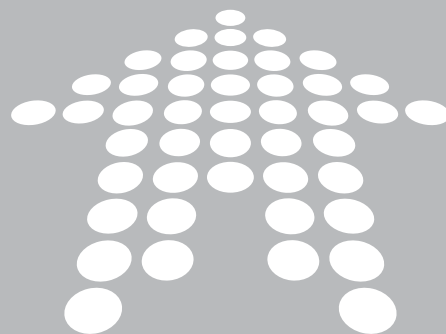




# SIVA KNJIGA 14

*Preporuke za uklanjanje administrativnih  
prepreka poslovanju u Srbiji 2022.*

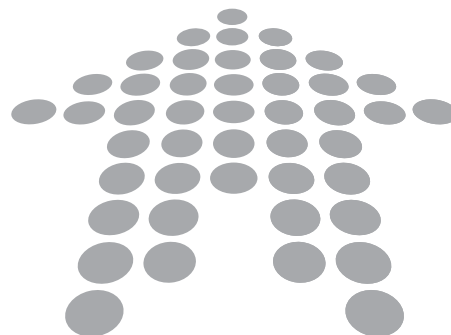




# SIVA KNJIGA 14

---

*Preporuke za uklanjanje administrativnih prepreka poslovanju u Srbiji 2022.*





**NALED**  
Izvršni odbor  
Executive Board



**QJSECO**  
SOUTH EASTERN EUROPE



**IBM**



**INPHARM**



**UniCredit Bank**



## OBAVEŠTENJE O AUTORSKOM PRAVU

© 2022 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 2021.	12
PREGLED PREPORUKA SIVE KNJIGE 14	16
<b>1. MINISTARSTVO FINANSIJA</b>	<b>18</b>
1.1 PROŠIRITI OBUHVAT FISKALIZACIJE I OBAVEŠTAVANJE GRAĐANA	18
1.2 SMANJITI OPTEREĆENJE ZARADA	19
1.3 UKINUTI OBAVEZU DOKAZIVANJA TROŠKOVA PREVOZA	20
1.4 OSLOBODITI PLAĆANJA POREZA I DOPRINOSA POČETNIKE U POSLOVANJU	21
1.5 UVESTI OBJEDINJENU NAPLATU OBAVEZA ZA PREDUZETNIKE	22
1.6 UKINUTI OBAVEZU OVERY POSLOVNIH KNJIGA PREDUZETNIKA	23
1.7 UVESTI DODATNE KRITERIJUME OSIM NAJNIŽE CENE KOD JAVNIH NABAVKI	24
1.8 UVESTI ZELENE JAVNE NABAVKE	25
1.9 PODSTAĆI PRIMENU SOCIJALNIH JAVNIH NABAVKI	26
1.10 UKINUTI OBAVEZU SAČINJAVANJA I DOSTAVLJANJA POPDV OBRASCA	27
1.11 SMANJITI STOPU PDV-A NA REPROMATERIJAL ZA PROIZVODNJU LEKOVA	28
1.12 PROPISATI KRAĆI ROK ZA POVRAĆAJ VIŠE PLAĆENOG PDV-A	29
1.13 USPOSTAVITI UZAJAMNOST VRAĆANJA PDV-A IZMEĐU SRBIJE I DRUGIH ZEMALJA	30
1.14 UKINUTI PDV REGISTRACIJU STRANIH KOMPANIJA KOJE PROIZVODE NE PROMETUJU U SRBIJI	31
1.15 PROPISATI DA SE OBRAČUN PDV-A VRŠI NA DAN NAPLATE POTRAŽIVANJA OD KUPACA	32
1.16 ELIMINISATI POTVRDU O OSLOBOĐENJU OD PLAĆANJA AKCIZE PO OSNOVU MEĐUNARODNOG UGOVORA	33
1.17 POJEDNOSTAVITI CARINSKE PROCEDURE PRILIKOM PRIVREMENOG UVOZA ROBE	34
1.18 OMOGUĆITI 100% KORIŠĆENJE PORESKOG KREDITA PO OSNOVU ULAGANJA U OSNOVNA SREDSTVA	35
1.19 UJEDNAČITI KAZNENU POLITIKU U PRIMENI ZAKONA O RAČUNOVODSTVU	36
1.20 UREDITI POSTUPAK EKSPROPRIJACIJE U SKLADU SA EU PRAKSOM	37
1.21 USPOSTAVITI JAVNI ELEKTRONSKI REGISTAR NEPORESKIH DAŽBINA	38
1.22 UVESTI BEZGOTOVINSKO PLAĆANJE TAKSI I NAKNADA BEZ DOKAZIVANJA UPLATE	39
1.23 OMOGUĆITI SREDNJOROČNO PLANIRANJE I U SLUČAJU DA ZA SVE MERE NISU OBEZBEDENA SREDSTVA	40
1.24 UVESTI PROGRESIVNOST KAŽNJAVANJA PRILIKOM INSPEKCIJSKOG NADZORA U UGOSTITELJSKIM OBJEKTIMA	41
1.25 RASPODELITI PRIHODE OD NAKNADE ZA VODE LOKALNIM SAMOUPRAVAMA GDE SE VRŠI EKSPLOATACIJA VODE	42
<b>2. MINISTARSTVO PRIVREDE</b>	<b>43</b>
2.1 ZAKONSKI UREDITI OBLAST ZANATSTVA	43
2.2 SPREČITI ODUZIMANJE PRIVATNE SVOJINE PO OSNOVU ČLANA 95. RANIJEG ZAKONA O ZADRUGAMA	44
2.3 USPOSTAVITI JEDINSTVENO ELEKTRONSKO MESTO ZA UPIS U REGISTRE APR-A	45
2.4 CENTRALIZOVATI EVIDENCIJE U APR-U	46
2.5 OBEZBEDITI JAVNOST I TRANSPARENTNOST STEČAJNOG POSTUPKA	47
2.6 OMOGUĆITI PRINUDNU LIKVIDACIJU UZ POŠTOVANJE PRAVILA O OGRANIČENOJ ODGOVORNOSTI ČLANOVA DRUŠTAVA KAPITALA	48
2.7 UTVRDITI KLASTER KAO VRSTU POSLOVNOG UDRUŽENJA	49
2.8 UKINUTI OBAVEZNO ČLANSTVO U PRIVREDNOJ KOMORI	50
<b>3. MINISTARSTVO ZDRAVLJA</b>	<b>51</b>
3.1 INTEGRISATI SISTEME PRIVATNIH I DRŽAVNIH PRUŽAOCA ZDRAVSTVENIH USLUGA	51
3.2 OMOGUĆITI DA I PRIVATNE ZDRAVSTVENE USTANOVE KORISTE JEDINSTVENI ELEKTRONSKI ZDRAVSTVENI KARTON	52
3.3 OMOGUĆITI KORIŠĆENJE E-UPUTA I LEKARIMA SPECIJALISTIMA	53
3.4 OMOGUĆITI OSTVARIVANJE PRAVA NA ZDRAVSTVENO OSIGURANJE BEZ PRETHODNOG STAŽA	54
3.5 POJEDNOSTAVITI NAKNADU TROŠKOVA SPECIJALISTIČKIH PREGLEDA U PRIVATNOJ PRAKSI	55
3.6 POJEDNOSTAVITI PROCEDURU IZMENE DOZVOLE ZA LEK	56
3.7 USPOSTAVITI JEDINSTVENO UPRAVNO MESTO ZA UVOZ NEREGISTROVANOG LEKA	57
3.8 OMOGUĆITI OSNIVANJE ZAVODA ZA LABORATORIJSKU DIJAGNOSTIKU KAO ZDRAVSTVENE USTANOVE	58

<b>4. MINISTARSTVO ZA RAD, ZAPOSŁJAVANJE, BORAČKA I SOCIJALNA PITANJA</b>	<b>59</b>
4.1 UREDITI FLEKSIBILNE OBLIKE ANGAĐOVANJA RADNIKA	59
4.2 PRECIZNIJE UREDITI RAD VAN PROSTORIJA POSLODAVCA	60
4.3 OMOGUĆITI DA POSLODAVAC MOĐE ZAPOSLENOM OTKAZATI UGOVOR O RADU ZBOG OZBIJNO NARUŠENIH ODNOSA	61
4.4 IZMENITI ZAKONSKA OGRANIČENJA U VEZI SA PRAVLNIKOM O SISTEMATIZACIJI RADNIH MESTA	62
4.5 PROŠIRITI POJEDNOSTAVLJENU PRIJAVU SEZONSKIH RADNIKA	63
<b>5. MINISTARSTVO GRAĐEVINARSTVA, SAOBRAČAJA I INFRASTRUKTURE</b>	<b>64</b>
5.1 UBRZATI I POJEDNOSTAVITI POSTUPAK OZAKONJENJA	64
5.2 UKINUTI NAKNADU ZA KONVERZIJU ZEMLJIŠTA U PRAVO SVOJINE	65
5.3 UKINUTI NADLEĐNOSTI REVIZIONE KOMISIJE NAD PRIVATNIM INVESTITORIMA U SLUČAJU GRADNJE PO ČLANU 133. ZAKONA	66
5.4 UKINUTI PARAFISKALNE NAMETE U POSTUPCIMA PRIBAVLJANJA USLOVA ZA PROJEKTOVANJE I PRIKLJUČENJE	67
5.5 USPOSTAVITI DIGITALNU PLATFORMU ZA IZRADU I OBJAVLJIVANJE PLANSKIH DOKUMENATA (E-PROSTOR)	68
5.6 OMOGUĆITI EFIKASNIJE DOBIJANJE DOZVOLA ZA KRETANJE TERETNIH VOZILA	69
<b>6. MINISTARSTVO PRAVDE</b>	<b>70</b>
6.1 UČINITI SUDSKU ZAŠTITU DOSTUPNOM UKIDANJEM SUVIŠNIH SUDSKIH TAKSI	70
6.2 OMOGUĆITI SPROVOĐENJE SUDSKIH POSTUPAKA NA OSNOVU PODNESAKA I DOKAZA DOSTAVLJENIH U ELEKTRONSKOM FORMATU	71
6.3 UKINUTI OBAVEZU PODNOŠENJA ZAHTEVA ZA UVID I FOTOKOPIRANJE SPISA PREDMETA ZA STRANKE U POSTUPKU	72
6.4 UVESTI DIGITALNU KOMUNIKACIJU IZMEĐU UČESNIKA IZVRŠNOG POSTUPKA	73
6.5 PROPSATI REĐIM U KOME NASTUPA OTPIS DUGOVA FIZIČKIM LICIMA	74
6.6 OBEZBEDITI OBJEDINJENU EVIDENCIJU UGOVORA O RASPOLAGANJU POKRETNOM IMOVINOM	75
<b>7. MINISTARSTVO POLJOPRIVREDE, ŠUMARSTVA I VODOPRIVREDE</b>	<b>76</b>
7.1 UVESTI ONLAIN REGISTAR POLJOPRIVREDNIH GAZDINSTAVA I PODSTICAJA (E-AGRAR)	76
7.2 DIGITALIZOVATI I UREDITI NAČIN VOĐENJA KNJIGE POLJA	77
7.3 UNAPREDITI PRAVNI OKVIR ZA RAZVOJ ORGANSKE PROIZVODNJE	78
7.4 OMOGUĆITI KORIŠĆENJE POLJOPRIVREDNOG ZEMLJIŠTA ZA BRZORASTUĆE ENERGETSKE ZASADE	79
7.5 UKINUTI NAKNADU ZA UVERENJA O ZDRAVSTVENOM STANJU PČELINJE ZAJEDNICE	80
7.6 UKINUTI IZDAVANJE REŠENJA O UTVRĐIVANJU VETERINARSKO-SANITARNIH USLOVA ZA UVOZ ILI TRANZIT POŠILJAKA	81
<b>8. MINISTARSTVO ZAŠTITE ŽIVOTNE SREDINE</b>	<b>82</b>
8.1 USPOSTAVITI FUNKCIONALAN ZELENI FOND	82
8.2 UVESTI INSTITUT PRODUĐENE ODGOVORNOSTI PRIVREDE U UPRAVLJANJU POSEBNIM TOKOVIMA OTPADA	83
8.3 UVESTI PODSTICAJE ZA OPERATERE ZA PONOVNUPOTREBU OTPADNIH PRENOSIVIH BATERIJA	84
8.4 USPOSTAVITI TELO NADLEĐNO ZA PITANJA UPRAVLJANJA HEMIKALIJAMA	85
8.5 UREDITI NAČIN POSTUPANJA S BIORAZGRADIVIM KUHINJSKIM OTPADOM	86
8.6 UKINUTI DOZVOLE ZA UVOZ, IZVOZ I TRANZIT NEOPASNOG OTPADA	87
8.7 REFORMISATI NAKNADE ZA ZAŠTITU ŽIVOTNE SREDINE UZ UVAĐAVANJE PRINCIPA "ZAGAĐIVAČ PLAĆA"	88
<b>9. MINISTARSTVO UNUTRAŠNJIH POSLOVA</b>	<b>89</b>
9.1 OMOGUĆITI DA SE PROMENA PREBAVALIŠTA U LIČNOJ KARTI ISTOVREMENO VRŠI I U DRUGIM LIČNIM DOKUMENTIMA	89
9.2 OPTIMIZOVATI PROCEDURU REGISTRACIJE POLOVNIH MOTORNIH VOZILA ZA FIZIČKA LICA	90
<b>10. MINISTARSTVO KULTURE I INFORMISANJA</b>	<b>91</b>
10.1 OGRANIČITI PRAVO PREĆE KUPOVINE USTANOVA KULTURE ISKLJUČIVO NA SPOMENIKE KULTURE	91
<b>11. MINISTARSTVO TRGOVINE, TURIZMA I TELEKOMUNIKACIJA</b>	<b>92</b>
11.1 OMOGUĆITI ELEKTRONSKU IDENTIFIKACIJU NA DALJINU	92
11.2 OMOGUĆITI UPOTREBU KVALIFIKOVANIH ELEKTRONSKIH SERTIFIKATA IZDATIH OD STRANE AKREDITOVANIH TELA U INOSTRANSTVU	93
11.3 REGULISATI UPOTREBU ELEKTRONSKIH OTPREMNIKA KOJE PRATE ROBU U PREVOZU	94

<b>12. MINISTARSTVO DRŽAVNE UPRAVE I LOKALNE SAMOUPRAVE</b>	<b>95</b>
12.1 USPOSTAVITI JEDINSTVENI REGISTAR ODŠTETNIH ZAHTEVA ZBOG UJEDA PASA	95
<b>13. MINISTARSTVO PROSVETE, NAUKE I TEHNOLOŠKOG RAZVOJA</b>	<b>96</b>
13.1 PRECIZIRATI USLOVE ZA DOBIJANJE STATUSA INOVACIONE ORGANIZACIJE	96
13.2 USPOSTAVITI ONLAIN CENTRALNU EVIDENCIJU NAUČNO-ISTRAŽIVAČKE INFRASTRUKTURE	97
<b>14. PROBLEMI U NADLEŽNOSTI VIŠE INSTITUCIJA</b>	<b>98</b>
14.1 UREDITI RAD ZA STRANOG POSLODAVCA I NJEGOV PORESKI TRETMAN	98
14.2 UMANJITI STOPU POREZA I POJEDNOSTAVITI PROCEDURU PLAĆANJA POREZA OD IZDAVANJA NEPOKRENOSTI	99
14.3 OMOGUĆITI IZDAVANJE OBJEDINJENOG UVERENJA O PLAĆENIM POREZIMA	100
14.4 UPOTPUNITI EVIDENCIJU O JAVNOJ SVOJINI	101
14.5 OMOGUĆITI DONACIJE HRANE KOJOJ JE ISTEKAO ROK "NAJBOLJE UPOTREBITI DO" I UKINUTI PDV NA DONACIJE HRANE	102
14.6 OMOGUĆITI DA INSTITUCIJE KOJE VODE STATUSNE REGISTRE IMAJU NEZAVISNO UPRAVNO POSTUPANJE I SAMOFINANSIRAJUĆI STATUS	103
14.7 OMOGUĆITI PUNU PRIMENU ELEKTRONSKE DOSTAVE U PROCEDURAMA JAVNE UPRAVE	104
14.8 UVESTI JAVNI REGISTAR MIŠLJENJA MINISTARSTAVA	105
14.9 UKINUTI OBAVEZU PRIJAVLJIVANJA POČETKA RADA OGRANKA PRAVNOG LICA	106
14.10 POJEDNOSTAVITI PROCEDURE UVOZA DIJETETSKIH PROIZVODA	107
14.11 UNAPREDITI SISTEM PREČIŠĆAVANJA I KONTROLE OTPADNIH VODA	108
14.12 USKLADITI DEKLARISANJE ZEMLJE POREKLA HRANE SA ZAKONODAVSTVOM EU	109
14.13 FORMIRATI PANELE KORISNIKA USLUGA IMALACA JAVNIH OVLAŠĆENJA	110
14.14 UNAPREĐENJE POSTUPKA PRIKLJUČENJA NA ELEKTRO-DISTRIBUTIVNU MREŽU	111
14.15 UNAPREDITI SISTEM PROCENE UTICAJA NA ŽIVOTNU SREDINU BAZNIH STANICA MOBILNIH TELEKOMUNIKACIJA	112
<b>15. NARODNA BANKA SRBIJE</b>	<b>113</b>
15.1 UKINUTI SUVIŠNU BIROKRATIJU U DEVIZNOM POSLOVANJU	113
15.2 POJEDNOSTAVITI OBAVEŠTAVANJE NBS O NAMERAVANOM USTUPANJU POTRAŽIVANJA	114
15.3 UKINUTI PRAKSU NEREGISTROVANJA UGOVORA O INO KREDITU USLED VISOKE KAMATNE STOPE	115
<b>16. ORGANI LOKALNE SAMOUPRAVE</b>	<b>116</b>
16.1 SISTEMATIZOVATI NAČIN UVOĐENJA LOKALNIH NEPORESKIH DAŽBINA	116
16.2 IZJEDNAČITI CENE KOMUNALNIH USLUGA ZA RAZLIČITE KATEGORIJE KORISNIKA	117
<b>ANEKS 1: REŠENE PREPORUKE SIVE KNJIGE U 2021.</b>	<b>118</b>
1.1 UNAPREDITI I PROŠIRITI SISTEM FISKALIZACIJE	118
1.10 USPOSTAVITI JEDINSTVENI SISTEM ELEKTRONSKIH FAKTURA	119
7.5 OPTIMIZOVATI PROCEDURU UPISA U CENTRALNI REGISTAR OBJEKATA U POSLOVANJU SA HRANOM	120
<b>ANEKS 2: REALIZACIJA PREPORUKA SA "COVID-19" BEDŽOM</b>	<b>121</b>
<b>ANEKS 3: PREGLED PREPORUKA SIVE KNJIGE 2008-2021.</b>	<b>122</b>
<b>O NALED-U</b>	<b>128</b>
<b>LISTA ČLANOVA</b>	<b>129</b>
<b>BELEŠKE</b>	<b>132</b>
<b>LISTA KONTRIBUTORA ZA 2022. GODINU</b>	<b>134</b>



**Dejan Đokić**  
Predsednik Izvršnog odbora  
NALED



Poštovani članovi i partneri,

Za nama je druga pandemijska godina, a pred nama novo, 14. godišnje izdanje Sive knjige, naše regulatorne biblije sa 100 preporuka za smanjenje birokratije i unapređenje uslova za poslovanje u Srbiji. Sa 12 delimično ili potpuno sprovedenih predloga iz prethodnog izdanja, tempo rešavanja preporuka očuvan je na nivou nekoliko proteklih godina, a posebno raduje značaj, obuhvat i kvalitet prihvaćenih rešenja za efikasnije administrativne procedure.

