



# III KVARTALNI IZVEŠTAJ

---

Oktober 2020.

**Urednica izdanja:** Jelena Bojović

**Autori:** Jasmina Radovanović, Tisa Čaušević, Slobodan Krstović,  
Adis Berberović, Jelena Mičić, Jelena Rančić, Ana Milovanović, Isidora Šmigić, Ana Zavišić

**Izveštaj priredila:** Irena Đorđević



# SADRŽAJ

---

PROPISI USVOJENI U III KVARTALU .....	2
Podsticanje preduzetništva, zapošljavanja i fer konkurencije .....	2
Elektronska uprava i e-poslovanje .....	6
Imovina i investicije .....	6
Hrana i poljoprivreda .....	8
Zdravstvo .....	11
Zaštita životne sredine .....	12
PROPISI U PRIPREMI .....	13
Imovina i investicije .....	13
Zdravstvo .....	14
Zaštita životne sredine .....	15



# PROPISI USVOJENI U III KVARTALU

---

Period trećeg kvartala obeležila je ograničena regulatorna aktivnost u svim oblastima imajući u vidu da je novi saziv Narodne skupštine konstituisan 03. avgusta 2020, a da do momenta objavljivanja ovog izveštaja nije formirana nova Vlada. U nastavku sledi predlog usvojenih propisa, prema oblastima.

## Podsticanje preduzetništva, zapošljavanja i fer konkurencije

Vlada RS je krajem jula donela Zaključak kojim je preciziran paket mera dodatne podrške i pomoći privredi sa ciljem ublažavanja negativnih ekonomskih posledica nastalih usled COVID-19. **Zaključkom Vlade u vezi sa direktnim davanjima i fiskalnim pogodnostima privrednim subjektima u privatnom sektoru** ("Službeni glasnik RS", br. 104 od 31. jula 2020, 106 od 7. avgusta 2020) **predviđena je isplata jednokratne pomoći u formi 50% do 120% minimalne neto zarade za sve privredne subjekte** tokom avgusta i septembra, u skladu sa propisanim uslovima koji se odnose na ograničenje u pogledu broja zaposlenih. Novina je da su se za ove subvencije mogli prijaviti i novoosnovani, odnosno registrovani privredni subjekti ili subjekti koji su status PDV obveznika stekli nakon 15. marta zaključno sa 20. julom tekuće godine. Pored toga, iako se radi o dve isplate (u avgustu i septembru), obaveza plaćanja poreza i doprinosa na 05. januar 2021. godine može se odložiti samo za jedan mesec. Zaključkom Vlade predviđena je isplata u visini od:

- 60% minimalne neto zarade isplaćene u julu za preduzetnike, mikro, mala i srednja preduzeća u privatnom sektoru, u avgustu i septembru;
- 50% minimalne neto zarade za mart za velika pravna lica, u avgustu i septembru;
- 120% minimalne neto zarade za mart za privredne subjekte koji su osnovani, odnosno registrovani ili stekli status PDV obveznika nakon 15. marta, kao i za privredne subjekte koji podnose i koji ne podnose pojedinačne poreske prijave o obračunatim porezima i doprinosima (preduzetnici, preduzetnici paušalci, preduzetnici poljoprivrednici) u septembru.

Kada je reč o uslovima za korišćenje mera, kao i kod prethodnog paketa mera, poslodavci imaju obavezu da ne smanjuju broj zaposlenih za više od 10% u periodu od tri meseca od isplate poslednjeg direktnog davanja, dakle najkasnije do kraja godine.

Što se tiče načina isplate sredstava, svi privredni subjekti koji su koristili pomoć iz prvog paketa mera, bili su automatski prijavljeni za dobijanje pomoći države u određenom procentu neto minimalne zarade (50%, 60% ili 120%). Oni privredni subjekti koji su osnovani počev od 16. marta a zaključno sa 20. julom, trebalo je da se prijave za korišćenje mera, i to samo oni privredni subjekti koji podnose pojedinačne poreske prijave o obračunatim porezima i doprinosima – do 15. septembra). Što se tiče privrednih subjekata koji su registrovani kao preduzetnici, ali koji ne podnose PPP-PD obrazac, njima su direktna davanja isplaćena jednokratno u septembru bez ikakvog dodatnog angažovanja.

Sredstva po osnovu direktnih davanja država je uplaćivala, početkom avgusta i septembra, na posebne namenske račune. Privredni subjekti koji ne žele da koriste ova sredstva, ili ne ispunjavaju postavljene uslove, ne treba da ih koriste, a ona će na kraju ovog ciklusa, 31. oktobra, biti vraćena sa namenskog računa u budžet države.

Ovaj paket mera je, sasvim očekivano, bio značajno manje izdašan u odnosu na prvi paket mera. Vrednost prvog paketa mera, koja se odnosila na direktnu pomoć u vidu isplate (50%) minimalne zarade i odlaganje plaćanje poreza i doprinosa tokom tri meseca, je procenjena na oko 240 mlrd dinara. Drugi paket pomoći je procenjen na oko 66 mlrd dinara. Iako su članovi NALED-a predlagali targetiranu podršku sektorima odnosno delatnostima koje su najviše pogođene COVID-19, poput turizma, transporta tj.prevoza putnika, zanatskih usluga, zabave i rekreacije, država se kao i prvi put opredelila za horizontalni pristup.

Krajem avgusta doneta je i **prva sektorska mera u oblasti turizma, kao jednog od najpogođenijih sektora pandemijom COVID-19. Zaključkom Vlade RS usvojen je Program rasporeda i korišćenja subvencija za podršku radu hotelske industrije Srbije** ("Službeni glasnik RS", br. 111 od 28. avgusta 2020) **koji predviđa subvencije u iznosu od 350 EUR po individualnom ležaju i 150 EUR po smeštajnoj jedinici.** Ministarstvo trgovine, turizma i telekomunikacija je 01. septembra raspisalo javni poziv za dodelu subvencija namenjenih hotelskoj industriji, ali samo u gradovima, s obzirom da planinski i banjski turizam nisu pretrpeli veće gubitke u prethodnih šest meseci.

