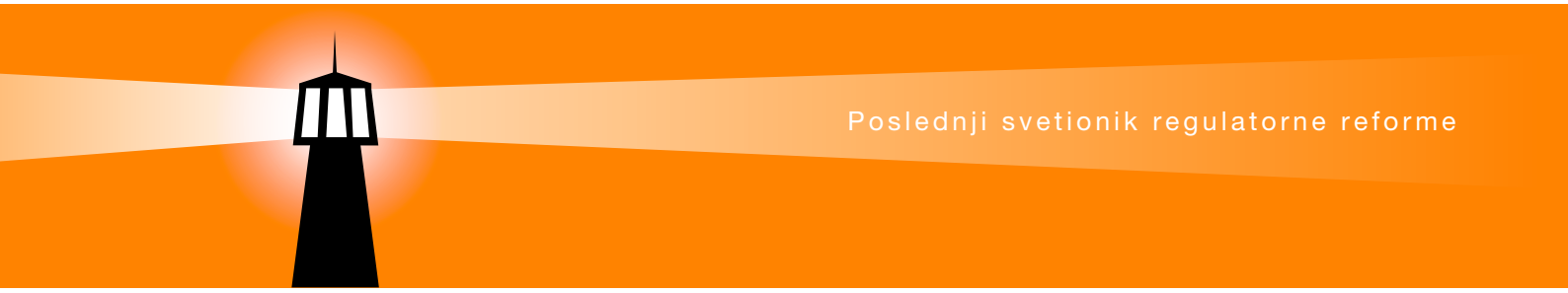
NACIONALNA ALIJANSA ZA LOKALNI EKONOMSKI RAZVOJ
NALED
NATIONAL ALLIANCE FOR LOCAL ECONOMIC DEVELOPMENT

Izveštaj za I i II kvartal o statusu reformi 2017



USVOJENI ZAKONI

- Set poreskih zakona
- Zakon o izmenama i dopunama Zakona o vodama
- Uredba o elektronskom kancelarijskom poslovanju organa državne uprave

ZAKONI U PRIPREMI

- Nacrt zakona o elektronskoj upravi
- Nacrt zakona o elektronskom poslovanju
- Set nacrta zakona usmerenih na unapređenje obuke javne uprave
- Nacrt zakona o upisima u katastar
- Nacrt zakona o planskom sistemu

BIROKRATSKE PROCEDURE I SPROVOĐENJE ZAKONA

- Siva knjiga
- Barometar propisa

OBAVEŠTENJE O AUTORSKOM PRAVU
© 2017 Nacionalna alijansa za lokalni ekonomski razvoj (NALED)
Makedonska 30/VII, 11000 Beograd, Srbija
www.naled-serbia.org

Sva prava zadržana.
Ovim se daje dozvola za korišćenje, kopiranje i distribuciju sadržaja ovog dokumenta isključivo u neprofitne svrhe i uz odgovarajuće naznačenje imena, odnosno priznavanje autorskih prava NALED-a. Analize, tumačenja i zaključci izneti u ovom dokumentu ne moraju nužno reflektovati stavove predstavnika Izvršnog ili Upravnog odbora NALED-a. Svi napori su učinjeni kako bi se osigurala pouzdanost, tačnost i ažurnost informacija iznetih u ovom dokumentu. NALED ne prihvata bilo kakav oblik odgovornosti za eventualne greške sadržane u dokumentu ili nastalu štetu, finansijsku ili bilo koju drugu, proisteklu iz ili u vezi sa korišćenjem ovog dokumenta.

Izveštaj pripremili: Đorđe Vukotić, Ana Knežević Bojović, Jelena Bojović, Tatjana Volarev, Dragana Ilić i Slobodan Krstović.

Status sprovođenja reformi u prvom i drugom kvartalu 2017.

- Iako je od januara do juna 2017. godine Skupština usvojila 40 zakona, nijedan od tih zakona nije od velikog značaja za privredu, a 35 se odnose na potvrđivanje međunarodnih sporazuma.
- U prvoj polovini 2017. javnost je upoznata sa nacrtima propisa bitnih za implementaciju e-uprave i e-poslovanja: Nacrta zakona o elektronskoj upravi i Nacrta zakona o elektronskom dokumentu, elektronskoj identifikaciji i uslugama od poverenja u elektronskom poslovanju (Zakon o elektronskom poslovanju). Formirana je radna grupe koja treba da omogući elektronska plaćanja u procedurama koje sprovodi javna uprava, što je preduslov za nesmetano sprovođenje elektronskih procedura.
- Započeto je sprovođenje Nacionalnog programa za suzbijanje sive ekonomije. Najavljen je novi servis E-inspektor, što 2017. godinu čini prekretnicom u borbi protiv sive ekonomije, radna grupa za fiskalizaciju započela je rad na Nacrtu zakona o fiskalizaciji.
- Izmenom Zakona o opštem upravnom postupku predviđena je puna primena odredbi koje treba da obezbede elektronsku razmenu podataka između pojedinih organa javne uprave, što u praksi još uvek nije slučaj.
- Pripremljene su izmene Zakona o lokalnoj samoupravi i Zakona o državnoj upravi, koje treba da omoguće veću transparentnost odlučivanja i bliže povezivanje jedinica lokalne samouprave u cilju zajedničkog korišćenja resursa tj. optimizacije kapaciteta u cilju efikasnog vršenja izvornih i poverenih nadležnosti, a pre svega efikasnog sprovođenja elektronskih procedura.
- Pripremljene su izmene Zakona o planiranju i izgradnji, koje se moraju pustiti u proceduru istovremeno sa Zakonom o elektronskom poslovanju, kako usled stavljanja van snage Zakona o elektronskom dokumentu ne bi bilo blokirano sprovođenje objedinjene procedure, zbog nemogućnosti prevođenja papirne dokumentacije u elektronsku formu.
- Pripremljen je set nacrta zakona usmerenih na unapređenje obuke javne uprave. NALED pozdravlja inicijativu da se osnivanjem Nacionalne akademije podigne nivo stručnosti kompletne javne uprave, ali poziva resorno ministarstvo da zakonskim rešenjem svede sistem akreditacije na meru koja neće otežati sprovođenje sektorskih i posebnih programa obuka zaposlenih i rukovodilaca u javnoj upravi.
- Javnosti je prezentovan Nacrt zakona o upisima u katastar, koji treba da omogući povećanje efikasnosti ove procedure, pre svega kroz korišćenje E-šaltera, kao i kroz formalizaciju te procedure.
- Još uvek se čeka na usvajanje Zakona o planskom sistemu i pratećih podzakonskih akata, koji treba da uvede standarde u postupak planiranja i sadržinu planskih akata, te mogućnost praćenja sprovođenja javnih politika utvrđenih na republičkom nivou, iako je taj tekst podržan od strane MMF-a i Evropske komisije, kao i od strane JLS i NGO sektora tokom javne rasprave, sprovedene u januaru mesecu ove godine.
- Ministarstvo finansija ni nakon četiri godine nije donelo Zakon kojim će se ustanoviti Javni registar naknada i propisati da imaoci javnih ovlašćenja (JLS, JP...) ne mogu naplaćivati takse i naknade koje nisu preispitane u postupku upisa u taj registar, čime bi se efikasno stalo na put nekontrolisanom uvođenju parafiskalnih nameta. Takođe, ne pokazuje nameru da ukine takse koje su u Zakonu o RAT propisane u procentualnim iznosima, a pre svega takse od 0,2% za izdavanje građevinske dozvole, dozvole po članu 145. i upotrebne dozvole, iako su te takse u suprotnosti sa čl. 17. Zakona o budžetskom sistemu.

UVOD

Prvi i drugi kvartal 2017. godine potvrdili su pravilo smanjenja intenziteta regulatornih aktivnosti tokom prve polovine kalendarske godine. Pored 35 zakona kojima su potvrđeni međunarodni ugovori ili date garancije za međunarodne zajmove, Narodna skupština je usvojila samo još pet zakona i to: Zakon o biomedicinski potpomognutoj oplodnji, Zakon o transfuzijskoj medicini, Zakon o izmenama i dopunama Zakona o sudijama, Zakon o dopuni Zakona o Agenciji za osiguranje depozita i Zakon o osiguranju depozita. Ova poslednja dva zakona omogućuju Agenciji za osiguranje depozita da može, u okolnostima značajnih promena na međunarodnom finansijskom tržištu, uzrokovanih postojanjem negativne kamatne stope na depozite kod stranih banaka, da do jedne četvrtine deviznih sredstava fonda za osiguranje depozita ulaže i u devizne dužničke hartije od vrednosti, koje izdaje Republika Srbija ili Narodna banka Srbije. Na smanjen intenzitet regulatornih aktivnosti u prvoj polovini godine svakako je uticao prestanak rada Skupštine, usled izbornih aktivnosti.

Međutim, imajući u vidu najave u vezi sa očekivanim propisima, koji pre svega utiču na sprovođenje administrativnih procedura i elektronsko poslovanje, očekuje nas vrlo intenzivno i nadamo se reformski berićetno drugo polugodište 2017. godine, koje treba da da zamajac reformama javnog sektora, koje će se sprovoditi u naredne dve do tri godine. Tačnije, najavljeno je usvajanje Zakona o elektronskoj upravi i Zakona o elektronskom dokumentu, elektronskoj identifikaciji i uslugama od poverenja u elektronskom poslovanju, Uredbe o elektronskom kancelarijskom poslovanju organa državne uprave, te da će proraditi i servis E-inspektor, kako bi 2017. bila prekretnica u borbi protiv sive ekonomije. Takođe je najavljeno i da će biti formirana radna grupa koja treba da omogući elektronska plaćanja u procedurama koje sprovodi javna uprava, a što je preduslov za nesmetano sprovođenje elektronskih procedura i jedan od razloga zbog kojih te procedure do sada nisu implementirane u Srbiji.

Od sredine ove godine počinje implementacija informacionog sistema eZUP, koji treba da obezbedi elektronsku razmenu podataka između organa javne uprave, čime se pojednostavljuju administrativni postupci i omogućava uvođenje moderne elektronske uprave u Srbiji. Ovaj sistem je uslov za efikasno sprovođenje obaveze javne uprave propisane čl.9. i 103. novog Zakona o opštem upravnom postupku, da organ može od stranke da zahteva samo podatke koji su neophodni za njenu identifikaciju i dokumente koji potvrđuju činjenice o kojima se ne vodi službena evidencija, a da je po službenoj dužnosti dužan da pribavlja i vrši uvid u podatke o činjenicama neophodnim za odlučivanje o kojima se vodi službena evidencija. Da podsetimo, ova obaveza je stupila na snagu još 7. juna 2016. godine, ali ju je tek puštanjem ovog informacionog sistema postalo moguće efikasno sprovoditi. Nadamo se da će se javni beležnici prepoznati kao obveznici ove odredbe, s obzirom na to da u praksi jedini nisu postupali u skladu sa citiranom odredbom, zahtevajući od stranaka da im donose uverenja i izvode iz javnih registara (Katastra, Matičnih knjiga, APR-a i sl).

NALED, takođe, željno iščekuje usvajanje već pripremljenih izmena Zakona o lokalnoj samoupravi i Zakona o državnoj upravi, koje treba da omoguće bliže povezivanje jedinica lokalne samouprave u cilju zajedničkog korišćenja resursa tj. optimizacije kapaciteta, imajući u vidu nedostatak resursa u manjim JLS kako za implementaciju elektronske objedinjene procedure, tako i svih drugih elektronskih procedura koje će se uvoditi na tom nivou, a pre svega na obavezu JLS propisanu članom 56. stav 2. Zakona o opštem upravnom postupku da omogući stranci opštenje elektronskim putem, čija obaveza je stupila na snagu 1. juna 2017. godine.

U prvoj polovini godine pokrenuta je i inicijativa za nastavak reforme izdavanja građevinskih dozvola, u skladu sa preporukama koje su sačinjene u okviru projekta PROGRES, a koje ćemo predočiti u ovom izveštaju. Napominjemo da je nužno hitno usvojiti i već pripremljene izmene Zakona o planiranju i izgradnji i to istovremeno sa Zakona o elektronskom dokumentu, elektronskoj identifikaciji i uslugama od poverenja u elektronskom poslovanju, kako usled stavljanja van snage Zakona o elektronskom dokumentu ne bi bilo blokirano sprovođenje objedinjene procedure zbog nemogućnosti prevođenja papirne dokumentacije u elektronsku formu.

Privreda željno iščekuje i implementaciju reforme upisa u Katastar, koja će omogućiti povećanje efikasnosti ove procedure, pre svega kroz korišćenje E-šaltera, a onda i kroz formalizaciju te procedure.

Jedna od bitnijih reformi u javnom sektoru je reforma planskog sistema Republike Srbije, koja treba da se sprovede nakon usvajanja već pripremljenog Zakona o planskom sistemu i pratećih podzakonskih akata: Uredbe o metodologiji za izradu srednjoročnih planova i Uredbe o metodologiji upravljanja javnim politikama, analizi efekata javnih politika i propisa i sadržaju pojedinačnih dokumenata javnih politika.

Dakle, pred nama su suštinske reforme, koje treba da prati usvajanje pomenutih već pripremljenih zakona, na koje ćemo se posebno osvnuti u ovom izveštaju, a takođe ćemo pomenuti i nekoliko bitnih propisa usvojenih krajem prošle godine, kao i propisa čija je implementacija otpočela u periodu koji pokriva ovaj izveštaj.

