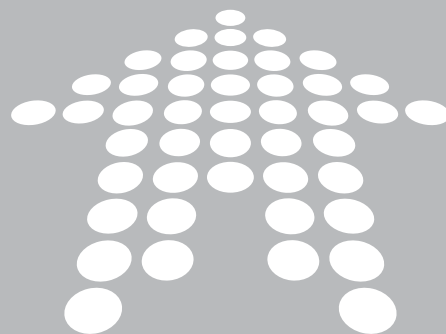




# SIVA KNJIGA 13

*Preporuke za uklanjanje administrativnih  
prepreka poslovanju u Srbiji 2021.*

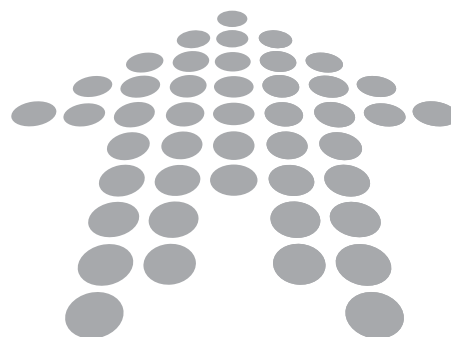




# SIVA KNJIGA 13

---

*Preporuke za uklanjanje administrativnih prepreka poslovanju u Srbiji 2021.*





**NALED**

Izvršni odbor  
Executive Board



## OBAVEŠTENJE O AUTORSKOM PRAVU

© 2021 NALED

Ovu publikaciju je pripremio stručni tim NALED-a uz podršku Izvršnog odbora. Analize, tumačenja i zaključci izneti u ovoj publikaciji ne moraju nužno odražavati stavove članova Izvršnog odbora i drugih organa NALED-a. Svi napori su učinjeni kako bi se osigurala pouzdanost, tačnost i ažurnost informacija iznetih u ovoj publikaciji. NALED ne prihvata bilo kakav oblik odgovornosti za eventualne greške sadržane u publikaciji ili nastalu štetu, finansijsku ili bilo koju drugu, proisteklu u vezi sa korišćenjem ove publikacije. Korišćenje, kopiranje i distribucija sadržaja ove publikacije dozvoljeno je isključivo u neprofitne svrhe i uz odgovarajuće naznačenje imena, odnosno priznavanje autorskih prava NALED-a.

# SADRŽAJ

POZDRAVNA REČ	8
PREDGOVOR NAUČNOG VEĆA	9
PREGLED SPROVEDENIH REFORMI U 2020.	11
STATUS SPROVOĐENJA SIVE KNJIGE	14
10 PRIORITETA SIVE KNJIGE	16
PRIORITETI U KONTEKSTU COVID-19	17
100 PREPORUKA SIVE KNJIGE	19
<b>1. MINISTARSTVO FINANSIJA</b>	<b>20</b>
1.1 UNAPREDITI I PROŠIRITI SISTEM FISKALIZACIJE	20
1.2 UVESTI UPADLJIVU NALEPNICU O VRSTI RAČUNA KOJI JE TRGOVAC DUŽAN DA IZDA	21
1.3 SMANJITI OPTEREĆENJE ZARADA	22
1.4 UKINUTI OBAVEZU DOKAZIVANJA TROŠKOVA PREVOZA	23
1.5 UVESTI OSLOBOĐENJE OD PLAĆANJA POREZA I DOPRINOSA POČETNICIMA U POSLOVANJU	24
1.6 UVESTI OBJEDINJENU NAPLATU OBAVEZA ZA PREDUZETNIKE PAUŠALCE	25
1.7 UKINUTI OBAVEZU OVERE POSLOVNIH KNJIGA PREDUZETNIKA	26
1.8 UVESTI KATEGORIJU MIKRO PREDUZEĆA U UREDBU O PRAVILIMA ZA DODELU DRŽAVNE POMOĆI	27
1.9 UVESTI NOVE USLUGE NA PORTALU EPOREZI	28
1.10 USPOSTAVITI JEDINSTVENI SISTEM ELEKTRONSKIH FAKTURA	29
1.11 OMOGUĆITI DA NAJNIŽA CENA NE BUDE JEDINI KRITERIJUM KOD ODREĐENIH JAVNIH NABAVKI	30
1.12 PROPISATI OBAVEZU POVRAĆAJA NAPLAĆENOG POREZA U SLUČAJU ČUTANJA UPRAVE	31
1.13 PROPISATI DA SE OBRAČUN PDV-A VRŠI NA DAN NAPLATE POTRAŽIVANJA OD KUPACA	32
1.14 POJEDNOSTAVITI NAČIN VOĐENJA EVIDENCIJE O PDV-U	33
1.15 SMANJITI STOPU PDV-A NA REPROMATERIJAL ZA PROIZVODNJU LEKOVA	34
1.16 PROPISATI KRAĆI ROK ZA POVRAĆAJ VIŠE PLAĆENOG PDV-A	35
1.17 USPOSTAVITI UZAJAMNOST VRAĆANJA PDV-A IZMEĐU SRBIJE I DRUGIH ZEMALJA	36
1.18 ELIMINISATI POTVRDU O OSLOBOĐENJU OD PLAĆANJA AKCIZE PO OSNOVU MEĐUNARODNOG UGOVORA	37
1.19 POJEDNOSTAVITI CARINSKE PROCEDURE PRILIKOM PRIVREMENOG UVOZA ROBE	38
1.20 OMOGUĆITI 100% KORIŠĆENJE PORESKOG KREDITA PO OSNOVU ULAGANJA U OSNOVNA SREDSTVA	39
1.21 UJEDNAČITI KAZNENU POLITIKU U PRIMENI ZAKONA O RAČUNOVODSTVU	40
1.22 POJEDNOSTAVITI POSTUPAK EKSPROPRIJACIJE	41
1.23 USPOSTAVITI JAVNI ELEKTRONSKI REGISTAR NEPORESKIH NAMETA	42
1.24 UVESTI BEZGOTOVINSKO PLAĆANJE TAKSI I NAKNADA BEZ DOKAZIVANJA UPLATE	43
1.25 OMOGUĆITI DA SE U PLANOVIMA BUDŽETSKIH KORISNIKA PRIKAŽUJU I MERE I AKTIVNOSTI ZA KOJE NISU OBEZBEĐENA SREDSTVA	44
1.26 UVESTI PROGRESIVNOST KAŽNJAVANJA PRILIKOM INSPEKCIJSKOG NADZORA U UGOSTITELJSKIM OBJEKTIMA	45
1.27 PRECIZIRATI POSTUPAK PRIBAVLJANJA UVERENJA ZA TRANSFER SREDSTAVA U INOSTRAŃSTVO	46
1.28 RASPODELITI PRIHODE OD NAKNADE ZA VODE LOKALNIM SAMOUPRAVAMA GDE SE VRŠI EKSPLOATACIJA VODE	47
<b>2. MINISTARSTVO PRIVREDE</b>	<b>48</b>
2.1 ZAKONSKI UREDITI OBLAST ZANATSTVA	48
2.2 SPREČITI ODUZIMANJE PRIVATNE SVOJINE PO OSNOVU ČLANA 95. RANIJEG ZAKONA O ZADRUGAMA	49
2.3 USPOSTAVITI JEDINSTVENO ELEKTRONSKO MESTO ZA UPIS U REGISTRE APR-A	50
2.4 PREVESTI STATUSNE REGISTRE IZ NADLEŽNOSTI PRIVREDNIH SUDOVA U NADLEŽNOST APR-A	51
2.5 OBEZBEDITI JAVNOST I TRANSPARENTNOST STEČAJNOG POSTUPKA	52
2.6 OMOGUĆITI PRINUDNU LIKVIDACIJU UZ POŠTOVANJE PRAVILA O OGRANIČENOJ ODGOVORNOSTI ČLANOVA DRUŠTAVA KAPITALA	53
2.7 UKINUTI OBAVEZNO ČLANSTVO U PRIVREDNOJ KOMORI	54
<b>3. MINISTARSTVO ZDRAVLJA</b>	<b>55</b>
3.1 INTEGRISATI SISTEME PRIVATNIH I DRŽAVNIH PRUŽAOCA ZDRAVSTVENIH USLUGA	55
3.2 UNAPREDITI PLAN MREŽE ZDRAVSTVENIH USTANOVA I CENTRALIZOVANE JAVNE NABAVKE	56
3.3 USPOSTAVITI ELEKTRONSKI ZDRAVSTVENI KARTON	57
3.4 OMOGUĆITI NAPLATU POTRAŽIVANJA VELEDRUGERIJA ZA LEKOVE ISPORUČENE ZDRAVSTVENIM USTANOVAMA	58
3.5 OPTIMIZOVATI I DIGITALIZOVATI PROCEDURU DOBIJANJA DOZVOLE ZA LEK	59

3.6 OMOGUĆITI OSTVARIVANJE PRAVA NA ZDRAVSTVENO OSIGURANJE BEZ PRETHODNOG STAŽA	60
3.7 POJEDNOSTAVITI NAKNADU TROŠKOVA SPECIJALISTIČKIH PREGLEDA U PRIVATNOJ PRAKSI	61
<b>4. MINISTARSTVO ZA RAD, ZAPOSŁJAVANJE, BORAČKA I SOCIJALNA PITANJA</b>	<b>62</b>
4.1 UREDITI NESTANDARDNE OBLIKE RADNOG ANGAĐOVANJA	62
4.2 PRECIZNIJE UREDITI RAD VAN PROSTORIJA POSLODAVCA	63
4.3 OMOGUĆITI DA POSLODAVAC MOĐE ZAPOSLENOM OTKAZATI UGOVOR O RADU ZBOG OZBIŁJNO NARUŐENIH ODNOSA	64
4.4 IZMENITI ZAKONSKA OGRANIČENJA U VEZI SA PRAVLNIKOM O SISTEMATIZACIJI RADNIH MESTA	65
4.5 PROŐIRITI POJEDNOSTAVLJENU PRIJAVU SEZONSKIH RADNIKA	66
<b>5. MINISTARSTVO GRAĐEVINARSTVA, SAOBRAČAJA I INFRASTRUKTURE</b>	<b>67</b>
5.1 UBRZATI I POJEDNOSTAVITI POSTUPAK OZAKONJENJA	67
5.2 UKINUTI NAKNADU ZA KONVERZIJU ZEMLJIŐTA U PRAVO SVOJINE	68
5.3 UKINUTI NADLEĐNOSTI REVIZIONE KOMISIJE NAD PRIVATNIM INVESTITORIMA U SLUČAJU GRADNJE PO ČLANU 133. ZAKONA	69
5.4 UKINUTI PARAFISKALNE NAMETE U POSTUPCIMA PRIBAVLJANJA USLOVA ZA PROJEKTOVANJE I IZGRADNJU	70
<b>6. MINISTARSTVO PRAVDE</b>	<b>71</b>
6.1 UČINITI SUDSKU ZAŐTITU DOSTUPNOM UKIDANJEM SUVIŐNIH SUDSKIH TAKSI	71
6.2 OMOGUĆITI SPROVOĐENJE SUDSKIH POSTUPAKA NA OSNOVU PODNESAKA I DOKAZA DOSTAVLJENIH U ELEKTRONSKOM FORMATU	72
6.3 UKINUTI OBAVEZU PODNOŐENJA ZAHTEVA ZA UVID I FOTOKOPIRANJE SPISA PREDMETA ZA STRANKE U POSTUPKU	73
6.4 UVESTI DIGITALNU KOMUNIKACIJU IZMEĐU UČESNIKA IZVRŐNOG POSTUPKA	74
6.5 OMOGUĆITI DA PRAVNO LICE MOĐE BITI UZBUNJIVAČ	75
6.6 UREDITI SISTEM ODREĐIVANJA VISINE UPISNINE U IMENIK ADVOKATA	76
<b>7. MINISTARSTVO POLJOPRIVREDE, ŐUMARSTVA I VODOPRIVREDE</b>	<b>77</b>
7.1 UVESTI ONLINE REGISTAR POLJOPRIVREDNIH GAZDINSTAVA I PODSTICAJA (E-AGRAR)	77
7.2 UNAPREDITI PRAVNI OKVIR ZA DODELU PODSTICAJA ZA ORGANSKU PROIZVODNJU	78
7.3 OMOGUĆITI DUGOROČNO KORIŐĆENJE DRĐAVNOG POLJOPRIVREDNOG ZEMLJIŐTA ZA ORGANSKU PROIZVODNJU	79
7.4 OMOGUĆITI KORIŐĆENJE POLJOPRIVREDNOG ZEMLJIŐTA ZA BRZORASTUĆE ENERGETSKE ZASADE	80
7.5 OPTIMIZOVATI PROCEDURU UPISA U CENTRALNI REGISTAR OBJEKATA U POSLOVANJU SA HRANOM	81
7.6 UKINUTI NAKNADU ZA UVERENJA O ZDRAVSTVENOM STANJU PČELINJE ZAJEDNICE	82
7.7 UKINUTI ZAHTEV ZA IZDAVANJE REŐENJA O UTVRĐIVANJU VETERINARSKO-SANITARNIH USLOVA ZA UVOZ ILI ZA TRANZIT POŐILJAKA	83
<b>8. MINISTARSTVO ZAŐTITE ŐIVOTNE SREDINE</b>	<b>84</b>
8.1 USPOSTAVITI FUNKCIONALAN ZELENI FOND	84
8.2 UVESTI INSTITUT PRODUĐENE ODGOVORNOSTI PRIVREDE U UPRAVLJANJU POSEBNIM TOKOVIMA OTPADA	85
8.3 UVESTI PODSTICAJE ZA OPERATERE ZA PONOVNU UPOTREBU OTPADNIH PRENOSIVIH BATERIJA	86
8.4 USPOSTAVITI TELO NADLEĐNO ZA PITANJA UPRAVLJANJA HEMIKALIJAMA	87
8.5 DONETI PRAVLNIK O POSTUPANJU S BIORAZGRADIVIM KUHINJSKIM OTPADOM	88
8.6 UKINUTI DOZVOLE ZA UVOZ, IZVOZ I TRANZIT NEOPASNOG OTPADA	89
<b>9. MINISTARSTVO UNUTRAŐNJIH POSLOVA</b>	<b>90</b>
9.1 UVESTI OBAVEZU IZDAVANJA LIČNE KARTE SA ČIPIOM I UGRADNJE KVALIFIKOVANOG ELEKTRONSKOG POTPISA	90
9.2 UKINUTI REGISTRACIONU NALEPNICU NA VOZILIMA	91
<b>10. MINISTARSTVO KULTURE I INFORMISANJA</b>	<b>92</b>
10.1 OGRANIČITI PRAVO PREČE KUPOVINE USTANOVA KULTURE ISKLJUČIVO NA SPOMENIKE KULTURE	92
<b>11. MINISTARSTVO RUDARSTVA I ENERGETIKE</b>	<b>93</b>
11.1 POJEDNOSTAVITI IZVEŐTAVANJE U VEZI SA OBAVEZNIM REZERVAMA NAFTE I NAFTNIH DERIVATA	93

<b>12. MINISTARSTVO TRGOVINE, TURIZMA I TELEKOMUNIKACIJA</b>	<b>94</b>
12.1 OMOGUĆITI UPOTREBU KVALIFIKOVANIH ELEKTRONSKIH SERTIFIKATA IZDATIH OD STRANE AKREDITOVANIH TELA U INOSTRANSTVU	94
12.2 USKLADITI DEKLARISANJE ZEMLJE POREKLA HRANE SA ZAKONODAVSTVOM EU	95
<b>13. PROBLEMI U NADLEŽNOSTI VIŠE INSTITUCIJA</b>	<b>96</b>
13.1 OMOGUĆITI OSTVARIVANJE PRAVA IZ PENZIONOG I ZDRAVSTVENOG OSIGURANJA ZA ZAPOSLENE KOD NEREZIDENATA	96
13.2 OPTIMIZOVATI PROCEDURU REGISTRACIJE POLOVNIH VOZILA	97
13.3 UMANJITI STOPU POREZA NA PRIHODE OD NEPOKRETNOSTI I POVEZATI OBAVEZU PLAĆANJA POREZA S UGOVOROM O ZAKUPU STANA	98
13.4 OMOGUĆITI IZDAVANJE OBJEDINJENOG UVERENJA O PLAĆENIM POREZIMA	99
13.5 UPOTPUNITI EVIDENCIJU O JAVNOJ SVOJINI	100
13.6 OMOGUĆITI DONACIJE HRANE KOJOJ JE ISTEKAO ROK "NAJBOLJE UPOTREBITI DO" I UKINUTI PDV NA DONACIJE HRANE	101
13.7 OMOGUĆITI DA INSTITUCIJE KOJE VODE STATUSNE REGISTRE IMAJU NEZAVISNO UPRAVNO POSTUPANJE I SAMOFINANSIRAJUĆI STATUS	102
13.8 OMOGUĆITI EFIKASNIJE DOBIJANJE DOZVOLA ZA KRETANJE TERETNIH VOZILA	103
13.9 USPOSTAVITI METAREGISTAR I OSNOVNE REGISTRE U SISTEMU E-UPRAVE	104
13.10 OMOGUĆITI PUNU PRIMENU ELEKTRONSKE DOSTAVE U PROCEDURAMA JAVNE UPRAVE	105
13.11 UVESTI JAVNI REGISTAR MIŠLJENJA, SMANJITI TAKSE I ROKOVE ZA IZDAVANJE MIŠLJENJA	106
13.12 UKINUTI OBAVEZU PRIJAVLJIVANJA POČETKA RADA OGRANKA PRAVNOG LICA	107
13.13 POJEDNOSTAVITI PROCEDURE UVOZA DIJETETSKIH PROIZVODA	108
13.14 UNAPREDITI SISTEM PROCENE UTICAJA NA ŽIVOTNU SREDINU BAZNIH STANICA MOBILNIH TELEKOMUNIKACIJA	109
13.15 USKLADITI PROPISE U OBLASTI ZAŠTITE OD NEJONIZUJUĆIH ZRAČENJA I OMOGUĆITI KVALITETNIJU USLUGU MOBILNE TELEFONIJE	110
13.16 UNAPREDITI SISTEM PREČIŠĆAVANJA I KONTROLE OTPADNIH VODA	111
13.17 USPOSTAVITI JEDINSTVENI REGISTAR ODŠTETNIH ZAHTEVA ZBOG UJEDA PASA	112
13.18 OMOGUĆITI DA SE PROMENA PREBAVALIŠTA U LIČNOJ KARTI ISTOVREMENO VRŠI I U DRUGIM LIČNIM DOKUMENTIMA	113
<b>14. NARODNA BANKA SRBIJE</b>	<b>114</b>
14.1 UKINUTI SUVIŠNU BIROKRATIJU U DEVIZNOM POSLOVANJU	114
14.2 UKINUTI OBAVEZU IZVEŠTAVANJA O POSLOVANJU SA INOSTRANSTVOM	115
14.3 POJEDNOSTAVITI OBAVEŠTAVANJE NBS O NAMERAVANOM USTUPANJU POTRAŽIVANJA	116
14.4 UKINUTI PRAKSU NEREGISTROVANJA UGOVORA O INO KREDITU USLED VISOKE KAMATNE STOPE	117
<b>15. ORGANI LOKALNE SAMOUPRAVE</b>	<b>118</b>
15.1 IZJEDNAČITI CENE KOMUNALNIH USLUGA ZA RAZLIČITE KATEGORIJE KORISNIKA	118
15.2 IZMENITI ODLUKE O BRENDIRANJU SUNCOBRAVA U UGOSTITELJSKIM OBJEKTIMA	119
<b>ANEKS 1: REŠENE PREPORUKE SIVE KNJIGE U 2020.</b>	<b>120</b>
1.27 USPOSTAVITI ELEKTRONSKI POSTUPAK JAVNIH NABAVKI	120
5.1 UREDITI DOSTAVU REŠENJA KATASTRA PUTEM POŠTANSKOG OPERATERA	121
<b>ANEKS 2: PREPORUKE SIVE KNJIGE 2008-2020.</b>	<b>122</b>
<b>O NALED-U</b>	<b>128</b>
<b>LISTA ČLANOVA</b>	<b>129</b>
<b>LISTA KONTRIBUTORA ZA 2021. GODINU</b>	<b>134</b>



**Dejan Đokić**

Predsednik Izvršnog odbora  
NALED



Poštovani članovi i partneri,

Posle jedne od najizazovnijih godina koje pamtimo, drago mi je što možemo da vam predstavimo 13. godišnje izdanje Sive knjige – regulatorne biblije koja sadrži 100 preporuka za smanjenje birokratije i unapređenje uslova za poslovanje u Srbiji. Iako je reformski tempo u 2020. očekivano opao, 13 delimično ili u potpunosti sprovedenih preporuka govori da nas pandemija i vanredno stanje ipak nisu zaustavili.

COVID-19 je promenio način kako radimo i živimo. Mnoge lekcije smo naučili na teži način. Kada je reč o birokratiji – pokazalo se da veliki broj administrativnih procedura možemo i moramo da preselimo u digitalni svet. U tom pravcu, jedna od sprovedenih preporuka Sive knjige u prošloj godini je uvođenje elektronske dostave rešenja katastra u eSandučiće građana na Portalu eUprave. To će, zajedno s rešavanjem dostave putem pošte i pribavljanja lista nepokretnosti preko javnih beležnika, predstavljati veliko birokratsko rasterećenje za oko 500.000 građana koji godišnje prometuju nepokretnosti.

Među potpuno rešenim preporukama izdvaja se i uvođenje elektronskog postupka javnih nabavki i portala putem kojeg je za prvih šest meseci primene oglašeno gotovo 10.000 postupaka. Nekoliko pionirskih i višegodišnjih inicijativa NALED-a pokrenuto je, i delimično rešeno tokom prethodne godine, kao što je donošenje novog zakona o fiskalizaciji koji predstavlja prvi korak ka proširenju obuhvata i digitalizaciji fiskalizacije, a najavljeno je i uvođenje jedinstvenog sistema eFaktura. Takođe, formirana je radna grupa za proširenje obuhvata pojednostavljene procedure prijave sezonskih radnika u sektorima kao što su građevina, turizam i pomoć u kući, i zaustavljena je spirala dugovanja apoteka prema veldrogerijama, što je sve posebno važno u kontekstu pandemije.

Ono što novo izdanje Sive knjige izdvaja od svih prethodnih jeste i to što smo 15 preporuka označili “COVID-19 bedžom“, kojim ukazujemo na administrativne prepreke čije je rešavanje od velike važnosti za prevazilaženje izazova sa kojim se sureću privreda i građani u situaciji pandemije. Ti predlozi usmereni su, pre svega, na digitalizaciju i unapređenje efikasnosti zdravstvenog sistema, digitalizaciju procedura i dalji razvoj eUprave, uređenje fleksibilnih oblika radnog angažovanja i rada od kuće, smanjenje poreskog i parafiskalnog opterećenja privrede.

Siva knjiga 13 simbolično donosi i 13 potpuno novih preporuka za Vladu Srbije, dok su ostale preporuke ažurirane i unapređene. Iako resor finansija i dalje prednjači sa brojem procedura koje treba da reši, gotovo petina preporuka je u zajedničkoj nadležnosti više institucija što donosioce odluka opominje, posebno u svetlu krize izazvane koronavirusom, da moramo da radimo brzo i zajedno, kroz sveobuhvatni dijalog javnog, privatnog i civilnog sektora.

Zajedništvo je jedna od ključnih vrednosti NALED-a i želim da zahvalim svim članovima i Izvršnom odboru na podršci i doprinosu izradi Sive knjige 13, partnerima iz međunarodnih organizacija, kao i resornim institucijama na spremnosti da u 2021. nastavimo da grabimo krupnijim reformskim koracima.

# PREDGOVOR NAUČNOG VEĆA



**Dušan Vujović**  
Predsednik Naučnog veća  
NALED



**Goran Pitić**  
Član Naučnog veća  
NALED



**Branko Radulović**  
Član Naučnog veća  
NALED

Poštovani članovi i partneri,

Čast nam je da u ime Naučnog veća NALED-a podržimo trinaesto godišnje izdanje Sive knjige, publikacije koja na osnovu neposrednih predloga privrede artikuliše konkretne preporuke Vladi Srbije kako da unapredi poslovno okruženje i smanji troškove administrativnih procedura.

Glavna vrlina postojećeg metoda izrade Sive knjige je u tome što polazi od autentičnih viđenja privrednih subjekata koji godinama posluju u realnom zakonskom i institucionalnom okruženju. Njihove primedbe i predlozi rešenja zasnovani su na iskustvu stečenom u neposrednom kontaktu sa državom na svim nivoima, od Vlade i ministarstava do pojedinačnih činovnika, službenika i inspektora. Među privrednim subjektima, koji su dali svoj doprinos Sivoj knjizi tokom godina, nalaze se mala, srednja i velika preduzeća iz skoro svih grana proizvodnih i uslužnih delatnosti, sa najširim teritorijalnim pokrivanjem što dalje doprinosi pouzdanosti, objektivnosti i empirijskoj utemeljenosti primedbi i predloga rešenja.

Naravno, uz puno uvažavanje realnosti, konkretnosti i praktičnosti punuđenih rešenja, valja primetiti da privreda u pojedinim slučajevima pretežno vidi samo svoju stranu problema, i u svojim predlozima ne sagledava uvek efekte koje ti predlozi mogu imati na celu privredu i društvo, ni objektivna ograničenja u kojima država funkcioniše. Drugim rečima, bez adekvatnog teorijskog i analitičkog okvira, po pravilu se ne vidi jasno šira slika i sistemski karakter nekih promena, odnosno dublje i složenije veze između pojedinih predloga rešenja. Sa druge strane, postoji potreba dostizanja prethodne saglasnosti koja će uvažavati svekolike ekonomske, političke i socijalne interese. Složenost ovih procesa i nedovoljna priprema reformi su verovatno neki od razloga sporijeg prihvatanja i realizacije pojedinih važnih predloga iz prethodnih godina.

Cilj Naučnog veća je da u skladu sa svojim mandatom uloži napor da bolje razumemo prave izvore uočenih problema i prirodu pojedinih preporuka privrede koje se mogu svrstati u nekoliko kategorija:

1. U prvoj grupi su primedbe koje su dovoljno precizne, empirijski i teorijski osnovane, a predlozi rešenja su nekontroverzni (tj. imaju podršku svih ključnih učesnika) i spremni su za neposrednu primenu bilo kroz korekcije (amandmane postojećih) zakona, podzakonskih akata ili načina tumačenja i sprovođenja zakona. Po pravilu, fiskalni (budžetski), administrativni i organizacioni efekti dobro su procenjeni, potvrđuju opravdanost predloženih mera i ne predstavljaju ograničenje u primeni.
2. U drugoj grupi su primedbe i preporuke koje imaju jasno zakonsko i empirijsko utemeljenje, ali imaju asimetrične efekte na pojedine privredne subjekte (i sektore ili regione) i stoga zahtevaju dopunsko sagledavanje (i kvantifikaciju) efekata i postizanje konsenzusa pojedinih interesnih grupa (tzv. politička ekonomija predloženih mera). Stvar je procene da li da se ovakvi predlozi formulišu dvofazno tako što se u prvom koraku afirmiše priroda ponuđenih rešenja čija primena se svesno odlaže (na dve ili tri godine) dok se ne urade potrebne analize efekata i postigne ekonomski, politički i socijalni konsenzus.



3. U trećoj grupi su primedbe i preporuke koje, slično prethodnoj grupi, takođe imaju jasnu zakonsku i empirijsku osnovu, ali njihova primena zahteva detaljniju razradu tehničkih i procesnih rešenja, razvoj softvera i neophodnu obuku, kao i podizanje institucionalnog kapaciteta države i svih učesnika kako bi se omogućila finalizacija predloga i njihova primena, gde neretko NALED u saradnji sa međunarodnim partnerima pruža podršku (kao što je bio slučaj sa e-građevinskim dozvolama, e-sistemom za angažovanje sezonskih radnika, ili online kalkulatorom za paušalno oporezivanje).
4. Konačno, u četvrtoj grupi su primedbe i preporuke eksplicitno ili implicitno sistemskog karaktera koje zahtevaju dopunska empirijska istraživanja i teorijska razmatranja da bi mogli da se razmatraju svi relevantni ekonomski i drugi efekti uključujući reakcije privrednih subjekata na promenu mera, i na toj osnovi finalizuju predlozi mera i predlože modaliteti implementacije.

Dva primera to dobro ilustruju. Jedan je predlog smanjenja poreza i doprinosa na zarade kako bi se smanjio trošak zaposlenih i povećala zaposlenost, uz istovremeno smanjenje sive ekonomije i, posledično, moguće povećanje budžetskih prihoda. Da bi ova mera stvarno uticala na smanjenje sive ekonomije i povećanje budžetskih prihoda neophodno je da poslodavci bitno smanje, ili eliminišu praksu isplate zarada na ruke (bez plaćanja poreza i doprinosa). Ukoliko se to ne dogodi, multiplikativni efekti smanjenja stepena opterećenja zarada mogu potpuno da izostanu što bi zapravo dovelo do smanjenja poreskih prihoda i pada uplaćenih doprinosa.

Drugi primer odnosi se na predlog za prelazak sa fakturisane na naplaćenu realizaciju kod plaćanja PDV. Posmatrana u okvirima tzv. parcijalne ravnoteže, ta mera bi smanjila potrebna obrtna sredstva privrede, a samim tim i troškove poslovanja. Ali bi istovremeno uticala na fiskalnu likvidnost i na stepen složenosti administriranja ovog veoma važnog izvora poreskih prihoda što bi moglo da ima drugačije neto efekte na nivou cele privrede (tj. opšte ravnoteže). Ocena punih efekata ove mere posebno je složena u uslovima paralelne primene (modifikovanog) gotovinskog računovodstva u javnom sektoru (budžetu) i obračunskog računovodstva u privredi.

Da bi se pravilno sagledali i ocenili efekti predloga koji izazivaju ovakve sistemske promene proces odlučivanja mora biti podeljen u nekoliko koraka. U prvom koraku potrebno je doneti načelne odluke i inicirati izradu studija koje će oceniti neto efekte na celu privredu. U drugom koraku potrebno je pripremiti predloge zakonskih i tehničkih rešenja, a tek u trećem koraku pripremiti i krenuti u implementaciju, uključujući obuku svih učesnika u tom procesu. Da bi olakšao pripremu i implementaciju brojnih kvalitetnih rešenja sadržanih u predlozima privrede, NALED će nastaviti sa sprovođenjem analiza i metodoloških priručnika fokusiranih na pitanja ocene asimetričnih ekonomskih i socijalnih efekata pojedinih mera iz grupe dva, strateške razrade tehničkih, procesnih i upravljačkih rešenja iz grupe tri, i ocene sistemskih efekata rešenja iz grupe četiri. To će pomoći da se bolje osvetle kritična pitanja i smanji veliko kumulativno opterećenje preporuka koje su zastale u procesu pripreme ili implementacije.

Tokom 2020. od 100 predloženih preporuka samo dve su sprovedene u celosti i 11 delimično. Ovo usporavanje je u značajnoj meri uslovljeno vanrednom situacijom koju je izazvala pandemija koronavirusa. Ali glavni razlozi odlaganja, spore i delimične primene i dalje se nalaze u nedovoljnoj spremnosti institucija i ograničenim stručnim i tehničkim kapacitetima za razradu i sprovođenje preporuka.

Novo 13. izdanje, donosi 13 novih predloga i ponavlja 87 nerealizovanih predloga iz prethodne godine, po pravilu inoviranih, doradenih i modifikovanih. Od deset prioriternih preporuka posebno se izdvajaju one usmerene na modernizaciju rada državne uprave, povećanje transparentnosti i smanjenje troškova kod poreskih obveznika (na primer, registar neporeskih nameta, eAgrar - registar poljoprivrednih gazdinstava i podsticaja, i elektronski zdravstveni karton, bezgotovinsko plaćanje taksi i naknada, objedinjeno uverenje o plaćenim porezima, i modernizacija deviznog poslovanja). Ovde se nalazi i predlog za smanjenje opterećenja rada, koji je, kao što smo već komentarisali, značajan i dobrodošao, ali će njegovo dimenzionisanje i procena ukupnih efekata u slučaju nemarginalnih promena stopa poreza i doprinosa zahtevati dopunski napor. Dodatno predlog za unapređenje sistema za prečišćavanja otpadnih voda je važan i odražava urgentne potrebe stanovništva i evropske trendove. Svakako, glavna prepreka primeni svih pomenutih prepreka biće njihova tehnička i softverska realizacija.

# PREGLAD SPROVEDENIH REFORMI U 2020.

*Iako je dostignut tempo reformi u 2019. godini obećavao, kriza izazvana pandemijom COVID-19 nije dala puno prostora za sprovođenje započetih reformi u 2020. godini.*

*Već u prvom kvartalu proglašeno je vanredno stanje u Srbiji, te su kapaciteti javne uprave bili usmereni ka ispunjenju osnovnog i najvažnijeg cilja - zaštite zdravlja građana i prevencije širenja virusa. Regulatorne aktivnosti koje su se dešavale bile su fokusirane gotovo isključivo na donošenje uredbi kojima se regulisalo kretanje i okupljanje stanovništva i rad privrednih subjekata, što je već u prvim danima vanrednog stanja dovelo do pada privredne aktivnosti. Zbog toga je, pored pronalaženja načina da se zaštiti zdravlje stanovništva i sačuvaju životi, Vlada Republike Srbije nastojala da brojnim merama smanji dramatičan pad privredne aktivnosti, rast nezaposlenosti, kao i da spreči uočene zloupotrebe na tržištu.*

*Sa tim ciljem, usvojena su tri paketa mera podrške privredi ukupne vrednosti 675,9 milijardi dinara, odnosno oko 12,5% BDP-a, što je našu zemlju svrstalo među vodeće u Evropi po relativnoj izdašnosti podrške. Umnogome zahvaljujući pomenutim merama, registrovana zaposlenost se nije značajno promenila, što potvrđuju kako zvanične statistike tako i rezultati istraživanja. Ostaje otvoreno pitanje da li se isto može reći i za neregistrovanu zaposlenost, i veliki broj ljudi (posebno na slabije plaćenim poslovima) koji rade bez ikakvog ugovora.*

*Kako bi finansirala rastuće troškove zdravstvene zaštite, ali i navedene pakete podrške privredi, država je bila prinuđena da se zadužuje, te je procena da će do kraja 2020. godine javni dug dostići nivo od skoro 60% BDP-a, a da će pad privredne aktivnosti biti između -1% (Ministarstvo finansija) i -2,5% (MMF i Svetska banka).*

## **SPROVEDENE PREPORUKE PRIVREDE ZA PREVAZILAŽENJE KRIZE IZAZVANE COVID-19**

*Mnoge mere Vlade uvedene su kroz konsultacije i na inicijativu privrede, što govori o otvorenosti i fleksibilnosti institucija tokom i nakon vanrednog stanja. Komunikacija je uspostavljena uglavnom preko Privredne komore Srbije, i nezavisnih poslovnih asocijacija poput NALED-a koji je već u prvim danima vanrednog stanja formirao COVID-19 digitalnu platformu ([www.naled.rs/covid19](http://www.naled.rs/covid19)) za identifikovanje problema i rešenja, pružanje pravne pomoći, informisanje privrede i šire javnosti, te prikupljanje donacija za najugroženije lokalne zajednice i zdravstvene ustanove. Za nešto manje od dva meseca na ovaj način primljeno je i odgovoreno na više stotina predloga i pitanja, a 85 je objavljeno na sajtu i prosleđeno Kriznom štabu i Vladi Srbije.*

*Prethodno izdanje Sive knjige pripremano je i objavljeno pre izbijanja pandemije, tako da nije bilo posebnih preporuka usmerenih na prevazilaženje krize izazvane COVID-19. Ipak, NALED je odmah po proglašenju vanrednog stanja prvi objavio set od 10 prioriteta za podršku privredi, a potom i više desetina sektorskih preporuka, te u nastavku dajemo pregled njihovog sprovođenja.*

### **10 prioriternih mera za podršku privredi i očuvanje radnih mesta**

*Od 10 prioriternih mera NALED-a za podršku privredi i očuvanje radnih mesta u prvom paketu podrške usvojene su sledeće: a) mogućnost odloženog plaćanja poreza i doprinosa bez zaračunavanja kamata; b) omogućavanje pristupa jeftinim ili beskamatnim kreditima za obezbeđivanje likvidnosti i refinansiranje obaveza; c) isplata direktne finansijske podrške privredi; d) uvođenje moratorijuma u trajanju od najmanje tri meseca na otplatu kredita bankama i svih dažbina državi. Dodatno, usvojena je preporuka NALED-a i drugih filantropskih organizacija za ukidanje PDV-a na donacije tokom trajanja vanrednog stanja.*

## **15 hitnih mera za zdravstveni sistem**

Od 15 hitnih mera za funkcionisanje zdravstvenog sistema tokom COVID-19 koje je NALED uputio Kriznom štabu sprovedene su sledeće: a) ukinuta je odluka o zabrani izvoza lekova čime je omogućeno nesmetano snabdevanje prethodno planiranih količina lekova ka državama u regionu, i izbegnute su nestašice lekova, posebno onih koji nisu vezani za stanja izazvana COVID-19; b) omogućeno je automatsko produženje isteklih recepata za pacijente sa hroničnim bolestima (tzv. elektronske terapije) kroz aplikaciju eRecept, uz napomenu da je kod primene u praksi bilo određenih tehničkih poteškoća; c) omogućena je elektronska prijava za dobijanje dozvola za kretanje vozila za dostavu lekova i medicinskih sredstava tokom policijskog časa.

## **Pet hitnih mera za pomoć poljoprivrednicima i pčelarima**

Od pet hitnih mera NALED-a za pomoć poljoprivrednicima i pčelarima prihvaćene su tri: a) obezbeđena je finansijska pomoć poljoprivrednim gazdinstvima - donete su dve uredbe kojima je omogućena finansijska pomoć poljoprivrednim gazdinstvima ukupne vrednosti 2,6 milijardi dinara, kao i uredba koja je predviđala otkup viškova tovnih junadi u vrednosti od 236 miliona dinara; iako je ovaj set pomoći tokom borbe sa epidemiološkom situacijom bio dobrodošao, stekao se utisak da će pomoći samo kratkotrajnom oporavku i to pre svega malih poljoprivrednika; b) omogućen je rad u poljima za vreme vanrednog stanja uz dozvolu, za koju su poljoprivrednici mogli da apliciraju elektronskim putem - međutim, morali su da pribavljaju pojedinačno dozvole za svaki dan rada, što je predstavljalo veliko administrativno opterećenje, a osim toga, poljoprivrednicima starijim od 65, odnosno 70 godina nije bilo dozvoljeno da posete svoja polja; i c) pokrenut je portal ePijace koji je za početak uspostavio registar poljoprivrednih proizvođača, što je svakako bio veliki pomak, ali bez mogućnosti direktnog naručivanja i plaćanja preko portala.

## **20 mera za podršku građevinskoj industriji i transportu**

NALED je takođe uputio predlog 20 mera za podršku građevinskoj industriji i sektorima infrastrukture i transporta od kojih su sprovedene sledeće: a) zahvaljujući koordinaciji MGSI i MUP-a otvorene su stanice na putevima širom Srbije koje su radile tokom celog dana i na kojima su kamioni dobijali dozvoljene trase za kretanje, a čime se sprečilo formiranje velikih kolona kamiona na granici. Dodatno, tokom maja uveden je zeleni koridor za prelazak kamiona na Zapadnom Balkanu; b) donet je zaključak Ministarstva rada kojim je prolongiran rok za korišćenje godišnjeg odmora iz 2019. godine do kraja 2020. godine što je omogućilo poslodavcima da organizuju rad za vreme vanrednog stanja; c) omogućeno je da se dozvole za kretanje prevoznika dobiju elektronskim putem; d) pored već uvedenih opštih mera, dodatnim paketima podrške država je pomogla drumskom sektoru koji je zbog korone izgubio prihode od oko 200 miliona evra. Sa druge strane važno je pomenuti i da se jedna od važnih preporuka NALED-a za uvođenje odloženog plaćanja ugovorenih obaveza ka državi, ali i hitnog izmirenja obaveza ka prevoznicima od strane države, nije sprovedla već je učinjeno suprotno. Ministarstvo finansija je obavestilo JLS da odlože izvršavanje ugovorenih obaveza ka privredi.

## **OSTALE MERE OD ZNAČAJA ZA COVID-19**

### **Otvoren jedinstveni kontakt centar za inspekcije**

Kako bi se sprečile neregularnosti na tržištu u vreme pandemije poput nezakonitog podizanja cena životnih namirnica, lekova i zaštitne opreme, samo pet dana nakon proglašenja vanrednog stanja uspostavljen je jedinstveni Kontakt centar za inspekcije. Kontakt centar je pokrenula Vlada u saradnji sa NALED-om i uz podršku Evropske banke za obnovu i razvoj, a ključnu ulogu imalo je Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave, Jedinica za podršku Koordinacionoj komisiji za inspeksijski nadzor i Kancelarija za IT i eUpravu. Građani i privreda su mogli telefonom ili online putem sajta inspektor.gov.rs da prijave uočene nepravilnosti i sivu ekonomiju. Operateri su vršili trijažu pristiglih prijava koje su potom usmeravane ka nadležnim inspekcijama i dalje postupanje u zakonskim rokovima. U vreme pandemije nedeljno je u proseku pristizalo oko 1.600 prijava da bi do kraja januara 2021. ukupan broj pristiglih predstavi dostigao gotovo 16.000.

### **Uspostavljen efikasan sistem za vakcinaciju**

Tokom 2020. stručni tim Vlade Srbije i Kancelarije za IT i eUpravu radio je na uspostavljanju jedinstvenog informacionog sistema za upravljanje vakcinacijom, što je našu zemlju svrstalo u sam evropski vrh kada je reč o organizaciji imunizacije stanovništva. U januaru 2021. godine otpočela je masovna vakcinacija građana Srbije, a elektronski sistem omogućava efikasno upravljanje raspoloživim vakcinama kroz praćenje svake bočice od njenog ulaska u zemlju do upotrebe. Dodatno, sistem omogućava svim zainteresovanim građanima da se prijave za vakcinaciju putem portala eUprave popunjavanjem jednostavnog online formulara, ili preko kontakt centra, da bi zatim svoj termin za vakcinaciju dobili putem SMS-a i e-maila. Građani se vakcinišu na oko 400 punktova širom zemlje, a do početka februara 2021. godine vakcinisano je preko pola miliona od gotovo milion prijavljenih građana. Zahvaljujući elektronskom sistemu, ali i snalažljivosti državnog vrha u pribavljanju vakcina od različitih dobavljača, Srbija se našla na drugom mestu po broju vakcinisanih građana na milion stanovnika, odmah posle Velike Britanije.

### **DALJI RAZVOJ ELEKTRONSKIH SERVISA**

Ako je sudeći po preporukama Sive knjige, ali i usvojenom Programu razvoja elektronske uprave iz 2020, kojim je predviđeno čak 300 novih elektronskih usluga i servisa za građane i privredu u naredne dve godine – Srbija je u punom zamahu digitalizacije, što se pokazalo posebno važnim od izbijanja pandemije.

### **Uspostavljen elektronski postupak javnih nabavki**

Zakonom o javnim nabavkama iz 2019. godine predviđeno je uvođenje elektronskog portala javnih nabavki. Od 1. jula 2020. kada su odredbe ovog zakona krenule da se primenjuju, sva komunikacija između naručioca i potencijalnih dobavljača u procesima javnih nabavki od trenutka objave poziva, preko podnošenja ponuda, do sklapanja ugovora se obavlja se putem portala javnih nabavki koji je javno dostupan na [jnportal.ujn.gov.rs](http://jnportal.ujn.gov.rs). Za 6 meseci korišćenja portala objavljeno je oko 10.000 oglasa i javnih poziva, a sprovedeno nešto više od 11.000 postupaka. Kancelarija za javne nabavke nadležna je između ostalog za sprovođenje monitoringa i pripremu godišnjih izveštaja o sprovedenim postupcima.

### **Omogućena elektronska dostava rešenja i unapređen upis u katastar**

Izmenama člana 39. Zakona o postupku upisa u katastar nepokretnosti i vodova iz 2020. godine omogućeno je da se rešenja koja izdaje RGZ dostave u vidu elektronskog dokumenta u jedinstveni elektronski sandučić građana. Sa druge strane, Zakon predviđa da ukoliko lice nema otvoren nalog na portalu eUprave dostava može da se izvrši u formi odštampanog primerka elektronskog dokumenta preporučenom pošiljkom preko poštanskog operatera. Ono što je godinama mučilo građane jeste što su se ove pošiljke često vraćale u centralu RGZ-a u slučaju da poštanski operater stranku ne zatekne na adresi u trenutku isporuke, što je rezultiralo da više od 90% rešenja ne bude dostavljeno. Izmenama Zakona omogućeno je da se pošiljke nakon prvog neuspelog pokušaja najpre ostavljaju u najbližoj pošti, a tek po isteku roka od 15 dana pošiljka se vraća RGZ-u. Dodatno, u slučaju da stranka ne preuzme pošiljku, RGZ je objavljuje na sajtu, a ista se smatra dostavljenom najkasnije 30 dana od dana objavljivanja na sajtu.

Usvajanjem Uredbe o uslovima izdavanja izvoda iz lista nepokretnosti rešen je problem koji poslednjih godina muči građane i privredu Srbije. Uredba je omogućila da stranke više ne moraju da odlaze na šaltere RGZ-a po list nepokretnosti, već kompletan posao prenosa nepokretnosti mogu da završe kod javnog beležnika koji je povezan sa Katastrom preko ešaltera.

# STATUS SPROVOĐENJA SIVE KNJIGE

---

Proteklih 12 izdanja Sive knjige donelo je ukupno 268 preporuka za unapređenje poslovnog okruženja. Od tog broja, u potpunosti je rešeno 72 (27%), a delimično 59 preporuka (22%), što znači da je gotovo polovina pronašla put do zakonodavca.

U 2020. sprovedeno je u većoj ili manjoj meri 13 preporuka što ukazuje na nešto sporiji tempo reformi u odnosu na prethodnu 2019. godinu, za šta se može okriviti i aktuelna situacija izazvana pandemijom koronavirusa. S druge strane, izuzimajući reformski vrlo aktivnu 2019, pomenut rezultat nije slabiji od prosečnog za proteklih 12 godina. Svega dve reforme su realizovane u potpunosti, dok je jedanaest preporuka realizovano delimično, pa se može zaključiti da bi institucije trebalo da ulože više energije kako bi došle do potpunih, a ne polovičnih rešenja.

Najviše rešenih ili delimično rešenih preporuka je i ovaj put u nadležnosti Ministarstva finansija, što ne čudi uzimajući u obzir važnost ovog ministarstva za funkcionisanje privrede, koja se reflektuje i na broj preporuka posvećenih ovom resoru u Sivoj knjizi. Između ostalog, u 2020. godini uspostavljen je funkcionalan portal elektronskih javnih nabavki, ali i usvojen dugo čekani Zakon o fiskalizaciji kojim je najavljeno proširenje obuhvata fiskalizacije i uvođenje savremenih softverskih rešenja za obradu podataka i komunikacije Poreske uprave sa fiskalnim kasama u realnom vremenu. Dodatno, građani više ne moraju da dokazuju uplate sudskih taksi imajući u vidu da je implementiran centralni sistem njihove naplate, iako su za većinu preostalih administrativnih taksi i dalje obavezni da dostavljaju svoje uplatnice na šalterima. Takođe, nastavljeno je sa smanjenjem opterećenja zarada, mada je ono i dalje neznatno, a uvedene su i nove elektronske usluge na portalu ePorezi.

Statistici potpuno rešenih zahteva doprinelo je i Ministarstvo građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture, odnosno Republički geodetski zavod, kroz uređenje dostave rešenja elektronskim putem u eSandučiće, ili putem poštanskog operatera u slučaju da građani nemaju nalog na portalu eUprave.

Pored već pomenutih ministarstava, pozitivnoj statistici kroz delimično rešavanje preporuka doprineli su i: Ministarstvo zdravlja – radom na izradi plana optimizacije mreže zdravstvenih ustanova i rešavanjem problema dugovanja državnih apoteka; Ministarstvo trgovine, turizma i telekomunikacija i Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave – daljim razvojem eUprave u Srbiji, od uspostavljanja Centralnog registra stanovništva do eDostave; Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja koje je pokrenulo proširenje sistema za pojednostavljenu prijavu sezonskih radnika; kao i Narodna banka Srbije kroz rad na pojednostavljenju procedura o ustupanju potraživanja. U nastavku prikazujemo status sprovođenja preporuka iz prethodnog izdanja Sive knjige.

**SIVA KNJIGA 12: STATUS SPROVOĐENJA PREPORUKA**

BR.	NADLEŽNA INSTITUCIJA	BROJ PREPORUKA	REŠENO	DELIMIČNO REŠENO	NEREŠENO
1	Ministarstvo finansija	29	1	4	24
2	Ministarstvo privrede	6	0	0	6
3	Ministarstvo zdravlja	5	0	2	3
4	Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja	4	0	1	3
5	Ministarstvo građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture	5	1	0	4
6	Ministarstvo pravde	6	0	0	6
7	Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede	7	0	0	7
8	Ministarstvo zaštite životne sredine	4	0	0	4
9	Ministarstvo unutrašnjih poslova	3	0	0	3
10	Ministarstvo kulture i informisanja	1	0	0	1
11	Ministarstvo rudarstva i energetike	1	0	0	1
12	Ministarstvo trgovine, tuzirma i telekomunikacija	1	0	1	0
13	Više ministarstava	21	0	2	19
14	Skupština RS i Sekretarijat za zakonodavstvo	1	0	0	1
15	Narodna banka Srbije	3	0	1	2
16	Lokalna samouprava	3	0	0	3
	<b>UKUPNO</b>	<b>100</b>	<b>2</b>	<b>11</b>	<b>87</b>

# 10 PRIORITETA SIVE KNJIGE

## SIVA KNJIGA 13: DESET PRIORITETNIH PREPORUKA

BROJ PREPORUKE SK	OPIS PREPORUKE	NADLEŽNO MINISTARSTVO
1.3	Smanjiti opterećenje zarada	Ministarstvo finansija
1.23	Uspostaviti javni elektronski registar neporeskih nameta	Ministarstvo finansija
1.24	Uvesti bezgotovinsko plaćanje taksi i naknada bez dokazivanja uplate	Ministarstvo finansija
3.3	Uspostaviti elektronski zdravstveni karton	Ministarstvo zdravlja
4.5.	Proširiti pojednostavljenu prijavu sezonskih radnika	Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja
5.2	Ukinuti naknadu za konverziju zemljišta u pravo svojine	Ministarstvo građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture
7.1	Uvesti online registar poljoprivrednih gazdinstava i podsticaja (eAgrar)	Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede
13.4	Omogućiti izdavanje objedinjenog uverenja o plaćenim porezima	Ministarstvo finansija Kancelarija za IT i eUpavu
13.16	Unaprediti sistem prečišćavanja i kontrole otpadnih voda	Ministarstvo za zaštitu životne sredine Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede
14.1	Ukinuti suvišnu birokratiju u deviznom poslovanju	Narodna banka Srbije

# PRIORITETI U KONTEKSTU COVID-19

Rezultati istraživanja NALED-a o uticaju COVID-19 krize na privredu Srbije iz novembra 2020, pokazali su da 90% preduzeća ocenjuje poslovanje u 2020. godini kao gore u odnosu na prethodnu, 2019. godinu. Realizacija prihoda je manja, dok je nivo rashoda na istom ili višem nivou od prethodnog. Istraživanja pokazuju da je posebno pogođen sektor uslužnih delatnosti i turizma. Kako privreda navodi, za povratak na stari nivo poslovanja biće potrebno minimum godinu dana.

Imajući u vidu aktuelnu situaciju izazvanu pojavom COVID-19 i potrebu da se državna administracija bolje pripremi za “novu realnost”, Siva knjiga 13 skreće posebnu pažnju na one preporuke koje mogu da doprinesu prevazilaženju specifičnih izazova uslovljenih pandemijom, i da pomognu privredi u prevazilaženju krize. U ovom kontekstu, izdvojeno je 15 najznačajnijih preporuka, a iste su obeležene posebnim “COVID-19 bedžom”.

## SIVA KNJIGA 13: PREPORUKE SA COVID-19 BEDŽOM

BR.	NAZIV PREPORUKE	NADLEŽNO MINISTARSTVO
1.3	Smanjiti opterećenja zarada	Ministarstvo finansija
1.8	Uvesti kategoriju mikro preduzeća u uredbu o pravilima za dodelu državne pomoći	Ministarstvo finansija
1.15	Smanjiti stopu PDV-a na repromaterijal za proizvodnju lekova	Ministarstvo finansija
3.1	Integrirati sisteme privatnih i državnih pružaoca zdravstvenih usluga	Ministarstvo zdravlja
3.2	Unaprediti plan mreže zdravstvenih ustanova i centralizovane javne nabavke	Ministarstvo zdravlja
3.3	Uspostaviti elektronski zdravstveni karton	Ministarstvo zdravlja
3.5	Optimizovati i digitalizovati proceduru dobijanja dozvole za lek	Ministarstvo zdravlja
3.6	Omogućiti ostvarivanje prava na zdravstveno osiguranje bez prethodnog staža	Ministarstvo zdravlja
4.1	Urediti nestandardne oblike radnog angažovanja	Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja
4.2	Preciznije urediti rad van prostorija poslodavca	Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja
4.5	Proširiti pojednostavljenu prijavu sezonskih radnika	Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja
9.1	Uvesti obavezu izdavanja lične karte sa čipom i ugradnju kvalifikovanog elektronskog potpisa	Ministarstvo unutrašnjih poslova
13.1	Omogućiti ostvarivanje prava iz penzionog i zdravstvenog osiguranja za zaposlene kod nerezidenata	Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja Ministarstvo finansija
13.8	Omogućiti efikasnije dobijanje dozvola za kretanje teretnih vozila	Ministarstvo unutrašnjih poslova Ministarstvo građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture
13.10	Omogućiti punu primenu elektronske dostave u procedurama javne uprave	Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave Ministarstvo trgovine, turizma i telekomunikacija Kancelarija za IT i eUpravu





# 100 PREPORUKA SIVE KNJIGE

Novo, 13. izdanje Sive knjige sadrži 100 odabranih i dodatno unapređenih preporuka članova NALED-a i šire javnosti za uklanjanje administrativnih preporuka poslovanju u Srbiji. U ovom izdanju prvi put se pojavljuje 13 preporuka koje su označene kao nove. Pored toga sve stare preporuke su doručene i modifikovane tako da najpre prate izmene propisa ukoliko ih je bilo u datoj oblasti, ali i da prate reforme sprovedene u drugim oblastima koje su potencijalno otvorile mogućnosti za neka nova, unapređena i drugačija rešenja. Nekoliko prevaziđenih, ili u ovom trenutku manje značajnih preporuka iz prošlogodišnjeg izdanja je izostavljeno.