Transparentnost je reč koja najbolje stoji uz rezime ostvarenog. Vidljivost finansijskih tokova u Srbiji doživeće pravu revoluciju usvajanjem dve važne preporuke kao što su zakoni o elektronskom fakturisanju i fiskalizaciji. Sa novim obveznicima, gotovo 200.000 privrednih subjekata biće fiskalizovano, što drastično smanjuje prostor za sivu ekonomiju i donosi veću zaštitu potrošačima. Digitalizacija evidentiranja prometa i razmene faktura doneće i veliku korist privredi. Pored sigurnije naplate potraživanja, sa eFakturama rešavamo se najmanje 4.000.000 papirnih dokumenata samo u javnom sektoru i stvaramo uslove za fer konkurenciju i efikasnije poslovanje za više od 130.000 korisnika novog sistema.

Za dalje unapređenje evidentiranja transakcija u Srbiji, potrebno je da se do kraja sprovede delimično rešena preporuka za uvođenje elektronskog plaćanja taksu i naknada, i podrži razvoj kartičnih i instant plaćanja u privatnom i javnom sektoru, čemu bi trebalo značajno da doprinese nedavno pokrenuta Nacionalna inicijativa za bezgotovinsko plaćanje.

Među potpuno rešenim preporukama važno je istaći i digitalizaciju Centralnog registra objekata u poslovanju sa hranom koji omogućava da na dlanu imamo podatke o 25.000 lokacija na kojima nastaju prehrambeni proizvodi, kao i 11.000 pravnih i fizičkih lica koji koriste ove objekte. To je i dobar uvod ka daljoj digitalizaciji sektora poljoprivrede i potpunom rešavanju preporuke za uspostavljanje eAgrara, sistema za elektronsku registraciju gazdinstava i podnošenje zahteva za subvencije.

Novo izdanje Sive knjige donosi 21 novu, i 79 starih preporuka koje su ažurirane i unapređene. Dok smo prošle godine, sa fokusom na što brže prevazilaženje izazova koje je nametnula pandemija, istakli 15 preporuka i označili ih "COVID-19 bedžom", ove godine sa nadom da će pandemija uskoro doći kraj, okrećemo se danu posle i obavezama u procesu pristupanja Evropskoj uniji. Dodeljivanjem "EU bedža" odabranim preporukama, želimo da ukažemo na doprinos Sive knjige približavanju evropskoj porodici, i ispunjavanju standarda koje vidimo ne kao cilj već kao sredstvo da stvorimo bolje uslove za život i rad u našoj zemlji.

Broj preporuka upućenih Ministarstvu finansija iz godine u godinu sve je manji, pa je tako u Sivoj knjizi 14 pao na četvrtinu sa nekadašnjih 40% što ukazuje na agilnost ovog resora (iako već punu deceniju čekamo na reformu parafiskala), ali i da zahtevi ka institucijama postaju balansirani. Sve veći izazovi postavljaju se pred resore zaštite životne sredine i zdravlja, ali i druge sektore i nameću potrebu da svi jednako doprinesu promenama.

Pandemija nam je pomogla da budemo solidarniji i razumemo da su zajedništvo i saradnja najbolji put do najuspešnijih reformi. Zato želim da zahvalim članovima i kolegama iz Izvršnog odbora na podršci i doprinosu izradi Sive knjige 14, kao i našim partnerima iz međunarodne zajednice i resornim institucijama na poverenju da zajedno činimo razliku za građane i privredu.

# 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 četrnaesto godišnje izdanje *Sive knjige*, publikacije koja na osnovu neposrednih predloga privrede artikuliše konkretne preporuke Vladi Srbije kako da unapredi poslovno okruženje, smanji troškove i vreme trajanja administrativnih procedura, i omogućiti podizanje ekonomske produktivnosti i društvene efikasnosti.

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 praktičnom iskustvu stečenom u neposrednom kontaktu sa državom na svim nivoima, od Vlade i ministarstava do pojedinačnih činovnika, službenika i inspektora.

Cilj Naučnog veća je da u skladu sa svojim mandatom kontinuirano ulaže napor da što bolje razumemo prave izvore uočenih zakonskih i regulatornih problema, kao i prirodu pojedinih primedbi i preporuka privrede. Kao i proteklih godina sve predloge možemo svrstati u četiri kategorije:

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. Po pravilu, fiskalni (budžetski), administrativni i organizacioni efekti predloženih rešenja 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 (razmatranje tzv. političke ekonomije predloženih mera). Stvar je procene da li da se ovakvi predlozi formulišu dvofazno tako što se u prvom koraku afirmiše priroda problema i ponuđenih modaliteta rešenja čija primena se svesno odlaže (na dve ili tri godine) da bi se uradile potrebne analize efekata i postigao 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 prethodnu 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 i donatorima pruža podršku.
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 analiziraju svi relevantni ekonomski i drugi efekti uključujući reakcije privrednih subjekata na promenu mera, i na toj osnovi finalizuju predlozi mera i modaliteta implementacije.



---

Novo 14. izdanje Sive knjige donosi 21 novu preporuku i ponavlja 79 nerealizovanih predloga iz prethodne godine, po pravilu inoviranih, dorađenih i modifikovanih u skladu sa izmenjenim propisima ili uspešnim reformama sprovedenim u drugim oblastima. Ovogodišnje izdanje posebno izdvaja grupe preporuka koje su usmerene na:

- Smanjenje sive ekonomije (npr. smanjenjem opterećenja zarada);
- Unapređenje sistema javnih nabavki (npr. uvođenjem zelenih i socijalnih javnih nabavki);
- Efikasniju i fokusiraniju primenu PDV instrumenta (npr. brži povraćaj više plaćenog PDV-a);
- Promociju inovacija kao jednog od najizdašnijih izvora ekonomskog rasta i konvergencije sa Evropom po nivou dohotka (realne kupovne moći) i kvaliteta života;
- Modernizaciju rada državne uprave i povećanje transparentnosti (npr. registar neporeskih nameta, bezgotovinsko plaćanje sudskih i administrativnih taksu i naknada, registar mišljenja);
- Bolje funkcionisanje zdravstva (elektronski zdravstveni karton, lakše odobravanje lekova);
- Modernizaciju deviznog poslovanja;
- Poštovanje ekoloških standarda radi očuvanja kvaliteta vodnih resursa, zemlje i vazduha.

Posebna pažnja ovaj put data je približavanju EU pravilima. Simbolično, u izdanju za 2022. godinu 22 preporuke su označene EU bedžom koji pokazuje na koji način preporuka iz Sive knjige može doprineti rešavanju preporuka iz izveštaja Evropske komisije i usklađivanju sa ekonomskim kriterijumima u procesu pristupanja EU, pre svega u pregovaračkim poglavljima 5 - Javne nabavke, 8 - Politika konkurencije, 16 - Oporezivanje, 19 - Socijalna politika i zapošljavanje, 20 - Preduzetništvo i industrijska politika, 25 Nauka i istraživanje i 27 - Životna sredina.

U izveštaju Evropske komisije za 2021. godinu ocenjeno je da je Srbija umereno napredovala u domenu ekonomskih kriterijuma za pristupanje, uz neophodnost daljeg smanjenja sive ekonomije, rešavanje problema parafiskalnih nameta i drugih izazova sa kojima se suočavaju mala i srednja preduzeća. Takođe, u Zajedničkim zaključcima ekonomskog i finansijskog dijaloga između EU i Zapadnog Balkana i Turske iz jula 2021, ističe se i da Srbija treba da radi na boljoj naplati PDV-a, primeni novog modela elektronske fiskalizacije, primeni principa konkurentnosti, jednakog tretmana, nediskriminacije i transparentnosti u postupcima sprovođenja javnih nabavki i dr. Siva knjiga nudi konkretna rešenja kojima se direktno ili indirektno targetiraju gore navedene preporuka EK i Saveta Evropske unije. Dodatno brojne preporuke iz Sive knjige fokusirane su na oblast zaštite životne sredine i usklađene su sa ciljevima Zelene agende i posledično Ekonomskog i investicionog plana za Zapadni Balkan.

## SIVA KNJIGA 14: PREPORUKE SA EU BEDŽOM

BR.	NAZIV PREPORUKE	NADLEŽNA INSTITUCIJA
1.2	Smanjiti opterećenje zarada	Ministarstvo finansija
1.5	Uvesti objedinjenu naplatu obaveza preduzetnicima	Ministarstvo finansija
1.8	Uvesti zelene javne nabavke	Ministarstvo finansija
1.9	Podstaći primenu socijalnih javnih nabavki	Ministarstvo finansija
1.15	Propisati da se obračun PDV-a vrši na dan naplate potraživanja od kupaca	Ministarstvo finansija
1.20	Urediti postupak eksproprijacije u skladu sa EU praksom	Ministarstvo finansija
1.21	Uspostaviti javni elektronski registar neporeskih nameta	Ministarstvo finansija
2.7	Utvrditi klaster kao vrstu poslovnog udruženja	Ministarstvo privrede
4.1.	Izmenama zakona o radu omogućiti nove oblike rada	Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja
4.5.	Proširiti pojednostavljenu prijavu sezonskih radnika	Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja
6.5	Propisati režim u kome nastupa otpis dugova fizičkim licima	Ministarstvo pravde
7.1	Uvesti onlajn registar poljoprivrednih gazdinstava i podsticaja (eAgrar)	Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede
8.1.	Uspostaviti funkcionalni zeleni fond	Ministarstvo zaštite životne sredine
8.4.	Uspostaviti telo nadležno za pitanja upravljanja hemikalijama	Ministarstvo zaštite životne sredine
8.6	Ukinuti dozvole za uvoz, izvoz i tranzit neopasnog otpada	Ministarstvo zaštite životne sredine
11.2	Omogućiti upotrebu kvalifikovanih elektronskih sertifikata izdatih od strane akreditovanih tela u inostranstvu	Ministarstvo trgovine, turizma i telekomunikacija
11.3	Uskladiti deklarisanje zemlje porekla hrane sa zakonodavstvom EU	Ministarstvo trgovine, turizma i telekomunikacija
13.2	Uspostaviti onlajn Centralnu evidenciju naučno-istraživačke infrastrukture	Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja
14.1	Urediti rad za stranog poslodavca i njegov poreski tretman	Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja i Ministarstvo finansija
14.5	Omogućiti doniranje hrane kojoj je istekao rok " najbolje upotrebiti do " i ukinuti PDV na donacije	Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede, Ministarstvo zdravlja i Ministarstvo finansija
14.13	Unaprediti sistem prečišćavanja i kontrole otpadnih voda	Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede i Ministarstvo zaštite životne sredine
14.15	Unaprediti sistem procene uticaja na životnu sredinu baznih stanica mobilnih telekomunikacija	Ministarstvo zaštite životne sredine, Ministarstvo trgovine, turizma i telekomunikacija i organi lokalne samouprave

# PREGLED SPROVEDENIH REFORMI U 2021.

Rezultati ostvareni tokom 2021. godine pokazuju da je od 100 preporuka predloženih u Sivoj knjizi rešeno ukupno 12, od čega su svega tri preporuke u potpunosti realizovane, dok je osam preporuka realizovano delimično. Važno je istaći da su dve rešene preporuke sistemskog karaktera (eFiskalizacija i eFakture), ali ipak za razliku od 2020. godine kada je aktivnost Vlade bila usmerena pre svega na prevazilaženje krize izazvane pojavom Covid-19, ove godine smo mogli da očekujemo i brži reformski tempo, pa je zaključak 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. Pored dve već pomenute velike reforme – onlajn fiskalizacije i uspostavljanja elektronskog fakturisanja, ovo Ministarstvo je delimično rešilo preporuke poput smanjenja opterećenja rada ili optimizacije načina obračuna poreza na prenos apsolutnih prava u slučaju kupovine polovnih vozila.

Statistiki potpuno rešenih zahteva doprinelo je i Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede kroz digitalizaciju Centralnog registra subjekata i objekata u poslovanju hranom, i usvajanje propisa kojim se stvaraju uslovi za digitalizaciju postupaka vezano za registraciju poljoprivrednih gazdinstava i dodelu subvencija (eAgrar).

Delimičnom rešavanju preporuka doprineli su i: Ministarstvo privrede odnosno Agencija za privredne registre, kroz pojednostavljenje upisa stvarnih vlasnika u registrima APR-a i prevođenje registra ustanova kulture iz privrednih sudova u registre APR-a; Ministarstvo trgovine, turizma i telekomunikacija, kroz poboljšanje uslova za elektronsku dostavu; Ministarstvo zdravlja, kroz rad na uvođenju jedinstvenog, elektronskog zdravstvenog kartona; i Ministarstvo unutrašnjih poslova kroz razvoj i početak primene sistema "Plati" koji omogućava građanima da više ne donose dokaze o uplati taksi za pružene javne usluge.

## SIVA KNJIGA 13: STATUS SPROVOĐENJA PREPORUKA

BR.	NADLEŽNA INSTITUCIJA	BROJ PREPORUKA	REŠENO	DELIMIČNO REŠENO	NEREŠENO
1	Ministarstvo finansija	28	2	2	24
2	Ministarstvo privrede	7	0	2	5
3	Ministarstvo zdravlja	7	0	1	6
4	Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja	5	0	0	5
5	Ministarstvo građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture	4	0	0	4
6	Ministarstvo pravde	6	0	0	6
7	Ministarstvo poljoprivrede	7	1	2	4
8	Ministarstvo zaštite životne sredine	6	0	0	6
9	Ministarstvo unutrašnjih poslova	2	0	0	2
10	Ministarstvo kulture i informisanja	1	0	0	1
11	Ministarstvo trgovine, tuzirma i telekomunikacija	2	0	0	2
12	Više ministarstava	18	0	2	16
13	Narodna banka Srbije	4	0	0	4
14	Lokalna samouprava	2	0	0	2
	UKUPNO	100	3	9	88

---

U nastavku sledi više informacija o ključnim reformama koje su resorne institucije pokrenule ili sprovele u protekloj godini u skladu sa preporukama Sive knjige, odnosno uz podršku NALED-a.

### **Uvođenje eFiskalizacije i eFaktura**

Donošenjem novog Zakona o fiskalizaciji i Zakona o elektronskom fakturisanju koji sa primenom kreću od maja 2022. u potpunosti su rešenje dve dugogodišnje preporuke Sive knjige. Implementacijom ovih zakona značajno će se unaprediti način evidentiranja transakcija privrede i omogućiti efikasniji rad Poreske uprave što će imati pozitivan efekat na smanjenje sive ekonomije, ali i poslovanje privrednih subjekata. Uredbom iz 2021. godine značajno je proširen obuhvat fiskalizacije za dodatnih 60.000 privrednika što će uticati i na bolju kontrolu ovih sektora koji uglavnom posluju sa fizičkim licima. Novi fiskalni računi se u realnom vremenu upisuju u bazu Poreske uprave, što poreskim inspektorima omogućava da sprovedu analize rizika onlajn, a građanima da proveravaju validnost računa u svakom trenutku jednostavnim skeniranjem QR koda. Što se tiče faktura, kako je predviđeno Zakonom o elektronskom fakturisanju od 1. maja 2022. godine sve fakture koje se dostavljaju javnom sektoru dostavljace se elektronski preko portala eFakture, ali će se i automatski registrovati u Centralnom registru faktura. Na ovaj način se unapređuje vidljivost i kontrola transakcija između subjekata javnog i privatnog sektora i povećava pravnu sigurnost učesnika u transakciji. Primena portala će se postepeno širiti i na sve transakcije između javnog i privatnog sektora, ali i između privatnog sektora (B2B).

### **Digitalizacija Centralnog registra objekata u poslovanju hranom (CRO)**

U novembru 2021. izmenjen je Pravilnik o sadržini i načinu vođenja Centralnog registra objekata kojim je uvedeno elektronsko podnošenje zahteva za upis, izmene i brisanja iz registra putem elektronskog portala CRO, koji je NALED predlagao još u svojim analizama iz 2018. godine. Digitalizovani CRO uvezan je sa registrima APR-a odakle se podaci automatski preuzimaju. Dodatno, postoje linkovi ka registrima Uprave za veterinu te je privrednicima omogućeno da u svakom trenutku mogu pristupiti svojim podacima, a inspektorima da na terenu mogu proveriti da li je subjekat i/ili njegov objekat upisan bilo u CRO kod poljoprivredne inspekcije, bilo u delove CRO koji se vode u zasebnim upravama. Na ovaj način značajno je unapređena i sigurnost potrošača koji na portalu mogu videti sve subjekte i objekte koji su registrovani za obavljanje delatnosti proizvodnje, prometovanja ili skladištenja hrane.

### **Dalji razvoj elektronske uprave i bezgotovinskih plaćanja**

Od marta 2021. preko usluge "Plati" Ministarstvo unutrašnjih poslova je omogućilo plaćanje taksi za sve svoje postupke bez dostavljanja dokaza o uplati čime je načinjen veliki korak ka rešavanju jedne od dogogodišnjih preporuka Sive knjige "Uvesti bezgotovinsko plaćanje taksi i naknada bez dokazivanja uplate". Dodatno, napravljeni su pomaci ka omogućavanju pune primene elektronske dostave u procedurama javne uprave – izmenama Zakona o privrednim društvima uspostavljena je obaveza registracije svih privrednih društava na portalu eUprave, te će se ubuduće sva akta dostavljati preko portala eSandučić, dok je istovremeno i samo tehničko rešenje sandučića unapređeno.

### **Unapređen obračun poreza na prenos apsolutnih prava za kupovinu polovnih vozila**

Na NALED-ovu inicijativu izmenjen je Zakon o porezu na imovinu, u delu načina obračuna poreza na prenos apsolutnih prava za kupovinu motornih vozila za fizička lica čime je značajno olakšana procedura kupovine polovnih vozila. Naime, umesto dosadašnje prakse da obračun poreske osnovice vrše službenici Poreske uprave, predviđena je automatizacija obračuna na osnovu formule koja sadrži tri elementa – kubikažu vozila, snagu motora i koeficijent starosti vozila. Analiza efekata, modelom standardnog troška, pokazala je da će se ovom reformom, samo na osnovu administrativnog rasterećenja, građanima uštedeti tri miliona evra godišnje, odnosno uštedeće se čak 60 godina stajanja po šalterima. Nove odredbe Zakona počinju sa primenom od 31. marta 2022.