U OKVIRU IZVEŠTAJA ĆEMO SE BLIŽE POZABAVITI[1]:

Usvojenim propisima:
- Propisi kojima su izmenjene tarife i naknade;
- Zakon o izmenama i dopunama Zakona o vodama;
- Set poreskih zakona;
- Uredba o elektronskom kancelarijskom poslovanju organa državne uprave;

Primenom propisa od posebnog značaja:
- Zakon o planiranju i izgradnji – III Faza sprovođenja objedinjene procedure za izdavanje građevinskih dozvola;
- Zakon o opštem upravnom postupku;
- Negativni efekti primene Zakona o prevozu putnika u drumskom saobraćaju na privredne subjekte koji pružaju usluge vanlinijskog prevoza kombi vozilima;

Nacrtima zakona u javnoj raspravi:
- Nacrt zakona o elektronskoj upravi;
- Nacrt zakona o elektronskom dokumentu, elektronskoj identifikaciji i uslugama od poverenja u elektronskom poslovanju;
- Set nacrta zakona usmerenih na unapređenje obuke javne uprave;
- Nacrt zakona o upisima u katastar;
- Očekivane izmene Zakona o državnoj upravi i Zakona o lokalnoj samoupravi.
- Nacrt zakona o planskom sistemu

Birokratskim procedurama i sprovođenjem zakona:
- Siva knjiga i
- Barometar podzakonskih akata

1) Najavljujemo da ćemo se u narednom kvartalnom izveštaju fokusirati na analizu zakona čija izrada je u toku ili je najavljena priprema i usvajanje do kraja tekuće godine, koji su veoma bitni i nisu našli mesta u ovom izveštaju i to :
- Nacrt zakona o stečaju;
- Nacrt zakona o naknadama za korišćenje javnih dobara;
- Nacrt zakona o lokalnoj samoupravi;
- Nacrt zakona o o radnom angažovanju sezonskih radnika u određenim delatnostima itd.

USVOJENI ZAKONI

PROPISI KOJIMA SU IZMENJENE TARIFE I NAKNADE

Prvo polugodište 2017. godine obeležilo je usklađivanja sa inflacijom tarifa ili naknada određenih usluga, od kojih su od značaja za privredu izmene sledećih propisa:

· Uredba o visini naknada za vode za 2017. godinu ("Službeni glasnik RS", broj 36/17, strana: 3 od 13.04.2017.), kojom je naknada umanjena za 12%, čime je iznos vraćen na nivo iz 2012. godine, što predstavlja značajan doprinos unapređenju konkurentnosti proizvođača vode, sokova i bezalkoholnih pića, za šta se i NALED zalagao. Budući da je Uredba usklađena sa novim Zakonom o vodama, o kojima će biti više reči kasnije u izveštaju, nije propisan iznos naknade za korišćenje vodnog zemljišta.

· Uredba o visini naknade za korišćenje nemetaličnih sirovina za dobijanje građevinskog materijala za 2017. godinu ("Službeni glasnik RS", broj 98/16)

· Odluka o visini posebne naknade za upotrebu javnog puta, njegovog dela i putnog objekta (putarina) ("Službeni glasnik RS", broj 56/06, 42/07, 126/07, 20/08, 12/09, 78/14, 93/15, 95/15, 95/16, 109/16).

· Uredba o visini posebne naknade za podsticaj povlašćenih proizvođača električne energije u 2017. godini ("Službeni glasnik RS", broj 7/17)

· Usklađeni dinarski iznosi naknada iz jedinstvene tarife po kojoj se naplaćuju naknade za usluge koje vrši Uprava za trezor ("Službeni glasnik RS", broj 7/17) i Uredba o jedinstvenoj tarifi po kojoj se naplaćuju naknade za usluge koje vrši Uprava za trezor ("Službeni glasnik RS", broj 116/13, 80/14, 12/15, 12/16, 7/17)

· Uredba o načinu plaćanja naknade i uslovima odlaganja plaćanja duga po osnovu naknade za korišćenje mineralnih sirovina i geotermalnih resursa ("Službeni glasnik RS", broj 16/16, 8/17)

· Usklađeni iznosi naknada iz člana 32. stav 3, člana 40. stav 3, člana 45. stav 1. tačka 4) i člana 54. stav 3. Zakona o duvanu ("Službeni glasnik RS", broj 8/17)

· Tarifa za ostvarivanje prava na posebnu naknadu ("Službeni glasnik RS", broj 43/13, broj 8/17), kojom je procenat od vrednosti tehničkih uređaja kao što su CD rezači i DVD rezači u čijem iznosu se utvrđuje ova naknada sa 0.5% povećan na 1%. Uprkos ovom značajnom povećanju, ne smatramo da će se troškovi plaćanja ovog parafiskalnog nameta prevaliti na krajnje korisnike niti da će značajno uticati na cene ovih proizvoda u maloprodaji.

· Odluka o visini i načinu plaćanja lučkih i pristanišnih naknada ("Službeni glasnik RS", broj 31/15, 74/15, 13/17).

ZAKON O IZMENAMA I DOPUNAMA ZAKONA O VODAMA

Narodna Skupština Republike Srbije je 16. decembra 2016. godine usvojila Zakon kojim je izmenila Zakon o vodama ("Službeni glasnik RS", broj 30/10, 93/12). Ovom izmenom Zakona jasnije je definisano vodno zemljište. Dodati su novi članovi 10a, 10b, 10v, 10g, 10d i 10đ Zakona, kojima se uređuje davanje u zakup vodnog zemljišta u javnoj svojini. Prema novim odredbama, vodno zemljište u javnoj svojini se može dati u zakup pravnim licima, preduzetnicima i fizičkim licima. Samim time, za korišćenje vodnog zemljišta u javnoj svojini, umesto naknade za korišćenje koju utvrđuje Vlada za svaku kalendarsku godinu, od sada će se plaćati zakupnina koja ne može biti ispod tržišne vrednosti zakupnine.

Ovim izmenama su izvršena usklađivanja tog propisa sa odredbama Zakona o planiranju i izgradnji, a pre svega su jasnije regulisana vodna akata, nadležnosti za njihovo izdavanje, kao i obaveštavanje o aktima izdatim u okviru objedinjene procedure. Naročito je značajno to što je članom 65. ovog zakona propisano da vodna saglasnost nije uslov za izdavanje građevinske i upotrebne dozvole. Iako je takvu praksu izričito nalagalo i Uputstvo o načinu postupanja nadležnih organa i imalaca javnih ovlašćenja koji sprovode objedinjenu proceduru u pogledu vodnih akata u postupcima ostvarivanja prava na gradnju, izdato još 19. maja 2015. godine, u praksi to uputstvo nije doslovno sprovođeno, pa je usvajanjem ovog Zakona učinjen značajan korak ka unapređenju sprovođenja objedinjene procedure.

SET PORESKIH ZAKONA

28. decembra 2016. godine udvojene su izmene propisa koji uređuju poreski i carinski postupak, kao i PDV i akcize.

Zakonom o izmenama i dopunama Zakona o poreskom postupku i poreskoj adminsitraciji, nadležnost za vođenje drugostepenog postupka poverena je Ministarstvu finansija, umesto Poreskoj uprave, kao što je to do sada bio slučaj. Zakonom o izmenama i dopunama Carinskog zakona je nadležnost za vođenje drugostepenog postupka sa Komisije za žalbe Uprave carina takođe preneta Ministarstvu finansija. Ove odredbe se primenjuju od 1. jula 2017. godine.

Na ovaj način je usvojena inicijativa udruženja privrednika da u ovim drugostepenom postupcima ne odlučuje isti organ koji je doneo prvostepeni upravni akt. Naime, jedna od glavnih zamerki u vezi sa dosadašnjim radom Poreske uprave i Uprave carina bila je da su te uprave "odrođene" od resornog ministarstva, što se, između ostalog manifestovalo i kroz postupanje tih uprava suprotno mišljenjima Ministarstva finansija. Takva praksa je rezultirala predlaganjem mere izmeštanja drugostepenog postupka iz uprave u resorno ministartvo. Međutim, treba povesti računa o efikasnosti sprovođenja drugostepenog postupka pred Ministarstvom finansija, kako se ne bi ponovilo negativno iskustvo izmeštanja drugostepenog postupka iz RGZ-a u ministarstvo nadležno za poslove građevine, koje je dovelo do vraćanja drugostepenog postupka u RGZ.

Izuzetno je bitna i izmena člana 26. Zakona o poreskom postupku i poreskoj administraciji, kojom je omogućeno da na zahtev stečajnog sudije Poreska uprave može vratiti privremeno oduzeti PIB privrednom subjektu koji je u stečaju (novi stav 18.). Jedino nije jasno zbog čega je Poreskoj upravi ostavljeno na volju da li će ili neće postupiti po zahtevu stečajnog sudije. Smatramo da je umesto reči: "može" trebalo upotrebiti reč: "će", čime bi se stečajnom sudiji prepustilo da upravlja stečajnim postupkom, što su njegova ovlašćenja, a ne ovlašćenja Poreske uprave.

Bitne su i izmene Zakona o poreskom postupku i poreskoj adminsitraciji, kojima su izuzetno visoke novčane kazne iz člana 180. Zakona propisane i za potpuno novu vrstu prekršaja, koje se uvode novim članom 180b Zakona, a koji propisuje da će se kazniti PORESKI OBVEZNIK KOJI NEMA SEDIŠTE (novčana kazna pravnog lica u iznosu od 100.000 do 2.000.000 RSD), ODNOSNO PREBIVALIŠTE u Republici Srbiji (novčana kazna fizičkog lica u iznosu od 50.000 RSD), AKO NE ODREDI PORESKOG PUNOMOĆNIKA I NE EVIDENTIRA SE ZA OBAVEZU PLAĆANJA POREZA. Skrećemo pažnju na to da je dosadašnja praksa izbegavanja prijave poreskog punomoćnika bila rezultat prakse Poreske uprave da tim licima prebacuje teret solidarne odgovornosti za dugove poreskih obveznika koje zastupaju, pa bi internim uputstvima Poreske uprave trebalo izbeći praksu zasnivanja takve odgovornosti. U suprotnom ćemo odgovornim privrednim subjektima uskratiti mogućnost ove vrste poslovanja u Srbiji, a "otvorićemo vrata" isključivo špekulantskim firmama koje će lako naći fiktivne-nesolidne poreske punomoćnike, pa ova odredba u praksi neće imati željene efekte.

Zakon o izmenama i dopunama Zakona o akcizama propisano je povećanje specifične komponente akcize na cigarete na svakih šest meseci, kao i promena akcizne politike na kafu. Zakonom je propisano da se akcizom oporezuje i kafa koja se prerađuje, odnosno dorađuje na teritoriji RS, te će akcizu od sada plaćati ne samo uvoznici, već i sva lica koja vrše preradu, prženje i pakovanje kafe, naravno, uz pravo na povraćaj prethodno plaćene akcize na kafu koju je sam uvezao. Zakonom je propisano da će se pomenute izmene u vezi sa akcizom na kafu primenjivati tek od 1. januara 2018. godine, što je dobro rešenje jer omogućava obveznicima da svoje poslovanje prilagode ovim izmenama.

UREDBA O ELEKTRONSKOM KANCELARIJSKOM POSLOVANJU ORGANA DRŽAVNE UPRAVE

Početkom maja 2017. godine usvojene su dugo očekivane i značajne izmene Uredbe o elektronskom kancelarijskom poslovanju organa državne uprave (Službeni glasnik RS 42/2017), kojima se prevazilaze nedostaci prethodne verzije ove Uredbe. Naime, Uredba je izvorno bila doneta u vreme kada organi državne uprave nisu sprovodili elektronske procedure. Nakon što je Zakon o elektronskom dokumentu po prvi put dosledno implementiran u praksi, od 1. januara 2016. godine, kada su uspostavljeni jednošalterski elektronski sistemi za sprovođenje objedinjene procedure za izdavanje građevinskih dozvola, u skladu sa Zakonom o izmenama i dopunama Zakona o planiranju i izgradnji ("Sl. glasnik RS", br. 132 od 09. decembra 2014), čemu je i NALED dao značajan doprinos, nametnuo se prioritet da se ova Uredba uskladi sa potrebama prakse.

Pre svega je izmenjeno prevaziđeno rešenje iz člana 4. Uredbe o elektronskom kancelarijskom poslovanju organa državne uprave, kojim je propisna obaveza državnih organa da na dnevnom nivou formiraju i štampaju elektronsku knjigu dokumenata, kao i da prave rezervne kopije svih elektronskih dokumenata pristiglih u toku radnog dana. Iako su ovi nedostaci bili delimično prevaziđeni usvajanjem Pravilnika o postupku sprovođenja objedinjene procedure elektronskim putem („Službeni glasnik Republike Srbije" broj 113/15) i Pravilnika o načinu razmene dokumenata i podnesaka elektronskim putem i formi u kojoj se dostavljaju akta u vezi sa objedinjenom procedurom („Službeni glasnik Republike Srbije" broj 113/15), koji su kao lex specialis isključili primenu odredbi člana 4. ove uredbe, koji uređuje postupanje sa dokumentima u elektronskom kancelarijskom poslovanju i člana 5. iste koji uređuje elektronsku arhivu, praksa je nedosledno primenjivala ove propise, pa je resorno ministarstvo moralo da izda mišljenje o tome da se na objedinjenu proceduru ne primenjuju navedene odredbe Uredbe, ako je drugačije propisano navedenim pravilnicima. Povod za izdavanje tog mišljenja bila je praksa organa državne uprave, koji su na dnevnom nivou štampali elektronsku knjigu dokumenata, iako takav dokument nije imao svrhu, obzirom da informacioni sistem omogućuje efikasniju pretragu predmeta i primljenih dokumenata. Takođe, zbunjujuća je bila odredba o obavezi formiranja elektronskog omota spisa, obzirom da se u omot spisa ulažu spisi predmeta, dok elektronsko vođenje predmeta ima potpuno drugu logiku unosa podataka u elektronsku bazu i pohranjivanje elektronskih dokumenata u istoj.