Kao i svake godine, najveći broj preporuka nalazi se u nadležnosti Ministarstva finansija, a veliki broj preporuka podrazumeva zajedničku nadležnost više institucija što ukazuje na značaj saradnje i koordinacije rada svih resora u Vladi za postizanje boljih rezultata. U nastavku dajemo pregled preporuka novog izdanja Sive knjige.

## SIVA KNJIGA 13: PREGLED PREPORUKA

BR.	NADLEŽNA INSTITUCIJA	BROJ PREPORUKA	NOVO	STARO
1	Ministarstvo finansija	28	2	26
2	Ministarstvo privrede	7	0	7
3	Ministarstvo zdravlja	7	2	5
4	Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja	5	1	4
5	Ministarstvo građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture	4	1	3
6	Ministarstvo pravde	6	0	6
7	Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede	7	2	5
8	Ministarstvo zaštite životne sredine	6	3	3
9	Ministarstvo unutrašnjih poslova	2	0	2
10	Ministarstvo kulture i informisanja	1	0	1
11	Ministarstvo rudarstva i energetike	1	0	1
12	Ministarstvo trgovine, tuzirma i telekomunikacija	2	0	2
13	Više institucija	18	2	16
14	Narodna banka Srbije	4	0	4
15	Lokalna samouprava	2	0	2
	<b>UKUPNO</b>	<b>100</b>	<b>13</b>	<b>87</b>

# 1. MINISTARSTVO FINANSIJA

## 1.1 UNAPREDITI I PROŠIRITI SISTEM FISKALIZACIJE

### OPIS PROBLEMA

Ni posle 15 godina od uvođenja sistema fiskalizacije, građani nisu sigurni ko je obveznik štampanja fiskalnog računa i evidentno je da treba proširiti obuhvat fiskalizacije zarad bolje i jednostavnije kontrole. Činjenica je da su se pojedine odredbe Zakona o fiskalnim kasama (dalje: Zakon) i pratećeg Pravilnika o postupku fiskalizacije, sadržaju evidencije o ovlašćenim servisima i serviserima i izgledu, sadržaju i načinu vođenja dosijea i servisne knjižice fiskalne kase (dalje: Pravilnik) u praksi pokazale kao neracionalne, što otežava i poskupljuje poslovanje privrednih subjekata. Postoji opšti konsenzus da su odredbe Zakona zastarele i da je Srbiji potreban novi unapređen model “fiskalizacije”.

Naime, članom 3. Zakona je propisana obaveza evidentiranja svakog pojedinačno ostvarenog prometa preko fiskalne kase i kada se usluga pruža fizičkom licu, a naknadu za pružene usluge snosi pravno lice, odnosno preduzetnik, i to nezavisno od načina plaćanja. Ova obaveza nema svrhu, jer u knjigovodstvu postoje podaci da je usluga naplaćena (izvod sa računa kod poslovne banke), pa nema potrebe da se uplata od fizičkih lica za izvršene usluge evidentira dva puta (putem izvoda iz banke i putem fiskalne kase).

Štampanje fiskalnih dokumenata iz člana 12–15. Zakona vrši se u jednom primerku, uz koji se istovremeno štampa i njihov kompletan sadržaj na kontrolnoj traci. Obveznik je dužan da kontrolnu traku i fiskalna dokumenta iz Zakona čuva najmanje tri godine, što je rok za koji ne postoji razumno opravdanje. Članovi 27. i 28. Zakona propisuju uslove o fiskalizaciji, servisiranju i popravkama fiskalne kase, dok je Pravilnik dodatno uređuje. Međutim u praksi se ona pokazala izuzetno sporom sa visokim troškovima za privredne subjekte.

### PREDLOG REŠENJA

Predlažemo da se unapredi sistem fiskalizacije u Republici Srbiji u cilju racionalizacije i pojednostavljenja procesa za poslovanje privrede.

Predlog unapređenja podrazumeva:

- Ukinuti obavezu štampanja i čuvanja kontrolne trake za fiskalne isečke (fiskalnih dokumenata po članu 12. Zakona);
- Unaprediti softversko rešenje za prikupljanje i obradu podataka sa fiskalnih kasa u cilju bolje analize rizika i smanjenja sive ekonomije;
- Omogućiti dostavljanje podataka Poreskoj upravi u realnom vremenu;
- Brisati odredbu iz člana 3. stav 2. Zakona, kako bi se izmenila obaveza da se ista uplata dva puta evidentira.
- Novim zakonom o fiskalizaciji proširiti sukcesivno obuhvat fiskalizacije na sve oblike prodaje robe i usluga i faze prometa bez obzira da li su subjekti u sistemu PDV-a.

*Krajem decembra 2020. godine Narodna skupština je donela Zakon o fiskalizaciji (Službeni glasnik RS, br. 153/20) čija je primena predviđena za 2022. godinu a koji rešava većinu NALED-ovih preporuka te je ova preporuka evidentirana kao delimično rešena. Ovim Zakonom obveznik fiskalizacije definisan je kao obveznik poreza na prihode od samostalne delatnosti i obveznik poreza na dobit pravnih lica koji vrši promet na malo čime se potencijalno najavljuje proširenje obuhvata fiskalizacije. Ostavljena je mogućnost da se aktom Vlade određeni obveznici izuzmu obaveze korišćenja fiskalnih uređaja te će praksa pokazati da li će se obuhvat zaista i povećati. Dodatno, novi zakon uvodi elektronski fiskalni uređaj kao hardversko ili softversko rešenje za izdavanje fiskalnih računa koje će omogućiti stalnu komunikaciju sa softverima Poreske uprave preko interneta u realnom vremenu čime se ostvaruje jedna od NALED-ovih osnovnih preporuka.*



### PROPISI

- Zakon o fiskalnim kasama (Službeni glasnik RS br. 135/2004 i 93/2012)
- Pravilnik o postupku fiskalizacije, sadržaju evidencije o ovlašćenim servisima i serviserima i izgledu, sadržaju i načinu vođenja dosijea i servisne knjižice fiskalne kase (Službeni glasnik RS br. 140/2004 i 44/2018- dr.zakon)

# 1. MINISTARSTVO FINANSIJA

## 1.2 UVESTI UPADLJIVU NALEPNICU O VRSTI RAČUNA KOJI JE TRGOVAC DUŽAN DA IZDA

### OPIS PROBLEMA

Jedan od preduslova za bolju poresku disciplinu kada je reč o izdavanju računa je da građani traže fiskalne račune od svih trgovaca i pružalaca usluga, obveznika fiskalizacije. Međutim, trenutno s obzirom na često proširivanje broja delatnosti kod čijeg obavljanja ne postoji obaveza evidentiranja prometa preko fiskalne kase, građani ne znaju ko jeste, a ko nije u obavezi da im izda fiskalni račun.

Shodno članu 18. Zakona o fiskalnim kasama postoji obaveza “da se na vidnom mestu u objektu u kome se vrši promet dobara na malo, odnosno promet usluga fizičkim licima, istakne obaveštenje o obavezi izdavanja fiskalnog isečka od strane obveznika”, a sama sadržina ovog obaveštenja uređena je u Pravilniku o obliku i sadržini obaveštenja iz člana 18. stav 3 Zakona o fiskalnim kasama. Međutim, obrazac obaveštenja propisan Pravilnikom nedovoljno je upadljiv, često se “izgubi” među ostalim papirima zalepljenim na vrata i teško ga je uočiti.

Za građane je dodatno zbujujuća činjenica da ovakva obaveza isticanja obaveštenja ne postoji za nefiskalizovane delatnosti i paušalce, odnosno oni ne moraju da obaveste kupca ili korisnika usluge o obavezi izdavanja običnog (nefiskalnog) računa, koji se izdaje za kupljenu robu ili pruženu uslugu, a u skladu sa članom 12. Zakona o zaštiti potrošača. Shodno tome građani ne znaju da li trgovac nije okačio obaveštenje zbog toga što nema obavezu izdavanja fiskalnih računa ili naprosto zbog toga što izbegava svoju obavezu.

### PREDLOG REŠENJA

Predlažemo da se obaveštenje o vrsti računa (fiskalni ili nefiskalni blok račun) koji se izdaje za kupljeno dobro ili pruženu uslugu obavezno ističe na vratima obveznika, kako bi građani nesumnjivo znali koju vrstu računa da traže. Ovim bi se očuvao jedan od osnovnih razloga uvođenja fiskalnih računa - građanska kontrola.

Da bi se ova obaveza propisala, potrebno je da se:

- Izmene Pravilnik o obliku i sadržini obaveštenja iz člana 18. stav 3. Zakona, odnosno propiše novi obrazac, kako bi se predložio novi format obaveštenja - nalepnica jarkih boja sa, primera radi, velikim slovom F za fiskalni račun i R za običan račun.
- Izmene Zakon o zaštiti potrošača i doda član koji propisuje obavezu nefiskalizovanih obveznika da istaknu obaveštenje o svojoj obavezi da izdaju nefiskalni odnosno običan račun, a potom pravilnikom bliže propiše izgled i sadržina ovog obaveštenja.

*Novi Zakon o fiskalizaciji (Službeni glasnik RS, br. 153/2020) čija primena kreće od 2022. godine propisuje da su obveznici fiskalizacije svi obveznici poreza na prihode od samostalne delatnosti i svaki obveznik poreza na dobit pravnih lica, odnosno najavljuje potencijalno proširenje obuhvata fiskalizacije (mada je ostavljena mogućnost da se aktom Vlade određene delatnosti izuzmu ove obaveze). Novi Zakon ne propisuje obavezu da privredni subjekti na vidljivom mestu istaknu obaveštenje o obavezi izdavanja fiskalnih računa u objektu u kome se vrši promet na malo te ostaje da se vidi da li će se podzakonskim aktima predvideti ovakvo obaveštenje. Svakako do početka primene novog Zakona preporučujemo izmenu postojećih podzakonskih akata.*

### PROPISI

- Zakon o fiskalnim kasama (Službeni glasnik RS br. 135/2004 i 93/2012)
- Pravilnik o obliku i sadržini obaveštenja iz člana 18. stav 3. Zakona o fiskalnim kasama (Službeni glasnik RS br. 140/2004, 19/2005)
- Zakon o potrošačima (Službeni glasnik RS, br. 62/2014, 6/2016 – dr.zakon i 44/2018 – dr.zakon)

# 1. MINISTARSTVO FINANSIJA

## 1.3 SMANJITI OPTEREĆENJE ZARADA

### OPIS PROBLEMA

Član 44. Zakona o doprinosima za obavezno socijalno osiguranje propisuje visoke stope po kojima se obračunavaju i plaćaju doprinosi na zaradu (u 2021. godini 25,5% za obavezno penzijsko i invalidsko osiguranje, 10,3% za obavezno zdravstveno osiguranje i 0,75% za osiguranje za slučaj nezaposlenosti), član 16. Zakona o porezu na dohodak građana propisuje da se zarada oporezuje po stopi od 10%, a član 15a da je neoporezivi iznos zarade u 2021. godini 18.300 dinara. Osnovica za obračun je bruto jedan zarada koja sadrži porez i doprinose koji se plaćaju iz zarade (s obzirom na to da je zarada tako definisana članom 105. stav 2. Zakona o radu). Opterećenje neto zarade smanjeno je sa 63% koliko je iznosilo u 2018. na 61% koliko iznosi u 2020.

Uprkos povećanju neporezovog iznosa, povećanjem minimalne zarade sa 27.022 dinara u 2019. na 30.022 dinara u 2020, nameravano rasterećenje za najniže zarade je (za mnoge poslodavce) praktično anulirano.

I pored pomenutog rasterećenja zarade, ovakve obaveze su ipak za poslodavce prevelik teret, što rezultira povećanjem sive ekonomije i nekonkurentnošću poslodavaca koji prijavljuju zaposlene i uplaćuju sve poreze i doprinose na pun iznos ugovorene zarade. Takođe je prisutan trend da poslodavci radnike, a naročito menadžment isplaćuju u manjem delu kroz zaradu, a u većem delu kroz isplate koje vrše iz podignute dividende, koja je po Zakonu o porezu na dohodak građana oporezovana po stopi od 15%.

Kako bi se eliminisala siva ekonomija, neophodno je dalje smanjenje poreskog opterećenja rada. U suprotnom možemo očekivati da će se naplata po ovim osnovama kontinuirano smanjivati, jer će deo privrede iz legalnih tokova prelaziti u sivu zonu, dok će privredni subjekti koji uredno izmiruju obaveze po osnovu isplate zarada zbog nekonkurentnosti ili smanjivati obim poslovanja ili gasiti poslovanje.

### PREDLOG REŠENJA

Predlažemo izmenu člana 44. Zakona o doprinosima za obavezno socijalno osiguranje i člana 16. Zakona o porezu na dohodak građana tako što će se smanjiti stope po kojima se obračunavaju i plaćaju doprinosi i porez na zaradu za najmanje 30% u odnosu na sada važeće uz uvođenje progresivnog oporezivanja zarada izmenama Zakona o porezu na dohodak građana.

Predlažemo i smanjenje minimalne osnovice za obračun doprinosa kod zaposlenih na nepuno radno vreme.

Dodatno, smatramo da bi trebalo razmotriti ukidanje doprinosa za obavezno zdravstveno osiguranje i uvođenje Beveridžovog modela finansiranja zdravstvene zaštite koji podrazumeva finansiranje zdravstvene zaštite iz opštih poreza, čime će se obezbediti zdravstvena zaštita za sve građane bez obzira na njihov radni status.

Usvajanje predloženih izmena dovešće do značajnijeg rasterećenja privrede, unapređenja poslovnog ambijenta i oslobađanja sredstava za novo zapošljavanje i/ili investicije.

*Od 1. januara 2020. godine počele su sa primenom izmene Zakona o doprinosima za obavezno socijalno osiguranje iz 2019. godine kojima su doprinosi za obavezno penzijsko i invalidsko osiguranje smanjeni sa 26% na 25,5%. Takođe, izmenama Zakona o porezu na dohodak građana neoporezivi mesečni iznos zarade povećan je sa 16.300 na 18.300 dinara što je uticalo da se efektivno smanji opterećenje bruto zarade. Dodatno, članovima 45g, 45d, 45đ i 45e uređeno je i oslobođenje ili umanjeње plaćanja doprinosa u slučaju da poslodavac obavlja inovacionu delatnost ili zapošljava kvalifikovanog novozaposlenog koje su se primenjivale tokom 2020, a produžene su i za 2021. godinu. Sve navedeno utiče da se efektivno opterećenje rada smanji. Međutim, izostaju značajniji reformski koraci u smanjenju opterećenja rada već se opterećenje smanjuje u neznatnim iznosima zbog čega je preporuka ocenjena kao delimično rešena.*



COVID-19

### PROPISI

- Zakon o doprinosima za obavezno socijalno osiguranje (Službeni glasnik RS br. 84/2004, 61/2005, ..., 86/2019)
- Zakon o porezu na dohodak građana (Službeni glasnik RS br. 24/2001, 80/2002, ..., 86/2019)

# 1. MINISTARSTVO FINANSIJA

## 1.4 UKINUTI OBAVEZU DOKAZIVANJA TROŠKOVA PREVOZA

### OPIS PROBLEMA

Članom 118. Zakona o radu propisano je da zaposleni ima pravo na naknadu troškova u skladu sa opštim aktom i ugovorom o radu, između ostalog i naknadu troškova za dolazak i odlazak sa rada, u visini cene prevozne karte u javnom saobraćaju, za slučaj da poslodavac nije obezbedio prevoz.

U januaru 2019. Ministarstvo finansija je na zahtev Grada Beograda donelo mišljenje da je poslodavac u obavezi da obezbedi verodostojne isprave na osnovu kojih se dokazuje da je naknada koju isplaćuje zaposlenima na ime prevoza utrošena na adekvatan način. U mišljenju se navodi da verodostojne isprave mogu biti mesečne karte, dnevne karte, račun za gorivo i sl.

U decembru 2019. izmenama člana 18. Zakona o porezu na dohodak građana propisuje se da se porez na zarade ne plaća na primanja zaposlenog po osnovu naknade dokumentovanih troškova prevoza za dolazak i odlazak sa rada.

Sprovođenje ove odredbe Zakona značajno će povećati troškove poslodavaca. Na primeru jednog poslodavca sa 1.500 zaposlenih i bez filijala dodatni troškovi administracije iznosiće oko 2,3 miliona dinara. Takođe, smatramo da će ova odredba otežati položaj zaposlenih u slučaju da poslodavci, u težnji da olakšaju administraciju, uslovljavaju zaposlene da na posao dolaze javnim prevozom.

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

### PREDLOG REŠENJA

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

Alternativno, smatramo da je neophodno staviti van snage mišljenje Ministarstva finansija iz 2019. godine, a predlažemo izdavanje novog mišljenja kojim bi se precizirala dokumentacija koja se smatra dovoljnom za priznavanje ovih troškova, a koja bi obuhvatila i:

- Evidenciju dolazaka zaposlenih na posao;
- Potvrdu o mestu prebivališta/boravišta zaposlenog (lična karta ili ugovor o radu ili izjava o mestu stanovanja);
- Važeći cenovnik javnog prevoza (sa definisanim zonama).

Naknada troškova zaposlenog ostvaruje se u skladu sa opštim aktom i ugovorom o radu, pa stoga evidencija koju poslodavac vodi morala bi se smatrati adekvatnom dokumentacijom o visini stvarnih troškova prevoza zaposlenih. U osnovi identičan stav, po pitanju naknade troškova ishrane zaposlenog, zauzet je u mišljenju Ministarstva finansija br. 011-00-96/2020-04 od 16.10.2020. godine, pa smatramo da je primenljiv i na pitanje naknade troškova prevoza zaposlenog.

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

#### PROPISI

- Zakon o porezu na dohodak građana (Službeni glasnik RS br. 24/2001, ... , 153/2020)
- Mišljenje Ministarstva finansija (011-00-12/2019-04 od 1.2.2019.)

# 1. MINISTARSTVO FINANSIJA

## 1.5 UVESTI OSLOBOĐENJE OD PLAĆANJA POREZA I DOPRINOSA POČETNICIMA U POSLOVANJU

### OPIS PROBLEMA

Analiza poreskog i neporeskog opterećenja rada početnika u poslovanju objavljena 2018. godine pokazala je da za rad jedne preduzetničke radnje u proseku potrebno mesečno izdvajati od 12.000 do oko 33.000 RSD. To znači da čak i ukoliko se ne ostvaruje nikakav mesečni prihod, što je vrlo česta situacija na početku poslovanja, preduzetnik mora izmirivati obaveze po osnovu poreza i doprinosa, što ih često odvraća od poslovanja u legalnoj zoni.

Uporedna analiza nemačkog i mađarskog sistema pokazala je da postoje različiti načini kako ove države stimulišu legalno poslovanje početnika: od programa EVA – pojednostavljenog preduzetničkog poreza ili KATA – fiksnog iznosa poreza za male obveznika u Mađarskom sistemu do Hartz reforme u Nemačkoj koja je radnike koji zarađuju manje od 450 evra mesečno oslobodila plaćanja poreza.

S tim u vezi preporuka analize bila je da se uvede mera oslobođenja plaćanja poreza i doprinosa u prvih godinu dana rada početnika u poslovanju i time omogućiti da, pre svega mladi i nezaposleni, ostvare svoja prva preduzetnička iskustva. Pravo na oslobođenje imali bi isključivo mikro privredni subjekti uključujući i paušalno oporezovane preduzetnike imajući u vidu da je ovo najčešći oblik preduzeća koje početnici osnivaju.

U skladu sa preporukom Vlada RS uvela je oslobođenje od plaćanja poreza i doprinosa za početnike u poslovanju koje je započelo sa primenom od oktobra 2018. Međutim, sama mera se razlikovala u odnosu na početne preporuke analize pre svega u pogledu forme poslovanja gde su meru mogli da ostvare samo privredna društva ili preduzetnici u sistemu lične zarade – iako se pokazalo da početnici u poslovanju najčešće koriste formu paušalne radnje.

Primena ove mere trajala je do kraja 2020. godine, kada izmenama Zakona o porezu na dohodak građana i Zakona o doprinosima za obavezno socijalno osiguranje ova mera nije produžena, izuzev u slučaju preduzetnika koji obavljaju inovativnu delatnost.

### PREDLOG REŠENJA

Predlažemo da se mera oslobođenja plaćanja poreza i doprinosa za početnike u poslovanju ponovo uvede za sve delatnosti izmenama Zakona o porezu na dohodak građana i Zakona o doprinosima za obavezno socijalno osiguranje.

Analiza efekata primene mere oslobođenja objavljena u 2020. godini, pokazala je da je mera bila korisna početnicima u poslovanju. Tokom 2019. godine meru je koristilo 811 privrednih subjekata za ukupno 820 zaposlenih. Međutim, korisnici su istakli da bi ovom merom trebalo obuhvatiti i preduzetnike paušalce. Neki od korisnika su naveli i da će se nakon isteka perioda podrške preregistrovati u paušalno oporezovane obveznike jer im ovakav način oporezivanja više odgovara.

Imajući ovo u vidu predlažemo:

- Da se zakonskim izmenama oslobođenje od plaćanja poreza i doprinosa omogućiti licima koja se registruju u 2021. godini kao preduzetnici u sistemu lične zarade i preduzetnici paušalci;
- Da pravo na oslobođenje imaju isključivo osnivači i preduzetnici (ne i njihovi zaposleni);
- Da se dužina trajanja poreske olakšice produži sa jedne na dve godine i to potpuno oslobođenje u prvoj godini, dok bi se u narednoj godini plaćalo npr. 50% obračunatih poreskih dažbina, ili po ostvarenom prometu;
- Da se omogućiti svim licima – bez obzira na status – koja prvi put započinju sopstveni posao da ostvare pravo na poresko oslobođenje;
- Da se omogućiti automatizacija procesa kontrole zahteva za oslobođenje od strane Poreske uprave kako bi se smanjila mogućnost za zloupotrebe i rasteretili kapaciteti PU.



NOVO

### PROPISI

- Zakon o porezu na dohodak građana (Službeni glasnik RS br. 24/2001,...,153/2020)
- Zakon o doprinosima za obavezno socijalno osiguranje (Službeni glasnik RS br. 84/2004,...,153/2020)

# 1. MINISTARSTVO FINANSIJA

## 1.6 UVESTI OBJEDINJENU NAPLATU OBAVEZA ZA PREDUZETNIKE PAUŠALCE

### OPIS PROBLEMA

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

Članom 110. Zakona o porezu na dohodak građana propisano je da obveznik paušala svoju obavezu izmiruje u roku od 15 dana po isteku svakog meseca, članom 60. Zakona o doprinosima za obavezno socijalno osiguranje propisano je da doprinose plaća u roku utvrđenom zakonom koji uređuje porez na dohodak građana, a Zakonom o zdravstvenom osiguranju je propisana obaveza plaćanja obaveznog zdravstvenog osiguranja.

Međutim, za razliku od zarade gde se porezi i doprinosi plaćaju kroz objedinjenu naplatu na jednoj uplatnici, paušalna obaveza se i dalje naplaćuje kroz četiri različite uplatnice na tri različita računa što preduzetnicima prouzrokuje probleme u praksi poput potrebe za preknjižavanjem pogrešno uplaćenih sredstava, ali i naplate provizije banaka za svaku od četiri uplatnica.

Imajući u vidu da je u 2020. godini bilo oko 116.000 aktivnih obveznika paušalnog poreza, kao i da blagovremena uplata podrazumeva da svaki obveznik mora na mesečnom nivou vršiti uplatu na tri različita računa, procenjeno je da se na godišnjem nivou, po ovom osnovu, izvrši blizu 4 miliona uplata.

### PREDLOG REŠENJA

Sledeći reformu načina obračuna paušalne obaveze i automatizacije donošenja rešenja o visini paušalne obaveze, predlažemo da se omogući da preduzetnici paušalci svoje poreske obaveze po osnovu penzionog i zdravstvenog osiguranja plaćaju na jedinstveni uplatni račun, sa koga će se ta sredstva automatski knjižiti u skladu sa osnovima po kojima se te uplate vrše.

S tim u vezi potrebno je izmeniti Pravilnik o uslovima i načinu vođenja računa za uplatu javnih prihoda i raspored sredstava sa tih računa, tako što će se izmeniti Prilog 1 Pravilnika i omogućiti objedinjena naplata poreza i doprinosa koje uplaćuju paušalni obveznici.

Sprovedenjem ove preporuke broj godišnjih uplata bi se smanjio za impresivnih 2,6 miliona transakcija, a poreski obveznici bi ostvarili znatne uštede po osnovu plaćanja provizije za bankarske usluge, a predupredili bi se i problemi sa uplatama na pogrešne račune i potrebom preknjižavanja tih sredstava sa jednog na drugi račun.

#### PROPISI

· *Pravilnik o uslovima i načinu vođenja računa za uplatu javnih prihoda i raspored sredstava sa tih računa (Službeni glasnik RS br. 16/2016-155, ..., 151/2020)*



# 1. MINISTARSTVO FINANSIJA

## 1.7 UKINUTI OBAVEZU OVERE POSLOVNIH KNJIGA PREDUZETNIKA

### OPIS PROBLEMA

Član 4. stav 3. Pravilnika o poslovnim knjigama i iskazivanju finansijskog rezultata po sistemu prostog knjigovodstva propisuje da se poslovne knjige preduzetnika (PK-1 – poslovna knjiga prihoda i rashoda; PK-2 – Knjiga osnovnih sredstava i sitnog inventara i KPO – Poslovna knjiga o ostvarenom prometu paušalno oporezivanog obveznika) overavaju kod nadležnog poreskog organa pre početka knjiženja.

Mnoge Poreske uprave već ne primenjuju u praksi ovu odredbu i ne žele da overe KPO knjigu. Dodatno, veliki broj poreskih obveznika vodi poslovne knjige na računaru (medijumi automatske obrade podataka, tako da se po potrebi mogu odštampati ili prikazati na ekranu). Istovremeno, Zakon o porezu na dodatu vrednost i Pravilnik o obliku, sadržini i načinu vođenja evidencije o PDV i o obliku i sadržini pregleda obračuna PDV, ne propisuju bilo kakvu obavezu prethodne overe evidencija i obračuna kod ovog poreskog oblika. Ovo su dodatni argumenti za ukidanje obaveze overe poslovnih knjiga preduzetnika koji vode poslovne knjige prostog knjigovodstva i paušalno oporezovanih preduzetnika.

### PREDLOG REŠENJA

Ministarstvo finansija treba da u članu 4. važećeg Pravilnika o poslovnim knjigama i iskazivanju finansijskog rezultata po sistemu prostog knjigovodstva obriše stav 3. ovog člana, čime bi se olakšalo poslovanje i uskladila praksa Poreske uprave sa propisima.

#### PROPISI

· *Pravilnik o poslovnim knjigama i iskazivanju finansijskog rezultata po sistemu prostog knjigovodstva (Službeni glasnik RS br. 140/2004 i 44/2018).*

# 1. MINISTARSTVO FINANSIJA

## 1.8 UVESTI KATEGORIJU MIKRO PREDUZEĆA U UREDBU O PRAVILIMA ZA DODELU DRŽAVNE POMOĆI

### OPIS PROBLEMA

Mala i srednja preduzeća (MSP) su različito definisana u Zakonu o računovodstvu i u Uredbi o pravilima za dodelu državne pomoći. Nepostojanje ujednačene definicije u praksi dovodi do nejednake primene propisa i do narušavanja konkurencije na tržištu.

Dve definicije MSP nisu podudarne jer Uredba o pravilima za dodelu državne pomoći ne uključuje mikro preduzeća kao posebnu kategoriju MSP (član 2a Uredbe razlikuje samo male, srednje i velike privredne subjekte), dok član 6. Zakona o računovodstvu prepoznaje kategoriju mikro pravnih lica. Mikro pravna lica su privredni subjekti koji imaju do 10 zaposlenih i čiji godišnji prihod ne prelazi 700.000 evra u dinarskoj protivvrednosti. Pored toga, dve definicije važećih propisa Republike Srbije uzimaju u obzir različite vrednosti kao gornju granicu prometa privrednog društva.

Definicija MSP iz Uredbe o pravilima za dodelu državne pomoći delimično je usklađena sa Preporukom 2003/361/EC Evropske komisije od 6. maja 2003. godine koja u članu 2. definiše pojam mikro preduzeća, kao preduzeća koja zapošljavaju manje od 10 osoba i čija godišnja granica prometa ne prelazi 2 miliona evra.

### PREDLOG REŠENJA

Izmeniti Uredbu o pravilima za dodelu državne pomoći kroz izmenu člana 2a tako što bi se uvela i kategorija mikro privrednih subjekata, radi usklađivanja sa propisima EU i usklađivanja sa Zakonom o računovodstvu, a radi postizanja punog jedinstvenstva pravnog sistema.

Usklađivanjem propisa sa propisima EU u ovoj oblasti, preduzećima bi se omogućilo i da se lakše identifikuju kao prihvatljivi za podnošenje prijave za konkurse kojima se dodeljuju sredstva iz fondova EU ili iz budžeta Republike Srbije. Primera radi, mikro preduzeća koja su već tri godine u zoni negativnog poslovanja, za razliku od malih i srednjih preduzeća bi se brže identifikovala kao mogući korisnici nekih od sredstava koja spadaju u dozvoljenu državnu pomoć.

Svrha definisanja mikro, malih i srednjih preduzeća jeste da se jasno odredi razlika između MSP-a kojima je dozvoljena određena vrsta državne pomoći, za razliku od onih kojima ona nije dozvoljena. Jedan od glavnih ciljeva Preporuke Evropske komisije je da se osigura da se sredstva iz budžeta odnosno državna pomoć dodeljuje samo onim preduzećima kojima je zaista i potrebna.



COVID-19

#### PROPISI

- Zakon o kontroli državne pomoći (Službeni glasnik RS broj 73/2019)
- Zakon o računovodstvu (Službeni glasnik RS 73/2019)
- Uredba o pravilima za dodelu državne pomoći (Službeni glasnik RS 13/2010, ..., 119/2014)

# 1. MINISTARSTVO FINANSIJA

## 1.9 UVESTI NOVE USLUGE NA PORTALU EPOREZI

### OPIS PROBLEMA

Poreska uprava je načinila veliki pomak u 2019. godini time što je omogućila da se uverenja o nepostojanju poreskog duga izdaju elektronski preko portala ePorezi. Takođe, razvojem portala LPA omogućeno je elektronsko podnošenje poreskih prijava za utvrđivanje poreza na imovinu za pravna i fizička lica.

Međutim, određene vrste poreskih prijava nije moguće podneti elektronski. To su postupci poput sledećih:

- Samoprijavlivanje prekršaja u vezi sa obračunom poreza na dobit i PDV koji se trenutno moraju podneti u papiru na obrascu „Samoinicijativno prijavljivanje“;
- Izveštaj o transfernim cenama u vezi sa porezom na dobit ili u vezi sa porezom na prihode od samostalne delatnosti, koji se trenutno podnose u papiru na dan podnošenja poreske prijave za pomenute poreze;
- Uverenje o nepostojanju poreskog duga za svrhe okončanja postupka likvidacije radi brisanja iz odgovarajućeg registra.

### PREDLOG REŠENJA

Nastavljajući sa dobrom praksom i daljim razvojem portala ePorezi i portala LPA, a imajući u vidu da su procedure koje su navedene u opisu problema relativno česte, predlažemo:

- Da se omogući podnošenje obrasca „Samoinicijativno prijavljivanje“ PU preko portala eUprave;
- Da se izmeni član 2. Pravilnika o sadržaju poreske prijave za obračun poreza na dobit pravnih lica i član 3. Pravilnika o poreskoj prijavi za utvrđivanje poreza i doprinosa za obavezno socijalno osiguranje samooporezivanjem na prihode od samostalne delatnosti kojim se propisuje da se dokumentacija o transfernim cenama podnosi u papirnoj formi, tako da se omogući elektronsko podnošenje, a zatim i da se tehnički omogući elektronsko podnošenje putem portala ePorezi;
- Da se omogući da se uverenje o nepostojanju poreskog duga u svrhu okončanja likvidacije dobija elektronski, putem portala ePorezi. Naravno, postupak poreske kontrole bi i dalje postojao, samo je potrebno omogućiti da se zahtev i uverenja podnesu elektronski kako bi se ubrzao postupak.

Počev od 1. marta 2019. godine poreskim obveznicima je omogućeno podnošenje zahteva za izdavanje poreskog uverenja o izmirenim obavezama u elektronskom obliku putem portala ePorezi i to za četiri vrste poreskih uverenja: 1. Uverenje o plaćenim obavezama na svim uplatnim računima javnih prihoda, 2. Uverenje o plaćenom doprinosu za zdravstveno osiguranje, 3. Uverenje o plaćenom porezu na dodatu vrednost, 4. Uverenje o plaćenim porezima i doprinosima po odbitku na BOP-u. Dodatno, od decembra 2019. godine za elektronske zahteve za izdavanje uverenja ne plaća se taksa.



### PROPISI

- Zakon o poreskom postupku i poreskoj administraciji (Službeni glasnik RS br. 80/2002, ..., 144/2020)
- Pravilnik o poreskoj prijavi za utvrđivanje poreza i doprinosa za obavezno socijalno osiguranje samooporezivanjem na prihode od samostalne delatnosti (Službeni glasnik RS br. 101/2016, 53/2020)
- Pravilnik o sadržaju poreske prijave za obračun poreza na dobit pravnih lica (Službeni glasnik RS br. 30/2015, ... 158/2020)

# 1. MINISTARSTVO FINANSIJA

## 1.10 USPOSTAVITI JEDINSTVENI SISTEM ELEKTRONSKIH FAKTURA

### OPIS PROBLEMA

Zakonom o rokovima izmirenja novčanih obaveza u komercijalnim transakcijama uređuje se i registrovanje faktura i drugih zahteva za isplatu, izdatih od strane poverilaca u komercijalnim transakcijama između javnog sektora i privrednih subjekata.

Dakle, svi privredni subjekti koji potražuju neka sredstva od javnog sektora moraju registrovati fakture u Centralnom registru faktura kod Uprave za trezor, ali se njenom registracijom ne podrazumeva da je ona i dostavljena dužniku.

Registar faktura bi mogao da bude delotvoran alat i ušteda vremena za privredu kada bi se prilikom registracije smatralo da je faktura dostavljena dužniku, pogotovu što takva faktura ispunjava sve zakonske uslove. Ovakvim izmenama bi u praksi konačno zaživeo sistem elektronskih faktura, a evidentno je da se trenutno samo radi dupli posao.

Sledstveno, sa ciljem daljeg administrativnog rasterećenja privrede i smanjenja sive ekonomije, potrebno je proširiti sistem razmene faktura i na B2B transakcije (između privrednih subjekata), čime bi se osigurala bolja naplata potraživanja, a automatizovala i unapredila kontrola naplate i povraćaja PDV-a.

### PREDLOG REŠENJA

Doneti Zakon o elektronskim fakturama, uspostaviti funkcionalnu platformu za razmenu i registar eFaktura. U sistemu omogućiti razmenu mašinski čitljivih podataka, omogućiti lako povezivanje sa postojećim računovodstvenim sistemima kompanija i uspostaviti automatizovani sistem izveštavanja kako bi se pojednostavila kontrola od strane Poreske uprave, a administrativno rasteretila privreda i unapredila naplata potraživanja.

Do pune primene novog sistema eFaktura, a kako bi se pojednostavio sistem razmene faktura sa javnim sektorom, potrebno je brisati stav 4. iz člana 4a Zakona o rokovima izmirenja novčanih obaveza u komercijalnim transakcijama, prema kome su privredni subjekti dužni da nakon registracije fakture u registru u roku od tri radna dana istu dostave dužnicima u javnom sektoru i dodati nov stav koji glasi:

“Registracijom fakture, odnosno drugog zahteva za isplatu iz stava 3. ovog člana od strane poverioca, smatra se da je faktura, odnosno drugi zahtev za isplatu dostavljen dužnicima”.

*U toku je priprema novog Zakona o eFakturama, koji bi, zajedno sa Zakonom o fiskalizaciji, trebalo da stupi na snagu 01. januara 2022. godine, te apelujemo na Ministarstvo finansija da implementira datu preporuku koja će obezbediti veću efikasnost dostavljanja faktura javnom sektoru i smanjilo osiguranje kako privatnom tako i javnom sektoru.*

### PROPISI

- Zakon o rokovima izmirenja novčanih obaveza u komercijalnim transakcijama (Službeni glasnik RS br. 119/2012, ..., 91/2019)
- Pravilnik o načinu i postupku registrovanja faktura, odnosno drugih zahteva za isplatu, kao i načinu vođenja i sadržaju centralnog registra faktura (Službeni glasnik RS br. 7/2018, ..., 8/2019)

# 1. MINISTARSTVO FINANSIJA

## 1.11 OMOGUĆITI DA NAJNIŽA CENA NE BUDE JEDINI KRITERIJUM KOD ODREĐENIH JAVNIH NABAVKI

### OPIS PROBLEMA

Član 132. Zakona o javnim nabavkama propisuje da se ekonomski najpovoljnija ponuda određuje, na prvom mestu, na osnovu cene, dok ostavlja na izbor naručiocu da pored cene može koristiti alternativno troškove, ili odnos cene i kvaliteta. Međutim, u pojedinim delatnostima poput razvoja softvera, arhitektonskih, inženjerskih ili prevodilačkih usluga, princip najniže cene ne može dovesti do efikasnog izbora ponuđača imajući u vidu da se kvalitet ponude može značajno razlikovati. Postoji opasnost da se naručilac po inerciji opredeli da i u ovom slučaju vrši nabavku isključivo po kriterijumu najniže cene, što bi bilo nedopustivo i obesmislio bi svrhu javnih nabavki.

Dalje, članom 228. Zakona propisana je mogućnost pokretanja upravnog spora u roku od 15 dana od dana dostavljanja odluke podnosiocu zahteva, ali nije definisan rok za odlučivanje Upravnog suda u ovom postupku, što može obesmisлити ovu proceduru, koja je po svojoj prirodi hitna, a u praksi sporovi traju neprimereno dugo. Skrećemo pažnju na to da je članom 72. Zakona o zaštiti konkurencije propisan rok od tri meseca u kome je upravni sud dužan da odluči u upravnom sporu pokrenutom protiv rešenja Komisije za zaštitu konkurencije.

### PREDLOG REŠENJA

Predlažemo da se u članu 132. Predloga zakona posle stava 2. doda novi stav 3. koji glasi:

“U slučaju dodele ugovora o javnoj nabavci usluga razvoja računarskog programa, arhitektonskih usluga, inženjerskih usluga, usluga prevodenja ili savetodavnih usluga, ekonomski najpovoljnija ponuda ne može se odrediti isključivo na osnovu kriterijuma iz stava 1. tačka 1) ovog člana.”

Potrebno je dodatno podzakonskim aktima, propisati kriterijume po kojima će se ove vrste usluga ocenjivati.

Dalje, u cilju podizanja efikasnosti postupka javnih nabavki predlažemo da se, u skladu sa rešenjem iz člana 72. Zakona o zaštiti konkurencije, propiše rok za donošenje odluke u upravnom sporu. U tom smislu predlažemo da se u članu 228. Zakona doda novi stav 7. koji glasi:

“Sud će doneti odluku po tužbi najkasnije u roku od tri meseca od prijema odgovora na tužbu, odnosno od proteka roka za odgovor na tužbu.”

#### PROPISI

· Zakon o javnim nabavkama (Službeni glasnik RS br. 91/2019)

# 1. MINISTARSTVO FINANSIJA

## 1.12 PROPISATI OBAVEZU POVRAĆAJA NAPLAĆENOG POREZA U SLUČAJU ĆUTANJA UPRAVE

### OPIS PROBLEMA

Član 147. Zakona o poreskom postupku i poreskoj administraciji propisuje da žalba ne odlaže izvršenje poreskog upravnog akta. Ova odredba u praksi izaziva probleme poreskim obveznicima, naročito kad se ima u vidu rok u kojem nadležni organi rešavaju žalbe. Iako je propisan rok za rešavanje žalbe 60 dana, u praksi postupci po žalbi traju znatno duže i za to vreme poreska administracija ima ovlašćenja da u redovnom postupku naplati obaveze po osnovu javnih prihoda sa računa poreskih obveznika. Čak i kada se rešenje poništi, poreskom obvezniku se novac vraća uz zakašnjenje, bez isplate zakonske kamate.

Nesporno je da zbog ovakvog zakonskog rešenja obveznici često dolaze u situaciju blokade računa i otežanog poslovanja, a krajnji rezultat može biti i stečaj. Iako član 147. stav 2. Zakona propisuje mogućnost suspenzivnog delovanja žalbe, odnosno odlaganja izvršenja ako poreski obveznik dokumentuje da bi plaćanjem poreza ili sporednih poreskih davanja pre konačnosti pobijanog akta pretrpeo bitnu ekonomsku štetu, problem ćutanja uprave nije rešen, dok protiv odluke Upravnog suda ne postoji bilo koje pravno sredstvo izuzev ustavne žalbe, što poreskog obveznika ostavlja u stanju pravne nesigurnosti u vezi sa mogućnošću i vremenom povraćaja neosnovano naplaćenog novca.

### PREDLOG REŠENJA

Predlažemo da se prava poreskih obveznika zaštite tako što će se u članu 147. Zakona, posle stava 4. dodati novi stavovi 5. i 6. koji glase:

“Ako drugostepeni organ ne donese odluku u roku iz stava 4. ovog člana, prvostepeni organ je dužan da bez odlaganja donese odluku o povraćaju naplaćenog iznosa, sa kamatom obračunatom u skladu sa članom 75. ovog Zakona.

U slučaju iz stava 5. ovog člana, ako poreski upravni akt naknadno postane pravnosnažan, kamata na osnovni dug se obračunava od dana izvršnosti tog akta.“

#### PROPISI

· Zakon o poreskom postupku i poreskoj administraciji (Službeni glasnik RS, br. 80/2002, ..., 144/2020)

# 1. MINISTARSTVO FINANSIJA

## 1.13 PROPISATI DA SE OBRAČUN PDV-A VRŠI NA DAN NAPLATE POTRAŽIVANJA OD KUPACA

### OPIS PROBLEMA

Prema odredbama Zakona o porezu na dodatu vrednost, obaveza obračunavanja i plaćanja PDV-a nastaje najranije dana kada je izvršen promet robe i usluga, bez obzira na činjenicu kada će biti izvršena naplata potraživanja od kupaca. Obaveza obračuna PDV-a koja nastaje danom prometa dobara i usluga dovodi do čestih situacija da poreski obveznik duguje PDV za robu koju ni sam nije naplatio. Sa druge strane, ukoliko je roba plaćena avansno, Zakon nameće obavezu obračunavanja PDV-a danom kada je izvršeno plaćanje.

Član 66 Direktive EU 2006/112 dozvoljava da za pojedine transakcije ili kategorije poreskih obveznika PDV obaveza može nastati: 1) ne kasnije od izdavanja fakture, 2) ne kasnije od prijema plaćanja, 3) kada faktura nije izdata, ili je izdata kasnije, u okviru određenog perioda počev od nastanka oporezivanog događaja.

Član 36a Zakona omogućava obveznicima čiji promet u poslednjih 12 meseci nije veći od 50 miliona dinara da, pod određenim uslovima, podnesu zahtev PU da plaćanje poreske obaveze izmire po naplati potraživanja. Međutim, istim članom propisano je da ukoliko obveznik ne naplati potraživanje u roku od šest meseci od dana kada je izvršio promet, mora ipak da plati celokupnu poresku obavezu. Navedeno rešenje je delimično uzelo u obzir potrebe privrede, s obzirom na to da rizik naplate potraživanja i dalje snosi poreski obveznik.

### PREDLOG REŠENJA

Istražiti mogućnost proširivanja primene sistema naplate i odobravanja obaveze plaćanja PDV-a u trenutku naplate potraživanja za isporučena dobra ili izvršene usluge na sva pravna lica i preduzetnike bez obzira na visinu prometa, a s obzirom da je ovo trenutak kada se novostvorena vrednost na koju se PDV odnosi zaista realizuje.

Obrisati odredbu člana 36a Zakona o porezu na dodatu vrednost, kojom se ustanovljava obaveza plaćanja poreske obaveze čak i u slučaju da poreski obveznik ne naplati svoje potraživanje.

#### PROPISI

· Zakon o porezu na dodatu vrednost (Službeni glasnik RS, br. 84/2004, ..., 153/2020)

# 1. MINISTARSTVO FINANSIJA

## 1.14 POJEDNOSTAVITI NAČIN VOĐENJA EVIDENCIJE O PDV-U

### OPIS PROBLEMA

Krajem 2016. godine donet je Pravilnik o obliku, sadržini i načinu vođenja evidencije o PDV i o obliku i sadržini pregleda obračuna PDV (Službeni glasnik RS, br. 80/16 i 109/16), koji je propisao značajno detaljniju PDV evidenciju uz dostavljanje pregleda obračuna PDV uz svaku poresku prijavu. Zbog kratkih rokova koji su privredi ostavljeni da se prilagodi izmenama, u oktobru 2017. godine donet je novi Pravilnik (Službeni glasnik RS, br. 90/17 i 119/17), a njegova primena je otpočela 01. jula 2018. Vođenje PDV evidencije značajno je iskomplikovano, povećanjem obima dokumentacije i izveštavanja. Osnovni elementi PDV prijave (obračunat PDV, prethodni PDV i iznos za uplatu) ostali su identični, ali je uvođenje novih evidencija znatno otežalo knjiženje dokumenata.

Navedenim izmenama postupak obračuna PDV je za poreske obveznike dodatno usložen, što je dovelo i do povećanja administrativnih troškova svih PDV obveznika. Do donošenja novog Pravilnika se svaki dokument knjižio samo jednom u knjizi ulaznih faktura (KUF) ili knjizi izlaznih faktura (KIF), na osnovu čega se kasnije sačinjavala poreska prijava, dok se sada neki dokumenti knjiže i po više puta (na primer, uvozna faktura sa prometom u jednom periodu, a plaćen PDV u drugom periodu). Priprema obračuna je znatno teža, jer sada treba obraditi i fakture koje nemaju uticaja na PDV i ranije se nisu evidentirale (fakture van sistema PDV i sl). Poseban problem predstavljaju razni dodaci na originalni obračun PDV-a kao što je "interni obračun PDV" u slučaju sekundarnih sirovina i uvoza softvera koji kviri izvorne principe knjiženja PDV-a. Sa druge strane, dostavljanje POPDV obrasca nije značajno unapredilo proces inspekcijuskog nadzora. Prema navodima privrede inspektori tokom nadzora i dalje zahtevaju pregled KUF i KIF. Takođe, implementacija Zakona o fiskalizaciji (Službeni glasnik RS, br. 153/2020) u 2022. godini koji će omogućiti Poreskoj upravi uvid u pojedinačne transakcije preduzeća obesmislice postojanje POPDV obrasca.

### PREDLOG REŠENJA

Kako je u decembru 2020. donet nov Zakon o fiskalizaciji (Službeni glasnik RS, br. 153/20), sa primenom od 01. januara 2022. godine, i najavljena izrada i donošenje novog zakona o eFakturama, takođe sa primenom od početka 2022. godine, preporuka je da se razmotri ukidanje obaveze sačinjavanja i dostavljanja pregleda obračuna PDV-a.

Do implementacije pomenutih zakona, predlažemo izmenu Pravilnika o obliku, sadržini i načinu vođenja evidencije o PDV i o obliku i sadržini pregleda obračuna PDV tako da se pojednostavi vođenje PDV evidencija, na način da to ne bude komplikovanije nego što je to bilo po ranijim propisima.

#### PROPISI

- Pravilnik o obliku, sadržini i načinu vođenja evidencije o PDV i o obliku i sadržini pregleda obračuna PDV (Službeni glasnik RS, br. 90/2017,..., 159/2020)



# 1. MINISTARSTVO FINANSIJA

## 1.15 SMANJITI STOPU PDV-A NA REPROMATERIJAL ZA PROIZVODNJU LEKOVA

### OPIS PROBLEMA

U skladu sa članom 23. stav 2. tačka 3. Zakona o porezu na dodatu vrednost, smanjena stopa PDV-a od 10% se između ostalog primenjuje na lekove. Zakon međutim ne predviđa povlašćen tretman repromaterijala koji se koriste u proizvodnji lekova.

Ovakvim propisom su domaći proizvođači lekova oštećeni, budući da se materijali koji su neophodni za proizvodnju lekova oporezuju po opštoj stopi od 20%, što uzrokuje probleme sa likvidnošću domaćih proizvođača i smanjuje njihovu konkurentnost u odnosu na strane proizvođače i uvoznike lekova. Ovakav tretman je destimulativan i za strana ulaganja u domaću farmaceutsku industriju.

Nametanjem obaveze plaćanja većeg PDV-a prilikom kupovine materijala i manjeg PDV-a prilikom prodaje gotove robe, poreski obveznik je u situaciji da svaki mesec zahteva povraćaj više plaćenog poreza, što je procedura koja značajno otežava njegovo poslovanje.

### PREDLOG REŠENJA

Predlažemo izmenu člana 23. stav 2. Zakona o porezu na dodatu vrednost, tako da se omogući primena smanjene stope PDV-a od 10% i za repomaterijale i sirovine koje se koriste u procesu proizvodnje lekova, tako što će se posle tačke 3) dodati nova tačka 3a) koja glasi:

“3a) repromaterijala za proizvodnju lekova, odnosno sirovina koje se koriste u procesu proizvodnje lekova”.



COVID-19

#### PROPISI

· Zakon o porezu na dodatu vrednost (Službeni glasnik RS br. 84/04, ..., 8/2020)

# 1. MINISTARSTVO FINANSIJA

## 1.16 PROPISATI KRAĆI ROK ZA POVRAĆAJ VIŠE PLAĆENOG PDV-A

### OPIS PROBLEMA

Članom 52. stav 4. Zakona o porezu na dodatu vrednost propisano je da se više plaćen PDV, iskazan u poreskoj prijavi, vraća poreskom obvezniku najkasnije u roku od 45 dana, odnosno u roku od 15 dana od dana isteka roka za predaju poreske prijave, za obveznika koji pretežno vrši promet robe u inostranstvo. Ovaj rok je nepotrebno dug i utiče na smanjenje likvidnosti preduzeća.

Problem je i što se većini obveznika koji se umesto za poreski kredit opredele za povraćaj PDV-a određuje terenska kontrola, koja stvara dodatnu administrativnu barijeru - produžava rok za povraćaj, jer je evidentan nedovoljan broj inspektora. U okviru komponente 7. Plaćanje poreza i doprinosa, u godišnjem izveštaju Svetske banke "Doing business 2020" analizirano je prosečno vreme da se više plaćeni iznos PDV-a vrati poreskom obvezniku i u praksi ono iznosi 10 nedelja, što značajno doprinosi lošijoj poziciji Srbije u ovoj oblasti.

Prema analizama Poreske uprave iz 2019. godine, kod 80% pretežnih izvoznika povraćaj je izvršen u zakonskom roku, kao i kod 75% ostalih obveznika. Slično, analize pokazuju da je prosečan rok u kome se vrši povraćaj PDV-a za izvoznike viši od 10 dana što dokazuje da ipak postoje slučajevi u kojima se povraćaj PDV-a ne vrši u zakonskom roku.

### PREDLOG REŠENJA

Izmeniti član 52. stav 4. Zakona o porezu na dodatu vrednost tako da se propiše kraći rok za povraćaj PDV-a pre svega obveznicima koji pretežno vrše promet roba u inostranstvo. Predlažemo da se propiše rok od pet dana.

Usvajanjem predloženog rešenja bi se poboljšala likvidnost izvoznika i smanjili njihovi rashodi po osnovu kamata na kredite, što je podsticajno za sve privredne subjekte koji ostvaruju izvoz.

Predlažemo uvođenje automatskog povraćaja PDV-a za obveznike u najnižoj kategoriji rizika po uzoru na sistem Hrvatske čime bi se smanjilo opterećenje poreskim kontrolama za one obveznike za koje je analiza rizika i njihova istorija pokazala da imaju zanemarljiv rizik.

Za preostale obveznike apelujemo da se zakonski propisan i sasvim razuman rok od 45 dana poštuje.

#### PROPISI

· Zakon o porezu na dodatu vrednost (Službeni glasnik RS br. 84/2004,..., 153/2020)

# 1. MINISTARSTVO FINANSIJA

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

### OPIS PROBLEMA

Pravna lica iz Srbije ne mogu izvršiti povrat inostranog PDV-a iz Italije, Češke, Poljske, Grčke, Španije, Ukrajine, Belorusije, Estonije, Letonije, Litvanije, Portugala jer Srbija nije uspostavila bilateralnu uzajamnost o vraćanju PDV-a sa ovim državama.