### **Olakšan upis stvarnih vlasnika u Registar privrednih subjekata**

Izmenama Zakona o Centralnoj evidenciji stvarnih vlasnika delimično je rešena preporuka NALED-a. Naime, izmenom člana 7. Zakona propisano je da se upis podataka o stvarnom vlasniku vrši posredno putem aplikacije za prijem elektronske prijave za osnivanje privrednog subjekta i njegov upis u Registar privrednih subjekata, ali nije rešen problem dejstva upisa stvarnog vlasnika prema trećim licima što dovodi do ugrožavanja pravne sigurnosti.

### **Usvojen zakonski okvir za uspostavljanje eAgrara**

Izmenama Zakona o poljoprivredi i ruralnom razvoju predviđena je optimizacija i digitalizacija postupaka registracije poljoprivrednih gazdinstava i odobravanja podsticaja u poljoprivredi kroz uvođenje jedinstvenog informacionog sistema eAgrar. Implementacija reforme očekuje se do kraja 2022. godine.

### **Usvojen Zakon o socijalnom preduzetništvu**

Nakon decenije rada na Nacrtu zakona, i intenziviranja konsultacija sa civilnim sektorom i socijalnim preduzećima tokom 2021, u februaru 2022. konačno je usvojen Zakon o socijalnom preduzetništvu kojim se prvi put u Srbiji definiše pojam solidarne ekonomije u skladu sa praksom u EU i postavlja pravni okvir za podršku sektoru u kojem trenutno posluje oko 500 preduzeća sa socijalnom misijom. Iako se Siva knjiga nije bavila pitanjem uređenja socijalnog preduzetništva, važno je istaći ovaj rezultat Ministarstva rada s obzirom na pozitivne efekte koje očekujemo da Zakon ima na osnaživanje i radnu integraciju osetljivih grupa.

### **Unapređen strateški okvir za reforme poslovnog okruženja**

Pored rada na propisima, resorne institucije su tokom 2021. godine pripremile i nekoliko važnih strateških dokumenata koji postavljaju pravac daljeg društvenog i ekonomskog razvoja Srbije:

- Strategija razvoja informatičkog društva i informacione bezbednosti 2021-2026 je usmerena na unapređenje digitalnih veština građana i zaposlenih u javnom i privatnom sektoru za korišćenje novih tehnologija, digitalizaciju usluga javne uprave kao i unapređenje informacione bezbednosti;
- Strategija naučnog i tehnološkog razvoja Republike Srbije 2021-2025 prepoznaje nedovoljno iskorišćene potencijale u ovoj oblasti i povezuje ekonomski i društveni razvoj Republike Srbije sa razvojem nauke, tehnologije i inovacija;
- Strategija razvoja startup ekosistema Republike Srbije 2021-2025 predstavlja prvi korak ka unapređenju položaja startupova u Srbiji i daje osnovu za definisanje pojmova poput startapa, jednoroga ili biznis anđela;
- Program digitalizacije u zdravstvenom sistemu je prvi strateški dokument koji se bavi razvojem eZdravstva u Srbiji koji je nakon višegodišnjeg zalaganja NALED-a pripremila Koordinaciono telo za digitalizaciju zdravstvenog sistema;
- Program za suzbijanje sive ekonomije 2021-2025 – u januaru 2021. Vlada Srbije formirala je novo Koordinaciono telo za suzbijanje sive ekonomije koje je, nakon realizacije više od 70% aktivnosti predviđenih prethodnim Programom pripremila novi set mera kako bi se unapredili uslovi za fer konkurencija, poresku disciplinu i kontrolu;
- Akcioni plan za sprovođenje Programa razvoja javnih nabavki 2019-2023 definiše mere za povećanje efikasnosti i ekonomičnosti postupaka javnih nabavki, jačanje konkurentnosti na tržištu javnih nabavki, ali i podsticanje ekološkog i socijalnog aspekta u javnim nabavkama.

# PREGLED PREPORUKA SIVE KNJIGE 14

Novo, 14. izdanje Sive knjige sadrži 100 odabranih i dodatno unapređenih preporuka članova NALED-a i stručne javnosti za uklanjanje administrativnih prepreka poslovanju u Srbiji. U ovom izdanju prvi put se pojavljuje 21 preporuka koja je označena kao nova. Pored toga sve stare preporuke su doradene 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. U nastavku dajemo pregled preporuka i 10 prioriteta novog izdanja Sive knjige.

## SIVA KNJIGA 14: PREGLED PREPORUKA

BR.	NADLEŽNA INSTITUCIJA	BROJ PREPORUKA	NOVO	STARO	EU BEDŽ
1	Ministarstvo finansija	25	3	22	7
2	Ministarstvo privrede	8	1	7	1
3	Ministarstvo zdravlja	8	4	4	0
4	Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja	5	1	4	2
5	Ministarstvo građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture	6	1	5	0
6	Ministarstvo pravde	6	2	4	1
7	Ministarstvo poljoprivrede	6	1	5	1
8	Ministarstvo zaštite životne sredine	7	1	6	3
9	Ministarstvo unutrašnjih poslova	2	0	2	0
10	Ministarstvo kulture i informisanja	1	0	1	0
11	Ministarstvo trgovine, tuzirma i telekomunikacija	4	2	2	2
12	Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave	1	0	1	0
13	Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja	2	2	0	1
14	Više ministarstava	14	2	12	4
15	Narodna banka Srbije	3	0	3	0
16	Lokalna samouprava	2	1	1	0
	<b>UKUPNO</b>	<b>100</b>	<b>21</b>	<b>79</b>	<b>22</b>

#### SIVA KNJIGA 14: DESET PRIORITETNIH PREPORUKA

BROJ U SK	OPIS PREPORUKE	NADLEŽNO MINISTARSTVO
1.8	Uvesti zelene javne nabavke	Ministarstvo finansija
1.21	Uspostaviti javni elektronski registar neporeskih nameta	Ministarstvo finansija
1.22	Uvesti bezgotovinsko plaćanje taksi i naknada bez dokazivanja uplate	Ministarstvo finansija
3.3	Omogućiti korišćenje e-uputa i lekarima specijalistima	Ministarstvo zdravlja
4.1	Urediti fleksibilne oblike angažovanja radnika	Ministarstvo finansija i Ministarstvo za rad zapošljavanje boračka i socijalna pitanja
5.1	Ubrzati i pojednostaviti postupak ozakonjenja	Ministarstvo građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture
5.2	Ukinuti naknadu za konverziju zemljišta u pravo svojine	Ministarstvo građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture
7.1	Uvesti onlajn registar poljoprivrednih gazdinstava i podsticaja (eAgrar)	Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede
11.3	Regulisati upotrebu elektronskih otpremnica koje prate robu u prevozu	Ministarstvo trgovine, turizma i telekomunikacija
14.3	Omogućiti izdavanje objedinjenog uverenja o plaćenim porezima	Ministarstvo finansija Kancelarija za IT i eupravu





# 1. MINISTARSTVO FINANSIJA

## 1.1 PROŠIRITI OBUHVAT FISKALIZACIJE I OBAVEŠTAVANJE GRAĐANA

### 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. Novim Zakonom o fiskalizaciji koji se primenjuje od 2022. godine rešena je većina problema koji se tiču fiskalizacije, a ostaje pitanje obuhvata nefiskalizovanih sektora.

Izmene i dopune Uredbe o određivanju delatnosti kod čijeg obavljanja ne postoji obaveza evidentiranja prometa na malo preko elektronskog fiskalnog uređaja od 2022. godine uvele su u sistem fiskalizacije dodatne delatnosti poput frizera, kozmetičara i sl. Procenjuje se da je dodatnih 60.000 privrednih subjekata obuhvaćeno "novom fiskalizacijom".

Međutim, i dalje deo sektora gde se usluge najčešće pružaju fizičkim licima i dalje ostaje van fiskalizacije (poput advokata, taksista, veterinarara i sl).

Dodatno, za razliku od starog Zakona o fiskalnim kasama, novi Zakon o fiskalizaciji ne propisuje obavezu isticanja obaveštenja o obavezi izdavanja fiskalnog isečka od strane obveznika fiskalizacije u objektu u kome se vrši promet dobara. Takođe, obaveza isticanja obaveštenja nije uvedena ni za nefiskalizovane delatnosti, iako bi i oni trebalo 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 11. Zakona o zaštiti potrošača. Imajući ovo u vidu građani sada teže dolaze do informacije ko je u obavezi da im izda fiskalni, a ko obični račun.

### PREDLOG REŠENJA

Imajući u vidu da je za mnoge nefiskalizovane delatnosti procenjeno da mogu biti izvor sive ekonomije u nekom delu svog poslovanja predlažemo da se uvedu dodatne metode kontrole poslovanja ovakvih privrednih subjekata. Bolja kontrola poslovanja može se sprovesti na više načina.

Kao najbolje rešenje predlažemo proširivanje obuhvata fiskalizacije, a pogotovo imajući u vidu da fiskalni uređaj sada može biti bilo koji android uređaj te da ovakvo rešenje ne zahteva značajnije troškove za privrednika.

Alternativno, potrebno je uvesti obavezu uvođenja bezgotovinskog plaćanja koje će obezbediti bolju evidenciju obavljenih transakcija.

Dodatno, potrebno je uvesti efikasniji sistem kontrole evidencija nefiskalizovanih subjekata. Naime iako je članom 11 Zakona o zaštiti potrošača predviđeno da svaki trgovac (odnosno pravno ili fizičko lice koje tokom obavljanja svoje delatnosti pruža uslugu ili prodaje proizvod potrošaču) potrošaču mora da izda račun nakon kupovine u praksi se ova obaveza često izbegava.

Svakako u cilju povećanja transparentnosti sistema i motivisanja građana da uzimaju račune predlažemo:

- Da se obaveštenje o vrsti računa koji se izdaje jasno istiche na vratima obveznika za šta je potrebno izmeniti Zakon o fiskalizaciji (za fiskalne račune), ali i Zakon o zaštiti potrošača (za nefiskalne račune).
- Da se sistemski uvedu stimulatивne mere za građane za uzimanje računa (bilo fiskalnih ili nefiskalnih). Predlažemo da se razmotri potencijalni poreski povraćaj na osnovu dostavljanja prikupljenih fiskalnih ili nefiskalnih isečaka.
- Da se propiše mogućnost elektronskog izdavanja nefiskalnih računa.

### PROPISI

- Zakon o fiskalizaciji (Službeni glasnik RS br. 153/2020 i 96/2021)
- Zakon o zaštiti potrošača (Službeni glasnik RS br. 88/2021)

# 1. MINISTARSTVO FINANSIJA

## 1.2 SMANJITI OPTEREĆENJE ZARADA

### OPIS PROBLEMA

Član 44. Zakona o doprinosima za obavezno socijalno osiguranje propisuje 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 2022. godini 19.300 dinara. Osnovica za obračun je bruto jedan zarada koja sadrži porez i doprinose koji se plaćaju iz zarade, a koji su teret radnika (s obzirom na to da je zarada tako definisana članom 105. stav 2. Zakona o radu). Kako su u proteklih nekoliko godina smanjene stope doprinosa uz povećanje neoporezivog dela zarade, dok su istovremeno zarade porasle, opterećenje neto zarade smanjeno je za oko 2 procentna poena. Uprkos povećanju neporezivog iznosa sa 16.300 u 2020. na 18.300 dinara u 2021. godini, povećana je i minimalna zarada sa 30.022 dinara u 2020. na 32.372 dinara u 2021, čime je nameravano rasterećenje za najniže zarade, za mnoge poslodavce, praktično anulirano (sa 57,4% u 2020. na oko 57% u 2021. godini). Fiskalni nameti na zarade, naročito ispod prosečne i minimalne su relativno visoki, 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 isplaćuju zarade rukovodećim kadrovima 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%.

Dodatno, progresivnost oporezivanja zarada u Srbiji je vrlo niska u poređenju sa zemljama EU. Naime, u 2013. godini stopa progresivnosti u Srbiji, odnosno odnos poreskog klina između 67% prosečne zarade i 167% prosečne zarade, je u Srbiji iznosila svega 1.2 dok je ista stopa u EU15 čak 9.7.

### PREDLOG REŠENJA

U cilju smanjenja sive ekonomije i stimulisanja poslodavaca da (legalno) angažuju radnike, neophodno je značajnije smanjiti poresko opterećenje najnižih zarada, razmotriti reformu postojećeg sistema doprinosa za obavezno socijalno osiguranje i uspostaviti veću progresivnost oporezivanja.

Takođe, predlažemo i smanjenje minimalne osnovice za obračun doprinosa kod zaposlenih na nepuno radno vreme tako da se osnovica prilagodi radnim časovima zaposlenog.

Pri razmatranju reforme doprinosa, smatramo da bi trebalo sagledati mogućnost ukidanja doprinosa za obavezno zdravstveno osiguranje i uvođenje Beveridžovog modela, koji podrazumeva da se zdravstvena zaštita finansira iz opštih poreza. Ovim će se obezbediti zdravstvena zaštita za sve građane bez obzira na njihov radni status, i značajno administrativno smanjenje usled ukidanja obaveza dokazivanja svojstva osiguranika, overavanja zdravstvenih knjižica i sl.

*Od 1. januara 2022. otpočeće primena izmena Zakona o doprinosima za obavezno socijalno osiguranje iz 2021. godine kojima su doprinosi za obavezno penzijsko i invalidsko osiguranje smanjeni sa 25,5% na 25%. Takođe, izmenama Zakona o porezu na dohodak građana neoporezivi mesečni iznos zarade povećan je sa 18.300 na 19.300 dinara što će dovesti do efektivnog rasterećenja zarada. Dodatno, članovima 45d, 45d i 45e uređeno je i oslobođenje ili umanjenje plaćanja doprinosa u slučaju da poslodavac obavlja inovacionu delatnost ili zapošljava kvalifikovanog novozaposlenog koje se primenjuje i u 2022. godini. Sve navedeno utiče da se efektivno opterećenje zarada smanji. Međutim, zbog rasta privredne aktivnosti, posledično i rasta zarada, uključujući i povećanje minimalne cene rada i minimalne zarade, rasterećenje je relativno manje u odnosu na očekivanja privrednika.*



**DELIMIČNO  
REŠENO**

*Evropska komisija u okviru Poglavlja 19 – Socijalna politika i zapošljavanje, ističe problem postojanja minimalne osnovice za doprinose koja destimuliše zapošljavanje sa nepunim radnim vremenom pogotovo žena. Dodatno u izveštaju o sprovođenju Ekonomskih reformi za 2021-2023. naglašava se da je opterećenje zarada smanjeno, ali se ocenjuje kao nedovoljno.*



### PROPISI

- Zakon o doprinosima za obavezno socijalno osiguranje (Službeni glasnik RS br. 84/2004, 61/2005, ..., 86/2019, 153/2020 i 118/2021)
- Zakon o porezu na dohodak građana (Službeni glasnik RS br. 24/2001, 80/2002, ..., 86/2019, 153/2020 i 118/2021)

# 1. MINISTARSTVO FINANSIJA

## 1.3 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 povećava troškove poslodavaca. Na primeru jednog poslodavca sa 1.500 zaposlenih i bez filijala dodatni troškovi administracije iznose 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, pa smatramo da je primenjiv i na pitanje naknade troškova prevoza zaposlenog.

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

### PROPISI

- Zakon o porezu na dohodak građana (Službeni glasnik RS br. 24/2001, ... , 118/2021)
- Mišljenje Ministarstva finansija (011-00-12/2019-04 od 1.2.2019)

# 1. MINISTARSTVO FINANSIJA

## 1.4 OSLOBODITI PLAĆANJA POREZA I DOPRINOSA POČETNIKE 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. Ova vrsta oslobođenja bi se odnosila isključivo na mikro privredne subjekte, uključujući i paušalno oporezovane preduzetnike, imajući u vidu da je ovo najčešći oblik kroz koji početnici posluju. 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 preporuke iz analize, pre svega jer nije obuhvatila paušalno oporezovane preduzetnike, koji su najčešći početnici u poslovanju.

Primena mere u ovom obliku trajala je do kraja 2020. godine, kada je izmenama Zakona o porezu na dohodak građana i Zakona o doprinosima za obavezno socijalno osiguranje prilagođena i usmerena isključivo na preduzetnike koji obavljaju inovativnu delatnost.

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.

### PREDLOG REŠENJA

Predlažemo da se mera oslobođenja plaćanja poreza i doprinosa za početnike u poslovanju ponovo propiše izmenama Zakona o porezu na dohodak građana i Zakona o doprinosima za obavezno socijalno osiguranje tako da se:

- Oslobođenje od plaćanja poreza i doprinosa omogućiti licima koja se registruju za obavljanje delatnosti, a nisu u prethodne tri godine bila registrovana kao preduzetnici, odnosno kontrolni članovi drugih privrednih društava;
- Oslobođenje odnosi isključivo na poreze i doprinose koji se plaćaju za osnivača, odnosno preduzetnika, a ne i za druge zaposlene;
- Trajanje poreske olakšice produži sa jedne na dve godine i da bude potpuno u prvoj godini, dok bi se u narednoj godini plaćalo npr. 50% obračunatih poreskih dažbina, ili po ostvarenom prometu;
- Omogućiti automatizacija procesa kontrole zahteva za oslobođenje od strane Poreske uprave kako bi se smanjila mogućnost zloupotrebe i rasteretili kapaciteti PU za administriranje ove mere.

#### PROPISI

- Zakon o porezu na dohodak građana (Službeni glasnik RS br. 24/2001,...,118/2021)
- Zakon o doprinosima za obavezno socijalno osiguranje (Službeni glasnik RS br. 84/2004,...,118/2021)

# 1. MINISTARSTVO FINANSIJA

## 1.5 UVESTI OBJEDINJENU NAPLATU OBAVEZA ZA PREDUZETNIKE

### 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 uzrokuje probleme u praksi poput potrebe za preknjižavanjem pogrešno uplaćenih sredstava, ali i naplate provizije banaka za svaku od četiri uplatnice. Ovaj problem se javlja i kod preduzetnika u režimu samooporezivanja.

Imajući u vidu da je u trenutku izrade ove preporuke (januar 2022.) bilo aktivno skoro 124.000 preduzetnika paušalaca, i više od 67.000 preduzetnika u režimu samooporezivanja, 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 više od 6 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.

Dodatno, ovu reformu treba proširiti tako da obuhvati i preduzetnike koji vode knjige u sistemu samooporezivanja, dok preduzetnici u režimu lične zarade već uplaćuju svoje obaveze na jedan račun.