Iako su direktan povod za ove izmene bili problemi sa kojima su se resorno ministarstvo i jedinice lokalne samouprave susretale u elektronskoj objedinjenoj proceduri za izdavanje građevinskih dozvola, ove izmene će imati suštinske pozitive efekte i na uspostavljanje elektronskih procedura u svim drugim oblastima, a što je imperativ za modernizaciju i podizanje efikasnosti javne uprave, a pre svega državne uprave. Treba imati u vidu da npr. Agencija za privredne registre pored Centralne evidencije objedinjenih procedura vodi i brojne druge elektronske registre, u okviru kojih se na godišnjem nivou sprovodi oko milion postupaka u različitim procedurama. Ovim izmenama sve te procedure mogu se uspostaviti kao elektronske, bez obaveze štampanja i arhiviranja papirne dokumentacije. Dakle, propračunato je da će ove izmene omogućiti samo APR-u uštede na godišnjem nivou od cca. 1 mil. radnih sati, koliko se sada troši na skeniranje i arhiviranje papirne dokumentacije, a da ne govorimo o uštedi koju nosi mogućnost ukidanja arhiva papirne dokumentacije itd. Usvajanjem ovih izmena, ova uredba će biti usaglašena i sa izmenama koje će u naš pravni sistem uneti novi Zakon o kancelarijskom poslovanju, koji je u proceduri.

PRIMENA PROPISA OD POSEBNOG ZNAČAJA - EX POST ANALIZA

Zakon o planiranju i izgradnji – III Faza sprovođenja objedinjene procedure za izdavanje građevinskih dozvola

Iako analize sprovođenja elektronske objedinjene procedure za izdavanje građevinskih dozvola pokazuju da se ta procedura sprovodi bez većih zastoja, evidentni su ozbiljni problemi koje što hitnije treba rešiti, kako bi se na nivou svih JLS uspostavio efikasan i ujednačen sistem sprovođenja te procedure.
Da podsetimo, prvu fazu reforme je obeležilo uspostavljanju jednošalterskih sistema za sprovođenje objedinjene procedure na nivou JLS, odnosno resornog ministarstva, tj. Sekretarijata AP i uvođenje imaoca javnih ovlašćenja u taj sistem (cela 2015. godina). Drugu fazu reforme je obeležilo uspostavljanje Centranog informacionog sistema za elektronsko postupanje kroz koji se sprovodi objedinjena procedura, koji je objedinjen na republičkom nivou i koji servisira Agencija za privredne register (cela 2016. godina i prva polovina 2017. godine). Krajnje je vreme da se otpočne sa trećom fazom reforme, koja treba da utemelji standarde, koji će obezbediti efiskasnost sprovođenja te procedure, ujednačenost prakse na najvišem nivou i efikasnu kontrolu građenja na teritoriji cele Republike Srbije. Bez finalizacije reforme u ovom smislu nemoguće je uspostaviti dugoročno održiv sistem izdavanja građevinskih dozvola. Dalji tok reforme treba usmeriti na sprovođenje sistemskih mera, kojima će se suzbiti praksa da se efikasnost sprovođenja ove procedure postiže uz improvizacije i na uštrb kvaliteta. Pre svega je neophodno uspostaviti kapacitete JLS za implementaciju objedinjene procedure, ali je podjednako važno i uspostavljanje efikasne kontrole tokom građenja (efikasnost inspekcijskog nadzora), bez koje i sam koncept objedinjene procedure može biti doveden u pitanje. Naime, formalizacija objedinjene procedure ne sme da rezultira odsustvom svake kontrole izgradnje u Srbiji, jer je reformom, tj. izmenom Zakona o planiranju i izgradnji ta kontrola izmeštena na samo gradilište, tokom gradnje. U tom smislu, izgradnja kapaciteta građevinske inspekcije i njen efikasan rad postaje jedan od apsolutnih prioriteta daljeg toka reforme.
U daljem tekstu dajemo osnovne preporuke za rešenje problema u implementaciji objedinjene procedure:
- Neophodno je uspostaviti međuopštinsku saradnju, tj. zaključiti sporazume o saradnji JLS u cilju zajedničkog korišćenja resursa (optimizacije kapaciteta) u sprovođenju objedinjne procedure, jer broj sprovedenih procedura u manjim JLS ne opravdava specijalizacije zaposlenih samo za te poslove;
- Izmenama Zakona o državnoj upravi i Zakona o lokalnoj samoupravi uspostaviti obavezu saradnje JLS u cilju sprovođenja njihovih izvornih i poverenih nadležnosti;
- Izmenom kadrovske politike JLS obezbediti povećanje procenta izvršilaca koji u JLS rade na poslovima objedinjene procedure, u odnosu na ukupan broj zaposlenih u JLS;
- Izmenom Pravilnika o organizaciji i sistematizaciji radnih mesta JLS i rešenja zaposlenih o raspoređivanju na radna mesta, uneti poslove objedinjene procedure i uspostaviti sistem odgovornosti izvršilaca u JLS za sprovođenje objedinjene procedure;
- Utvrditi normu izvršilaca u NO za postupanje po konretnim zahtevima i preraspodeliti zaposlene na konkretne poslove objedinjene procedure, u skladu sa tom normom;
- Obezbediti kvalifikovani elektronski potpis svim zaposlenima koji sprovode procedure, kao i interne obuke u vezi sprovođenja elektronskih procedura i kreiranja elektronskih dokumenata;
- Na nivou nadležnog organa uspostaviti ovlašćenja za potpisivanje akata tako da kontrolu nad tim procesom vrši rukovodilac nadležnog organa, a ne lice koje po ZPI nije odgovorno za sprovođenje objedinjene procedure, što je čest slučaj u praksi;
- Voditi računa da se hijerarhija u nadležnom organu uspostavi u skladu sa zakonskim ovlašćenjima, zadacima i odgovornostima, kao i da isto lice zbog pokrivanja vise poslova istovremeno ne vrši nadzor nad svojim radom;
- Hitno povećati broj građevinskih inspektora, što je apsolutni prioritet jer praksa ukazuje da kontrola gradnje na terenu izostaje zbog nedostajućih kapaciteta;
- Uspostaviti nadzor Upravnog inspektorata nad radom JLS u sprovođenju objedinjene procedure, jer je to jedina republička instanca koja može kontrolisati rad JLS u svim aspektima procedura koje sprovode;
- Obezbediti adekvatan mehanizam kroz koji će stranke u objedinjenoj proceduri podnositi anonimne prijave u vezi sa neregularnošću rada nadležnog organa

(NO) i imaoca javnih ovlašćenja (IJO), u okviru koga će se preispitivati mogućnosti podnošenja krivičnih prijava u vezi sa zloupotrebama odgovornih lica u NO I IJO, jer nije realno očekivati da investitori i projektanti rizikuju sprovođenje investicije, odnosno svoju poslovnu karijeru, kako bi se suprostavili takvom ponašanju;
- Ukinuti takse, odnosno naknade koju naplaćuju IJO za izdavanje uslova za projektovanje i priključenje, jer se te takse odnosno naknade nekontrolisano povećavaju, a IJO zbog interesa naplate izbegavaju da donesu separate na osnovu kojih bi te uslove mogli da izdaju i sami NO (primetna je tendencija osnivanja IJO na nivou JLS, isključivo u cilju izmeštanja naplate i višestrukog povećanja naknade za uslove za projektavanje i priključenje);
- Doneti Zakon kojim će se ustanoviti Javni registar naknada i propisati da javna komunalna preduzeća i opštine ne mogu naplaćivati naknade koje nisu u skladu sa troškovima koje imaju za usluge koje pružaju, a kontrolu taksi i naknada vršiti u postupku upisa u taj registar (NALED već duže vreme zastupa ovo rešenje, kome je iz neshvatljivih razloga pretpostavljeno donošenje Zakona o naknadama za korišćenje javnih dobara, koji se ne donosi već 4 godine, a pri tome taj Zakon ne može da obuhvati sve takse i naknade bitne za ovu i brojne druge procedure koje sprovodi javna uprava);
- Uskladiti Zakon o RAT sa čl. 17. Zakona o budžetskom sistemu – ukinuti takse u procentualnom iznosu - 0,2% za izdavanje građevinske dozvole, dozvole po članu 145. i upotrebne dozvole;
- Istovremeno u proceduru poslati Predlog Zakona o elektronskom dokumentu, elektronskoj identifikaciji i uslugama od poverenja u elektronskom poslovanju i Predlog Zakona o izmenama Zakona o planiranju i izgradnji, kako sprovođenje OP ne bi bilo blokirano;
- Jasno propisati granice ovlašćenja veća JLS – drugostepenog organa u proceduri dobijanja lokacijskih uslova, kako taj organ ne bi ulazio u nadležnosti IJO i kako bi donosio svrsishodna rešenja sa jasnim nalozima prvostepenom organu koje radnje treba da preduzme da bi ispravio propuste zbog kojih mu je predmet vraćen na ponovno postupanje;
- Propisati konsenkvence za neprijavljivanje završetka temelja i objekta u konstrukcionom smislu, obzirom na to da se u praksi izbegavaju ove prijave, što onemogućava građevinsku inspekciju u sprovođenju redovnih kontrola gradilišta;
- Izmeniti Pravilnik o postupku sprovođenja objedinjene procedure elektronskim putem, tako što će se pojednostaviti i precizirati procedura priključenja objekata na određene infrastrukture;
- Uspostaviti ujednačenu praksu okružnih-mesnih kancelarija MGSI, u sprovođenju objedinjene procedure i ZPI;
- Izraditi modele tipskih akata koja se donose u objedinjenoj procedure (LU, GD, UD), kako bi se standardizovali formati u svim JLS, zbog ozbiljnih odstupanja u praksi;

ZAKON O OPŠTEM UPRAVNOM POSTUPKU

Iako su ključne odredbe Zakona o opštem upravnom postupku (“Sl. glasnik RS”, br. 18 od 29. februara 2016), čiji je cilj bio okončanje agonije građana i privrede da u administrativnim procedurama dostavljaju dokaze iz javnih registara, stupile na snagu još 7. juna 2016. godine, neki imaoci javnih ovlašćenja, a pre svega javni beležnici i dalje ne postupaju u skladu sa ovom obavezom. Da podsetimo, čl.9. i 103. Zakona izričito propisuju da organ može od stranke da zahteva samo podatke koji su neophodni za njenu identifikaciju i dokumente koji potvrđuju činjenice o kojima se ne vodi službena evidencija, a da je po službenoj dužnosti dužan da pribavlja i vrši uvid u podatke o činjenicama neophodnim za odlučivanje o kojima se vodi službena evidencija. Članom 207. Zakona je propisana prekršajna odgovornost ovlašćenog službenog lica organa, ako ne postupi u skladu sa obavezom iz prethodne tačke, kao i za ovlašćena službena lica organa koji vode službene evidencije, ako ne dostave podatke iz tih evidencija, a propisana je novčana kaznom u visini od 5.000 do 50.000 rsd. Iako nije izričito propisana nadležnost za podnošenje navedenih prekršajnih prijava, iz člana 209 stav 2. Zakona sledi da upravna inspekcija vrši inspekcijski nadzor i u pogledu implementacije ovih odredbi, pa pozivamo resorno ministarstvo da obezbedi postupanje te inspekcije u skladu sa ovim ovlašćenjima.
Od 1. juna 2017. godine počela je primena člana 57. stav 2. Zakona, koji propisuje da: „Stranka elektronskim putem opšti sa organom ako se prethodno sa tim saglasi ili ako je to posebnim propisom određeno.“ S obzirom na to da je ovakom formulacijom praktično propisna obaveza javne uprave da strankama omogući komuniciranje elektronskim putem, odnosno da svoje procedure uspostavi i kao elektronske, izuzetno je bitno da organi državne uprave i JLS što pre podignu svoj elektronski servis na nivo koji će omogućiti postupanje u skladu sa ovom obavezom. Ovo pre svega jer su u proceduri, kao što smo već naveli, i nacrti zakona o elektronskoj upravi i Zakona o elektronskom dokumentu, elektronskoj identifikaciji i uslugama od poverenja u elektronskom poslovanju, koji će otkloniti svaku dilemu u pogledu mogućnosti nepostupanja u skladu sa ovom obavezom.