Pravo na bespovratna sredstva ostvarili su isključivo privatni hoteli – njih 314 u 68 jedinica lokalne samouprave. Uslovi za dobijanje subvencija su se prvenstveno odnosili na finansijsku poziciju, jer privredni subjekti nad kojima je pokrenut postupak stečaja, finansijsko restrukturiranje, postupak likvidacije ili postupak za unapred pripremljeni plan reorganizacije (UPPR) nisu mogli da se prijave za ovu vrstu pomoći. Pored toga, pravo na korišćenje subvencije privredni subjekt gubi ukoliko smanji broj zaposlenih za više od

10%, u periodu od 15. avgusta do 31. decembra. Za podršku hotelijerskoj industriji opredeljena su sredstva iz republičkog budžeta u iznosu od 1,2 mlrd dinara.

Vlada je u avgusta usvojila i važnu **Uredbu o Programu podsticanja zapošljavanja mladih „Moja prva plata“** („Službeni glasnik RS“, broj 107/2020 od 13.08.2020.) **sa ciljem da se podstakne zapošljavanje mladih, i u isto vreme pruži podrška privredi u rešavanju problema sa nedostatkom kadrova.** Za realizaciju ovog programa država iz budžeta izdvaja dve milijarde dinara sa ciljem da se obezbedi prvi posao za 10.000 mladih ljudi, ne starijih od 30 godina. Program se sprovodi kod poslodavaca u privatnom i javnom sektoru, koji se su prethodno prijavili na javni poziv Nacionalne službe za zapošljavanje bez obzira na veličinu i formu preduzeća. Program „Moja prva plata“ traje devet meseci, i ugovori se potpisuju između poslodavaca, mladih i Nacionalne službe za zapošljavanje. Što se tiče novčanih naknada, korisnicima programa sa srednjim obrazovanjem obezbeđuje se mesečna novčana naknada u iznosu od 20.000 dinara, a onima sa visokom obrazovanjem 24.000 dinara. Takođe, od doprinosa za obavezno socijalno osiguranje, korisnici ostvaruju pravo samo na uplatu doprinosa za slučaj povrede na radu i profesionalne bolesti.

Naime, iako je namera programa usmerena pre svega na omogućavanje sticanja prvih radnih iskustava, unapređenje radnih navika i sticanje poznanstva za buduću karijeru, mišljenja stručne javnosti o benefitima ovog programa su podeljena. Kao ključna zamerka izdvaja se iznos naknade koji dobijaju mladi korisnici (20.000 – 24.000 dinara), a niži je od republičkog zagarantovanog minimalca (oko 30.000 dinara). Iako poslodavac može da isplati tu razliku u zaradi, za to ne postoji obaveza, kao ni obaveza da nakon isteka programa poslodavci zadrže mlade zaposlenike na poslu. Takođe, zamerke idu i na račun toga da angažovana lica imaju samo delimično zdravstveno osiguranje (u slučaju povrede na radu i profesionalne bolesti), da nemaju prava na godišnji odmor i da im u periodu od 9 meseci ne ide radni staž.

S druge strane, velika zainteresovanost poslodavaca za korišćenje programa (od ukupno 10.295 poslodavaca koji su se prijavili, njih 8.537 je zadovoljilo uslove učešća) pokazuje da privreda ipak ovaj program vidi kao pozitivan potez, kao mogućnost da zadovolji svoje potrebe za kvalitetnim kadrovima, na samom početku radne karijere. Takođe, program poslodavcima troškovno olakšava njihovo angažovanje, što je posebno važnu ovom trenutku imajući u vidu negativni uticaj COVID-19 na tržište rada i poslovanje kompanija.

U toku je prijava i selekcija kandidata na oglašene pozicije (od 8. oktobra do 8. novembra 2020.), dok će nakon 14. decembra odabrani kandidati krenuti sa radom. NALED je stava da je svaki dodatni vid podrške poslodavcima za angažovanje radnika od koristi, ali da bi bilo ispravnije ovaj program posmatrati kao vid

plaćene prakse, odnosno stručnog usavršavanja mladog kadra, umesto razumevanja da je reč o prvom radnom odnosu.

**Zakon o sprečavanju korupcije** ("Sl. Glasnik RS, br. 35/19, 88/19 u primeni od 01.09.2020), Vlada Republike Srbije je donela u maju 2019 godine, a nakon toga još jednu dopunu, s tim da je predviđena primena od 01.09.2020. godine. Zakon koji je prethodio ovom, jeste Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije. Novi Zakon – kao i prethodni - uređuje pravni položaj, nadležnost, organizaciju i rad Agencije za sprečavanje korupcije, pravila o sprečavanju sukoba interesa pri obavljanju javnih funkcija, kumulaciju javnih funkcija, prijavljivanje imovine i prihoda javnih funkcionera, postupak u kome se odlučuje o postojanju povrede ovog zakona i druga pitanja koja su značajna za sprečavanje korupcije. Veliki broj odredaba je ostao nepromenjen, međutim osnovne izmene se odnose, na organe Agencije za borbu protiv korupcije i njihov sastav, saradnju Agencije sa organizacijama javne vlasti, davanje mišljenja na propise, pitanje kumulacije funkcija, postupanje po predstavkama kao i pitanje javnosti podataka iz evidencija. Na osnovu ovog Zakona, Direktor Agencije je bio u obavezi da donese dva akta koji se odnose na obaveze sprovođenja obuka u državnim organima i to:

1. Uputstvo za sprovođenje obuke u oblasti sprečavanja korupcije i jačanja integriteta (Sl. glasnik RS br. 114/20 od 04.09.2020);
2. Program obuke u oblasti sprečavanja korupcije i jačanja integriteta (Sl. glasnik RS br. 114/20 od 04.09.2020.) kako bi se obezbedio što manji stepen pojave korupcije u državnim organima.