Dodatno, skrećemo pažnju i na činjenicu da u okviru postojećeg sporazuma o uzajamnosti sa Turskom, turski kamioni ne mogu da izvrše povrat PDV-a, koji plaćaju za putarinu u Srbiji, što značajno umanjuje konkurentnost Koridora 10 u odnosu na Koridor 4, koji ide preko Rumunije i Bugarske, a na posredan način negativno utiče na budžetske prihode. Istovremeno, pravna lica iz Bugarske, Francuske, Irske, Švedske, Finske, Luksemburga, Malte, Monaka – ne mogu izvršiti povrat PDV-a iz Srbije, iako srpska pravna lica uspešno vraćaju PDV iz ovih država. Nemogućnost povrata inostranog PDV-a utiče na smanjenje konkurentnosti srpske privrede i manji priliv direktnih stranih investicija.

Prema važećem Pravilniku o refakciji PDV-a stranim pravnim licima, povrat PDV se vrši uplatom u evrima na devizni račun stranog pravnog lica, otvoren u banci države u kojoj je registrovano. Uplata u evrima podrazumeva da strano pravno lice dostavi ispravan SWIFT i IBAN Poreskoj upravi i Upravi za trezor što podrazumeva nešto duži proces pribavljanja i dostavljanja podataka. Istovremeno, zastupnici nemaju informaciju od PU i UT o datumu uplate refundiranog PDV.

### PREDLOG REŠENJA

Pošto se na rezultate uspostave bilateralnih uzajamnosti čeka još od 2012. godine, predlažemo da se u članu 53. Zakona o PDV-u izbriše uslov uzajamnosti. Na ovaj način će biti rešeno 2/3 pitanja iz ove oblasti. Predlažemo da se što pre proglasi “unilateralna“ uzajamnost sa državama koje vraćaju PDV srpskim pravnim licima i to sa: Bugarskom, Francuskom, Irskom, Luksemburgom, Švedskom, Finskom, Monakom i Maltom.

Dodatno, Ministarstvo finansija treba da svoju odluku o uspostavi uzajamnosti sa Turskom dopuni na način “da turski kamioni mogu izvršiti povrat PDV-a za troškove plaćene putarine”. Ova mera bi doprinela značajnom povećanju broja turskih kamiona/prevoznika i uopšte povećanju konkurentnosti Koridora 10 u odnosu na Koridor 4.

Sve države regiona novac od refakcije uplaćuju isključivo u nacionalnoj valuti. Stoga, smatramo da bi trebalo izmeniti član 4. Pravilnika o povraćaju PDV-a, tako da se novac po osnovu refakcije uplaćuje isključivo u dinarima i to na nerezidentni račun stranog pravnog lica kao podnosioca zahteva, odnosno na dinarski račun zastupnika u Srbiji, koji može biti isključivo pravno lice registrovano u Srbiji.

#### PROPISI

- *Zakon o porezu na dodatu vrednost (Službeni glasnik RS, br. 84/2004, ..., 153/2020)*
- *Pravilnik o postupku ostvarivanja prava na povraćaj PDV i o načinu i postupku refakcije i refundacije PDV (Službeni glasnik RS 107/2004, ..., 87/2020)*

# 1. MINISTARSTVO FINANSIJA

## 1.18 ELIMINISATI POTVRDU O OSLOBOĐENJU OD PLAĆANJA AKCIZE PO OSNOVU MEĐUNARODNOG UGOVORA

### OPIS PROBLEMA

Izmenama člana 9. Pravilnika o bližim uslovima, načinu i postupku ostvarivanja oslobođenja od plaćanja akcize na proizvode koje proizvođač, odnosno uvoznik prodaje diplomatskim i konzularnim predstavništvima i međunarodnim organizacijama, kao i na derivate nafte, biogoriva i biotečnosti koji se prodaju na osnovu međunarodnog ugovora, propisana je obaveza da obveznik akcize mora svaki mesec da dostavlja nadležnoj Poreskoj upravi, između ostalog, potvrde o oslobođenju od plaćanja akcize po osnovu međunarodnog ugovora.

Ova obaveza predstavlja suvišno administriranje i dupliranje dokumentacije zato što prema članu 7. Pravilnika, ove potvrde izdaje Poreska uprava – Centrala, pa je nepotrebno da ih obveznik ponovo dostavlja istom organu državne uprave.

### PREDLOG REŠENJA

Izmeniti član 9. Pravilnika tako što će se ukinuti obaveza obveznika akcize da nadležnoj Poreskoj upravi dostavlja potvrdu o oslobođenju od plaćanja akcize po osnovu međunarodnog ugovora.

#### PROPISI

· *Pravilnik o bližim uslovima, načinu i postupku ostvarivanja oslobođenja od plaćanja akcize na proizvode koje proizvođač, odnosno uvoznik prodaje diplomatskim i konzularnim predstavništvima i međunarodnim organizacijama, kao i na derivate nafte, biogoriva i biotečnosti koji se prodaju na osnovu međunarodnog ugovora (Službeni glasnik RS br. 41/2009, ..., 75/2019)*

# 1. MINISTARSTVO FINANSIJA

## 1.19 POJEDNOSTAVITI CARINSKE PROCEDURE PRILIKOM PRIVREMENOG UVOZA ROBE

### OPIS PROBLEMA

Član 215. Carinskog zakona uređuje privremeni uvoz robe na teritoriju Republike Srbije čija je svrha da se određena roba privremeno upotrebljava na carinskom području Srbije sa krajnjim ciljem njenog ponovnog izvoza. Postupak privremenog uvoza često koriste preduzeća koja se bave razvojem softvera, promocijom proizvoda i sl, ili laboratorije koje pružaju uslugu ispitivanja uzorka za inostrane proizvođače.

Kako je propisano članom 216. Zakona privremeni uvoz ima ograničeno trajanje na 24 meseca, a ukoliko postoji potreba, na osnovu dobro obrazloženog zahteva, privremeni uvoz se može produžiti najviše do 10 godina. Nakon tog roka roba mora izaći iz Srbije ili proći „redovan“ carinski postupak. Ukoliko se roba izvozi postepeno, prilikom svakog izvoza neophodno je da uvoznik vodi evidenciju koliko je od prvobitno uvezene robe preostalo za izvoz, što odobrava carinski službenik na granici.

Postupak privremenog uvoza se može pokrenuti na različite načine (usmenim deklarisanjem, podnošenjem ATA i CPD karneta ili podnošenjem jedinstvene carinske isprave), a često se traži i dokumentacija (poput RSO sertifikata o kvalitetu) koja je višak ukoliko se proizvod neće prometovati u Srbiji. Takođe, na granici se često ne pravi razlika između robe koja se uvozi radi prometovanja i robe koja se uvozi radi ispitivanja, pa procedura na granici po rečima privrede traje tri do pet dana. Ovaj problem trenutno je rešen samo za uvoz neregistrovanih medicinskih sredstava namenjenih istraživanju i razvoju inovativnih proizvoda gde je procedura uvoza skraćena na 24 sata.

### PREDLOG REŠENJA

Izmeniti carinske propise na način da se omogući veća fleksibilnost u režimu privremenog uvoza, a prilikom uvoza praviti razliku da li se neki proizvod uvozi zbog dalje prodaje u Srbiji ili ne.

Takođe, potrebno je omogućiti uvoz bez sertifikata u slučaju da proizvod nije namenjen daljoj prodaji.

#### PROPISI

- Carinski zakon (Službeni glasnik RS 18/10, 111/12, 29/15, 108/2016 i 113/2017)
- Zakon o tehničkim zahtevima za proizvode i ocenjivanju usaglašenosti (Službeni glasnik RS 36/09)
- Tehnički propisi koji uređuju standarde

# 1. MINISTARSTVO FINANSIJA

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

### OPIS PROBLEMA

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

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

Izmenama Zakona iz decembra 2013. godine ova olakšica je potpuno ukinuta, a povećani su isključivo brojni podsticaji kod novih ulaganja, čime su sve postojeće kompanije stavljene u nepovoljniji položaj nego ranije. Ovakvo stanje je za većinu privrednih subjekata neodrživo, jer ne mogu da izdrže konkurenciju novoosnovanih privrednih subjekata, koji za razliku od njih imaju brojne podsticaje, niti uvoznika koji robu kupuju od inostranih proizvođača koji uživaju subvencije svojih matičnih država.

### PREDLOG REŠENJA

Radi podsticanja ulaganja potrebno je izmeniti Zakon o porezu na dobit pravnih lica tako da se ponovo propišu poreski krediti za ulaganja u osnovna sredstva i to:

- 1) Da poreski kredit za sva pravna lica i preduzetnike, poreske obveznike, iznosi 100% od izvršenih ulaganja u osnovna sredstva, bez ograničenja u odnosu na poresku obavezu;
- 2) Da poreski obveznik ima pravo da koristi poreski kredit po osnovu ulaganja u osnovna sredstva iz prethodnih godina bez vremenskog ograničenja, odnosno najkraće u narednom roku od pet godina, što je rok uobičajen u uporednoj pravnoj praksi.

Alternativno, izmeniti navedene odredbe, tako da se propiše da se poreski kredit po osnovu ulaganja u osnovna sredstva koristi redosledom po kome je nastalo pravo na poreski kredit. Ovakvim rešenjem bi se stimulisali poreski obveznici da vrše značajnija ulaganja u osnovna sredstva i u modernizaciju procesa rada.

#### PROPISI

· Zakon o porezu na dobit pravnih lica (Službeni glasnik RS br. 25/2001, ...,153/2020)

# 1. MINISTARSTVO FINANSIJA

## 1.21 UJEDNAČITI KAZNENU POLITIKU U PRIMENI ZAKONA O RAČUNOVODSTVU

### OPIS PROBLEMA

Novčane kazne za privredni prestup propisane članom 57. Zakona o računovodstvu, za pravna lica koja postupaju suprotno odredbama tog zakona su veoma visoke, nezavisno od toga da li se radi o malom, srednjem ili velikom pravnom licu. Nasuprot tome, članom 58. Zakona o računovodstvu propisane su niže novčane kazne za prekršaje za preduzetnike koji poslovne knjige vode suprotno odredbama ovog zakona.

Imajući u vidu da je poslovanje malih pravnih lica po obimu i složenosti relativno slično poslovanju preduzetnika, trebalo bi ih izjednačiti i po pitanju novčanih kazni za nepostupanje po odredbama Zakona o računovodstvu.

### PREDLOG REŠENJA

Izmeniti član 57. Zakona o računovodstvu u smislu da se i za mala pravna lica propišu niže novčane kazne, kao i za preduzetnike, kao i član 58. u kome treba smanjiti minimalne novčane kazne za prekršaje.

Kao meru zaštite malih pravnih lica predlažemo smanjenje minimalnih propisanih kazni (ispod 100.000 dinara) i potpuno izjednačavanje visine kazni za mala pravna lica i preduzetnike za period od pet godina počev od dana osnivanja malog pravnog lica.

#### PROPISI

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

# 1. MINISTARSTVO FINANSIJA

## 1.22 POJEDNOSTAVITI POSTUPAK EKSPROPRIJACIJE

### OPIS PROBLEMA

Složena procedura eksproprijacije zemljišta otežava, a često u potpunosti blokira, velike građevinske investicije – izgradnju saobraćajne infrastrukture, energetske objekata i velikih industrijskih objekata. Eksproprijaciju čine tri različita postupka koja se moraju voditi da bi se zemljište oduzelo kroz eksproprijaciju:

- Postupak utvrđivanja javnog interesa (član 20. Zakona o eksproprijaciji), koji sprovodi Vlada RS, gde je dozvoljeno pokrenuti upravni spor;
- Postupak eksproprijacije (čl. 25–36. Zakona), koji sprovodi opštinska uprava, gde je dozvoljeno izjaviti žalbu ministarstvu nadležnom za finansije i nakon toga voditi upravni spor;
- Postupak za određivanje naknade (čl. 56–62. Zakona), koji sprovodi opštinska uprava, odnosno sud ako se visina naknade ne može utvrditi sporazumno.

Ovi postupci se ne mogu voditi uporedo, a dodatno i svaki od njih ima poseban pravni lek te postupak može trajati godinama.

Eksproprijaciju posebno komplikuje i odugovlači član 34. Zakona koji propisuje da korisnik eksproprijacije stiče pravo da stupi u posed ili uspostavi službenost na eksproprijsanoj nepokretnosti danom pravosnažnosti odluke o naknadi. U praksi to znači pravosnažnost sudske odluke o visini naknade za eksproprijaciju u vanparničnom postupku, koji može trajati dugo i time odugovlačiti realizaciju celokupne investicije, zbog nerealno postavljenog zahteva vlasnika jedne jedine parcele. Ovakvo rešenje nema opravdanje, naročito imajući u vidu obavezu korisnika eksproprijacije iz člana 28. Zakona da podnese garanciju banke, odnosno potvrdu ili drugo obezbeđenje plaćanja na iznos dinarskih sredstava potrebnih za isplatu naknade za eksproprijsanu nepokretnost.

Zastareli koncept Zakona koji propisuje da se eksproprijacija može vršiti isključivo u korist države, lokalne samouprave, javnih preduzeća, privrednih društava sa većinskom državnim kapitalom i sl. blokira ozbiljne investicije u oblasti infrastrukture i energetike, kada bi privatni kapital mogao biti investiran u dobra od opšteg interesa. Takav koncept nameće van-sistemska rešenja donošenjem posebnih zakona kojima se samo određeni privatni investitori uvode u kategoriju korisnika eksproprijacije.

### PREDLOG REŠENJA

Izmenama Zakona o eksproprijaciji utvrditi jedinstveni pravni okvir za sprovođenje postupaka eksproprijacije, bez potrebe da se donošenjem posebnih zakona na ad hoc osnovi uređuju različite varijante u osnovu istog, jednoobraznog postupka.

Izmeniti član 8. Zakona o eksproprijaciji tako da se proširi krug korisnika eksproprijacije, tj. omogućiti eksproprijaciju u korist svih pravnih lica, jer sva pravna lica, bez obzira na to da li su javna ili privatna, mogu sprovođivati javni interes (npr. kod ugovornih javno-privatnih partnerstava). Ovo rešenje je poznato u EU, a Hrvatska je čak priznala ovo pravo i fizičkim licima.

Izmeniti član 34. i 35. Zakona o eksproprijaciji tako da se stupanje u posed eksproprijsane nepokretnosti omogućiti korisniku eksproprijacije odmah po konačnosti rešenja o eksproprijaciji. Pritom, ova izmena ne utiče na pravnu zaštitu ranijeg sopstvenika, koji Upravnom sudu može podneti zahtev za odlaganje izvršenja konačnog upravnog akta (član 23. Zakona o upravnim sporovima).

Omogućiti da se službenost može uspostaviti i u korist pravnih lica, a ne samo države, lokalne samouprave, preduzeća u njihovom vlasništvu i fizičkih lica.

#### PROPISI

• Zakon o eksproprijaciji (Službeni glasnik RS br. 53/95, 23/01, 20/09 i 55/2013 i 106/2016)



# 1. MINISTARSTVO FINANSIJA

## 1.23 USPOSTAVITI JAVNI ELEKTRONSKI REGISTAR NEPORESKIH NAMETA

### OPIS PROBLEMA

Fiskalni sistem u Srbiji, prema Zakonu o budžetskom sistemu, prepoznaje dve osnovne kategorije prihoda: poreske i neporeske prihode. Neporeske prihode čine takse, naknade, kazne i prihodi nastali upotrebom javnih sredstava.

U prethodnih deset i više godina problem se ogledao u nedovoljno jasnom, suštinskom razgraničenju taksi i naknada, prilikom uvođenja, obračuna, naplate i raspodele prihoda između različitih nivoa vlasti. Dodatni problem je u tome što određene vrste uvedenih neporeskih dažbina predstavljaju skriveno oporezivanje, odnosno parafiskale. Sa druge strane, veliki broj taksi i naknada je umesto zakonom uveden podzakonskim aktima i/ili odlukama lokalnih samouprava.

Prvi, značajniji korak u regulisanju neporeskih dažbina učinjen je tokom 2018. godine, izradom i usvajanjem Zakona o naknadama za korišćenje javnih dobara. Njegovom primenom onemogućeno je nekontrolisano uvođenje parafiskalnih nameta što je doprinelo većoj transparentnosti neporeskih prihoda. Međutim, time je rešen samo deo problema, s obzirom da je oblast koja se odnosi na takse i ostale parafiskalne namete ostala neuređena. U praksi, primena velikog broja raznolikih i u značajnoj meri neusaglašenih propisa negativno utiče na poslovni ambijent, odnosno smanjuje predvidivost i transparentnost fiskalnog sistema.

Dodatno, metodologija i način utvrđivanja troškova pružanja javne usluge (Pravilnik iz 2013. godine) ne daje dovoljno precizne parametre za utvrđivanje cene određene javne usluge, odnosno visine takse. Posledica ove neuređenosti je da visina takse, u najvećem broju slučajeva, nije adekvatno odmerena, što se posebno ogleda u različitim visinama taksi propisanih od strane JLS za istu uslugu. U tom smislu je i kontrola visine taksi otežana, posebno što je Zakonom o budžetskom sistemu propisano da visina takse mora biti primerena visini troškova pružanja javne usluge i mora biti određena u apsolutnom iznosu, a nikako kao procenat od promenljive osnovice.

### PREDLOG REŠENJA

Preporučujemo da Ministarstvo finansija u saradnji sa ostalim resornim ministarstvima pripremi zakonsko rešenje kojim će biti uspostavljen javni elektronski registar neporeskih nameta na republičkom, pokrajinskom i lokalnom nivou, sa konstitutivnim dejstvom. Praktično, to bi značilo da određeni neporeski namet može da se naplati samo ukoliko je unet u elektronski registar.

Dodatno, potrebno je urediti jedinstvenu metodologiju za utvrđivanje visine taksi i naknada sa ciljem kontrole da li je nivo taksi/naknade primeren trošku koji organ javne vlasti ima prilikom pružanja javne usluge, a imajući u vidu da se trenutno uočava da različite lokalne samouprave za istu uslugu naplaćuju značajno različiti nivo takse. Istovremeno bi važeći Pravilnik o metodologiji i načinu utvrđivanja troškova pružanja javne usluge trebalo staviti van snage.

Zakonom bi trebalo urediti: obuhvat neporeskih nameta koji se upisuju u registar; postupak odnosno proceduru upisa neporeskih prihoda u registar; obveznika sprovođenja kontrole prilikom upisa; pravno dejstvo upisa; principe vođenja registra; metodologiju za utvrđivanje visine neporeskog nameta; obveznika neporeskog nameta; organ javne uprave koji naplaćuje određeni neporeski namet; pripadnost prihoda od neporeskog nameta.

Sistemska uređenje ove oblasti neporeskih prihoda bi značajno olakšalo uslove poslovanja privrednih subjekata, s obzirom da bi sve relevantne informacije o taksama i naknadama bile raspoložive na jednom mestu, uvidom u elektronski javni registar neporeskih nameta.

*Tokom 2020. godine u okviru projekta koji podržava USAID a sprovode KPMG i NALED, popisano je preko 900 dažbina koje naplaćuju korisnici javnih sredstava na republičkom i pokrajinskom nivou, kao i preko 2.300 tarifnih stavova za uzorak od 35 lokalnih samouprava, a sve sa ciljem analize trenutnog stanja. Analizom je utvrđena stvarna priroda popisanih nameta i dati su predlozi za reklasifikovanje, spajanje ili ukidanje pojedinih taksi u budućem registru. Aktivnosti i koraci u pravcu definisanja strukture registra, detaljnijih analiza i izrade odgovarajućih normativnih predloga su u toku i njihova realizacija se očekuje tokom 2021. godine.*

### PROPISI

- *Pravilnik o metodologiji i načinu utvrđivanja troškova pružanja javne usluge (Službeni glasnik RS br. 14/2013, ..., 99/2013)*
- *Zakon o naknadama za korišćenje javnih dobara (Službeni glasnik RS 95/2018, ... ,156/2020 usklađeni din. iznosi)*
- *Zakon o budžetskom sistemu (Službeni glasnik RS br. 54/2009, ..., 149/2020)*
- *Zakon o republičkim administrativnim taksama (Službeni glasnik RS br. 43/2003, ...,144/2020)*
- *Odluke JLS o lokalnim administrativnim taksama, lokalnim komunalnim taksama i utvrđivanju doprinosa za uređivanje građevinskog zemljišta*

# 1. MINISTARSTVO FINANSIJA

## 1.24 UVESTI BEZGOTOVINSKO PLAĆANJE TAKSI I NAKNADA BEZ DOKAZIVANJA UPLATE

### OPIS PROBLEMA

Javna uprava i sudovi u svom poslovanju vrše naplatu taksi, naknada i drugih nameta za procedure koje sprovode, ali bez mogućnosti uvida/provere da li su izvršene potrebne uplate za određeni zahtev/predmet. Zbog toga, kao i zbog formalne obaveze stranke da uz zahtev dostavi dokaz o izvršenoj uplati, propisane pre svega Zakonom o republičkim administrativnim taksama, ali i mnogim drugim propisima, strankama se suprotno članovima 9. i 103. Zakona o opštem upravnom postupku nameće obaveza pribavljanja dokaza o činjenicama o kojima se vodi službena evidencija u Upravi za trezor, i znatno otežava ePlaćanje, pošto se kao dokaz o plaćanju priznaje samo zvaničan dokument platne institucije koja je sprovedla plaćanje. S obzirom da je za mnoge procedure neophodno izvršiti više uplata na različite uplatne račune, strankama se čak i u slučaju plaćanja karticom preko portala eUprava naplaćuje trošak po svakoj od uplata, umesto jednog troška transakcije.

Posledica ovakvog stanja je i nemogućnost institucija koje sprovode procedure da identifikuju zloupotrebe, kao što su dostavljanje uplatnica za stornirane uplate, dopisivanje cifara na uplatnici i sl. pa postoji diskrepanca između broja pruženih usluga i iznosa naplaćenih taksi, za koju je veoma teško utvrditi počinioca.

### PREDLOG REŠENJA

Izmenom Pravilnika o uslovima i načinu vođenja računa za uplatu javnih prihoda i rasporeda sredstava sa tih računa omogućiti otvaranje novih podračuna po svakom pružaocu usluge, preko kojih će se jednom platnom transakcijom na jedan uplatni račun platiti više taksi i naknada za istu proceduru.

U Zakonu o republičkim administrativnim taksama je potrebno preformulisati u članu 14, 15. i u prekršajnoj odredbi člana 31. tačka 5) obavezu stranke da ima obavezu dostavljanja dokaza o plaćanju takse, u obavezu plaćanja takse, dok član 4. stav 6. i tačke 2) i 6) člana 31. treba brisati. Naime, organ je dužan da izvrši određene radnje u skladu sa posebnim propisima u određenom roku čak i kada taksa nije naplaćena, pa naknadno da pokrene postupak njene naplate, za šta ima i ovlašćenje i obavezu prema članu 14. stav 4. ovog Zakona. Omogućiti bezgotovinsko plaćanje u svim postupcima pred organima državne uprave i sudovima.

*Izmenom programa za automatsko vođenje predmeta u osnovnim i višim sudovima (AVP) omogućeno je automatsko rasknjižavanje uplata kroz sistem, tako da više ne postoji potreba za dostavljanjem uplatnica kao dokaza o uplati za sve takse razrezane upotrebom ovog programa. U saradnji sa Upravom za trezor Ministarstva finansija, uveden je Centralni sistem za sudske takse, koji automatski dodeljuje jedinstveni poziv na broj od strane sistema za svaku razrezanu taksu. Tačnim navođenjem poziva na broj prilikom uplate, taksa se automatski rasknjižava, bez potrebe za dostavljanjem dokaza o uplati postupajućem sudu. Uz ranije omogućeno elektronsko plaćanje taksi/naknada za usluge pružene preko portala eUprava, navedena unapređenja daju osnov za razvoj i uspostavljanje integralnog sistema za sve upravne postupke i administrativne procedure.*



### PROPISI

- Zakon o republičkim administrativnim taksama (Službeni glasnik RS br. 43/2003, ..., 90/2019)
- Pravilnik o uslovima i načinu vođenja računa za uplatu javnih prihoda i rasporeda sredstava sa tih računa (Službeni glasnik RS br. 16/16, 49/16, 107/16, 46/17, 114/17, 36/18, 44/18, 104/18, 14/19, 33/19, 68/19 i 151/20)

# 1. MINISTARSTVO FINANSIJA

## 1.25 OMOGUĆITI DA SE U PLANOVIMA BUDŽETSKIH KORISNIKA PRIKAZUJU I MERE I AKTIVNOSTI ZA KOJE NISU OBEZBEĐENA SREDSTVA

### OPIS PROBLEMA

Ustanove kulture, kao i svi drugi indirektni korisnici budžetskih sredstava prijavljuju se u toku godine na konkurse za projekte koji se finansiraju iz različitih izvora. U toku godine svaka od tih ustanova putem konkursa obezbedi značajna sredstva.

Problem se javlja iz razloga što ne postoji mogućnost nosa tih sredstava u finansijski plan sve do trenutka kada se potpiše ugovor za navedena sredstva. Nakon potpisivanja ugovora taj indirektni budžetski korisnik mora da vrši izmenu celokupnog finansijskog plana, kako bi se u istom prikazala ova sredstva. S obzirom na broj ustanova i broj ugovora, jedinice lokalne samouprave, a naročito gradovi, prinuđeni su da često vrše izmenu finansijskih planova, što komplikuje proceduru planiranja.

Izmenama Uredbe o metodologiji za izradu srednjoročnih planova u članu 8, stav 3 iz 2019. godine propisuje se da obveznik srednjoročnog planiranja može srednjoročnim planom sam da utvrđuje nove aktivnosti koje nisu deo Akcionih planova za sprovođenje programa Vlade, u nekoliko slučajeva među kojima je i situacija ako zbog hitnosti potrebe za sprovođenjem konkretne aktivnosti, obveznik tu aktivnost nije mogao prethodno da isplanira dokumentom javne politike. Međutim, u slučaju da do ovih aktivnosti ne dođe, svakako se pokreće procedura izmene finansijskih planova. Takođe, Zakonom još uvek nije predviđena mogućnost nosa uslovnih mera i aktivnosti.

### PREDLOG REŠENJA

Izmeniti čl. 37. do 41. Zakona o budžetskom sistemu, tako što će se dozvoliti da se u finansijske planove lokalne samouprave unose i uslovne mere i aktivnosti, odnosno troškovi tih jedinica i indirektnih budžetskih korisnika, a po osnovu priliva koji će se eventualno ostvariti učešćem na konkursima projektnog finansiranja, kao i iz drugih izvora, uz jasno određenje očekivanog izvora takvog finansiranja.

Načelna preporuka je da se srednjoročno planiranje direktnih i indirektnih budžetskih korisnika propiše tako što će se omogućiti planiranje aktivnosti za koje u momentu usvajanja plana nisu obezbeđena sredstva, ali uz jasnu naznaku da su planirane mere i aktivnosti u tom delu uslovne i da za njih u budžetu nisu obezbeđena sredstva.

#### PROPISI

- *Zakon o budžetskom sistemu (Službeni glasnik RS RS 54/2009, ..., 149/2020)*
- *Uredba o metodologiji za izradu srednjoročnih planova (Službeni glasnik RS br. 8/2019)*

# 1. MINISTARSTVO FINANSIJA

## 1.26 UVESTI PROGRESIVNOST KAŽNJAVANJA PRILIKOM INSPEKCIJSKOG NADZORA U UGOSTITELJSKIM OBJEKTIMA

### OPIS PROBLEMA

U nekim slučajevima inspeksijske kontrole u ugostiteljskim i drugim objektima karakteriše neprihvatljiva praksa u pogledu poštovanja zakonitosti i ostvarivanja prava poreskih obveznika.

Član 131. i 132. Zakona o poreskom postupku i poreskoj administraciji govore o zabrani obavljanja delatnosti – prvi u toku poreske kontrole kada poreski inspektor izriče ovu meru ukoliko utvrdi nepravilnosti, a drugi član predviđa donošenje ove mere ako obveznik ne postupi po rešenju o otklanjanju nepravilnosti povodom utvrđene povrede zakona, odnosno nepravilnosti u primeni propisa.

Podsećamo da se u poreskoj kontroli, pored Zakona o poreskom postupku i poreskoj administraciji, primenjuju Zakon o inspeksijskom nadzoru, Zakon o opštem upravnom postupku i Zakon o državnoj upravi i da odredbe tih zakona treba i u praksi da se sprovede. Ovi zakoni, pored ostalog, propisuju obavezu sprovođenja inspeksijskih kontrola u skladu sa načelom srazmernosti, tako da mere koje se izriču budu srazmerne rizicima, nezakonitosti i šteti koju prouzrokuje protivpravno ponašanje, uz izricanje blaže mere kojom se postižu svrha i cilj zakona. Cilj nije zatvaranje privrednih subjekata u svakom slučaju i za svaku nepravilnost, a posebno kada su u pitanju mali, bagatelni iznosi (neznatan rizik, mali značaj), nego uspostavljanje zakonitog poslovanja, gde se mere primenjuju postepeno – prvo blaže mere, pa ako one ne urode plodom poseže se za strožijim merama. Zabrana rada je mera koja se izriče samo ako druge mere ne daju efekte, osim izuzetno ako je u pitanju protivpravno ponašanje koje prouzrokuje štetu ili uznemirenje javnosti većeg obima, kao i u slučaju sankcionisanja poslovanja subjekata koji nisu registrovali poslovanje.

### PREDLOG REŠENJA

Omogućiti u praksi da se pri vršenju inspeksijskog nadzora ne zaustavlja proces rada, kako bi se predupredilo nanošenje štete poreskom obvezniku. Inspeksijska kontrola ne sme značiti automatsku kaznu, s obzirom da je izricanje prekršajnih sankcija u nadležnosti prekršajnih sudova, po odredbama čl. 55-56. Zakona o prekršajima, uz ocenu da li i u kom trajanju treba izreći meru, sagledavanjem svih olakšavajućih i otežavajućih okolnosti.

Mera zatvaranja ugostiteljskih i drugih objekata u trajanju do 15 dana (nepravilnost utvrđena prvi put), odnosno do 90 dana (nepravilnost utvrđena drugi put), sama po sebi je kontraproduktivna, jednako za državu i za privredne subjekte, zaposlene i sve dobavljače u lancu PDV-a, ukoliko je pre naglašena u odnosu na nepravilnost koja je manjeg obima ili učinjena nehatno.

Stoga je potrebno aktom o primeni propisa ministra finansija (o primeni člana 131. ZPPPA), koje je obavezujuće za postupanje Poreske uprave, urediti da se mera zatvaranja ugostiteljskog objekta primenjuje samo izuzetno – zbog učinjenih nepravilnosti u povratu (drugi, treći i više puta), odnosno ako postoji znatna opasnost po javni interes (angažovanje lica bez zaključenja ugovora o radu ili drugog ugovora, veliki obim neevidentiranog prometa, neuplaćenog dnevnog pazara i sl). Aktom bi se utvrdili kriterijumi i trajanje zabrane obavljanja delatnosti u zavisnosti od obima štetnih posledica, dok bi se za prvi put konstatovanu nepravilnost i neznatne posledice utvrdilo zatvaranje objekta u trajanju od jednog dana.

#### PROPISI

· Zakon o poreskom postupku i poreskoj administraciji (Službeni glasnik RS 80/2002, ..., 144/20)

# 1. MINISTARSTVO FINANSIJA

## 1.27 PRECIZIRATI POSTUPAK PRIBAVLJANJA UVERENJA ZA TRANSFER SREDSTAVA U INOSTRANSTVO

### OPIS PROBLEMA

Kada nerezidenti ostvare prihod na teritoriji Republike Srbije, kako bi izvršili transfer sredstava u inostranstvo, potrebno je da pribave potvrdu od Poreske uprave da nemaju neizmirene poreske obaveze u Republici Srbiji po osnovu tog konkretnog pravnog posla na osnovu koga su ostvarili prihod (član 29. stav 1. Zakona o deviznom poslovanju).

U praksi, često se dešava da Poreska uprava odbija da izda ovo uverenje, te nalaže podnosiocu da dostavlja dodatnu dokumentaciju, koja nije potrebna za utvrđivanje činjeničnog stanja (npr. ugovor kao osnov iako je potraživanje utvrđeno pravosnažnom sudskom odlukom, potvrdu banke da je plaćena cena kad je potraživanje otkupljeno itd). Ovo je naročito česta situacija u slučajevima kada ostvaren prihod ne podleže oporezivanju u Republici Srbiji, odnosno kada za nerezidenta nije nastala poreska obaveza u Republici Srbiji, a nije u mogućnosti da pribavi akt od nadležnog poreskog organa.

Usled navedenog, nastaje situacija da ova lica ne mogu da transferišu svoj novac u inostranstvo, iako nemaju neizmirene poreske obaveze u Republici Srbiji, čime se u značajnoj meri ograničava pravo na imovinu ovih lica, i čime se demotivira nerezidenti da posluju u Republici Srbiji.

U praksi imamo situacije gde se i presudama Upravnog suda utvrđuje da je Poreska uprava postupala nezakonito kada je odbacila zahtev za izdavanje potvrde, a u ponovljenim postupcima Poreska uprava nastavlja sa donošenjem identičnih akata, suprotno nalogima Upravnog suda, pa investitori i po pet godina nisu u mogućnosti da raspolazu sopstvenim novcem, čak i u situacijama kada je isti isplaćen na osnovu sudske odluke.

### PREDLOG REŠENJA

Uputstvom za postupanje Poreske uprave u postupku izdavanja poreskih uverenja precizirati koja se dokumentacija dostavlja uz zahtev za izdavanje ovog uverenja, i da organ koji izdaje uverenje nije ovlašćen da traži dokumentaciju po svojoj diskrecionoj oceni, već isključivo propisanu dokumentaciju.

Predlog potrebne dokumentacije kada je u pitanju oporeziv prihod: 1) Rešenje nadležnog organa; i 2) Potvrda da je plaćen porez ako je utvrđena poreska obaveza.

Predlog potrebne dokumentacije kada je u pitanju prihod koji nije oporeziv: 1) Osnov prihoda – sudska odluka, ugovor ili drugi akt koji predstavlja osnov prihoda iz koje se jasno vidi šta je glavni dug, a šta kamata; 2) Potvrda banke o iznosu i poreklu sredstava na računu; 3) Potvrda o rezidentnosti.

Potrebno je dopuniti član 29. stav 1. Zakona o deviznom poslovanju rečima: “odnosno potvrdu nadležnog poreskog organa da iz tog posla nije nastala poreska obaveza u Republici Srbiji.”

Posebним uputstvom o izdavanju poreskih uverenja i potvrda nerezidentima za potrebe prenosa sredstava u inostranstvo, treba jasno i dosledno urediti postupak izdavanja uverenja ili potvrde, i naglasiti dužnost poreskog organa na izdavanje akata u zakonom propisanom roku i propisati da je posledica nepostupanja u roku neoboriva pretpostavka da je izdata potvrda o nepostojanju poreske obaveze, te da je poslovna banka dužna da bez te potvrde sprovede traženi transfer novca u inostranstvo.

### PROPISI

- *Zakon o poreskom postupku i poreskoj administraciji (Službeni glasnik RS, br. 80/2002, ..., i 144/2020)*
- *Zakon o deviznom poslovanju (Službeni glasnik RS, br. 62/2009, ..., 30/2018)*

# 1. MINISTARSTVO FINANSIJA

## 1.28 RASPODELITI PRIHODE OD NAKNADE ZA VODE LOKALNIM SAMOUPRAVAMA GDE SE VRŠI EKSPLOATACIJA VODE

### OPIS PROBLEMA

Zakon o naknadama za korišćenje javnih dobara uredio je koje naknade su prihod republičkog, a koje lokalnog budžeta, kao i raspodelu prihoda od naknada između republike i lokala u slučaju da je prihod zajednički.

Isti Zakon definiše naknade za vodu članom 74. kao naknade za korišćenje voda, izvađeni rečni nanos, odvodnjavanje, korišćenje vodnih objekata i sistema, kao i naknade za ispuštene vode. Članom 98. Zakona definisano je da prihodi ostvareni od naknada za vode pripadaju budžetu Republike Srbije, a prihodi ostvareni na teritoriji autonomne pokrajne pripadaju budžetu autonomne pokrajne.

Međutim, prilikom same eksploatacije i distribucije vode javlja se ogromna amortizacija infrastrukture (poput habanja puteva), koja se često mora sanirati iz budžeta jedinica lokalnih samouprava. Kao primer navodimo opštinu Mionica na čijoj teritoriji se nalaze tri fabrike za flaširanje vode koje godišnje flaširaju preko 200 miliona litara vode što republici donosi oko 240 miliona dinara prihoda. Sa druge strane, usled velikog prometa teretnih kamiona za potrebe rada fabrika, opština Mionica morala je da sanira puteve koji prolaze pored fabrika svega nekoliko godina nakon njihove izgradnje.

### PREDLOG REŠENJA

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

Pre izmene zakona potrebno je uraditi dodatne analize kako bi se procenili troškovi koje JLS imaju u vezi sa eksploatacijom voda, sa ciljem predlaganja tačne raspodele naplaćenih prihoda. Dodatno, potrebno je razmotriti da prihodi koje JLS dobije na ovaj način treba da budu namenski za izgradnju ili obnovu neophodne infrastrukture.



NOVO

#### PROPISI

· Zakon o naknadama za korišćenje javnih dobara (Službeni glasnik RS, br.95/2018, 49/2019)

## 2. MINISTARSTVO PRIVREDE

### 2.1 ZAKONSKI UREDITI OBLAST ZANATSTVA

#### OPIS PROBLEMA

Zakonska neuređenost oblasti zanatstva uzrokuje brojne i značajne probleme u poslovanju privrede. Problemi se na makro planu iskazuju kroz nisku konjukturu, sivu ekonomiju i visoku nezaposlenost, uz istovremeni nedostatak odgovarajućih profila zanatskih zanimanja prema potrebama privrede i tržišta rada (najbolji primer je stanje u oblasti građevinarstva).

Na mikro planu, na udaru sive ekonomije i nelojalne konkurencije su privredni subjekti, preduzetnici i zanatlije koji obavljaju širok spektar zanatskih delatnosti u potpuno neuređenom i nestabilnom poslovnom ambijentu. Konačno, Srbija je jedina zemlja u svom okruženju koja nema zakon kojim se uređuje oblast zanatstva.

#### PREDLOG REŠENJA

Doneti Zakon o zanatstvu i formirati Zanatsku komoru Srbije.

#### PROPISI

*Pravna praznina*

## 2. MINISTARSTVO PRIVREDE

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

#### OPIS PROBLEMA

Član 95. ranije važećeg Zakona o zadrugama propisao je mogućnost da novoosnovane zadruge, u roku od dve godine od osnivanja, zahtevaju pred opštinskim organima uprave vraćanje imovine koja je bila u vlasništvu zadruga na toj teritoriji posle 1. jula 1953, a koja je bez naknade prenet na druga pravna lica – korisnike, koji nisu zadruge.

Važećim Zakonom o zadrugama, zadrugama nisu data ova prava, ali je propisano da će se postupci koji nisu pravosnažno rešeni okončati po ranijem zakonu. O zahtevima u drugom stepenu odlučuje Ministarstvo finansija.

Analiza koju je u 2019. godini izradio NALED pokazala je da se pred oko 50 lokalnih samouprava vode postupci koji su “blokirali” površinu od oko 59.000 hektara zemljišta. Veliki broj postupaka koje su lokalne samouprave vodile završio se donošenjem rešenja o oduzimanju poljoprivrednog zemljišta i objekata u vlasništvu privatnih kompanija koje odlazi novoosnovanim zadrugama, koje nisu pravni sledbenici ranijih, bez plaćanja naknade.

Na taj način se omogućuje neosnovano bogaćenje fizičkih lica, koja ne samo da nemaju nikakve veze sa ranijim zemljoradničkim zadrugama, nego se čak i ne bave poljoprivredom, a samo na osnovu toga što su formalno osnovali zemljoradničku zadrugu na određenoj teritoriji. Napominjemo da postupci pokrenuti po članu 95. ranije važećeg Zakona o zadrugama traju godinama, bez izgleda skorog rešavanja. Praksa organa uprave, koji odlučuju u prvom stepenu, Ministarstva finansija, koje odlučuje u drugom stepenu i Upravnog suda pred kojim se vode upravni sporovi protiv upravnih akata je kontradiktorna i neujednačena, iako je reč o slučajevima koji se zasnivaju na istom pravnom osnovu i sličnim činjenicama. Opisana situacija je stvorila potpunu pravnu nesigurnost, jer se suprotno Ustavu i važećim propisima donose odluke o oduzimanju privatne imovine privrednim društvima, iako su društva tu imovinu stekla po važećem pravnom osnovu i na zakonit način.

#### PREDLOG REŠENJA

S obzirom da je sporan član 95. iz Zakona o zadrugama koji je prestao da važi, nije moguće da se kroz izmene zakona otklone uočeni problemi u primeni tog člana, te je predlog da se kroz donošenje autentičnog tumačenja Narodne skupštine jasno propiše da predmet vraćanja podnosiocu zahteva može biti isključivo državna ili društvena imovina, ali ne i imovina koja je postala privatna svojina.

#### PROPISI

· Zakon o zadrugama (Službeni list SRJ, br. 41/96 i 12/98 i Službeni glasnik RS, br. 101/05 - dr. zakon i 34/06), a u vezi sa članom 107. Zakona o zadrugama (Službeni glasnik RS, br. 112/2015)



## 2. MINISTARSTVO PRIVREDE

### 2.3 USPOSTAVITI JEDINSTVENO ELEKTRONSKO MESTO ZA UPIS U REGISTRE APR-A

#### OPIS PROBLEMA

Zakon o centralnoj evidenciji stvarnih vlasnika uvodi obavezu evidentiranja stvarnog vlasnika u registrovanom društvu u centralnu evidenciju koju u elektronskoj formi vodi Agencija za privredne registre. Pomenuta evidencija sadrži podatke kako o privrednom subjektu (naziv, sedište, MB, PIB i sl), tako i podatke o stvarnom vlasniku registrovanog subjekta bilo da se radi o domaćem fizičkom licu, strancu ili izbeglom ili prognanom licu.

Član 6. definiše osnove za evidentiranje stvarnih vlasnika – osnivanje subjekta i promena podataka koji se vode u Centralnom registru. Član 7. stav 3. Zakona propisuje obavezu ovlašćenog lica, tj. zastupnika subjekta da podatke o stvarnim vlasnicima evidentira u Centralnoj evidenciji preko internet strane (portala) APR-a u roku od 15 dana od nastanka osnova upisa.

Sporna je odredba člana 9. stav 2. Zakona, kojom je propisano statusno pravno dejstvo upisa u Centralnu evidenciju, tj. da podaci o stvarnom vlasniku upisani u tu evidenciju proizvode pravno dejstvo prema trećim licima narednog dana od dana objavljivanja tih podataka na internet strani APR-a. Smatramo da je propisivanje konstitutivnog dejstva upisa u Centralnu evidenciju prema upisanom stvarnom vlasniku neodmereno i štetno pre svega zbog diskvalifikovanja Registra privrednih subjekata kao statusnog registra. Naime, u uređenim pravnim sistemima ne mogu u isto vreme postojati dva statusna registra sa istom vrstom podataka koji proizvode dejstvo prema trećim licima.

Zasebno podnošenje zahteva za registraciju stvarnih vlasnika predstavlja nepotrebno opterećenje privrede uzimajući u obzir da se svi podaci mogu dostaviti istovremeno sa dostavom podataka za registraciju privrednog subjekta.

#### PREDLOG REŠENJA

Predlažemo da se uspostavi jedinstveno elektronsko mesto za “životni događaj” pokretanja poslovanja tako što će se popunjavanjem jedinstvenog elektronskog zahteva istovremeno vršiti registracija društva, ali i podnošenje podataka potrebnih za evidenciju stvarnih vlasnika.

Takođe, predlažemo da se izmeni član 7. stav 3. Zakona tako da glasi:

“Ovlašćeno lice je dužno da evidentira podatke u Centralnoj evidenciji, najkasnije u roku od 15 dana od dana nastupanja osnova evidentiranja iz člana 6. ovog zakona, osim kada je izjava ovlašćenog lica sa tim podacima dostavljena agenciji u postupku upisa pravnog lica u registar koji vodi agencija, odnosno upisa promene vlasničke strukture u pravnom licu, kada se evidentiranje vrši po službenoj dužnosti na osnovu te izjave.”

Dodatno, predlažemo da se izmeni Zakon o centralnoj evidenciji stvarnih vlasnika tako da se u članu 9. stav 2 briše.

Osim objedinjavanja ova dva registraciona postupka, potrebno je analizirati mogućnost da se kroz uspostavljeno jedinstveno elektronsko mesto, istovremeno sa upisom subjekta omoguće i drugi poslovi u vezi sa otpočinjanjem poslovanja poput: podnošenja prijave novozaposlenih u CROSO, dobijanje potrebnih dozvola, licenci za započinjanje poslovanja, upis u druge registre ukoliko su posebnim propisima predviđeni i sl. Posebno napominjemo da je potrebno obezbediti da APR priznaje kvalifikovane elektronske potpise izdate od strane akreditovanih tela u inostranstvu, ali i rešiti problem elektronske dostave rešenja o upisu u registre/evidencije od strane APR-a.

#### PROPISI

- Zakon o postupku registracije u Agenciji za privredne registre (Službeni glasnik RS br. 99/2011, ...,31/2019)
- Zakon o Centralnoj evidenciji stvarnih vlasnika (Službeni glasnik RS br. 41/2018, 91/2019)

## 2. MINISTARSTVO PRIVREDE

### 2.4 PREVESTI STATUSNE REGISTRE IZ NADLEŽNOSTI PRIVREDNIH SUDOVA U NADLEŽNOST APR-A

#### OPIS PROBLEMA

Zakonom o Agenciji za privredne registre, članom 4. definirano je da Agencija vodi zakonom utvrđene registre kao jedinstvene centralizovane elektronske baze podataka, uz vođenje registara koji su u nadležnosti Agencije. Zakonom o uređenju sudova, članom 25, predviđeno je da privredni sudovi u prvom stepenu, između ostalog, vode postupak za upis u sudski registar pravnih lica i drugih subjekata, ako za to nije nadležan drugi organ (npr. instituti, akademije, fondovi, osnovne, srednje škole i univerziteti i sl).

Registar podataka koji se nalazi u nadležnosti privrednih sudova se ne vodi kao elektronska baza podataka, već se ovi podaci registruju, a izvodi iz registrovanih podataka izdaju u papirnoj formi, na zahtev zainteresovanog lica, po pravilu u proceduri koja traje određeno vreme, što sve utiče na efikasnost poslovanja i pravnu sigurnost kako institucija, tako i privrednih subjekata, te u tom smislu predstavlja administrativnu prepreku poslovanju.

Prevođenje registara čije je vođenje u nadležnosti privrednih sudova u nadležnost APR-a, značajno bi doprinelo efikasnosti poslovanja, pravnoj sigurnosti i smanjenju troškova poslovanja. Pozitivni pomak učinjen je 2019. godine kada je Zakonom o zdravstvenoj zaštiti propisano da će APR preuzeti od privrednih sudova registraciju zdravstvenih ustanova. Sam registar je počeo sa radom u oktobru 2020. godine.

#### PREDLOG REŠENJA

Dopuniti član 4. stav 1. Zakona o Agenciji za privredne registre tako što će se nadležnost te agencije proširiti na vođenje preostalih registara pravnih lica i drugih subjekata, koji su još uvek u nadležnosti privrednih sudova. Po potrebi izvršiti izmene i dopune drugih zakona kojima je propisana nadležnost suda za vođenje konkretnog registra.

U postupku prevođenja registara, pravna lica i druge subjekte osloboditi plaćanja taksi i troškova postupanja državnih organa.

#### PROPISI

· Zakon o agenciji za privredne registre (Službeni glasnik RS 55/04, 111/09 i 99/11)

## 2. MINISTARSTVO PRIVREDE

### 2.5 OBEZBEDITI JAVNOST I TRANSPARENTNOST STEČAJNOG POSTUPKA

#### OPIS PROBLEMA

Član 10. Zakona o stečaju propisuje da je stečajni postupak javan i da svi učesnici u stečajnom postupku imaju pravo na blagovremeni uvid u podatke vezane za sprovođenje tog postupka. Istim članom propisano je da se oglasi, rešenja i drugi akti suda, na dan donošenja objavljuju na oglasnoj tabli i elektronskoj oglasnoj tabli suda, ali i da se dostavljaju odgovarajućem registru radi javnog objavljivanja na internet strani registra u slučaju ako registar postoji.

Takođe, Agencija za licenciranje stečajnih upravnika (ALSU) ima obavezu da na svojoj internet strani objavljuje godišnje programe rada i finansijske planove, izveštaje o radu, kao i druge podatke od značaja za sprovođenje stečajnog postupka, u skladu sa članom 12a Zakona o Agenciji za licenciranje stečajnih upravnika.

Iako po oba pomenuta zakona postoji obaveza objavljivanja određenih dokumenata, neretko se dešava da ovi dokumenti nisu objavljeni, te je nemoguće pratiti tok stečajnog postupka. Ovakva praksa stvara problem kako samim poveriocima, tako i prilikom otkupa potraživanja, jer nije moguće utvrditi stanje stečajne mase, niti tok postupka. Dodatni problem javlja se i prilikom pokušaja uvida i kopiranja spisa stečajnog predmeta u sudovima, a kako sudovi u ovim slučajevima po pravilu zahtevaju da se dokaže postojanje pravnog interesa, što je u suprotnosti sa načelom javnosti stečajnog postupka. Dodatno, javno nadmetanje koje se sprovodi neposredno, dosta usporava postupak, poskupljuje ga i podložno je različitim zloupotrebama.

#### PREDLOG REŠENJA

Shodno Zakonu o stečaju, stečajni postupak je javan, te sva pismena moraju biti javno dostupna, a uvid u spise predmeta mora biti dostupan svim licima koja upute zahtev za vršenje uvida, pa sudovi moraju promeniti praksu i postupati po zahtevu zainteresovanog lica bez zahtevanja dokazivanja pravnog interesa.

Predlažemo da se izmenama Zakona o stečaju, odnosno Zakona o Agenciji za licenciranje stečajnih upravnika propiše:

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

Dodatno, stečajni postupak bi značajno bio unapređen u pogledu efikasnosti i transparentnosti ukoliko bi se javno nadmetanje sprovodilo kroz elektronski postupak tzv. eAukciju.

#### PROPISI

- Zakon o stečaju (Službeni glasnik RS br. 104/2009, ..., 95/2018)
- Zakon o Agenciji za licenciranje stečajnih upravnika (Službeni glasnik RS br. 84/2004, ..., 89/2015)

## 2. MINISTARSTVO PRIVREDE

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

#### OPIS PROBLEMA

Sporna je odredba člana 548. stav 4. Zakona o privrednim društvima koja propisuje da kontrolni član društva s ograničenom odgovornošću i kontrolni akcionar akcionarskog društva odgovaraju neograničeno solidarno za obaveze društva nakon brisanja društva iz registra. Ta odredba u potpunosti obesmišljava koncept prinudne likvidacije i ograničene odgovornosti članova društva kapitala za obaveze društva.

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

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

#### PREDLOG REŠENJA

Predlažemo izmenu Zakona o privrednim društvima sa jednom odredbom: “U članu 548. Zakona o privrednim društvima st. 4. i 5. brišu se.”

#### PROPISI

· Zakon o privrednim društvima (Službeni glasnik RS br. 36/2011, ..., 91/2019)

## 2. MINISTARSTVO PRIVREDE

### 2.7 UKINUTI OBAVEZNO ČLANSTVO U PRIVREDNOJ KOMORI

#### OPIS PROBLEMA

Zakonom o privrednim komorama uvedeno je obavezno članstvo u Privrednoj komori Srbije za privredne subjekte i plaćanje članarine od 2017. godine u nivou koji odredi Skupština PKS-a. Zakonska obaveznost plaćanja članarine je uvođenje parafiskalnog nameta, a nepredvidivost je tim veća što metodologija za utvrđivanje visine članarine nije precizno propisana.

Propisivanje obavezne članarine je suprotno principu dobrovoljnosti i slobodnog izbora kompanija da svoje interese štite kroz udruženje koje smatraju odgovarajućim.

#### PREDLOG REŠENJA

Izmeniti član 10. Zakona o privrednim komorama i propisati dobrovoljnost članstva.

Dodatno, izmenom člana 33. Zakona propisati visinu jedinstvene članarine, tj. osnovicu i stopu za obračun, kao i način i rokove plaćanja članarine.

#### PROPISI

- *Zakon o privrednim komorama (Službeni glasnik RS 112/2015)*
- *Odluka o visini, načinu i rokovima plaćanja jedinstvene članarine i finansiranju Privredne komore Srbije u 2021. godini (Službeni glasnik RS 153/2020)*

# 3. MINISTARSTVO ZDRAVLJA

## 3.1 INTEGRISATI SISTEME PRIVATNIH I DRŽAVNIH PRUŽAOCA ZDRAVSTVENIH USLUGA

### OPIS PROBLEMA

Iako propisi pružaoce zdravstvenih usluga iz privatnog sektora prepoznaju kao deo jedinstvenog sistema zdravstvene zaštite u Srbiji, postojeći sistem osiguranja i finansiranja zdravstvene zaštite njihove usluge čini nedostupnim većini pacijenata. Takav sistem je destimulativan za razvoj privatnog sektora u zdravstvu i onemogućava osiguranicima da efikasno i potpuno ostvare pravo na zdravstvenu zaštitu.