NEGATIVNI EFEKTI PRIMENE ZAKONA O PREVOZU PUTNIKA U DRUMSKOM SAOBRAĆAJU NA PRIVREDNE SUBJEKTE KOJI PRUŽAJU USLUGE VANLINIJSKOG PREVOZA KOMBI VOZILIMA

U prvom kvartalu 2017. godine počela je puna primena Zakona o prevozu putnika u drumskom saobraćaju (“Sl. glasnik RS”, br. 68/2015 - dalje: Zakon), što je izazvalo veliki revolt privrednih društava koja obavljaju uslugu kombi prevoza, a koja, prema odredbama ovog Zakona, više ne bi mogla da obavljanju vanlinijski prevoz u drumskom saobraćaju. Naime, problematičan je član 96. stav 1. Zakona, koji propisuje da je “domaćem prevozniku zabranjeno obav-

ljanje međunarodnog linijskog, posebnog linijskog i vanlinijskog prevoza putničkim vozilom", a putničkim vozilom se po članu 2. stav 1. tačka 32) smatra "vozilo za prevoz putnika koje ima najviše devet mesta za sedenje uključujući i mesto za sedenje vozača", čime je u tu kategoriju ušao najveći broj vozila kojima se u praksi obavljao ovaj prevoz.

Kompromis sa prevoznicima je delimično postignut bez izmena Zakona i odlaganja njegove pune primene, na koju se čekalo 18 meseci, tako što je privrednim subjektima koji se bave ovim uslugama ukazano na to da mogu da se registruju i za pružanje usluga iznajmljivanja vozila sa i bez vozača. Ipak, u budućem periodu trebalo bi još jednom preispitati odredbe koje se odnose na pružanje ovih vrsta usluga, zasnovane na najboljim uporednim rešenjima, i usvojiti zakonsko rešenje koje neće predstavljati neosnovano ograničavanje širokog spektra usluga iz domena turizma i drumskog prevoza putnika, sa jedne strane, i štititi bezbednost putnika, sa druge strane. Navedena problematična odredba je tipičan primer u kojoj neki propis može imati negativne efekte, ako tokom izrade tog propisa izostanu adekvatne analize efekata predloženih rešenja (AEP-RIA) i konsultativni proces sa regulisanim subjektima, koji je u konkretnom slučaju trebalo sprovesti kroz sprovođenje ankete prevoznika i organizovanje focus grupa sa njihovim reprezentativnim predstavnicima.

NACRTI ZAKONA U JAVNOJ RASPRAVI

NACRT ZAKONA O ELEKTRONSKOJ UPRAVI

Nacrtom Zakona o elektronskoj upravi uređuje se način na koji organi komuniciraju preko informaciono-komunikacione infrastrukture, uspostavljaju i vode registre, elektronski upravljaju podacima i dokumentima, postavljaju i koriste portale i veb prezentacije, pružaju informacije elektronskim putem i preduzimaju druge radnje u elektronskom obliku u okviru upravnog postupanja. Nacrt zakona posebno uređuje nacionalni, odnosno centralni Portal eUprava, jedinstveni elektronski sandučić stranaka za pristup uslugama e-uprave, elektronsku pisarnicu organa, elektronsko dostavljanje i potvrdu o prijemu elektronskog podneska. Nacrtom zakona su definisani pojmovi: metapodataka (podaci koji struktuiraju, lociraju ili na drugi način omogućavaju korišćenje podataka), metaregistra (javni elektronski registar o svim uspostavljenim registrima), otvorenih podataka (podataka koji su dostupni za ponovnu upotrebu), ponovne upotrebe (korišćenje otvorenih podatka i/ili dokumenata organa od strane fizičkih ili pravnih lica za komercijalne i nekomercijalne svrhe drugačije od prvobitne za koju su bili izrađeni) i Portala otvorenih podataka (zbirka otvorenih podataka koja služi za prikupljanje, kategorizaciju i distribuciju otvorenih podataka u posedu organa i omogućava njihovo lakše pretraživanje i ponovnu upotrebu). Zakonopisac je propustio da definiše pojam osnovnih registara iako ga koristi u nacrtu (članovi 30, 58 i 63 nacrta), te preporučujemo da se kao osnovni registri svakako definišu registri građana, imovine i privrednih subjekata. Članom 3. je propisano da se na rukovanje podacima o ličnosti u elektronskom upravnom postupanju, elektronskim upravnim radnjama i komunikacijama shodno primenjuju propisi kojima se uređuje zaštita podataka o ličnosti. Moramo izneti rezervu da se ovim, inače široko primenjenim nomotehničkim rešenjem, koje nije nužno jer se shodna primena podrazumeva i bez izričite norme, pribegava pre svega u cilju deklarisanja zaštite tih prava, iako praksa demantuje da je ovo pravo treba da ima prioritet u odnosu na zaštitu opštih vrednosti kao što su pravna sigurnost, transparentnost i sl. Tako je npr. Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti dovodio u pitanje javnu dostupnost JMBG-ova u javnim registrima, iako je upravo taj podatak jedini podatak na osnovu kojeg sa sigurnošću možemo utvrditi npr. da ugovor zaključujemo sa ovlašćenim zastupnikom pravnog lica ili da stan kupujemo od pravog vlasnika nepokretnosti itd. U tom smislu, JMBG je jedina garancija da pravni posao zaključujemo sa jedinom pravom među hiljadama Ana Petrović, odnosno pravim Jovanom Jovanovićem, koji u Srbiji mogu u toku dana promeniti adresu boravišta, ali ne i JMBG, koji nažalost sadrži datum rođenja i označenje pola, a koje podatke štiti Poverenik. Koliko je ovo delikatna materija i kakvi mogu biti efekti primene propisa koji uređuju zaštitu podataka o ličnosti, najbolje smo se uverili kada nam je početkom 2014. godine na inicijativu Poverenika onemogućeno korišćenje Portala sudova, preko koga su se stranke i advokati do tada efikasno i jednostavno upoznavali sa tokom predmeta, da bi se nakon ponovnog puštanja u rad dostupne informacije i pretrage svele na nivo koji je i advokate i stranke vratio u pisarnice sudova. Zbog toga apelujemo da efekti ove odredbe nikako ne bi smeli da budu onemogućavanje dostupnosti u javnim registrima podataka koji su nužni za identifikaciju nosioca prava, pre svega JMBG-a, a ako je to sporno, onda je krajnje vreme da se, 12 godina od uspostavljanja APR-a i nastanka pravog „rata“ oko pitanja postupnosti JMBG u javnim registrima koje vodi APR, pokrenu aktivnosti u cilju dodele građanima nekog drugog pouzdanog identifikacionog broja, koji će imati svi građani Srbije, a po logici stvari to bi mogao da bude i postojeći broj obveznika socijalnog osiguranja, koji dodeljuje Centralni registar obaveznog socijalnog osiguranja.

Radi pružanja usluga elektronske uprave, organ uspostavlja elektronsku pisarnicu, i dužan je da omogući automatsko evidentiranje dospelog podneska, formiranje dokumenta, upis zabeleške u dokument, evidenciju o kretanju dokumenta i statusu dokumenta, elektronsko vođenje postupka, elektronsko

potpisivanje i slanje dokumenta, kao i automatsko evidentiranje dostavnice kao dela dokumenta. Ovo je naročito važna odredba jer ona jasno ukazuje na to da prijem elektronskih podnesaka više nije potrebno evidentirati na način kao što je do sada to činjeno u pisarnicama organa, a naročito da više nije potrebno dvostruko evidentirati zahteve podnete u elektronskom obliku, što treba da umnogome pojednostavi rad organa uprave i eliminiše nepotrebno dupliranje poslova. Budući da su nedavno usvojene izmene Uredbe o elektronskom kancelarijskom poslovanju organa državne uprave, jedan deo praktičnih problema u postupanju organa koji već sprovode procedure elektronskim putem je eliminisan, ali će se tek usvajanjem ovakvih zakonskih odredbi postaviti jasni standardi postupanja prilikom pružanja usluga elektronske uprave.

Članom 29. Nacrta propisano je da je organ dužan da na Portalu otvorenih podataka objavljuje otvorene podatke iz delokruga svoje nadležnosti na način koji omogućava njihovo lako pretraživanje i ponovnu upotrebu. Pristup ovim podacima se, u načelu, omogućava bez nakande, osim ukoliko je zakonom predviđeno drugačije. Na ovaj način Srbija bi preduzela značajan korak ka usklađivanju domaćeg zakonodavstva sa Direktivom EU 2003/98/EU o ponovnoj upotrebi informacija iz javnog sektora (Directive 2003/98/EC of the European Parliament and of the Council of 17 November 2003 on the re-use of public sector information, amended by Directive 2013/37).

Članom 30. Nacrta zakona reguliše se još jedno značajno pitanje – dužnost organa da uspostavi i vodi elektronski registar na osnovu službenih evidencija za koje je nadležan i da dostavlja podatke iz službenih evidencija u skladu sa zakonom kojim se utvrđuju službene evidencije drugom organu koji vodi elektronski registar. Na ovaj način se, sa jedne strane, pokazuje jasno opredeljenje za eliminisanje vođenja registara službene evidencije u papirnom obliku, a sa druge strane, potvrđuje opredeljenje iskazano u odredbama članova 9. i 103. Zakona o opštem upravnom postupku u vezi sa pribavljanjem podatka o činjenicama o kojima se vodi službena evidencija. To je dodatno potvrđeno odredbom člana 31. Nacrta, prema kojoj organ preuzima podatke iz elektronskih registara bez dodatnih provera, a pravno dejstvo tako prikupljenih podataka je isto kao i kod podatka prikupljenih od stranaka u postupku. Nacrtom Zakona je propisano da korisnici mogu koristiti usluge elektronske uprave ako se za to registruju. Registrovanje se vrši pred jedinicom lokalne samouprave, na osnovu prihvatanja uslova korišćenja usluga elektronske uprave, kada organ otvara nalog korisniku usluge na portalu eUprava ili na drugom portalu (član 39.). Nije sasvim jasno na koji način će se ova odredba primenjivati u praksi u odnosu na lica koja su već registrovala svoje naloge za neke od postojećih usluga elektronskog upravnog postupanja (građevinske dozvole, finansijski izveštaji) i na koji način organi lokalne samouprave treba da izvršavaju ovu svoju obavezu. Neki stepen centralizovane registracije usluga elektronske uprave je svakako neophodan, ali ostaje nejasno zbog čega je registrovanje korisnika uslovljeno prihvatanjem uslova pred organom lokalne samouprave. Ovo naročito stoga što se u drugim odredbama Nacrta jasno ukazuje da je moguće da se korisnici registruju i poreko portala eUprave, kao što je to do sada bio slučaj, a mnogi korisnici su već registrovani za trenutno dostupne usluge koje nudi Agencija za privredne registre. Takođe je u Nacrtu zakona ostala nejasna distinkcija između nacionalnog, odnosno centralnog Portala eUprava i drugih portala preko kojih se sprovode upravni postupci, odnosno pružaju javne usluge (npr. Portal Poreske uprave- ePorezi, Centralna evidencija objedinjenih procedura koji se koristi za pribavljanje dozvola za izgradnju objekata ili sl.).

Nacrtom zakona je propisano da, ako identitet korisnika nije utvrđen na osnovu registrovane šeme elektronske identifikacije visokog nivoa pouzdanosti, elektronski podnesak se potpisuje kvalifikovanim elektronskim potpisom, ako time korisnik preuzima određene obaveze ili se odriče svojih prava, dok organ može i u drugim slučajevima zahtevati potvrdu autentičnosti podneska, tako da on bude potpisan svojeručnim potpisom ili kvalifikovanim elektronskim potpisom korisnika. Smatramo da bi ovu odredbu trebalo dodatno precizirati, kako bi se izbegle situacije u kojima bi organi za sve vrste usluga elektronskog upravnog postupanja zahtevale i potpisivanje elektronskih podnesaka kvalifikovanim elektronskim potpisom korisnika ili digitalizovanom verzijom svojeručnog potpisa korisnika, to jest, kako se ne bi tumačilo da obaveza uplate takse i naknade, čak i ako nastupa nakon izdavanja akta, znači i preuzimanje obaveze u smislu ovog zakona, ili da se u podnošenje elektronskih podnesaka kao što su zakazivanje termina kod organa ili učestovovanje u javnoj raspravi na portalu eUprava uslovljavaju svojeručnim ili kvalifikovanim elektronskim potpisom. Sa druge strane, budući da su drugim zakonima i podzakonskim aktima propisani slučajevi u kojima podnesci moraju biti potpisani – kao što je podnošenje zahteva za pristup informacijama od javnog značaja, smatramo da bi stav 2. ovog člana trebalo dopuniti tako da bude propisano da organ može zahtevati elektronsku potvrdu autentičnosti podneska i u drugim slučajevima, kada je to izričito propisano drugim zakonom ili podzakonskim aktom.