Novi Zakon o sprečavanju korupcije je unapređen u odnosu na stari Zakon, posebno u delu koji se tiče edukacije lica zaposlenih u državnim organima i jedinicama lokalne samouprave o načinu funkcionisanja i merama koje moraju da primene kako bi se smanjio procenat korupcije, kako bi se kroz obavezu obuka podigla svest o problemu pojave korupcije u državnom sistemu i sistemu javne vlasti kao i izgradnji poverenja.

Na kraju, od početka jula 2020. **u primeni su novi, uvećani iznosi akciza na tečnost za punjenje elektronskih cigareta, cigare i cigarilose, alkoholna pića, kafu i naftne derivate, kao deo redovnog godišnjeg usklađivanja sa indeksom potrošačkih cena za 2019. godinu** ("Sl. glasniku RS", br. 5/20, 7/20 i 78/20), **na osnovu Zakona o akcizama**. S obzirom na nisku inflaciju u prošloj godini (1,7%), novi usklađeni iznosi akciza veći su za nekoliko dinara u odnosu na ranije važeće iznose, pri čemu akcize na cigarete nisu uvećane, jer je indeks potrošačkih cena manji od 102 (saglasno članu 40v, stav 4 Zakona o akcizama).

## Elektronska uprava i e-poslovanje

U oblasti elektronske uprave i elektronskog poslovanja u proteklom kvartalu nije bilo značajne regulativne aktivnosti. U julu mesecu je donet i **Pravilnik o uslovima za pružanje usluge kvalifikovane elektronske dostave i sadržaju potvrde o prijemu i dostavi elektronske poruke** ("Sl. glasnik RS", br. 99/2020) kojim su detaljnije uređeni tehnički uslovi za pružanje kvalifikovane usluge od poverenja elektronske dostave, kao i način potvrđivanja prijema i dostave elektronskih poruka. U tekst Pravilnika integrisano je nekoliko sugestija članova NALED-a, u prvom redu bliže određivanje načina funkcionisanja Centralnog sistema za razmenu poruka, preciziranje autentifikacije primaoca pre izvršene dostave, regulisanje slučaja kada primalac i pošiljac ne koriste istog pružaoca usluge, ali i određivanje uslova ljudskih resursa za pružaoce ostalih kvalifikovanih usluga od poverenja. Predlog NALED-a da se bliže odrede konkretni tehnički zahtevi, kako ne bi došlo do različitog tumačenja ETSI standarda nije prihvaćen, kao ni komentar da je potrebno bliže odrediti proces izdavanja, publikacije i odobrenja sadržaja politika i operativnih pravila, ne bi li se izbegle razlike u sadržaju i nivou kvaliteta usluge. Ostalo je nedovoljno tehnički precizirano kako će se različiti pružaoци kvalifikovane usluge od poverenja elektronske dostave povezivati na Centralni sistem, a bitno je naglasiti i da se ovaj sistem neće povezivati sa eSandučetom, koje je Zakonom o elektronskoj upravi prepoznato kao elektronski poštanski sandučić korisnika za prijem svih elektronskih dokumenata u elektronskoj upravi. Budući da je na Portalu eUprava trenutno predviđena samo G2C komunikacija (Government to Citizen), najverovatnije će uspostavljanjem dvosmerne komunikacije C2G (Citizen to Government) doći i do formiranja novih pružalaca kvalifikovane usluge elektronske dostave koji će se na taj način povezati i na Centralni sistem za razmenu poruka.

Doneta su i dva tehnička propisa koji bliže određuju način upotrebe novog Portala javnih nabavki:

- Uputstvo za korišćenje Portala javnih nabavki ("Sl. glasnik RS", br. 93/2020);
- Pravilnik o utvrđivanju sadržine standardnih obrazaca za objavljivanje oglasa o javnoj nabavci preko Portala javnih nabavki ("Sl. glasnik RS", br. 93/2020).

## Imovina i investicije

Ministarstvo građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture u trećem kvartalu ove godine konačno je usvojilo **Uredbu o lokacijskim uslovima** (Službeni glasnik RS br. 115/2020 od 11.9.2020.) Zbog dugog procesa

usaglašavanja sa nadležnim institucijama još uvek se čeka usvajanje Pravilnika o postupku sprovođenja objedinjene procedure elektronskim putem, iako su oba akta ušla istovremeno u proces usvajanja. Tako da sada postoji neusklađenost pojedinih odredbi nove Uredbe i starog Pravilnika, a koji bi trebalo da su međusobno usaglašeni, i u saglasju sa izmenama Zakonom o planiranju i izgradnji.

Uredbom o lokacijskim uslovima izvršena su usaglašavanja sa izmenama Zakona o planiranju i izgradnji usvojenim tokom 2019. i početkom 2020. godine. Pre svega, precizirana je forma i sadržina lokacijskih uslova. Vrlo je važna izmena kojom je precizirano da lokacijski uslovi treba da sadrže samo spisak uslova za projektovanje i priključenje pribavljenih tokom izrade uslova, a ne da se ti uslovi prepisuju, jer se u praksi dešavalo da su ti uslovi prepisivani u lokacijske uslove i to često nejasno ili pogrešno, što je na strani investitora stvaralo pravnu nesigurnost.

U poslednjem momentu je na inicijativu Republičkog sekretarijata za javne politike uneta i dopuna da lokacijski uslovi sadrže i spisak ugovora o izgradnji nedostajuće infrastrukture, koje po izdatim uslovima za projektovanje i priključenje investitor treba da zaključi sa imaoima javnih ovlašćenja, sa označenjem faze objedinjene procedure u kojoj taj ugovor, investitor treba da dostavi. Ovo rešenje će omogućiti da se naknadne faze objedinjene procedure, a naročito postupak izdavanja građevinske dozvole, krajnje formalizuju i ubrzaju, jer će se eliminisati potreba naknadnih „pregledanja“ uslova za projektovanje i priključenje, u cilju provere koji ugovori u toj fazi treba da se dostave.