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 i obveznici u režimu samooporezivanja.

Sprovedenjem ove preporuke broj godišnjih uplata bi se smanjio za impresivnih 4,6 miliona transakcija, 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.

*U okviru Poglavlja 16 – Oporezivanje, Evropska komisija preporučuje nastavak sprovođenja programa reforme poreske uprave u cilju racionalizacije aktivnosti PU uz obezbeđivanje dovoljnih ljudskih i IT resursa za ovu svrhu, poboljšanja naplate poreza i borbe protiv neformalne ekonomije.*



### PROPISI

· *Pravilnik o uslovima i načinu vođenja računa za uplatu javnih prihoda i raspored sredstava sa tih računa (Službeni glasnik RS br. 16/2016-155, ..., 10/2022)*

# 1. MINISTARSTVO FINANSIJA

## 1.6 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

U članu 4. važećeg Pravilnika o poslovnim knjigama i iskazivanju finansijskog rezultata po sistemu prostog knjigovodstva obrisati 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

## 1.7 UVESTI DODATNE KRITERIJUME OSIM NAJNIŽE CENE KOD JAVNIH NABAVKI

### OPIS PROBLEMA

Član 132. Zakona o javnim nabavkama propisuje da se ekonomski najpovoljnija ponuda (ENP) određuje, na prvom mestu, na osnovu cene, dok ostavlja na izbor naručiocu da pored cene može koristiti alternativno troškove, ili odnos cene i kvaliteta. Međutim, u praksi je zabeleženo da se kriterijum ENP veoma retko koristi, u 2020. godini svega u 6% slučajeva. Dodatno, u pojedinim delatnostima poput razvoja softvera, arhitektonskih, inženjerskih ili prevodilačkih usluga, princip najniže cene ne može dovesti do efikasnog izbora ponuđača imajući u vidu da se kvalitet ponude može značajno razlikovati. Postoji opasnost da se naručilac po inerciji opredeli da i u ovom slučaju vrši nabavku isključivo po kriterijumu najniže cene, što bi bilo nedopustivo i obesmislio bi svrhu javnih nabavki.

### PREDLOG REŠENJA

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

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

U tom slučaju kriterijumi odabira ponuđača se mogu odrediti bilo podzakonskim aktom, ali se može ostaviti i sloboda naručiocu da u samoj ponudi propiše način ocenjivanja (što se pokazalo kao dobra praksa u Sloveniji).

#### PROPISI

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



# 1. MINISTARSTVO FINANSIJA

## 1.8 UVESTI ZELENE JAVNE NABAVKE

### OPIS PROBLEMA

Zakon o javnim nabavkama ne obavezuje naručioca da prilikom nabavke određenih dobara, usluga ili radova primenjuje tzv. zelene kriterijume (u okviru tehničke specifikacije, za izbor privrednog subjekta ili za dodelu ugovora), već je takav kriterijum ostao u domenu diskrecionih prava naručioca.

Naime, članom 99. stav 1. tačka 1) Zakona propisano je da tehničke specifikacije konkursne dokumentacije mogu da uključuju i ekološke karakteristike, pod uslovom da su parametri dovoljno precizni da ponuđači mogu da odrede predmet ugovora, a naručioci da dodele ugovor. Članom 115. Zakona propisano je da jedan od kriterijuma za dodelu ugovora može biti ispunjenost uslova za obavljanje profesionalne delatnosti, u šta je uključen i uslov upisa ponuđača u odgovarajući registar, ali nije propisan ni jedan slučaj kada postoji obaveza određivanja ovog kriterijuma u cilju podsticanja ekoloških nabavki. S druge strane, iako je u opštim kriterijumima za dodelu ugovora, propisanim članom 132. stav 1. tačka 3) Zakona, pomenuto da naručilac može postaviti i ekološke kriterijume, odnosno karakteristike za ocenu ponude, i taj kriterijum je postavljen kao mogući, a ne obavezujući.

Ovakvo zakonsko rešenje očigledno ne utiče na podizanje ekoloških standarda kroz javne nabavke, što potvrđuje i Analiza implementacije Programa razvoja javnih nabavki u Republici Srbiji za period 2019-2023. godine koja ukazuje da tokom 2020. godini nije zabeleženo da je sprovedena javna nabavka uz primenu ekoloških kriterijuma.

Nepostojanje zakonske odredbe kojom se uređuju zelene javne nabavke propušta se prilika da se javne nabavke, kao mehanizam nabavke robe i usluga koji kontroliše država, sprovede tako da se obezbedi pozitivan uticaj na zaštitu životne sredine i podsticanje cirkularne ekonomije.

### PREDLOG REŠENJA

Predlažemo da se izmenama i dopunama Zakona o javnim nabavkama doda novi član 132a koji bi glasio:

"Zelena javna nabavka predstavlja javnu nabavku dobara, usluga ili radova primenom ekoloških kriterijuma, koji su sadržani u tehničkim specifikacijama sadržanim u konkursnoj dokumentaciji i/ili kriterijumima za kvalitativni izbor ponuđača, i/ili kriterijumima za dodelu ugovora, a koji imaju za cilj smanjenje negativnog uticaja na životnu sredinu, kao i podsticanje cirkularne ekonomije.

Vlada podzakonskim aktom utvrđuje spisak predmeta nabavki (konkretnih dobara, usluga i radova) za koje su naručioci dužni da odrede ekološke kriterijume za dodelu ugovora."

U prelaznim i završnim odredbama Zakona o izmenama i dopunama Zakona o javnim nabavkama treba propisati rok u kome će Vlada usvojiti podzakonski akt, pa sugerišemo da taj član glasi:

"Podzakonski akt iz člana 10. stav 3. ovog zakona Vlada će usvojiti u roku od 12 meseci od dana stupanja na snagu ovog zakona."



NOVO

*U okviru Poglavlja 5 – Javne nabavke, u izveštaju Evropske komisije ističe se da je Srbija i dalje umereno spremna u ovoj oblasti, iako je došlo do određenih poboljšanja. Napominje se da je potrebno nastaviti sa usklađivanjem sa direktivama EU, odnosno Direktivom 2014/24/EU koja ističe i korišćenje kriterijuma zaštite životne sredine.*



### PROPISI

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



# 1. MINISTARSTVO FINANSIJA

## 1.9 PODSTAĆI PRIMENU SOCIJALNIH JAVNIH NABAVKI

### OPIS PROBLEMA

Zakonom o javnim nabavkama propisana je mogućnost sprovođenja "rezervisanih javnih nabavki" koje omogućavaju da se pravo učešća u nabavci rezerviše za određene privredne subjekte čiji je osnovni cilj profesionalna rehabilitacija i zapošljavanje osoba sa invaliditetom, kao i za privredne subjekte čiji je osnovni cilj društvena i profesionalna integracija lica u nepovoljnom položaju.

Međutim, u praksi se pokazalo da naručiocima nisu dovoljno upoznati na koji način mogu pomoću javnih nabavki da doprinesu realizaciji socijalnih ciljeva. Prema dostupnim podacima Portala javnih nabavki, u 2021. godini dodeljeno je ukupno 37 ugovora za rezervisane javne nabavke, što je veoma malo ako se uzme u obzir da ima ukupno 4.835 registrovanih naručilaca.

Dodatno, u Akcionom planu za 2021. godinu za sprovođenje Programa razvoja javnih nabavki u Republici Srbiji za period 2019-2023. godine, iako je uvršten cilj "Promovisanje i podsticanje ekološkog i socijalnog aspekta u javnim nabavkama i inovacijama", kao pokazatelj ishoda stavljen je samo broj sprovedenih javnih nabavki sa primenom ekoloških kriterijuma, a ne i broj sprovedenih javnih nabavki sa primenom socijalnih kriterijuma.

Analiza sprovedena pod nazivom "Razvoj javnih nabavki sa socijalnim elementima" ukazuje da je potrebno dodatno edukovati kako naručioce tako i ponuđače za sprovođenje nabavki koji doprinose socijalnim ciljevima.

### PREDLOG REŠENJA

Predlažemo da Kancelarija za javne nabavke izradi smernice za primenu socijalnih kriterijuma u postupcima javnih nabavki, koje bi olakšale i promovisale ovu vrstu javnih nabavki u praksi.

Predlažemo da se definišu mere javnih politika usmerene na podsticaj socijalnih javnih nabavki i njihovu promociju, a prvi korak se može napraviti već kroz Akcioni plan za sprovođenje Programa razvoja javnih nabavki u Republici Srbiji za period 2019-2023. godine. Predlažemo da se te mere uvrste u okviru posebnog cilja "Promovisanje i podsticanje ekološkog i socijalnog aspekta u javnim nabavkama i inovacijama" kao i da se za njih predvidi pokazatelj ishoda "Broj sprovedenih javnih nabavki sa primenom socijalnih kriterijuma".



NOVO

*U okviru Poglavlja 5 – Javne nabavke, u izveštaju Evropske komisije napominje se da je potrebno da Srbija nastavi usklađivanje sa direktivama EU, odnosno Direktivom 2014/24/EU koja ističe i korišćenje socijalnih kriterijuma prilikom sprovođenja javnih nabavki.*



### PROPISI

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

# 1. MINISTARSTVO FINANSIJA

## 1.10 UKINUTI OBAVEZU SAČINJAVANJA I DOSTAVLJANJA POPDV OBRASCA

### OPIS PROBLEMA

Krajem 2016. godine donet je Pravilnik o obliku, sadržini i načinu vođenja evidencije o PDV i o obliku i sadržini pregleda obračuna PDV (Službeni glasnik RS, br. 80/16 i 109/16), koji je propisao značajno detaljniju PDV evidenciju uz dostavljanje pregleda obračuna PDV uz svaku poresku prijavu. Zbog kratkih rokova koji su privredni 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 usložnilo poslovni proces, povećanjem obima dokumentacije i izveštavanja, jer se uz PPPDV podnosi i POPDV. Obim evidencije nije se pojednostavio ni donošenjem novog Pravilnika o PDV-u koji je objedinio većinu pravilnika proisteklih iz Zakona o PDV-u, a gde je članovima 238-258 uređuje POPDV obrazac.

Osnovni elementi PDV prijave (obračunat PDV, prethodni PDV i iznos za uplatu) ostali su identični, ali je uvođenje novih evidencija od 2018. godine znatno otežalo knjiženje dokumenata, s obzirom na dodatno vreme koje se utroši za popunjavanje ovog obrasca. 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, KIF, kao i pojedinačnih faktura od dobavljača, odnosno faktura koje su izdate kupcima.

### PREDLOG REŠENJA

U decembru 2020. donet je novi Zakon o fiskalizaciji (Službeni glasnik RS, br. 153/20), čija puna primena počinje 01. maja 2022. Takođe, početkom 2021. godine donet je novi Zakon o elektronskom fakturisanju, koji će se primenjivati od 01. aprila 2022. Imajući u vidu da će novi uređaji o fiskalizaciji i obaveza evidentiranja faktura preko sistema eFakture obezbediti dovoljno podataka za automatsko generisanje pregleda obračuna PDV-a, kao i same poreske prijave, predlažemo da se od 1. maja 2022. ukine obaveza sačinjavanja i dostavljanja pregleda obračuna PDV-a.

#### PROPISI

· *Pravilnik o porezu na dodatu vrednost (Službeni glasnik RS, br. 37/2021 i 64/2021)*

# 1. MINISTARSTVO FINANSIJA

## 1.11 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 kokuretnost 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".

*U novembru 2021. godine NALED je inicirao izmenu Zakona o porezu na dodatu vrednost, između ostalog, i u delu smanjenja stope PDV-a na repromaterijal za proizvodnju lekova, ali to još uvek nije usvojeno od strane nadležnog ministarstva.*

#### PROPISI

· Zakon o porezu na dodatu vrednost (Službeni glasnik RS br. 84/04, ..., 153/2020)

# 1. MINISTARSTVO FINANSIJA

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

### OPIS PROBLEMA

Članom 52. stav 4. Zakona o porezu na dodatu vrednost propisano je da ukoliko je iznos prethodno plaćenog poreza veći od poreske obaveze, obveznik ima pravo na povraćaj PDV-a ili poreski kredit. Ukoliko se opredeli za povraćaj, iznos više plaćenog PDV-a koji je iskazan u poreskoj prijavi vraća se poreskom obvezniku najkasnije u roku od 45 dana, odnosno u roku od 15 dana za obveznika koji pretežno vrši promet robe u inostranstvo, od dana isteka roka za predaju poreske prijave. Ovaj zakonski rok je 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. Prema podacima Poreske uprave, izmenom softvera za administriranje PDV povraćaja skraćen je rok za povraćaj kod niskorizičnih obveznika. U proseku se PDV pretežnim izvoznicima vraća za 11 dana (četiri dana kraće u odnosu na zakonski rok), a ostalim poreskim obveznicima za 21 dan (24 dana kraće u odnosu na zakonski rok).

### PREDLOG REŠENJA

Izmeniti član 52. stav 4. Zakona o porezu na dodatu vrednost tako da se propiše kraći rok za povraćaj PDV-a svim obveznicima PDV-a. Predlažemo da se propiše rok od 15 dana, a imajući u vidu da Poreska uprava u prethodnim godinama unapređenjem softvera značajno smanjila prosečno rešavanje zahteva za vraćanje PDV-a.

Predlažemo i 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.

#### PROPISI

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

# 1. MINISTARSTVO FINANSIJA

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

### OPIS PROBLEMA

Stavom 2 člana 53 Zakona o PDV-u propisano je da se refakcija PDV-a stranom pravnom licu vrši samo uz uslov uzajamnosti. U praksi se, već gotovo deceniju, uspostavljanje bilateralne uzajamnosti između Srbije i drugih zemalja odvija sporim tempom, što sa jedne strane rezultira u nemogućnosti stranih kompanija da ostvare pravo na refakciju PDV-a od Republike Srbije, dok domaća pravna lica ne dobijaju povraćaj PDV-a iz drugih zemalja (Italija, Grčka, Španija, Portugalija, Češka, Poljska). Ovo srpsko tržište čini nekonkurentnim i manje privlačnim za investicije.

Dodatno, prema važećem Pravilniku o PDV-a kojim se uređuje način i postupak refakcije i refundacije PDV-a, refakcija PDV-a vrši se u valuti države podnosioca zahteva (najčešće u evrima), na devizni račun stranog pravnog lica, otvoren u banci države u kojoj je registrovano. Uplata u stranoj valuti podrazumeva da strano pravno lice dostavi ispravan SWIFT i IBAN Poreskoj upravi i Upravi za trezor što podrazumeva nešto duži proces pribavljanja i dostavljanja podataka. Istovremeno, zastupnici nemaju informaciju od Poreske uprave i Uprave za trezor o datumu uplate refundiranog PDV-a.

### PREDLOG REŠENJA

Pošto se na rezultate uspostave bilateralnih uzajamnosti čeka još od 2012. godine, predlog je da se stav 2 u članu 53 Zakona obriše, tako da se refakcija PDV-a može sprovesti i bez uslova uzajamnosti, jer će time biti rešeno 2/3 pitanja iz ove oblasti.

Pored toga, sve države regiona novac od refakcije uplaćuju isključivo u nacionalnoj valuti, te je predlog da se član 4 pomenutog Pravilnika izmeni tako da se refundacija PDV-a stranim pravnim licima vrši u dinarima, odnosno na dinarski račun zastupnika u Srbiji, koji može biti isključivo pravno lice registrovano u Srbiji.

#### PROPISI

- Zakon o porezu na dodatu vrednost (Službeni glasnik RS, br. 84/2004, ..., 153/2020)
- Pravilnik o PDV (Službeni glasnik RS, br. 37/2021 i 64/2021)

# 1. MINISTARSTVO FINANSIJA

## 1.14 UKINUTI PDV REGISTRACIJU STRANIH KOMPANIJA KOJE PROIZVODE NE PROMETUJU U SRBIJI

### OPIS PROBLEMA

Radi optimizacije poslovanja strane, naročito multinacionalne kompanije često odlučuju da u Republici Srbiji, zbog povoljnog geografskog položaja, uspostave regionalni logistički centar, odnosno da drže robu i lekove na zalihama u carinskom skladištu, radi dalje isporuke, a samim tim i prometa tih roba u zemljama u regionu. Ovakva poslovna strategija indirektno doprinosi jačanju domaćih kompanija, s obzirom da su one kao poslovni partneri stranih kompanija motivisane da se bave uslugama skladištenja, prevoza, posredovanjem u carinskom postupku i slično, što u krajnjoj liniji doprinosi većoj naplati budžetskih, odnosno javnih prihoda.

Važećim Zakonom o PDV-u, članom 10a propisana je obaveza stranih lica da odrede poreskog punomoćnika i da se registruju za obavezu plaćanja PDV-a, nezavisno od visine prometa u prethodnih 12 meseci. Ovakvo postupanje u praksi stvara dodatno administrativno opterećenje kompanijama koje svoje proizvode ne stavljaju u promet, već ih privremeno skladište u našoj zemlji a zatim izvoze u druge zemlje regiona. Poseban problem predstavlja to što član 10a stav 12. Zakona propisuje solidarnu odgovornost poreskog punomoćnika za sve obaveze stranog lica kao obveznika PDV, uključujući i obaveze po osnovu brisanja iz evidencije za PDV, a naročito za plaćanje PDV, kazni i kamata u vezi sa dugom po osnovu PDV, što u praksi stvara problem da strana pravna lica ne mogu da se registruju kao obveznici PDV-a, jer ne mogu u Srbiji da pronađu lica koja su spremna da preuzmu rizik solidarne odgovornosti za sve poreske obaveze koje eventualno budu utvrđene u odnosu na strana pravna lica.

### PREDLOG REŠENJA

Predlažemo dopunu člana 10a Zakona, koja uređuje poreskog punomoćnika, tako da se izričito propiše da kompanije koje ne stavljaju robu u slobodan promet na teritoriji Republike Srbije, u skladu sa carinskim propisima, nisu dužne da se registruju kao obveznici PDV-a.

Ovom izmenom će se rasteretiti ne samo strane kompanije već i Poreska uprava, koja je zadužena za praćenje, naplatu i kontrolu PDV obveznika, a stvoriće se povoljan pravni okvir za razvoj usluga skladištenja robe i drugih pratećih usluga, koje se pružaju velikim stranim kompanijama koje posluju u regionu.

Izmena člana 10a Zakona o porezu na dodatu vrednost bi mogla da glasi:

"Izuzetno od stava 1. ovog člana, strano pravno lice koje u Republici Srbiji robu skladišti radi reeksporta, odnosno ne stavlja je u promet, nije dužno da se evidentira kao obveznik plaćanja PDV-a, niti da imenuje poreskog punomoćnika."