Članom 49. Nacrta propisana su pravila o elektronskom dostavljanju, koja je potrebno jasnije formulisati. Naime, stavom 1. ovog člana propisano je da se elektronski dokument smatra lično preuzetim kada korisnik kvalifikovanim elektronskim potpisom potvrdi prijem, čime se automatski generiše elektronska povratnica organu, dok se stavom 3. istog člana propisuje da se elektronski dokument ili podatak smatraju lično preuzetim kada organ naprednim elektronskim pečatom potvrdi prijem automatski generisane elektronske povratnice. Sa jedne strane možemo razumeti potrebu zakonopisca da pravila o elektronskom dostavljanju upodobi pravilima o dostavljanju pismena u papirnom obliku, ali smatramo da je potvrda prijema elektronskog dokumenta kvalifikovanim elektronskim potpisom od strane korisnika zahtev koji komplikuje elektronsku upravu i u

suprotnosti je sa nekim rešenjima, npr. postupkom objedinjene procedure za izdavanje građevinskih dozvola, čiju efikasnost u potpunosti može dovesti u pitanje. Ovo naročito ako se uzme u obzir širok spektar usluga koje se mogu pružati privredi i građanima, kao što je zakazivanje termina pred organom i sl. Ova odredba takođe nije u skladu sa postojećim softverskim rešenjima, kao ni sa Nacrtom Zakona o elektronskom dokumentu, elektronskoj identifikaciji i uslugama od poverenja u elektronskom poslovanju, kojima je izričito predviđena mogućnost postojanja usluge kvalifikovane elektronske dostave, putem koje se pošaljiocu izdaje potvrda prijema elektronske poruke od strane pružaoca usluge i potvrdu dostave elektronske poruke primaocu, koja se, u smislu tog Nacrta, ujedno smatra i elektronskom dostavnicom. Stoga smatramo da je bolje zadržati samo odredbu stava 3. ovog člana Nacrta zakona o elektronskoj upravi, kao i da je potrebno da se izvrše dodatna upućivanja na i usklađivanje sa odredbama budućeg Zakona o elektronskom dokumentu, elektronskoj identifikaciji i uslugama poverenja u elektronskom poslovanju, naročito ako je intencija zakonodavca da ove propise usvaja u jedinstvenom paketu mera za unapređenje elektronskog poslovanja i elektronskog upravnog postupanja.

Nacrtom zakona propisani su relativno dugi rokovi za donošenje podzakonskih akata za sprovođenje ovog zakona – 6 meseci, dok je rok za uspostavljanje jedinstvene informaciono-komunikacione mreže organa, servisne magistrale organa za razmenu podataka iz elektronskog registra, uspostavljanje elektronskih registara i postavljanje aplikativnih rešenja za prijem svih vrsta podnesaka 12 meseci od dana stupanja na snagu ovog zakona, što može dovesti u pitanje efikasnu implementaciju zakona i transparentnost postupka u kome će se ti podzakonski akti doneti. (članovi 60-66). Smatramo da bi podzakonska akta, bar u načelu, trebalo da budu pripremljena i predstavljena zajedno sa tekstom Nacrta zakona, jer je poznato da ključne efekte reformi upravo donose podzakonska akta.

Pozdravljamo jasnu opredeljenost zakonopisca da omogući razvijanje dodatnih usluga elektronske uprave u relativno kratkom roku od dana stupanja zakona na snagu, i ukazujemo na to da bi od ključnog značaja bilo da se ovi rokovi ne produžavaju. Takođe smatramo da bi bilo korisno da nadležno ministarstvo, istovremeno sa postupkom javne rasprave o Nacrtu zakona razvije i neku vrstu smernica za razvijanje aplikativnih rešenja elektronske usluge, na osnovu postojećih dobrih praksi. Smatramo da bi ovo značajno doprinelo tome da veći broj organa razvije i ponudi elektronske upravne usluge.

NACRT ZAKONA O ELEKTRONSKOM DOKUMENTU, ELEKTRONSKOJ IDENTIFIKACIJI I USLUGAMA OD POVERENJA U ELEKTRONSKOM POSLOVANJU

Usvajanjem Nacrta zakona o elektronskom dokumentu, elektronskoj identifikaciji i uslugama od poverenja u elektronskom poslovanju, koji je izradilo Ministarstvo trgovine u konstantnom i konstruktivnom dijalogu sa predstavnicima privatnog i civilnog sektora, očekujemo dodatno unapređenje elektronskog poslovanja. Ovim zakonom se regulišu elektronski dokument, elektronska identifikacija i usluge od poverenja u elektronskom poslovanju, pri čemu bi danom njegovog stupanja na snagu prestali da važe Zakon o elektronskom potpisu i Zakon o elektronskom dokumentu.

Cilj zbog koga se donosi ovaj zakon je dalji razvoj tržišta usluga od poverenja, kroz propisivanje pravnog okvira za modernizaciju i povećanje efikasnosti rada organa javnih vlasti i drugih subjekata. Ključna zakonska rešenja su sledeća:

- Član 3. Nacrta zakona, koji uređuje obim primene Zakona, preciziran je u saradnji sa NALED-om, tako što je propisano da se odredbe Zakona ne primenjuju na usluge od poverenja koje se pružaju u okviru zatvorenog sistema, odnosno ograničenog kruga učesnika koji može biti definisan sporazumom, internim aktom ili propisom, ali se ne mogu obavezivati treća lica van tog sistema. Ovim izuzetkom je izbegnuta zamka da se opštim propisom bez potrebe ograničavaju prava javne uprave i privrede da internim aktima urede elektronsko poslovanje unutar svog sistema;
- Članom 7. Nacrta zakona je izričito propisano da se elektronskom dokumentu ne može osporiti punovažnost ili dokazna snaga samo zato što je u elektronskom obliku. Ova odredba, kao i srodne odredbe o priznavanju elektronskog potpisa, zahtevaju doslednu primenu, posebno od strane organa javne vlasti, koji nisu uvek obučeni, opremljeni i spremni da priznaju elektronski dokument i elektronski potpis, te smatramo da bi trebalo propisati kaznene odredbe za nepoštovanje ovih odredaba od strane javnih službenika, kako bi se osigurala njihova dosledna primena;
- Članom 11. propisan je način konverzije „papirnog“ dokumenta u elektronsku formu. Sa zadovoljstvom konstatujemo da je tekst ovog člana usaglašen između NALED-a, Ministarstva pravde i Ministarstva trgovine, turizma i telekomunikacija, tako što je u skladu sa potrebama sprovođenja brojnih elektronskih procedura pred organima javne uprave, a imajući pre svega u vidu iskustva u sprovođenju elektronske objedinjene procedure za izdavanje građevinskih dozvola i procedura koje sprovodi APR, proširen krug lica koji može vršiti takvu digitalizaciju. Prvobitno je Nacrt zakona takvu mogućnost davao samo izdavaocu papirnog dokumenta, što bi u potpunosti blokiralo sprovođenje e-procedura u slučaju stečaja, smrti ili drugih razloga nedostupnosti tog lica, te neposedovnja kvalifikovanog elektronskog potpisa, da bi se krug tih lica na NALED-ovu intervenciju proširio i na lica ovlašćena za overu prepisa (stav 1. tačka 1) podtač. (2) - javni beležnici) i lica koja posebnim zakonom koji uređuje tu proceduru budu ovlašćena za takvo prevođenje (stav 1. Tačka 1) podtač (3) - npr. advokati, projektanti, knjigovodje i sl.), te same imaoce javnih ovlašćenja za potrebe procedure koju sprovode (stav 2 – organi javne uprave, javna preduzeća...);
- Članom 12. propisan je način konverzije elektron-

skog dokumenta u formu „papirnog“ dokumenta, sa identičnim ovlašćenjima kao u članu 11, osim što ovde nije omogućeno da se posebnim zakonom ovlašćenje za takvo prevođenje poveri licima koji nisu javni beležnici, jer za takvim prevođenjem u procedurama pred javnom upravom neće biti potrebe, jer će svi organi javne uprave biti dužni da primaju elektronsku dokumentaciju, dok je posebnim zakonima dostava „papirne“ dokumentacije u određenim procedurama izričito onemogućena;

- Član 15. uređuje dostavljanje elektronskih dokumenata između organa vlasti i stranaka putem elektronske pošte na adresu elektronske pošte, koja je od strane organa vlasti određena za prijem elektronskih podnesaka, putem usluge kvalifikovane elektronske dostave ili drugim elektronskim putem, u skladu sa propisom.

- Deo III Nacrta zakona uređuje Elektronsku identifikaciju - Elektronska identifikacija predstavlja postupak korišćenja ličnih identifikacionih podataka u elektronskom obliku koji određuju pravno lice, fizičko lice ili fizičko lice u svojstvu registrovanog subjekta. Propisano je da se radi identifikovanja stranke kojoj se usluga pruža elektronskim putem, mogu koristiti različite šeme identifikacije, koje pružaju visok, srednji ili osnovni nivo pouzdanosti u postupku elektronske identifikacije, koji zavisi od toga da li se koristi jedan ili više faktora autentikacije i njihove pouzdanosti. Najviši nivoi pouzdanosti obično kao jedan faktor autentikacije uključuju karticu ili drugi uređaj koji je nemoguće iskopirati. Nacrt Zakona predviđa uspostavljanje i vođenje Registra pružalaca usluga elektronske identifikacije i šema elektronske identifikacije, u kome se vodi evidencija o pružaocima usluga elektronske identifikacije, kao i o šemama elektronske identifikacije. Član 20. Nacrta zakona propisuje da se šema elektronske identifikacije koje su upisane u Registar mogu koristiti za utvrđivanje identiteta stranke u komunikaciji sa organom javne vlasti, te da je identitet stranke utvrđen putem registrovane šeme visokog nivoa pouzdanosti, takva identifikacija ima isto dejstvo kao potpis stranke na podnesku. Tim članom je propisano i da se za identifikacija mogu koristiti šeme srednjeg ili niskog nivoa, pod uslovom da su rizik od zloupotrebe i moguća šteta od zloupotrebe takvi da nije neophodno koristiti šemu visokog nivoa pouzdanosti. Naravno, ovakvo ograničenje obavezuje obrađivača propisa da procenjuje ovaj rizik tokom izrade posebnog propisa i ne može za posledicu imati relativizaciju dejstva samog tog propisa. Na primedbe NALED-a je u član 20. uneta i odredba da se za utvrđivanje identiteta u elektronskom poslovanju mogu koristiti i šeme elektronske identifikacije koje nisu upisane u Registar, ovo naravno za potrebe poslovanja u privredi.

- Deo IV Nacrta zakona uređuje pružanje usluge od poverenja u elektronskom poslovanju, koje se zasnivaju na tome da pružalac usluge garantuje verodostojnost pojedinih podataka i to u oblasti elektronskog potpisa, elektronskog pečata, elektronskog vremenskog žiga, elektronske dostave, autentikacije veb sajtova i elektronskog čuvanja dokumenta. Propisane su odgovornosti pružaoca usluga od poverenja i uslovi koje treba da ispune, kako bi njihova usluga mogla da se smatra uslugom od poverenja. Propisano je i da usluge od poverenja mogu da se pružaju i kao kvalifikovane usluge od poverenja, te da u tom slučaju pružalac kvalifikovane usluge od poverenja mora da ispuni posebne tehničke, organizacione i bezbednosne uslove, kako bi obezbedio viši nivo pouzdanosti usluge koju pruža. Kvalifikovanim uslugama od poverenja se obezbeđuje pravno dejstvo i dokazna snaga dokumenata i podataka koji se koriste u elektronskom obliku. Da bi obavljao kvalifikovanu uslugu od poverenja, pružalac kvalifikovanih usluga od poverenja je u obavezi da se upiše u Registar koji vodi ministarstvo nadležno za primenu ovog Zakona, a Ministarstvo je dužno da objavi javnu listu kvalifikovnih usluga od poverenja, koja se izvodi iz Registra. Član 40. Nacrta zakona propisuje da je kvalifikovana usluga poverenja koju pruža strani pružalac usluge od poverenja, ravnopravna sa domaćom, ako je to regulisano i potvrđeno međunarodnim sporazumom. Smatramo da je izuzetno bitno obezbediti efikasnu implentaciju ove odredbe u praksi, kako se ne bi ograničio obim elektronskog poslovanja.

- Deo V Nacrta zakona - Pojedine vrste usluga od poverenja je ključan za primenu jer sadrži odredbe o ključnim instrumentima elektronskog poslovanja (elektronskom potpisu, elektronskom pečatu, elektronskom sertifikatu, vremenskom žigu), ali i pravnom dejstvu upotrebe tih instumenata, te dostavi i čuvanju elektronskih dokumenta nastalih u tom poslovanju.