Važno je istaći novine u odredbama koje su regulisane članovima 36. i 37. Uredbe, a koje se odnose na utvrđivanje statusa imaoaca javnih ovlašćenja. Propisano je da status imaoaca javnih ovlašćenja nadležni organ utvrđuje na osnovu zakona kojim je imaoцу javnih ovlašćenja poverena ta nadležnost i odluke jedinice lokalne samouprave kojom je nekom pravnom licu, organu ili organizaciji poverena nadležnost u oblasti izdavanja uslova za projektovanje i priključenje za potrebe izdavanja lokacijskih uslova u postupku objedinjene procedure.

Takođe je precizirano da nadležna ministarstva i jedinice lokalne samouprave vode spisak organa, organizacija i pravnih lica kojima su poverili ovlašćenja za izdavanje uslova za projektovanje i priključenje iz njihove nadležnosti, kao i da ažurirane spiskove najmanje jednom godišnje, odnosno prilikom svake promene podataka imaoaca javnih ovlašćenja dostavljaju registratoru Centralne evidencije. Spiskovi sadrže sledeće podatke: 1) naziv imaoaca javnih ovlašćenja; 2) matični broj imaoaca javnih ovlašćenja, ako mu je dodeljen; 3) naziv, odnosno opis uslova za projektovanje i priključenje koje izdaje; 4) označenje osnova kojim



mu je dodeljen status imaoca javnih ovlašćenja (član zakona, odnosno pun naziv akta kojim su mu poverena ovlašćenja); 5) kontakt imaoca javnih ovlašćenja; 6) broj računa na koji se vrše uplate za izdavanje uslova za projektovanje i priključenje iz njihove nadležnosti. Registrator Centralne evidencije ima obavezu objavljivanja spiskova imaoca javnih ovlašćenja na internet strani Agencije za privredne registre, kao i dostavljanja spiskova ministarstvu nadležnom za poslove građevinarstva, radi informisanja. Ovi spiskovi treba da omoguće uvođenje svih imaoca javnih ovlašćenja u Centralni informacioni sistem koji vodi APR (CIS), **te eliminaciju loše prakse brojnih imaoca javnih ovlašćenja da svoje uslove i saglasnosti daju mimo objedinjene elektronske procedure, što je usporavalo postupak, komplikovalo proceduru i u praksi stvaralo uslove njihovog netransparentnog i koruptivnog postupanja.**

## Hrana i poljoprivreda

U sektoru hrane i poljoprivrede bilo je umerene regulatorne aktivnosti u trećem kvartalu. Vlada Republike Srbije usvojila je **Uredbu o utvrđivanju programa finansijske podrške poljoprivrednim proizvođačima kroz otkup tržišnih viškova tovnih junadi u otežanim ekonomskim uslovima usled pandemije COVID-19** (Sl. Glasnik RS br 113/2020, 115/2020, 118/2020 iz septembra 2020). Uredba predviđa isplatu podsticaja u iznosu od 236 miliona dinara za koje je moguće prijaviti se do 5. novembra i važi za privredna lica koja obavljaju delatnost u klanicama ili su otkupljivači stoke, odnosno za poljoprivredne proizvođače koji su prodali tovnu junad odobrenim objektima. Zahtevi za podsticaje se podnose Upravi za agrarna plaćanja, a lista dokumenata koje je potrebno dostaviti za otkupljivače broji čak 9 dokumenta od čega se po službenoj dužnosti pribavljaju samo 2. Sličan postupak je i za poljoprivredne proizvođače gde je neophodno dostaviti dokumenata u štampanoj formi. Jedan od prioriteta za koje se NALED zalaže jeste digitalizacija u sektoru poljoprivrede i prelazak na sistem eAgar kako bi se smanjila količina nepotrebne administracije i olakšala procedura prijave za podsticaje za poljoprivrednike, odnosno njihove obrade od strane institucija.

**Pravilnik o kontroli i sertifikaciji u organskoj proizvodnji i metodama organske proizvodnje** („Sl. Glasnik RS“, 95/20), usvojen 3. jula 2020., zamenio je prethodni pravilnik iz 2011. i **detaljno reguliše oblast organske poljoprivredne proizvodnje i postupke koji se primenjuju, kao i postupak ovlašćivanja organizacija koje vrše kontrolu i sertifikaciju u organskoj proizvodnji.** Nažalost, propis i dalje u članu 3. predviđa da organizacije koje vrše poslove kontrole i sertifikacije zahteve za obnavljanje ovlašćenja za vršenje ovih poslova podnose na godišnjem nivou, umesto na višegodišnjem nivou što je uobičajena praksa u državama EU. U analizi koju je NALED pripremio sa partnerskim organizacijama u sklopu projekta za unapređenje javno-privatnog dijaloga, ovako kratak period ovlašćenja sertifikacionih i kontrolnih tela identifikovan je kao

jedna od prepreka za razvoj organske poljoprivrede u Srbiji. Naime, poljoprivredni proizvođači koji ulaze u proces konverzije zemljišta - što je proces koji traje 2 do 3 godine - sklapaju višegodišnje ugovore sa kontrolnim i sertifikacionim organizacijama, preuzimajući rizik da one nakon godinu dana izgube ovlašćenje za rad. Na ovaj način se pozicija organskih poljoprivrednih proizvođača komplikuje jer oni moraju da ulaze u novi pregovarački proces i zaključivanje ugovora sa drugom kontrolnom ili sertifikacionom kućom, čime se troškovi organske poljoprivredne proizvodnje povećavaju. Iako značajno unapređen i u trenutku donošenja usklađen sa listama supstanci odobrenih u skladu sa EU Uredbom 889/2008, Pravilnik, a pre svega njegovi prilozi koji sadrže spisak aktivnih supstanci u sredstvima za zaštitu bilja za organsku poljoprivrednu proizvodnju ili listu aditiva koji su dozvoljeni za preradu organskih proizvoda, kao ni do sada ne sadrže reference na evropske propise. U praksi to znači da će već sa prvom izmenom EU propisa, odnosno registara domaći propis postati zastareo i neusklađen sa evropskim propisom što može otežati proizvodnju i plasman domaćih organskih proizvoda na tržištu EU, kao i uvoz i sertifikaciju organskih proizvoda iz uvoza. Ovo je sistemski problem koji postoji u nacionalnom zakonodavstvu, i koji nije prisutan samo kada je u pitanju organska poljoprivreda.