NOVO

#### PROPISI

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

# 1. MINISTARSTVO FINANSIJA

## 1.15 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 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.

*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.*



### PROPISI

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

# 1. MINISTARSTVO FINANSIJA

## 1.16 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

## 1.17 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, na način na koji je rešeno ovo pitanje u slučaju medicinskih sredstava namenjenih istraživanju.

Takođe, potrebno je omogućiti uvoz bez sertifikata (poput RSO sertifikata o kvalitetu) u slučaju da proizvod nije namenjen daljoj prodaji u Srbiji.

#### PROPISI

- Carinski zakon (Službeni glasnik RS br. 18/10, 111/12, 29/15, 108/2016, ..., 118/2021)
- Zakon o tehničkim zahtevima za proizvode i ocenjivanju usaglašenosti (Službeni glasnik RS br. 49/2021)
- Tehnički propisi koji uređuju standarde

# 1. MINISTARSTVO FINANSIJA

## 1.18 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. 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, ...,118/2021)

# 1. MINISTARSTVO FINANSIJA

## 1.19 UJEDNAČITI KAZNENU POLITIKU U PRIMENI ZAKONA O RAČUNOVODSTVU

### OPIS PROBLEMA

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

### PREDLOG REŠENJA

Izuzeti mikro i mala pravna lica od primene kaznenih odredaba člana 57. Zakona o računovodstvu, a kažnjive radnje ovih pravnih lica iz ovog člana prekvalifikovati u prekršaj propisan članom 58. ovog zakona, kroz dopunu tog člana. Istovremeno, u članu 58. ovog zakona treba smanjiti minimalnu novčanu kaznu za prekršaje na iznos od 50.000 dinara, u skladu sa članom 39. stav 1. tačka 2) Zakona o prekršajima.

#### PROPISI

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

# 1. MINISTARSTVO FINANSIJA

## 1.20 UREDITI POSTUPAK EKSPROPRIJACIJE U SKLADU SA EU PRAKSOM

### OPIS PROBLEMA

Važeći Zakon o eksproprijaciji iz 1995. godine prati raniji koncept eksproprijacije iz 1984. godine, karakterističan za plansku privredu i državnu, odnosno društvenu svojinu. Rešenja iz tog zakona nisu prihvatljiva ni građanima u odnosu na čiju imovinu se sprovodi eksproprijacija, ali ni investitorima, zbog čega se nekada pribegava lex specialis zakonima za rešavanje problema eksproprijacije. Važeće Zakonsko rešenje je sporno po sledećim pitanjima:

- 1) Nije precizno propisano koji se poslovi, odnosno namene objekata, mogu smatrati poslovima, odnosno namenama objekata od javnog interesa;
- 2) Nije precizno uređen odnos između konsultativnog procesa u postupku izrade i usvajanja planske dokumentacije (prostornih i urbanističkih planova) i postupka utvrđivanja javnog interesa koji prethodi eksproprijaciji, pa zainteresovani građani prigovore ističu tek u ovom naknadnom postupku, kada je investitor već imao ulaganja u pripremi projekta;
- 3) Nije precizno propisano kako se utvrđuje da javni interes ne može da se sprovede bez eksproprijacije privatne imovine;
- 4) Nije uspostavljen efikasan sistem obeštećenja vlasnika eksproporisane imovine;
- 5) Nije rešen problem tzv. "faktičke eksproprijacije" – imovine čija je eksproprijacija planirana, a nije realizovana godinama, usled čega su prava vlasnika na toj imovini faktički sužena, pa on trpi štetu na neodređen period.

### PREDLOG REŠENJA

Izmeniti važeći ili usvojiti novi Zakon o eksproprijaciji na osnovu analize pravnih rešenja i uporedne prakse u državama EU i u skladu sa najboljim rešenjima, uz sprovođenje širokog konsultativnog procesa, tako da se:

- 1) Precizno propiše koji se poslovi, odnosno namene objekata mogu smatrati poslovima/namenama od javnog interesa;
- 2) Uredi odnos između konsultativnog procesa u postupku izrade i usvajanja planske dokumentacije i postupka utvrđivanja javnog interesa koji prethodi eksproprijaciji, kako bi se vlasnicima nepokretnosti koje ulaze u režim potencijalne eksproprijacije dala dodatna mogućnost da se blagovremeno odrede po pitanju javnog interesa;
- 3) Precizno propiše kako se dokazuje da se konkretan javni interes ne može sprovesti bez eksproprijacije;
- 4) Uspostavi efikasan sistem obeštećenja vlasnika baziran primarno na supstituciji, koji će uključiti uspostavljanje mehanizma za obezbeđenje nekretnina u svrhu supstitucije po modelu komasacije i propisivanje efikasnog sredstva obezbeđenja za isplatu naknade dosuđene u eventualnom sudskom sporu;
- 5) Propiše pravo vlasnika tzv. "faktičke eksproprijacije" na naknadu štete ako mu imovina ostane zarobljena planskim dokumentom duže od propisanog roka – npr. 2-3 godine.

*Preporuka je usklađena sa očekivanim efektima reforme prostornog i urbanističkog planiranja (e-Prostor), a koja otvara mogućnosti daleko transparentnijeg procesa planiranja i mogućnost usklađivanja konsultativnog procesa u postupku izrade planskih dokumenata, sa postupkom utvrđivanja javnog interesa u vezi sa sprovođenjem eksproprijacije. Ovakva promena otvara mogućnost da se koncept eksproprijacije detaljno preispita i uredi u skladu sa najboljom praksom u EU i regionu.*



### PROPISI

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

# 1. MINISTARSTVO FINANSIJA

## 1.21 USPOSTAVITI JAVNI ELEKTRONSKI REGISTAR NEPORESKIH DAŽBINA

### OPIS PROBLEMA

U prethodnoj deceniji osnovni problem koji je isticala privreda se ogledao u nedovoljnoj transparentnosti i predvidivosti neporeskih dažbina, pre svega taksi koje republički, pokrajinski i lokalni organi naplaćuju za pruženu uslugu, sproveden postupak ili radnju, kao i naknada javnih preduzeća. Takse i naknade uvode se u preko 200 zakona i preko 400 podzakonskih akata što na republičkom, što na lokalnom nivou. Pored toga, postojeći sistem karakterišu nejednaki iznosi koji se naplaćuju za istu uslugu, kao i određeni broj nameta koji zapravo predstavljaju skriveno oporezivanje (parafiskale).

Značajniji korak napred u regulisanju neporeskih dažbina učinjen je tokom 2018. godine, izradom i usvajanjem Zakona o naknadama za korišćenje javnih dobara. Njegova primena doprinela je većoj kontroli i transparentnosti jednog dela 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, posebno imajući u vidu činjenicu da u strukturi neporeskih prihoda takse imaju dominantno učešće od čak 75%. U praksi, primena velikog broja raznolikih i u značajnoj meri neusaglašenih propisa, pre svega u pogledu visine dažbina, smanjuje predvidivost i transparentnost troškova poslovanja, posebno za privredne subjekte koji posluju na više lokacija.

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

### PREDLOG REŠENJA

Potrebno je izmeniti Zakon o budžetskom sistemu tako da se propiše uspostavljanje javnog, elektronskog registra neporeskih dažbina u koji će se upisivati neporeske dažbine svih nivoa vlasti, uz poštovanje osnovnog principa da nijedna neporeska dažbina, iako propisana zakonom ili podzakonskim aktom, ne može biti naplaćena privredi ili građanima ukoliko nije uneta u registar. Imajući u vidu da se radi o kompleksnoj reformi, moguće je sprovesti je fazno tako što će se najpre uvesti registar taksi.

Zakonom bi trebalo urediti: obuhvat neporeskih dažbina koje se upisuju u registar; postupak odnosno proceduru upisa u registar; osnovne elemente dažbina koje treba da sadrži registar; odgovornost za unos inicijalnih podataka o dažbinama i kasnije ažuriranje; Ministarstvo finansija kao kontrolni organ, itd.

Dodatno, potrebno je urediti i unaprediti postojeću metodologiju za utvrđivanje visine taksi u cilju njihovog ujednačavanja, posebno između jedinica lokalne samouprave.

Sistemsko uređenje ove oblasti javnih finansija bi značajno olakšalo uslove poslovanja privrednih subjekata i proces planiranja, s obzirom da bi sve relevantne informacije o neporeskim dažbinama, pre svega taksama bile raspoložive i lako pretražive na jednom mestu, u okviru onlajn javnog registra neporeskih dažbina.

*U okviru Projekta za reformu neporeskih prihoda, koji su uz podršku USAID-a sproveli Partner Solutions, KPMG, NALED i Institut Mihajlo Pupin, popisano je preko 2.000 dažbina koje se naplaćuju na svim nivoima vlasti. Analiza trenutnog stanja utvrdila je stvarnu prirodu nameta i dala predloge za reklasifikovanje i ukidanje pojedinih taksi. Pripremljeno je softversko rešenje za elektronski registar dažbina kao i potrebne izmene Zakona o budžetskom sistemu.*

*Evropska komisija u izveštaju za 2021. godinu prepoznaje problem postojanja brojnih parafiskalnih nameta koji ostaju visoki i netransparentni te smanjuju predvidivost i održivost srpskog poreskog sistema kao preduslova za brzi ekonomski razvoj.*



### PROPISI

- Pravilnik o metodologiji i načinu utvrđivanja troškova pružanja javne usluge (Službeni glasnik RS br. 14/2013, ..., 99/2013)
- Zakon o naknadama za korišćenje javnih dobara (Službeni glasnik RS br. 95/2018, ..., 156/2020 usklađeni din. iznosi I 15/2021 usklađeni din. iznosi)
  - Zakon o budžetskom sistemu (Službeni glasnik RS br. 54/2009, ..., 149/2020 i 118/2021)
- Zakon o republičkim administrativnim taksama (Službeni glasnik RS br. 43/2003, ..., 144/2020 I 62/2021 usklađeni din. iznosi)
  - Zakon o finansiranju lokalne samouprave (Službeni glasnik RS br. 62/2006, .....111/2021)

# 1. MINISTARSTVO FINANSIJA

## 1.22 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.

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 počinioc.

Tokom 2020. godine načinjen su prvi koraci ka rešavanju ovog problema. Naime 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.

### 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 reformulisati u članu 14, 15. i u prekršajnoj odredbi člana 31. tačka 5) obavezu stranke da dostavlja dokaz 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.

Problem eventualnog neizmirivanja obaveza/plaćanja taksi, bio bi trajno rešen omogućavanjem bezgotovinskog plaćanja u svim postupcima pred organima državne uprave i sudovima, čime bi se uplata mogla odmah identifikovati od strane nadležnih organa.

Imajući u vidu da je tokom 2021. godine na portalu eUprava razvijen sistem ePlati koji se trenutno koristi za usluge MUP-a, moguće je proširiti obuhvat primene ovog sistema na druge usluge koje se pružaju na portalu eUprava, ali i one koje trenutno nisu digitalizovane.

Bilo bi poželjno da se ovu preporuku sprovede i u odnosu na sudske takse, za šta je nadležno Ministarstvo pravde.

*Tokom 2021. godine Kancelarija za IT i eUpravu u saradnji sa MUP-om razvila je sistem ePlati koji trenutno omogućava da za oko 300 usluga koje se pružaju u MUP-u građani mogu generisati jedinstvenu uplatnicu i uz korišćenje jedinstvenog poziva na broj plate sve neophodne takse, bez naknadnog donošenja dokaza o uplati imajući u vidu da sistem automatski šalje sve neophodne podatke i organu koji pruža uslugu i Upravi za trezor. Ovo svakako predstavlja veliki potencijal za širenje korišćenja sistema ePlati i za ostale usluge na portalu eUprave, ali i za usluge koje još uvek nisu digitalizovane.*



DELIMIČNO  
REŠENO

### PROPISI

- Zakon o republičkim administrativnim taksama (Službeni glasnik RS br. 43/2003, ..., 144/2020)
- Pravilnik o uslovima i načinu vođenja računa za uplatu javnih prihoda i raspored sredstava sa tih računa (Službeni glasnik RS br. 16/2016, ..., 10/2022)

# 1. MINISTARSTVO FINANSIJA

## 1.23 OMOGUĆITI SREDNJOROČNO PLANIRANJE UKOLIKO NISU OBEZBEĐENA SVA 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 unosa 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 procedure 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 unosa 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 br. 54/2009, ..., 149/2020 i 118/2021)
- Uredba o metodologiji za izradu srednjoročnih planova (Službeni glasnik RS br. 8/2019)



# 1. MINISTARSTVO FINANSIJA

## 1.24 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, a, samim tim, dugoročno i budžetu Republike Srbije. Inspeksijska kontrola ne sme značiti automatsko sankcionisanje strogim merama za nepravilnosti manjeg značaja.

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 br. 80/2002, ..., 96/2021)



# 1. MINISTARSTVO FINANSIJA

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

### 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.

#### 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

Oblasti zanatstva nije zakonski uređena, što uzrokuje brojne probleme u poslovanju preduzetnika koji tradicionalno spadaju u red "zanatlija", a državu onemogućuje u jasnom definisanju javnih politika koje bi bile usmerene na podršku ovom značajnom i vrlo ranjivom sektoru privrede.

Dodatno, treba napomenuti da zanatlija ne mora istovremeno biti i preduzetnik registrovan u APR-u, već on može delovati i kao lice u radnom odnosu ili lice angažovano ugovorom o delu, a svoje proizvode može prodavati na pijaci, pa je potpuno jasno da uređen pravni okvir za poslovanje preduzetnika nije dovoljan da bi uredio pravni tretman zanatlije, kao lica sa praktičnim znanjima, koja se stiču kroz specifično obrazovanje, ali pre svega praksom na specifičnim poslovima.

Evidentne su posledice višedecenijskog nedostatka pravnog okvira i efikasnih javnih politika u sektoru zanatstva i ogledaju se u nedostatku na tržišti rada odgovarajućih profila zanatskih zanimanja. Usled intenzivne gradnje uočljiviji je nedostatak zanatlija u oblasti građevinarstva, ali ništa bolja situacija nije ni u prehrabnom, tekstilnom i drugim sektorima, što se negativno odražava na investicije.

Nedostatkom regulatornog okvira za poslovanje naročito su pogođeni tradicionalni i umetnički zanati, koje su potpuno potisnuli proizvodi iz masovne proizvodnje i uvoza, što negativno utiče na očuvanje tradicije i naseljenost ruralnih područja, što se negativno odražava i na turističke potencijale Srbije. Napominjemo da je Srbija jedina zemlja u okruženju koja nema zakon kojim se uređuje oblast zanatstva.

#### PREDLOG REŠENJA

Predlažemo usvajanje Zakona o zanatstvu, kojim će se:

- Zanatlija definisati kao fizičko lice, koje je usko stručno obučeno za obavljanje specifičnih manuelnih poslova, a koje te poslove može obavljati bilo samostalno, bilo kao deo proizvodnog procesa, nezavisno od načina angažovanja na tim poslovima;
- Posebno definisati stari i umentički zanati kao zanimanja, odnosno veštine od posebnog interesa za očuvanje kulturne tradicije;
- Propisati da se javne politike u oblasti zanatstva na nivou Vlade definišu programom, koji je dokument javnih politika koji se donosi za period od 3-5 godina.

Razmotriti mogućnost osnivanja Zanatske komore Srbije, sa nadležnošću za vođenje evidencije zanatlija, u koju bi se unosili bitni podaci o zanatlijama, uključujući i podatke o zanatima za koje su obučeni, raspoloživost za podučavanje šegрта i druge podatke od značaja za njihovo poslovanje, kontrolu kvaliteta rada i uživanje podsticaja i subvencija. Alternativno je moguće vođenje te evidencije Zakonom poveriti i nekoj od postojećih institucija, ali je neophodno pažljivo definisati nadležnosti u vezi sa nadzorom koji bi se sprovodio u skladu sa Zakonom.

#### 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 prenetna 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 Zakon o zadrugama iz 96. godine prestao da važi, te nije moguće da se kroz izmene zakona otklone uočeni problemi u primeni člana 95. tog zakona, predlažemo da se kroz autentično tumačenje Narodne skupštine jasno propiše da predmet vraćanja podnosiocu zahteva može biti isključivo državna ili društvena imovina, ali ne i imovina koja je po drugim osnovima, u međuvremnu 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 uveo je obavezu evidentiranja stvarnih vlasnika privrednih društava, ostalih pravnih lica i drugih pobrojanih subjekata u tu evidenciju, koju u elektronskoj formi vodi Agencija za privredne registre. Izmenama Zakona o Centralnoj evidenciji stvarnih vlasnika objedinjeni su postupci upisa u Registar privrednih subjekata i evidentiranja stvarnih vlasnika, ali nije omogućeno da se kroz jedinstveno elektronsko mesto obave i drugi poslovi u vezi sa otpočinjanjem poslovanja.

Takođe, ostala je sporna 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 i drugih registara (regtri ustanova, zadruga, fondacija...) kao statusnih registara. Naime, u uređenim pravnim sistemima ne mogu u isto vreme postojati dva statusna registra sa istom vrstom podataka, u konkretnom slučaju podataka o članovima-osnivačima, koji proizvode pravno dejstvo prema trećim licima.

#### PREDLOG REŠENJA

Predlažemo da se izmeni Zakon o centralnoj evidenciji stvarnih vlasnika tako da se u članu 9. stav 2. briše, čime bi se brisale odredbe o statusnom dejstvu upisa u ovu evidenciju. Osim toga, 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.

*Izmenama Zakona o Centralnoj evidenciji stvarnih vlasnika delimično je rešena preporuka NALED-a. Naime, izmenom člana 7. Zakona propisano je da se upis podataka o stvarnom vlasniku vrši posredno putem aplikacije za prijem elektronske prijave za osnivanje privrednog subjekta i njegov upis u Registar privrednih subjekata, ali nije rešen problem dejstva upisa stvarnog vlasnika prema trećim licima, tj. pravna nesigurnost u pogledu odgovornosti osnivača za obaveze društva, što je naročito bitno za privredna društva sa neograničenom odgovornošću, kao i u postupcima probijanja pravne ličnosti.*



#### PROPISI

- Zakon o postupku registracije u Agenciji za privredne registre (Službeni glasnik RS br. 99/2011, ...,105/2021)
- Zakon o Centralnoj evidenciji stvarnih vlasnika (Službeni glasnik RS br. 41/2018, 105/2021)

## 2. MINISTARSTVO PRIVREDE

### 2.4. CENTRALIZOVATI EVIDENCIJE U APR-U

#### OPIS PROBLEMA

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

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

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

#### PREDLOG REŠENJA

Predlažemo da se APR-u poveri:

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

Podaci bi se u Centralnu elektronsku evidenciju podataka o teretima na pokretnim stvarima mogli preuzimati servisno ili na drugi odgovarajući način od institucija koje su nadležne za njihovu registraciju, radi objedinjavanja i na taj način bi se učinili javno dostupnim na jednom mestu svim zainteresovanim licima, kao i državnim organima kojima su ovi podaci potrebni za obavljanje poslova iz njihove nadležnosti.