- Član 42. Nacrta zakona propisuje „napredni“ elektronski potpis, a taj član donosi i ključnu novinu u odnosu na Zakona o elektronskom potpisu, a to je uvođenje „naprednog“ elektronskog pečata, iako taj pojam „visi“ u našem pravnom sistemu, u kome je još 2009. godine, usvajanjem važećeg Zakona o privrednim društvima, ukinut pečat kao davno prevaziđen način potvrđivanja pravnog subjektiviteta i identiteta zastupnika pravnog lica. Prema Nacrtu zakona, pečatilac je pravno lice, fizičko lice ili fizičko lice u svojstvu registrovanog subjekta, u čije ime se kreira elektronski pečat, i čiji su identifikacioni podaci navedeni u sertifikatu na osnovu koga je kreiran taj elektronski pečat. Ovakvo određenje elektronskog pečata i nije baš u skladu sa relevantnom Uredbom 910/2014 Evropske unije, koja je usmerena na to da se elektronski pečat izdaje samo pravnim licima, a da ga pravna lica koriste kako bi se dokazalo poreklo i integretit elektronskih dokumenata. „Napredni elektronski pečat“ je dakle propisan u skladu sa evropskom regulativom, ali se ne možemo oteti utisku da je sadržaj citirane EU Uredbe posledica kompromisa zemalja članica, od kojih neke nisu mogle da se odreknu loše navike upotrebe pečata, iako je identifikacija zastupnika pravnog lica kroz kvalifikovani elektronski potpis više nego dovoljna i pouzdana. Nacrtom zakona je propisano da kvalifikovani elektronski potpis ima isto pravno dejstvo kao svojeručni potpis, a da kvalifikovani elektronski pečat na e-podnesku u upravnom postupku ima isto pravno dejstvo kao i svojeručni potpis,

kao i da upravni akt izdat u formi elektronskog dokumenta umesto pečata, odnosno potpisa službenog lica, sadrži kvalifikovani elektronski pečat tog organa. (članovi 50. i 51. Nacrta). Ovakva formulacija stvara konfuziju u pogledu obaveznosti istovremenog korišćenja i kvalifikovanog elektronskog potpisa i kvalifikovanog elektronskog pečata u poslovnoj i administrativnoj komunikaciji, naročito u situacijama kada sektorski propisi zahtevaju i svojeručan potpis i pečat za punovažnost papirnog dokumenta (upravni akti, bankarski ugovori, nalozi za plaćanje...). Drugim rečima, neće biti jasno kada se po pravilu koristi elektronski potpis, kada elektronski pečat, a kada se zahteva upotreba oba. Bez obzira na motiv unošenja ove odredbe i navedenu Uredbu EU, sugerišemo da upotrebu kvalifikovanog elektronskog pečata nikako ne treba propisivati kao uslov za punovažnosti pravnog posla, niti u praksi treba insistirati na upotebi tog pečata. Dakle, korišćenje kvalifikovanog elektronskog pečata u našem pravnom sistemu možda treba zahtevati samo od javne uprave, a od privrednih subjekata samo u vršenju javnih ovlašćenja ili obavljanju „licenciranih poslova“ (javni beležnici, projektanti, advokati i sl.). Privrednim subjektima pak treba prepustiti da se sami opredele da li žele ili ne da pored kvalifikovanog elektronskog potpisa koriste i kvalifikovani elektronski pečat, s tim što im treba skrenuti pažnju da u poslovanju sa inostranstvom upotreba takvog pečata možda jeste uslov punovažnosti pravnog posla;

- Članom 50. Nacrta zakona je propisano pravno dejstvo elektronskog potpisa, te da kvalifikovani elektronski potpis ima isto pravno dejstvo kao i svojeručni potpis. Sa zadovoljstvom konstatujemo da je prihvaćena sugestija NALED-a da se suzi krug pravnih poslova koji se ne mogu preduzimati u formi elektronskog dokumenta, tako da je st. 4. i 5. ovog člana propisano da se u formi elektronskog dokumenta ne mogu preduzimati isključivo pravni poslovi za koje je posebnim zakonom propisano da se sačinjavaju u formi overe potpisa, solemnizovanih isprava ili javnobeležničkih zapisa, kao ni testament, menica, ček i drugi pravni poslovi za koje je posebnim zakonom propisano da se ne mogu preduzeti u elektronskoj formi. Da nije prihvaćena ova sugestija i da je ostala formulacija da se kvalifikovani elektronski potpis ne može koristiti u slučaju svih poslova za koje je propisana obavezna pisana forma, elektronsko poslovanje bi bilo u potpunosti obesmišljeno. Izuzetno je značajno i što je prihvaćena NALED-ova sugestija da se propiše mogućnost da se posebnim zakonom propiše kada kvalifikovani elektronski potpis može da zameni overu svojeručnog potpisa (član 50. stav 3.), jer takva odredba uvažava činjenicu da identifikaciju potpisnika kvalifikovanim elektronskim potpisom vrši sertifikaciono telo koje je taj potpis izdalo u vršenju javnih ovlašćenja, pa je nepotrebno da to potvrđivanje dodatno vrši i neki drugi imalac javnih ovlašćenja (npr. javni beležnik).

- Nacrtom zakona su propisani i uslovi za elektronsko čuvanje dokumenata. Reguliše se priprema dokumenta za pouzdano elektronsko čuvanje, čime se obezbeđuje da svi bitni elementi sadržaja izvornog dokumenta budu preneti u dokument koji se elektronski čuva, odnosno da dokument koji se elektronski čuva bude veran izvornom dokumentu. Pouzdano elektronsko čuvanje obezbeđuje mogućnost dokazivanja validnosti kvalifikovanog elektronskog potpisa odnosno pečata tokom celog perioda čuvanja. Kada je u pitanju čuvanje javne arhivske građe i dokumentarnog materijala u elektronskom obliku, propisano je njihovo čuvanje u skladu sa uslovima za pouzdano elektronsko čuvanje dokumenta, tako da se osigura dugotrajno čuvanje elektronske arhivske građe, njeno održavanje, migriranje odnosno prebacivanje na nove nosače u propisanim formatima sve do predaje elektronske arhivske građe nadležnom arhivu, a po pravilu kada baze podataka postanu zatvorene, a elektronski dokumenti do kraja dovršeni. Ono što je posebno značajno za smanjenje troškova kako javne administracije, tako i privrednih subjekata, jeste propisivanje mogućnosti uništavanja izvornih dokumenata nakon njihove digitalizacije i poveravanja na čuvanje pružaocu usluge kvalifikovanog čuvanja el. dokumenata, osim u slučajevima kada je drugim propisom drugačije uređeno (član 65). Kako bi ova odredba bila sprovodiva u praksi, neophodno je precizirati u propisima kojima se uređuje arhiviranje da se ova odredba može primeniti na sve izvorno papirne dokumente koji ne predstavljaju arhivsku građu, kao i definisati precizno pojam arhivske građe na način da bude jasno da dokumenta za koja je predviđeno trajno čuvanje predstavljaju arhivsku građu. Na ovaj način će biti omogućeno uništavanje kilometarske papirne dokumentacije koja se i sada ne smatra arhivskom građom i čuva se od 3 do 10 godina (fakture, otpremnice, nalozi za plaćanje itd.) i njeno dalje čuvanje i korišćenje u pravnom saobraćaju u digitalnom obliku. Svakako se nadamo da će sprovođenje u delo odredbi navedenih zakona u doglednom roku smanjiti papirnu dokumentaciju, a popularizovati izvorno elektronske dokumente, te će digitalizacija papirnih dokumenata biti sve ređa pojava.

- Nacrtom zakona je predviđeno donošenje podzakonskih akata u roku od godinu dana, što će dodatno prolongirati njegovo sprovođenje u praksi. Stoga apelujemo na Ministarstvo trgovine, turizma i telekomunikacija da se podzakonska akta donesu u najkraćem mogućem roku i nudimo kapacitete NALED-ovog Saveza za e-upravu.

SET NACRTA ZAKONA USMERENIH NA UNAPREĐENJE OBUKE JAVNE UPRAVE – NACIONALNA AKADEMIJA

U cilju ispunjavanja jednog od ciljeva Strategije reforme javne uprave u Republici Srbiji (Službeni glasnik RS br. 9/14 i 42/14 – ispravka), uspostavljanje usklađenog javno-službeničkog sistema zasnovanog na zaslugama i unapređenje upravljanja ljudskim resursima u javnoj upravi, pripremljen je set nacrta zakona usmerenih na unapređenje rada - obuke javne uprave i to: Nacrt zakona o izmenama i dopunama Zakona o državnim službenicima (“Sl. glasnik RS”, br. 79/05; 83/05; 64/07; 67/07, 116/08, 104/09, 99/14); Na-

crt zakona o izmenama i dopunama Zakona o zaposlenima u autonomnim pokrajinama i jedinicama lokalne samouprave ("Sl. glasnik RS", br. 21 od 4. marta 2016) i Nacrt zakona o Nacionalnoj akademiji za stručno usavršavanje u javnoj upravi.

Usvajanjem Zakona o Nacionalnoj akademiji za stručno usavršavanje u javnoj upravi, ta akademija se uspostavlja kao centralna institucija sistema stručnog usavršavanja svih zaposlenih u javnoj upravi Republike Srbije (član 3. stav 1. Nacrta zakona), a izmenama Zakona o državnim službenicima i Zakona o zaposlenima u autonomnim pokrajinama i jedinicama lokalne samouprave propisuje se sveobuhvatan program stručnog usavršavanja zaposlenih u javnoj upravi, od opštih programa obuke, koji obuhvataju uvodne programe obuke, opšte programe kontinuiranog usavršavanja i sektorske programe kontinuiranog usavršavanja, preko programa obuke rukovodilaca, do posebnih programa obuke zaposlenih i funkcionera, u skladu sa specifičnim potrebama delokruga i nadležnosti vezanih za pojedina mesta i vrste poslova ili potrebe grupe korisnika. Navedenim izmenama Zakona Nacionalnoj akademiji za stručno usavršavanje u javnoj upravi (u daljem tekstu: Nacionalna akademija) je poveren širok spektar nadležnosti, od selekcije i akreditacije predavača i drugih sprovodilaca svih programa stručnog usavršavanja zaposlenih u javnoj upravi, preko akreditacije tih programa, do njihovog vrednovanja i verifikacije. Nacionalnoj akademiji se u nadležnost poverava čak i davanje prethodnih mišljenja-saglasnosti na obavezne elemente posebnih programa obuke, koje donosi rukovodilac jedinice lokalne samouprave. Uz ovako širok dijapazon nadležnosti postavlja se prethodno pitanje da li odabrani organizacioni oblik – organ uprave/ posebna organizacija sa svojstvom pravnog lica, koja ne čelu ima direktora sa vrlo širokim ovlašćenjima, može da obezbedi dovoljnu kontrolu i transparentnost u radu ovakve institucije.

NALED je svestan potrebe podizanja stručnih kapaciteta kompletne javne uprave, i u tom smislu pozdravlja inicijativu da se uspostavljanjem Nacionalne akademije obezbede sistemski uslovi za obuku svih zaposlenih u javnoj upravi. Međutim, smatramo da je potrebno oprezno izbalansirati mesto i ulogu Nacionalne akademije u postojećem obrazovnom sistemu Republike Srbije, vodeći računa i o kontinuiranom i dinamičnom reformskom procesu Vlade RS, koji podrazumeva hitne i vrlo specifične obuke, koje su po pravilu projektno finansirane.

Naime, ako je zauzeto stanovište da se Nacionalnoj akademiji poveri stručno usavršavanje najšire definisanog pojma javne uprave, u koje pored državne uprave i jedinica lokalne samouprave i AP, odnosno njihovih organa, organizacija i službi, spadaju čak i nezavisna regulatorna tela, javne agencije, ustanove, javna preduzeća, pa čak i pojednici kojima su poverena javna ovlašćenja (javni beležnici, stečajni upravnici, izvršitelji...), onda se nameće pitanje opravdanosti poveravanja široko definisanog kruga gore pomenutih nadležnosti i mogućnosti njihovog sprovođenja. U tom smislu je pre svega diskutabilno da li Nacionalna akademija treba i može da akredituje i odobrava sektorske programe kontinuiranog usavršavanja i posebne programe obuka zaposlenih i rukovodilaca kompletne javne uprave ili je prava mera da joj se takve nadležnosti povere u realizaciji uvodnih programa obuke i opštih programa kontinuiranog usavršavanja zaposlenih i rukovodilaca u javnoj upravi. U protivnom bi se nametnulo pitanje da li Nacionalna akademija zbog svog statusa i pravila akreditacije može dovoljno brzo i efikasno reagovati na potrebe za obukama koje nameću reformski procesi i specifičnosti pojedinih segmenata javne uprave. Pri tome, način na koji su sada predložena pravila akredtacije manje vode računa o kvalitetu, a više o formalnim zahtevima (prostor, oprema). Takođe, nameće se pitanje da li stručnjaci za specifične oblasti koje treba da obuhvate sektorski programi kontinuiranog usavršavanja i posebni programi obuka treba da pohađaju obuke u cilju akreditacije pri Nacionalnoj akademiji i da li će takav zahtev iz tih programa isključiti strane stručnjake, profesore univerziteta i članove radnih grupa za izradu propisa i sprovođenje reformi, koji imaju specifična znanja koja je potrebno preneti zaposlenima u javnoj upravi. Skrećemo pažnju i na to da je potrebno preispitati odredbu po kojoj su materijali akreditovanih programa sastavni deo evidencije programa, koju vodi Nacionalna akademija, obzirom na to da neki predavači, naročito strani, insistiraju na dostupnosti tih materijala isključivo učesnicima obuke, što je njihov uslov za sprovođenje pre svega specijalističkih obuka. Takođe, neophodno je povesti računa da sistem akreditacije ne blokira obuke iz donatorskih sredstava, s obzirom na to da se projektno finansiranje po pravilu vrši kroz donatorske procedure, koje isključuju primenu propisa Republike Srbije.

Na kraju još jednom pozdravljamo inicijativu da se osnivanjem Nacionalne akademije podigne nivo stručnosti kompletne javne uprave, ali pozivamo resorno ministarstvo da preispita pojedina predložena zakonska rešenja sa ciljem da se uspostavljanjem akademije pre svega obezbedi kontinuirana obuka zaposlenih u javnoj upravi, vodeći računa da su kapaciteti buduće akademije neminovno ograničeni kada se radi o samostalnom izvođenju utvrđenih programa kao i o akreditaciji predavača i programa za sticanje specifičnih znanja .

NACRT ZAKONA O UPISIMA U KATASTAR

NALED je uzeo aktivno učešće u Reformi katastra, od koje su velika očekivanja u domenu povećanja pravne sigurnosti u ovu najznačajniju javnu knjigu, pre svega kroz povečanje efikasnosti RGZ-a u njenom vođenju i ažurnosti upisanih podataka.