Član 3. Zakona o zdravstvenoj zaštiti garantuje građanima pravo na zdravstvenu zaštitu. Zakon u članu 6. potvrđuje da su privatne prakse uključene u sistem zdravstvene zaštite, a uređuje njihov status odredbama čl. 37-45. Član 23. Zakona propisuje načelo pristupačnosti zdravstvene zaštite, koje podrazumeva obavezu obezbeđivanja odgovarajuće zdravstvene zaštite građanima, koja im je fizički, komunikacijski, geografski i ekonomski dostupna. Odredbama čl. 51-52. Zakona o zdravstvenom osiguranju garantuje se pravo na zdravstvenu zaštitu licima koja imaju obavezno zdravstveno osiguranje, kao i činjenica da će troškovi te zaštite biti pokriveni iz sredstava RFZO.

Već na nivou podzakonske regulative naslućuju se prepreke za korišćenje zdravstvenih usluga u privatnom sektoru. Tako, Pravilnik o načinu i postupku ostvarivanja prava iz obaveznog zdravstvenog osiguranja, u čl. 38a i 38b, kao početni uslov za korišćenje tih zdravstvenih usluga propisuje da konkretna privatna praksa mora imati zaključen ugovor o pružanju zdravstvene zaštite sa RFZO. Međutim, u praksi, do zaključenja ovih ugovora ne dolazi dovoljno često, što pacijentima onemogućava nadoknadu troškova za usluge zdravstvene zaštite u privatnoj praksi. Lekari u privatnoj praksi ne mogu pacijentu napisati i izdati doznake za bolovanje, uput za specijalistu ili recept za lek sa Liste lekova RFZO-a, što pacijentu stvara dodatne probleme i neopravdano mu komplikuje ostvarivanje prava na zdravstvenu zaštitu. Dodatni odlazak kod izabranog lekara u domu zdravlja, naročito je problematičan za teže bolesnike, koji su izloženi novim rizicima od infekcija i sl.

Dodatno, kapaciteti privatnog sektora nisu u dovoljnoj meri uključeni u sistem dijagnostike odnosno terapije bolesti COVID-19. Privatnim zdravstvenim ustanovama nije odobreno da rade PCR testove na koronavirus, već isključivo brze antigenske i serološke testove.

### PREDLOG REŠENJA

Kako bi se obezbedila efikasnija zdravstvena zaštita pacijenata i omogućila racionalna upotreba resursa u državnim i privatnim zdravstvenim ustanovama, kao i privatnoj praksi, potrebno je izmeniti propise tako da se obezbede jednaki uslovi za poslovanje privatnih zdravstvenih ustanova i prakse na svim nivoima zdravstvene zaštite, a pre svega uz poštovanje načela pristupačnosti i načela efikasnosti zdravstvene zaštite, koja su već propisana čl. 23. i 26. Zakona o zdravstvenoj zaštiti.

Da bi se problem nedostupnosti zdravstvenih usluga privatnog sektora što pre rešio i uspostavio efikasan sistem zdravstvene zaštite, sa manje administrativnih prepreka, potrebno je što pre otpočeti sa zaključivanjem ugovora između RFZO-a i privatnih pružaoce zdravstvenih usluga. Zaključivanje ovih ugovora omogućilo bi da se cena određenih zdravstvenih usluga privatnog sektora, koji pacijentima sada refundira RFZO, direktno uplaćuje zdravstvenim ustanovama, dok bi pacijent za svoj pregled u privatnoj praksi plaćao cenu umanjenu za priznati iznos troškova.

Kada je u pitanju borba sa epidemijom bolesti COVID-19, preporuka je da se u najhitnijem roku dozvoli PCR testiranje u privatnim ustanovama i laboratorijama koje imaju akreditovanu ovu metodu. Takođe, preporučujemo da se kapaciteti privatnih zdravstvenih ustanova i praksi angažuju za pojedine specijalističke preglede i zdravstvene intervencije koje zbog preopterećenosti kapaciteta državnih ustanova nije moguće realizovati u roku prihvatljivom za pacijente.



COVID-19

#### PROPISI

- Zakon o zdravstvenom osiguranju (Službeni glasnik RS br. 25/2019)
- Zakon o zdravstvenoj zaštiti (Službeni glasnik RS br. 25/2019)
- Pravilnik o načinu i postupku ostvarivanja prava iz obaveznog zdravstvenog osiguranja (Službeni glasnik RS br. 10/2010, ... 82/2019)

### 3. MINISTARSTVO ZDRAVLJA

#### 3.2 UNAPREDITI PLAN MREŽE ZDRAVSTVENIH USTANOVA I CENTRALIZOVANE JAVNE NABAVKE

##### OPIS PROBLEMA

Uredbom o Planu mreže zdravstvenih ustanova utvrđuje se broj, struktura, kapaciteti i prostorni raspored zdravstvenih ustanova u državnoj svojini i njihovih organizacionih jedinica po nivoima zdravstvene zaštite, organizacija službe hitne medicinske pomoći, kao i druga pitanja značajna za organizaciju zdravstvene službe u Republici Srbiji.

Analizom stvarnog stanja, ispostavilo se da je oko 20% zdravstvenih ustanova iz Plana mreže ili prestalo da postoji ili posluje uz blokadu računa, u uslovima prezaduženosti, te se osnovano može očekivati da sve veći broj zdravstvenih ustanova iz Plana mreže svoje poslovanje neće uspeti da održi u narednom periodu.

Ovakvo stanje prouzrokovalo je izuzetne probleme u sprovođenju postupaka centralizovanih javnih nabavki, koje RFZO sprovodi u ime i za račun svih zdravstvenih ustanova iz Plana mreže, u skladu sa Uredbom o planiranju i vrsti roba i usluga za koje se sprovode centralizovane javne nabavke.

RFZO nije u mogućnosti da odredi procenjenu vrednost javne nabavke na odgovarajući način, budući da nabavku sprovodi u ime i za račun zdravstvenih ustanova, koje de facto ne postoje ili neće postojati do isteka roka na koji se zaključuje okvirni sporazum. Zbog navedenog, ni procenjena vrednost javne nabavke sasvim očigledno ne može biti validna u vreme pokretanja postupka, a na taj način su ponuđači onemogućeni da pripreme prihvatljive ponude.

##### PREDLOG REŠENJA

Predlažemo da se sprovođenje centralizovanih javnih nabavki lekova, a na osnovu Plana mreže zdravstvenih ustanova, unapredi tako što će se:

- Izmeniti ili doneti novu Uredbu o planu mreže zdravstvenih ustanova koja će omogućiti da se mreža ustanova optimizuje na osnovu socio-ekonomskih, epidemioloških i drugih relevantnih pokazatelja, a tako da se na najefikasniji način iskoriste kapaciteti zdravstvenih ustanova i obezbedi kvalitetna i efikasna zdravstvena zaštita.
- Dopuniti član 233. stav 4. Zakona o zdravstvenom osiguranju, tako što će se propisati obaveza RFZO da prilikom raspisivanja centralizovanih javnih nabavki, u skladu sa zakonom koji uređuje javne nabavke, planira potrebe zdravstvenih ustanova na osnovu Plana mreže zdravstvenih ustanova, uz obavezno umanjenje za količine koje bi bile namenjene zdravstvenim ustanovama čiji su računi u blokadi dužoj od određenog roka (npr. od mesec dana do najduže 6 meseci);
- Na drugi način obezbediti da se javne nabavke sprovode u skladu sa realnim potrebama i mogućnostima zdravstvenih ustanova.

*Ministarstvo zdravlja je u okviru Drugog projekta razvoja zdravstva Srbije u saradnji sa međunarodnim konzorcijumom koji čine IBF iz Belgije, Delta House iz Hrvatske, i NALED, otpočelo aktivnosti na izradi novog Plana optimizacije mreže ustanova zdravstvene zaštite u cilju poboljšanja kvaliteta, pristupačnosti i efikasnosti zdravstvene zaštite uzimajući u obzir najbolje međunarodne prakse, kao i društveno-ekonomski i politički kontekst u Srbiji. U okviru projekta izrađene su analize trenutnog socio-ekonomskog stanja, analize kapaciteta zdravstvenih ustanova (kadrovi, infrastruktura, IT oprema, lekovi, medicinska oprema i sl). Na osnovu analiza izrađen je nacrt plana optimizacije mreže ustanova zdravstvene zaštite koji je usvojen kao radni dokument tokom 2020. godine od strane Ministarstva zdravlja. Međutim, dokument još uvek nije usvojen u formi Uredbe što se očekuje tokom 2021. godine.*



COVID-19

##### PROPISI

- Uredba o Planu mreže zdravstvenih ustanova (Službeni glasnik RS br. 5/2020, ..., 88/2020)
- Zakon o zdravstvenom osiguranju (Službeni glasnik RS br. 25/19)

# 3. MINISTARSTVO ZDRAVLJA

## 3.3 USPOSTAVITI ELEKTRONSKI ZDRAVSTVENI KARTON

### OPIS PROBLEMA

Prema članu 46. Zakona o zdravstvenoj dokumentaciji i evidencijama u oblasti zdravstva, za sve pacijente se formira elektronski medicinski dosije, u kome se objedinjuju svi medicinski podaci i dokumentacija pacijenta iz osnovne medicinske dokumentacije koja se vodi u državnim i privatnim zdravstvenim ustanovama i informacionim sistemima organizacija zdravstvenog osiguranja.

Dodatno, istim zakonom i Zakonom o zdravstvenoj zaštiti, kao i pratećim podzakonskim aktima definisan je integrisani zdravstveni informacioni sistem (IZIS). IZIS je zamišljen kao jedinstveni sistem koji obuhvata sve elektronske servise za pacijente i državne zdravstvene ustanove, uključujući i Elektronski zdravstveni karton pacijenta.

Međutim IZIS u praksi ne obezbeđuje sve potrebne podatke o pacijentima u okviru njihovog medicinskog dosijea. Recimo u praksi se dešava da se kroz dosije ne vide svi uputi koji su pacijentu dati, ne vide izveštaji lekara specijaliste o izvršenim pregledima, ne vide snimci koje je pacijent uradio u drugim zdravstvenim ustanovama i sl. Dodatno, elektronski dosije pacijenta trenutno ne sadrži podatke iz privatnih praksi, uključujući i privatne laboratorije, što na kraju dovodi do nepotpunih podataka i otežava praćenje istorije bolesti pacijenta. Pomenuti nedostaci javljaju se zbog nedostataka standarda za vođenje evidencija, nejasnih protokola za pristup podacima kao i zbog nemogućnosti integracije lokalnih sa centralnim informacionim sistemom što dovodi do toga da brojni podaci o pacijentima ostaju "zarobljeni" na lokalu, a sve to za posledicu ima neefikasan zdravstveni sistem.

Ujedno, zbog nedostatka podataka o zdravstvenim ustanovama (poput ljudskih kapaciteta, broja dostupnih kreveta, dostupne opreme, infrastrukture i sl.) koji bi u realnom vremenu bili dostupni menadžmentu te ustanove, Ministarstvu zdravlja ili Vladi RS, onemogućeno je i efikasno vođenje zdravstvene politike.

### PREDLOG REŠENJA

Kako bi zdravstvena zaštita bila efikasnija, a upravljanje resursima u zdravstvu moguće, potrebno je uspostaviti jedinstveni centralni sistem elektronskih medicinskih dosijea, online registar materijalnih i ljudskih resursa u zdravstvu, i njihovo povezivanje. Kako bi se uspostavio elektronski medicinski dosije, potrebno je:

- Izmeniti propise tako da se definišu podaci koje jedinstveni elektronski karton pacijenta treba da sadrži, standardi i jasne procedure za unos i vođenje podataka, kao i prava pristupa podacima. Jedinstveni dosije treba da obuhvati i podatke iz privatnog sektora.
- Definirati tehnološka rešenja za vođenje medicinskog dosijea koja će omogućiti integraciju podataka iz svih zdravstvenih ustanova i praćenje istorije obolevanja bez obzira na mesto lečenja.
- Omogućiti da lekari na svim nivoima zdravstvene zaštite mogu kroz svoje lokalne sisteme pristupiti pacijentovom medicinskom dosijeu tako da imaju sve podatke o pregledima, dijagnozama i propisanim terapijama koje bi mogle uticati na odluke o lečenju.
- Obučiti sve koji su dužni da vode osnovnu medicinsku dokumentaciju i ukinuti obavezu vođenja dosijea u papirnim zdravstvenim kartonima pacijenata.
- Omogućiti da pacijent ima online pristup svojim zdravstvenim podacima na lak i intuitivan način, ali i definisati način na koji pacijent može upravljati svojim podacima (delegirati drugim osobama pristup, ograničiti pristup određenim podacima, imati izveštaje o tome ko je sve koristio njihove podatke i sl).

Kako je ideja elektronskog zdravstvenog medicinskog dosijea već razvijana, ali nije zaživela, za punu primenu ovakvog sistema i drugih predloženih registara i servisa sa pacijente i lekare, neophodno je uvođenje strateškog i koordinisanog pristupa daljem razvoju digitalnog zdravstva u Republici Srbiji. Kroz osnivanje Koordinacionog tela za razvoj eZdravstva (KT) i izradu Strateškog programa, potrebno je definisati prioritete u daljem razvoju eZdravstva, predvideti sve neophodne aktivnosti kako na regulatornom tako i na tehničkom nivou, definisati dugoročni mehanizam za upravljanje i sprovođenje strateških projekata i omogućiti potrebna znanja i kapacitete za razvoj eZdravstva.



COVID-19

### PROPISI

- Zakon o zdravstvenoj dokumentaciji i evidencijama u oblasti zdravstva (Službeni glasnik RS, br. 123/2014,..., 25/2019)
- Zakon o zdravstvenoj zaštiti (Službeni glasnik RS, broj 25/2019) i prateći podzakonski akti



### 3. MINISTARSTVO ZDRAVLJA

#### 3.4 OMOGUĆITI NAPLATU POTRAŽIVANJA VELEDROGERIJA ZA LEKOVE ISPORUČENE ZDRAVSTVENIM USTANOVAMA

##### OPIS PROBLEMA

Akumulirani dugovi za isporučene lekove i medicinska sredstva zdravstvenih ustanova iz Plana mreže prema veledrogerijama, dostižu razmere koje realno mogu ugroziti sistem funkcionisanja zdravstvene zaštite u celini, opstanak veledrogerija (koje su neophodan deo lanca snabdevanja lekovima) i dostupnost lekova građanima i pacijentima.

Dugovanja zdravstvenih ustanova u javnoj svojini prema četrnaest veledrogerija su 31.08.2018. godine iznosila čak 12,4 milijarde dinara (oko 105 miliona evra). Od toga čak 91% dugova nastalo je kao posledica isporučivanja lekova po osnovu centralizovanih postupaka javnih nabavki koje je u ime i za račun zdravstvenih ustanova u javnoj svojini sproveo i za koje je sredstva obezbedio RFZO. Napominjemo da se ove obaveze ne evidentiraju kao obaveze RFZO, već kao obaveze samih zdravstvenih ustanova u javnoj svojini.

Celokupan teret izostanaka plaćanja lekova koje isporučuju zdravstvene ustanove ili kašnjenja sa plaćanjem, snose veledrogerije, koje svoja plaćanja prema proizvođačima moraju da obezbede izdavanjem skupih bankarskih garancija, a pored toga su dužne da izdaju i bankarske garancije za uredno izvršenje posla RFZO-u za isporuke lekova i zdravstvenim ustanovama, po osnovu centralizovanih javnih nabavki.

Akumuliranje dugovanja donekle je rešeno time što je 2019. godine RFZO započeo direktnu isplatu potraživanja distributerima za isporučene lekove zdravstvenim ustanovama na lokalnu. Međutim, većina zaostalih dugovanja i dalje ostaju.

##### PREDLOG REŠENJA

Predlažemo sprovođenje sledećih aktivnosti i mera:

- U Zakonu o budžetu predvideti budžetsku liniju za izmirenje dugovanja zdravstvenih ustanova veledrogerijama za obaveze dospele zaključno sa 28.02.2020, uključujući i obaveze po neneplativim izvršnim nalogima;
- Obezbediti sredstva za povećanje kapaciteta RFZO za realizaciju Zaključka Vlade o direktnom plaćanju dugova za zdravstvene ustanove;
- Od 2021. godine uspostaviti sistem direktnog plaćanja obaveza za lekove, uz primenu člana 199. Zakona o zdravstvenom osiguranju;
- Lokalne samouprave, kao osnivači zdravstvenih ustanova i solidarno odgovorni za njihove obaveze, da izvrše rebalans svojih budžeta i obezbede finansijska sredstva za sprovođenje obaveza po članu 262. stav 7. Zakona o zdravstvenoj zaštiti;
- Ministarstvo zdravlja i/ili Ministarstvo finansija da donesu uputstvo kojim će zdravstvenim ustanovama i lokalnim samoupravama naložiti modalitet hitnog sprovođenja obaveza iz člana 262. Zakona o zdravstvenoj zaštiti;
- U Zakonu o budžetu predvideti poziciju, odnosno pravo lokalnih samouprava da planiraju sredstva za plaćanje dugova zdravstvenih ustanova, takođe i na ime izvršavanja obaveza po izvršnim nalogima, u skladu sa članom 10, 12. i 13. Zakona o zdravstvenoj zaštiti.
- Pravilnikom o ugovaranju zdravstvene zaštite iz obaveznog zdravstvenog osiguranja propisati da zdravstvene ustanove mogu slobodno, odlukom direktora, preusmeravati aprocijacije koje su odobrene na ime određene rashoda i izdatka. Takođe, da u slučaju kada se prilikom centralizovane javne nabavke (CJN) postigne cena niža od ranije postignute cene u CJN, u skladu sa kojom su već nabavljene odgovarajuće količine lekova i koje su dobavljači već isporučili, RFZO ima obavezu da plaća po ranije postignutim cenama za sve zalihe tog leka, koje su nabavljene pre zaključivanja novog okvirnog sporazuma. Time bi se omogućilo da takve razlike ostanu prihod zdravstvenih ustanova za izvršavanje preuzetih obaveza.

*Direktna plaćanja od strane RFZO veledrogerijama za isporučene lekove u postupcima centralizovanih javnih nabavki koja su uvedena od marta 2019. godine, na osnovu donetih zaključaka Vlade za 2019. i 2020. godinu, zaustavila su dalju akumulaciju dugova od strane zdravstvenih ustanova. Dodatno, Ministarstvo finansija je rebalansom budžeta u 2020. godini opredelilo sredstva kojim su izmirena dugovanja za lekove nastala pre uvođenja direktnog plaćanja. I dalje kao predlog ostaje da se od 2021. godine uspostavi sistem direktnog plaćanja obaveza za lekove, uz primenu člana 199. Zakona o zdravstvenom osiguranju. Sa većinom lokalnih samouprava, veledrogerije kao poverioci postigli su sporazume o reprogramiranju obaveza apoteka.*



##### PROPISI

- Zakon o budžetskom sistemu (Službeni glasnik RS br. 54/2009, ..., 149/2020)
- Zakon o zdravstvenoj zaštiti (Službeni glasnik RS br. 25/2019)
- Pravilnik o ugovaranju zdravstvene zaštite iz obaveznog zdravstvenog osiguranja sa davaocima zdravstvenih usluga za 2020. godinu (Službeni glasnik RS br. 94/2019, ..., 156/2020)

# 3. MINISTARSTVO ZDRAVLJA

## 3.5 OPTIMIZOVATI I DIGITALIZOVATI PROCEDURU DOBIJANJA DOZVOLE ZA LEK

### OPIS PROBLEMA

Da bi mogli da se prometuju na teritoriji Republike Srbije, lekovi, osim u posebnim slučajevima, moraju imati dozvolu za lek koju izdaje ALIMS. Zakon o lekovima i medicinskim sredstvima propisuje procedure koje domaći proizvođač, zastupnik inostranog proizvođača, ili zastupnik nosioca dozvole za lek, mora proći radi dobijanja, obnove i izmene ili dopune (odnosno varijacije) dozvole za lek. Takođe, Zakonom i podzakonskim aktima propisani su rokovi u kojima je ALIMS dužan da reaguje u ovim postupcima. Izdavanje dozvole za lek podrazumeva:

- Proveru formalne potpunosti zahteva, u roku od 30 dana od dana podnošenja zahteva;
- Donošenje odluke u roku od 210 dana (ili 150 dana za ubrzani postupak) od dana prijema potpunog zahteva, s tim što ostaje otvorena mogućnost da ALIMS tokom postupka zatraži dodatnu dokumentaciju, kada se primenjuje pauziranje roka za obradu zahteva (tzv. clock stop sistem).

Obnova dozvole za lek i varijacije koje ne zahtevaju izdavanje nove dozvole podrazumevaju:

- Proveru formalne potpunosti zahteva, u roku od 15 dana od dana prijema zahteva;
- Donošenje odluke u roku od 90 dana od dana prijema potpunog zahteva, s tim što ostaje otvorena mogućnost da ALIMS tokom postupka zatraži dodatnu dokumentaciju kada se primenjuje pauziranje roka za obradu zahteva.

Iako su rokovi propisani Zakonom i podzakonskim aktima usaglašeni sa evropskom regulativom (Direktiva o transparentnosti 89/105/EEZ), u praksi je zabeleženo da dobijanje dozvole za lek umesto propisanih 210 dana traje i nekoliko godina. Prema navodima privrede, najveći problem, pored komplikovane procedure, jesu i nedovoljni kapaciteti ALIMS-a. Svako probijanje rokova utiče negativno na ostvarivanje prava pacijenata, jer značajno usporava dolazak novih lekova na tržište, potencijalno kvalitetnijih i efikasnijih.

### PREDLOG REŠENJA

Predlažemo optimizaciju procedura izdavanja i obnove dozvole za lek, uključujući nastavak digitalizacije procedura. To podrazumeva:

- Analizu ovih procedura u praksi, tako što će se identifikovati osnovni proceduralni izazovi u "životnom događaju" stavljanja leka na tržište, i predložiti moguća rešenja za njihovo prevazilaženje.;
- Optimizaciju i digitalizaciju procedura, tako da proces odobravanja lekova ne uključuje nepotrebne, opterećujuće korake za privredu i za ALIMS;
- Usklađivanje procedura sa odredbama čl. 9, 103. i 215. Zakona o opštem upravnom postupku, tako što se od stranke više neće tražiti dostava dokumentacije kojom se dokazuju podaci o kojima javna uprava vodi službene evidencije i registre, već će se ti podaci pribavljati direktno od nadležnog organa, preko Servisne magistrale organa ili na drugi način;
- Propisivanje različitih procedura za izmene za koje je potrebno odobrenje ALIMS-a (poput dodavanja indikacije leka), kao i za izmene za koje nije potrebno odobrenje ALIMS-a i gde sistem notifikacije može biti bolje rešenje (poput promene adrese nosioca dozvole za lek ili sl);
- Propisivanje sankcija za kašnjenje u izdavanju dozvola za lek i uvođenje odgovornosti institucija za nepridržavanje propisanih rokova.

Takođe, smatramo da je potrebno da ALIMS, u saradnji sa Ministarstvom zdravlja, otvori korisničke naloge za korišćenje Servisne magistrale organa i da u najkraćem roku otpočne sa pribavljanjem podataka iz javnih evidencija i registara u skladu sa čl. 9. i 103. Zakona o elektronskoj upravi, bez obzira na to da li će i kada biti izvršena izmena Pravilnika u skladu sa iznad predloženim izmenama. Takođe, da definiše procedure i poslovne procese za međusobnu elektronsku razmenu podataka.



COVID-19

*Prema navodima ALIMS-a u prvoj polovini 2021. godine očekuje se digitalizacija podnošenja zahteva za izdavanje dozvole za lek, da bi se celokupni proces završio 2023. godine. Zahtev bi se podnosio elektronski preko ePortala koji će omogućiti da podnosioci mogu pratiti status predmeta u svakom trenutku. Za efikasniju proceduru potrebno je pored digitalizacije izvršiti i optimizaciju procedure i posebnu pažnju skrenuti na saradnju između institucija i njihovih sistema u cilju što veće automatizacije procesa obrade zahteva.*

### PROPISI

- Zakon o lekovima i medicinskim sredstvima (Službeni glasnik RS br. 30/2010, ..., 113/2017 – dr. zakon)
- Pravilnik o sadržaju zahteva i dokumentacije, kao i načinu dobijanja dozvole za stavljanje leka u promet (Službeni glasnik RS br. 30/2012, ..., 94/2018)
- Pravilnik o uslovima, sadržaju dokumentacije i načinu odobrenja izmene ili dopune dozvole za stavljanje leka u promet (Službeni glasnik RS br. 30/2012)

### 3. MINISTARSTVO ZDRAVLJA

#### 3.6 OMOGUĆITI OSTVARIVANJE PRAVA NA ZDRAVSTVENO OSIGURANJE BEZ PRETHODNOG STAŽA

##### OPIS PROBLEMA

Prema članu 50. Zakona o zdravstvenom osiguranju, za ostvarivanje punog prava iz obaveznog zdravstvenog osiguranja (prava iz člana 49. Zakona) osiguranici moraju da imaju staž osiguranja u obaveznom zdravstvenom osiguranju u trajanju od najmanje tri meseca neprekidno ili šest meseci sa prekidima u poslednjih 18 meseci, pre početka korišćenja prava iz obaveznog zdravstvenog osiguranja. Izuzetno, osiguranik ostvaruje prava iz obaveznog zdravstvenog osiguranja u slučaju hitne medicinske pomoći ili povreda na radu.

Dakle, nakon prelaska iz statusa nezaposlenog u status zaposlenog, na tržištu rada osiguranik gubi pravo na zdravstvenu zaštitu po prethodnom osnovu (recimo usled toga što je bio upisan u evidenciju nezaposlenih), a pritom može da ostvari pravo na punu zdravstvenu zaštitu tek nakon tri meseca staža, iako su u međuvremenu (u okviru prva tri meseca) uplaćivani doprinosi za zdravstveno osiguranje. Ovo implicira da osiguranik (ali i članovi njegove porodice koji su osigurani po tom osnovu) plaća ili mu se uplaćuju doprinosi za zdravstveno osiguranje u punom iznosu, a sa druge strane ne može da ostvaruje sva prava iz zdravstvenog osiguranja.

##### PREDLOG REŠENJA

Imajući u vidu da se sistem zdravstvenog osiguranja zasniva na principima solidarnosti i uzajamnosti, predlažemo da se izmeni član 50. Zakona tako da se predvidi da osiguranik može ostvariti pravo na zdravstvenu zaštitu propisanu članom 49. Zakona bez obzira na prethodni staž osiguranja.



COVID-19

##### PROPISI

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

### 3. MINISTARSTVO ZDRAVLJA

#### 3.7 POJEDNOSTAVITI NAKNADU TROŠKOVA SPECIJALISTIČKIH PREGLEDA U PRIVATNOJ PRAKSI

##### OPIS PROBLEMA

Pravilnik o načinu i postupku ostvarivanja prava iz obaveznog zdravstvenog osiguranja u članu 68. propisuje pravo refundacije troškova svih specijalističko-konsultativnih i dijagnostičkih pregleda za koje nije propisano utvrđivanje liste čekanja, a koje zdravstvena ustanova ne može da pruži u roku od trideset dana. Propisano je da:

- Se troškovi refundiraju u filijali Fonda za zdravstveno osiguranje;
- Zdravstvena ustanova koja nije u mogućnosti da pruži zdravstvenu uslugu u roku od trideset dana, izdaje potvrdu osiguraniku o nemogućnosti pružanja usluge (propisan obrazac P3), te da pacijent sa tom potvrdom, računom, i medicinskom dokumentacijom o obavljenom pregledu podnosi zahtev matičnoj filijali osiguranja za refundaciju troškova;
- Ukoliko zdravstvena ustanova odbije izdavanje potvrde, pacijent može podneti pismeni zahtev na pisarnici ili ga poslati poštom i da taj pismeni zahtev, umesto potvrde, sa ostalom dokumentacijom dostavi RFZO-u.

U praksi, zdravstvene ustanove često ne pristaju da izdaju potvrdu o nemogućnosti pružanja usluge, niti da prime zahtev pismenim putem, te su pacijenti obeshrabreni u pokušaju da refundiraju novac.

##### PREDLOG REŠENJA

Kako bi se osiguranicima olakšalo ostvarivanje prava na refundaciju troškova, u slučajevima propisanim članom 68. Pravilnika, potrebno je pojednostaviti tu proceduru.

Predlažemo da RFZO razmotri mogućnost ukidanja potvrde o nemogućnosti pružanja usluge, P3 obrazac, odnosno da pacijentima omogući da ukoliko lekar opšte prakse ne može da zakaže specijalistički pregled pacijentu, pacijent može samostalno kroz IZIS (ili drugu razvijenu aplikaciju) da ima uvid u slobodne termine lekara specijalista i da podnese zahtev za pružanje zdravstvene usluge uz dostavu skeniranog uputa. Ukoliko je kroz sistem vidljivo da ne postoje slobodni termini u narednih 30 dana, pacijent može podneti zahtev za refundaciju sredstava elektronskim putem uz dostavljanje računa o plaćenom pregledu u privatnoj praksi.

Takođe, potrebno je optimizovati proceduru tako da RFZO može po službenoj dužnosti prikupiti sve preostale dokaze potrebne za refundaciju troškova uvidom u IZIS.

##### PROPISI

- *Pravilnik o načinu i postupku ostvarivanja prava iz obaveznog zdravstvenog osiguranja (Službeni glasnik RS br. 10/2010, ..., 82/2019)*

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

### 4.1 UREDITI NESTANDARDNE OBLIKE RADNOG ANGAŽOVANJA

#### OPIS PROBLEMA

Nestandardno radno angažovanje predstavlja trend koji je posebno sa tehnološkim napredovanjem u poslednjoj deceniji doživeo ekspanziju kako u svetu, tako i u Srbiji. U periodu od 2010. do 2019. procenat samozaposlenih u Srbiji se povećao za 53%, a primetan je i značajan rast radnika sa nepunim radnim vremenom od skoro 80% u odnosu na 2010. godinu, iako je njihov njihov udeo u 2019. u Srbiji i dalje mali i iznosi samo 9,7% (EU 19,1%). Sa 458.000 radnika u statusu zaposlenih na određeno vreme, ovaj vid nestandardnog angažovanja čini značajan deo radne populacije u Srbiji, a prema Indeksu onlajn rada Oksfordskog instituta za internet, Srbija je u decembru 2018. godine bila na desetom mestu u svetu, a na četvrtom u Evropi po obimu radne snage u digitalnom radu.

Na žalost u Srbiji ova oblast radnog i poreskog zakonodavstva trenutno nije na adekvatan način uređena. Ovakvim radnicima na raspolaganju su modeli angažovanja propisani Zakonom o radu koji ne odgovaraju vrsti, načinu i dinamičnosti okruženja u kojima oni rade. Recimo, samozaposleni kao gotovo jedinu opciju imaju otvaranje preduzetničke radnje što često ne vide kao isplativu opciju, budući da su im prihodi nedovoljno visoki (dominantno kod niže kvalifikovanih) i neredovni. Legalno angažovanje radnika sa nepunim radnim i nižim zaradama je neisplativo zbog propisane najniže osnovice za plaćanje poreza, a digitalni radnici ne mogu da budu angažovani kao zaposleni ili po ugovoru o (autorskom) delu jer platforme nisu registrovane kao poslodavci u Srbiji, i često imaju samo ulogu posrednika (u 47% slučajeva, NALED 2020).

Dodatno, u situacijama kada radnici rade direktno za stranog poslodavca (a ne preko platformi), sklapanjem ugovora o radu, važeći Zakon o radu ne omogućava ostvarivanje prava iz obaveznog socijalnog osiguranja na osnovu uspostavljanja ugovora o radu sa stranim poslodavcem koji nema registrovan ogranak u Srbiji.

#### PREDLOG REŠENJA

Predlažemo da se u slučaju nestandardnih oblika radnog angažovanja omogući samozapošljavanje, tj. prijava i odjava radnog angažovanja od strane samog radno angažovanog pojedinca, a ne od strane poslodavca.

Ovaj model radnog angažovanja bi trebalo ograničiti na određene vrste poslova (npr. umetnike, nastavnike jezika, ulične svirače, radnike preko platformi, spremačice, i sl.) koji nemaju unapred definisane poslodavce, kao i zaposlene koji rade kod stranog poslodavca. Postupanje u skladu sa ovom preporukom može se realizovati bilo izmenom postojećih zakona ali i donošenjem novog zakona koji bi uredio sve nestandardne oblike radnog angažovanja.

U slučaju donošenja novog propisa, bilo bi neophodno urediti jednostavan elektronski način prijave (jedinstvena elektronska aplikacija po uzoru na Registar sezonskih radnika u poljoprivredi), urediti poreski tretman ovakvog angažovanja po pragovima zarade, odnosno urediti obaveze po pitanju plaćanja poreza i doprinosa, ostvarivanje prava, i olakšice;

Pre određivanja modaliteta angažovanja, ali i poreskog tretmana ovih radnika, potrebno je sprovesti detaljnu analizu nestandardnog rada u Srbiji čime bi se mapirale sve pojavne forme nestandardnog rada, modaliteti ugovaranja, njihove prednosti i nedostaci, ali i analizirali potencijalni efekti mogućih rešenja.



COVID-19

#### PROPISI

· *Donošenje novog zakona kojim bi se uredili nestandardni oblici rada*

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

### 4.2 PRECIZNIJE UREDITI RAD VAN PROSTORIJA POSLODAVCA

#### OPIS PROBLEMA

Član 42. Zakona o radu propisuje da se radni odnos može zasnivati tako da zaposleni poslove obavlja van prostorija poslodavca i to tako da obuhvata rad na daljinu i rad od kuće. Propisuju se i dodatni elementi koje mora sadržati ugovor o radu u slučaju rada van prostorija poslodavca, poput načina vršenja nadzora nad radom, ili načina korišćenja sredstava za rad i sl. Takođe, član 50. propisuje da čak i kada je ugovor sklopljen tako da se posao obavlja u prostorijama poslodavca, zaposleni i poslodavac se mogu sporazumeti da jedan period radnog vremena zaposleni obavlja od kuće. Dodatno, član 173. zakona propisuje izuzetke pod kojima zaposleni može biti premešten na drugo mesto rada bez saglasnosti, dok je za sve ostale slučajeve potrebna saglasnost zaposlenog.

Rad od kuće je postao sve učestaliji kako u svetu, tako i u Srbiji, pogotovo imajući u vidu proglašenje vanredne situacije tokom 2020. godine ali i preporuke održavanja socijalne distance. Tokom trajanja vanrednog stanja u Srbiji je usvojena Uredba o organizovanju rada poslodavaca za vreme vanrednog stanja (Službeni glasnik RS br. 31/2020), koja je detaljnije uređivala rad od kuće. Član 2. ove Uredbe propisuje da je poslodavac dužan da omogući zaposlenima obavljanje poslova van prostorija poslodavca u slučaju da je moguće organizovati takav rad, a ukoliko takav rad nije predviđen zaključenim ugovorom o radu, poslodavac donosi rešenje i vodi evidenciju o zaposlenima koji posao obavljaju van njegovih prostorija.

Ovakva rešenja, ali i aneksi ugovora u slučaju promena drugih elemenata ugovora (poput privremenog smanjenja zarade) ili druga dokumenta (poput PPP PO obrasca) iziskivala su da radnik fizički potpiše u time se saglasi sa promenom, a što je bilo u suprotnosti sa preporukama održavanja socijalne distance. Napominjemo da je rad od kuće ostao je aktuelan i nakon prestanka vanrednog stanja, tj. nakon prestanka važenja pomenute Uredbe, te se uređenje materije svodi na odredbe Zakona o radu koje nisu primerene uslovima pandemije. Dodatno, imajući u vidu da je "premeštanje" zaposlenog na rad od svoje kuće de facto povoljnije za same zaposlene od slučaja iz člana 42. Zakona za koje se ne traži njegova saglasnost, neophodno je formalizovati ovu situaciju gde premeštaj zaposlenog na rad od kuće ne treba uslovljavati njegovom saglasnošću, naročito ako je priroda poslova takva da se rad može obavljati od kuće.

Takođe, problem za poslodavce predstavlja nemogućnost postupanja poslodavca u skladu sa merama bezbednosti i zdravlja na radu, propisanim Zakonom o bezbednosti i zdravlju na radu, u slučajevima kada poslodavac ne može neposredno da nadgleda radno mesto radnika.

#### PREDLOG REŠENJA

Predlažemo da se Zakon o radu izmeni i to u članu 50. ili članu 173. tako što će se propisati da poslodavcu za odluku o tome da zaposleni radi od kuće nije potrebna saglasnost zaposlenog. Predlažemo da ta odredba glasi:

"Ako zbog potreba posla, izmena organizacije poslovnog prostora u kome zaposleni obavljaju poslove ili vanredne situacije poslodavac ima potrebu da zaposlenog na određen period rasporedi na rad od kuće, poslodavac to može učiniti bez saglasnosti tog zaposlenog, ako je priroda njegovog posla takva da se taj posao može obavljati od kuće zaposlenog."

Kako bi se navedeni problem ublažio do gorepredloženih izmena Zakona, predlažemo da Ministar nadležan za rad izda mišljenje u vezi sa tumačenjem čl. 42, 50. i 173. Zakona o radu, kojim će učini nespornim da će se, u slučaju proglašenja vanrednog stanja, ali i u drugim situacijama kada se radnik upućuje na rad od kuće, a kada iz opravdanog razloga nije u mogućnosti ili priroda posla to ne zahteva da lično dođe u prostorije poslodavca da potpiše rešenje, aneks ugovora o radu ili bilo koji drugi dokument (poput PPP PO obrasca), kao validan dokaz o saglasnosti radnika sa ponudnim uslovima rada smatrati i prihvatanje tih uslova potvrđivanjem putem obične ili elektronske pošte, bez obaveze svojeručnog, odnosno kvalifikovanog elektronskog potpisa.

Odgovornost poslodavca po pitanju bezbednosti i zdravlja na radu u slučaju rada od kuće treba svesti na odgovornost u vezi sa isporučenim, odnosno neisporučenim sredstvima za rad zaposlenom, koja su neophodna za obavljanje poslova na kojima je raspoređen.



COVID-19

#### PROPISI

- Zakon o radu (Službeni glasnik RS br. 24/2005, ..., 95/2018-autentično tumačenje)
- Zakon o bezbednosti i zdravlju na radu (101/2005, ..., 113/2017-dr.zakon)

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

### 4.3 OMOGUĆITI DA POSLODAVAC MOŽE ZAPOSLENOM OTKAZATI UGOVOR O RADU ZBOG OZBILJNO NARUŠENIH ODNOSA

#### OPIS PROBLEMA

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

Članom 191. stav 5. Zakona je propisano da sud neće vratiti na rad zaposlenog, bez obzira što je utvrdio da mu je poslodavac nezakonito otkazao radni odnos, ako to zahteva poslodavac, pozivajući se na okolnosti koje opravdano ukazuju da nastavak radnog odnosa, uz uvažavanje svih okolnosti i interesa obe ugovorne strane, nije moguć. U tom slučaju sud obavezuje poslodavca da zaposlenom isplati naknadu štete u iznosu od najviše 36 zarada koje bi ostvario da radi.

Ovu odredbu sudska praksa sprovodi tako što zaposlenog ne vraća na rad ako su odnosi između poslodavca i zaposlenog ozbiljno narušeni, bez obzira što se to ne može pripisati u krivicu zaposlenom. Dakle, sud svojom odlukom prekida radni odnos, iako je otkaz bio nezakonit. Neprihvatljivo je da poslodavac ne može otkazati zaposlenom ugovor o radu zbog ozbiljno narušenih odnosa, već da mora da čeka da iz tog istog razloga sud svojom odlukom prekine radni odnos. Ovo poslodavcu stvara nepotrebne, a enormne troškove isplate zarada i doprinosa zaposlenom za sve vreme vođenja radnog spora, iako je rezultat spora identičan – prestanak radnog odnosa.

#### PREDLOG REŠENJA

U članu 179. stav 2. Zakona o radu posle tačke 9) dodaje se tačka 10) koja glasi: "10) ako poslodavac oceni da nastavak radnog odnosa nije moguć zbog ozbiljno poremećenih odnosa sa zaposlenim".

U članu 189. Zakona dodaju se st. 4. i 5. koji glase:

"Ako je zaposlenom ugovor o radu otkazan u skladu sa članom 179. tačka 10) ovog zakona, otkaz stupa na snagu danom njegovog uručenja zaposlenom, a poslodavac je dužan da u narednih 15 dana zaposlenom isplati naknadu štete u visini trostrukog iznosa otpremnine, obračunate u skladu sa članom 158. stav 2. ovog zakona, jer u suprotnom otkaz neće imati pravno dejstvo prema zaposlenom.

Ako je za otkaz ugovora o radu u skladu sa članom 179. tačka 10) ovog zakona, između poslodavca i zaposlenog ugovoren viši iznos naknade štete u skladu sa opštim aktom, od iznosa obračunatog u skladu sa prethodnim stavom ovog člana, poslodavac je obavezan da u slučaju otkaza po ovom osnovu zaposlenom isplati taj veći iznos".

Predloženom izmenom bi se izbeglo vođenje dugotrajnih radnih sporova u slučajevima kada je poslodavac spreman da zaposlenom isplati značajniju sumu novca, pa bi se i sudovi rasteretili velikog broja radnih sporova.

#### PROPISI

· Zakon o radu (Službeni glasnik RS br. 24/2005, ..., 95/18 – Autentično tumačenje)

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

### 4.4 IZMENITI ZAKONSKA OGRANIČENJA U VEZI SA PRAVILNIKOM O SISTEMATIZACIJI RADNIH MESTA

#### OPIS PROBLEMA

Izmenama člana 24. Zakona o radu, usvojenim 18. jula 2014. dodat je novi stav 3. koji propisuje izuzetak da se za rad na određenim poslovima mogu utvrditi najviše dva uzastopna stepena stručne spreme, odnosno obrazovanja u skladu sa zakonom.

Čitano zajedno sa odredbama stava 2. ovog člana ovo pravilo se tumači tako da je neophodno da poslodavac svojim pravilnikom o sistematizaciji predvidi samo jedan stepen stručne spreme za jedan posao, a da samo izuzetno može predvideti da je za određene poslove moguće pravilnikom o organizaciji i sistematizaciji poslova utvrditi dva uzastopna stepena stručne spreme. Ovakvo tumačenje značajno ograničava mogućnosti poslodavca da pravilnik o sistematizaciji radnih mesta prilagodi svojim stvarnim potrebama, stručnim kvalifikacijama zaposlenih i situaciji na tržištu radne snage.

U praksi, zaposleni koji nemaju odgovarajuće obrazovanje, ali imaju dugogodišnje praktično iskustvo i znanja za obavljanje određenih poslova bi trebalo da postanu tehnološki višak ili bi poslodavac morao da "izmišlja" radna mesta sa vrlo sličnim poslovima izmenama pravilnika o organizaciji i sistematizaciji radnih mesta, ali sa različitim uslovima u pogledu stepena stručne spreme. Takođe, poslodavcu nije dozvoljeno da propiše najniži zahtevani stepen stručne spreme, već se mora ograničiti samo na jedan stepen stručne spreme.

#### PREDLOG REŠENJA

Neophodno je odredbe stava 2. člana 24. Zakona o radu precizirati kako bi se poslodavcima nedvosmisleno omogućilo da kao uslove za rad utvrde one stepene stručne spreme koji odgovaraju potrebama njihovog poslovanja, bez ograničenja u pogledu broja stepeni stručne spreme, odnosno obrazovanja koji se traže za obavljanje tih poslova, kako bi se izbegla neujednačena tumačenja, a član 24. stav 3. Zakona o radu brisati.

#### PROPISI

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



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

### 4.5 PROŠIRITI POJEDNOSTAVLJENU PRIJAVU SEZONSKIH RADNIKA

#### OPIS PROBLEMA

Prema Analizi obima sive ekonomija u Srbiji koju je sproveo NALED 2018. godine u Srbiji je značajan deo sive ekonomije uzrokovan neregistrovanim radom, a posebno u određenim delatnostima. Ocenjeno je da delatnosti i vrste poslova poput kućnih i pomoćnih poslova, sakupljanja sekundarnih sirovina, turizma i ugostiteljstva, kreativnih radnika ili građevine, imaju povremeno-privremeni ili sezonski karakter. Istovremeno, administrativne procedure angažovanja radnika na ovakvim poslovima su čak i komplikovanije nego za angažovanje stalnih radnika (imajući u vidu osnov osiguranja), što je jedan od razloga zbog kojeg poslodavci ne prijavljuju radnike koji kod njih rade privremeno često i svega po nekoliko dana. Dodatno, troškovi angažovanja povremenih ili privremenih radnika, u smislu poreza i doprinosa su nesrazmerno visoki, jer se na Ugovor o privremenim i povremenim poslovima ne primenjuje umanjenje za neoporezivi iznos zarade od 18.300 dinara, budući da je reč o radu van radnog odnosa.

Kao rezultat ovakve situacije, na tržištu postoji nelojalna konkurencija kada su u pitanju poslodavci, dok sa druge strane veliki broj radnika ne ostvaruje nikakva prava, a budžet Republike Srbije ima gubitke.

#### PREDLOG REŠENJA

Imajući u vidu pozitivne efekte uvođenja pojednostavljenog elektronskog sistema prijave angažovanja sezonskih radnika u sektoru poljoprivrede, predlažemo da se razmotri mogućnost proširenja ovog sistema prijave radnika i na druge poslove koji su po svom karakteru privremeno-povremeni ili sezonski poslovi.

Takođe, budući da se u zavisnosti od opšteg pravca razvoja u državi potreba za privremeno-povremenim, odnosno sezonskim poslovima može javiti u različitim oblastima poslovanja, potrebno je da se najpre izvrše detaljne sektorske analize kako bi se utvrdilo da li postoji potreba za uvođenjem ovakvog oblika prijave radnika, kakvi bi bili efekti, kao i na koji način bi bilo najbolje uvesti sistem tako da on da najveće efekte.

Predlažemo da se detaljne sektorske analize sprovedu najpre u sektorima pomoći u kući, sakupljanja sekundarnih sirovina, ugostiteljstva i turizma, kreativne industrije i građevine. Na osnovu nalaza analize, sledeći korak bi bio izmena Zakona o pojednostavljenom radnom angažovanju na sezonskim poslovima u određenim delatnostima, tako da se pridodaju nove delatnosti na koje će se Zakon primenjivati, uz uvažavanje sektorskih specifičnosti.

*Uz podršku NALED-a i GIZ-a, 2018. godine je uveden pojednostavljeni elektronski sistem angažovanja sezonskih radnika u poljoprivredi. Putem ovog sistema je angažovano oko 27.000 sezonaca u prvoj godini primene sistema, što je 10 puta više u odnosu na broj prijavljenih radnika iz 2018. godine. Dodatno, oko 245.000.000 dinara na ime poreza i doprinosa je uplaćeno po ovom osnovu. Uz podršku Nemačke razvojne saradnje NALED je tokom 2020. godine pripremio ex ante analizu proširenja sistema pojednostavljenog angažovanja radnika na druge delatnosti uključujući delatnosti kućnih i pomoćnih poslova, sakupljanja sekundarnih sirovina, turizma i ugostiteljstva, kreativne industrije i građevine. Ocenjeno je da je sistem pojednostavljenog angažovanja predviđen Zakonom o pojednostavljenom angažovanju primenjiv u svim navedenim delatnostima uz određena prilagođavanja u zavisnosti od karakteristika sektora, osim u oblasti sakupljanja sekundarnih sirovina. U decembru 2020. godine formirana je Radna grupa za izmene i dopune Zakona na bazi rezultata analize čija se izmena očekuje tokom 2021. godine.*



COVID-19

#### PROPISI

· Zakon o pojednostavljenom radnom angažovanju na sezonskim poslovima u određenim delatnostima (Službeni glasnik RS br. 50/2018)

# 5. MINISTARSTVO GRAĐEVINARSTVA, SAOBRAĆAJA I INFRASTRUKTURE

## 5.1 UBRZATI I POJEDNOSTAVITI POSTUPAK OZAKONJENJA

### OPIS PROBLEMA

Izmenama Zakona o planiranju i izgradnji iz 2009. zakonodavac se opredelio za rešenje da nelegalne objekte ozakoni kada je to moguće, a ne da ih ruši, ali sa tim se nije odmaklo. Izmenama Zakona o ozakonjenju objekata iz oktobra 2018. postupak ozakonjenja dodatno je iskomplikovan. Naime, vremenski je ograničen rok za ozakonjenje na pet godina (novembar 2023), ali i zabranjen promet objektima u postupku ozakonjenja, što je donelo dodatne komplikacije zbog nemogućnosti da se okončaju stečajni i izvršni postupci gde deo imovine stečajnog dužnika nije ozakonjen. Članom 25. stav. 7. Zakona onemogućeno je i ozakonjenje posebnih delova stambenih zgrada, jer je propisano da se ti delovi ne mogu ozakoniti ako za zgradu u kojoj se nalaze nije izdata građevinska dozvola. Takođe, nepravično je zakonsko rešenje koje omogućava nesavesnim investitorima da ozakone "divlju gradnju", dok to pravo uskraćuju savesnim kupcima posebnih delova zgrada na kojima se odstupilo od građevinske dozvole, što je za ta lica u momentu gradnje bila neproverljiva činjenica, jer nije postojala zakonska obaveza prijave temelja i završetka objekta.

Treba preispitati zakonsko rešenje obaveze ozakonjenja na ime investitora ako je to lice poznato i dostupno, jer takvo rešenje nosi rizik naplate poverioca nesolventnih ili nesavesnih investitora prodajom tih objekata, zbog čega je sprovođenje ozakonjenja rizično za savesne kupce. Takođe treba preispitati uslovljavanje mogućnosti ozakonjenja plaćanjem naknade za uređivanje građevinskog zemljišta, naročito kada investitor i podnosilac zahteva za legalizaciju nisu isto lice. U praksi obaveze po osnovu naknade za uređivanje građevinskog zemljišta glase na investitora, a usled kamata su tokom godina višestruko uvećane i nerealno je očekivati da vlasnici stanova plaćaju dugove nesavesnih investitora, pogotovo jer bi po važećem rešenju onaj ko prvi ozakoni svoj posebni deo morao da obezbedi plaćanje ukupne sume za objekat/zgradu. Sugerisemo i da se preispita zabrana priključenja na infrastrukturu objekata koji su u postupku ozakonjenja, a koji su useljeni i već su priključeni na drugu infrastrukturu.

Potrebno je skrenuti pažnju i na nedovoljne kapacitete lokalnih samouprava u sprovođenju postupka ozakonjenja kojima bi u nepromenjenim uslovima, prema analizi NALED-a iz 2020, trebalo preko 40 godina da ozakone sve trenutno nelegalne objekte.

### PREDLOG REŠENJA

Kao novo rešenje, predlažemo da se formira posebno telo koje će dati preporuke za izmenu Zakona o ozakonjenju u cilju masovne legalizacije tako što će: a) Javna preduzeća i drugi imaoci javnih ovlašćenja mapirati zone u kojima masovno ozakonjenje nije moguće, dok će u ostalim delovima ozakonjenje moći da se sprovede na masovnom planu, po ubrzanom postupku uz kategorizaciju predmeta po težini; b) Formirati Komisiju za ozakonjenje na republičkom nivou koja će nadgledati proces; c) Digitalizovati proces komunikacije između nadležnih organa kao i podnosilaca zahteva; d) Utvrditi različite stepene ozakonjenja, u zavisnosti od stanja planske i tehničke dokumentacije i urednosti imovinsko-pravnih odnosa; e) Sprovesti masovno ozakonjenje objekata, najpre u pilot zonama i pilot opštinama; f) Doneti plan borbe protiv buduće nelegalne gradnje.

Ako se radi na unapređenju primene postojećeg modela ozakonjenja, potrebno je: a) Produžiti rok za ozakonjenje objekata; b) Omogućiti plaćanje taksi na rate; c) Utvrditi rokove za postupanje javnih preduzeća; d) Rasteretiti investitore u pogledu potrebe pribavljanja saglasnosti od sukorisnika; e) Razvojiti postupak upisa nelegalnih objekata od postupka upisa prava vlasništva nad njima; f) Pojednostaviti postupak ozakonjenja infrastrukturnih objekata; g) Istražiti mogućnost poveravanja poslova ozakonjenja određenih vrsta objekata privatnom sektoru.

Prilikom kategorizacije predmeta, potrebno je omogućiti ozakonjenje objekta, odnosno posebnih delova objekta sagrađenih do stupanja na snagu osnovnog zakona i to: a) Na ime lica koja su faktički vlasnici tj. sticaoci objekta, odnosno posebnih delova objekata, bez obzira na to da li je investitor poznat i dostupan; b) Bez obzira na to da li je ceo objekat u kome se nalazi poseban deo, građen sa ili bez građevinske dozvole; c) Bez obzira na to da li upotrebna dozvola za taj objekat nije mogla biti izdata zbog odstupanja u odnosu na građevinsku dozvolu ili zbog neplaćanja doprinosa za uređenje građevinskog zemljišta; d) Tako što će svi faktički vlasnici plaćati naknadu za ozakonjenje, dok bi nesavesni investitori bili i dalje zaduživani za plaćanje doprinosa za uređenje; e) Tako što bi se cela zgrada ozakonjavala i upisivala u katastar zajedno sa ozakonjenjem i upisom prvog posebnog dela, dok bi se ostali posebni delovi ozakonjavali i upisivali sukcesivno, po plaćanju takse; f) Tako što će organ koji vrši ozakonjenje, rešenje o ozakonjenju i potvrdu o plaćenju taksi za ozakonjenje dostavljati Službi katastra radi upisa prava svojine ex officio preko eŠaltera RGZ-a.