Imajući u vidu da se u okviru APR-a uspešno vodi veći broj registara koji raspolazu podacima o različitim vrstama ograničenja na pokretnoj imovini i pravima pravnih i fizičkih lica (npr. ugovori o zalozi na pokretnim stvarima i pravima, zakonsko i sudsko založno pravo, ugovori o prodaji sa zadržavanjem prava svojine do isplate cene u potpunosti, ugovori o finansijskom lizingu, privremene mere zabrane raspolaganja na pokretnim stvarima i nepokretnostima, koje su izrečene od strane suda i dr), predlažemo da se nadležnost za uspostavljanje objedinjene evidencije poveri APR-u.

*Izmenama Zakona o agenciji za privredne registre, pored registra zdravstvenih ustanova koji je već preuzet, APR će od novembra 2022. preuzeti vođenje i Registra ustanova kulture te je preporuka ocenjena kao delimično rešena.*



#### PROPISI

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

## 2. MINISTARSTVO PRIVREDE

### 2.5 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 parvo 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

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

Naime, prinudnu likvidaciju sprovodi APR ex officio, kada nastupe razlozi propisani članom 546. Zakona o privrednim društvima, a to je de facto situacija kada je u potpunosti izvesno da osnivači nisu zainteresovani da posluju, a poverioci da finansiraju stečajni postupak. Za razliku od prinudne likvidacije, dobrovoljnu likvidaciju sprovodi APR, na inicijativu osnivača koji žele da okončaju poslovanje pod najjednostavnijim uslovima i najbrže. U tom slučaju likvidacioni upravnik, koga su postavili osnivači, svojom izjavom mora da garantuje da ne postoje dugovanja prema trećim licima koja nisu 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.

#### PREDLOG REŠENJA

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 nesprovodiva upravo zbog činjenice da bi osnivače društva sa ograničenom odgovornošću učinila neograničeno odgovornim za obaveze društva, što je rešenje nezabeleženo u uporedno pravnoj praksi. Naravno, niko ne osporava poveriocima pravo na "probijanje pravne ličnosti" u slučaju zloupotrebe privrednog društva od strane osnivača, a iz razloga propisanih članom 18. Zakona o privrednim društvima, kao ni isticanje odštetnih zahteva u slučaju utvrđenja krivičnih dela vezanih za zloupotrebe prava osnivača u krivičnom postupku.

Predlažemo izmenu Zakona o privrednim društvima sa jedinom odredbom:

"U članu 548. Zakona o privrednim društvima stav 3. briše se."

*Iako je izmenama Zakona iz 2021. godine izmenjen ceo član 548. Zakona o privrednim društvima propuštena je prilika da se sprovede i ova preporuka. Dodatno konstatujemo da je vrlo moguće da će u narednom periodu u praksi doći do eskalacije ovog problema usled stanovišta Vrhovnog kasacionog suda, zauzetog na sednici Građanskog odeljenja održanoj 16. marta 2021, da se ova odredba treba primenjivati, čak i u pogledu direktne izvršivosti ranije donetih presuda koje glase na prinudno likvidirana pravna lica, u odnosu na njihove kontrolne članove. Stav je zauzet upravo zbog prakse sudova da ne primenjuju spronu odredbu iz člana 548. stav 3. Zakona, jer je suprotna ostalim odredbama Zakona i smislu ograničene odgovornosti članova, na šta NALED već godinama ukazuje u Sivoj knjizi.*

#### PROPISI

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



## 2. MINISTARSTVO PRIVREDE

### 2.7 UTVRDITI KLASER KAO VRSTU POSLOVNOG UDRUŽENJA

#### OPIS PROBLEMA

Analiza performansi Srbije na sedam globalnih indeksa digitalne ekonomije i inovacija, pokazala je stanje razvoja klastera jedna od pet strukturnih oblasti u kojoj naša država komparativno najlošije stoji. Jedan od razloga za ovakvo stanje jeste pravna forma u kojoj klasteri u Srbiji posluju. Naime, Zakon o privrednim društvima (član 578.) propisuje da je poslovno udruženje – pravno lice koje osniva ju dva ili više privrednih društava ili preduzetnika, radi postizanja zajedničkih interesa. Time Zakon o privrednim društvima, suprotno prirodi klastera, koji je poslovno udruženje, ograničava članove poslovnog udruženja na privredne subjekte (privredna društva i preduzetnike), pa iako su klasteri suštinski poslovna udruženja iz Zakona o privrednim društvima, formalno-pravno se registruju kao udruženja u opštem smislu. Klasteri, prema tome, nisu zakonom prepoznati na pravi način.

Navedeno zakonsko ograničenje nije opravdano i zbog toga što, uostalom, i udruženja mogu obavljati privrednu delatnost, a svi subjekti koji mogu biti članovi klastera vrše aktivnosti koje su od značaja za obavljanje i razvoj privrednih delatnosti, te ostvarenje ciljeva radi kojih se poslovno udruženje osniva.

#### PREDLOG REŠENJA

Zakonom izričito utvrditi klaster kao vrstu poslovnog udruženja i propisati da, pored privrednih subjekata, i drugi subjekti mogu biti članovi poslovnog udruženja, što odgovara pojmu i prirodi klastera. Ove odredbe propisale bi se posebnim zakonom kojim se uređuju položaj, aktivnosti i druga pitanja od značaja za klastere (Zakon o klasterima) ili posebnim zakonom kojim se uređuje poslovno udruživanje (Zakon o poslovnom udruživanju). Alternativno, ove odredbe unele bi se kroz izmene i dopune Zakona o privrednim društvima, u delu kojim se uređuju poslovna udruženja.

U statusno-pravnom definisanju klastera, predvidelo bi se da je u pitanju posebna vrsta poslovnog udruženja sa svojstvom pravnog lica, koje je različito od drugih oblika poslovnog udruživanja i povezivanja privrednih društava, uređenih Zakonom o privrednim društvima (društva povezana kapitalom, društva povezana ugovorom i mešovito povezana društva), odnosno posebnim zakonom i/ili onih koji se uređuju poslovnim ugovorima i poslovnom praksom (konzorcijum, zajednički poslovni poduhvat, joint venture, sindicirana privredna društva, društva koja zajednički deluju na ugovornim osnovama i sl).

Ova izmena je važna kako bi se omogućilo da klasteri ostvare pravo na podršku koja je uslovljena statusom poslovnog udruženja.



NOVO

*Uporedno evropsko zakonodavstvo ne predviđa navedena ograničenja za klastere, odnosno poslovna udruženja. Tako, Zakon o trgovačkim društvima Republike Hrvatske ne ograničava članove na privredne subjekte, nego opštim pojmovima obuhvata fizička i pravna lica, čime se omogućava da opštine i gradovi, njihove razvojne agencije, naučno-istraživačke i obrazovne ustanove i drugi subjekti budu osnivači, odnosno članovi poslovnog udruženja.*



#### PROPISI

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



## 2. MINISTARSTVO PRIVREDE

### 2.8 UKINUTI OBAVEZNO ČLANSTVO U PRIVREDNOJ KOMORI SRBIJE

#### OPIS PROBLEMA

Zakonom o privrednim komorama uvedeno je obavezno članstvo u Privrednoj komori Srbije za privredne subjekte i plaćanje članarine od 2017. godine, u iznosu koji odredi Skupština PKS-a. Na ovaj način je privrednim subjektima uveden parafiskalni namet, a nepredvidivost je tim veća što metodologija za utvrđivanje visine članarine nije precizno propisana. Naime, naziv članarina je neprimeren i neadekvatan, jer udruženje po definiciji podrazumeva dobrovoljnost, a time bi i plaćanje članarine tom udruženju trebalo da podrazumeva slobodan izbor. U situaciji u kojoj nema slobode izbora udruživanja, članarina postaje zapravo skriveni porez ili taksa, koji ne ubira država već konkretno udruženje. Propisivanje obavezne članarine je suprotno principu slobode udruživanja.

#### PREDLOG REŠENJA

Izmeniti član 10. Zakona o privrednim komorama i propisati dobrovoljnost članstva u Privrednoj komori Srbije ili izmenama člana 33. Zakona ukinuti plaćanje članarine. Ako se u Zakonu zadrži obaveza plaćanja članarine, onda član 33. Zakona treba izmeniti kako bi se uskladio sa članom 17. Stav 5. Zakona o budžetskom sistemu po kome se taksa (a na ovakav način definisana članarina odgovara definiciji takse) mora iskazati u apsolutnom iznosu, a ne kao procenat promenljive osnovice.

#### PROPISI

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

# 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. Međutim, ni rezultati odobrenih testova koji se obave privatno nisu deo zvaničnog Digitalnog zelenog sertifikata.

### 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 otpočeti sa zaključivanjem ugovorâ 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. Dodatno, predlažemo da se u sadržaj Digitalnog zelenog sertifikata uvedu podaci testiranja u vezi sa COVID-19, izdatih od strane registrovanih privatnih zdravstvenih ustanova, praksi i mikrobioloških laboratorija u Republici Srbiji.

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.

### PROPISI

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

### 3. MINISTARSTVO ZDRAVLJA

#### 3.2 OMOGUĆITI DA I PRIVATNE ZDRAVSTVENE USTANOVE KORISTE JEDINSTVENI 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 lokalnu, 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);
- Definisati tehnološka rešenja za vođenje medicinskog dosijea koja će omogućiti integraciju podataka iz svih zdravstvenih ustanova (i privatnih i javnih) i praćenje istorije obolevanja bez obzira na mesto lečenja;
- Omogućiti da lekari na svim nivoima zdravstvene zaštite mogu kroz svoje lokalne sisteme pristupiti pacijentovom medicinskom 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.

*Preporuka je ocenjena kao delimično realizovana imajući u vidu da su učinjeni značajni strateški koraci ka njenoj realizaciji. Naime, u januaru 2021, Vlada Srbije formirala je Koordinaciono telo za digitalizaciju zdravstvenog sistema, nakon višegodišnjeg zalaganja NALED-a, a u cilju strateškog pristupa razvoju eZdravstva. Koordinaciono telo je osnovalo Radnu grupu koja je pripremila Program digitalizacije u zdravstvenom sistemu u Republici Srbiji sa akcionim planom, a koji je usvojen u februaru 2022. godine. Jedinstveni elektronski zdravstveni karton je prepoznat kao jedan od elemenata eZdravlja, čime je njegovo uspostavljanje i puna primena postavljena kao prioritet među merama digitalizacije. Dodatno, od kraja 2021. godine puštene su nove funkcionalnosti na portalu eZdravlje koje građanima omogućavaju pristup njihovim medicinskim podacima, za sada isključivo iz državnih zdravstvenih ustanova.*

**DELIMIČNO  
REŠENO**

##### 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

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

#### OPIS PROBLEMA

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

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

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

#### PREDLOG REŠENJA

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

Da bi se ovo ostvarilo potrebno je omogućiti da kroz IZIS izabrani lekar ima pristup informacijama o svim uputima koje je njegov pacijent dobio, odnosno da lekar specijalista ima uvid u elektronski zdravstveni karton pacijenta, koji će objediniti sve informacije o toku lečenja pacijenta.

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



NOVO

#### PROPISI

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

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

### 3. MINISTARSTVO ZDRAVLJA

#### 3.4 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.

##### PROPISI

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

## 3. MINISTARSTVO ZDRAVLJA

### 3.5 POJEDNOSTAVITI NAKNADU TROŠKOVA SPECIJALISTIČKIH PREGLEDA U PRIVATNOJ PRAKSI KADA PREGLED NIJE ZAKAZAN U JAVNOJ USTANOVU

#### OPIS PROBLEMA

Pravilnik o načinu i postupku ostvarivanja prava iz obaveznog zdravstvenog osiguranja u članu 68. propisuje parvo 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, ..., 31/2021)*

### 3. MINISTARSTVO ZDRAVLJA

#### 3.6 POJEDNOSTAVITI PROCEDURU IZMENE DOZVOLE ZA LEK

##### OPIS PROBLEMA

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

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

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

##### PREDLOG REŠENJA

Predlažemo da se u važećem Zakonu o lekovima:

- Izmene član 40. tako što će se propisati princip ćutanja uprave, tj. pretpostavka da je izdato odobrenje za implementaciju varijacije leka, za slučaj da je dostavljen dokaz da je varijacija već odobrena i implementirana u zemljama EU, a ako odluka po zahtevu ne bude doneta u propisanom roku od 90 dana od podnošenja zahteva;
- Propiše obaveza hronološkog rešavanja zahteva za varijaciju;
- Propiše obaveza ALIMS da o postupanju po zahtevima za izmenu dozvole za lek, izveštava Vladu Republike Srbije na kvartalnom nivou (u idealnom slučaju automatizovano iz ADIS sistema), uz obrazloženje razloga za nepostupanje u zakonom propisanim rokovima, na osnovu koga će biti moguće sagledati razlog svakog kašnjenja.

Predloženim rešenjem će se obezbediti ažurnost evidencije o izdatim dozvolama za lek i obezbediti redovno snabdevanje tržišta lekovima, a da se pritom ne utiče na kvalitet i bezbednost leka imajući u vidu da je lek, odnosno njegova varijacija već odobrena na tržištu EU.

Potrebno razmotriti skraćivanje roka za odobravanje varijacija koje su već odobrene u zemljama EU a imajući u vidu uporednu praksu za odobravanje varijacije u EMA koja npr. varijacije tipa IB odobrava u roku od 30 dana od prijema potpunog zahteva. Takođe, naglašavamo neophodnost da se na sajtu ALIMS-a u skladu sa Zakonom o lekovima redovno objavljuju izmene informacija o leku (iz SmPC, PIL) i nakon odobrene varijacije, u čemu bi posebnu ulogu trebalo da ima i automatizacija ovog procesa kroz uvođenje elektronskog sistema za lekove „ADIS“.



NOVO

##### 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)



# 3. MINISTARSTVO ZDRAVLJA

## 3.7 USPOSTAVITI JEDINSTVENO UPRAVNO MESTO ZA UVOZ NEREGISTROVANOG LEKA

### OPIS PROBLEMA

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

Nosilac dozvole za lek u ovom slučaju zahtev podnosi u ime predlagača uvoza, što može biti zdravstvena ustanova ili ministarstvo odbrane.

Pravilnik koji bliže uređuje uvoz lekova za koje nije izdata dozvola detaljnije propisuje dokumentaciju koja se podnosi uz zahtev koja, a između ostalog i dokaz da je za konkretan lek koji je predmet uvoza otvoren poziv za javnu nabavku, iako se takav lek često nabavlja za konkretnog pacijenta (vezuje se za ime i prezime pacijenta).

Nakon što je lek dobio dozvolu za uvoz nosilac dozvole za lek mora proći još dve procedure:

- Odobranje teksta dodatne markice – u pitanju je postupak obeležavanja spoljnog pakovanja leka na srpskom jeziku imajući u vidu da je ovo pakovanje leka na stranom jeziku. Zahtev za izdavanje dodatne markice se podnosi u papiru i sadrži predloženi tekst markice. Po navodima podnosioca zahteva postupak odobravanja, štampanja i lepljenja markica može trajati oko mesec dana;
- Dokumentaciona kontrola kvaliteta leka – u pitanju je postupak provere sertifikata koji se izdaju u EU. Zahtev za dokumentacionu kontrolu se podnosi isključivo u papiru, od 9 do 12h na šalterima ALIMS-a.

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

### PREDLOG REŠENJA

Predlažemo da se izmeni Zakon o lekovima kao i prateći pravilnici, tako što će se propisati da se procedure uvoza, kontrole kvaliteta leka i dobijanja dodatne markice sprovede u okviru jedinstvenog upravnog mesta u roku za od 15 dana za rešavanje objedinjenog zahteva, i što će se omogućiti:

- Da se procedure uvoza neregistrovanog leka, dokumentacione kontrole i odobravanja teksta dodatne markice započinju istovremeno, podnošenjem jedinstvenog zahteva;
- Da se objedinjeni zahtev podnosi elektronski, preko elektronskog sistema za lekove "ADIS", koji razvija ALIMS;
- Da se obrada zahteva u navedenim procedurama vrši paralelno, s tim što bi izdavanje belog sertifikata kontrole kvaliteta leka i odobranje teksta dodatne markice bilo uslovljeno odobravanjem uvoza leka.

Dodatno predlažemo da se uspostavi elektronska evidencija lekova bez dozvole za koje su izdate dozvole za uvoz, koja bi sadržala svu dokumentaciju iz zahteva. Osnovni cilj ove evidencije je ubrzanje postupka tako što ALIMS ne bi morao da proverava podatke koj su nepromenjivi iz dokumentacije koje je već proverio u nekim od prethodnih zahteva. Ovakvo rešenje bi omogućilo da se tekst dodatne markice za isti lek odobrava samo jednom imajući u vidu da tekst ne sadrži podatke o broju uvozne i pod uslovom su podaci propisani u članu 62 Pravilnika o obeležavanju nepromenjivi, što bi dodatno oslobodilo kapacitete ALIMS-a.

Neinformisanost lekara na koji način mogu da uvezu neregistrovani lek značajno usporava proces, te sugerišemo izradu jasnih uputstva u vezi sa sprovođenjem te procedure, koja bi lekarima bila dostupna kroz IZIS. Dodatno predlažemo da se u IZIS-u obezbedi i aplikacija za slanje zahteva ka farmaceutskim kompanijama za uvoz ovih lekova, a u cilju ubrzanja nabavke odgovarajućeg leka.



NOVO

### PROPISI

- Zakon o lekovima i medicinskim sredstvima (Službeni glasnik RS br. 30/2010, ....113/2017 - dr.zakon)
- Pravilnik o dokumentaciji i načinu uvoza lekova koji nemaju dozvolu za lek, odnosno medicinskih sredstava koja nisu upisana u Registar medicinskih sredstava (Službeni glasnik RS br. 2/2014, ....39/2018 - dr.pravilnik)
- Pravilnik o sadržaju i načinu obeležavanja spoljnog i unutrašnjeg pakovanja leka, dodatnom obeležavanju, kao i sadržaju uputstva za lek (Službeni glasnik RS br. 41/2011) – u gornjem tekstu Pravilnik o obeležavanju
- Pravilnik o načinu kontrole kvaliteta lekova i medicinskih sredstava (Službeni glasnik RS br. 64/2011, 63/2013, 99/2018)



### 3. MINISTARSTVO ZDRAVLJA

#### 3.8 OMOGUĆITI OSNIVANJE ZAVODA ZA LABORATORIJSKU DIJAGNOSTIKU KAO ZDRAVSTVENE USTANOVE

##### OPIS PROBLEMA

Iako je odgovarajuće podzakonske akte koji bi regulisali bliže uslove za obavljanje zdravstvene delatnosti trebalo doneti još u oktobru 2020, ovo do danas još uvek nije urađeno te je sprovođenje određenih delova Zakona o zdravstvenoj zaštiti u praksi još uvek nemoguće.