Zatečeno stanje u ovoj oblasti je bilo više nego nezadovoljavajuće. Postupanje po zahtevima je bilo neažurno, kako zbog sporosti teritorijalnih službi RGZ-a, tako i zbog zloupotreba prava stranaka na zabeležbe, koje su odlagale postupanje po naknadno podnetim zahtevima. Stanje je dodatno iskomplikovao izlobirani prioritet upisa izvršnih postupaka, čime je pouzdanost u katastar dovedena u pitanje. Princip da se upis

u katastar vrši isključivo na zahtev stranke je katastar učinio neažurnom javnom knjigom, u kojoj se upisi često vode na preminule osobe, investitore koji u katastar nisu evidentirali promet nepokretnosti koje su izgradili ili na pravne prethodnike ležernih kupaca nepokretnosti. Takođe, presude sudova se nisu upisivale ex officio po prijavi sudova, već sa zakašnjenjem, što je nosilo mogućnosti zloupotreba i izigravanja savesnih kupaca.

Nacrt zakona o upisima u katastar, koji je prezentovan tokom maja meseca ove godine, izdvaja materiju upisa u katastar i rada katastra u poseban zakon i unosi sledeće ključne novine u ovu materiju:

- Ključnu novinu donosi član 47. Nacrta zakona, koji propisuje pokretanje postupka upisa preko e-šaltera. Propisano je da su korisnici e-šaltera javni beležnici, sudovi i javni izvršitelji, koji su dužni da pravnosnažne odluke koje donose u okviru svoje nadležnosti, a javni beležnici i isprave koje overavaju, dostavljaju katastru po službenoj dužnosti preko e-šaltera. Smatramo da je trebalo propisati jedinstven rok od 24 časa za dostavu, jer nema razloga da se propisuju različiti rokovi za različite obveznike. Stavom 4. je obaveza dostavljanja propisana i za državne organe, JLS i druge subjekte, kojima je posebnim zakonom propisna obaveza da odluku koju donose dostave nadležnom organu radi upisa. Mogućnost dostave preko e-šaltera je propisana i za advokate, preduzetnike i pravna lica upisana u registar posrednika u prometu nepokretnosti, kao i za geodetske organizacije. Propisano je i da je obveznik plaćanja takse uvek lice u čiju korist se upis vrši, te da plaćanje takse nije uslov za upis, obzirom da je ažurnost katastra od prioritetnijeg značaja od same naplate takse. Stavom 9. je propisano široko ovlašćenje za prevođenje papirnog u elektronski dokument od stane svih gore pobrojanih korisnika e-šaltera, koji su dužni da papirni dokument arhiviraju u skladu sa zakonom, čime se obezbeđuje efikasno sprovođenje ove elektronske procedure. Izuzetno je bitna i odredba stava 12, koja propisuje obavezu RGZ-a da obezbedi javnu dostupnost podataka o podnetim zahtevima, od momenta podnošenja zahteva, neprekidno i bez nakande, preko svoje internet stranice;
- Najproblematičnije su odredbe o redosledu odlučivanja o upisu (Član 51. Nacrta zakona) i to pre svega zbog prioritetnog rešavanja zabeležbe rešenja o izvršenju (izvršnog postupka), koja je izlobirana tokom prethodnih izmena Zakona o državnom premeru i katastru. Problem je što samim izostavljanjem tog prioriteta u Nacrtu zakona problem neće biti rešen, jer je članom 155. stav 2. Zakona o izvršenju i obezbeđenju ("Sl. glasnik RS", br. 106/15, 106/16) propisano da je "organ koji vodi katastar nepokretnosti dužan da upiše zabeležbu rešenja o izvršenju u roku od 72 časa od prijema zahteva za upis, inače se smatra da je zabeležba upisana istekom 72 časa od prijema zahteva za upis." Uvođenje pravila „ćutanje uprave znači odobrenje" u ovako delikatnu materiju (uticanje na sticanje prava vlasništva na nepokretnostima) je više nego neprimereno, pa rešenju tog problema treba urgentno pristupiti ili kroz hitnu izmenu Zakona o izvršenju i obezbeđenju – brisanje odredbe iz člana 155. stav 2. tog zakona, što je jedino dosledno rešenje ili ceo problem treba relativizovati tako što će se svi zahtevi za promenu upisa prava svojine uneti u član 51. Nacrta zakona kao prioritetni;
- Bitna je i novina koju donosi član 52. stav 4. Nacrta zakona koji postupanje Službe katatstra po ispravi koju dostavlja javni beležnik svodi na formalnu proveru ispunjenosti uslova za upis, tj. proveru činjenica iz člana 38. stav 2. Nactra zakona (pravilno označenje nepokretnosti i potpunost podataka o prenosiocu i sticaocu). Smatramo da treba preispitati mogućnost da se formalnost provere proširi i na isprave koje dostavljaju drugi imaoci javnih ovlašćenja, a pre svega sudovi, koji takođe poznaju zakon, pa nema potrebe da Služba za katastar proverava zakonitost takvog upisa. Benefit formalizacije ove procedure se ogleda i u skraćenju rokova za postupanje po takvoj prijavi na tri dana (stav 10.)

NACRT ZAKONA O PLANSKOM SISTEMU

Razlog za donošenje ovog zakona je potreba da se uspostavi efikasan, transparentan, koordinisan i realističan sistem planiranja Republike Srbije i jedinica lokalne samouprave, koji pokriva sve ključne aspekte socijalne i ekonomske razvojne politike i regionalnog i prostornog razvoja, uz optimalno korišćenje budžetskih sredstava, obezbeđenje održivog rasta i razvoja Republike Srbije, uključujući jedinice lokalne samouprave, kao i efikasno sprovođenje procesa pristupanja Evropskoj uniji, posebno u kontekstu zahteva koji proističu iz Pregovaračkih poglavlja 17 – Ekonomska i monetarna politika i 22 – Regionalna politika i koordinacija strukturnih instrumenata.

Nacrtom zakona se propisuju formati i obavezna sadržina različitih planskih dokumenata, a u cilju ujednačavanja prakse, jer se jedino na taj način može omogućiti uspostavljanje konzistentnog, efikasnog i transparentnog planskog sistema. Važeći propisi ne omogućavaju učesnicima planskog sistema da sa sigurnošću odrede kada donose strategiju, a kada program, niti šta sve ti dokumenti javnih politika i akcioni planovi treba da sadrže. Nije uređeno ni do kog nivoa, u zavisnosti od vrste dokumenata javnih politika, treba da se razrađuju mere javnih politika i njihova implementacija, niti to na koji način se utvrđuju efekti njihovog sprovođenja. Koncept dokument nije prepoznat kao posebna vrsta dokumenta javnih politika, što praksi uskraćuje ovaj izuzetno koristan i efikasan istrument za utvrđivanje javnih politika. Dokumenti razvojnog planiranja, koji su po svojoj suštini planski dokumenti najšireg obuhvata i najvišeg značaja za donosioca, nisu jasno definisani i pozicionirani u planskom sistemu, niti je propisano kako se ciljevi koji su postavljeni tim dokumentima, uključujući i prioritete Vlade, transponuju u dokumente javnih politika, pa se Nacrtom zakona se taj problem rešava na optimalan način. Uvažena je i činjenica da planski dokumenti, propisani zakonom koji uređuje budžetski sistem i zakonom koji uređuje prostorno i urbanističko planiranje, imaju određene specifičnosti i već prepoznatljive nazive, pa je u tom smislu propisana

mogućnost odstupanja od opštih pravila propisanih Nacrtom zakona. U svakom segmentu Nacrta zakona vodi se računa o tome da se ne ugroze izvorne i ustavom garantovane nadležnosti lokalne vlasti u domenu planiranja, a obezbeđuje se uklapanje planskih akata lokalne vlasti u konzistentan planski sistem, čime se obezbeđuje puna transparentnost planskog sistema u Republici Srbiji, kao i praćenje sprovođenja javnih politika na svim nivoima implementacije.

Nacrtom zakona se obezbeđuje delikatno povezivanje srednjoročnog planiranja od strane javne uprave sa budžetskim planiranjem, a izveštavanje o sprovođenju srednjoročnih planova treba da obezbedi kako transparentnost rada javne uprave, tako i prikupljanje podataka o sprovođenju utvrđenih mera javnih politika od strane svih nivoa nadležnih za implementaciju tih mera. Posebno se vodilo računa o tome da se obaveze vezane za srednjoročno planiranje implementiraju u skladu sa realnim mogućnostima javne uprave, zbog čega je propisano odloženo dejstvo ovih odredbi na organe lokalne samouprave i autnomne pokrajine.

Nacrtom zakona se eksplicitno uvodi i obaveza praćenja i vrednovanja usvojenih javnih politika i propisa. Ovakva obaveza nije eksplicitno propisana nijednim zakonom, a svedoci smo da se propisi i dokumenti javnih politika (strategije i programi) retko menjaju, odnosno „popravljaju", što bi po pravilu trebalo činiti nakon protoka roka u kome se mogu sagledati početni efekti istih, a ne tek u momentu kada se suštinske menjaju javne politike, odnosno ključne mere kojima se one sprovode. U praksi se odredbe propisa preispituju i menjaju po pravilu samo na inicijativu privrednika ili organa koji implementira propis, i to po pravilu tek onda kada pojedina rešenja stvaraju veliki problem u poslovanju, parališu sprovođenje neke administrativne procedure ili onemogućuju primenu propisa koji je u žiži interesovanja javnosti. Ovakvo stanje je posledica odsustva obaveze sprovođenja ex-post analize efekata propisa, koja podrazumeva kontinuirano preispitivanje efekata svih propisa i vrednovanje sprovođenja javnih politika, u cilju njihovog unapređenja. Zbog odsustva ove obaveze dolazi do gomilanja neefikasne, tj. suvišne i štetne regulative, koja opterećuje poslovanje privrednim subjekatima i život građanima, sve do momenta kada se utvrdi da je regulatorni okvir u konkretnom domenu toliko nepovoljan da je neophodno preduzeti najskuplji i najtraumatičniji regulatorni instrument za prevazilaženje ovakvog stanja, a to je sveobuhvatna analiza svih ili grupe propisa i stavljanje van snage štetnih i suvišnih propisa, tzv. giljotina propisa, koja je u Srbiji sporovođena tokom 2009-2010. godine, pod nazivom Sveobuhvatna reforma propisa (SRP). Sveobuhvatno preispitivanje propisa je karakteristično upravo za države koje ne sprovode ex-post analize efekata propisa. Ova palijativna regulatorna mera je dobra za najavu reformskog pravca i otpočinjanje procesa reformi, ali njeno često sprovođenje nije dobra preporuka investitorima, koji očekuju predvidiv i konzistentan pravni okvir za svoje poslovanje. Zbog navedenog se Nacrtom zakona propisuje obaveza sprovođenja ex-post analize efekata kako dokumenata javnih politika, tako i propisa. To nije nikakva dodatna obaveza, jer se ona i sada podrazumeva, samo što eksplicitno nije propisana. Tvrditi drugačije, bilo bi isto što i reći da nakon usvajanja propisa i dokumenata javnih politika, njihovi donosioci, odnosno predlagači ne prate implementaciju istih.

Uspostava jedinstvenog informacionog sistema, u koji će se unosti dokumenti javnih politika, srednjoročni planovi i izveštaji o sprovođenju istih, obezbediće efikasno i konzistentno planiranje na svim nivoima, jer će podrazumevati precizno utvrđivanje mera za sprovođenje javnih politika, kao i označavanje organa javne uprave koji te mere sprovode, rokova za njihovo sprovođenje i pokazatelja učinka na osnovu kojih će se vrednovati efekti njihove implementacije. Opšti ciljevi dokumenata razvojnog planiranja će se tako, preko opštih i posebnih ciljeva dokumenata javnih politika i mera za njihovo postizanje, te dalje kroz razradu plana aktivnosti od strane učesnika u planskom sistemu koji utvrđuju javne politike, implementirati u praksi kroz srednjoročne planove učesnika u planskom sistemu koji te aktivnosti sprovode. Uspostavljanje ovog neprekinutog lanca planiranja omogućava se doslednom implementacijom rešenja iz Nacrta zakona, a njihovu punu implementaciju, kao i kontrolu i transparentnost tog sistema omogućiće upravo ovaj informacioni sistem. Iako elektronski informacioni sistemi kod radnika javne uprave po pravilu uzrokuju strah od usložnjavanja postojećih procedura, u konkretnom slučaju će olakšati poslove u vezi sa planiranjem, jer će u praksi obezbediti automatsko generisanje delova planskih dokumenata i izveštaja o njihovom sprovođenju. Želimo da ukažemo na to da su učesnici javne rasprave iz redova predstavnika lokalnih vlasti, pravilno sagledali sve benefite mera propisanih Nacrtom zakona i da su tražili da budu dosledno uključeni u Planski sistem koji se ovim propisom uspostavlja. Upravo je u skladu sa njihovim zahtevom proširen krug obveznika srednjoročnog planiranja na lokalnom nivou, s tim što je lokalnoj vlasti ostavljeno da svojim aktima, u skladu sa svojim mogućnostima, urede sistem kontrole sprovođenja analize efekata tokom izrade dokumenata javnih politika i propisa, kao i kontrole srednjoročnog planiranja na lokalnom nivou. Kako bi se obaveza analize efekata sa zakona proširila i na druge propise, kao i na dokumente javnih politika koji sadrže mere sa značajnim efektima, uključujući i propise i dokumente javnih politika koje donose jedinice lokalne samouprave, te kako bi se obezbedilo sprovođenje ex-post analize efekata propisa i dokumenata javnih politika i kako bi se propisala obaveza srednjoročnog planiranja na način da obezbeđuje praćenje sprovođenja javnih politika, neophodno je takve obaveze propisati zakonom. Vlada je mogla da ove obaveze propiše svojim poslovnikom za ministarstva, ali jedino je zakonom moguće ovu obavezu proširiti na sve donosioce propisa i planskih dokumenata kojima se utvrđuju i sprovode javne politike, a u cilju uspostavljanja efikasnog planskog sistema i stimulativnog regulatornog okvira na svim nivoima vlasti, što je jedini pravilan pristup ako želimo da ostvarimo suštinski i sistemski

napredak u ovom domenu.
Pripremljeni su i nacrti metodologija koje će se usvojiti nakon usvajanja ovog zakona, kojima će se odrediti nivo detaljnosti analize efekata koja se sprovodi prilikom izrade dokumenata javnih politika i propisa, kao i kada se analiza efekata propisa ne sprovodi, zbog ograničenih efekata ili razloga hitnosti.
Ovim Nacrtom zakona uređuje se i obaveza sprovođenja konsultacija prilikom izrade dokumenta javnih politika i propisa, a podzakonskim aktom će se urediti metodi konsultacija, kako bi se u konkretnoj situaciji odabrao optimalan metod konsultacija, čija je svrha da obezbede inpute neophodne za izradu kvalitetnog i efikasnog propisa. Primetno je da u praksi nije jasno razgraničeno šta je svrha sprovođenja konsultacija, a šta svrha sprovođenja javne rasprave, pa se ovim zakonom jasno definiše njihova suština i propisuju obaveze u sprovođenju. Obaveza sprovođenja javne rasprave propisana je članom 77. Zakona o državnoj upravi ("Sl. glasnik RS", br. 79 od 16. septembra 2005, 101/07, 95/10, 99/14) i članom 41. Poslovnika Vlade i odnosi se samo na zakone. Međutim, ovu obavezu je potrebno proširiti i na dokumenta javnih politika, kao i na podzakonske akte, i to iz istih gore navedenih razloga.