Donet je i **Pravilnik o dopunama Pravilnika o deklarisanju, označavanju i reklamiranju hrane** („Službeni glasnik RS“, broj 118/2020 od 25. septembra 2020) **kojim je uveden termin „posno“ na deklaracijama hrane, pri čemu se posnom hranom smatra hrana koja nije poreklom od toplokrvnih životinja niti sadrži sastojke ili pomoćna sredstava takvog porekla.** Takođe, Pravilnikom je uveden pojam glavnog sastojka hrane, kao sastojka koji čini više od 50% određene hrane ili koji potrošači uobičajeno dovode u vezu sa nazivom hrane. U vezi sa tim, Pravilnik je predvideo da se ukoliko je navedena zemlja porekla hrane koja ne odgovara porekli glavnog sastojka, postoji obaveza navođenja zemlje ili mesta porekla glavnog sastojka ili isticanja da se zemlja porekla glavnog sastojka razlikuje od zemlje porekla hrane. Pravila u vezi sa deklarisanjem zemlje ili mestom porekla u odnosu na glavni sastojak hrane primenjivaće se od 1. marta 2022. S obzirom na trenutnu situaciju u vezi sa obavezom navođenja zemlje proizvodnje za svu hranu iz uvoza (na osnovu Zakona o trgovini), na inicijativu NALED formirana je međuresorna radna grupa koja treba da razjasni trenutnu situaciju dodatnog deklarisanja zemlje porekla (ili proizvodnje) hrane, u odnosu na sektorski propis koji reguliše ovu materiju i koji je u ovom delu usklađen sa EU zakonodavstvom. Neophodno je da problem dodatnog deklarisanja bude rešen što ranije, pre početka primene pravila koja se odnose na glavni sastojak, a koja su u EU na snazi od 1. aprila prošle godine kako ne bi bila ugrožena konkurentnost subjekata u poslovanju hranom koji rade u Srbiji.

U ovoj oblasti objavljen je i **Pravilnik o uslovima za obavljanje kontrole plodnosti obradivog poljoprivrednog zemljišta** (Sl. Glasnik RS 115/2020 od 11.09.2020.) kojim su detaljno propisani uslovi koje moraju da ispune organizacije koje kontrolišu plodnost poljoprivrednog zemljišta, odnosno ovlašćene i referentne organizacije. Pravilnikom su definisani i osnovni, odnosno dopunski parametri plodnosti zemljišta. Nije jasno da li se i na koji način u ovaj propis uklapaju savremeni softverski sistemi koji se koriste za kontrolu, praćenje i izveštavanje o stanju plodnosti zemljišta, a koji se u određenom obimu već koriste za praćenje i kontrolu kvaliteta poljoprivrednog zemljišta.

Dodatno, doneta su i četiri pravilnika kojima se utvrđuje **program monitoringa bezbednosti hrane i hrane za životinje** („Službeni glasnik RS“ 102/2020 od 24.07.2020.) i „Službeni glasnik RS“ 115/2020 od 11.09.2020):

- Pravilnik o utvrđivanju Programa monitoringa bezbednosti hrane životinjskog porekla i hrane za životinje koja se uvozi za 2020. godinu
- Pravilnik o utvrđivanju Programa monitoringa bezbednosti hrane životinjskog porekla za 2020. godinu
- Pravilnik o utvrđivanju Programa monitoringa bezbednosti hrane za životinje 2020. godinu
- Pravilnik o utvrđivanju Programa monitoringa bezbednosti hrane biljnog i mešovitog porekla za 2020

U pitanju su pravilnici koji se donose na godišnjem nivou i kojima se definiše program kontrole hrane i hrane za životinje u Srbiji u procesu proizvodnje i prometa, kao i pri uvozu. Programi definišu vrstu hrane (pošiljku), zemlju porekla, kao i parametre na koje se vrši kontrola (kontaminanti, mikrobiološki kriterijumi, mikotoksini i slično). Monitoring se sprovodi iz sredstava budžeta Republike Srbije, te privredni subjekti ne snose dodatne troškove. Interesantno je da su ukupna sredstva planirana u budžetu Republike Srbije iz kojih se finansiraju aktivnosti programa monitoringa za 2020. godinu uvećana za 50% u odnosu na 2019. tako da ove godine iznose 150 miliona dinara. Konkretno, sredstva predviđena za monitoring hrane iz uvoza povećana su čak 5 puta u odnosu na 2019. godinu i sada iznose 50 miliona dinara, dok su sredstva planirana za monitoring hrane za životinje uvećana deset puta, takođe na nivo od 50 miliona dinara, ali bez značajnijeg povećanja broja uzoraka ili parametara na koje se vrši kontrola. Sa druge strane, sredstava planirana za monitoring hrane životinjskog porekla smanjena su sa 85 miliona dinara koliko su iznosila u 2019. na 50 miliona dinara u 2020. Kada je u pitanju monitoring hrane biljnog i mešovitog porekla, novi program takođe predviđa smanjeni obim finansiranja iz budžeta: predviđena sredstava za finansiranje kontrola koje sprovodi poljoprivredna inspekcija u sklopu monitoringa smanjena su sa 9,3 miliona dinara (2019.) na 7,3 miliona

dinara. Ukupna sredstava opredeljena za monitoring koji vrši fitosanitarna inspekcija smanjena su sa skoro 345 miliona dinara koliko su iznosila u 2019. godini na nešto više od 207 miliona dinara u 2020.