Trenutno je na snazi Pravilnik o bližim uslovima za obavljanje zdravstvene delatnosti u zdravstvenim ustanovama i drugim oblicima zdravstvene službe iz 2018. godine koji je donesen na osnovu ranije važećeg Zakona o zdravstvenoj zaštiti koji ne omogućava implementaciju novih oblika zdravstvenih ustanova koje su predviđene novim Zakonom.

U članu 80. stav 5. Zakon o zdravstvenoj zaštiti propisuje da Zavod može imati organizacione jedinice izvan sedišta zavoda, ali je zbog nepostojanja adekvatnog propisa, ovaj član zakona neprimenljiv u praksi do danas. Slično u članu 89. Zakona, predviđena je mogućnost osnivanja organaka Zavoda za laboratorijsku dijagnostiku, ali imajući u vidu da nije donešen odgovarajući podzakonski akt, a da važeći pravilnik iz 2018. godine nije predviđao ovu vrstu Zavoda, onemogućena je u celosti implementacija zakona u praksi. Posledica ovoga je da se svaki ogranak Zavoda osniva kao zasebna preduzetnička radnja.

Ustanovama u privatnoj svojini bi donošenjem ovih propisa bilo omogućeno da prilagode svoju organizaciju u skladu sa zakonskim mogućnostima, takođe omogućilo bi razvoj zdravstvenih ustanova u privatnoj svojini na širem području, izvršila bi se racionalizacija kako kadrova tako i troškova, pogotovo imajući u vidu predviđene propise vezane za registraciju i digitalizaciju u oblasti zdravstva, koje će neminovno iziskivati angažovanje većeg broja kadra na ovim poslovima administracije.

##### PREDLOG REŠENJA

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

Potrebno je doneti novi pravilnik kojim će se, u skladu sa rešenjima važećeg zakona, propisati bliži uslovi u pogledu kadra, opreme i prostora, koje za osnivanje i obavljanje zdravstvene delatnosti, odnosno određenih poslova zdravstvene delatnosti, moraju ispunjavati zdravstvene ustanove i privatna praksa. U tom pravilniku treba precizno urediti i uslove koje treba da ispunjavaju organizacione jedinice, odnosno ogranci zdravstvenih ustanova da bi poslovali van sedišta. Nakon usvajanja novog pravilnika potrebno je staviti van snage Pravilnik o bližim uslovima za obavljanje zdravstvene delatnosti u zdravstvenim ustanovama i drugim oblicima zdravstvene službe.

Prilikom donošenja pravilnika treba voditi računa i da se zdravstvenim ustanovama omogući racionalizacija kako kadrova tako i troškova, uključujući i u odnosu na zahteve u pogledu digitalizaciju u oblasti zdravstva, koje će neminovno iziskivati angažovanje većeg broja kadrova (mogućnost povećavanja kadrova i sl.).



NOVO

##### PROPISI

- Zakon o zdravstvenoj zaštiti (Službeni glasnik RS br. 25/2019)
- Pravilnik o bližim uslovima za obavljanje zdravstvene delatnosti u zdravstvenim ustanovama i drugim oblicima zdravstvene službe (Službeni glasnik RS br. 43/2006 ...i 16/2018)

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

### 4.1. UREDITI FLEKSIBILNE OBLIKE ANGAŽOVANJA RADNIKA

#### OPIS PROBLEMA

Zakon o radu, koji je suštinski izmenjen 2014. godine, nije u pravoj meri anticipirao promene na tržištu rada, te je izostalo i adekvatno pravno uređenje pojedinih oblika angažovanja radnika, pre svega u delu van radnog odnosa, odnosno mimo ugovora o radu. Zakon propisuje mogućnost ugovaranja privremenih i povremenih poslova, što predstavlja rad van radnog odnosa, u trajanju do 120 radnih dana (blizu polovine kalendarske godine) koji se mogu zaključiti sa nezaposlenim licem, korisnikom starosne penzije ili zaposlenim licem koje radi nepuno radno vreme a do punog radnog vremena. Međutim, ovakva vrsta radnog angažovanja se često zloupotrebljava, ponovnim angažovanjem istog radnika po isteku zakonskog roka i nije u potpunosti usklađena sa odgovarajućim Direktivama EU.

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

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

#### PREDLOG REŠENJA

Predlažemo da se u skladu sa potrebama tržišta rada izmeni važeći Zakon o radu, tako da omogući nove načine ugovaranja odnosno radnog angažovanja, za rad sa nepunim radnim vremenom, rad preko platformi, deljeno radno mesto. Takođe potrebno je drugačije urediti privremene i povremene poslove, autorske i druge ugovore, kako bi se uskladili sa stvarnim potrebama tržišta rada i praksom, a kako bi se s jedne strane sprečile zloupotrebe prava radno angažovanih lica, a s druge strane omogućila primena.

Izmenama treba omogućiti fleksibilno angažovanje, uz poštovanje prava i obaveza radnika i poslodavaca a u skladu sa odgovarajućim Direktivama EU o pravima radnika.

Pored toga, predlažemo da se digitalizacijom olakšaju postupci prijave i odjave radnika, kao i da se paralelno unapredi inspekcijски nadzor.

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

*Evropska komisija u svojim preporukama u okviru Poglavlja 19 – Socijalna politika i zapošljavanje, predlaže izmenu Zakona o radu, ali i ističe problem postojanja minimalne osnovice za doprinose koja destimuliše zapošljavanje sa nepunim radnim vremenom pogotovo žena.*



#### PROPISI

- Zakon o radu (Službeni glasnik RS br. 24/2005, ..., 113/2017 i 95/2018 – autentično tumačenje)
- Zakon o porezu na dohodak građana (Službeni glasnik RS br. 24/2001, ..., 10/2022 – usklađeni din. iznosi)
- Zakon o doprinosima za obavezno socijalno osiguranje (Službeni glasnik RS br. 84/2004, ..., 118/2021 i 10/2022 – usklađeni din. iznosi)

## 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 vanrednu situaciju zbog koronavirusa. 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 propisala obavezu poslodavca da omogućiti zaposlenima obavljanje poslova van prostorija poslodavca u slučaju da je moguće organizovati takav rad. U tom slučaju poslodavac donosi rešenje i vodi evidenciju o ovim zaposlenima. Međutim, 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 i time se saglasi sa promenom, a što je bilo u suprotnosti sa preporukama održavanja socijalne distance. Dodatno propisana je obaveza da se radnik saglasi sa radom van prostorija poslodavca iako je ovakva odluka u njegovu korist u slučaju pandemije.

Rad od kuće ostao je aktuelan i nakon prestanka vanrednog stanja, tj. nakon prestanka važenja pomenute Uredbe, pa se to uređenje materije svodi na odredbe Zakona o radu koje nisu dovoljno precizirane i koje nisu primerene uslovima pandemije. Takođe, problem 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, a imajući u vidu da ovaj zakon ne prepoznaje rad na daljinu ili rad od kuće.

#### 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."

Kako bi se navedeni problem ublažio do gore predloženih 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 ponuđenim uslovima rada smatrati i prihvatanje tih uslova potvrđivanjem putem obične ili elektronske pošte, bez obaveze svojeručnog, odnosno kvalifikovanog elektronskog potpisa.

Dodatno, predlažemo da se izmenama Zakona o bezbednosti i zdravlju na radu prepoznaju koncepti rada na daljinu ili rada od kuće, kao i da se 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.

#### PROPISI

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

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

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

#### PREDLOG REŠENJA

Predlažemo da se izmeni Zakon o radu i točlan 179. stav 2. tako što će se posle tačke 9) dodati tačka 10) koja glasi: "10) ako poslodavac oceni da nastavak radnog odnosa nije moguć zbog ozbiljno poremećenih odnosa sa zaposlenim". Zatim u članu 189. se dodaju stavovi 4. i 5. koji glase: "Ako je zaposlenom ugovor o radu otkazan u skladu sa članom 179. tačka 10) ovog zakona, otkaz stupa na snagu danom njegovog uručenja zaposlenom, a poslodavac je dužan da u roku od 15 dana zaposlenom isplati naknadu štete u visini petostrukog iznosa otpremnine, obračunate u skladu sa članom 158. stav 2. ovog zakona, jer u suprotnom otkaz neće imati pravno dejstvo prema zaposlenom. Ako je za otkaz ugovora o radu u skladu sa članom 179. tačka 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 (koja istovremeno ima funkciju da destimuliše ovakvu praksu), te bi se i sudovi rasteretili velikog broja radnih sporova.

#### PROPISI

· Zakon o radu (Službeni glasnik RS br. 24/2005, ..., 95/2018 – 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, ZAPOSŁJAVANJE, 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. Dodatni podaci nam pokazuju da, nakon poljoprivrede, najveći broj privrednih subjekata koji ima neformalno zaposlene dolazi iz sektora ugostiteljstva (15,1%) i građevine (11,3%). Jedan od razloga zbog čega se neformalna zaposlenost javlja češće u ovim oblastima jeste privremeni ili sezonski karakter pojedinih vrsta poslova na kojima se radnici angažuju na kraći vremenski rok u većem intenzitetu. Takođe, pored navedenih delatnosti, postoje i određene vrste poslova za koje ne postoje zvanične statistike, a na kojima je značajan broj lica angažovan neformalno. Tako prema rezultatima istraživanja građana 55.877 domaćinstava u Srbiji (2,3%) u proseku godišnje angažuje radnike na kućnim i pomoćnim poslovima.

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 ovaj sistem prijave radnika proširi i na druge poslove koji su po svom karakteru privremeno-povremeni ili sezonski poslovi, a u delatnostima građevinarstva, turizma i ugostiteljstva i na kućnim i pomoćnim poslovima.

U te svrhe potrebno je izmeniti postojeći ili doneti novi Zakon o pojednostavljenom radnom angažovanju na sezonskim i drugim povremenim poslovima u određenim delatnostima.

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

Na kraju, tekst treba uslaglasiti sa Direktivom 2019/1152 o transparentnim i predvidivim uslovima rada.

*Nakon izrade analize mogućnosti proširenja pojednostavljenog angažovanja radnika na određenim poslovima u građevinarstvu, turizmu i ugostiteljstvu i kućnim i pomoćnim poslovima, pripremljen je novi Nacrt zakona za pojednostavljeno angažovanje sezonskih radnika koji je prošao javnu raspravu u septembru 2021.*

*Evropska komisija u svojim preporukama u okviru Poglavlja 19 – Socijalna politika i zapošljavanje, ističe da je dugoročna nezaposlenost naročito žena, mladih i niskokvalifikovanih radnika i dalje veliki izazov na tržištu rada. Dodatno se ističe da je neaktivnost žena na tržištu rada 14% viša od neaktivnosti muškaraca, a to se posebno ističe između ostalog i u neplaćenom radu žena u domaćinstvu uključujući i brigu o deci, starima i bolesnima. Komisija takođe ističe problem bezbednosti na radu u građevini navodeći 53 zabeležena smrtna slučaja radnika u 2018, 54 u 2019. i 50 u 2020. godini.*



#### 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 s 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, nepravilno 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 savezne 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. Sugerišemo 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

Predlažemo izmenu Zakona o ozakonjenju u cilju masovne legalizacije tako što će: a) Javna preduzeća i drugi imaooci 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 uređenosti 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) Razdvojiti 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

Zakon o planiranju i izgradnji iz 2009. je trebalo da reši imovinsko-pravne odnose nad zemljištem u vlasništvu privrede. Međutim ovo se nije desilo već je 2015. godine usvojen Zakon o pretvaranju prava korišćenja u pravo svojine na građevinskom zemljištu uz naknadu kojim je onemogućeno da se izvrši besplatna konverzija zemljišta po automatizmu za sva lica po istim uslovima. Kao rezultat primene ovog zakona u 2020. godini imamo situaciju da je oko 5.000 hektara građevinskog zemljišta, uglavnom onog na atraktivnim lokacijama, "zarobljeno". Korisnici ovog građevinskog zemljišta ne mogu da na njemu grade i ulažu te ovom zemljištu opada tržišna vrednost.

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

### PREDLOG REŠENJA

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

Smatramo da je najcelishodnije s pravno-političke tačke gledišta najpre prevesti lica koja su stekla pravo korišćenja privatizacijom, izvršenjem ili u stečaju i njihovim pravnim sledbenicima, iz režima konverzije uz naknadu u režim konverzije bez naknade.

U prvoj fazi naš predlog podrazumeva da se režim konverzije uz naknadu zadrži za sportske organizacije, udruženja, malobrojna preostala društvena preduzeća i lica na koje se odnosi sporazum o sukcesiji SFRJ, ali bi i to zadržavanje, suštinski iako ne formalno, trebalo da bude vremenski ograničeno (do privatizacije sportskih organizacija, udruženja i društvenih preduzeća, odnosno do okončanja postupka sukcesije SFRJ).

#### PROPISI

· Zakon o planiranju i izgradnji (Službeni glasnik RS br. 72/2009, ..., 52/2021)

· 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: revizionna komisija). Ovo zakonsko rešenje je u potpunoj suprotnosti sa reformskim principom proklamovanim izmenama Zakona iz decembra meseca 2014, a po kome je ukinuta kancelarijska provera tehničke dokumentacije, a pooštrena odgovornost projekatnata 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 inspeksijskog 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 Revizionne 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 projekatnata 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 revizionna 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 glasile:

- U članu 118. stav 2. Zakona o planiranju i izgradnji posle reči: "kontroli od strane revizionne 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: revizionna 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 15. posle reči: "izveštaj revizionne 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, ..., 52/2021)

## 5. MINISTARSTVO GRAĐEVINARSTVA, SAOBRAĆAJA I INFRASTRUKTURE

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

#### 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, 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.

Napominjemo 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, ..., 52/2021)*
- *Interni akti organa, organizacija i imaoca javnih ovlašćenja*

## 5. MINISTARSTVO GRAĐEVINARSTVA, SAOBRAĆAJA I INFRASTRUKTURE

### 5.5 USPOSTAVITI DIGITALNU PLATFORMU ZA IZRADU I OBJAVLJIVANJE PLANSKIH DOKUMENATA (E-PROSTOR)

#### OPIS PROBLEMA

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

- Nepotpunost planske dokumentacije, uzrokovana ograničenošću kapaciteta JLS, što dovodi do prakse da se urbanistički uslovi, o trošku investitora, utvrđuju kroz urbanističke projekte;
- Neujednačenost planskih dokumenata u pogledu sadržine i formata, uzrokovana nedostacima pravila i kontrole, kao i decentralizovanim sistemom planiranja;
- Nesaglasnost planske dokumentacije sa potrebama i razvojnim mogućnostima IJO, uzrokovana neblagovremenim i nedovoljnim uključenjem IJO u izradu planske dokumentacije;
- Netransparentnost uslova korišćenja zemljišta koje definišu IJO (javna preduzeća, zavodi, sekretarijati, direkcije...), uzrokovana nezainteresovanošću IJO da urede uslove korišćenja, tj. pravne režime korišćenja zemljišta (separate);
- Skupo i komplikovano pribavljanje uslova za projektovanje i priključenje, uzrokovano pravom IJO da naplaćuju te uslove.

Gore navedeni problemi otvaraju prostor za: usporen i otežan infrastrukturni razvoj; gubitak, odnosno propuštanje investicija privatnog sektora; korupciju u postupku izdavanja lokacijskih uslova, (uslova za projektovanje i priključenje), izdavanja građevinskih i upotrebni dozvola, kao i u postupcima ozakonjenja; nelegalnu gradnju itd.

#### PREDLOG REŠENJA

Predlažemo da Ministarstvo inicira i obezbedi sprovođenje reforme pravnog i institucionalnog okvira za uspostavljanje sistema e-Prostor, kao digitalne platforme za produkciju i distribuciju prostornih podataka koja bi se sastojala od:

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



NOVO

#### PROPISI

• *Zakon o planiranju i izgradnji (Sl. glasnik RS br. 72/09... 52/2021)*

*Pravilnik o sadržini, načinu i postupku izrade dokumenata prostornog i urbanističkog planiranja (Sl. glasnik RS br. 32/19), Pravilnik o sadržini i načinu vođenja i održavanja Centralnog registra planskih dokumenata, informacionog sistema o stanju u prostoru i lokalnog informacionog sistema i digitalnom formatu dostavljanja planskih dokumenata (Sl. glasnik RS br. 33/2015)*

## 5. MINISTARSTVO GRAĐEVINARSTVA, SAOBRAĆAJA I INFRASTRUKTURE

### 5.6 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 terete 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.

#### PROPISI

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

## 6. MINISTARSTVO PRAVDE

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

#### OPIS PROBLEMA

Neprihvatljivo veliki broj visokih sudskih taksi koje se naplaćuju tokom sudskog postupka građanima i privredi umanjuju dostupnost sudske zaštite. Možda je prihvatljiv argument da sud treba da naplaćuje visoke takse 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. Apсурдно 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:

- 1) 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;
- 2) 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;
- 3) 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. Ministarstvo 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: 1) 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; 2) omogućiti podnošenje svih podnesaka i dokaza sudu u elektronskom formatu, a dostavu sudskih odluka u elektronskom formatu preko pružaoca usluga kvalifikovane elektronske dostave ili kroz jedinstveni elektronski sandučić.

Iako su primetne promene u pojedinim sudovima poput Upravnog suda koji je omogućio ponodšenje tužbi preko aplikacije eSud, praksa podnošenja tužbi ili predloga za izvršenje elektronskim putem još uvek nije zaživela. Smatramo da je ključni preduslov za potpunu implementaciju elektronske uprave uključivanje sudova u tu reformu kao aktivnih učesnika u domenu sprovođenja svojih nadležnosti. Ako sudovi ne budu prihvatili elektronske dokumente kao ravnopravne dokaze, a pobijanje upravnih akata budu uslovljavali klasičnom procedurom, reforma elektronske uprave neće biti uspešno implementirana. Takođe, ako sudovi ne budu prihvatili prednosti kvalifikovane elektronske dostave presuda, odnosno mogućnost dostave akata kroz jedinstvene elektronske sandučice registrovanim korisnicima usluge 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 pružaoca 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).