Takođe, primetno je da se regulatorne aktivnosti često sprovode nekoordinisano sa planiranjem javnih politika, usled čega se dokumenati javnih politika, pre svega strategije i programi, u praksi ne implementiraju u dovoljnoj meri, a mnogi propisi, koji pre svega treba da budu instrumenti za sprovođenje javnih politika, donose se bez jasne predstave o efektima koje treba da postignu u oblastima sprovođenja javnih politika, zbog čega postaju suvišna i štetna regulativa. Dakle, nepovezivanje procesa planiranja javnih politika i izrade propisa u jedinstven proces rezultira neefikasnošću planskog sistema i regulatornog okvira za poslovanje i život građana. Zbog toga se Nacrtom zakona propisuje obaveza sprovođenja analize efekata javnih politika prilikom izrade svih dokumenata javnih politika i povezivanje tog procesa sa procesom analize efekata propisa, kada se mere javnih politika sprovode putem propisa. Takav sistem obezbeđuje usklađivanje pravnog okvira za poslovanje i život građana u Srbiji sa vizijom razvoja sadržanom u najvišim planskim aktima države i merama definisanim u dokumentima javnih politika. Drugim rečima, obezbeđuje se efikasan planski sistem i povoljan regulatorni okvir za razvoj društva.

REŠAVANJE PRIORITETNIH ZAHTEVA PRIVREDE

SIVA KNJIGA 9 – PREGLED REZULTATA

U prvom i drugom kvartalu 2017. godine nije urađeno mnogo na sprovođenju preporuka iz Sive knjige 9. Ipak, postoje neke ohrabrujuće informacije, ali i zabrinjavajući stavovi pojedinih ministarstava prema kojima nema osnova ili volje za promenu propisa koji predstavljaju nepotrebno opterećenje za privredu ili doprinose pravnoj nesigurnosti.

Pozdravljamo ipak najavu Ministarstva finansija da će se razmotriti novi tekst Pravilnika o obliku, sadržini i načinu vođenja evidencije o PDV, koji bi trebalo da se primenjuje od 1. januara 2018. godine, i nadamo se da će njime u punoj meri biti uvažena preporuka iz Sive knjige tako da se pojednostavi knjiženje dokumenata i priprema obračuna. Ministarstvo finansija takođe je ukazalo da je formirana radna grupa za izradu Nacrta zakona o naknadama za korišćenje javnih dobara, i da bi radna verzija trebalo da bude izrađena tokom 2017. godine. Izražavamo nadanje da će dugogodišnji zastoj u radu i usvajanju ovog propisa koji je od izuzetnog značaja za privredu biti prekinut i da će pravna sigurnost u oblasti javnih naknada konačno biti postignuta. Pozdravljamo i najavu Ministarstva finansija da će raditi na usvajanju preporuke u vezi sa uzajamnošću za vraćanje PDV-a. Ipak, obeshrabruje nepromenjeni stav Ministarstva finansija u pogledu određivanja kraćih rokova za povraćaj više plaćenog PDV-a, smanjivanja poreza i doprinosa na zarade i jasnog propisivanja rokova za donošenje rešenja Poreske uprave prema poreskim obveznicima paušalnog oporezivanja, budući da i dalje ostajemo čvrsto uvereni da bi usvajanje ovih preporuka imalo značajan doprinos u uspostavljanju povoljnog poslovnog okruženja.

Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja takođe je ukazalo da je preporuka iz NALED-ove Sive knjige 9 o ukidanju obaveze predaje Republičkom fondu za penzijsko i invalidsko osiguranje obrasca za upis staža, odnosno obaveze poslodavcima da dostavljaju Fondu obrazac M-4 i koje on već sadrži, već sadržana u Zaključku Vlade kojim se usvaja

Siva knjiga 9: Presek stanja, jun 2017.

R.br.	Nadležna institucija	Ukupan broj preporuka	Rešeni problemi	Delimično rešeni problemi	Nerešeni problemi	Nove preporuke
1.	Ministarstvo finansija	35	1	3	22	9
2.	Ministarstvo privrede	4	0	1	2	1
3.	Ministarstvo zdravlja	13	0	3	9	1
4.	Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja	5	0	1	4	0
5.	Ministarstvo građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture	8	3	1	2	2
6.	Ministarstvo trgovine, turizma i telekomunikacija	3	2	0	0	1
7.	Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave	2	1	0	0	1
8.	Ministarstvo rudarstva i energetike	1	0	0	1	0
9.	Ministarstvo pravde	3	0	0	3	0
10.	Ministarstvo kulture i informisanja	1	0	0	1	0
11.	Ministarstvo poljoprivrede i zaštite životne sredine	5	0	0	4	1
12.	Više ministarstava	11	0	1	6	4
13.	Skupština RS i sekretarijat za zakonodavstvo	1	0	0	1	0
14.	Narodna banka Srbije	4	0	0	4	0
15.	Lokalna samouprava	4	0	0	3	1
	UKUPNO	100	7	10	62	21

Plan prioritetnih aktivnosti za smanjenje administrativnih tereta u Republici Srbiji. Obaveza dostavljanja M-4 obrasca neće postojati od 1. januara 2019. godine za 2018. godinu. Takođe sa nestrpljenjem očekujemo više puta najavljeno i više puta odloženo usvajanje Zakona o finansijskoj podršci porodicama sa decom, kako bi se konačno sprovela preporuka NALED-a o pojednostavljivanju ostvarivanja prava na porodiljsku nadoknadu.
Na sugestiju resornog Ministarstva trgovine, turizma i telekomunikacija da je usvajanjem Zakona o oglašavanju (Službeni glasnik RS br. 6/2016), sa čijom se primenom počelo od 6. maja 2016. godine, tako što se na internet oglašavanje više ne primenjuju odredbe člana 19. i 20. Zakona o obaveznosti dostavljanja oglasne deklaracije, umesto delimično, evidentirali smo da je u potpunosti rešena preproruka 6.2. iz Sive knjige 9.

BAROMETAR PODZAKONSKIH AKATA

Od 2010. godine NALED kroz Barometar podzakonskih akata prati u kojoj meri se sprovođenje zakona omogućava pravovremenim usvajanjem podzakonskih akata. Trenutno se kroz barometar prati 23 zakona koja su doneta u proteklih sedam godina i predviđaju donošenje podzakonskih akata. Uzeti su u obzir pre svega, zakoni koji imaju najveći uticaj na poslovno okruženje.

Na osnovu detaljne analize zakonskih odredbi formirana je lista od 426 podzakonskih propisa (uredbi, pravilnika, odluka) koje je bilo (ili je još uvek) neophodno doneti kako bi se obezbedilo sprovođenje zakona i izbegla arbitrarnost u primeni. Od ukupnog broja još 181 podzakonski akt čeka na usvajanje.

Prosečno kašnjenje usvojenih podzakonskih akata kojima je prethodno istekao predviđeni rok za usvajanje je 350 dana.

ZAKLJUČAK

Iako prva polovina 2017. godine nije dala impresivne rezultate na regulatornom polju, pre svega zbog smanjene aktivnosti Narodne skupštine, pripremljen je veliki broj propisa koji čekaju usvajanje.
Vlada RS je kao regulatorne prioritete u cilju razvoja e-uprave najavila usvajanje Zakona o elektronskoj upravi i Zakona o elektronskom dokumentu, elektronskoj identifikaciji i uslugama od poverenja u elektronskom poslovanju, koji zajedno sa Zakonom o opštem upravnom postupku, usvojenim u februaru 2016. godine, predstavljaju pravni okvir koji treba da omogući razvoj moderne elektronske uprave, kao i samog elektronskog poslovanja. Napominjemo da je ključni prioritet da rešenja u tim propisima budu izbalansirana i sprovodiva u praksi, te da ne smeju da budu kočnica već uspostavljenim elektronskim procedurama javne uprave, pre svega sprovođenju objedinjene procedure za izdavanje građevinskih dozvola. Odličan primer tako izbalansiranih rešenja su odredbe Zakona o opštem upravnom postupku koje su prepustile posebnim zakonima da u skladu sa potrebama konkretne procedure propišu obaveznost elektronske komunikacije i vreme prijema podneska elektronskim putem (Reč je o članu 57. stav 2. Zakona, koji propisuje da: „Stranka elektronskim putem opšti sa organom ako se prethodno sa tim saglasi ili ako je to posebnim propisom određeno.“ Ovakom formulacijom omogućeno je da se elektronska procedura propiše kao obavezna, što je u skladu sa članom 8a Zakona o planiranju i izradnji, u pogledu sprovoiđenja objedinjene procedure, te članom 33. stav 6. Zakona o računovodstvu, u pogledu formata u kome se APR- u dostavljaju finansijski izveštaji. Član 81. stav 3. Zakona, pak propisuje: „Vreme kada se smatra da je primljen podnesak koji je upućen elektronskim putem uređuje se posebnim propisom”.)
NALED izražava zadovoljstvo zbog konstruktivne saradnje koja je uspostavljena sa Ministarstvom pravde i Ministarstvom trgovine, turizma i telekomunikacija prilikom usaglašavanja odredbi Zakona o elektronskom dokumentu, elektronskoj identifikaciji i uslugama od poverenja u elektronskom poslovanju, pre svega odredbi koje uređuju prevođenje papirnih dokumenata u elektronsku formu i obratno (član 11. i 12. Nacrta zakona) i obuhvat ugovora koji mogu biti zaključeni u elektronskoj formi (član 50. Nacrta zakona) i skreće pažnju da ova značajna reforma ne bi smela da trpi iznenadjenja, ni na nivou Vlade, ni na skupštinskom nivou, jer bi to moglo da onemogući implementaciju elektronskih procedura. U tom smislu NALED je spreman da pruži podršku na svim nivoima vlasti, u cilju predupređenja takvih neprijatnih iznenadjenja, što podrazumeva da transparentnost regulatornog procesa i obavezno sprovođenje konsultativnog procesa (učešće NGO sektora u radnim grupama za izradu propisa, fokus grupe i okrugli stolovi...) u ovoj materiji treba da bude apsolutni prioritet Vlade.
Podržavamo uspostavljanje Nacionalne akademije, ali skrećemo pažnju da treba voditi računa o obezbeđivanju kvaliteta specifičnih obuka kao i o tome da se specifične obuke često sprovode kroz donatorske projekte (najčešće jednokratno, odmah nakon donošenja zakona ili podzakonskih akata).
I na kraju, bez ozbiljnog pristupa kontroli visine taksi i naknada koje u vršenju javnih ovlašćenja naplaćuje vrlo razuđena i nedosledno organizovana javna uprava (ovo naročito na lokalnom nivou i nivou javnih preduzeća), neće se zaustaviti nekontrolisano i nedosledno uvođenje parafiskalnih nameta i u tom smislu ponovo ističemo neophodnost uspostavljanja Javnog registra naknada, u cilju uspostavljanja kontrole taksi i naknada prilikom upisa u taj registar, kao i propisivanje pravila da imaoci javnih ovlašćenja ne mogu naplaćivati naknade koje nisu upisane u taj registar.

U međuvremenu najavljujemo da ćemo se u narednom kvartalnom izveštaju fokusirati na analizu zakona čija izrada je u toku ili je najavljena priprema i usvajanje do kraja tekuće godine, koji su veoma bitni i nisu našli mesta u ovom izveštaju i to:

- Nacrt zakona o stečaju;
- Nacrt zakona o naknadama za korišćenje javnih dobara;
- Nacrt zakona o lokalnoj samoupravi;
- Nacrt zakona o pojednostavljenom radnom angažovanju na sezonskim poslovima u određenim delatnostima itd.