### PROPISI

· Zakon o ozakonjenju objekata (Službeni glasnik RS br. 96/2015, 81/2020)

## 5. MINISTARSTVO GRAĐEVINARSTVA, SAOBRAĆAJA I INFRASTRUKTURE

### 5.2 UKINUTI NAKNADU ZA KONVERZIJU ZEMLJIŠTA U PRAVO SVOJINE

#### OPIS PROBLEMA

Država je u nadležnosti da završi svojinsku transformaciju na zemljištu, ali to ne uspeva na način kako je predvidela zakonima. Naime, Zakon o planiranju i izgradnji iz 2009. je trebalo da reši imovinsko-pravne odnose nad zemljištem u vlasništvu privrede. Međutim ovo se nije desilo već je 2015. godine usvojen Zakon o pretvaranju prava korišćenja u pravo svojine na građevinskom zemljištu uz naknadu kojim je onemogućeno da se izvrši besplatna konverzija zemljišta po automatizmu za sva lica po istim uslovima. Kao rezultat primene ovog zakona u 2020. godini imamo situaciju da je oko 5.000 hektara građevinskog zemljišta “zarobljeno”.

Naime, ovaj zakon predvideo je obavezu plaćanja naknade za konverziju za lica koja su imovinu stekla u postupku privatizacije, stečaja ili izvršnog postupka, čime im blokira ulaganja i zbog čega je država izgubila i više nego kompanije. Privreda je pored nerealizovanih investicija i novih radnih mesta, na gubitku i zbog činjenice da nešto što su već kupili i platili u trenutku kada konverzija nije ni bila moguća, sada moraju ponovo da plate, a u postojeću imovinu ne mogu da ulažu jer im je zabranjena gradnja i teže mogu da je prodaju zbog nerešene konverzije čime to zemljište gubi na vrednosti. Država je tokom primene Zakona malo naplatila po osnovu naknada, dok je sa druge strane mnogo više izgubila od neplaćenog poreza na imovinu ili poreza na prenos apsolutnih prava, ali najviše u nerealizovanim investicijama.

#### PREDLOG REŠENJA

Potrebno je da se omogući automatski upis prava svojine u katastar za sva lica koja imaju pravo korišćenja na zemljištu uključujući i ona lica koja su obveznici plaćanja naknade za konverziju, jer jedino tako se može dosledno sprovesti načelo jedinstva nepokretnosti.

Samim tim predlažemo da se Zakon o pretvaranju prava korišćenja u pravo svojine na građevinskom zemljištu uz naknadu (Službeni glasnik RS br. 64/2015 i 9/2020) ukine jer konverzija zemljišta treba da se omogući bez plaćanja naknade.



NOVO

#### PROPISI

· Zakon o planiranju i izgradnji (Službeni glasnik RS br. 72/2009,..., 9/2020)

· Zakon o pretvaranju prava korišćenja u pravo svojine na građevinskom zemljištu uz naknadu (Službeni glasnik RS br. 64/2015 i 9/2020)

## 5. MINISTARSTVO GRAĐEVINARSTVA, SAOBRAĆAJA I INFRASTRUKTURE

### 5.3 UKINUTI NADLEŽNOSTI REVIZIONE KOMISIJE NAD PRIVATNIM INVESTITORIMA U SLUČAJU GRADNJE PO ČLANU 133. ZAKONA

#### OPIS PROBLEMA

Član 131. Stav 1. Zakona o planiranju i izgradnji (ZPI) propisano je da generalni projekat, idejni projekat, prethodna studija opravdanosti i studija opravdanosti za objekte iz člana 133. ovog zakona podležu reviziji (stručnoj kontroli) komisije koju obrazuje ministar nadležan za poslove građevinarstva (u daljem tekstu: revizion komisija).

Ovo zakonsko rešenje je u potpunoj suprotnosti sa reformskim principom proklamovanim izmenama Zakona iz decembra meseca 2014. godine, a po kome je ukinuta kancelarijska provera tehničke dokumentacije, a pooštrena odgovornost projekatana za usklađenost te dokumentacije sa zakonom i tehničkim propisima. Kada je u pitanju provera usklađenosti tehničke dokumentacije sa tehničkim propisima od strane javne uprave, ona se vrši u postupku redovnog i vanrednog inspekcijskog nadzora, dok se provera usklađenosti projekta izvedenog stanja sa lokacijskim uslovima i građevinskom dozvolom proverava u postupku izdavanja upotrebne dozvole.

Smatramo da obaveza stručne kontrole idejnog projekta i generalnog projekta od strane Reviziona komisije ministarstva, propisana čl. 118, 129, 131, 132, 133, 134, 135. Zakona o planiranju i izgradnji predstavlja nepotrebno opterećenje investicija u građevinarstvu, u smislu povećanja troškova i vremena realizacije, koje je naročito neopravdano u slučaju projekata privatnih investitora. Ako država ima interes da na ovaj način kontroliše svoje investicije, pravno je moguće da se ova vrsta kontrole vrši samo za investicije u javnom sektoru.

Napominjemo i da ovakvo rešenje sa "dvostrukom" tehničkom kontrolom može biti i uzrok nejasnoća u pogledu odgovornosti projekatana kada tehničku dokumentaciju usklađuju po nalogu članova komisije koju obrazuje ministarstvo, za koje pak prema ZPI nije definisana odgovornost, niti posledice u slučaju kada ne postupaju u skladu sa ZPI i podzakonskim aktima donetim na osnovu ZPI.

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

#### PREDLOG REŠENJA

Predlažemo izmenu Zakona o planiranju i izgradnji tako što će se ukinuti obaveza revizije projekata za koje građevinski dozvolu po članu 133. ovog zakona izdaje Ministarstvo, ako je investitor gradnje privatno pravno ili fizičko lice.

U smislu navedenog, predlažemo izmene i dopune Zakona o planiranju i izgradnji koje bi glasila:

- U članu 118. stav 2. Zakona o planiranju i izgradnji posle reči: "kontroli od strane reviziona komisije" dodaje se zapeta i reči: "ako se gradi objekat u isključivoj javnoj svojini ili sa udelom u javnoj svojini".
- U članu 129. stav 5. briše se.
- U članu 131. stav 1. posle reči: "(u daljem tekstu: revizion komisija)" dodaje se zapeta i reči: "ako se gradi objekat u isključivoj javnoj svojini ili sa udelom u javnoj svojini".
- U članu 132. stav 1. reči: "naročito sa stanovišta: " zamenjuju se rečima: "u granicama specifičnosti zbog kojih je izdavanje građevinske dozvole za tu vrstu objekata dodeljeno u nadležnost Ministarstvu, a u pogledu: ".
- U članu 135. Stav 14. posle reči: "izveštaj reviziona komisije" dodaje se zapeta i reči: "ako se gradi objekat u isključivoj javnoj svojini ili sa udelom u javnoj svojini".

#### PROPISI

· Zakon o planiranju i izgradnji ( Službeni glasnik RS br. 72/2009, ..., 9/2020)

## 5. MINISTARSTVO GRAĐEVINARSTVA, SAOBRAĆAJA I INFRASTRUKTURE

### 5.4 UKINUTI PARAFISKALNE NAMETE U POSTUPCIMA PRIBAVLJANJA USLOVA ZA PROJEKTOVANJE I IZGRADNJU

#### OPIS PROBLEMA

Za izgradnju i upotrebu objekata neophodno je pribaviti niz uslova i saglasnosti organa, organizacija i ostalih imaoca javnih ovlašćenja, pri čemu se u svakom pojedinačnom postupku pribavljanja ovih dokumenata naplaćuju naknade propisane internim aktima izdavaoca. Napominjemo da iznosi ovih naknada nisu propisani zakonom, često su podložni izmenama i nisu dostupni na način koji bi obezbedio blagovremenu informisanost i zaštitu interesa stranaka.

Javna preduzeća pored visokih naknada koje naplaćuju za uslove za projektovanje i priključenje, koje su sastavni deo lokacijskih uslova za izgradnju, naplaćuju i visoke permanentne rente za zakup prolaza kroz resurse koje im je država dodelila na upravljanje, a koji bi u slučaju polaganja infrastrukture, zbog značaja tih objekata za širu zajednicu, bilo logičnije tretirati kao službenosti (npr. polaganje kablova uz železničke pruge i puteve i sl).

Kada je reč o imaocima javnih ovlašćenja (IJO) osnovanim od strane jedinica lokalne samouprave, kao što su različite direkcije koje upravljaju resursima lokalne samouprave, ustanove najrazličitijih nadležnosti i razna komunalna preduzeća (direkcije koje upravljaju građevinskim zemljištem, lokalnim saobraćajnicama, parking prostorom i sl), njihove naknade su različite od opštine do opštine i stiče se utisak da ne postoji metodologija za njihov obračun, zbog čega insistiramo na ustanovljavanju javnog registra neporeskih nameta.

Zbog navedenih problema svaki investitor u procesu upravljanja investicionom izgradnjom nema mogućnost da sagleda ukupan iznos svojih troškova, a postupak pribavljanja akata neophodnih za izgradnju i upotrebu objekata se dodatno usložnjava i vremenski ne može da se isplanira, jer je uslov za izdavanje uslova i saglasnosti najčešće prethodno plaćanje ovih naknada.

Napomenjemo da ni IJO nije ispoštovao svoje obaveze iz Pravilnika o sadržini, načinu, postupku i rokovima izrade i objavljivanja separata (Službeni glasnik RS br. 33 od 9. aprila 2015) i doneo separate, koji bi sadržali odgovarajuće uslove i podatke, dovoljne da se u većini slučajeva lokacijski uslovi pribave bez uslova za projektovanje i priključenje (npr. izgradnja objekata individualne porodične gradnje na lokacijama za koje je razvijena planska dokumentacija i sl). Rok za IJO koji izdaju uslove za priključenje objekta na infrastrukturnu mrežu je bio 10. oktobar 2016, a ostalih 10. april 2016.

#### PREDLOG REŠENJA

Predlažemo izmenu Zakona o planiranju i izgradnji tako što će se jednom odredbom propisati da imaoci javnih ovlašćenja ne naplaćuju naknadu za uslove za projektovanje i priključenje koje izdaju u postupku pribavljanja lokacijskih uslova, kao i da odredbe u drugim propisima koje propisuju obavezu plaćanja tih naknada prestaju da važe stupanjem na snagu ovog zakona.

Predlažemo da druga ministarstva i jedinice lokalne samouprave obezbede da imaoci javnih ovlašćenja nad kojima vrše nadzor izmene svoje tarifnike tako što će ukinuti naknade koje naplaćuju za izradu uslova za projektovanje i priključenje za izgradnju i upotrebu objekata, a da naknade koje naplaćuju za zakup resursa koji su im dati na upravljanje svedu na iznose koji su realni i prihvatljivi.

#### PROPISI

- Zakon o planiranju i izgradnji (Službeni glasnik RS br. 72/2009,..., 9/2020)
- Interni akti organa, organizacija i imaoca javnih ovlašćenja

## 6. MINISTARSTVO PRAVDE

### 6.1 UČINITI SUDSKU ZAŠTITU DOSTUPNOM UKIDANJEM SUVIŠNIH SUDSKIH TAKSI

#### OPIS PROBLEMA

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

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

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

#### PREDLOG REŠENJA

Predlažemo da se izmeni član 3. Zakona o sudskim taksama, kao i tarifni brojevi 1. i 2, koji su sastavni deo tog zakona, tako da se:

- a) Ukinu taksa na odgovor na tužbu, taksa na prigovor protiv rešenja o izvršenju, takse na prvostepenu odluku (ako nije pravnosnažna), taksa na podnošenje žalbe i vanrednog pravnog leka koji je usvojen, takse na drugostepenu odluku i odluku po vanrednom pravnom leku, ako sud ukine presudu i vrati predmet sudu nižeg stepena na ponovno suđenje;
- b) Izmene tarifni brojevi 1, 2. i 3. tako da se sudske takse u privrednim sporovima izjednače sa sudskim taksama propisanim za sporove pred sudovima opšte nadležnosti, kako bi se ukinula pomenuta diskriminacija u ostvarivanju prava na sudsku zaštitu;
- c) Briše tarifni broj 39. iz Taksene tarife, jer proverava vrednosti spora i odmeravanje konkretne sudske takse, jeste u nadležnosti suda i službenim ovlašćenjima radnika suda i postupajućeg sudije.

Dodatno, predlažemo da se izmeni član 37. Zakona o sudskim taksama tako što će se brisati stav 4.

Ministarsvo nadležno za poslove pravosuđa treba da uspostavi sistem naplate sudskih taksi koji će omogućiti analizu strukture prihoda od sudskih taksi, po konkretnim sudovima i po konkretnim taksama, kao i kontrolu i sprovođenje naplate sudskih taksi. Na osnovu analize strukture prihoda od sudskih taksi treba izmeniti Zakon o sudskim taksama tako što će se propisati niže sudske takse od važećih, imajući u vidu realne troškove suda u pružanju konkretne sudske zaštite, a ne isključivo vrednost predmeta spora.

#### PROPISI

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

## 6. MINISTARSTVO PRAVDE

### 6.2 OMOGUĆITI SPROVOĐENJE SUDSKIH POSTUPAKA NA OSNOVU PODNESAKA I DOKAZA DOSTAVLJENIH U ELEKTRONSKOM FORMATU

#### OPIS PROBLEMA

U Srbiji je u toku sprovođenje izuzetno značajne reforme uvođenja elektronske uprave u svim segmentima, koja je započeta 2015. godine kroz implementaciju elektronske objedinjene procedure za izdavanje građevinskih dozvola, nastavljena 2017. godine usvajanjem Zakona o elektronskom dokumentu, elektronskoj identifikaciji i uslugama od poverenja u elektronskom poslovanju, a zaokružena 2018. godine usvajanjem Zakona o elektronskoj upravi i Zakona o postupku upisa u katastar nepokretnosti i vodova.

Međutim, ova reforma ne može biti potpuna bez adekvatne reforme sudova, koji treba da prihvate elektronsko poslovanje tako što će: omogućiti ravnopravan tretman papirnih i elektronskih dokumenata u postupcima koje sprovode; vršiti elektronski uvid u upravne predmete, a podatke iz evidencija i registara za potrebe postupaka koje sprovode pribavljati po službenoj dužnosti, preko Servisne magistrale organa i Prvosudnog informacionog sistema; omogućiti podnošenje svih podnesaka i dokaza sudu u elektronskom formatu, a dostavu sudskih odluka u elektronskom formatu preko pružaoća usluga kvalifikovane elektronske dostave ili kroz jedinstveni elektronski sandučić.

Smatramo da je ključni predušlov za potpunu implementaciju elektronske uprave uključjenje sudova u tu reformu kao aktivnih učesnika u domenu sprovođenja svojih nadležnosti. Ako sudovi ne budu prihvatili elektronske dokumente kao ravnopravne dokaze, a pobijanje upravnih akata budu uslovljavali klasičnom procedurom, reforma elektronske uprave neće biti uspešno implementirana. Takođe, ako sudovi ne budu prihvatili prednosti kvalifikovane elektronske dostave presuda, odnosno mogućnost dostave akata kroz jedinstvene elektronske sandučiće registrovanim korisnicima usluge elektronske uprave, niti će sudovi moći da učine efikasnijim svoje postupanje, niti će ovi oblici dostave biti široko prihvaćeni od privrede i građana, što će stvarati dodatnu pravnu nesigurnost, koja je već značajno narušena propisivanjem različitih uslova dostave u različitim sudskim postupcima.

#### PREDLOG REŠENJA

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

- 1) Ravnopravan tretman papirnih i elektronskih dokumenata u sudskim postupcima, na šta su između ostalih i sudovi obavezani članom 7. Zakona o elektronskom dokumentu..., koji propisuje da se “Elektronskom dokumentu ne može osporiti punovažnost, dokazna snaga, kao ni pisana forma samo zato što je u elektronskom obliku”;
- 2) Elektronski pristup sudova upravnim predmetima preko informacionih sistema u kojima se vode predmeti, kako u cilju vođenja upravnog spora po tim predmetima, tako i u cilju utvrđivanja drugih činjenica od značaja za odlučivanje u građanskoj i krivičnoj materiji;
- 3) Ustanovljavanje i sprovođenje obaveze sudova da podatke iz evidencija i registara za potrebe postupaka koje sprovode pribavljaju po službenoj dužnosti, preko Servisne magistrale organa, shodno članu 9. Zakona o elektronskoj upravi;
- 4) Podnošenje svih podnesaka i dokaza sudu u elektronskom formatu, u skladu sa Zakonom o elektronskom dokumentu;
- 5) Dostavu sudskih odluka u elektronskom formatu preko pružaoća usluga kvalifikovane elektronske dostave (u skladu sa članom 56. Zakona o elektronskom dokumentu...), odnosno kroz jedinstveni elektronski sandučić (u skladu sa članom 15. Zakona o elektronskoj upravi).

*Podnošenje tužbe u obliku elektronskog dokumenta, saglasno članu 21. Zakona o upravnim sporovima, omogućio je Upravni sud, putem aplikacije eSud. Takođe, izmenama i dopunama Zakona o izvršenju i obezbeđenju iz 2019. godine propisana je mogućnost podnošenja predloga za izvrš nje u elektronskom obliku. Međutim, praksa podnošenja tužbi ili predloga za izvršenje elektronskim putem još uvek nije zaživela zbog čega status preporuke ostaje nerešen.*

#### PROPISI

- Zakon o uređenju sudova (Službeni glasnik RS br. 116/2008, ..., 88/2018)
- Sudski poslovnik (Službeni glasnik RS br. 110/2009, ..., 93/2019)
- Zakon o parničnom postupku (Službeni glasnik RS br. 72/11, ..., 18/2020)
- Zakon o vanparničnom postupku (Službeni glasnik SRS br. 25/1982, ..., 106/2015)
- Zakonik o krivičnom postupku (Službeni glasnik RS br. 72/11, ..., 35/2019)
- Zakon o izvršenju i obezbeđenju (Službeni glasnik RS br. 106/15, ..., 9/2020-Autentično tumačenje)

## 6. MINISTARSTVO PRAVDE

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

#### OPIS PROBLEMA

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

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

#### PREDLOG REŠENJA

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

#### PROPISI

· *Sudski poslovnik (Službeni glasnik RS 110/2010, 93/2019)*



## 6. MINISTARSTVO PRAVDE

### 6.4 UVESTI DIGITALNU KOMUNIKACIJU IZMEĐU UČESNIKA IZVRŠNOG POSTUPKA

#### OPIS PROBLEMA

Na dužinu trajanja izvršnog postupka i troškove tog postupka na negativan način utiče nemogućnost dostavljanja podnesaka i dokaza elektronskim putem.

Iako član 62a Zakona o izvršenju i obezbeđenju izričito propisuje mogućnost podnošenja predloga za izvršenje u elektronskom obliku, ta zakonska odredba u praksi još uvek nije zaživela, jer izvršitelji ne prihvataju predloge za dozvolu izvršenja u elektronskoj formi. Zakon elektronsku proceduru pominje još isključivo u slučaju elektronskog javnog nadmetanja i elektronske oglasne table Komore.

Problem je što Zakon nije propisao da se i podnesci, kao i redovni i vanredni pravni lekovi u izvršnom postupku mogu dostavljati u elektronskoj formi, kao i da se dostava elektronskih dokumenata vrši u elektronski sandučić u skladu sa zakonom koji uređuje elektronsku upravu, odnosno na adresu za kvalifikovanu elektronsku dostavu u skladu sa zakonom koji uređuje elektronsko poslovanje.

Ovakvom postojećom praksom nadležnih organa smanjuje se efikasnost postupka, otežava se i usporava rad organa, što direktno utiče na dužinu trajanja postupka i visinu troškova.

#### PREDLOG REŠENJA

Izmeniti naslov iznad člana 62a Zakona o izvršenju i obezbeđenju da glasi: “Podnošenje predloga za izvršenje i vođenje postupka u elektronskom obliku”, a član 62a izmeniti tako da glasi:

“Stranka se može opredeliti za to da podneske i dokaze javnom izvršitelju dostavlja u formi elektronskog dokumenta, sačinjenog u skladu sa zakonom koji uređuje elektronsko poslovanje, kao i da joj se akti izvršitelja i podnesci druge strane u tom postupku dostavljaju u takvom formatu.

U slučaju iz stava 1. ovog člana dostava elektronskog dokumenta stranci vrši se u elektronski sandučić, u skladu sa zakonom koji uređuje elektronsku upravu, ili na adresu za kvalifikovanu elektronsku dostavu, u skladu sa zakonom koji uređuje elektronski dokument.

U slučaju iz stava 1. ovog člana javni izvršitelj akte koje donosi u izvršnom postupku dostavlja stranci u formi elektronskog dokumenta, sačinjenog u skladu sa zakonom koji uređuje elektronski dokument.

Ako javni izvršitelj u slučaju iz stava 1. ovog člana stranci želi da dostavi podnesak, odnosno dokument inicijalno sačinjen u papirnom obliku, radi dostave u elektronskoj formi je dužan da isti digitalizuje i da potvrdi istovetnost te kopije originalu, čime kopija dobija istu dokaznu snagu kao original u okviru sprovođenja tog postupka.

Za potrebe dostave podneska, odnosno dokumenta inicijalno sačinjenih u elektronskom obliku stranci koja nema elektronski sandučić, odnosno stranci koja se nije saglasila da joj se dostava vrši na adresu za kvalifikovanu elektronsku dostavu, javni beležnik je dužan da takav akt prevede u papirni oblik, u skladu sa zakonom koji uređuje elektronsko poslovanje”.

Da bi se obezbedilo sprovođenje ovih odredbi predlažemo da se propišu odgovarajuće kaznene odredbe, u slučaju nepostupanja po istim. Dodatno, potrebno je raditi na edukaciji javnih izvršitelja o načinu sprovođenja procedure elektronskim putem.

#### PROPISI

· Zakon o izvršenju i obezbeđenju (Službeni glasnik RS br. 106/2015,..., 9/2020-Autentično tumačenje)

## 6. MINISTARSTVO PRAVDE

### 6.5 OMOGUĆITI DA PRAVNO LICE MOŽE BITI UZBUNJIVAČ

#### OPIS PROBLEMA

Zakon o zaštiti uzbunjivača, u članu 2, stav 1, tačka 2), propisuje da je: "Uzbunjivač fizičko lice koje izvrši uzbunjivanje u vezi sa svojim radnim angažovanjem, postupkom zapošljavanja, korišćenjem usluga državnih i drugih organa, nosilaca javnih ovlašćenja ili javnih službi, poslovnom saradnjom i pravom vlasništva na privrednom društvu".

Navedenom zakonskom odredbom su obuhvaćena isključivo fizička lica, zaposleni kod poslodavca i preduzetnici koje zakon o privrednim društvima definiše kao poslovno sposobna fizička lica, koja obavljaju delatnost u cilju ostvarivanja prihoda, a nisu obuhvaćena pravna lica koja na isti način i u istom ili većem obimu dolaze u priliku da izvrše uzbunjivanje, a na način kako zakon o zaštiti uzbunjivača propisuje u članu 2, stav 1, tačka 1: "otkrivanjem informacija o kršenju propisa, kršenju ljudskih prava, vršenju javnog ovlašćenja protivno svrsi zbog koje je povereno, opasnosti po život, javno zdravlje, bezbednost, životnu sredinu, kao i radi sprečavanja štete velikih razmera."

Napominjemo da je neophodno da se ovaj status zaštite omogući pre svega nevladinim organizacijama, koje se često osnivaju upravo sa osnovnim ciljem zaštite ljudskih prava ili sprečavanja korupcije i drugih zloupotreba u vršenju javnih ovlašćenja, te zaštite javnog zdravlja, bezbednosti, životne sredine i sl, što je i cilj Zakona o zaštiti uzbunjivača.

#### PREDLOG REŠENJA

Izmeniti i dopuniti član 2, stav 1, tačka 2), Zakona o zaštiti uzbunjivača tako što će zakonska definicija uzbunjivača obuhvatiti i pravna lica. Predlog izmene Zakona glasi: "U članu 2. stav 1, tačka 2) Zakona o zaštiti uzbunjivača posle reči: "fizičko" dodaju se reči: "i pravno"."

#### PROPISI

· Zakon o zaštiti uzbunjivača (Službeni glasnik RS br. 128/2014)

## 6. MINISTARSTVO PRAVDE

### 6.6 UREDITI SISTEM ODREĐIVANJA VISINE UPISNINE U IMENIK ADVOKATA

#### OPIS PROBLEMA

Sve advokatske komore u Srbiji naplaćuju iznos upisnine na osnovu odluka Advokatske komore Srbije.

Odluka Komore br 476-4/2014, propisujući iznos upisnine na 4.000 evra, diskriminiše sve lošijeg imovinskog statusa, odnosno onemogućava im bavljenje advokaturom iako ispunjavaju sve druge zakonske uslove. Odluka Komore 2394-1-7/2016 advokatske pripravnike izuzima od navedene diskriminacije, omogućavajući im da zahtevaju umanjenje iznosa upisnine na (realnih) 400 evra.

Postojanje ove odluke je samo po sebi neprihvatljivo, ali celu situaciju čini gorom činjenica da su navedene odluke donete neposredno nakon što je Ustavni sud prethodnu Odluku advokatske komore Srbije na osnovu koje se naplaćivala upisnina (u iznosu od 5.000 evra svim kandidatima osim advokatskim pripravnici- ma kojima se naplaćivao iznos od 500 evra) oglasio neustavnom. Obrazloženje Ustavnog suda je da određivanje ovako visokog iznosa predstavlja najpre očiglednu diskriminaciju na osnovu imovinskog stanja, ali i da de facto predstavlja uvođenje dodatnog uslova za bavljenje advokaturom koji Zakon o advokaturi ne poznaje. Ustavni sud je u navedenoj odluci zauzeo stav da iznos upisnine ne može proizvoljno da se određuje, već da on mora odgovarati stvarnim troškovima upisa u imenik (troškovi obra- de zahteva) i da ne sme predstavljati izvor finansiranja komore. Ustavni sud zaključuje da je donoseći navedenu odluku Advokatska komora Srbije prekoračila Javna ovlašćenja koja su poverena Zakonom o advokaturi.

Komora je nosilac javnih ovlašćenja i nema mandat da po svojoj volji ili partikularnom interesu diskriminiše određene kategorije, ali izgleda da postoji ozbiljna namera da se postupa suprotno opšteobavezujućim odlukama Ustavnog suda, jer je neposredno nakon donošenja navedene odluke Ustavnog suda ista najpre donela odluku br. 476-4/2014 a zatim i odluku br. 2394-1-7/2016 iako su očigledno u suprotnosti sa stavovima i odlukama Ustavnog suda. Pored toga što brojni pravnici trpe diskriminaciju, ovakva praksa narušava i autoritet Ustavnog suda.

#### PREDLOG REŠENJA

Izmeniti član 72. Zakona o advokaturi u skladu sa stavom Ustavnog suda da visina upisnine mora odgovarati stvarnim troškovima upisa u imenik i da upisnina bude jednaka za sve koji žele da se upišu u imenik advokata.

#### PROPISI

- Zakon o advokaturi (Službeni glasnik RS br. 31/2011 i 24/2012 - odluka US)
- Odluke Advokatske komore Srbije br 476-4/2014 i br 2394-1-7/2016)

# 7. MINISTARSTVO POLJOPRIVREDE, ŠUMARSTVA I VODOPRIVREDE

## 7.1 UVESTI ONLINE REGISTAR POLJOPRIVREDNIH GAZDINSTAVA I PODSTICAJA (E-AGRAR)

### OPIS PROBLEMA

Uprava za agrarna plaćanja kao organ u sastavu Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede osnovana je Zakonom o poljoprivredi i ruralnom razvoju 2009. godine i ima ključnu ulogu u dodeli podsticaja u poljoprivredi.

Pored IPARD mera koji se odobravaju iz fondova EU, trenutno se poljoprivrednicima u Srbiji odobravaju i podsticaji iz budžeta Republike Srbije (tzv. nacionalne mere). Za većinu nacionalnih mera nadležna je Uprava za agrarna plaćanja, ali je usled nepostojanja ekspozitura na lokalnom nivou, deo mera poput podsticaja za biljnu proizvodnju delegiran Upravi za trezor.

Registar poljoprivrednih gazdinstava - RPG je baza svih potencijalnih korisnika podsticaja u poljoprivredi. RPG trenutno vodi i ažurira Uprava za trezor kao delegirani posao od strane Uprave za agrarna plaćanja. Sam postupak registracije i izmene podataka u RPG-u je zastareo i zahteva da poljoprivrednik dostavlja brojne dokaze o kojima se već vodi javna evidencija. Takođe, da bi odobrila bilo koji podsticaj poljoprivrednicima Uprava za agrarna plaćanja koristi četiri različita sistema: Registar poljoprivrednih gazdinstava (koji trenutno vodi Uprava za trezor), Katastar nepokretnosti Republičkog geodetskog zavoda, Bazu životinja Uprave za veterinu, kao i bazu nacionalnih mera koju sama vodi. Navedene evidencije/registri nisu međusobno uvezani što dovodi do toga da poljoprivrednici svaki put iznova dostavljaju podatke o kojima se već vodi javna evidencija i dokaze poput vlasništva ili zakupa zemljišta, vlasništva nad životinjama i sl. Sa druge strane, nadležne državne institucije moraju ručno i pojedinačno da proveravaju svaki podatak i da ga prekucajavu u svoje baze čime se izlažu riziku greške.

Analiza je pokazala da u postupku registracije poljoprivrednog gazdinstava i odobravanja subvencija poljoprivrednik dostavlja oko 90 podataka na preko 10 različitih dokumenata, od čega se barem 60% podataka nepotrebno traži od poljoprivrednika (ili se više puta ponavlja ili se već vodi u drugim javnim evidencijama).

### PREDLOG REŠENJA

Neophodno je da Ministarstvo poljoprivrede i Uprava za agrarna plaćanja pojednostavi procedure kroz uklanjanje zastarelih procesa i uvođenje jedinstvenog elektronskog šaltera "eAgrar" za registraciju gazdinstava i dodelu podsticaja. Neophodno je osigurati da se digitalizacija RPG i zahteva za podsticaje radi u kontekstu uvođenja integrisanog sistema za kontrolu plaćanja u poljoprivredi (IACS). S tim u vezi potrebno je:

- Izmeniti Zakon o poljoprivredi i ruralnom razvoju i pravilnike proistekle iz njega;
- Razviti softver koji će objediniti podatke iz Registra poljoprivrednih gazdinstava i baze nacionalnih mera;
- Omogućiti automatsko preuzimanje podataka iz Katastra nepokretnosti i Baze životinja na dnevnom nivou;
- Optimizovati proceduru registracije poljoprivrednog gazdinstava i procedure odobravanja subvencija kroz omogućavanje elektronskog podnošenja zahteva.

Uvođenje eAgrar sistema značajno će olakšati, ubrzati i učiniti transparentnijim postupke upisa u RPG i odobravanja subvencija poljoprivrednicima. Procenjeno je da bi se uvođenjem ovakvog sistema uštedeli troškovi poljoprivrednim proizvođačima za 85%. Takođe, kroz uvezivanje preko 20 javnih registara eAgrar bi nadležnom ministarstvu omogućio bolju kontrolu na terenu i bolje planiranje poljoprivredne politike.

*lako preporuka još uvek nije rešena, prvi koraci ka rešavanju su načinjeni. Tokom 2018. i 2019. godine formirane su radne grupe najpre Ministarstva poljoprivrede, a zatim i Vlade RS koje su uz stručnu i tehničku podršku NALED-a detaljno analizirale trenutno stanje načina vođenja RPG-a, kao i načina odobravanja nacionalnih podsticaja, kao i dale predlog za optimizaciju i digitalizaciju procedura. Glavni produkt rada pomenutih radnih grupa jeste izrada funkcionalne i tehničke specifikacije budućeg sistema eAgrar. U 2020. godini formirana je radna grupa koja za cilj ima implementaciju usvojene specifikacije, odnosno izradu samog sistema.*

### PROPISI

- Zakon o poljoprivredi i ruralnom razvoju (Službeni glasnik RS br. 41/2009, ...,101/2016)
- Pravilnici o podsticajima u poljoprivredi

# 7. MINISTARSTVO POLJOPRIVREDE, ŠUMARSTVA I VODOPRIVREDE

## 7.2 UNAPREDITI PRAVNI OKVIR ZA DODELU PODSTICAJA ZA ORGANSKU PROIZVODNJU

### OPIS PROBLEMA

Članom 37. Zakona o podsticajima u poljoprivredi i ruralnom razvoju definisani su podsticaji za podršku programima koji se odnose na očuvanje i unapređenje životne sredine među kojima su i podsticaji za organsku proizvodnju. Međutim, uslovi i iznos podsticaja za organsku proizvodnju u mnogim segmentima ne odgovaraju potrebama poljoprivrednika i deluju ograničavajuće. Između ostalog:

- Članom 18. propisano je da poljoprivrednik može dobiti podsticaje za maksimalno 20ha obradivog zemljišta što je u prošlosti dovodilo do usitnjavanja parcela i veštačkog formiranja poljoprivrednih gazdinstava, te je potrebno razmotriti povećanje ovog ograničenja;
- Članom 38. Zakona propisano je da se iznos podsticaja za organsku proizvodnju vezuje za iznos podsticaja u konvencionalnoj proizvodnji odnosno da je minimalno 40% veći bilo za biljnu bilo za stočarsku proizvodnju;
- Zakonom, a dalje i Pravilnikom o korišćenju podsticaja za organsku stočarsku proizvodnju propisano je da se podsticaj za organsku proizvodnju u stočarstvu može dobiti samo za kvalitetna priplodna grla. Imajući u vidu da se kvalitetna priplodna grla definišu kao visokoproduktivna grla, ovo je u suprotnosti sa načelima organske proizvodnje koja fokus stavlja ne na kvantitet već na ekološki prihvatljive načine proizvodnje;
- Finalno, poljoprivrednici često ističu da im isplata dolazi kasno, u onom trenutku kada su oni većinu troškova već pokrili iz sopstvenih sredstava. Recimo zahtevi za organsku stočarsku proizvodnju podnose se od maja do oktobra iako stočari najveće troškove imaju na proleće.

### PREDLOG REŠENJA

Potrebno je usvojiti novi Zakon o podsticajima u poljoprivredi i ruralnom razvoju ili izmeniti postojeći tako da se:

- Omogući dodela subvencija za organsku proizvodnju i kada se obavlja na zemljištu manjem od 20 ha;
- Omogući da se iznosi podsticaja za organsku proizvodnju utvrđuju i dodeljuju nezavisno od podsticaja za konvencionalnu proizvodnju;
- Omogući dodela podsticaja stočarima za priplodna grla koja se proizvode uz poštovanje načela organske proizvodnje, pod uslovima koji su potpuno drugačiji od uslova koji se traže za "kvalitetna" priplodna grla;
- Pojednostavi podnošenje zahteva tako što će se: omogućiti elektronsko podnošenje zahteva, pribavljanje potrebne dokumentacije od strane Uprave za agrarna plaćanja službenim putem, uvođenje isplata subvencija organizatorima proizvodnje umesto pojedinačnim kooperantima i sl.
- Omogući da dinamika isplate subvencija bude usaglašena sa potrebama proizvođača, koji najveće troškove imaju u proleće.

### PROPISI

- Zakon o podsticajima u poljoprivredi i ruralnom razvoju (Službeni glasnik RS br. 10/2013, ..., 101/2016)
- Pravilnik o korišćenju podsticaja za organsku stočarsku proizvodnju (Službeni glasnik RS br. 25/2020)

# 7. MINISTARSTVO POLJOPRIVREDE, ŠUMARSTVA I VODOPRIVREDE

## 7.3 OMOGUĆITI DUGOROČNO KORIŠĆENJE DRŽAVNOG POLJOPRIVREDNOG ZEMLJIŠTA ZA ORGANSKU PROIZVODNJU

### OPIS PROBLEMA

Proizvođači koji se bave organskom poljoprivredom ne ostvaruju povoljniji položaj pri zakupu državnog poljoprivrednog zemljišta, za razliku od ostalih zakupaca koji sprovode druge vrste investicionih ulaganja na tom zemljištu.

Naime, član 61. stav 5. Zakona o poljoprivrednom zemljištu propisuje da se državno poljoprivredno zemljište pod određenim uslovima, može dati na besplatno korišćenje za poljoprivrednu proizvodnju i fizičkim i pravnim licima koja su upisana u Registar poljoprivrednih gazdinstava i nalaze se u aktivnom statusu, na period do pet godina.

Istim članom je propisano da se period od pet godina može produžiti do 30 godina u slučaju da se lice bavi proizvodnjom energije iz obnovljivih izvora od biomase ili stočarstva, ali uz odobrenje investicionih radova koje daje Ministarstvo.

Dalje, Pravilnik o uslovima i postupku davanja u zakup i na korišćenje poljoprivrednog zemljišta u državnoj svojini definiše investiciono ulaganje kao izgradnju sistema za navodnjavanje i odvodnjavanje, ribnjaka, plastenika, staklenika, sadnju vinograda ili voćnjaka, protivgradnu zaštitu na višegodišnjim zasadima na poljoprivrednom zemljištu.

Dakle, organska proizvodnja nije definisana kao investiciono ulaganje iako podrazumeva ulaganja u "čišćenje" zemljišta koje traje nekoliko godina. Ovo predstavlja problem proizvođačima organske hrane jer im je period zakupa zemljišta od pet godina prekratak kako bi izvršili konverziju zemljišta iz konvencionalnog u pogodno za organsku proizvodnju i počeli da prihodeju na osnovu organske proizvodnje čime im je uskraćena ili otežana mogućnost da kroz ovaj mehanizam započnu ili prošire svoju proizvodnju.

### PREDLOG REŠENJA

Predlažemo da se izmeni Zakon o poljoprivrednom zemljištu na način da se investicionim ulaganjem smatra organska poljoprivreda, odnosno ulaganje u proces koji vodi ka sertifikaciji organske poljoprivredne proizvodnje na poljoprivrednom zemljištu.

Dodatno, predlažemo da se organska poljoprivredna proizvodnja uzima kao kriterijum pri pravu prvenstva zakupa zemljišta prethodno sertifikovanog za organsku proizvodnju (ili u procesu konverzije).

Takođe, predlažemo izmenu ili donošenje novog Pravilnika o uslovima i postupku davanja u zakup i na korišćenje poljoprivrednog zemljišta u državnoj svojini tako da i organska proizvodnja bude adekvatno prepoznata. Na ovaj način bi se proizvođačima organske hrane omogućilo da bez naknade koriste poljoprivredno zemljište na period duži od pet godina.

#### PROPISI

- Zakon o poljoprivrednom zemljištu (Službeni glasnik RS br. 62/2006, ..., 95/2018 (dr.zakon))
- Pravilnik o uslovima i postupku davanja u zakup i na korišćenje poljoprivrednog zemljišta u državnoj svojini (Službeni glasnik RS br. 16/2017, ..., 133/2020)

# 7. MINISTARSTVO POLJOPRIVREDE, ŠUMARSTVA I VODOPRIVREDE

## 7.4 OMOGUĆITI KORIŠĆENJE POLJOPRIVREDNOG ZEMLJIŠTA ZA BRZORASTUĆE ENERGETSKE ZASADE

### OPIS PROBLEMA

Član 22. Zakona o poljoprivrednom zemljištu propisuje opštu zabranu korišćenje obradivog poljoprivrednog zemljišta prve, druge, treće, četvrte i pete katastarske klase u nepoljoprivredne svrhe, dok član 23. propisuje izuzetke za koje je potrebna saglasnost Ministarstva, među kojima se ne nalazi i korišćenje zemljišta za brzorastuće energetske useve.

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

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

### PREDLOG REŠENJA

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

Predlažemo sledeće izmene Zakona o poljoprivrednom zemljištu: U članu 23. stav 1. tačka 1) Zakona o poljoprivrednom zemljištu iza reči: “i pašnjaka” dodati zapeu i reči: “kao i brzorastućih energetske useva”.

U članu 61. dodati novi stav 12. koji glasi:

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

Dodatno, Republika Srbija, AP i JLS treba i drugim merama javnih politika da popularišu i podstiču proizvodnju brzorastućih energetske useva i njihovu upotrebu za obnovljive izvore energije.

Navedene izmene rezultirale bi uvećanim prihodima za korisnike poljoprivrednog zemljišta, proizvodnjom čistije energije, otvaranjem novih radnih mesta u ruralnim sredinama i pozitivnim uticajem na životnu sredinu. Nesporni interesi poljoprivredne proizvodnje bi ostali zaštićeni kroz obavezu korišćenja isključivo u te svrhe obradivog poljoprivrednog zemljišta od prve do četvrte katastarske klase.



NOVO

### PROPISI

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

# 7. MINISTARSTVO POLJOPRIVREDE, ŠUMARSTVA I VODOPRIVREDE

## 7.5 OPTIMIZOVATI PROCEDURU UPISA U CENTRALNI REGISTAR OBJEKATA U POSLOVANJU SA HRANOM

### OPIS PROBLEMA

Članom 11. stav 1. Zakona o bezbednosti hrane propisano je da se proizvodnjom i prometom hrane i hrane za životinje može baviti samo pravno lice i preduzetnik koji je upisan u Centralni registar objekata (CRO), koji vodi Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede. Svrha tog registra je da omogućiti praćenja bezbednosti hrane i sledljivost lanca hrane i hrane za životinje.

CRO je jedinstvena baza svih subjekata i objekata u poslovanju hranom. To znači da ukoliko je subjekat u poslovanju hranom sa svojim objektima upisan u registre Uprave za veterinu, nije potrebno da podnosi poseban zahtev Poljoprivrednoj inspekciji za upis u CRO za drugu vrstu delatnosti. Međutim, u praksi povezivanje posebnih registara u jedinstvenu bazu izostaje usled tehničkih prepreka te različiti sektori, uprave, i na kraju inspektori nemaju pristup celokupnom centralnom registru objekata. Usled ovoga stvaraju se nedoumice kod privrednih subjekata u koji deo registra se upisati, a često se privredni subjekti "za svaki slučaj" upisuju i kod Uprave za veterinu i kod Poljoprivredne inspekcije.

Takođe, zahtev za upis, kao i sve izmene u CRO podnosi se isključivo u papirnom obliku što nepotrebno povećava troškove privrede, ali i otežava obradu zahteva.

Dodatno, pored registara koje vodi Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede, Zakonom o akcizama propisan je i registar proizvođača alkoholnih pića i registar proizvođača kafe, koji sadrže identične informacije upisane u CRO. Iako se pomenuti registri ne vode u cilju praćenja bezbednosti hrane, ovim zahtevom se od privrede traži da se tri puta registruje kao subjekat (u APR-u, kod Poljoprivredne inspekcije i kod Poreske uprave) čime se nameću dodatni troškovi, kako privredi, tako i administraciji usled obrade zahteva.

### PREDLOG REŠENJA

Predlažemo da se izmene Zakon o bezbednosti hrane i Pravilnik o sadržini i načinu vođenja Centralnog registra objekata, tako da se:

- Postupak upisa u CRO u potpunosti digitalizuje, što bi podrazumevalo elektronsko podnošenje zahteva, kao i izdavanje elektronskog rešenja ili potvrde o upisu/izmeni ili brisanju iz registra;
- U cilju pojednostavljenja upisa u CRO, uspostavi one-stop-shop sa APR-om (ili drugi vid centralne registracije), tako da se omogućiti da se prilikom upisa objekata u CRO podaci o privrednom subjektu preuzimaju automatski iz registra privrednih subjekata, odnosno registra preduzetnika, bez obaveze dostavljanja podataka i dokaza o podacima koji su već upisani u te registre;
- Povežu svi posebni delovi CRO u jedinstvenu bazu, uz omogućavanje da više organa vodi svoje "delove" te jedinstvene baze;
- Omogućiti zaposlenima u Ministarstvu i inspektorima na terenu potpun pristup jedinstvenoj bazi CRO elektronskim putem;
- Omogućiti zaposlenima Ministarstva finansija pristup jedinstvenoj bazi CRO elektronskim putem, u cilju automatskog preuzimanja podataka iz tog registra, a radi pojednostavljenja procedura u vezi sa vođenjem registra koje Poreska uprava i Uprava za duvan vode u skladu sa Zakonom o akcizama.

Tokom unapređenja CRO potrebno je osigurati da budući unapređeni CRO bude u potpunosti komplementaran sa sistemom e-Inspektor koji treba da obezbedi koordinaciju rada svih inspektorata, kao i adekvatnu primenu analize rizika kada je u pitanju inspeksijski nadzor.

*Iako preporuka još uvek nije rešena, prvi koraci ka rešavanju su načinjeni. Naime, uz podršku RSJP-a, NALED i BCRR će tokom 2021. godine analizirati "životni događaj" poslovanja preduzeća u vezi sa proizvodnjom, skladištenjem i/ili prodajom hrane koja za cilj ima sagledavanje trenutne situacije, ali i davanje preporuka za optimizaciju. Dodatno, projekat USAID-a je u saradnji sa Ministarstvom poljoprivrede otpočeo digitalizaciju postupka upisa subjekata i objekata u poslovanju hranom u deo CRO koji se vodi u poljoprivrednoj inspekciji, što se očekuje tokom 2021. godine.*

### PROPISI

- Zakon o bezbednosti hrane (Službeni glasnik RS br. 41/2009, 17/2019)
- Pravilnik o sadržini i načinu vođenja Centralnog registra objekata (Službeni glasnik RS br. 20/2010)
- Zakon o akcizama (Službeni glasnik RS br. 22/2001, ...,78/2020)



# 7. MINISTARSTVO POLJOPRIVREDE, ŠUMARSTVA I VODOPRIVREDE

## 7.6 UKINUTI NAKNADU ZA UVERENJA O ZDRAVSTVENOM STANJU PČELINJE ZAJEDNICE

### OPIS PROBLEMA

Naknada za izdavanje i produžavanje Uverenja o zdravstvenom stanju po pčelinjoj zajednici povećana je 2013. godine sa 11 na 64 dinara, odnosno za 582%.

Uverenje traje tri meseca, a tokom jedne godine se pribavlja četiri puta. Imajući u vidu broj košnica za koje se uverenje mora pribaviti svake godine, izdatak pčelara po ovom osnovu je drastično povećan što utiče na povećanje cene meda i čini naše pčelare nedovoljno konkurentnim na evropskom tržištu.

Izdavanje navedenog uverenja nije podrazumevalo bitnije dodatno angažovanje, niti dodatne troškove na strani veterinarra koji izdaju uverenje te se postavlja pitanje opravdanosti ovakvog povećanja naknade.

Dodatno, naknada za izdavanje Uverenja o zdravstvenom stanju životinja u unutrašnjem prometu, naplaćuje se u odgovarajućem procentu vrednosti životinje, a za pčelinje zajednice iznosi 25 dinara. Ova naknada plaća prilikom svake selidbe. U proseku pčelari imaju dve do tri selidbe godišnje, te pomenutu naknadu plaćaju četiri do šest puta (s obzirom na to da se plaća za oba pravca).

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

### PREDLOG REŠENJA

Izmeniti Uredbu o visini naknade za izdavanje i produžavanje uverenja o zdravstvenom stanju životinja tako da se za izdavanje i produžavanje uverenja o zdravstvenom stanju po pčelinjoj zajednici ne naplaćuje naknada – u članu 2. stav 1. tačka 17) reči: "64,00 dinara" zameniti rečima "ne naplaćuje se". Zahtev za izdavanje ovog uverenja potrebno je digitalizovati tako da predstavlja najmanje opterećenja kako za pčelare, tako i za veterinare koji ga izdaju.

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

### PROPISI

- Uredba o visini naknade za izdavanje i produžavanje uverenja o zdravstvenom stanju životinja (Službeni glasnik RS 113/13)
- Zakon o veterinarstvu ( Službeni glasnik RS br. 91/2005,..., 17/2019 -dr.zakon)

# 7. MINISTARSTVO POLJOPRIVREDE, ŠUMARSTVA I VODOPRIVREDE

## 7.7 UKINUTI ZAHTEV ZA IZDAVANJE REŠENJA O UTVRĐIVANJU VETERINARSKO-SANITARNIH USLOVA ZA UVOZ ILI ZA TRANZIT POŠILJAKA

### OPIS PROBLEMA

U skladu sa članom 124. stav 1. Zakona o veterinarstvu, Ministarstvo izdaje rešenje o utvrđivanju veterinarsko-sanitarnih uslova za uvoz ili tranzit pošiljki životinja, proizvoda životinjskog porekla, hrane životinjskog porekla, hrane za životinje, sporednih proizvoda životinjskog porekla i pratećih predmeta.

Iako je izmenama Pravilnika poslednjih godina proširena lista pošiljki za koje se ne zahteva izdavanje rešenja za uvoz, ova administrativna prepreka i dalje postoji za veliki broj pošiljaka. Važenje rešenja je produženo sa tri na šest meseci, dok je rok za njihovo izdavanje 30 dana. Međutim, rok za izdavanje rešenja neretko biva prekoračen, što dodatno negativno utiče na poslovanje privrednih subjekata.

Imajući u vidu da pošiljke pri uvozu i tranzitu svakako prati međunarodni veterinarski sertifikat, da se u skladu sa analizom rizika na granici obavlja veterinarsko-sanitarni pregled, kao i da se na osnovu epizootiološke situacije u zemljama izvoznicama uvoz dozvoljava ili zabranjuje u mnogo bržim vremenskim rokovima nego što je rok važenja samog rešenja, postavlja se pitanje njegove svrsishodnosti.

Ova administrativna obaveza ne doprinosi većoj bezbednosti hrane ili manjem riziku po zdravlje ljudi i životinja predstavlja dodatnu proceduru koja smanjuje konkurentnost uvoznika, ali i domaće industrije hrane koja koristi sirovine iz uvoza za dalju preradu.

### PREDLOG REŠENJA

Predlaže se ukidanje izdavanja rešenja o utvrđivanju veterinarsko-sanitarnih uslova za uvoz ili tranzit kao de-facto dozvole za uvoz pojedinih pošiljki, izmenama Zakona o veterinarstvu ili dodatnim proširenjem liste pošiljki za koje se ne zahteva izdavanje rešenja o utvrđivanju veterinarsko-sanitarnih uslova za uvoz ili tranzit pošiljki navedene u Pravilniku o uslovima za pošiljke za koje nije potrebno rešenje za uvoz i tranzit.

Praksa trećih zemalja, odnosno država koje nisu članice EU jeste da ovakve dozvole ne postoje (Severna Makedonija, Albanija, Švajcarska, Norveška) ili da je rok za njihovo izdavanje značajno kraći - u praksi do sedam dana (Crna Gora, BiH). Naravno, istovremeno je neophodno osigurati da međunarodni veterinarski sertifikati prate sve pošiljke, da se uvoz vrši isključivo iz odobrenih objekata kao i da se veterinarsko-sanitarna kontrola na granici obavlja u skladu sa analizom rizika.



NOVO

### PROPISI

- Zakon o veterinarstvu ( Službeni glasnik RS br. 91/2005, ..., 17/2019 dr, zakon)
- Pravilnik o uslovima za pošiljke za koje nije potrebno rešenje za uvoz i tranzit (Službeni glasnik RS br. 39/19)

## 8. MINISTARSTVO ZAŠTITE ŽIVOTNE SREDINE

### 8.1 USPOSTAVITI FUNKCIONALAN ZELENI FOND

#### OPIS PROBLEMA

U redovnim godišnjim izveštajima Evropske komisije o napretku Srbije na putu EU integracija, povećanje administrativnih i finansijskih kapaciteta Ministarstva, operacionalizacija Zelenog fonda i obezbeđivanje odgovarajućih sredstava za rad fonda su postavljeni kao preduslov za dalji napredak u ovoj oblasti i otvaranje poglavlja 27 (Životna sredina).

Odlukom o osnivanju Zelenog fonda Republike Srbije (Službeni glasnik RS br. 91/2016) uspostavljen je pri Ministarstvu životne sredine ovaj fond. S obzirom na to da nije donet niti jedan podzakonski akt kojim bi se obezbedilo funkcionisanje Zelenog fonda u potpunosti, i da sva sredstva od naplate naknada za zaštitu životne sredine idu u budžet Republike Srbije, u praksi se i dalje osećaju posledice Zakona o prestanku rada Fonda za zaštitu životne sredine iz 2012. godine. Potrebno je dodatno razvijati i jačati administraciju kroz administrativna ulaganja i povećanja broja zaposlenih kako na republičkom, tako i na lokalnom nivou u oblasti zaštite životne sredine, kako bi se osposobili za pripremu i upravljanje projektima u ovoj izuzetno zahtevnoj oblasti.

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

#### PREDLOG REŠENJA

Potrebno je uspostaviti operativan Zeleni fond, projektno orijentisan sa jasno definisanim pravnim okvirom i budžetom, što je preduslov za transparentno i održivo finansiranje isključivo mera iz oblasti zaštite životne sredine.

Predlog rešenja podrazumeva usvajanje Zakona o Fondu za zaštitu životne sredine kojim se osniva ovaj Fond kao pravno lice upisano u registar i kao centralni instrument za finansiranje i kofinansiranje u sektoru životne sredine.

Sredstva fonda koristila bi se za: finansiranje pripreme, sprovođenja i razvoja programa, projekata i drugih aktivnosti na državnom i lokalnom nivou čiji je cilj očuvanje, održivo korišćenje, zaštita i unapređenje životne sredine; unapređenje energetske efikasnosti i korišćenja obnovljivih izvora energije; očuvanje biološke i geološke raznovrsnosti i racionalnog korišćenja prirodnih dobara i energije kao osnovnih uslova održivog razvoja; kao i ostvarivanje prava građana na zdravu životnu sredinu.

#### PROPISI

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

## 8. MINISTARSTVO ZAŠTITE ŽIVOTNE SREDINE

### 8.2 UVESTI INSTITUT PRODUŽENE ODGOVORNOSTI PRIVREDE U UPRAVLJANJU POSEBNIM TOKOVIMA OTPADA

#### OPIS PROBLEMA

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

Posledice visokih naknada su smanjenje proizvodnje, što umanjuje budžetske prihode i podstiče nelojalnu konkurenciju. Takođe, država ima ograničenu kontrolu nad finansijama, jer nije uspostavljen efikasan sistem za naplatu naknada (plaća je samo oko 25% obveznika).