## Zdravstvo

Kao i u ostalim sektorima, oblast zdravstva je u trećem kvartalu obeležila slabija zakonodavna aktivnost. Najveće izmene ticale su se ažuriranja propisa vezanih za praćenje epidemiološke situacije usled pandemije bolesti COVID-19, dok je donošenje drugih propisa iz sektora zdravstva, sa izuzetkom nekoliko pravilnika, u najvećoj meri stagniralo. **Pravilnikom o bližim uslovima i načinu vršenja procene zdravstvenih tehnologija („Sl. Glasnik“ 97/2020 od 07.07.2020.) uređeno je da zahteve za uvođenje novih zdravstvenih tehnologija, odnosno onih koje se po prvi put uvode za korišćenje u Republici Srbiji, Ministarstvu zdravlja podnose proizvođač - za medicinsko sredstvo, odnosno zdravstvena ustanova ili privatna praksa - za medicinsku proceduru.** Procenu zdravstvene tehnologije i izdavanje mišljenja obavlja Zavod za javno zdravlje, na osnovu kojeg Ministarstvo zdravlja izdaje rešenje. Administrativna procedura propisuje obrazac i obiman set dokumenata koje je potrebno dostaviti, kao i mogućnost fizičkog i elektronskog dostavljanja dokumentacije, ali ne precizira da li je moguće podneti online zahtev ili se radi isključivo o podnošenju dokumentacije na nekom od nosača (CD, DVD), što je trenutno praksa. Pravilnik takođe nije predvideo pribavljanje određene dokumentacije po službenoj dužnosti (kao što je izvod o upisu zdravstvene ustanove od registracionog organa, ili dokaz o upisu medicinskog sredstva u registar ALIMS-a) što se može smatrati nepotrebnim opterećenjem za podnosiocima zahteva. Takođe, pravilnik nije predvideo rok u kojem Ministarstvo ima obavezu da izda rešenje na osnovu podnetom zahteva.

Objavljen je i **Pravilnik o izmenama i dopunama Pravilnika o listi lekova koji se propisuju i izdaju na teret sredstava obaveznog zdravstvenog osiguranja („Sl. Glasnik RS“ 108/2020 od 20.08.2020.)** kojim su izmenjene liste lekova A (lekovi koji se propisuju i izdaju na obrascu lekarskog recepta), A1 (terapijska alternativa lekovima sa liste A), B (lekovi koji se primenjuju u toku ambulantnog odnosno bolničkog lečenja u zdravstvenim ustanovama) i D (lekovi koji nemaju dozvolu za stavljanje u promet u Republici Srbiji, a neophodni su u dijagnostici i terapiji – neregistrovani lekovi).

**Odlukom o preuzimanju osnivačkih prava nad Zavodom za biocide i medicinsku ekologiju („Sl. Glasnik“ 102/2020 od 24.07.2020.)** u skladu sa Zakonom o zdravstvenoj zaštiti iz 2019. godine Republika Srbija preuzela je osnivačka prava nad Zavodom za biocide od Grada Beograda. Podsećamo da su početkom marta

ove godine, na osnovu istog Zakona osnivačka prava nad domovima zdravlja takođe sa lokalnih samouprava prešla na Republiku Srbiju. Međutim, ovim potezom nije rešeno pitanje prethodnih dugovanja zdravstvenih ustanova za isporučene lekove, pre svega ka veledrogerijama.

## Zaštita životne sredine

I u ovoj kao i u prethodnim oblastima izostala je značajnija regulatorna aktivnost u trećem kvartalu. Na **Portalu lokalne poreske administracije (LPA)** u poslednje dve nedelje jula omogućeno je elektronsko podnošenje prijave sa podacima od značaja za utvrđivanje **naknade za zaštitu i unapređenje životne sredine** za 2019. i 2020. godinu. Obveznici naknade su preduzetnici i pravna lica koja obavljaju određene aktivnosti koje utiču na životnu sredinu, a rok za dostavljanje prijave je bio 31. jul 2020. godine. Pre uvođenja elektronskog podnošenja prijave, lokalne samouprave nisu bile u mogućnosti da naplate prihode od ove naknade imajući u vidu da se između ostalog naknada od jedne kompanije može podeliti na više lokalnih samouprava u kojima to preduzeće posluje. Ovakvo podnošenje prijave predstavlja pomoć za implementaciju **Uredbe o kriterijumima za određivanje aktivnosti koje utiču na životnu sredinu** ("Sl. glasnik RS", br. 86/2019 i 89/2019) u čijoj pripremi je NALED aktivno učestvovao, i u komunikaciji sa Ministarstvom zaštite životne sredine i Ministarstvom finansija zahtevao da se do kraja 2020. dodatno radi na novom, unapređenom predlogu za pravičnije „oporezivanje“ u oblasti životne sredine, s obzirom na to da predlozi i zahtevi privrede nisu u potpunosti obuhvaćeni u prethodnom konsultativnom procesu. Naime, naknada za zaštitu i unapređivanje životne sredine se obračunava na osnovu delatnosti i veličine kompanije, ne uzimajući u obzir merenja o stvarnom stepenu zagađenja. Tako postavljena naknada ne valorizuje izmene koje dovode do smanjenja zagađenja i ne stimuliše promenu. Pored toga, visina naknada nije proporcionalna štetnom uticaju: dok manji preduzetnici koji nemaju nikakav negativan uticaj na zaštitu životne sredine plaćaju minimalnu visinu naknade u iznosu od 5.000 RSD, maksimalna visina naknade za velike zagađivače je niska u poređenju sa njihovim stvarnim količinama zagađenja. Iako je rok za dostavljanje prijave je bio 31. jul 2020, obveznici koji nisu predali elektronsku prijavu u predviđenom roku imaju mogućnost da istu predaju u papirnoj formi u lokalnoj samoupravi gde obavljaju pretežnu delatnost. NALED je tokom trajanja perioda za elektronsku prijavu aktivno pružao podršku privredi kroz **kontakt centar na sajtu NALED-a**, na kome se nalaze najčešća pitanja i odgovori u vezi sa ovom prijavom. NALED će kroz analizu naknada u oblasti zaštite životne sredine, i javno privatni dijalog svih zainteresovanih strana, do kraja tekuće godine dodatno predložiti pravac izmene ove naknade.



# PROPISI U PRIPREMI

---

## Imovina i investicije

Već nekoliko meseci radna grupa ispred Ministarstva građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture čiji je NALED član, intenzivno radi na donošenju i usaglašavanju odredbi **Pravilnika koji bi bliže propisao način rada u postupku upisa u katastar nepokretnosti** i katastar vodova, u postupku. Pravni osnov za donošenje Pravilnika nalazi se u članu 54. stav 2. Zakonu o državnom premeru i katastru. Donošenjem ovog Pravilnika prestao bi da važi Pravilnik o katastarskom premeru i katastru nepokretnosti („Službeni glasnik RS”, br.7/16, 88/16 i 7/19). Predlog pravilnika predviđa da obveznici dostave i profesionalni korisnici, putem e-šaltera, u formi elektronskog dokumenta sastavljenog u skladu sa Zakonom, dostavljaju Službi isprave, odluke i druga akta koja predstavljaju pravni osnov za upis u katastar, a da se izuzetno u papirnoj formi mogu da dostave dokaz o plaćenju taksu, žalbu i druge pravne lekove, izjavu o povlačenju žalbe, odnosno o odricanju od prava na žalbu, kao i dokaze koji se uz te pravne lekove, odnosno izjave podnose.

Nastavak dalje digitalizacije postupka upisa u katastar ogleda se u uvođenju obaveze za Službe katastra da primljena izvorna dokumenta u papirnoj formi konvertuje u digitalni oblik, dok bi izvorna dokumenta u papirnoj formi arhivirali. Pravilnik propisuje da obveznici dostave katastru prosleđuju i (meta)podatke koji se evidentiraju u GKIS u cilju efikasnosti i brzine postupka upisa, a koji se odnose na klasifikaciju vrste upisa, podatke o licima i nepokretnosti na koji se odnosi upis kao i adresu za dostavu akta (jedinostveni elektronski sandučić, adresa prebivališta ili boravišta ili druga navedena adresa). Uz ugovor o kupoprodaji nepokretnosti, propisano je da javni beležnik dostavlja upitnik koji popunjava jedan od učesnika prometa nepokretnosti (kupac, prodavac, agencija za promet nepokretnosti) u skladu sa podzakonskim aktom koji uređuje procenu vrednosti nepokretnosti. Svakako od Pravilnika se očekuje da na tehničkom nivou bude orijentir svim učesnicima u postupku upisa u katastar kako bi na jednostavan i precizan način razumeli način upisa u katastar preko e-šaltera.

Imajući u vidu značaj razvoja digitalnih tehnologija i IT sektora za razvoj Republike Srbije i potrebu za pravnom sigurnošću u poslovanju pripremljen je **Nacrt zakona o digitalnoj imovini** kojim se uređuje

izdavanje digitalne imovine, sekundarno trgovanje digitalnom imovinom, pružanje usluga povezanih s digitalnom imovinom. Ovim zakonom se prvi put u Republici Srbiji pravno uređuje oblast digitalno-imovinskih prava, virtualne valute i digitalnog tokena, kao i vrste usluga povezanih s digitalnom imovinom, plaćanja digitalnom imovinom, način i uslove izdavanja digitalne imovine i dr. Deo odredbi zakona odnosi se i na primenu zakona kojim se uređuje sprečavanje pranja novca i finasiranje terorizma. Nadzor nad sprovođenjem odredbi ovog zakona imaju Narodna banka Srbije i Komisija za hartije od vrednosti.

## Hrana i poljoprivreda

U oblasti kvaliteta, već duže vreme očekuje se konačno usvajanje **Pravilnika o kvalitetu proizvoda od ribe**. Nacrt ovog pravilnika je prošao nekoliko krugova usaglašavanja sa privredom, značajan broj komentara je usvojen u poslednjoj dostupnoj verziji predloga teksta, te u ovom trenutku ostaje nejasno odlaganje njegovog objavljivanja. S obzirom na ovu neizvesnost, posebno je važno da bude odobren dovoljno dugačak prelazni period od najmanje 6 meseci za njegovu primenu, računajući od dana stupanja na snagu.

U iščekivanju usvajanja Plan rada nove Vlade, pretpostavka je da će prioriteti u ovoj oblasti biti usvajanje **Zakona o tržištu poljoprivrednih proizvoda**, po uzoru na Uredbu (EU) 1379/2013 koja treba da posluži za izmenu i donošenja novog seta podzakonskih akata. U ovom trenutku na snazi su propisi iz osamdesetih godina XX veka koji regulišu kvalitet mesa živine i kategorizaciju svinjskog mesa. Dodatno, najavljeno je usvajanje novog **Zakona o organskoj poljoprivredi**, gde je sa aspekta boljih preduslova za razvoj organske poljoprivrede neophodno razdvojiti podsticaje koji se dodeljuju u organskoj, od podsticaja u konvencionalnoj poljoprivredi. U prethodnom periodu najavljeno je i usvajanje novog **Zakona o poljoprivrednom zemljištu**, gde će između ostalog biti važno uključiti proces organske poljoprivredne proizvodnje u kategorije investicija što je posebno važno sa aspekta dugoročnog upravljanja državnim poljoprivrednim zemljištem. Takođe, očekuje se usvajanje **Zakona o geografskim oznakama porekla**, čiji je nacrt već pripremljen i usklađen sa zakonodavstvom EU, kao i dalje usklađivanje propisa o deklarisanju hrane u delu označavanja porekla mesa (usklađivanje sa EU)

## Zdravstvo

U ovom trenutku nije jasno kojom dinamikom se očekuje izmena propisa iz oblasti zdravstva, mada se u narednom periodu očekuje usvajanje Uredbe o planu mreže zdravstvenih ustanova. NALED je u više navrata

napominjao da postoje potreba za unapređenjem krovnih zakona iz ove oblasti, pre svega Zakona o zdravstvenoj zaštiti, Zakon o zdravstvenom osiguranju, Zakona o zdravstvenoj dokumentaciji i evidencijama u oblasti zdravstva, Zakona o lekovima, kao i Pravilnika o bližim uslovima za obavljanje zdravstvene delatnosti u zdravstvenim ustanovama i drugim oblicima zdravstvene službe. NALED je početkom 2020. objavio Sivu knjigu zdravstva u kojoj se nalazi veliki broj konkretnih preporuka za unapređenje ovih propisa.