S obzirom da nije propisana produžena odgovornost privrede po osnovu upravljanja otpadom, što je osnovni princip u održivom upravljanju otpadom, ne dolazi do investicija u ovu oblast. Sistem je demotivišući kako za privredu, tako i za građane, što je dodatno pojačano nedostatkom organizovanog podizanja javne svesti i kvalitetne edukacije sa ovom temom.

#### PREDLOG REŠENJA

Potrebno je izmeniti Zakon o upravljanju otpadom tako da se uvede institut produžene odgovornosti privrede u upravljanju posebnim tokovima otpada, koji nastaje upotrebom proizvoda konkretnih proizvođača, odnosno uvoznika.

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

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

#### PROPISI

- Zakon o upravljanju otpadom (Službeni glasnik RS 36/09, 88/10 i 14/16)
- Uredba o proizvodima koji posle upotrebe postaju posebni tokovi otpada, obrascu dnevne evidencije o količini i vrsti proizvedenih i uvezenih proizvoda i godišnjeg izveštaja, načinu i rokovima dostavljanja godišnjeg izveštaja, obveznicima plaćanja naknade, kriterijumima za obračun, visinu i način obračunavanja i plaćanja naknade (Službeni glasnik RS 54/10, ..., 44/15)

## 8. MINISTARSTVO ZAŠTITE ŽIVOTNE SREDINE

### 8.3 UVESTI PODSTICAJE ZA OPERATERE ZA PONOVNUPOTREBU OTPADNIH PRENOSIVIH BATERIJA

#### OPIS PROBLEMA

Na osnovu člana 2. Uredbe o visini i uslovima za dodelu podsticajnih sredstava (Službeni glasnik RS br. 1/2019), donosi se Pravilnik o usklađenim iznosima podsticajnih sredstava za ponovnu upotrebu, reciklažu i korišćenje određenih vrsta otpada (Službeni glasnik RS br. 49/2020), kojim se utvrđuju usklađeni iznosi podsticajnih sredstava.

Navedenim Pravilnikom nisu definisani podsticaji za operatere za ponovnu upotrebu/reciklažu/korišćenje otpadnih prenosivih (kućnih) baterija, iako ovaj tok spada u posebne tokove otpada.

Takođe, u Republici Srbiji ne postoji sistem redovnog sakupljanja prenosivih baterija i akumulatora, niti postoje objekti za sortiranje i privremeno skladištenje istrošenih baterija i akumulatora. Iako zakonska regulativa propisuje odgovarajuće skladištenje i obavezu izvoza opasnog otpada u roku od godinu dana, najveća količina prenosivih (kućnih) baterija odlaze se bez posebnog tretmana. Značajan problem u Republici Srbiji kada su u pitanju prenosive baterije predstavlja činjenica da postoji samo jedna kompanija koja se bavi izvozom ovog toka otpada (za reciklažu), dok ne postoji organizovan sistem sakupljanja i odlaganja, niti podsticaji od strane države.

#### PREDLOG REŠENJA

Izmeniti Pravilnik o usklađenim iznosima podsticajnih sredstava za ponovnu upotrebu, reciklažu i korišćenje određenih vrsta otpada (Službeni glasnik RS br. 49/2020) tako što se dodaju podsticaji za operatere za ponovnu upotrebu/reciklažu/korišćenje otpadnih prenosivih (kućnih) baterija.

Proširiti mrežu za sakupljanje kroz uspostavljanje infrastrukture i sistema odvojenog sakupljanja istrošenih baterija i akumulatora u okviru EPR sistema, uključujući prenosive baterije i akumulatore, za koje mora biti dostignuta minimalna stopa prikupljanja.



NOVO

#### PROPISI

- Uredbe o visini i uslovima za dodelu podsticajnih sredstava (Službeni glasnik RS br. 1/2019)
- Pravilnik o usklađenim iznosima podsticajnih sredstava za ponovnu upotrebu, reciklažu i korišćenje određenih vrsta otpada (Službeni glasnik RS br. 49/2020)

## 8. MINISTARSTVO ZAŠTITE ŽIVOTNE SREDINE

### 8.4 USPOSTAVITI TELO NADLEŽNO ZA PITANJA UPRAVLJANJA HEMIKALIJAMA

#### OPIS PROBLEMA

U redovnim godišnjim izveštajima Evropske komisije o napretku Srbije u poglavlju 27 – Životna sredina, navedeno je da je bolje upravljanje hemikalijama i biocidnim proizvodima kroz ponovno uspostavljanje zasebnog tela koje će se baviti pomenutim pitanjima, jedan od preduslova za dalji napredak u ovoj oblasti.

Izmenama Zakona o hemikalijama iz 2012. godine utvrđeno je da Agencija za hemikalije prestaje da radi od 29. septembra 2012. godine nakon čega je sva nadležnost Agencija prešla na ministarstvo nadležno za zaštitu životne sredine, dok Agencija koja bi se bavila biocidnim proizvodima nikada nije ni uspostavljena.

Sa druge strane, dnevne potrebe privrednih subjekata iziskuju bolje administriranje i upravljanje ovim segmentom.

#### PREDLOG REŠENJA

Predlažemo uspostavljanje tela u sastavu Ministarstva ili zasebne organizacije koje će se isključivo baviti administriranjem i upravljanjem hemikalijama i biocidnim proizvodima, čime bi se omogućila bolja i ažurnija komunikacija sa privrednim subjektima, a samim tim i bolje upravljanje ovim segmentom.

#### PROPISI

- Zakon o hemikalijama (Službeni glasnik RS br. 36/2009, ..., 25/2015)
- Zakon o biocidnim proizvodima (Službeni glasnik RS br. 36/2009, ..., 25/2015)

## 8. MINISTARSTVO ZAŠTITE ŽIVOTNE SREDINE

### 8.5 DONETI PRAVILNIK O POSTUPANJU S BIORAZGRADIVIM KUHINJSKIM OTPADOM

#### OPIS PROBLEMA

Zakonom o upravljanju otpadom nije regulisan i definisan osnov za donošenje Pravilnika kojim bi se postupalo sa biorazgradivim kuhinjskim otpadom koji nastaje obavljanjem delatnosti pripremanja i posluživanja hrane, kao i drugih delatnosti čijim obavljanjem stalno ili povremeno nastaje otpad od hrane, odnosno hrana koja je neupotrebljiva za svrhu za koju je prvobitno bila namenjena.

U skladu sa navedenim, ne postoji primarna separacija gore navedenog otpada, te se ne može implementirati tematska strategija EU o prevenciji i reciklaži otpada koja ima za cilj korišćenje otpada kao resursa, pre svega za dobijanje sekundarnih sirovina i energije, što je i jedan od ključeva cirkularne ekonomije. Takođe, Direktivom Saveta 2008/98/EC o otpadu predviđeno je donošenje posebnih mera za sprečavanje nastanka otpada od hrane.

#### PREDLOG REŠENJA

Izmeniti Zakon o upravljanju otpadom tako što se dodaje član 58a kojim bi se definisao: otpad od hrane, proizvođač otpada od hrane, vlasnici i/ili drugi držaoci otpada od hrane, lice koje vrši sakupljanje i tretman otpada od hrane, kao i pravni subjekti koji su u obavezi da vrše odlaganje otpada od hrane u skladu sa delatnošću.

Pravni subjekti koji su u obavezi da vrše odlaganje otpada od hrane bi bila pravna lica koja se bave ugostiteljskim i srodnim delatnostima u kojima se u proseku priprema više od 50 obroka dnevno na godišnjem nivou.

Ovakvom izmenom i dopunom postojećeg Zakona o upravljanju otpadom, omogućilo bi se donošenje Pravilnika o postupanju sa biorazgradivim kuhinjskim otpadom koji nastaje obavljanjem delatnosti pripremanja i posluživanja hrane koji bi bliže uređivao Zakon.

Iz gore navedene zakonske konstrukcije došlo bi do implementacije upravljanja otpadom od hrane, te bi se isti mogao iskoristiti i valorizovati tako da bi se razvrstavao od svih ostalih vrsta komunalnog otpada, a zatim bi primenom tehnoloških postupaka prerade došlo do proizvodnje biodizela, bioetanola, kao i hrane za životinje.



NOVO

#### PROPISI

· Zakon o upravljanju otpadom (Službeni glasnik RS br. 36/2009, 88/2010, 14/2016 i 95/2018 - dr. zakon)

## 8. MINISTARSTVO ZAŠTITE ŽIVOTNE SREDINE

### 8.6 UKINUTI DOZVOLE ZA UVOZ, IZVOZ I TRANZIT NEOPASNOG OTPADA

#### OPIS PROBLEMA

Zakonom o upravljanju otpadom (u daljem tekstu: Zakon) predviđeno je članom 72. stav 1 da se zahtev za izdavanje dozvole za uvoz, izvoz i tranzit otpada podnosi u skladu sa zakonom. U skladu sa Zakonom, donet je i Pravilnik o sadržini dokumentacije koja se podnosi uz zahtev za izdavanje dozvole za uvoz, izvoz i tranzit otpada kojim se propisuje sadržina dokumentacije koja se podnosi uz zahtev.

Republika Srbija se obavezala EU Sporazumom o stabilizaciji i pridruživanju (SSP) da će kada se radi o prekograničnom kretanju otpada, kako se navodi u dokumentu Status i planovi prenošenja i sprovođenja pravnih tekovina EU za Poglavlje 27, uraditi reviziju propisa tokom 2017, a da će se puna usaglašenost postići 2018. revizijom podzakonskih akata o prekograničnom kretanju otpada. S obzirom da propisima EU nije potrebna dozvola za prekogranični izvoz, uvoz i tranzit neopasnog otpada, time Republika Srbija krši odredbe čana 32. SSP-a u skladu sa kojim ne sme biti nikakvih kvantitativnih ograničenja uvoza ili izvoza. Kako Republika Srbija ni do danas nije harmonizovala svoje propise u vezi sa obavezom koju je preuzela u skladu sa SSP-om, bitno se remeti izvoz, uvoz i tranzit neopasnog otpada, posebno metala.

Takođe, u skladu sa praksom zabrane uvoza i izvoza neopasnog otpada, a posebno metala, postrojenja za skladištenje i tretman dosežu svoje maksimalne kapacitete. Skladišta biva ju prepunjena, usled čega dolazi do nemogućnosti prodaje, a samim tim i do ulaska operatera u prekršaj. Ne samo da postoje praktični problemi prezasićenosti skladišta i nemogućnosti izvoza otpada, već dolazi i do narušavanja fer konkurencije, zbog selektivnog otkupa na domaćem tržištu.

#### PREDLOG REŠENJA

Izmeniti član 72. Zakona i ukinuti Pravilnik, tako da Republika Srbija harmonizuje svoje propise ukidanjem potrebe za izdavanjem dozvola za prekogranično kretanje neopasnog otpada.

Ovim rešenjem omogućilo bi se bolje funkcionisanje privrede i brži i jednostavniji protok prekograničnog neopasnog otpada. Takođe, Republika Srbija bi na svom putu ka EU ispunila preuzete obaveze u skladu sa Poglavljem 27.



NOVO

#### PROPISI

- Zakon o upravljanju otpadom (Službeni glasnik RS br. 36/2009, ..., 95/2018 - dr. zakon)
- Pravilnik o sadržini dokumentacije koja se podnosi uz zahtev za izdavanje dozvole za uvoz, izvoz i tranzit otpada (Službeni glasnik RS br. 60/2009, ..., 38/2018)



## 9. MINISTARSTVO UNUTRAŠNJIH POSLOVA

### 9.1 UVESTI OBAVEZU IZDAVANJA LIČNE KARTE SA ČIPOM I UGRADNJE KVALIFIKOVANOG ELEKTRONSKOG POTPISA

#### OPIS PROBLEMA

Zakon o ličnoj karti između ostalog uređuje pojam lične karte, njenu svrhu, važenje, pravo i dužnost državljana da ima ličnu kartu.

Članom 8. Zakona propisuje se da obrazac lične karte sadrži prostor za mikrokontroler (čip) gde se mogu upisivati propisani podaci. Pravilnik o ličnoj karti članom 2. propisuje da se u obrazac lične karte može ugraditi chip samo ako se sa tim saglasi lice kome se lična karta izdaje te se u tom slučaju deo podataka upisuje u chip lične karte. U slučaju da se lice ne saglasi, podaci se upisuju na obrazac lične karte (samu karticu).

Takođe, stavom 3. ovog člana propisano je da se na čipu lične karte, na zahtev imaoca lične karte, može upisati i kvalifikovani elektronski sertifikat čime lična karta postaje sredstvo za formiranje kvalifikovanog elektronskog potpisa. Kako bi lice dobilo elektronski sertifikat na svojoj ličnoj karti potrebno je da podnese zahtev nadležnoj policijskoj stanici i u prisustvu policijskog službenika potpiše ugovor o izdavanju kvalifikovanog elektronskog sertifikata na ličnoj karti.

Međutim, izdavanje lične karte bez čipa onemogućava dalji razvoj elektronske uprave u Srbiji za građane imajući u vidu da je time nemoguće da se izda kvalifikovani elektronski potpis od strane MUP-a koji je jedini besplatan za sve građane.

#### PREDLOG REŠENJA

Predlažemo da se izmeni član 8. Pravilnika o ličnoj karti tako što će se uvesti obaveza da se lična karta izdaje sa čipom, kao i da se propiše da lične karte koje su do izmene Pravilnika izdate bez čipa važe do isteka perioda na koji su izdate, a da će nakon toga zameniti ličnim kartama sa čipom.

Dalje, predlažemo da se procedura izdavanja kvalifikovanog elektronskog sertifikata na ličnoj karti pojednostavi tako što će se propisati da se ugovor o izdavanju sertifikata potpisuje po automatizmu u postupku podnošenja zahteva za izdavanje lične karte osim u slučaju ako se podnosilac zahteva u tom zahtevu izjasni da ne želi kvalifikovani elektronski sertifikat.

Usvajanjem predložene izmene bi se značajno doprinelo izgradnji infrastrukture za dalji razvoj elektronske uprave u Srbiji i time ubrzale, pojednostavile i pojeftinile procedure uprave u kojima učestvuju građani.



COVID-19

#### PROPISI

- *Zakon o ličnoj karti (Službeni glasnik RS br. 62/2006, 36/2011)*
- *Pravilnik o ličnoj karti (Službeni glasnik RS br. 11/2007, ..., 112/2017)*
- *Zakon o elektronskom dokumentu, elektronskoj identifikaciji i uslugama od poverenja u elektronskom poslovanju (Službeni glasnik RS br. 94/2017)*

# 9. MINISTARSTVO UNUTRAŠNJIH POSLOVA

## 9.2 UKINUTI REGISTRACIONU NALEPNICU NA VOZILIMA

### OPIS PROBLEMA

Odredbama Zakona o bezbednosti saobraćaja na putevima i Pravilnika o registraciji motornih i priključnih vozila propisano je da je registraciona nalepnica oznaka kojom se određuje da vozilo može da učestvuje u saobraćaju u određenom vremenskom periodu, odnosno da se izdaje za vozilo koje je upisano u jedinstveni registar vozila i postavlja na motorno vozilo sa vetrobranskim staklom.

Registraciona nalepnica sadrži određene podatke (registarski broj, oznaka registracionog područja dr), a svi ti podaci su istovremeno sadržani u saobraćajnoj dozvoli, te nije svrsihodno zahtevati od vlasnika motornih vozila plaćanje i izdavanje nalepnice koja za njega nema upotrebnu vrednost, s obzirom da svoju obavezu registracije izvršava u upravnom postupku i upoznat je sa datumom isteka registracije vozila koji se evidentira u saobraćajnoj dozvoli.

Registraciona nalepnica pre svega služi policijskim službenicima kao “dokaz na prvi pogled” (prima facie) te vlasnici nikako ne bi trebalo da snose troškove izdavanja ovakvog dokumenta.

Naime, u skladu sa navedenim zakonskim i podzakonskim propisima, u Republici Srbiji se u toku jedne kalendarske godine registruje 1.800.000 motornih vozila. Imajući u vidu da se za izdavanje registracione nalepnice vrši plaćanje na dva računa u ukupnom iznosu od 440 dinara, fizička i pravna lica svake godine uplate 792.000.000 dinara.

### PREDLOG REŠENJA

U cilju omogućavanja smanjenja troškova fizičkim i pravnim licima Republike Srbije prilikom registracije motornih vozila, predlažemo izmenu Zakona o bezbednosti saobraćaja na putevima kojom bi se ukinule registracione nalepnice, kao dokument bez koga nije moguće izvršiti registraciju.

Predložena izmena Zakona bi smanjila nepotrebne administrativne troškove fizičkih i pravnih lica, a samim tim i cenu registracije i vreme sprovođenja ove procedure, što bi omogućilo značajne uštede na godišnjem nivou.

Alternativno, u cilju smanjenja troškova, predlažemo izmenu Zakona republičkim administrativnim taksama, kojom bi se ukinule takse za izdavanje registracione nalepnice imajući u vidu da ona pre svega služi policijskim službenicima, te da je vlasnik automobila svakako obavezan da sa sobom ima validnu saobraćajnu dozvolu za koju je već platio potrebne takse.

#### PROPISI

- *Zakon o bezbednosti saobraćaja na putevima (Službeni glasnik RS 41/09, ..., 128/2020)*
- *Pravilnik o registraciji motornih i priključnih vozila (Službeni glasnik RS 69/10, ..., 87/2020)*
- *Tarifni broj 41. Tarife u Zakonu o republičkim administrativnim taksama (Službeni glasnik RS br. 43/03, ..., 144/2020)*

# 10. MINISTARSTVO KULTURE I INFORMISANJA

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

### OPIS PROBLEMA

Članom 119. Zakona o kulturnim dobrima je propisano da ustanove kulture imaju pravo preče kupovine svih nepokretnosti koje su evidentirane kao kulturno dobro. Problem je u tome što je pojam “nepokretnog kulturnog dobra” vrlo široko postavljen tako da po čl. 19-22. Zakona u nepokretna kulturna dobra pored spomenika kulture, spadaju i prostorne kulturno-istorijske celine, arheološka nalazišta i znamenita mesta, čime je iskomplikovana prodaja svih objekata i stanova na lokacijama koji su u tim režimima zaštite.

Ova odredba ne bi bila toliko sporna da se, na inicijativu nekih nadležnih zavoda za zaštitu spomenika, uključujući i Zavod za zaštitu spomenika kulture grada Beograda, ovaj podatak od 2017. godine, nije počeo upisivati u katastar nepokretnosti, uz tumačenje da se pravo preče kupovine proteže i na objekte i posebne delove objekata koji se nalaze na prostoru kulturno-istorijske celine, arheološkog nalazišta, odnosno znamenitog mesta. Apsurd se dokazuje i činjenicom da samo Zavod za zaštitu spomenika kulture grada Beograda na godišnjem nivou odbija na hiljade ponuda po pravu preče kupovine za stanove u višespratnicama koji se nalaze na području opština Stari grad, Palilula, Dorćol, Vračar i Zemun, gde je u katastar upisano postojanje više kulturno-istorijskih celina. Samo jedan od arheoloških lokaliteta pod ovim režimom - “Arheološki lokalitet antički Singidunum”, prostorno obuhvata: ulicu Vojislava Ilića, preko Crvenog Krsta, parnu stranu ulica Mileševska i Krunska, pa neparnu stranu ulica Kneza Miloša, Narodnog fronta, Zelenog venca, Branckove, Karadorđeve do Donjogradskog bulevara.

Dakle, tek je puna implementacija člana 119. Zakona o kulturnim dobrima, koja je usledila posle više od 20 godina od donošenja tog zakona, pokazala apsurd ove norme, čija implementacija potire rezultate ubrzanja i pojednostavljenja sticanja nepokretnosti ostvarene reformom postupka upisa u katastar, jer ta nepotrebna procedura, koja se sprovodi u ogromnom broju slučajeva, postupak kupovine nepokretnosti produžava za najmanje 15 dana, koliki je rok da se imalac prava preče kupovine izjasni na ponudu, u skladu sa članom 7. stav 3. Zakona o prometu nepokretnosti.

### PREDLOG REŠENJA

Predlažemo izmenu Zakona o kulturnim dobrima tako da se u članu 119. st. 1. i 2. reči “kulturnog dobra” zamenjuju se rečima: “spomenika kulture”.

Na ovaj način bi se lokalnim vlastima omogućio otkup spomenika kulture, koji su kulturna dobra najvišeg kulturnog i istorijskog značaja. Ako ministarstvo kulture zauzme stanovište da ima interes da se u cilju istraživanja otkupljuju i lokaliteti na kojima se nalaze arheološka nalazišta, moguće je da se pravo preče kupovine proširi i na ta kulturna dobra, ali to bi bilo logično rešenje isključivo u slučaju prometa neizgrađenog zemljišta. U suprotnom, nastavila bi se preširoka primena ove restrikcije, bez ikakvog pozitivnog efekta, jer je evidentno da ustanove kulture ne raspolažu fondovima za otkup izgrađenog građevinskog zemljišta.

*Nacrtom zakona o nepokretnim kulturnim dobrima problem se dodatno komplikuje. Naime, članom 75. stav 3. Nacrta zakona se propisuje mogućnost da se promet nepokretnih kulturnih dobara ograniči pravom preče kupovine, a nije propisano kojim se to aktom može učiniti. Imajući u vidu činjenicu da se Ustavom garantovana svojinska prava mogu ograničavati samo zakonom, i to u skladu sa Ustavom, bez zakonom precizno propisanih kriterijuma kada i kako se može utvrditi postojanje prava preče kupovine, ovo rešenje se može smatrati neustavnim, a evidentno je i da stvara ogromnu pravnu nesigurnost. Dodatni je problem što je pravo preče kupovine u velikom procentu slučajeva već upisano u katastar nepokretnosti po spornoj odredbi člana 119. Zakona o kulturnim dobrima, a Nacrt zakona u prelaznim odredbama ne propisuje šta će biti sa tim upisima, koji su se sprovodili ne kao “mogućnost”, već po sili zakona - ex officio. Da li to znači da će tamo gde je to pravo upisano, ono i opstati, a da se nadalje upisi neće sprovesti, osim u izuzetnim slučajevima kada to odredi nadležni zavod za zaštitu spomenika, nekim svojim aktom na koji će vlasnik možda imati, a možda ne pravo na žalbu i vođenje upravnog spora, ostalo je nejasno. I dalje ostajemo pri predlogu da je ovu vrstu ograničenja prava raspolaganja opravdano sprovesti i upisivati u katastar samo u odnosu na spomenike kulture, ne i u slučaju enormnog broja nepokretnosti, koje su pod različitim uslovima ušle u režim kulturnih dobara.*

### PROPISI

· Zakon o kulturnim dobrima (Službeni glasnik RS br. 71/94, 52/2011 - dr. zakoni i 99/2011 - dr. zakon)

# 11. MINISTARSTVO RUDARSTVA I ENERGETIKE

## 11.1 POJEDNOSTAVITI IZVEŠTAVANJE U VEZI SA OBAVEZNIIM REZERVAMA NAFTE I NAFTNIH DERIVATA

### OPIS PROBLEMA

U Uredbi o visini, načinu obračuna, plaćanja i raspolaganja naknadom za formiranje obaveznih rezervi nafte i derivata nafte, u članu 11. stav 2. propisana je obaveza dostavljanja obrazaca N-2 i N-3 Ministarstvu rudarstva i energetike i u elektronskoj i u pisanoj formi. Propisivanje obaveze dostavljanja na oba načina predstavlja suvišno administriranje svakog meseca, a ne doprinosi povećanju efikasnosti obrade podataka od strane Ministarstva.

U istoj Uredbi, u članu 12. propisano je da je obveznik naknade za obavezne rezerve dužan da Ministarstvu rudarstva i energetike svakog meseca dostavlja obrazac N-4 – Izveštaj o uplatama naknade za formiranje obaveznih rezervi nafte i derivata nafte. Ova obaveza je suvišna, jer nije jasno zašto je Ministarstvu bitno preko koje banke je plaćena naknada, a osim toga, ovaj podatak, kao i datum uplate može da dobije od Uprave za trezor u Ministarstvu finansija na čiji račun se uplaćuje naknada.

### PREDLOG REŠENJA

Propisati samo jedan način dostavljanja obrazaca N-2 i N-3, ili u pisanoj formi ili elektronski.

Brisati član 12. Uredbe, budući da obaveza obaveštavanja u formi obrasca N-4 predstavlja nepotrebno administrativno opterećenje za obveznike.

#### PROPISI

· Uredba o visini, načinu obračuna, plaćanja i raspolaganja naknadom za formiranje obaveznih rezervi nafte i derivata nafte (Službeni glasnik RS 108/2014, ...,95/2018)

## 12. MINISTARSTVO TRGOVINE, TURIZMA I TELEKOMUNIKACIJA

### 12.1 OMOGUĆITI UPOTREBU KVALIFIKOVANIH ELEKTRONSKIH CERTIFIKATA OD AKREDITOVANIH TELA U INOSTRANSTVU

#### OPIS PROBLEMA

Zakonom o elektronskom dokumentu, elektronskoj identifikaciji i uslugama od poverenja u elektronskom poslovanju propisano je da se elektronskom dokumentu ne može osporiti validnost samo iz razloga što je sastavljen u elektronskom obliku, kao i da je pružalac kvalifikovane usluge od poverenja nadležan za izdavanje kvalifikovanih elektronskih sertifikata u Srbiji. Kada govorimo o ovim sertifikatima, mislimo na kvalifikovani elektronski potpis i kvalifikovani elektronski pečat, kojima se potpisuju elektronski dokumenti, a koji su pandan svojeručnom potpisu na dokumentima sačinjenim u papirnom obliku.

Takođe, Zakonom o elektronskom dokumentu članom 40. propisuje se način prekograničnog priznavanja kvalifikovanih usluga od poverenja na principu reciprociteta, tako što će se potpisivati međunarodni sporazumi.

Iako su u Srbiji omogućene brojne elektronske usluge, one za nerezidente često nisu dostupne. Recimo, Zakon o postupku registracije u APR-u članom 9. propisuje da se prijava u registre APR-a može podneti i elektronskim putem. Međutim, usled toga što međunarodni sporazumi sa mnogim zemljama nisu potpisani, prilikom registracije u bilo koji od svojih registara APR ne može prihvatiti kvalifikovani elektronski sertifikat koji je izdat u inostranstvu. Čak i ako je neki pravni dokument objavljen i postoji samo u elektronskoj formi, ali je potpisan "stranim" kvalifikovanim elektronskim sertifikatom, APR ovakav dokument ne može smatrati validnim. Isti problem postoji i pred drugim organima u Srbiji koji sprovode elektronske procedure.

Takođe, s obzirom na to da između Republike Srbije i Evropske komisije nije potpisan međunarodni sporazum o međusobnom priznavanju kvalifikovanih usluga od poverenja, to u svakodnevnom životu znači da kvalifikovane usluge od poverenja (kvalifikovani sertifikati za elektronski potpis i pečat, kvalifikovani elektronski vremenski žigovi,...) koje pružaju domaći pružaoci usluga od poverenja, nisu prihvaćene u državama Evropske unije.

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

Između Republike Srbije i ostalih susednih država / regija koje nisu članice Evropske unije (Bosna i Hercegovina, Albanija i AP Kosovo) nije potpisan međunarodni sporazum o međusobnom priznavanju kvalifikovanih usluga od poverenja.

#### PREDLOG REŠENJA

Budući da je Zakon o elektronskom dokumentu omogućio priznavanje "stranih" elektronskih sertifikata potrebno je što pre pristupiti potpisivanju međunarodnih sporazuma kojima bi se omogućila primena ovog propisa u praksi i olakšalo poslovanje na tržištu Srbije.

Pre svega potrebno je potpisati međunarodni sporazum sa Evropskom komisijom, kojim će se omogućiti da se po principu reciprociteta priznaju sve kvalifikovane usluge od poverenja. Sa tehničkog aspekta to bi omogućilo povezivanje Javne liste kvalifikovanih usluga od poverenja Republike Srbije - Trusted List - sa Centralnom listom usluga od poverenja Evropske komisije - EU List of the Trusted Lists - LOTL u skladu sa tehničkom specifikacijom ETSI TS 119 612.

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

Takođe, potrebno je da se potpišu bilateralni sporazumi sa državama u regionu koje nisu u EU, a čiji državljani posluju na tržištu Srbije i obratno, ali i izvršiti praktično povezivanje javnih listi kvalifikovanih usluga od poverenja za one države sa kojima je sporazum potpisan (Severna Makedonija i Crna Gora).

Takođe, potrebno je da se potpišu bilateralni sporazumi između Republike Srbije i ostalih susednih država / regija koje nisu članice Evropske unije (Bosna i Hercegovina, Albanija i AP Kosovo) o međusobnom priznavanju kvalifikovanih usluga od poverenja, a čiji državljani posluju na tržištu Srbije i obratno.

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

**Tokom 2020. godine potpisani su bilateralni sporazumi o priznavanju kvalifikovanih elektronskih sertifikata sa Severnom Makedonijom i Crnom Gorom. Iako ovi sporazumi još uvek nisu praktično izvršeni, smatramo da se preporuka može notirati kao delimično realizovana. Dodatno, Ministarstvo trgovine, turizma i telekomunikacija podnelo je inicijativu ka Evropskoj komisiji za potpisivanje sporazuma sa članicama EU.**

DELIMIČNO  
REŠENO

#### PROPISI

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

## 12. MINISTARSTVO TRGOVINE, TURIZMA I TELEKOMUNIKACIJA

### 12.2 USKLADITI DEKLARISANJE ZEMLJE POREKLA HRANE SA ZAKONODAVSTVOM EU

#### OPIS PROBLEMA

Subjekti u poslovanju hranom koji stavljaju hranu u promet, u maloprodaji imaju obavezu da osiguraju da oznaka zemlje odnosno mesta porekla hrane ispunjava odredbe dva sistemska zakona, Zakona o bezbednosti hrane i Zakona o trgovini, kao i odredbe Pravilnika o deklarisanju, označavanju i reklamiranju hrane (u daljem tekstu Pravilnik). U praksi ovo predstavlja nepotrebno opterećenje za privredne subjekte, imajući u vidu da Zakon o trgovini nameće dodatne obaveze kada je u pitanju oznaka zemlje proizvodnje, u odnosu na sektorske propise koji već regulišu oblast hrane.

Naime, članom 26. Pravilnika je propisana obaveza označavanja zemlje ili zemlje i mesta porekla hrane. Takođe, Pravilnikom je propisana obaveza deklarisanja zemlje porekla samo određenih vrsta hrane, kao što su meso, riba, voće i povrće, maslinovo ulje i drugi proizvodi, kao i u slučajevima kada bi izostavljanje ovog podatka moglo dovesti potrošače u zabludu u pogledu zemlje ili mesta porekla hrane.

Istovremeno, član 34. Zakona o trgovini propisuje obavezu deklarisanja zemlje porekla za svu robu, uključujući i prehrambene proizvode. Imajući u vidu da je na osnovu sektorskih propisa, zemlja porekla obavezna samo za ograničeni broj prehrambenih proizvoda, odredbe Zakona o trgovini stvaraju obavezu dodatnog deklarisanja hrane za privredne subjekte i nisu u skladu sa dobrom praksom u procesu pristupanja EU, kao i slobodnog prometa robe.

Kada je u pitanju nadzor nad primenom propisa, član 12. Zakona o bezbednosti hrane propisuje podelu između inspekcija Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede i Ministarstva zdravlja, u zavisnosti od vrste hrane, kao i mesta njene proizvodnje, prerade i stavljanja u promet. Član 45. Zakona o trgovini propisuje da nadzor nad primenom ovog zakona sprovodi ministarstvo nadležno za poslove trgovine, kao i drugi državni organi u skladu sa svojim delokrugom uređenim posebnim propisima. Na ovaj način, u praksi nadzor nad deklaracijama hrane u maloprodaji vrše inspektori ministarstva nadležnog za poslove poljoprivrede, za poslove zdravlja, ali i Ministarstva trgovine. Posledično, način na koji se ovi propisi tumače od strane različitih inspekcija, u delu obaveznog sadržaja deklaracije hrane kada je u pitanju zemlja porekla, doveo je do nesigurnosti u poslovanju privrednih subjekata, kao i povećanih troškova usled dodatnog deklarisanja.

#### PREDLOG REŠENJA

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

Alternativno predlažemo da se po hitnom postupku izmeni Zakon o trgovini tako da se iz primene izuzme deklarisanje hrane ili da se jasno razgraniče nadležnosti inspektora, odnosno ministarstava u oblasti nadzora u maloprodaji.

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

#### PROPISI

- Zakon o bezbednosti hrane (Službeni glasnik RS br. 41/2009, 17/2019)
- Zakon o trgovini (Službeni glasnik RS br. 52/2019)
- Pravilnik o deklarisanju, označavanju i reklamiranju hrane (Službeni glasnik RS br. 19/ 2017, ..., 118/2020)

# 13. PROBLEMI U NADLEŽNOSTI VIŠE INSTITUCIJA

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

### 13.1 OMOGUĆITI OSTVARIVANJE PRAVA IZ PENZIONOG I ZDRAVSTVENOG OSIGURANJA ZA ZAPOSLENE KOD NEREZIDENATA

#### OPIS PROBLEMA

Fizička lica zaposlena kod stranih pravnih lica - nerezidenata, imaju problem sa ostvarivanjem prava penzionog i zdravstvenog osiguranja, iako uredno uplaćuju pripadajuće poreze i doprinose. Naime, rad za stalno kod stranih pravnih lica nije rešen prema domaćem Zakonu o radu, što dovodi do nemogućnosti zaposlenih da ostvare pravo na penziju i zdravstvenu zaštitu, uprkos činjenici da je prema Zakonu o doprinosima za obavezno socijalno osiguranje (član 51. stav 6.) utvrđena obaveza da ovi zaposleni sami vrše obračun i uplatu doprinosa.

Prema mišljenju Ministarstva rada po našem zakonu nije moguće zasnovati radni odnos sa nerezidentom. Međutim, u velikom broju slučajeva zaposleni zasnivaju radni odnos na osnovu propisa važećih u državi iz koje poslodavac dolazi. Sa više desetina zemalja sveta Srbija ima potpisane bilateralne sporazume o izbegavanju dvostrukog oporezivanja što je takođe osnov za postojanje ovakvog radnog odnosa.

Takođe, prema članu 11. Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju definiše da su osiguranici i domaći državljani zaposleni na teritoriji Srbije kod stranih ili međunarodnih organizacija i ustanova, stranih diplomatskih i konzularnih predstavništava ili kod stranih pravnih ili fizičkih lica, ako međunarodnim ugovorom nije drugačije određeno. Dodatno članom 12, kao osiguranici samostalnih delatnosti definišu se lica koja rade na teritoriji Srbije za stranog poslodavca koji nema registrovano predstavništvo u RS, kod koga za obavljen posao ostvaruju naknadu, a da nisu osigurani po drugom osnovu. Isto tako član 11. Zakona o zdravstvenom osiguranju navodi da osiguranici jesu državljani Srbije zaposleni u inostranstvu kod stranog poslodavca koji između ostalog nemaju zdravstveno osiguranje stranog nosioca zdravstvenog osiguranja ili koji nisu obavezno osigurani prema propisima strane države.

#### PREDLOG REŠENJA

Imajući u vidu da se u praksi javlja sve veći broj fizičkih lica koja su zaposlena kod stranih pravnih lica - nerezidenata po osnovu ugovora o radu sa ovim pravnim licima, kao i da država ostvaruje značajne prihode po ovom osnovu, potrebno je omogućiti ostvarivanje prava penzionog i zdravstvenog osiguranja za ova lica, koja uredno obračunavaju i uplaćuju doprinose.

Potrebno je uskladiti Zakon o radu sa međunarodnim bilateralnim ugovorima koji se odnose na zaposlene kod stranih pravnih lica - nerezidenata.

Dodatno, potrebno je jasno precizirati obaveze i način ostvarivanja prava penzionog i zdravstvenog osiguranja za ova lica, kroz izmene Zakona o doprinosima za obavezno socijalno osiguranje i Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju.



COVID-19

#### PROPISI

- Zakon o radu (Službeni glasnik RS br. 24/05, ..., 113/17, 95/2018 – Autentično tumačenje)
- Zakon o penzijskom i invalidskom osiguranju (Službeni glasnik RS br. 34/2003, ..., 86/2019)
- Zakon o doprinosima za obavezno socijalno osiguranje (Službeni glasnik RS br. 84/2004, ..., 153/2020)
- Međunarodni bilateralni sporazumi

# 13. PROBLEMI U NADLEŽNOSTI VIŠE INSTITUCIJA

## MINISTARSTVO UNUTRAŠNJIH POSLOVA I MINISTARSTVO FINANSIJA

### 13.2 OPTIMIZOVATI PROCEDURU REGISTRACIJE POLOVNIH VOZILA

#### OPIS PROBLEMA

Član 268. Zakona o bezbednosti saobraćaja na putevima definiše da jedino registrovano vozilo, odnosno vozilo sa saobraćajnom dozvolom, registracionim tablicama i registracionom nalepnicom može učestvovati u saobraćaju. Upis u registar vozila odnosno izdavanje gore pomenutih dokumenata radi se u filijali MUP-a u mestu prebivališta vlasnika vozila. Pravilnikom o registraciji motornih vozila i priključnih vozila bliže se definiše procedura registracije.

Procedura kupovine polovnih automobila, odnosno menjanja vlasnika u jedinstvenom registru vozila, je prekomplikovana naročito u slučaju da su kupac i prodavac iz različitih jedinica lokalnih samouprava. Trenutno, postupak kupovine polovnog automobila od vlasnika teče na sledeći način:

- 1) Najpre se popunjava model kupoprodajnog ugovora (kupovina obrasca od 250 din u knjižari);
- 2) Zatim se on overava kod javnog beležnika (1.440 din);
- 3) Vrší se prijava kupoprodaje vozila u Poreskoj upravi u cilju obračuna i plaćanja poreza na prenos apsolutnih prava;
- 4) Nakon nekoliko dana Poreska uprava sačivanja rešenje po osnovu koga se plaća porez. Porez se obračunava na osnovu kataloške vrednosti automobila dostupne na sajtu AMSS;
- 5) Nakon uplate poreza u banci ili pošti, potrebno je Poreskoj upravi odneti dokaz o plaćenom porezu i dobiti potvrdu;
- 6) Sa potvrdom je moguće u filijali MUP-a prodavca izvršiti odjavu tablica, a zatim i podnošenje zahteva za registraciju i izdavanje novih tablica i saobraćajne dozvole u filijali MUP-a kupca.

Ovakva procedura zahteva od kupca i prodavca da efektivno ulože oko 10 sati svog vremena u prikupljanju dokumentacije, a sama procedura može trajati i do 15 dana.

Kupovina polovnog automobila sa placeva predstavlja nešto jednostavnije rešenje imajući u vidu da se izbegava problem nadležnosti filijala MUP-a u različitim jedinicama lokalnih samouprava.

#### PREDLOG REŠENJA

Predlažemo optimizaciju procedure promene vlasništva vozila i njegove registracije na sledeći način:

- Ukidanjem mesne nadležnosti i proširenjem mogućnosti/ovlašćenja privatnih organizacija kroz izmene člana 268. Zakona o bezbednosti saobraćaja na putevima;
- Izmenama i dopunama Pravilnika o registraciji motornih i priključnih vozila eliminisati obavezu overe potpisa kod javnih beležnika, obezbediti preuzimanje podataka o uplati poreza od Poreske uprave i dostavu saobraćajne dozvole putem pošte;
- Uvođenjem pravnog osnova za jedinstveno upravno mesto za podnošenje prijave za registraciju i poresku prijavu (One-stop-shop);
- Pojednostaviti način obračuna poreza na prenos apsolutnih prava za motorna vozila, kao i razvoj aplikacije koja će PU omogućiti automatizaciju procesa donošenja rešenja i njihovo uvezivanje sa bazama MUP-a.

Naredni korak u optimizaciji rešenja predstavljalo bi otvaranje e-usluge na portalu Kancelarije za IT i eUpravu i mogućnost online registracije, prijave i uplate poreza.

#### PROPISI

- Zakon o bezbednosti saobraćaja na putevima (Službeni glasnik RS br. 41/2009, ..., 182/2020)
- Pravilnik o registraciji motornih i priključnih vozila (Službeni glasnik RS br. 69/10, ..., 87/2020)



# 13. PROBLEMI U NADLEŽNOSTI VIŠE INSTITUCIJA

## MINISTARSTVO FINANSIJA I MINISTARSTVO GRAĐEVINARSTVA, SAOBRAĆAJA I INFRASTRUKTURE

### 13.3 UMANJITI STOPU POREZA NA PRIHODE OD NEPOKRETNOSTI I POVEZATI OBAVEZU PLAĆANJA POREZA S UGOVOROM O ZAKUPU STANA

#### OPIS PROBLEMA

Na osnovu člana 65g Zakona o porezu na dohodak građana, stopa poreza na prihode od nepokretnosti iznosi visokih 20% od iznosa zakupnine. Procenjuje se da samo 1% stanodavaca plaća ovaj porez, što ovu oblast postavlja duboko u zonu sive ekonomije i uskraćuje državni budžet za značajan novac.

Problem predstavlja činjenica da veliki broj stanodavaca izbegava zaključivanje ugovora o zakupu stana sa podstanarima (koji bliže određuje Zakon o obligacionim odnosima), upravo jer smatraju da bi se tim ugovorom obavezali na plaćanje poreza u iznosu od 20%. Međutim, ovo nije tačno s obzirom da se stanodavac obavezuje na plaćanje nameta isključivo prijavom poreskoj upravi. Samim tim, stanodavci svesno odbijaju pravnu sigurnost (koju bi imali potpisivanjem ugovora) kako bi izbegli plaćanje poreza.

Dodatni problem predstavlja i činjenica da se zakupodavac mora opredeliti ili za opciju da zakup prijavljuje na mesečnom nivou, što ga obavezuje da komplikovanu proceduru pred poreskom upravom ponavlja svakog meseca, ili da zakup prijavi za duži period, u kom slučaju ne može da prijavi prekid zakupa, odnosno da ostvari povraćaj poreza u slučaju otkaza zakupa.

Najavljenom povećanom kontrolom poreske uprave i kažnjavanjem stanodavaca koji ne izvršavaju zakonom propisane obaveze rizikuje se značajno uvećanje cena zakupa stanova i potencijalni problemi na tržištu nekretnina. Kako bi se došlo do najboljih rezultata i izbegli nepotrebni rizici, stopu poreza je potrebno umanjiti i ujedno povezati obavezu plaćanja poreza sa ugovorom o zakupu stana. Time bi stanodavci imali pravnu zaštitu kroz odredbe ugovora i izbegli eventualne kazne plaćanje značajno niže stope poreza, dok bi značajnu korist uživao i budžet RS kroz povećanje broja stanodavaca koji plaćaju porez.

#### PREDLOG REŠENJA

Izmeniti član 65g Zakona o porezu na dohodak građana smanjenjem stope poreza na prihode od nepokretnosti sa 20% na 10%.

Predložimo da se zakonski odredi da ugovor o zakupu stana ne može biti važeći ukoliko nema potpis/potvrdu nadležne organizacione jedinice poreske uprave. Ovakav dodatak podrazumeva bi dopunu člana 70. Zakona o stanovanju i održavanju zgrada.

Procedura prijave Poreskoj upravi postala bi jednostavnija tako što bi se predajom ili slanjem ugovora elektronskom poštom nadležnoj jedinici uračunao porez i ugovor bi postao važeći. Poreska uprava treba da obezbedi adekvatnu elektronsku platformu u kojoj će se nalaziti svi podaci o stanodavcima i važećim ugovorima. Potrebno je propisati i da obaveza plaćanja poreza prestaje odmah nakon dostavljanja poreskoj upravi obaveštenja o prestanku zakupa.

Da podsetimo, u 2016. je donet novi Zakon o stanovanju koji propisuje obavezu upravnika zgrade da vodi evidenciju svih stanova, uključujući one koji se izdaju, na osnovu čega će Poreska uprava imati uvid u stanodavce koji ne plaćaju porez na nepokretnost. Smatramo da implementacija ovog Zakona predstavlja dobar put ka sužavanju prostora za izbegavanje plaćanja poreza na prihod od nepokretnosti. Ovim rešenjima bi napravili veliki korak ka pomeranju oblasti zakupa stanova van sive zone i osigurali ostvarenje pravne sigurnosti kako stanodavaca, tako i podstanara.

#### PROPISI

- Zakon o porezu na dohodak građana (Službeni glasnik RS br. 24/2001, , 153/2020)
- Zakon o stanovanju i održavanju zgrada (Službeni glasnik RS br. 104/16, 9/2020)

# 13. PROBLEMI U NADLEŽNOSTI VIŠE INSTITUCIJA

## MINISTARSTVO FINANSIJA I KANCELARIJA ZA IT I EUPRAVU

### 13.4 OMOGUĆITI IZDAVANJE OBJEDINJENOG UVERENJA O PLAĆENIM POREZIMA

#### OPIS PROBLEMA

Poreska uprava je u toku 2019. godine omogućila izdavanje poreskih uverenja u elektronskom obliku, čime su ostvarene velike uštede za privredu (troškovi izdavanja poreskih uverenja iznosili su 135 miliona dinara godišnje na osnovu obračuna iz 2013, u kasnijim godinama i više).

Za potrebe dokazivanja izmirenih obaveza u izvornim prihodima, građani i privreda i dalje podnose zahteve i dobijaju poreska uverenja u papirnom obliku kod lokalnih poreskih administracija. Takođe, za izdavanje ovih poreskih uverenja građani i privreda i dalje plaćaju administrativnu taksu imajući u vidu da Zakonom o republičkim administrativnim taksama ova taksa nije ukinuta.

Od januara 2019. godine uspostavljen je Jedinstveni informacioni sistem lokalne poreske administracije, putem koga se elektronskim putem podnose poreske prijave za porez na imovinu i vrši upit stanja. Ovakav sistem predstavlja veliki potencijal za smanjenje troškova privrede, ali i smanjenje opterećenja zaposlenih u jedinicama lokalnih samouprava gde se nedostatak kapaciteta često ističe kao problem.

#### PREDLOG REŠENJA

Predlažemo da se izvrši spajanje informacija o izmirenim obavezama po osnovu poreza i/ili doprinosa na republičkom i lokalnom nivou, te da se izdaje objedinjeno uverenje o plaćenim porezima i doprinosima

Do implementacije objedinjenog uverenja, predlažemo da se omogući da lokalne poreske administracije poreskim obveznicima izdaju i dostavljaju uverenja o izmirenim javnim prihodima elektronski putem Jedinstvenog informacionog sistema lokalne poreske administracije.

Dalje, apelujemo da lokalne samouprave učine dostupnim svoje podatke preko Servisne magistrale organa, čime bi državne insitucije mogle da pristupe potrebnim podacima i provere činjenice potrebne za vođenje upravnog postupka, a samim tim bi se smanjila potreba građana i privrede za izdavanjem ovakvih uverenja, a time i posledično smanjilo opterećenje već oslabljenih kapaciteta lokalnih samouprava.

Takođe, u slučaju automatizacije izdavanja poreskih uverenja putem portala LPA potrebno je ukinuti i takse propisane bilo Zakonom o republičkim administrativnim taksama, bilo lokalnim odlukama o administrativnim taksama.

#### PROPISI

- Zakon o poreskom postupku i poreskoj administraciji (Službeni glasnik RS br. 80/02, ..., 144/2020)
- Odluke o lokalnim administrativnim taksama

# 13. PROBLEMI U NADLEŽNOSTI VIŠE INSTITUCIJA

## MINISTARSTVO FINANSIJA I MINISTARSTVO DRŽAVNE UPRAVE I LOKALNE SAMOUPRAVE

### 13.5 UPOTPUNITI EVIDENCIJU O JAVNOJ SVOJINI

#### OPIS PROBLEMA

U članu 64. Zakona o javnoj svojini, kojim se propisuje nadležnost i način vođenja evidencije, propisano je da "organi Republike Srbije, autonomne pokrajine i jedinice lokalne samouprave vode evidenciju o stanju, vrednosti i kretanju sredstava u javnoj svojini koje koriste, u skladu sa zakonom" (stav 1.), kao i da "organi iz stava 1. ovog člana vode posebnu evidenciju nepokretnosti u javnoj svojini koje koriste" (stav 2). Na ovaj način se zakonodavac ograničio samo na evidenciju nepokretnosti u javnoj svojini i o tome, na osnovu ovlašćenja iz stava 4. istog člana, doneo Uredbu o evidenciji nepokretnosti u javnoj svojini (Službeni glasnik RS 70/14, 19/15 i 83/15).

Međutim, Zakon o javnoj svojini ni na koji način ne uređuje evidenciju pokretnih stvari u javnoj svojini i drugih stvarnih prava na ostalim stvarima u javnoj svojini, što je neprihvatljivo imajući u vidu da pokretne stvari i prava često mogu imati i veću vrednosti ili značaj od nepokretnih stvari.

Ovaj propust direktno onemogućava adekvatnu kontrolu te imovine, kao i ostvarivanje prava zainteresovanih subjekata te naplatu javnih prihoda od te imovine, koji bi se ostvarivali ako bi se ta imovina stavila u funkciju, a prvi korak za to je vođenje transparentne evidencije.

#### PREDLOG REŠENJA

Dopuniti Zakon o javnoj svojini odredbama koje će urediti obavezu uspostavljanja i ažurno vođenje javnog registra pokretnih stvari u javnoj svojini i prava na nepokretnim stvarima u privatnoj svojini, koja su konstituisana u korist državnih organa i javne uprave. Sugerišemo da se uspostavljanje tog registra obavi po fazama, koje bi se planirale u skladu sa realnom vrednošću i mogućnošću komercijalne eksploatacije te imovine, kao i da se utvrdi donji limit vrednosti pokretnih stvari i prava koja bi se upisivala u te registre.

#### PROPISI

· Zakon o javnoj svojini (Službeni glasnik RS 72/2011, ..., 153/2020)

# 13. PROBLEMI U NADLEŽNOSTI VIŠE INSTITUCIJA

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

### 13.6 OMOGUĆITI DONACIJE HRANE KOJOJ JE ISTEKAO ROK “NAJBOLJE UPOTREBITI DO” I UKINUTI PDV NA DONACIJE HRANE

#### OPIS PROBLEMA

U Srbiji, kao i na globalnom nivou postoji problem bacanja velikih količina hrane. Značajan deo hrane povlači se iz prometa i uništava isključivo zbog isteka roka upotrebe, iako je često ova hrana i dalje bezbedna i pogodna za ljudsku ishranu.

U mnogim evropskim državama, kao i u regionu već su uspostavljeni sistemi koji olakšavaju doniranje hrane, uključujući i hranu s isteklim rokom upotrebe.

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

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

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

#### PREDLOG REŠENJA

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

Pravilnikom je potrebno propisati odgovornost svih subjekata u lancu hrane, a posebno hrane sa isteklim rokom “najbolje upotrebiti do”, kako bi se osigurala sledljivost i bezbednost proizvoda koji se na ovaj način doniraju. Takođe, predlažemo da se definiše lista hrane koju je moguće donirati nakon isteklog roka upotrebe, uzimajući u obzir ostale faktore koji mogu uticati na bezbednost proizvoda: očuvana ambalaža, adekvatno rukovanje i skladištenje i slično.

Dodatno, kako bi sistem doniranja “zaživeo”, odnosno kako bi privatni sektor imao podsticaj da donira viškove hrane, neophodno je sve donacije hrane izuzeti od plaćanja PDV. Alternativno, potrebno je uspostaviti sistem kojim se omogućava refundacija PDV za doniranu hranu, uz ograničenja maksimalnog iznosa do kog je moguće ostvariti ovu fiskalnu olakšicu.

#### PROPISI

- Zakon o bezbednosti hrane (Službeni glasnik RS br. 41/2009, 17/2019)
- Pravilnik o deklarisanju, označavanju i reklamiranju hrane (Službeni glasnik RS br. 19/ 2017, ...,118/2020)
- Zakon o PDV-u (Službeni glasnik RS br. 84/2004, ...,153/2020)

# 13. PROBLEMI U NADLEŽNOSTI VIŠE INSTITUCIJA

## MINISTARSTVO PRIVREDE, MINISTARSTVO GRAĐEVINARSTVA, SAOBRAĆAJA I INFRASTRUKTURE I MINISTARSTVO FINANSIJA

### 13.7 OMOGUĆITI DA INSTITUCIJE KOJE VODE STATUSNE REGISTRE IMAJU NEZAVISNO UPRAVNO POSTUPANJE I SAMOFINANSIRAJUĆI STATUS

#### OPIS PROBLEMA

Statusni registri su evidencije u kojima opis određenog podatka ima statusno pravno (konstitutivno) dejstvo i zbog toga su od posebnog značaja za privredu i građane. Najznačajniji statusni registri su Katastar nepokretnosti koji vodi RGZ i brojni statusni registri koje vodi APR, od kojih su najznačajniji Registar privrednih subjekata, Registar udruženja i Registar založnog prava.

S obzirom da se upisom određenog podatka u statusni registar stiču prava i obaveze u skladu sa zakonom, te da takav upis ima pravno dejstvo prema trećim licima od momenta upisa, u javnom je interesu da se obezbedi ažurnost u vođenju tih registara, u cilju obezbeđivanja pravne sigurnosti za građane i privredu. Dodatno, efikasnost ovih institucija koje vode statusne registre, je jedan od prioriteta u unapređenju privrednog okruženja.

Imajući u vidu da je zakonito i ažurno vođenje statusnih registara u javnom interesu, neophodno je obezbediti da se javne politike u domenu vođenja tih registara planiraju, sprovode i kontrolišu na nivou države, od strane Narodne skupštine ili Vlade Republike Srbije, ali da se efikasnost unapredi promenom organizacionog oblika, redefinisanjem sistema finansiranja i unapređenjem upravljačkih i kontrolnih mehanizama.