## Zaštita životne sredine

Agencija za zaštitu životne sredine najavila je **uvođenje elektronskog izveštavanja, odnosno isključivo dostavljanje regulativom propisanih podataka vezanih za životnu sredinu u elektronskom formatu**. Čitav proces/projekat je nazvan simbolično **Zelena digitalizacija, a na regulatornom planu podrazumeva** izmene seta podzakonskih akata u vezi sa izveštavanjem (videti niže u tekstu). Osnovni cilj sprovođenja ovog projekta je da se primenom inovativnih informatičkih tehnologija poveća efikasnost i efektivnost u radu Nacionalnog registra izvora zagađivanja (NRIZ), ojača bezbednost i pouzdanost rada informacionog sistema, kao i da se unapredi informativnost, kapaciteti i komunikacija sa svim korisnicima sistema. Agencija svake godine u Nacionalnom registru izvora zagađivanja prikupi preko 120.000 papirnih izveštaja u vezi sa zagađivanjem životne sredine, odnosno preko 250 arhivskih kutija dokumenata. Ovim izmenama sistem će biti transformisan tako da ne postoji obaveza dostavljanja izveštaja u papirnom formatu. Za obveznike izveštavanja ova izmena bi podrazumevala uštede u smislu vremena, štampanja papirnih formi i njihovog slanja poštom (čime se smanjuje potrebna količina papira, upotreba tonera i troškovi dostave izveštaja poštom).

Izmenom podzakonskih akata vezanih za izveštavanje, Agencija će obezbediti adekvatan zakonski osnov za implementaciju Zelene digitalizacije, pre svega, kroz potpuno novi način dostavljanja svih izveštaja. Koncept koji je razvijen u okviru ovog projekta, po ugledu na koncept koji se koristi u sektoru bankarstva, je dodatno unapređen i prilagođen potrebama Agencije, tako da predstavlja još jedan primer informacionog sistema u državnim organima Republike Srbije zasnovanog isključivo na elektronskom dokumentu. Imajući u vidu da se preliminarnim uvidom u neke od predloga izmena podzakonskih akata, predviđa proširenje liste obveznika izveštavanja, smatramo da je neophodno organizovati konsultacije odnosno javno – privatni dijalog sa privredom i poslovnim udruženjima, ali i dodatno povezati odnosno obezbediti mogućnost razmene



podataka sa sistemom e-Inspektor tj. nadležnim inspekcijama kako bi se dostavljeni podaci koristili i u svrhu analize rizika i dodatno proširio broj korisnika sistema.

Da bi se obezbedilo kompletno elektronsko izveštavanje prema Nacionalnom registru izvora zagađivanja Agencije za zaštitu životne sredine, pripremljene su izmene i dopune tri Uredbe i šest Pravilnika i to:

**Uredbe:**

- Izmene i dopune Uredbe o graničnim vrednostima emisija zagađujućih materija u vazduh iz postrojenja za sagorevanje;
- Izmene i dopune Uredbe o graničnim vrednostima emisija zagađujućih materija u vazduh iz stacionarnih izvora zagađivanja, osim postrojenja za sagorevanje;
- Izmene i dopune Uredbe o proizvodima koji posle upotrebe postaju posebni tokovi otpada, obrascu dnevne evidencije o količini i vrsti proizvedenih i uvezenih proizvoda i godišnjeg izveštaja, načinu i rokovima dostavljanja godišnjeg izveštaja, obveznicima plaćanja naknade, kriterijumima za obračun, visinu i način obračunavanja i plaćanja naknade.

**Pravilnici:**

- Izmene i dopune Pravilnika o obrascima izveštaja o upravljanju ambalažom i ambalažnim otpadom;
- Izmene i dopune Pravilnika o obrascu dnevne evidencije i godišnjeg izveštaja o otpadu sa uputstvom za njegovo popunjavanje;
- Izmene i dopune Pravilnika o načinu i uslovima za merenje količine i ispitivanje kvaliteta otpadnih voda i njihovog uticaja na recipient i sadržini izveštaja o izvršenim merenjima;
- Izmene i dopune Pravilnika o sadržini i izgledu obrasca za prijavu vrste i količine mineralnih đubriva, odnosno sredstava za zaštitu bilja, odnosno deterdženata sa fosfatima;
- Pravilnik o obrascu dnevne evidencije i godišnjeg izveštaja o količinama plastičnih kesa stavljenim na tržište Republike Srbije i način njegovog dostavljanja;
- Izmene i dopune Pravilnika o metodologiji za izradu nacionalnog i lokalnog registra izvora zagađivanja, kao i metodologiji za vrste, načine i rokove prikupljanja podataka.

**Drugi akti čija je izmena i/ili usvajanje je prema uvidima NALED-a najavljeno u 2020/21:**

1. Zakon o jedinstvenom registru administrativnih postupaka i ostalih uslova poslovanja
2. Nacionalni program i Akcioni plan za suzbijanje sive ekonomije
3. Zakon o pojednostavljenom radnom angažovanju na sezonskim poslovima u određenim delatnostima
4. Zakon o radu
5. Zakon o republičkim administrativnim taksama
6. Zakon o porezu na dohodak građana
7. Zakon o doprinosima za obavezno socijalno osiguranje
8. Zakon o penzijskom i invalidskom osiguranju

**© 2020 NALED**

Makedonska 30/VII, 11000 Beograd, Srbija

[www.naled.rs](http://www.naled.rs), [naled@naled.rs](mailto:naled@naled.rs)

**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.