#### PREDLOG REŠENJA

Predlažemo da se institucije koje vode statusne registre uspostave u organizacionom obliku koji omogućuje njihovo nezavisno upravno postupanje. Ujedno, u cilju obezbeđivanja efikasnosti rada, predlažemo redefinisanje načina finansiranja ovih institucija, tako što će se propisati da se te institucije formiraju u jednom od sledećih oblika kao:

- Samostalni i nezavisni državni organ sa svojstvom pravnog lica, koje se finansira iz sopstvenih prihoda koje ostvaruje u vršenju javnih ovlašćenja i kroz druge vidove poslovanja;
- Samostalno i nezavisno javno preduzeće u isključivom vlasništvu Republike Srbije, koje se finansira iz sopstvenih prihoda koje ostvaruje u vršenju javnih ovlašćenja i kroz druge vidove poslovanja;
- Samostalna i nezavisna organizacija, koja odgovara Narodnoj skupštini (kao Komisija za hartije od vrednosti, Komisija za zaštitu konkurencije i sl).

Ujedno, uz statusne promene, neophodno je obezbediti i implementaciju važećeg člana 17. stav 5. Zakona o budžetskom sistemu tako što će se propisom koji uređuje visinu taksi koje se naplaćuju u radu registra izričito propisati da se visina takse utvrđuje u visini troškova pružanja te javne usluge, odnosno sprovođenja tog postupka.

#### PROPISI

- *Zakon o državnom premeru i katastru (Službeni glasnik RS br. 72/09, ..., 9/2020)*
- *Zakon o agenciji za privredne registre (Službeni glasnik RS br. 55/2004, ..., 99/2011)*
- *Zakon o postupku registracije u Agenciji za privredne registre (Službeni glasnik RS br. 99/11, ...,31/2019)*
- *Zakon o budžetskom sistemu (Službeni glasnik RS br. 54/2009, ...,149/2020)*
- *Drugi propisi koji uređuju organizaciju institucija koje vode statusne registre*

# 13. PROBLEMI U NADLEŽNOSTI VIŠE INSTITUCIJA

## MINISTARSTVO UNUTRAŠNJIH POSLOVA I MINISTARSTVO GRAĐEVINARSTVA, SAOBRAĆAJA I INFRASTRUKTURE

### 13.8 OMOGUĆITI EFIKASNJE DOBIJANJE DOZVOLA ZA KRETANJE TERETNIH VOZILA

#### OPIS PROBLEMA

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

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

Obrada zahteva traje i po tridesetak dana kada se vozilo ne može voziti ni u domaćem saobraćaju uprkos važećoj saobraćajnoj dozvoli.

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

#### PREDLOG REŠENJA

Predlažemo da se omogući slanje zahteva ka MGSI za izdavanje licence za prevoz, kao i dozvole za međunarodni prevoz elektronskim putem.

Dodatno, potrebno je uvezati baze MGSI i MUP-a kako bi se automatizovala provera podataka o vozilu i time izbeglo dostavljanje izvoda, potvrda i uverenja o podacima koji se mogu proveriti iz javnih registara i evidencija, kao i da se ukine obaveza dostavljanja originala saobraćajne dozvole. Istovremeno sistem je potrebno uvezati i za Upravom carina čime bi se ubrzao postupak prelaska granice.

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



COVID-19

#### PROPISI

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

# 13. PROBLEMI U NADLEŽNOSTI VIŠE INSTITUCIJA

MINISTARSTVO TRGOVINE, TURIZMA I TELEKOMUNIKACIJA, MINISTARSTVO DRŽAVNE UPRAVE I LOKALNE SAMOUPRAVE, MINISTARSTVO GRAĐEVINARSTVA, SAOBRAĆAJA I INFRASTRUKTURE I KANCELARIJA ZA IT I EUPRAVU

## 13.9 USPOSTAVITI METAREGISTAR I OSNOVNE REGISTRE U SISTEMU E-UPRAVE

### OPIS PROBLEMA

U posljednje četiri godine je u okviru reforme javne uprave prioritet uspostavljanje i razvoj elektronske uprave, koja je okrenuta potrebama korisnika – građana, privrede, ali i samih državnih organa. Kako bi se to postiglo, neophodno je redefinisati procedure prema stvarnim životnim događajima i automatizovati prikupljanje podataka neophodnih za pružanje javne usluge.

Zakonom o opštem upravnom postupku je propisana obaveza organa da sve podatke o kojima se vodi službena evidencija pribavljaju sami po službenoj dužnosti pri sprovođenju postupaka, a ne da ih zahtevaju od stranaka, što u mnogim slučajevima nije u praksi zaživelo.

Sve češće se propisima ustanovljavaju nove evidencije i registri, sa zaduženim organima i podacima koji se u njima vode. Samo neke su elektronske, neke su javne, neke ne, a isti podaci se vode u desetinama različitih evidencija od strane različitih organa. Takođe, u nekim slučajevima se stranke obavezuju da različitim organima posebno dostavljaju zahteve kada se podaci izmene, a neki državni organi povremeno ažuriraju svoje evidencije kopiranjem podataka iz drugih evidencija.

Mnoge evidencije i registri nisu dostupni organima zbog nepovezanosti informacionih sistema, ili zbog različitih formata podataka u kojima se vode. Zbog nedostupnosti evidencija, netačnosti podataka i nemogućnosti efikasnog ažuriranja, mnoge usluge se sprovode i dalje kroz više postupaka, stranke troše svoje vreme i novac da dostave organima uverenja i potvrde iz evidencija, a organi i dalje šalju jedni drugima dopise preko pisarnica kako bi razmenili informacije potrebne za postupanje.

U cilju uspostavljanja interoperabilnosti registara i evidencija Zakon o elektronskoj upravi je 2018. godine predvideo uspostavljanje metaregistra kao javnog elektronskog registra o svim elektronskim registrima i evidencijama uspostavljenim u RS, dok je Uredbom detaljnije uređen način vođenja Metaregistra. Međutim ni dve godine nakon usvajanja Zakona i Uredbe metaregistar nije javno objavljen.

### PREDLOG REŠENJA

Kako su Zakon o elektronskoj upravi i prateća Uredba predvideli, neophodno je uspostaviti i javno objaviti elektronski metaregistar, odnosno registar svih registara, koji će omogućiti:

1. Da se zna koja evidencija je izvorna za koji podatak i koji organ je odgovoran za tačnost podatka (jedinствени izvor istine);
2. Da se zna ko ima pravo da preuzima podatak iz evidencije i po kom pravnom osnovu (ovo je posebno važno za podatke o ličnosti i poverljive podatke);
3. Standardizovanje formata podataka koji se vode u svim evidencijama, radi semantičke interoperabilnosti svih sistema državnih organa za preuzimanja potrebnih podataka;
4. Strankama da upravljaju svojim podacima – prijavljuju promene i ukazuju na njihovu netačnost, kao i evidentiranje ko je kada pristupao podacima u službenim evidencijama i u koje svrhe se prikupljaju i koriste.

Pored uspostavljenih i ažurnih privrednih registara, potrebno je uspostaviti sveobuhvatan registar građana, i obezbediti ažurirane podatke za prostorni registar, adresni registar i registar nepokretnosti koji zapravo predstavljaju osnovu za većinu elektronskih procedura koje građani i privreda sprovode.

*Iako je propisima predviđeno uspostavljanje metaregistra još 2018. godine, on još uvek nije javno objavljen. Međutim, u septembru 2020. godine Zakon o centralnom registru stanovništva je otpočeo svoju primenu te su podaci iz registra objavljeni tako da na portalu eUprave svaki građanin može videti podatke koji se o njemu vode u 13 državnih registara (matične knjige, evidencije o državljanstvu, evidencije o prebivalištu, boravištu, privremenim boravcima u inostranstvu, evidencije o ličnim kartama i putnim ispravama kao i o vozačkoj dozvoli).*

DELIMIČNO  
REŠENO

### PROPISI

- Zakon o elektronskoj upravi (Službeni glasnik br. RS 27/2018)
- Uredba o načinu vođenja metaregistra, načinu odobravanja, suspendovanja i ukidanja pristupa servisnoj magistrali organa i načinu rada na Portalu eUprava (Službeni glasnik RS br. 104/2018)
- Zakon o centralnom registru stanovništva (Službeni glasnik RS br. 17/2019)
- Zakon o postupku upisa u katastar nepokretnosti i vodova (Službeni glasnik RS br. 41/2018,..,15/2020)
- Zakon o registru prostornih jedinica i adresnom registru (9/2020)

# 13. PROBLEMI U NADLEŽNOSTI VIŠE INSTITUCIJA

## MINISTARSTVO DRŽAVNE UPRAVE I LOKALNE SAMOUPRAVE, MINISTARSTVO TRGOVINE, TURIZMA I TELEKOMUNIKACIJA I KANCELARIJA ZA IT I EUPRAVU

### 13.10 OMOGUĆITI PUNU PRIMENU ELEKTRONSKE DOSTAVE U PROCEDURAMA JAVNE UPRAVE

#### OPIS PROBLEMA

Za uvođenje elektronskih procedura i razvoj elektronskih usluga javne uprave neophodno je sistemski rešiti elektronsku dostavu.

Već neko vreme stranke podnose javnoj upravi finansijske izveštaje, poreske prijave, i zahteve za izdavanje građevinskih dozvola elektronski, ali su u skladu sa posebnim propisima samo građevinska i upotrebna dozvola i od skoro poresko rešenje o paušalnom porezu izvorno elektronski akti javne uprave i zvanično se dostavljaju strankama u elektronskoj formi. U eSanduču na Portalu eUprave se dostavljaju rešenja o utvrđenom porezu na imovinu i rešenja o upisu prava svojine nad nepokretnostima. Ostala akta javne uprave iako nastaju u izvorno elektronskom obliku se štampaju i dostavljaju u papirnoj formi, kako zbog nerazvijenog sistema za upravljanje dokumentima u javnoj upravi, tako i zbog neadekvatno regulisane elektronske dostave.

Različiti procesni zakoni i podzakonska akta na različit način uređuju elektronsku dostavu. Tako, Zakon o privrednim društvima upućuje na dostavu na registrovanu email adresu u skladu sa Zakonom o registraciji u APR, Zakon o poreskom postupku i poreskoj administraciji ima svoj sistem za upravljanje dokumentima na portalu ePorezi, Zakon o elektronskoj upravi propisuje elektronsku dostavu organa javne uprave u eSanduču, a Zakon o elektronskom dokumentu propisuje kvalifikovanu elektronsku dostavu preko sertifikovanih pružalaca usluge od poverenja.

#### PREDLOG REŠENJA

Predlažemo da se donese nova Uredba o kancelarijskom poslovanju organa javne uprave, sa shodnom primenom i na pravosudne organe, javne ustanove i druge imaoce javnih ovlašćenja, kojom bi se elektronsko kancelarijsko poslovanje uredilo kao pravilo, a kancelarijsko poslovanje u papiru samo kao izuzetak. To bi značilo da se akti ovih organa izrađuju u izvorno elektronskoj formi, da postoji jedinstven sistem identifikacije ulaznih i izlaznih elektronskih dokumenata i eArhiva.

Potrebno je i da se: a) Usaglase odredbe o dostavi procesnih zakona i drugih propisa sa odredbama o elektronskoj dostavi u Zakonu o elektronskoj upravi; da se donese pravilnik o uslovima za pružanje usluga kvalifikovane elektronske dostave, kojim će se bliže propisati tehnički uslovi za elektronsku dostavu i njenu interoperabilnost sa elektronskom dostavom preko eSandučeta; b) Propiše obaveza privrednih subjekata da se registruju kao korisnici portala eUprave i koriste Jedinstveni elektronski sandučić u svim procedurama koje u odnosu na njih sprovodi javna uprava; c) Tehnički unapredi eDostava u okviru portala eUprave tako da se sva elektronska dokumentacija od strane javne uprave, a po mogućstvu i pravosudnih organa, dobija na jednom mestu u eSanduču; d) Sprovede javna kampanja i uvedu podsticajne mere kako bi građani više koristili portal eUprave i uslugu dostave preko eSandučeta.

*Iako je doneta nova Uredba o kancelarijskom poslovanju koja uređuje pitanje upravljanja elektronskim dokumentima organa državne uprave, čime je učinjen veliki pomak u ovom pravcu, ostaje upitno koliko je organi državne uprave primenjuju. Pozitivan pomak je napravljen ne samo usvajanjem Zakona o arhivskoj građi i arhivskoj delatnosti (Službeni glasnik RS br. 6/2020) - mada još uvek nije doneta prateća Uredba o kategorijama registraturskog materijala sa rokovima čuvanja, već i usvajanjem Pravilnika o uslovima za pružanje usluge kvalifikovane elektronske dostave i sadržaju potvrde o prijemu i dostavi elektronske poruke (Službeni glasnik RS br. 99/2020). Podignut je novi Portal eUprave, čime je i tehnički unapređeno eSanduču i otpočela je i dostava prvih elektronskih dokumenata građanima na Portalu eUprava – rešenja o porezima na imovinu i rešenja o upisu prava svojine nad nepokretnostima. Ono što ostaje kao problem jeste neujednačena regulativa u pogledu elektronske dostave, što stvara pravnu nesigurnost, ali i konfuziju prilikom razvoja novih elektronskih usluga.*



DELIMIČNO  
REŠENO

#### PROPISI

- Zakon o elektronskoj upravi (Službeni glasnik RS br. 27/2018)
- Zakon o elektronskom dokumentu, elektronskoj identifikaciji i uslugama od poverenja u elektronskom poslovanju (Službeni glasnik RS br. 94/2017)



# 13. PROBLEMI U NADLEŽNOSTI VIŠE INSTITUCIJA

## MINISTARSTVO PRAVDE I OSTALA MINISTARSTVA

### 13.11 UVESTI JAVNI REGISTAR MIŠLJENJA, SMANJITI TAKSE I ROKOVE ZA IZDAVANJE MIŠLJENJA

#### OPIS PROBLEMA

Propisi u Republici Srbiji su u određenom broju slučajeva nejasni i sadrže pravne praznine što otežava njihovu primenu, pa su subjekti na koje se ti propisi primenjuju, kako bi postupali u skladu sa zakonom, u situaciji da od resornog ministarstva zatraže mišljenje u vezi sa značenjem pojedinih odredbi.

Ministarstva takva mišljenja izdaju u rokovima dužim od 30 dana (rok je propisan članom 80. stav 1. Zakona o državnoj upravi), a ova mišljenja su u velikom broju slučajeva nejasna, pa strankama ne rešavaju problem zbog koga su se ministarstvu obratili.

Međutim, takse koje ministarstva naplaćuju za izdavanje takvih mišljenja su visoke, pa se strankama na taj način posredno otežava pravo da budu informisane u vezi sa propisima koji se na njih primenjuju.

Dodatno, osnovna kontradikcija u pojmu (*contradictio in adiecto*) ovih akata koja se izdaju u formi mišljenja, je ta što su s jedne strane obavezujuća za organ vlasti, ali nisu obavezujuća za subjekte čije ponašanje uređuju (kako fizičkih tako ni pravnih lica).

#### PREDLOG REŠENJA

U cilju efikasnijeg informisanja stranaka i veće pravne sigurnosti, predlažemo formiranje javnog registra mišljenja koja izdaju resorna ministarstva.

Registar mišljenja treba da bude formiran u skladu sa svim zakonima o zaštiti ličnih podataka, privatnosti i poslovne tajne radi obezbeđivanja prava fizičkih i pravnih lica koja podnose zahtev.

Dodatno, kako bi se omogućilo da strane budu što bolje informisane u vezi sa pravima i obavezama koje imaju predlažemo da se izradi elektronski portal koji bi omogućio građanima i privredi da elektronski podnose zahteve za izdavanje mišljenja, da prate rokove za postupanje po zahtevu i da plate eventualne takse. Istovremeno, elektronski portal bi trebalo da sadrži javnu bazu svih izdatih mišljenja koja je lako pretraživa. Na ovaj način strankama bi na jednom mestu bila dostupna mišljenja svih ministarstava, te se ne bi dešavalo da se više puta podnosi zahtev za izradu mišljenja po istom pitanju. Ovim bi se takođe smanjilo opterećenje organa za izradu mišljenja.

Dodatno, predlažemo Vladi i resornim ministarstvima da preispitaju politiku taksi koje naplaćuju u proceduri po zahtevu za izdavanje mišljenja u vezi sa primenom propisa i da te takse ili ukinu ili ih značajno smanje, tako da postanu pristupačne strankama koje im se obraćaju upravo zbog nejasnosti i nepotpunosti propisa koje su sami izradili.

#### PROPISI

- *Zakon o državnoj upravi (Službeni glasnik RS br. 79/05, ..., 30/2018)*
- *Zakon o republičkim administrativnim taksama (Službeni glasnik RS br. 43/03..., 144/2020)*

# 13. PROBLEMI U NADLEŽNOSTI VIŠE INSTITUCIJA

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

### 13.12 UKINUTI OBAVEZU PRIJAVLJIVANJA POČETKA RADA OGRANKA PRAVNOG LICA

#### OPIS PROBLEMA

Član 567. Zakona o privrednim društvima omogućuje poslovanje domaćih pravnih lica kroz ogranke, a član 569. istog zakona obavezu registracije tog ogranka, kao i registraciju promene podataka i prestanak, odnosno brisanje ogranka iz registra u skladu sa zakonom koji uređuje registraciju privrednih subjekata.

Član 22. stav 3. Zakona o postupku registracije u APR-u propisuje pravno dejstvo objavljivanja registrovanog podatka prema trećim licima, ali je propustio da propiše obavezu javne uprave da podatke upisane u Registar privrednih subjekata preuzima iz tog registra ex officio, niti je propisao obavezu Agencije da omogući preuzimanje tih podataka. Suprotno takvom, jedinom logičnom rešenju, koje je u skladu sa načelima i pravilima Zakona o opštem upravnom postupku u vezi sa podacima o činjenicama o kojima se vodi službena evidencija, brojnim zakonima je propisana obaveza privrednih subjekata da o promenama registrovanim u Registru privrednih subjekata obavestavaju organe javne uprave, uz pretnju prekršajnog kažnjavanja u slučaju propuštanja izvršenja te obaveze.

U smislu navedenog je privredni subjekat, između ostalog, dužan da prilikom otvaranja svog ogranka obavestava različite organe javne uprave o početku obavljanja delatnosti, i to su između ostalog i: obaveza prijave početka rada odvojene poslovne jedinice nadležnoj inspekciji rada (Član 18. Zakona o bezbednosti i zdravlju na radu); obavestjenje o isticanju firme na poslovnom prostoru, u skladu sa Odlukama o lokalnim komunalnim taksama jedinica lokalne samouprave.

Ovako složenu birokratsku proceduru za otpočinjanje poslovanja posebne poslovne jedinice već registrovanog pravnog lica smatramo komplikovanom i štetnom za razvoj poslovanja pravnih lica.

#### PREDLOG REŠENJA

Dopuniti član 22. Zakona o postupku registracije u Agenciji za privredne registre tako što će predložiti usvajanje izmene i dopune tog zakona na sledeći način: U članu 22. Zakona o postupku registracije u Agenciji za privredne registre dodaju se novi st. 5. i 6. koji glase: “Objavom rešenja u skladu sa stavom 2. ovog člana smatraće se da je izvršena prijava, odnosno obavestavanje o toj promeni nadležnog organa, ako je takva obaveza propisana posebnim zakonom. Agencija je dužna da omogući nadležnim organima preuzimanje podataka o registrovanim promenama uvidom u potpune podatke upisane u konkretni registar, ili preuzimanjem tih podataka preko Servisne magistrale organa u skladu sa zakonom koji uređuje elektronsku upravu”.

Predlažemo Ministarstvu rada da prilikom prve naredne izmene Zakon o bezbednosti i zdravlju na radu u članu 18. stav 1. tog zakona stavi van snage tačke 1) i 2).

#### PROPISI

- Zakon o privrednim društvima (Službeni glasnik RS br. 36/2011, ..., 91/2019)
- Zakon o postupku registracije u Agenciji za privredne registre (Službeni glasnik RS br. 99/2011, 83/2014, 31/2019)
- Zakon o bezbednosti i zdravlju na radu (Službeni glasnik RS br. 101/2005, ..., 113/2017 - dr. zakon)

# 13. PROBLEMI U NADLEŽNOSTI VIŠE INSTITUCIJA

## MINISTARSTVO ZDRAVLJA I MINISTARSTVO POLJOPRIVREDE, ŠUMARSTVA I VODOPRIVREDE

### 13.13 POJEDNOSTAVITI PROCEDURE UVOZA DIJETETSKIH PROIZVODA

#### OPIS PROBLEMA

Zakon o bezbednosti hrane i Pravilnik o zdravstvenoj ispravnosti dijetetskih proizvoda propisuju proceduru uvoza dijetetskih proizvoda.

Prilikom uvoza problem nastaje kod utvrđivanja zdravstvene ispravnosti dijetetskih proizvoda. Naime, i pored toga što dijetetski proizvod koji se uvozi uz sebe ima Sertifikat o zdravstvenoj ispravnosti, sanitarni inspektori u praksi vrlo često nalažu uzorkovanje što pored regularnih troškova štampanja papira za zahtev i plaćanja taksi, povećava troškove privredi imajući u vidu da se uzorak daje besplatno. Na granici se prilikom uzorkovanja uzimaju dva uzorka od kojih se jedan šalje laboratoriji, a drugi skladišti. Analiza najčešće traje i do mesec dana, a za to vreme nije dozvoljeno prodavati robu s obzirom na to da proces carinjenja još uvek nije gotov. Prilikom podnošenja zahteva se, između ostalog, od privrede zahteva da dostavi i uverenje Agencije za lekove za koje je potrebna obimna dokumentacija i dokaz o upisu u Registar dijetetskih proizvoda Ministarstva zdravlja, koje bi inspektori morali da pribavljaju po službenoj dužnosti. Neke od traženih dokumenata uvoznik i ne može da ima pošto mogu biti poslovna tajna ili zaštićeno pravo industrijske svojine proizvođača.

Dodatni problem je i u tome što sanitarni inspektorat na granici prima zahteve samo od 9:00 do 11:30h što dodatno otežava ceo postupak. Takođe, često se dešava da preduzeća u kratkom vremenskom periodu uvoze proizvode od istog proizvođača/izvoznika i pritom ponovo moraju da dostavljaju dokumentaciju koja se nije menjala (recimo sertifikate, prevod deklaracije i sl).

#### PREDLOG REŠENJA

U cilju ubrzanja postupaka uvoza dijetetskih proizvoda potrebno je:

- Omogućiti bez dodatne provere uvoz proizvoda koji imaju Sertifikate o zdravstvenoj ispravnosti izdate od strane država članica EU ili značajno smanjiti broj slučajeva u kojima je analiza proizvoda za uvoz potrebna (odnosno implementirati kontrole zasnovane na analizi rizika od strane sanitarne inspekcije na granici);
- Pojednostaviti proceduru i uslove koji su potrebni da bi Agencija za lekove izdala odgovarajuća odobrenja za stavljanje u promet dijetetskih proizvoda;
- Produžiti vreme za prijem zahteva u graničnoj sanitarnoj inspekciji;
- Omogućiti da se dokumentacija predaje u elektronskom obliku tako da inspektori deo provere mogu da izvrše i pre nego što je kamion sa robom došao na granicu;
- Omogućiti da se dokumentacija o proizvodu koja je već dostavljena inspekciji u prethodnim nadzorima može iskoristiti za uvoz istih proizvoda od istog proizvođača/izvoznika (baza inspekcije pretraživa po proizvođaču i vrsti proizvoda);
- Omogućiti inspektorima da imaju mehanizam za razmenu informacija i dokumentacije sa drugim državnim organima kako bi ispunili svoje obaveze u skladu sa Zakonom o opštem upravnom postupku.

#### PROPISI

- *Zakon o bezbednosti hrane (Službeni glasnik RS br. 41/2009, ..., 113/2017)*
- *Zakon o lekovima i medicinskim sredstvima (Službeni glasnik RS br. 30/2010, ..., 105/2017 - dr. zakon)*
- *Pravilnik o zdravstvenoj ispravnosti dijetetskih proizvoda (Službeni glasnik RS br. 45/2010, ..., 103/2018 - dr. pravilnik)*

# 13. PROBLEMI U NADLEŽNOSTI VIŠE INSTITUCIJA

## MINISTARSTVO ZAŠTITE ŽIVOTNE SREDINE, MINISTARSTVO ZDRAVLJA I ORGANI LOKALNE SAMOUPRAVE

### 13.14 UNAPREDITI SISTEM PROCENE UTICAJA NA ŽIVOTNU SREDINU BAZNIH STANICA MOBILNIH TELEKOMUNIKACIJA

#### OPIS PROBLEMA

Zakon o proceni uticaja na životnu sredinu uređuje postupak procene uticaja za projekte koji mogu imati značajne uticaje na životnu sredinu. Na osnovu navedenog Zakona doneta je Uredba o utvrđivanju Liste projekata za koje je obavezna procena (Lista I) i za koje se može zahtevati procena uticaja na životnu sredinu (Lista II). U skladu sa uredbom telekomunikacioni sistemi su svrstani u Listu II projekata.

Kriterijum za odlučivanje o potrebi izrade studije o proceni uticaja na životnu sredinu (Lista II) za telekomunikacione sisteme je efektivna izračena snaga viša od 250 W. Efektivna izračena snaga za bazne stanice za mobilnu telefoniju opisuje snagu iz antena i u većini slučajeva je viša od 250 W, što znači da lokalne samouprave (LS) mogu za sve postojeće bazne stanice ili uvođenje novih tehnologija (na primer, kada se pored 2G dodaje 3G oprema), zahtevati izradu Studije o proceni uticaja na životnu sredinu. To predstavlja dug proces jer je prosek trajanja izrade i odobravanja Studije oko devet meseci. Efektivna izračena snaga preko 250W ne znači automatski da će nivoi polja biti veliki, već to zavisi od brojnih parametara opreme, načina instalacije, tipa lokacije i iz tog razloga se izrađuje Stručna ocena kojom se za svaku pojedinačnu lokaciju (baznu stanicu) prikazuju, očekivani nivoi polja u okolini planiranog izvora. Izrada Studije o proceni uticaja za zaštitu životne sredine tako delom duplira aktivnosti analizirane i predstavljene u Stručnoj oceni, što bitno usporava i ugrožava uvođenje novih 4G i 5G tehnologija. Važno je napomenuti da i kada Studije pokažu da je jačina električnog polja bazne stanice ispod dozvoljenih referentnih vrednosti polja, zahtevi operatora vrlo često bivaju odbijeni, ili im se uz zahtev zahtevaju i drugi dokazi koji nisu deo spiska u skladu sa članom 8. Zakona o proceni uticaja na životnu sredinu.

Uporedna praksa je pokazala da se u razvijenim zemljama EU, Nemačkoj, Finskoj, kao i u zemljama u regionu (npr. Hrvatska) telekomunikacioni objekti mobilne telefonije ne nalaze na Listi I i II, već se pre puštanja bazne stanice u rad LS dostavlja obaveštenje o njenom postavljanju kao izvora zračenja sa relevantnim merenjem. Operatori su obavezni da vrše redovna i vanredna merenja, a LS kontroliše rad izvora putem aktivnog inspeksijskog nadzora.

#### PREDLOG REŠENJA

Predlažemo da se izmeni Uredba o utvrđivanju Liste projekata za koje je obavezna procena uticaja (Lista I) i Liste projekata za koje se može zahtevati procena uticaja na životnu sredinu (Lista II) tako što će se telekomunikacioni objekti u potpunosti isključiti iz Liste II. Ovakvim izmenama bi se usvojila pozitivna praksa iz regiona da se telekomunikacioni objekti izbrišu iz liste II, a umesto izrade i odobravanja Studije propisala bi se obaveza operatora da dostavi obaveštenje lokalnim vlastima o nameri puštanja u rad bazne stanice uz adekvatna merenja i kontrolu kroz inspeksijski nadzor. Istovremeno, predlažemo da se i u drugim zakonima, između ostalog u Zakonu o nejonizujućem zračenju i Zakonu o javnom zdravlju, preciznije urede dodatne mere zaštite stanovništva.

#### PROPISI

- Zakon o proceni uticaja na životnu sredinu (Službeni glasnik RS br. 135/2004, 36/2009-58)
- Uredba o utvrđivanju Liste projekata za koje je obavezna procena uticaja na životnu i Liste projekata za koje se može zahtevati procena uticaja na životnu sredinu (Službeni glasnik RS br. 114/2008)

# 13. PROBLEMI U NADLEŽNOSTI VIŠE INSTITUCIJA

## MINISTARSTVO ZAŠTITE ŽIVOTNE SREDINE I ORGANI LOKALNE SAMOUPRAVE

### 13.15 USKLADITI PROPISE U OBLASTI ZAŠTITE OD NEJONIZUJUĆIH ZRAČENJA I OMOGUĆITI KVALITETNIJU USLUGU MOBILNE TELEFONIJE

#### OPIS PROBLEMA

Neosnovanim pozivanjem nadležnih organa, na načelo zabrane izlaganja izvoru nejonizujućeg zračenja i načelo srazmernosti iz Zakona, mobilnim operatorima se otežava, a negde i potpuno onemogućava da postave bazne stanice u urbanim sredinama. Naime, lokalne samouprave (LS) u većini slučajeva zahteve za postavljanjem baznih stanica odbijaju bez dokumentovane analize potencijalno štetnog uticaja u odnosu na koristi koje se dobijaju postavljanjem i korišćenjem baznih stanica mobilne telefonije. Odluke sa negativnim mišljenjem se donose uprkos činjenici da se redovno vrše merenja zračenja baznih stanica od strane nezavisnih laboratorija.

Zakon definiše izvor nejonizujućih zračenja od posebnog interesa kao izvor koji može biti opasan po zdravlje ljudi uzimajući u obzir najbolje dostupne naučne podatke. Proizvoljno tumačenje značenja izvora od posebnog interesa, često dovodi do zahteva da se u rezidencijalnim delovima LS uklone bazne stanice. Takođe, u lokalnim planskim dokumentima arbitrarno se unose ograničenja u vidu minimalno potrebne udaljenosti mesta postavljanja stanice u odnosu na objekte u blizini, iako za to ne postoji utemeljenje u Zakonu. Ovakva ograničenja ili čak i potpuna zabrana postavljanja, dovode do faktičke nemogućnosti pokrivanja urbanih zona mobilnim signalom ili onemogućavaju povećanje kapaciteta mobilnih mreža čime će i budući razvoj 5G tehnologije biti otežan.

Napominjemo da su ograničenja dozvoljenog nivoa elektromagnetnog polja u Srbiji čak dva i po puta strožija u odnosu na zemlje članice EU, dok su izmerene vrednosti često i desetstruko niže od maksimalno dozvoljenih.

#### PREDLOG REŠENJA

Predlažemo da se izmeni Zakon o zaštiti od nejonizujućih zračenja tako da se: a) Preciznije propišu granice primene Načela zabrana i Načela srazmernosti; b) Izmeni formulacija izvora od posebnog interesa tako da se formulacija “opasan po zdravlje ljudi” stavi u vezu sa marginom bezbednosti koju preporučuje ICNIRP (Međunarodna komisija za zaštitu od nejonizujućih zračenja) i koju je Evropska komisija usvojila Preporukom EU1999/519/EC, a koja predstavlja vrednosti koje su višedecenijskim naučnim studijama i analizama potvrđene kao bezbedne; c) Definišu zone zabranjene za izgradnju, i zone u kojima se bazne stanice mogu graditi uz uslov kontrole na dve godine ili minimalno godinu dana, kao i zone u kojima je kontrola minimalna.

Takođe, predlažemo izmene Pravilnika o izvorima nejonizujućih zračenja od posebnog interesa tako da se: a) Eksplicitno istakne da se za potrebe izvora nejonizujućih zračenja od posebnog interesa može izdati dozvola za puštanje u rad istih; b) Usaglasi vrednost referentnog graničnog nivoa jačine električnog polja izvora od posebnog interesa sa vrednostima propisanim u EU.

#### PROPISI

- Zakon o zaštiti od nejonizujućih zračenja (Službeni glasnik RS br. 36/2009)
- Pravilnik o granicama izlaganja nejonizujućim zračenjima (Službeni glasnik RS br. 104/2009)
- Pravilnik o izvorima nejonizujućih zračenja od posebnog interesa, vrstama izvora, načinu i periodu njihovog ispitivanja (Službeni glasnik RS br. 104/2009)

# 13. PROBLEMI U NADLEŽNOSTI VIŠE INSTITUCIJA

MINISTARSTVO POLJOPRIVREDE, ŠUMARSTVA I VODOPRIVREDE I MINISTARSTVO ZAŠTITE ŽIVOTNE SREDINE

13.16 UNAPREDITI SISTEM PREČIŠĆAVANJA I KONTROLE OTPADNIH VODA

## OPIS PROBLEMA

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

Takođe, pravno lic, ili preduzetnik koje ima postrojenja, koje ispušta svoje otpadne vode u recipijent ili javnu kanalizaciju, dužno je da donese Akcioni plan i Izveštaj o sprovođenju Akcionog plana ministarstvima nadležnim za poslove zaštite životne sredine i vodoprivrede, svake dve godine od dana donošenja Akcionog plana.

Problem regulative jeste da prilikom odluke o investiciji izgradnje postrojenja za prečišćavanje otpadnih voda ne postoji jasan putokaz za procedure, kao i da je nizak kapacitet prilikom planiranja izgradnje postrojenja i prilikom realizacije.

Postojeći sistem otpadnih voda ne odgovara potrebama kako u pogledu kapaciteta, tako i u pogledu tehničke opremljenosti i potrebnih standarda. Broj inspektora kako na republičkom tako i na lokalnom nivou je nedovoljan kako bi se sprovodila redovna kontrola provere otpadnih voda. Inspektori se oslanjaju na lokalni registar izvora zagađenja (dobro koncipirano, ali nedovoljno implemenirano u praksi). Takođe, inspektori nemaju kapaciteta da se bave savetodavnim poslovima, zatim na lokalnom nivou su evidentirana preklapanja komunalne inspekcije i inspekcije zaštite životne sredine, a i postoji preklapanje nadležnosti i sa vodoprivrednom inspekcijom.

## PREDLOG REŠENJA

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

- Izmenom regulative kreirati uslove koji omogućavaju da Akcioni planovi budu "praktični vodiči" za izgradnju nedostajućih postrojenja za prečišćavanje otpadnih voda.
- Obezbediti verifikaciju planova kod nadležnih organa i utvrditi formu koja će oslikavati realni putokaz za dostizanje potrebnog standarda u sistemu upravljanja otpadnim vodama.
- Pripremiti vodiče kroz procedure adekvatnog planiranja i izgradnje postrojenja za prečišćavanje otpadnih voda radi dostizanja obaveza u skladu sa Uredbom do 31. decembra 2025. godine i obezbediti aktivniju savetodavnu uslugu (pogotovo za mala i srednja preduzeća) i podsticajna sredstva. Neophodno je jačati kapacitete inspekcijских službi kroz:
  - Sprovođenje obuka inspektora uređene kroz Program stručnog usavršavanja;
  - Obezbeđivanje adekvatne opreme za obavljanje inspekcijског nadzora;
  - Nastavak koordinacije i saradnje srodnih inspekcija u oblasti otpadnih voda (koordinacija vodoprivrednih i inspektora zaštite životne sredine, sanitarnih inspektora i drugih). U skladu sa tim neophodno je izmeniti i dopuniti inspekcijску regulativu kako bi se otklonili postojeći problemi preklapanja nadležnosti.



NOVO

### PROPISI

- Uredba o graničnim vrednostima emisije zagađujućih materija u vode i rokovima za njihovo dostizanje (Službeni glasnik RS br. 67/11, ..., 01/2016)

# 13. PROBLEMI U NADLEŽNOSTI VIŠE INSTITUCIJA

## MINISTARSTVO DRŽAVNE UPRAVE I LOKALNE SAMOUPRAVE I ORGANI LOKALNE SAMOUPRAVE

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

#### OPIS PROBLEMA

U praksi je primećeno višestruko naplaćivanje odštetnih zahteva po osnovu iste povrede od ujeda pasa lotalica u više različitih jedinica lokalne samouprave (lice prijavljuje istu povredu u više različitih lokalnih samouprava, te vrši zloupotrebu ostvarujući više naknada po osnovu iste povrede). Ne postoje unificirane procedure odnosno smernice koje propisuju sastav, način rada i merila za donošenje odluka Komisija za naknadu štete od ujeda pasa lotalica, formiranih od strane lokalnih samouprava, što dovodi do različite prakse i oscilacija u stepenu uspešnog prepoznavanja pokušaja zloupotrebe i lažnog prijavljivanja ujeda pasa lotalica.

#### PREDLOG REŠENJA

Uspostaviti jedinstveni registar odštetnih zahteva i propisati podatake koji se unose u registar, kako bi se sprečila mogućnost da ista osoba podnosi odštetni zahtev po istom osnovu u više različitih gradova i opština i kako bi se omogućilo praćenje sprovođenja javnih politika u ovoj oblasti. Ministar državne uprave i lokalne samouprave treba da donese uputstvo ili smernice kojima će, u skladu sa najboljom praksom, definisati unificirane procedure koje propisuju sastav, način rada i merila za donošenje odluka Komisija za naknadu štete od ujeda pasa lotalica.

#### PROPISI

· *Pravilnici lokalnih samouprava o postupku i načinu rešavanja zahteva građana za naknadu štete nastale usled ujeda pasa lotalica*

# 13. PROBLEMI U NADLEŽNOSTI VIŠE INSTITUCIJA

## MINISTARSTVO UNUTRAŠNJIH POSLOVA I KANCELARIJA ZA IT I EUPRAVU

### 13.18 OMOGUĆITI DA SE PROMENA PREBAVALIŠTA U LIČNOJ KARTI ISTOVREMENO VRŠI I U DRUGIM LIČNIM DOKUMENTIMA

#### OPIS PROBLEMA

Veliki broj građana ne prijavljuje promenu prebivališta niti prijavu izmene boravišta usled toga što procedura podrazumeva fizički odlazak u prostorije MUP-a u mestu prebivališta i dostavu isprave kojom se dokazuje da je iznajmio/kupio stan u drugom gradu. Dodatno, adresa prebivališta je podatak koji se zahteva za brojne druge lične dokumente poput vozačke dozvole, zdravstvene kartice, ali i saobraćajne dozvole gde zapravo predstavlja deo koji je utisnut na samoj kartici, ne samo na čipu kartice.

Kako bi izmenilo adresu prebivališta lice mora proći kroz više procedura koje se trenutno odvijaju na sledeći način:

- 1) Lice mora da se pojavi lično u prostorijama MUP-a u mestu prebivališta i da podnese zahtev za promenu prebivališta;
  - 2) Tom prilikom je neophodno da dostavi: dokaz o uplaćenju taksi i dokaz na osnovu koga dokazuje promenu prebivališta (ugovor o zakupu stana, ugovor o kupoprodaji, ili drugi pravni osnov);
  - 3) Potrebno je da službenik MUP-a upiše novu adresu prebivališta na ličnoj karti, odnosno da se promeni lična karta u zavisnosti od toga da li je čipovana ili nečipovana;
  - 4) Lice dalje fizički odlazi da promeni adresu u vozačkoj dozvoli;
  - 5) Lice dalje fizički odlazi da promeni adresu u zdravstvenoj knjižici.
  - 6) Lice dalje fizički odlazi kako bi zamenilo saobraćajnu dozvolu.
- Zbog ovako komplikovanih procedura, iako su zakonske odredbe jasne, građani izbegavaju da prijave promenu prebivališta što dovodi do toga da država ne zna koliko građana živi u kom gradu/opštini trajno ili privremeno.

#### PREDLOG REŠENJA

Čl.9, 103. i 215. Zakona o opštem upravnom postupku propisano je da je organ dužan da po službenoj dužnosti vrši uvid u podatke o činjenicama neophodnim za odlučivanje o kojima se vodi službena evidencija, da ih sam pribavlja i obrađuje. Imajući ovo u vidu potrebno je omogućiti da jednom prijavljena izmena prebivališta bude upisana na svim potrebnim dokumentima istovremeno.

Najpre je potrebno omogućiti da se zahtev za promenu prebivališta može dostaviti i elektronskim putem uz dostavljanje pravnog osnova kao dokaza za promenu adrese/prebivališta. Nakon što je promena prebivališta elektronski odobrena, neophodno je da lice fizički dođe u prostorije MUP-a kako bi se ovaj podatak upisao najpre na čip lične karte. Međutim, s obzirom da je ovo podatak koji se upisuje na brojnim ličnim dokumentima građana, potrebno je omogućiti da se istovremeno na šalteru MUP-a adresa prebivališta upiše i na preostalim ličnim dokumentima, odnosno njihovim čipovima.

Takođe, predlažemo da se izmeni član 15. Pravilnika o registraciji motornih i priključnih vozila tako da se izbriše obaveza da se na prednjoj strani saobraćajne dozvole upisuje prebivalište vlasnika, odnosno korisnika automobila, i da se isti podatak, ukoliko je potreban, upisuje u čip saobraćajne dozvole po automatizmu prilikom unosa tog podatka u ličnu kartu. Dodatno, neophodno je informaciju o novoj adresi prebivališta proslediti i svim registrima koji vode ovaj podatak bez obaveze lica da ovu izmenu vrši u svim evidencijama i registrima poput npr. zdravstvenog kartona.

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

#### PROPISI

- Zakon o Centralnom registru stanovništva (Službeni glasnik RS br. 17/2019)
- Uredba o načinu preuzimanja, razmene podataka, pristupa i zaštiti podataka sadržanih u Centralnom registru stanovništva, kao i drugim tehničkim pitanjima od značaja za vođenje Centralnog registra stanovništva (Službeni glasnik RS br. 68/2019)
  - Zakon o prebivalištu i boravištu građana (Službeni glasnik RS br. 87/2011)
    - Zakon o ličnoj karti (Službeni glasnik RS br. 62/2006 i 36/2011)
  - Zakon o zdravstvenom osiguranju (Službeni glasnik RS br. 107/05, ...,10/1625)
- Pravilnik o ispravi o zdravstvenom osiguranju i posebnoj ispravi za korišćenje zdravstvene zaštite (Službeni glasnik RS br. 68/2006, ...,44/2018 - dr. zakon)
- Pravilnik o registraciji motornih i priključnih vozila (Službeni glasnik RS br 69/10, ...,87/2020)



# 14. NARODNA BANKA SRBIJE

## 14.1 UKINUTI SUVIŠNU BIROKRATIJU U DEVIZNOM POSLOVANJU

### OPIS PROBLEMA

Zakon o deviznom poslovanju nasleđen je iz prethodnog uređenja i njegov prevenstveni cilj je da reguliše devizno poslovanje i platni promet po osnovu spoljnotrgovinskih poslova u Srbiji. Na osnovu Zakona doneta su i 33 podzakonska akta što nesumnjivo dovodi do preterane birokratizacije poslovanja, koje je praćeno i njihovim čestim promenama čime se stvara veća pravna nesigurnost. Pritom, Zakon nije ispratio savremene tendencije poslovanja pa nije omogućio slobodnu elektronsku trgovinu i dostupnost različitih finansijskih izvora, a restriktivnim odredbama (sve što nije predviđeno u Zakonu smatra se zabranjenim) onemogućava pojedine tipove finansijskih transakcija, čime direktno utiče na investiciona ulaganja u zemlji i poslovanje sa inostranstvom. Glavne nedostatke ovog Zakona možemo podeliti u četiri segmenta:

- 1) Netransparentnost propisa usled čestih izmena 33 podzakonskih akata koje je teško pratiti;
- 2) Obavezu prethodnog izveštavanja koje se u praksi pretvorilo u prethodnu deviznu dokumentarnu kontrolu od strane NBS, koja nije javno dostupna;
- 3) Restriktivne formulacije odredbi Zakona;
- 4) Administrativno opterećenje kroz deviznu dokumentarnu kontrolu koja usporava poslovanje.

Ograničavajuće odredbe Zakona mogu se prepoznati i iz sledećih primera:

- Pravna lica sa državnim kapitalom moraju pribaviti saglasnost Vlade za realizaciju prenosa dugovanja i potraživanja, naplate, ili plaćanja drugom nerezidentu, a ne nerezidentu kome se duguje odnosno od koga se potražuje. Ovim se kompanija dovodi u nepovoljni položaj u odnosu na konkurenciju prilikom zaključivanja i realizacije istih ili sličnih poslova sa ino partnerima i/ili ino kreditorima.
- Izveštavanje o SDI rezidenata u inostranstvo, primorava obveznike da u roku od 10 dana po isteku kvartala dostave izveštaje NBS, što je veoma kratak rok za kompanije koje imaju veći broj zavisnih društava u inostranstvu i za koje je potrebno izvršiti kompleksnu konsolidaciju. Napominjemo da istovremeno postoji i ex ante devizna dokumentarna kontrola za pojedinačne transakcije koje NBS različito tumači i "odobrava".
- Kreditiranje u devizama između rezidenata nije dozvoljeno za otplatu ranije korišćenih kredita iz inostranstva.

### PREDLOG REŠENJA

Predlažemo da se postojeći Zakon o deviznom poslovanju zameni novim, uz istovremene izmene drugih sektorskih propisa tako da se odredbe koje se ne odnose na devizno poslovanje prenesu u matične propise. Novi Zakon o deviznom poslovanju treba usvojiti tako da se:

- 1) Ograničenja propišu samim Zakonom, a način primene Zakona podzakonskim aktima;
- 2) Ukinu prethodna devizna dokumentarna kontrola, a posebno obaveza registracije kreditnih poslova sa inostranstvom, kao i da se omogućí liberalizacija garancijskih poslova, čime bi se olakšao platni promet sa inostranstvom;
- 3) Ukinu upotreba šifara plaćanja kao preduslov za obavljanje transakcije;
- 4) Omogućí prenos i prebijanje potraživanja i dugovanja u poslovanju sa inostranstvom;
- 5) Uvede naknadno izveštavanje, čime bi se liberalizovali depozitni poslovi u inostranstvu;
- 6) Ukinu obaveza naknadnog izveštavanja NBS za pravna lica sa državnim kapitalom iz člana 7. stav 4, člana 20. stav 4. i člana 33. stav 5 Zakona;
- 7) Produži rok za dostavu D1 2 izveštaja na minimum 30 dana (Odluka i Uputstvo za sprovođenje Odluke o obavezí izveštavanja u poslovanju sa inostranstvom);
- 8) Dozvoli kreditiranje u devizama između rezidenata za otplatu ranije korišćenih kredita iz inostranstva.

### PROPISI

- Zakon o deviznom poslovanju (Službeni glasnik RS br. 62/2006),..., 30/2018)

# 14. NARODNA BANKA SRBIJE

## 14.2 UKINUTI OBAVEZU IZVEŠTAVANJA O POSLOVANJU SA INOSTRANSTVOM

### OPIS PROBLEMA

Članom 37. Zakona o deviznom poslovanju propisano je da Narodna banka Srbije propisuje rezidentima obavezu izveštavanja o plaćanju, naplaćivanju i prenosu po poslovima platnog prometa iz čl. 32. i 34. Zakona.

Odlukom o obavezi izveštavanja u poslovanju sa inostranstvom propisano je da su Rezidenti (obveznici izveštavanja) dužni da Narodnoj banci Srbije dostavljaju izveštaje u poslovanju sa inostranstvom, između ostalog i po osnovu direktnih investicija nerezidenata u zemlji, i direktnih investicija rezidenata u inostranstvu.

Uputstvom NBS za sprovođenje napred navedene odluke u tački 4. propisano je da su obveznici izveštavanja dužni da popunjene obrasce dostave najkasnije deset dana posle isteka izveštajnog perioda.

Ovi propisi nameću obavezu pravnim subjektima da izveštavaju NBS, na kraju svakog tromesečja, o stanju pozicija čak i kada nije bilo promena (da vrši tzv. kursiranje) što predstavlja nepotrebno opterećenje za privredu u administrativnom smislu.

U praksi ova regulativa stvara velike, a nepotrebne troškove, naročito kada je u pitanju obaveza privrednih subjekata sa inostranim ulogom da tromesečno izveštavaju NBS o stanju kapitala, iako na kapitalu ne postoje promene. Pravilo je da obveznici ne znaju da postoji ova obaveza i da saznaju da su prekršili ove propise tek kada Narodna banka Srbije ili drugi organi kontrole protiv njih pokrenu prekršajne postupke.

### PREDLOG REŠENJA

Izmeniti Zakon o deviznom poslovanju tako što će se brisati član 37. čime će se ukinuti prevaziđena zakonska obaveza rezidenata da izveštavaju NBS o poslovanju sa inostranstvom. Staviti van snage:

- Odluku o obavezi izveštavanja u poslovanju sa inostranstvom (Službeni glasnik RS br. 87/2009);
- Uputstvo za sprovođenje Odluke o obavezi izveštavanja u poslovanju sa inostranstvom (Službeni glasnik RS br. 87/2009).

Do usvajanja gore predložene izmene Zakona o deviznom poslovanju izmeniti Odluku o obavezi izveštavanja u poslovanju sa inostranstvom tako da se obaveštavanje ne odnosi na uloge u privredna društva u Srbiji, s obzirom da su ti uložnici već evidentirani u Registru privrednih subjekata koji vodi Agencija za privredne registre i kao takvi su javno dostupni putem interneta.

#### PROPISI

- Zakon o deviznom poslovanju (Službeni glasnik RS br. 62/2006, ..., 30/2018)
- Odluka o obavezi izveštavanja u poslovanju sa inostranstvom (Službeni glasnik RS br. 87/2009, 40/2015)
- Uputstvo za sprovođenje Odluke o obavezi izveštavanja u poslovanju sa inostranstvom (Službeni glasnik RS br. 87/2009, 40/2015)

## 14. NARODNA BANKA SRBIJE

### 14.3 POJEDNOSTAVITI OBAVEŠTAVANJE NBS O NAMERAVANOM USTUPANJU POTRAŽIVANJA

#### OPIS PROBLEMA

Saglasno Odluci NBS o upravljanju rizicima banke, banke su dužne da u svakom pojedinačnom slučaju dva puta obaveštavaju NBS o nameravanom ustupanju potraživanja – jednom o nameri i drugi put nakon zaključenja ugovora, uz poštovanje navedenih rokova. U članu 42a stav 4. Odluke NBS o upravljanju rizicima banke navedeno je da je banka dužna da obavesti NBS o nameravanom ustupanju najkasnije 30 dana pre zaključenja ugovora o tom ustupanju i da joj uz to obaveštenje dostavi sledeću dokumentaciju:

- 1) Odluku nadležnog organa banke o ustupanju;
  - 2) Osnovne podatke o licu kome banka namerava da ustupi potraživanje (poslovno ime, sedište i matični broj lica, podatke o vlasničkoj strukturi i o članovima organa upravljanja tog lica), s naznakom da li je reč o licu povezanom s bankom;
  - 3) Nacrt ugovora o ustupanju, s datumom planiranog zaključenja, odnosno izvršenja ugovora;
  - 4) Rezultate procene iz stava 4. ove tačke;
  - 5) Podatke o bruto knjigovodstvenoj vrednosti potraživanja koje se ustupa i o iznosu ispravke vrednosti tog potraživanja;
  - 6) Podatke o tome da li se ustupanje vrši uz naknadu, o vrednosti ove naknade u apsolutnom iznosu, odnosno procenualno od vrednosti potraživanja koje se ustupa umanjenoj za ispravku vrednosti, kao i podatke da li banka posredno ili neposredno obezbeđuje sredstva koja se koriste za plaćanje te naknade;
  - 7) Podatke o klasifikaciji potraživanja koja se ustupaju.
- Propisano je i da ako banka datum planiranog zaključenja, odnosno izvršenja ugovora izmeni nakon dostavljanja obaveštenja NBS, dužna je da o ovoj promeni obavesti NBS. Banka je dužna da o izvršenom ustupanju obavesti NBS u roku od pet dana od dana ustupanja.

#### PREDLOG REŠENJA

Potrebno je pojednostaviti proceduru prilikom podnošenja obaveštavanja NBS o nameravanom ustupanju potraživanja prema Odluci NBS o upravljanju rizicima i to:

- Smanjiti dokumentaciju iz tačke 42a stav 4. u smislu da prilikom obaveštavanja nije potrebno dostaviti nacrt ugovora sa planiranim datumom zaključenja, jer takav podatak ne mora postojati u tom trenutku;
- Produžiti rok za dostavljanje naknadnog obaveštenja o ustupanju;
- Omogućiti bankama da elektronskim putem dostave predviđenu traženu dokumentaciju i potpisan ugovor.

*Izmenama Odluke o upravljanju rizicima banke s kraja 2019. godine omogućeno je da se obaveštenje o ustupanju potraživanja dostavlja i elektronskim putem u skladu sa uputstvom NBS koje se objavljuje na veb sajtu NBS. Međutim, preostale preporuke nisu realizovane.*



#### PROPISI

- Odluka o upravljanju rizicima banke (Službeni glasnik RS br. 45/11,..., 67/2020)

# 14. NARODNA BANKA SRBIJE

## 14.4 UKINUTI PRAKSU NEREGISTROVANJA UGOVORA O INO KREDITU USLED VISOKE KAMATNE STOPE

### OPIS PROBLEMA

Kada nerezident odobrava rezidentu finansijski kredit uz obavezu vraćanja istog sa kamatom, o navedenom ugovoru potrebno je izvestiti NBS. Kao dokaz da je NBS izveštena služi broj pod kojim se zavodi ugovor u knjigama NBS. NBS ne donosi nikakve formalne odluke u ovom postupku, a kako je reč o administrativnoj proceduri bez ovlašćenja NBS da odlučuje o valjanosti samog ugovora. Banke nisu ovlašćene da dozvole prenos sredstava dok ne dobiju potvrdu NBS da je sprovedeno zavođenje ugovora u knjige NBS, i ne dobiju zavodni broj ugovora.

U praksi se dešava da NBS neformalno odbija da izvrši "registraciju" ino kredita iz razloga što je kamatna stopa "previsoka". Navedena zabrana se do ove godine odnosila samo na povezane kompanije, dok se počev od ove godine ona odnosi na sve. NBS ne dozvoljava ugovaranja kamatne stope više od 2,5% na godišnjem nivou sa obrazloženjem da je prosečna kamatna stopa na kreditna zaduženja u 2019. godini iznosi 2,09%, te da iznos kamatne stope ne sme biti znatno viši. Ukoliko je reč o višem iznosu NBS smatra da joj se mora dokazati osnovanost ovakvog uvećanja.

Ovakvo postupanje NBS predstavlja prekoračenje zakonskih ovlašćenja. Dodatno, imajući u vidu da zakon ne poznaje registraciju već samo izveštavanje, NBS ne donosi nikakvu formalnu odluku u ovim slučajevima (jer ne bi bila zakonita), već odbijanje da registruje kredit izražava kroz nedodeljivanje broja ugovoru. Kao posledica navedenog je okolnost da banke ne mogu da sprovedu transakciju.

### PREDLOG REŠENJA

Predlažemo da se ukine važeći i donese potpuno nov Zakon o deviznom poslovanju, koji će novčane transakcije sa inostranstvom urediti na moderan način, bez uskraćivanja prava privatnim licima da vrše novčane transakcije u skladu sa svojim potrebama, a u slučaju kada su te transakcije predmet evidentiranja, a ne kontrole od strane Narodne banke Srbije (NBS). Do tada, je potrebno Odlukom o izveštavanju o kreditnim poslovima sa inostranstvom propisati sledeće odredbe:

- Precizirati da se NBS ne sme baviti pitanjem kamatne stope koja se ugovara po ino kreditima, jer time izlazi iz okvira svojih nadležnosti;
- Precizirati da se izveštavanje NBS vrši isključivo putem maila, koji poslovna banka dostavlja NBS, bez obaveze dostavljanja originalne dokumentacije;
- Precizirati obavezu NBS da odmah po prijemu zahteva dodeli zavodni broj ugovorima i da o istom izvesti banku putem maila, u roku od jednog dana od dana prijema zahteva od banke putem maila;
- Precizirati da ukoliko NBS ne dostavi zavodni broj ugovora u propisanom roku, da će se smatrati da je taj broj dodeljen i da NBS mora pristupiti sprovođenju transakcije - prenosa novca po tom osnovu.

*Izmenama i dopunama Odluke o izveštavanju o kreditnim poslovima sa inostranstvom u 2020. godini omogućeno je dostavljanje obrazaca u elektronskom obliku u uslovima vanrednog stanja koje je proglašeno zbog pandemije COVID-19. Međutim, istom Odlukom predviđeno je da u roku od 10 dana od prestanka vanrednog stanja rezidenti imaju obavezu da dokumentaciju koju su dostavili u elektronskom obliku dostave i u originalu. Dodatno, nijedna od preostalih preporuka nije realizovana.*

### PROPISI

- Zakon o deviznom poslovanju (Službeni glasnik RS br. 62/2006, 31/2011, 119/2012, ..., 30/2018)
- Odluka o izveštavanju o kreditnim poslovima sa inostranstvom (Službeni glasnik RS br. 56/2013, ..., 42/2020)
- Odluka o načinu i uslovima korišćenja finansijskih kredita iz inostranstva za namene iz člana 21. stav 2. Zakona o deviznom poslovanju (Službeni glasnik RS br. 6/2013, ..., 32/2018)

# 15. ORGANI LOKALNE SAMOUPRAVE

## 15.1 IZJEDNAČITI CENE KOMUNALNIH USLUGA ZA RAZLIČITE KATEGORIJE KORISNIKA

### OPIS PROBLEMA

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

Međutim, cene komunalnih usluga u većini gradova i opština u Srbiji se razlikuju za građane i za pravna lica tako da pravna lica plaćaju znatno višu cenu (najčešće dvostruko).

Bez obzira koji su razlozi ovakvog stanja, činjenica je da su preduzetnici i privrednici u mnogim gradovima i opštinama opterećeni nepotrebnim troškovima zbog neprimenjivanja Zakona od strane lokalnih organa, iako je od donošenja Zakona prošlo pet godina. Pojedinačne lokalne samouprave poput Grada Šapca u 2018. godini izjednačile su cene za uslugu iznošenja smeća za privredu i građane i time postale primer dobre prakse. Međutim, problem se sistemski još uvek nije rešio.

### PREDLOG REŠENJA

Pokrenuti inicijativu kod ministarstva nadležnog za komunalne delatnosti da utiče na jedinice lokalne samouprave u pogledu pune primene Zakona o komunalnim delatnostima. Izminiti odluke jedinica lokalne samouprave o obavljanju komunalnih usluga krajnjim korisnicima (snabdevanje vodom za piće, prečišćavanje i odvođenje atmosferskih i otpadnih voda, proizvodnja i distribucija toplotne energije, upravljanje komunalnim otpadom, upravljanje javnim parkiralištima, upravljanje pijacama, dimničarske usluge, distribucija prirodnog gasa) tako da se njima u celini ukinu razlike u cenama između različitih kategorija potrošača za istu uslugu.

#### PROPISI

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

# 15. ORGANI LOKALNE SAMOUPRAVE

## 15.2 IZMENITI ODLUKE O BRENDIRANJU SUNCOBRANA U UGOSTITELJSKIM OBJEKTIMA

### OPIS PROBLEMA

Članom 21. stav 2. Odluke o postavljanju bašte ugostiteljskog objekta na teritoriji grada Beograda propisano je da se na elementima bašte postavljene na površini pešačke zone i na javnoj površini prostorne kulturno-istorijske celine ne mogu isticati oglasne poruke.

Članom 27. stav 4. Odluke o postavljanju bašte ugostiteljskog objekta na teritoriji grada Beograda propisano je da je senilo (suncobran) jednobožno i po pravilu bele, crne ili bež boje ili u tonovima između njih.

Ovakvim rešenjem je, osim limitiranja u pogledu izbora boja, ukinuta mogućnost brendiranja senila (suncobrana) u ugostiteljskim objektima u Beogradu koji se nalaze na površini pešačke zone i javnoj površini prostorne kulturno-istorijske celine. Usled toga, kompanije koje se bave izradom reklamnih suncobrana – proizvođači pića, gube interes da snabdevaju ugostiteljske objekte suncobranima. Kao posledica ovakvog regulisanja ugostiteljski objekti u Beogradu su dodatno opterećeni izradom novih suncobrana ili rizikuju da u potpunosti ostanu bez suncobrana u letnjim mesecima.

Slična praksa počinje da se primenjuje i u drugim jedinicama lokalne samouprave u Srbiji.

### PREDLOG REŠENJA

Izmeniti član 21. Odluke o postavljanju bašte ugostiteljskog objekta na teritoriji grada Beograda tako da se dozvoli brendiranje suncobrana, uz poštovanje ograničenja u pogledu položaja i maksimalnih dimenzija logotipa proizvođača.

#### PROPISI

- Odluka o postavljanju bašte ugostiteljskog objekta na teritoriji grada Beograda (Službeni glasnik grada Beograda br. 11/2014, ..., 26/2019)

# ANEKS 1: REŠENE PREPORUKE SIVE KNJIGE U 2020.

## 1. MINISTARSTVO FINANSIJA

### 1.27 USPOSTAVITI ELEKTRONSKI POSTUPAK JAVNIH NABAVKI

#### OPIS PROBLEMA

Nedovoljna transparentnost, kao problem koji se stalno ističe, i korupcija u javnim nabavkama koja isisava ionako nedovoljna sredstva iz javnih izvora, rezultira nekvalitetnim javnim radovima i podriiva poverenje građana i preduzeća u državu. Novim Zakonom o javnim nabavkama uveden je elektronski postupak javnih nabavki koji obuhvata sve faze od planiranja do kontrole izvršenja ugovora. Komunikacija između naručioca i ponuđača obavlja se elektronskim sredstvima, putem jedinstvenog portala putem kojeg će se sprovesti sve javne nabavke u Republici Srbiji uključujući i jedinice lokalne samouprave.

Ipak, u donetom propisu potrebne su dodatne garancije transparentnosti, među kojima je postupak otvaranja ponuda u elektronskoj licitaciji. Članom 72. stav 5. Zakona o javnim nabavkama propisano je da otvaranje ponuda, u slučaju kada naručilac primenjuje elektronsku licitaciju, nije javno i naručilac je dužan da poziv za učešće u elektronskoj licitaciji dostavi posebno svakom ponuđaču i uz poziv priloži rezultat početne ocene njegove ponude, ne otkrivajući informacije o drugim ponuđačima, a u stavu 10. da elektronska licitacija ne sme da započne pre isteka dva radna dana od dana slanja poziva za učešće u elektronskoj licitaciji. Stavom 14. propisano je da naručilac ne sme da otkrije identitet ponuđača do završetka elektronske licitacije.

Ovakvo postupanje suprotno je sa članom 140. Zakona o javnim nabavkama, koji propisuje da je otvaranje ponuda javno.

#### PREDLOG REŠENJA

Predlažemo da se izmenama Zakona uvažavaju sledeće smernice:

- Sve nabavke se objavljuju na portalu;
- Ponuđači podnose ponude elektronski, uz zaključavanje ponuda do isteka roka za podnošenje ponuda (uvid u ponude nema niko dok ne istekne rok za podnošenje ponuda);
- U trenutku isticanja roka sve ponude postaju javne (uz zaštitu podataka značajnih za zaštitu konkurencije);
- Odluka o dodeli je javna;
- Informacije o komisijama za odlučivanje o javnim nabavkama su javne;
- Ugovori i aneksi ugovora su javni;
- Ocene ponuda su javne;
- Ocene kvaliteta usluge ili proizvoda nakon okončanja ugovora su u online sistemu (reference izvršioca usluge);
- Obavezna je interna kontrola izvršenja ugovornih obaveza.

*Zakonom o javnim nabavkama iz 2019. godine predviđeno je uvođenje Portala javnih nabavki preko koga će se elektronski sprovesti javne nabavke. Odredbe zakona počele su sa primenom od 1. jula 2020. godine čime je preporuka skoro u potpunosti reallizovana. Sva komunikacija između naručioca i potencijalnih dobavljača od trenutka objave poziva, preko podnošenja ponuda do sklapanja ugovora se obavlja se putem portala javnih nabavki ([jnportal.ujn.gov.rs](http://jnportal.ujn.gov.rs)).*

*Iako postoje još neke nedoumice u vezi efikasnosti i transparentnosti javnih nabavki u Srbiji (posebno u vezi kriterijuma za ocenu ponuda, kao i praćenja izvršenja ugovora i kvaliteta ugovorenih usluga), s obzirom da u julu 2021. ističe godinu dana od primene novog sistema javnih nabavki, NALED će, kroz projekat PRO GROWTH koji podržava švedska Vlada, uraditi analizu primene te će se u sledećem izdanju Sive knjige naći eventualne preporuke za unapređenje zakonskog okvira ili načina primene.*



**REŠENO**

#### PROPISI

- Zakon o javnim nabavkama (Službeni glasnik RS br. 91/2019)

## 5. MINISTARSTVO GRAĐEVINARSTVA, SAOBRAĆAJA I INFRASTRUKTURE

### 5.1 UREDITI DOSTAVU REŠENJA KATASTRA PUTEM POŠTANSKOG OPERATERA

#### OPIS PROBLEMA

Članom 72. Zakona o opštem upravnom postupku (ZUP) detaljno je propisan način na koji se vrši dostava preko službenog lica ili poštanskog operatera. U slučaju da dostavljač ne zatekne primaoca pošilje na adresi dva puta u roku od 24h on sačinjava obaveštenje koje između ostalog propisuje gde i u kom roku primalac može preuzeti svoju pošiljku.

Zakonom o postupku upisa u katastar nepokretnosti i vodova, članom 39. propisano je da se rešenje koje služba donosi po službenoj dužnosti dostavlja preporučenom pošiljkom licima koja su isprave za upis podnela preko javnog beležnika u formi odštampanog primerka elektronskog dokumenta koji mora biti overen u skladu sa zakonom koji uređuje elektronsko poslovanje, osim u slučaju da lice zatraži dostavu elektronskim putem.

Istim članom propisano je da ako dostava na adresu nije mogla biti izvršena, u tom slučaju se odluka dostavlja javnim saopštenjem na internet stranici Zavoda i istovremeno ističe na oglasnoj tabli nadležne službe, a rešenje se smatra dostavljenim protekom roka od osam dana od dana isticanja na internet stranici i oglasnoj tabli. S obzirom na to da ministar Pravilnikom nije bliže propisao način dostave, primenjuju se odredbe ZUP-a.

Kao posledica ovakvih propisa Republički geodetski zavod, ali i građani i privreda imaju sledeće probleme:

- Prema evidencijama RGZ-a više od 90% rešenja ne uspevaju biti uručena te se vraćaju direktno RGZ-u (kako bi ih istakli na internet strani i oglasnoj tabli) što dodatno oprerećuje kapacitete RGZ-a;
- Stranke ne dobijaju rešenja i stiču utisak da katastar ne ispunjava propisane rokove;
- Stranke ne dobijaju rešenja pa ne izvršavaju uplatu propisanih taksi jer je u rešenju naveden poziv na broj i instrukcija za uplatu takse pa se time smanjuje prihod budžeta.

#### PREDLOG REŠENJA

Predlažemo da se izmeni član 39. Zakona o postupku upisa u katastar nepokretnosti i vodova tako:

- Da se dostava uredi tako da poštanski operater nakon prvog neuspešnog pokušaja dostave ostavlja primaocu obaveštenje o pristigloj pošti, tako da stranka može u roku od 15 dana da ga preuzme iz pošte. Tek po isteku ovog roka pošiljka bi trebalo da se vrati nadležnom organu (RGZ-u);
- Da se dostava vrši i u jedinstveno elektronsko sanduče;
- Da se dostava vrši (u momentu kada se rešenje izradi) i objavom na sajtu RGZ te da se smatra dostavljenim najkasnije 30 dana nakon objavljivanja na sajtu.

Takođe, predlažemo i da se revidira Član 72. Zakona o opštem upravnom postupku i uredi na gore predloženi način, čime će se unificirati način dostave u svim postupcima.

*Izmenama člana 39. Zakona o postupku upisa u katastar nepokretnosti i vodova iz 2020. godine omogućeno je da se rešenja koje izdaje RGZ dostave u vidu elektronskog dokumenta u jedinstveni elektronski sandučić građana. Ukoliko lice nema otvoren nalog na portalu eUprave dostava se vrši u formi odštampanog primerka elektronskog dokumenta preporučenom pošiljkom preko poštanskog operatera. Preporuke u vezi sa rokovima za vraćanje pošiljke nadležnom organu u slučaju da ih primalac ne primi prilikom prve isporuke su u skladu sa preporučenim, kao i rokovi za objavu rešenja na sajtu RGZ-a.*



#### PROPISI

- Zakon o postupku upisa u katastar nepokretnosti i vodova (Službeni glasnik RS br. 41/2018, ..., 15/2020)
- Zakon o opštem upravnom postupku (Službeni glasnik RS br. 18/2016, 85/2018)



## ANEKS 2: PREPORUKE SIVE KNJIGE 2008-2020.

### PREGLED PREPORUKA SIVE KNJIGE 2008-2020.

SIVA KNJIGA	BROJ PREPORUKA*	REŠENO	DELIMIČNO REŠENO	NOVO
1	55	0	0	55
2	75	2	0	20
3	75	5	2	-
4	80	14	9	12
5	76	6	8	22
6	100	7	10	29
7	100	11	3	15
8	100	3	0	15
9	100	6	3	22
10	100	8	4	20
11	100	8	9	31
12	100	2	11	27
<b>UKUPNO</b>		<b>72</b>	<b>59</b>	<b>268</b>

\* Napomena: najveći deo nerešenih preporuka je prenošen u naredna izdanja. Deo nerešenih preporuka usled zastarelosti problema ili promenjenih okolnosti nije ušao u nova izdanja.

**PREGLED REŠENIH I DELIMIČNO REŠENIH PREPORUKA SIVE KNJIGE 2008-2020.**

BR.	PREPORUKA	STATUS	IZDANJE	GOD. REŠAVANJA
1	Registracija poslovnih udruženja zdravstvenih ustanova i privatne prakse	Rešeno	Siva knjiga 2	2010.
2	Zahtev da izvodi iz evidencija o ličnim stanjima ne budu stariji od šest meseci	Rešeno	Siva knjiga 2	2010.
3	Evidentiranje zaključenih spoljnotrgovinskih sporazuma	Delimično rešeno	Siva knjiga 3	2011.
4	Kontingenti za uvoz	Rešeno	Siva knjiga 3	2011.
5	Nepriznanje troškova po osnovu rezerviranja naknada i drugih beneficija zaposlenim u poreskom bilansu za utvrđivanje poreza na dobit	Rešeno	Siva knjiga 3	2011.
6	Vođenje evidencije prometa u trgovini	Rešeno	Siva knjiga 3	2011.
7	Zaštita potrošača	Rešeno	Siva knjiga 3	2011.
8	Svakodnevno popunjavanje putnih naloga za sva vozila i njihova evidencija i čuvanje	Delimično rešeno	Siva knjiga 3	2011.
9	Obaveza prijavljivanja ulaska stranaca u zemlju	Rešeno	Siva knjiga 3	2011.
10	Carinska procedura za besplatne kataloge	Rešeno	Siva knjiga 4	2012.
11	Dostavljanje godišnjeg finansijskog izveštaja	Rešeno	Siva knjiga 4	2012.
12	Evidencija poreza i doprinosa na zarade	Delimično rešeno	Siva knjiga 4	2012.
13	Korišćenje carinskog terminala	Rešeno	Siva knjiga 4	2012.
14	Nemogućnost dobijanja potvrda o izvršenoj poreskoj obavezi elektronskim putem	Delimično rešeno	Siva knjiga 4	2012.
15	Obavezna uplata pazara	Rešeno	Siva knjiga 4	2012.
16	Overa obrazaca o isplaćenim zaradama	Delimično rešeno	Siva knjiga 4	2012.
17	Promena podataka u rešenju o registrovanju privrednog subjekta	Delimično rešeno	Siva knjiga 4	2012.
18	Registracija privrednih društava – dobijanje PIB-a	Rešeno	Siva knjiga 4	2012.
19	Blagajnički maksimum	Rešeno	Siva knjiga 4	2012.
20	Registracija medicinskih sredstava	Rešeno	Siva knjiga 4	2012.
21	Dugotrajna procedura dobijanja građevinske dozvole	Delimično rešeno	Siva knjiga 4	2012.
22	Problem vlasništva nad zemljištem u Republici Srbiji	Rešeno	Siva knjiga 4	2012.
23	Prenos delatnosti preduzetnika na drugo fizičko lice	Rešeno	Siva knjiga 4	2012.
24	Obavezno obeležavanje putničkih vozila	Rešeno	Siva knjiga 4	2012.
25	Zahtev da izvodi iz evidencije o ličnim stanjima ne budu stariji od šest meseci	Rešeno	Siva knjiga 4	2012.
26	Obaveza prijavljivanja stranaca po dolasku u zemlju	Delimično rešeno	Siva knjiga 4	2012.
27	Registracija vozila	Delimično rešeno	Siva knjiga 4	2012.
28	Overa potpisa i ugovora	Rešeno	Siva knjiga 4	2012.
29	Poslovanje preduzetnika za vreme bolovanja osnivača	Delimično rešeno	Siva knjiga 4	2012.
30	Postupanje nadležnih organa prilikom gašenja privrednog subjekta	Rešeno	Siva knjiga 4	2012.
31	Procedura prijave zaposlenih na obavezno osiguranje	Rešeno	Siva knjiga 4	2012.
32	Izveštavanje o poslovanju sa inostranstvom	Delimično rešeno	Siva knjiga 4	2012.
33	Propisati da se obračun PDV-a vrši na dan kada je izvršen promet robe i usluga	Delimično rešeno	Siva knjiga 5	2013.
34	Ukinuti obavezu obaveštavanja o promeni podataka o PDV obvezniku	Rešeno	Siva knjiga 5	2013.

35	Pojednostaviti otvaranje računa u poslovnoj banci	Rešeno	Siva knjiga 5	2013.
36	Ukinuti obavezu plaćanja lokalne komunalne takse za isticanje firme na poslovnom prostoru	Rešeno	Siva knjiga 5	2013.
37	Pojednostaviti proceduru određivanja lokalnih komunalnih taksi i naknade za korišćenje građevinskog zemljišta	Delimično rešeno	Siva knjiga 5	2013.
38	Ukinuti obavezu evidentiranja zaključenih spoljnotrgovinskih poslova	Rešeno	Siva knjiga 5	2013.
39	Pojednostaviti proceduru za ostvarivanje nadoknade zarade za vreme bolovanja	Delimično rešeno	Siva knjiga 5	2013.
40	Potvrda o izvršenoj kontroli serije leka	Rešeno	Siva knjiga 5	2013.
41	Pojednostaviti ostvarivanje prava na porodijsku nadoknadu	Delimično rešeno	Siva knjiga 5	2013.
42	Pojednostaviti proceduru prijave zaposlenih na obavezno osiguranje	Delimično rešeno	Siva knjiga 5	2013.
43	Ubrzati proceduru pribavljanja građevinske dozvole	Delimično rešeno	Siva knjiga 5	2013.
44	Razjasniti način obračuna ekološke takse	Rešeno	Siva knjiga 5	2013.
45	Eliminisati obavezu pribavljanja izvoda iz javnih registara i evidencija za upotrebu u administrativnim postupcima	Delimično rešeno	Siva knjiga 5	2013.
46	Ukinuti obavezu izveštavanja o poslovanju sa inostranstvom	Delimično rešeno	Siva knjiga 5	2013.
47	Ukinuti obavezu dostavljanja godišnjeg finansijskog izveštaja na više mesta	Rešeno	Siva knjiga 6	2014.
48	Produžiti rokove za podnošenje poreskih prijava	Rešeno	Siva knjiga 6	2014.
49	Omogućiti dobijanje potvrda o izvršenoj poreskoj obavezni elektronskim putem	Delimično rešeno	Siva knjiga 6	2014.
50	Ujednačiti praksu dostavljanja obrasca PDV prijave	Rešeno	Siva knjiga 6	2014.
51	Ukinuti obavezu evidentiranja prometa pića preko fiskalne kase na festivalima	Rešeno	Siva knjiga 6	2014.
52	Omogućiti 100% korišćenje poreskog kredita po osnovu ulaganja u osnovna sredstva i proširiti listu ulaganja	Delimično rešeno	Siva knjiga 6	2014.
53	Obezbediti softversko evidentiranje uplata poreza i doprinosa na zarade, koje isključuje predaju obrazaca na šalterima poreske uprave	Delimično rešeno	Siva knjiga 6	2014.
54	Dodatno unaprediti uslove za otpočinjanje poslovanja	Delimično rešeno	Siva knjiga 6	2014.
55	Sprečiti frekventna povećanja visine lokalne komunalne takse za isticanje firme	Delimično rešeno	Siva knjiga 6	2014.
56	Omogućiti korišćenje "Pejpal" načina plaćanja	Delimično rešeno	Siva knjiga 6	2014.
57	Pojednostaviti proceduru za ostvarivanje nadoknade zarade za vreme bolovanja	Delimično rešeno	Siva knjiga 6	2014.
58	Izjednačiti privatne i državne pružaoce zdravstvenih usluga	Delimično rešeno	Siva knjiga 6	2014.
59	Pojednostaviti proceduru prijave zaposlenih na obavezno osiguranje	Rešeno	Siva knjiga 6	2014.
60	Doneti podzakonska akta za primenu zakona o energetici	Rešeno	Siva knjiga 6	2014.
61	Ubrzati proceduru izdavanja lične karte	Rešeno	Siva knjiga 6	2014.
62	Eliminisati obavezu pribavljanja izvoda iz javnih registara i evidencija za upotrebu u administrativnim postupcima	Delimično rešeno	Siva knjiga 6	2014.
63	Uspostaviti jednošalterski sistem za izdavanje građevinske dozvole	Delimično rešeno	Siva knjiga 6	2014.
64	Ujednačiti kaznenu politiku u vezi sa evidencijama poreza na dodatu vrednost	Delimično rešeno	Siva knjiga 7	2015.
65	Sprovesti reformu inspekcija	Rešeno	Siva knjiga 7	2015.
66	Ukinuti obavezu investitora da uz zahtev za izdavanje energetske dozvole dostavljaju bankarsku garanciju u iznosu od 2% od vrednosti investicije	Rešeno	Siva knjiga 7	2015.

67	Izmeniti zakon o javnim beležnicima tako da se njihove usluge učine dostupnim i efikasnim	Delimično rešeno	Siva knjiga 7	2015.
68	Omogućiti realizaciju hipoteke u vnsudskom postupku	Rešeno	Siva knjiga 7	2015.
69	Propisati rok za upis prava svojine u kastar nepokretnosti	Rešeno	Siva knjiga 7	2015.
70	Napraviti razliku u redosledu rešavanja zahteva koji se odnose na objekat i na zemljište pri Republičkom geodetskom zavodu	Rešeno	Siva knjiga 7	2015.
71	Ubrzati proceduru legalizacije objekata	Rešeno	Siva knjiga 7	2015.
72	Ukinuti obavezu vođenja KEPU knjiga za pravna lica koja vode knjige po sistemu dvojnog knjigovodstva	Rešeno	Siva knjiga 7	2015.
73	Ukinuti radnu knjižicu	Rešeno	Siva knjiga 7	2015.
74	Usvojiti nov zakon o zaštiti građana Republike Srbije na radu u inostranstvu	Rešeno	Siva knjiga 7	2015.
75	Usvojiti zakon o elektronskom novcu	Rešeno	Siva knjiga 7	2015.
76	Uvođenje jedinstvenog, centralizovanog online sistema za izdavanje građevinskih dozvola	Rešeno	Siva knjiga 7	2015.
77	Ukinuti obavezu predaje Fondu PIO obrazaca za upis staža	Delimično rešeno	Siva knjiga 7	2015.
78	Preciznije propisati kriterijume za prijavu koncentracije	Rešeno	Siva knjiga 8	2016.
79	Ukinuti obavezu oglašivača na internet portalu da dostavlja deklaraciju sa podacima	Rešeno	Siva knjiga 8	2016.
80	Ukinuti obavezu i izmeniti akta kojima se u procedurama traže izvodi iz matičnih knjiga i uverenja o državljanstvu	Rešeno	Siva knjiga 8	2016.
81	Pojednostaviti vođenje evidencija o porezu na dodatu vrednost	Delimično rešeno	Siva knjiga 9	2017.
82	Ujednačiti kriterijume za određivanje visine iznosa poreza i doprinosa koje plaćaju paušalni poreski obveznici	Delimično rešeno	Siva knjiga 9	2017.
83	Ukinuti overu zdravstvene knjižice	Rešeno	Siva knjiga 9	2017.
84	Usaglasiti tehnološko rešenje za nesmetanu primenu kvalifikovanog elektronskog sertifikata	Delimično rešeno	Siva knjiga 9	2017.
85	Propisati da se u postupku inspekcijeske i poreske kontrole ne mogu tražiti dokumenta iz kojih su proistekla prethodna rešenja	Rešeno	Siva knjiga 9	2017.
86	Ukinuti obaveznu upotrebu pečata na kartonu deponovanih potpisa prilikom otvaranja računa za pravna lica	Rešeno	Siva knjiga 9	2017.
87	Pojednostaviti uslove za vozila za prevoz lekova i medicinskih sredstava	Rešeno	Siva knjiga 9	2017.
88	Pojednostaviti ostvarivanje prava na porodiljsku nadoknadu	Rešeno	Siva knjiga 9	2017.
89	Ukinuti republičku administrativnu taksu za podnošenje zahteva u postupcima pred katastrom nepokretnosti	Rešeno	Siva knjiga 9	2017.
90	Smanjiti poreze i doprinose na zarade	Delimično Rešeno	Siva knjiga 10	2018.
91	Uspostaviti javni registar neporeskih nameta i urediti iznos taksi za pružanje javne usluge i naknada za korišćenje javnih dobara	Delimično Rešeno	Siva knjiga 10	2018.
92	Uvesti elektronski sistem prijave i evidencije sezonskih radnika	Rešeno	Siva knjiga 10	2018.
93	Unaprediti postupak upisa prava u katastar	Rešeno	Siva knjiga 10	2018.
94	Propisati i uvesti Metaregistar i osnovne registre u sistem e-uprave	Delimično Rešeno	Siva knjiga 10	2018.
95	Obezbediti da se restitucija poljoprivrednog zemljišta vrši uz poštovanje restrikcija propisanih članom 25. Zakona o vraćanju oduzete imovine i obeštećenju	Rešeno	Siva knjiga 10	2018.
96	Ukinuti obavezu predaje Fondu PIO obrazaca za upis staža	Rešeno	Siva knjiga 10	2018.

97	Pojednostaviti procedure izmene detaljnih planova regulacije i učiniti ih fleksibilnijim	Rešeno	Siva knjiga 10	2018.
98	Propisati efikasan mehanizam za parcelaciju zemljišta za redovnu upotrebu legalizovanih objekata, odnosno objekata u postupku ozakonjenja	Rešeno	Siva knjiga 10	2018.
99	Usaglasiti tehnološko rešenje za nesmetanu primenu kvalifikovanog elektronskog sertifikata	Rešeno	Siva knjiga 10	2018.
100	Onemogućiti promenu uslova korišćenja postojećih zalivnih sistema usled restitucije zemljišta i omogućiti zakonsko zasnivanje prava službenosti kroz zemljište u svojini trećih lica	Rešeno	Siva knjiga 10	2018.
101	Izjednačiti cene komunalnih usluga za krajnje korisnike ukidanjem razlike u cenama između različitih potrošača za istu uslugu	Delimično Rešeno	Siva knjiga 10	2018.
102	Omogućiti dostavljanje poreskih uverenja elektronskim putem	Rešeno	Siva knjiga 11	2019.
103	Digitalizovati donošenje poreskih rešenja preduzetnicima paušalcima	Rešeno	Siva knjiga 11	2019.
104	Olakšati spoljnotrgovinsko poslovanje za preduzeća sa državnim kapitalom	Rešeno	Siva knjiga 11	
105	Automatizovati obračun poreza na prenos apsolutnih prava, poreza na poklon i poreza na imovinu	Rešeno	Siva knjiga 11	2019.
106	Propisati kraći rok za povraćaj više plaćenog PDV-a poreskom obvezniku koji pretežno vrši promet robe u inostranstvo	Delimično rešeno	Siva knjiga 11	2019.
107	Smanjiti porez i doprinose na zarade	Delimično rešeno	Siva knjiga 11	2019.
108	Uspostaviti uzajamnost vraćanja PDV-a između Srbije i drugih zemalja	Delimično rešeno	Siva knjiga 11	2019.
109	Omogućiti da se u finansijskim i srednjoročnim planovima budžetskih korisnika prikazuju i mere i aktivnosti za koje u momentu usvajanja nisu obezbeđena budžetska sredstva	Delimično rešeno	Siva knjiga 11	2019.
110	Uspostaviti elektronski postupak javnih nabavki	Delimično rešeno	Siva knjiga 11	2019.
111	Omogućiti brisanje registracije po službenoj dužnosti i nakon proteka roka od 6 meseci	Rešeno	Siva knjiga 11	2019.
112	Prevesti statusne registre iz nadležnosti privrednih sudova u nadležnost Agencije za privredne registre	Delimično rešeno	Siva knjiga 11	2019.
113	Omogućiti naplatu potraživanja veledrogerija za lekove isporučene zdravstvenim ustanovama	Delimično rešeno	Siva knjiga 11	2019.
114	Propisati kriterijume za proglašenje određenih vrsta otpada nus-proizvodom	Rešeno	Siva knjiga 11	2019.
115	Urediti postupak dobijanja licenci za fizička lica- zaposlene, prema zakonu o privatnom obezbeđenju	Delimično rešeno	Siva knjiga 11	2019.
116	Uspostaviti operativnu nezavisnost komisije za kontrolu državne pomoći	Rešeno	Siva knjiga 11	2019.
117	Omogućiti privrednim subjektima čuvanje poslovne dokumentacije isključivo u elektronskom obliku	Rešeno	Siva knjiga 11	2019.
118	Eliminisati obavezu pribavljanja izvoda iz javnih registara i evidencija za upotrebu u administrativnim postupcima	Delimično rešeno	Siva knjiga 11	2019.
119	Unaprediti i proširiti sistem fiskalizacije	Delimično rešeno	Siva knjiga 12	2020.
120	Smanjiti opterećenje zarada	Delimično rešeno	Siva knjiga 12	2020.
121	Uvesti bezgotovinsko plaćanje taksi i naknada bez dokazivanja	Delimično rešeno	Siva knjiga 12	2020.
122	Uvesti nove usluge na portalu ePorezi	Delimično rešeno	Siva knjiga 12	2020.
123	Uspostaviti elektronski postupak javnih nabavki	Rešeno	Siva knjiga 12	2020
124	Unaprediti plan mreže zdravstvenih ustanova i centralizovane javne nabavke	Delimično rešeno	Siva knjiga 12	2020.

125	Omogućiti naplatu potraživanja veledrogerija za lekove isporučene zdravstvenim ustanovama	Delimično rešeno	Siva knjiga 12	2020.
126	Proširiti pojednostavljenu prijavu sezonskih radnika	Delimično rešeno	Siva knjiga 12	2020.
127	Urediti dostavu rešenja katastra putem poštanskog operatera	Rešeno	Siva knjiga 12	2020.
128	Omogućiti upotrebu kvalifikovanih elektronskih sertifikata izdatih od strane akreditovanih tela u inostranstvu	Delimično rešeno	Siva knjiga 12	2020.
129	Uspostaviti metaregistar i osnovne registre u sistemu e-uprave	Delimično rešeno	Siva knjiga 12	2020.
130	Omogućiti punu primenu elektronske dostave u procedurama javne uprave	Delimično rešeno	Siva knjiga 12	2020.
131	Pojednostaviti obaveštavanje Narodne banke Srbije o nameravanom ustupanju potraživanja	Delimično rešeno	Siva knjiga 12	2020.

## O NALED-u

---

NALED je nezavisno udruženje kompanija, lokalnih samouprava i organizacija civilnog društva koje rade zajedno na stvaranju boljih uslova za poslovanje u Srbiji. Od osnivanja 2006. godine do danas, NALED je izrastao u najveću privatno-javnu asocijaciju koja okuplja 300 članova. Do danas je realizovao više od 160 projekata za podsticanje ekonomskog razvoja u saradnji sa relevantnim međunarodnim organizacijama i državnim institucijama. Svi projekti i aktivnosti NALED-a usmereni su na unapređenje regulatornog okvira za poslovanje i jačanje kapaciteta i odgovornosti javne uprave na svim nivoima.

NALED je lider u promociji dijaloga privatnog i javnog sektora, i jedan je od vodećih autoriteta na polju monitoringa regulatorne aktivnosti i merenja performansi javne uprave. NALED-ove studije i analize, projekti za jačanje konkurentnosti i uvođenje elektronskih servisa kao što su eDozvole za gradnju, eŠalter za nepokretnosti, eSistem za prijavu sezonskih radnika i online Kalkulator paušalnog poreza, originalni monitoring alati i programi kao što su Barometar propisa, Registar neporeskih nameta, Certifikacija opština i gradova po meri privrede u jugoistočnoj Evropi, Regulatorni indeks Srbije, Nacionalni program za suzbijanje sive ekonomije i Siva knjiga, dali su značajan doprinos reformama u Srbiji i administrativnom rasterećenju privrede.

## Privreda

Actavis ★★★	www.teva.rs	Halifax Consulting ★★	halifax-translation.com
Addiko Bank ★★	www.addiko.rs	Heineken Srbija ★★★★★	www.heineken.com/rs
Advokatsko društvo Vuković i Partneri ★★★★★	www.vp.rs	Heliant ★★★★★	www.heliant.rs
Agri Business Partner ★★	www.abp.rs	Hemofarm ★★★★★	www.hemofarm.rs
AIK Banka ★★★★★	www.aikbanka.rs	Huawei Technologies ★★★★★	www.huawei.com
AKS Express Kurir ★★	www.aks-sabac.com	Hyatt Regency Belgrade ★★	www.hyattregencybeograd.rs
Aleksandar gradnja ★★★★★	www.aleksandar-group.rs	IBM ★★★★★	www.ibm.com
ALTA banka ★★	www.altabanka.rs	Imperial Tobacco SCG ★★	www.imperial-tobacco.com
AOFI ★★★★★	www.aofi.rs	In tehnik ★★	www.intehnik.com
Apatinska pivara ★★★★★	www.apatinskapivara.rs	Inpharm Co ★★★★★	www.inpharm.rs
Asseco SEE ★★★★★	see.asseco.com	Isailović & Partners ★★	www.advokatskakancelarija.com
AsterFarm ★★★★★	www.drmaxpharma.com	JTI ★★★★★	www.jti.com
Astra Zeneca ★★★★★	www.astrazeneca.com	Karanović & Partners ★★	www.karanovicpartners.com
Atlantic grupa ★★★★★	www.atlanticgrupa.com	Knjaz Miloš ★★★★★	www.knjaz.co.rs
Atos IT Solutions and Services ★★★★★	www.atos.net/rs	Koteks Viscofan ★★★★★	www.viscofan.com
Ball Packaging ★★★★★	www.ball.com	KPMG ★★★★★	www.kpmg.rs
Bambi ★★★★★	www.bambi.rs	LG Electronics ★★	www.lg.com/rs
Banca Intesa ★★★★★	www.bancaintesa.rs	Lidl Srbija ★★★★★	www.lidl.rs
British American Tobacco (BAT) ★★★★★	www.bat.com	Linde Gas ★★	www.linde.rs
Carlsberg Srbija ★★★★★	www.carlsbergsrbija.rs	Luka Beograd ★★★★★	www.lukabeograd.com
Carnex ★★	www.carnex.rs	M&I Systems ★★★★★	www.mi-system.co.rs
Cash Back IMO ★★	www.refundacijapdv.com	Marbo Product ★★★★★	www.pepsico.rs
Cisco Srbija ★★★★★	www.cisco.com/yu	Mastercard ★★★★★	www.mastercard.rs
Coca-Cola Company ★★★★★	www.coca-colahellenic.rs	Medigroup SEE ★★★★★	medigroup.rs
Coca-Cola HBC Srbija ★★★★★	www.coca-colahellenic.rs	Mercator-S ★★★★★	www.mercatorcentar.rs
Comtrade SI ★★★★★	www.comtradegroup.com	Merck ★★★★★	www.merck.rs
Confluence Property Management ★★★★★	www.confluence.rs	Messer Tehnogas ★★★★★	www.messer.rs
Congress Rental ★★	www.congressrental.rs	Metro Cash&Carry ★★★★★	www.metro.rs
CRH Srbija ★★★★★	www.crhserbia.com	Microsoft Software ★★★★★	www.microsoft.com
CWPR Services ★★	www.continentalwind.com	Mirabank ★★	www.mirabankserbia.com
Deloitte ★★★★★	www.deloitte.com	MK Group ★★★★★	www.mkgroup.rs
Dijamant ★★★★★	www.dijamant.rs	Mlekoprodukt ★★★★★	www.mlekoprodukt.com
DIS ★★★★★	www.dis.rs	Moj Kiosk Group ★★★★★	www.mojkioskstampa.rs
Don Don ★★★★★	www.tvojih5minuta.rs	Naučno tehnološki park Niš ★★★★★	ntp.rs
Donerra ★★	www.donerra.com	Nectar ★★★★★	www.nectar.rs
Dunav osiguranje ★★	www.dunav.com	Nelt Co ★★★★★	www.nelt.rs
E3 ★★★★★	www.eeeinternational.com	Neoplanta ★★★★★	www.neoplanta.rs
Eko-sistem ★★★★★	www.eko-sistem.rs	NetSeT ★★★★★	www.netsetglobal.rs
Ekostar Pak ★★★★★	www.ekostarpak.rs	NLB banka ★★	www.nlb.rs
Elnos Group ★★★★★	www.elnosgroup.com	Novo Nordisk Pharma ★★★★★	www.novonordisk.rs
EOS Matrix ★★★★★	rs.eos-solutions.com	Oracle ★★★★★	www.oracle.com
Erker-inženjering ★★	www.erker-inzenjering.com	OSA Računarski inženjering ★★★★★	www.osa.rs
Erste banka ★★★★★	www.erstebank.rs	OTP Banka ★★★★★	www.otpsrbija.rs
Eso Tron ★★★★★	www.esotron.rs	Panteon plus ★★	www.panteongroup.rs
Eurobank ★★	www.eurobank.rs	PDM Agro Fruit ★★	www.pdmagrofruit.rs
European Investment Bank - EIB ★★	www.eib.org	Perutnina Ptuj-Topiko ★★★★★	www.perutnina.rs
Fabrika dečje hrane ★★	www.babyfoodfactory.com	PFB ★★	www.pfb.rs
Farmalogist ★★★★★	www.farmalogist.rs	Pfizer ★★★★★	www.pfizerpro.rs
FCB Afirma ★★	www.fcbafirma.rs	Philip Morris ★★★★★	www.pmi.com
Galeb Metal Pack ★★	www.galeb.com	Pošta Srbije ★★★★★	www.posta.rs
Gomex ★★★★★	www.gomex.rs	ProCredit Bank ★★★★★	www.procreditbank.rs
Gorenje ★★★★★	www.gorenje.rs	PwC Srbija ★★★★★	www.pwc.rs
Grawe osiguranje ★★	www.grawe.rs	PWW Niš ★★	www.porr.rs
Halcom ★★★★★	www.halcom.rs	Represent Communications ★★	www.represent.rs



Rio Sava Exploration ★★★	www.riotintoserbia.com
Roaming Solutions ★★★	www.roamingsolutions.rs
Roche ★★★	www.rochesrbija.rs
Rudnik/Contango ★★★★★	www.contango.rs
SADE Serbia ★★	www.sade.rs
Saga ★★★★★	www.saga.rs
SAP West Balkans ★★★★★	www.sap.com/westbalkans
Schneider Electric ★★★	www.schneider-electric.rs
Sekopak ★★★	www.sekopak.com
Serbian Business Systems ★★★	www.sbs.rs
Set Šabac ★★★★★	www.set.rs
Siemens ★★★★★	new.siemens.com
Slobodna zona Pirot ★★	www.freezonepirot.com
Solving IT Solutions and Services ★★	www.solving.rs
Sopharma ★★★	www.sopharmatrading.rs
SP Laboratorija ★★	www.splaboratorija.rs
Steel Impex ★★★	www.steelimpex.rs
Stefkom ★★	www.stefkom.rs

Strauss Adriatic ★★★	www.doncafe.rs
TeleGroup ★★★	www.telegroup.rs
Telekom ★★★	www.telekom.rs
Telenor ★★★★★	www.telenor.rs
Teslawind ★★★	www.teslawind.rs
Tetra Pak ★★★	www.tetrapak.com
Tigar Tyres ★★★	www.michelin.rs
Titan Cementara ★★	www.titan.rs
Tunggram ★★	www.tunggram.com
UniCredit Bank ★★★	www.unicreditbank.rs
Uniqa ★★★	www.uniqa.rs
Veolia ★★	www.veolia.rs
Veolia Water Solutions & Technologies ★★	www.veolia.rs
VIP mobile ★★★	www.vipmobile.rs
Visa ★★★	www.rs.visa.com
Wind Vision Operations ★★★★★	www.windvision.com
Zea Stim ★★	www.zeastim.com
Zlatiborac ★★★	www.zlatiborac.com

## Lokalne samouprave

Ada ★★	www.ada.org.rs
Aleksandrovac ★★	www.aleksandrovac.rs
Aleksinac ★★	www.aleksinac.org
Alibunar ★★	www.alibunar.rs
Apatin ★★	www.soapatin.org
Arilje ★★	www.arilje.org.rs
Babušnica ★★★	www.babusnica.rs
Bačka Topola ★★	www.btopola.org.rs
Batočina ★★★★★	www.sobatocina.org.rs
Bečej ★★	www.becej.rs
Bela Palanka ★★	www.belapalanka.org.rs
Beočin ★★	www.beocin.rs
Beograd ★★★★★	www.beograd.rs
Blace ★★	www.blace.org.rs
Bogatić ★★	www.bogatic.rs
Bojnik ★★	www.bojnik.rs
Boljevac ★★	www.boljevac.org.rs
Bor ★★★★★	www.opstinabor.rs
Bosilegrad ★★★★★	www.bosilegrad.org
Bujanovac ★★★★★	www.bujanovac.rs
Čačak ★★★★★	www.cacak.org.rs
Čajetina ★★	www.cajetina.org.rs
Čičevac ★★	www.cicevac.rs
Čoka ★★	www.coka.rs
Ćuprija ★★★★★	www.cuprija.rs
Despotovac ★★	www.despotovac.rs
Dimitrograd ★★	www.dimitrograd.rs
Golubac ★★	www.golubac.org.rs
Gornji Milanovac ★★	www.gornjimilanovac.rs
Indija ★★★★★	www.indjija.rs

Irig ★★	www.irig.rs
Ivanjica ★★	www.ivanjica.rs
Kanjiza ★★	www.kanjiza.rs
Kladovo ★★	www.kladovo.org.rs
Knić ★★	www.knic.rs
Krnjavec ★★	www.krnjavec.rs
Kragujevac ★★★★★	www.kragujevac.rs
Kraljevo ★★	www.kraljevo.org
Krupanj ★★	www.krupanj.org.rs
Kruševac ★★	www.krusevac.rs
Kučevo ★★★★★	www.kucevo.rs
Kula ★★	www.kula.rs
Kuršumljia ★★	www.kursumlija.org
Lajkovac ★★	www.lajkovac.org.rs
Lapovo ★★	www.lapovo.rs
Lazarevac ★★	lazarevac.rs
Lebane ★★	www.lebane.org.rs
Leskovac ★★★★★	www.gradleskovac.org
Ljubovija ★★	www.ljubovija.rs
Loznica ★★	www.loznica.rs
Majdanpek ★★	www.majdanpek.rs
Mali Idoš ★★	www.maliidos.rs
Mali Zvornik ★★	www.malizvornik.rs
Malo Crniće ★★	opstinamalocrnice.rs
Medveđa ★★★★★	www.medvedja.org.rs
Merošina ★★★★★	www.merosina.org.rs
Mionica ★★★★★	www.mionica.rs
Negotin ★★	www.negotin.rs
Niš ★★★★★	www.ni.rs
Nova Varoš ★★	www.novavaros.rs

Novi Bečej ★★	www.novibecej.rs	Srbobran ★★	www.srbobran.rs
Novi Pazar ★★	www.novipazar.org.rs	Sremska Mitrovica ★★★	www.sremskamitrovica.rs
Novi Sad ★★★	www.novisad.rs	Stara Pazova ★★	www.starapazova.rs
Opovo ★★	www.opovo.org.rs	Stari grad ★★	www.starigrad.org.rs
Palilula ★★★	www.palilula.org.rs	Subotica ★★★	www.subotica.rs
Pančevo ★★★★★	www.pancevo.rs	Surdulica ★★★	www.surdulica.org
Paraćin ★★	www.pacarin.rs	Svrlijig ★★	www.svrlijig.rs
Pećinci ★★	www.pecinci.org	Trgovište ★★	www.trgoviste.rs
Pirot ★★	www.pirot.rs	Trstenik ★★	www.trstenik.rs
Požarevac ★★★★★	www.pozarevac.rs	Tutin ★★	www.tutin.rs
Požega ★★	www.pozega.org.rs	Užice ★★★★★	www.uzice.rs
Preševo ★	www.presevo.rs	Valjevo ★★	www.valjevo.org.rs
Priboj ★★	www.priboj.rs	Veliko Gradište ★★	www.velikogradiste.rs
Prijepolje ★★	www.opstinaprijepolje.rs	Vladičin Han ★★	www.vladicinhan.org.rs
Rača ★★	www.raca.rs	Vlasotince ★★	www.vlasotince.org.rs
Rakovica ★★	www.rakovica.rs	Vranje ★★	www.vranje.org.rs
Raška ★★	www.raska.org.rs	Vrbas ★★	www.vrbas.net
Ražanj ★★	www.razanj.org	Vrnjačka Banja ★★	vrnjackabanja.gov.rs
Rekovac ★★	www.rekovac.rs	Žabari ★★	www.zabari.org.rs
Ruma ★★	www.ruma.rs	Žagubica ★★	www.zagubica.org.rs
Šabac ★★	www.sabac.org	Zaječar ★★	www.zajecar.info
Senta ★★	www.zenta-senta.co.rs	Zemun ★★	www.zemun.rs
Šid ★★	www.opstinasid.org	Žitište ★★	www.zitiste.org.rs
Smederevo ★★	www.smederevo.org.rs	Žitorađa ★★	www.zitoradja.org
Smederevska Palanka ★★	www.smederevskaPalanka.rs	Zrenjanin ★★	www.zrenjanin.org.rs
Sokobanja ★★	www.opstinasokobanja.com	Zvezdara ★★	www.zvezdara.com
Sombor ★★	www.sombor.rs		

## OCD i nezavisne institucije

ACES ★★	www.aces.rs	Komora javnih izvršitelja ★★	www.komoraizvršitelja.rs
APR ★★	www.apr.gov.rs	Poslovni klub zapadne Srbije ★★	www.poslovniklubzs.org
Auto moto savez Srbije - AMSS ★★	www.amss.org.rs	Poslovno udruženje Međunarodni transport ★★	www.pumedtrans.com
Beogradski univerzitet ★	www.bg.ac.rs	Poslovno udruženje UVRA ★	www.uvra.net
BIRN Srbija ★★	www.birmsrbija.rs	Pravni fakultet u Beogradu ★	www.ius.bg.ac.rs
Centralno udruženje odgajivača goveda simentalke rase ★★	www.cuogsr.rs	Privredna komora Pirot ★★	www.komorapirot.com
Ekonomski fakultet u Nišu ★	www.eknfak.ni.ac.rs	RATEL ★★	www.ratel.rs
Elektrotehnički fakultet u Beogradu ★	www.etf.bg.ac.rs	SEPEN ★★	www.sepen.org.rs
ENECA ★★	www.eneca.org.rs	Savez pčelarskih organizacija Srbije ★★	www.spos.info
Etno mreža ★★	www.etnomreza.rs	Smart Kolektiv ★★	www.smartkolektiv.org
Fakultet inženjerskih nauka Kragujevac ★	www.mfkg.rs	Srbijatransport ★★	www.srbijatransport.rs
Fakultet organizacionih nauka u Beogradu ★	www.fon.bg.ac.rs	Stomatološka komora ★★	www.stomkoms.org.rs
Fakultet političkih nauka u Beogradu ★	www.fpn.bg.ac.rs	Udruženje odgajivača organskih ovaca i goveda Golija ★★	N/A
Fakultet tehničkih nauka u Novom Sadu ★	www.ftn.uns.ac.rs	Udruženje reciklera ★★	www.reciklerisrbije.com
FEFA Fakultet ★	www.fefa.edu.rs	Univerzitet u Kragujevcu ★	www.kg.ac.rs
Fondacija PEKSIM ★★	www.peximfoundation.org	Via-Vita ★★	www.via-vita.org.rs
Institut za higijenu i tehnologiju mesa ★	www.inmes.rs	Zadružni savez Srbije ★★	www.zssrbije.org
Istraživačka stanica Petnica ★	www.petnica.rs	ZREPOK ★★	www.zrepok.rs
Javnobeležnička komora Srbije ★★	www.beleznik.org		

**IZDAVAČ:**

NALED

**ZA IZDAVAČA:**

Violeta Jovanović

**UREDNIČE IZDANJA:**

Jelena Bojović

Milica Stefanović

**NAUČNO VEĆE:**

Dušan Vujović

Goran Pitić

Branko Radulović

**PRIPREMA SADRŽAJA:**

Jelena Bojović

Đorđe Vukotić

Milica Anđelković Đoković

Dušan Radovanović

Izvršna kancelarija NALED-a

**PRELOM I PRIPREMA:**

Zoran Zarković

**ŠTAMPA:**

BIROGRAF COMP doo,

Beograd

**TIRAŽ:**

500

Beograd, februar 2021.

[www.naled.rs](http://www.naled.rs)

**LISTA KONTRIBUTORA ZA 2021.**

1. Advokatska kancelarija Vuković i Partneri
2. Cash Back IMO doo
3. E3 International
4. Gradska opština Rakovica
5. Javno preduzeće Pošta Srbije
6. Opština Mionica
7. Poslovno udruženje Međunarodni transport
8. SAGA d.o.o. Beograd
9. Savez pčelarskih organizacija Srbije
10. SP Laboratorija a.d. Bečej
11. Telekom Srbija a.d. Beograd
12. Telenor d.o.o. Beograd
13. Vip mobile d.o.o. Beograd
14. Zadružni savez Srbije

CIP - Katalogizacija u publikaciji  
Narodna biblioteka Srbije, Beograd

34

NALED. Siva knjiga : preporuke za uklanjanje administrativnih prepreka za poslovanje u Srbiji / urednik Jelena Bojović. - 2008- . - Beograd : Nacionalna alijansa za lokalni ekonomski razvoj, 2008- (Beograd : Birograf comp). - 21 x 21 cm

Godišnje.  
ISSN 2217-4273 = NALED. Siva knjiga  
COBISS.SR-ID 180270860



NALED

MAKEDONSKA 30/VII, 11000 BEOGRAD, SRBIJA  
T: 011 33 73 063, F: 011 33 73 061, E: NALED@NALED.RS  
WWW.NALED.RS