*Tokom 2021. godine NALED je bio uključen u radnu grupu za izmene Zakona o parničnom postupku, kojima je trebalo da se uredi elektronsko vođenje postupaka i mogućnost elektronske razmene podnesaka i akata između parničnih stranaka i sudova. Na žalost, zbog rešenja kojim su sužena prava strankama na izjavljivanje pravnog leka, ova značajna reforma je stopirana, pa se nadamo da će se narednoj reformi procesnih postupaka, tj. zakona pristupiti isključivo u cilju propisivanja elektronskih procedura, uz sprovođenje širokog konsultativnog procesa, kako se drugim izmenama ne bi skretao fokus sa ove značajne reforme.*

#### 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, ..., 62/2021)
- 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 br. 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 PROPISATI REŽIM U KOME NASTUPA OTPIS DUGOVA FIZIČKIM LICIMA

#### OPIS PROBLEMA

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

Napominjemo da je Danska uvela stečaj fizičkih lica još pre 40 godina, a Hrvatska posednja u EU 2018. godine. Interesantno je pomenuti da su u Hrvatskoj u postupku izmene Zakona o stečaju potrošača, kako bi se dodatno relaksirao stečaj fizičkih lica (potrošača), tako što će stečajni poverenik proveravati finansijsko ponašanje građana u periodu od tri, a ne pet godina kao je do sada bio slučaj. U tom smislu je u Hrvatskoj jednostavniji položaj fizičkog lica u stečaju, nego u Srbiji položaj kreditnog dužnika koji je propustio rok za izmirenje jedne rate kredita duže od 60 dana, a koji lošim kreditnim rejtingom ostaje obeležen do isteka roka od tri godine nakon izmirenja celog duga (znači decenijama). Treba pojasniti da su uvođenjem stečaja potrošača u Hrvatskoj veoma vešto i uspešno izbegnuti rizici uskraćivanja prava na realizaciju potraživanja svim poveriocima. Ovo pravo omogućeno je i građanima brojnih drugih država, a između ostalih: USA, UK, Izrael, Rusija.

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

#### PREDLOG REŠENJA

Predlažemo Ministarstvu pravde da se što pre usvoji zakon koji će urediti stečaj fizičkih lica, koji će omogućiti otpis dugova fizičkim licima nakon isteka perioda kontrole njegovog finansijskog poslovanja i naplate dela duga u skladu sa Zakonom.

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

Naravno, ostaje mogućnost da se razmotri preuzimanje rešenja i neke druge članice EU.



NOVO

*Institut ličnog (potrošačkog) bankrota na nivou Evropske unije uređen je Uredbom saveta EU br. 1346/2000 i izmenjen i dopunjen Uredbom parlamenta i saveta EU br. 2015/848. Pored država članica EU, stečaj fizičkih lica omogućen je i u SAD, Ujedinjenom kraljevstvu, Rusiji, Izraelu.*



#### PROPISI

· *Pravna praznina – potrebno doneti novi propis*

## 6. MINISTARSTVO PRAVDE

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

#### OPIS PROBLEMA

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

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

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

#### PREDLOG REŠENJA

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

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



NOVO

#### PROPISI

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

# 7. MINISTARSTVO POLJOPRIVREDE, ŠUMARSTVA I VODOPRIVREDE

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

### OPIS PROBLEMA

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 - UAP, ali je usled nepostojanja ekspozitura na lokalnom nivou, deo mera poput podsticaja za biljnu proizvodnju delegiran Upravi za trezor.

Slično, registar poljoprivrednih gazdinstava - RPG, koji predstavlja bazu svih potencijalnih korisnika podsticaja u poljoprivredi, trenutno vodi Uprava za trezor umesto UAP-a. 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 odobrio bilo koji podsticaj poljoprivrednicima UAP koristi četiri različita sistema: Registar poljoprivrednih gazdinstava, Katastar nepokretnosti Republičkog geodetskog zavoda, Bazu životinja Uprave za veterinu, kao i Bazu nacionalnih mera koju sam vodi. Navedene evidencije nisu međusobno uvezane 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 prekućavaju u svoje baze čime se izlažu riziku greške. Analiza je pokazala da u postupku registracije poljoprivrednog gazdinstava i odobranja subvencija poljoprivrednik dostavlja oko 90 podataka 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).

*U septembru 2021. usvojene su izmene i dopune Zakona o poljoprivredi i ruralnom razvoju kojim je propisano uvođenje elektronske platforme eAgrar od 1. jula 2022. koja će u potpunosti digitalizovati postupak upisa u RPS, zbog čega je preporuka ocenjena kao delimično realizovana. U saradnji sa Ministarstvom poljoprivrede kao i UAP-om, a uz podršku Evropske banke za obnovu i razvoj (EBRD), NALED je započeo realizaciju projekta Podrška implementaciji reforme eAgrar u Srbiji koji predviđa pružanje stručne i tehničke podrške u sprovođenju reforme.*

**DELIMIČNO  
REŠENO**

### PREDLOG REŠENJA

U cilju pune implementacije reforme potrebno je preduzeti sledeće korake:

- Izmeniti Zakon o podsticajima u poljoprivredi i ruralnom razvoju sa ciljem uređenja elektronskog postupanja Uprave u delu odobranja nacionalnih direktnih podsticaja;
- Izmeniti podzakonske akte koji proističu iz Zakona o poljoprivredi i ruralnom razvoju kao i iz Zakona o podsticajima, tako da se bliže uredi elektronski postupak podnošenja i odobranja zahteva za upis, izmene i brisanje iz Registra, ali i za nacionalne podsticaje;
- Razviti softversko rešenje eAgrar koje će omogućiti elektronsko postupanje, kao i kreiranje ažurnih i digitalnih Registra poljoprivrednih gazdinstava i Registra nacionalnih mera/podsticaja;
- Omogućiti automatsko preuzimanje podataka iz Katastra nepokretnosti i Baze životinja na dnevnom nivou, kao i ostalih relevantnih baza podataka poput evidencija MUP-a, Poreske uprave ili matičnih knjiga;
- Omogućiti relevantim akterima kao što su inspektori, ministarstva, lokalne samouprave da pristupaju eAgrar bazi u onom domenu koji je potreban.

Uvođenje eAgrar sistema značajno će olakšati, ubrzati i učiniti transparentnijim postupke upisa u RPG i odobranja subvencija poljoprivrednicima, uz smanjenje administrativnih troškova za 85%. Takođe, povezivanje preko 20 javnih registara eAgrar bi nadležnom ministarstvu omogućilo bolju kontrolu, analitiku i planiranje.

*EU komisija u svom izveštaju za poglavlje 11 – Poljoprivreda i ruralni razvoj, navodi da zajednička poljoprivredna politika zahteva jake upravljačke i kontrolne sisteme. Uvođenje ažurnog RPG-a i njegovo uvezivanje sa bazom životinja i bazom zemljišta jedan je od tri osnovna stuba uvođenja budućeg integrisanog administrativnog i kontrolnog sistema (IAKS) koje zemlje članice EU koriste u odobravanju podsticaja za poljoprivrednike.*



### PROPISI

- Zakon o poljoprivredi i ruralnom razvoju (Službeni glasnik RS br. 41/2009, ...,114/2021)
- Zakon o podsticajima u poljoprivredi i ruralnom razvoju (Službeni glasnik RS br. 10/2013, ...,101/2016)
- Pravilnik o upisu u Registar poljoprivrednih gazdinstava i obnovi registracije, kao i uslovima za pasivan status poljoprivrednog gazdinstva (Službeni glasnik RS br. 17/2013, ...,6/2019)
- Pravilnici o podsticajima u poljoprivredi

# 7. MINISTARSTVO POLJOPRIVREDE, ŠUMARSTVA I VODOPRIVREDE

## 7.2 DIGITALIZOVATI I UREDITI NAČIN VOĐENJA KNJIGE POLJA

### OPIS PROBLEMA

Obaveza vođenja "Knjige polja" je regulisana čl. 62. stav 8. Zakona o poljoprivrednom zemljištu koji propisuje da je zakupac poljoprivrednog zemljišta u državnoj svojini dužan da uspostavi plodored i vodi knjigu polja za biljnu proizvodnju, čiju kontrolu i overu vrši diplomirani inženjer poljoprivrede, koji je član komisije iz člana 60. stav 3. ovog Zakona.

Sam način vođenja Knjige polja kao i detaljni sadržaj iste nisu precizno zakonski definisani. To u praksi znači da Knjiga polja može da se vodi u klasičnom, papirnom obliku, ali ostaje nejasno da li može da se vodi i u elektronskom obliku. I poljoprivrednici koji su uzeli poljoprivredno zemljište u državnoj svojini u zakup imaju zakonsku obavezu da vode Knjigu polja, ali zbog odsustva standardizovane Knjige polja i jasnih instrukcija, u praksi se ova obaveza ne primenjuje u potpunosti.

Takođe, iz zakonske formulacije ostaje nejasno da li lica koja treba da vrše kontrolu i overu Knjige polja, a to su predstavnici nadležne jedinice lokalne samouprava, zapravo treba da vrše proveru tačnosti podataka i da svojom overom potvrđuje da su uneti podaci istiniti ili samo potvrđuje da se Knjiga polja vodi u propisanoj formi.

Član 80. tačka 12b) Zakona propisuje da Ministar bliže uređuje uslove i postupak davanja na korišćenje poljoprivrednog zemljišta u državnoj svojini, što uključuje ovlašćenje za donošenje propisa kojim će bliže urediti i način vođenja Knjige pola, ali u praksi ovaj podzakonski akt još uvek nije donet.

### PREDLOG REŠENJA

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

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

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



NOVO

### PROPISI

· Zakon o poljoprivrednom zemljištu (Službeni glasnik RS br. 62/2002,.....,95/2018)

# 7. MINISTARSTVO POLJOPRIVREDE, ŠUMARSTVA I VODOPRIVREDE

## 7.3 UNAPREDITI PRAVNI OKVIR ZA RAZVOJ ORGANSKE PROIZVODNJE

### OPIS PROBLEMA

Član 61. stav 5. Zakona o poljoprivrednom zemljištu propisuje da se državno poljoprivredno zemljište pod određenim uslovima, može dati na besplatno korišćenje za poljoprivrednu proizvodnju i fizičkim i pravnim licima koja su upisana u Registar poljoprivrednih gazdinstava i nalaze se u aktivnom statusu, na period od 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, podzakonskim aktom se 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 i počeli da prihoduju na osnovu organske proizvodnje.

Zatim, članom 37. Zakona o podsticajima u poljoprivredi i ruralnom razvoju definisani su između ostalog 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: a) Članom 18. propisano je da poljoprivrednik može dobiti podsticaje za maksimalno 20ha obradivog zemljišta; b) Članom 38. Zakona propisano je da se iznos podsticaja za organsku proizvodnju vezuje za iznos podsticaja u konvencionalnoj proizvodnji; c) Zakonom, a dalje i Pravilnikom propisano je da se podsticaj za organsku proizvodnju u stočarstvu može dobiti samo za kvalitetna priplodna grla što je u suprotnosti sa načelima organske proizvodnje koja fokus stavlja ne na kvantitet već na ekološki prihvatljive načine proizvodnje; d) Finalno, poljoprivrednici često ističu da im isplata dolazi kasno, u onom trenutku kada su oni većinu troškova već pokrili iz sopstvenih sredstava.

### PREDLOG REŠENJA

Sa ciljem poboljšanja uslova za bavljenje organskom proizvodnjom predlažemo:

- 1) Da se izmeni Zakon o poljoprivrednom zemljištu na način da se investicionim ulaganjem smatra organska poljoprivreda, odnosno ulaganje u proces koji vodi ka sertifikaciji organske poljoprivredne proizvodnje na poljoprivrednom zemljištu;
- 2) Da se organska poljoprivredna proizvodnja uzima kao kriterijum za dodelu zakupa državnog poljoprivrednog zemljišta po pravu prvenstva;
- 3) Izmenu ili donošenje novog Pravilnika o uslovima i postupku davanja u zakup i na korišćenje poljoprivrednog zemljišta u državnoj svojini tako da i organska proizvodnja bude adekvatno prepoznata - na ovaj način bi se proizvođačima organske hrane omogućilo da bez naknade koriste poljoprivredno zemljište na period duži od pet godina;
- 4) Usvajanje novog Zakona o podsticajima u poljoprivredi i ruralnom razvoju ili izmenu postojećeg 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 kroz 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; da dinamika isplate subvencija bude usaglašena sa potrebama proizvođača, koji najveće troškove imaju u proleće.

*U okviru Radne grupe za izmenu Zakona o poljoprivrednom zemljištu usvojena je preporuka NALED-a da se organska proizvodnja tretira kao investicija te da na osnovu toga poljoprivrednici koji se bave organskom proizvodnjom mogu da dobiju zakup poljoprivrednog zemljišta na 10 godina. Međutim, izmene Zakona još uvek nisu načinjene te se preporuka vodi kao nerealizovana.*

### 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

## 7.4 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 prepozna je 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 o poljoprivrednom zemljištu potrebno omogućiti da se na obradivom poljoprivrednom zemljištu V-VIII katastarske klase i neobradivog poljoprivrednog zemljišta bez obzira na katastarsku klasu omogući uzgoj brzorastućih energetskih useva, bez obzira na poreklo vlasništva na tom zemljištu (privatno, zadružno, opštinsko, državno) i da se omogući besplatan zakup, bez obzira na vrstu javne svojine.

Predlažemo sledeće izmene Zakona o poljoprivrednom zemljištu: U članu 23. stav 1. tačka 1) Zakona o poljoprivrednom zemljištu iza reči: "i pašnjaka" dodati zapeću i reči: "kao i brzorastućih energetskih 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 energetskih useva i njihovu upotrebu za obnovljive izvore energije. Navedene izmene rezultirale bi uvećanim prihodima za korisnike poljoprivrednog zemljišta, proizvodnjom čistije energije, otvaranjem novih radnih mesta u ruralnim sredinama i pozitivnim uticajem na životnu sredinu. Nesporni interesi poljoprivredne proizvodnje bi ostali zaštićeni kroz obavezu korišćenja isključivo u te svrhe obradivog poljoprivrednog zemljišta od prve do četvrte katastarske klase.

### PROPISI

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



# 7. MINISTARSTVO POLJOPRIVREDE, ŠUMARSTVA I VODOPRIVREDE

## 7.5 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 dinara" zameniti rečima "ne naplaćuje se". Zahtev za izdavanje ovog uverenja potrebno je digitalizovati tako da predstavlja najmanje opterećenja kako za pčelare, tako i za veterinare koji ga izdaju.

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

### PROPISI

· *Zakon o veterinarstvu (Službeni glasnik RS br. 91/2005,..., 17/2019 - dr.zakon)*

· *Uredba o visini naknade za izdavanje i produžavanje uverenja o zdravstvenom stanju životinja (Službeni glasnik RS br. 113/13)*

# 7. MINISTARSTVO POLJOPRIVREDE, ŠUMARSTVA I VODOPRIVREDE

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

### OPIS PROBLEMA

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

Izmenama Zakona o veterinarstvu ukinuti obavezu uvoznika da pribavlja rešenje o utvrđivanju veterinarsko-sanitarnih uslova za uvoz ili tranzit kao de-facto dozvole za uvoz pojedinih pošiljki ili izmeniti Pravilnik i proširiti listu pošiljki za koje se ne zahteva izdavanje rešenja o utvrđivanju veterinarsko-sanitarnih uslova za uvoz.

Uporedna praksa evropskih država koje nisu članice EU je 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). 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.

*Izmenama Pravilnika o uslovima za pošiljke za koje nije potrebno rešenje za uvoz i tranzit iz 2021. godine proširena je lista pošiljki za koje se ne zahteva izdavanje rešenja o utvrđivanju veterinarsko-sanitarnih uslova za uvoz i na prerađene proteine životinjskog porekla i proizvode dobijene od sporednih proizvoda životinjskog porekla koji su namenjeni isključivo za proizvodnju hrane za kućne ljubimce i koji se isporučuju direktno u objekat koji je odobren za proizvodnju hrane za kućne ljubimce, ili u objekat za skladištenje dobijenih proizvoda koji je odobren za skladištenje hrane za životinje. Preporuka se vodi kao delimično rešena pre svega jer postupak izdavanja rešenja nije ubrzan.*



DELIMIČNO  
REŠENO

### PROPISI

- Zakon o veterinarstvu (Službeni glasnik RS br. 91/2005, ..., 17/2019 - dr. zakon)
- Pravilnik o uslovima za pošiljke za koje nije potrebno rešenje za uvoz i tranzit (Službeni glasnik RS br. 39/2019, 35/2021)



## 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 zagađivanje (zaštitu) životne sredine i dalje slivaju u budžet Republike Srbije, u praksi se i dalje osećaju posledice Zakona o prestanku rada Fonda za zaštitu životne sredine iz 2012. godine. Potrebno je dodatno razvijati i jačati personalne kapacitete javne uprave u oblasti životne sredine kako na republičkom, tako i na lokalnom nivou, kako bi se osposobili za pripremu i upravljanje projektima u ovoj izuzetno zahtevnoj oblasti.

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

#### PREDLOG REŠENJA

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

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

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

*Evropska komisija u izveštaju za 2021. godinu posebno navodi da iako je Srbija znatno povećala ulaganja u zaštitu životne sredine, još uvek nije uspostavljen funkcionalni Zeleni fond, i dodaje da je Srbiji potrebno delotvorno institucionalno uređenje da bi poboljšala strateško planiranje, sufinansiranje i upravljanje investicijama u životnu sredinu. Realizacija ove preporuke doprinela bi realizaciji preporuka EK za Poglavlje 27 – Zaštita životne sredine i klimatske promene.*



#### PROPISI

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

## 8. MINISTARSTVO ZAŠTITE ŽIVOTNE SREDINE

### 8.2 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 propiše produžena odgovornost privrednih subjekata za upravljanje posebnim tokovima otpada, koji nastaje upotrebom proizvoda konkretnih proizvođača, odnosno uvoznika. Uvođenje produžene odgovornosti proizvođača, odnosno uvoznika za upravljanjem otpadom je dobar model za Srbiju, privredu i njene građane, koji doprinosi sprečavanju nelojalne konkurencije i smanjenju sive ekonomije, a taj model se može dodatno unaprediti uvođenjem jedinstvenog javnog registra zagađivača (proizvođača i uvoznika). Na ovaj način bi privreda postala aktivni učesnik u procesima zaštite životne sredine, pa bi imala podsticaja da investira u zaštitu životne sredine i zapošljava u ovoj oblasti.

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

#### PROPISI

- Zakon o upravljanju otpadom (Službeni glasnik RS br. 36/2009, ..., 9572018)
- Uredba o proizvodima koji posle upotrebe postaju posebni tokovi otpada, obrascu dnevne evidencije o količini i vrsti proizvedenih i uvezenih proizvoda i godišnjeg izveštaja, načinu i rokovima dostavljanja godišnjeg izveštaja, obveznicima plaćanja naknade, kriterijumima za obračun, visinu i način obračunavanja i plaćanja naknade (Službeni glasnik RS br. 54/2010, ..., 77/2021)

## 8. MINISTARSTVO ZAŠTITE ŽIVOTNE SREDINE

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

#### OPIS PROBLEMA

Prema podacima Agencije za zaštitu životne sredine svaki građanin godišnje iskoristi kilogram baterija dok se svega 17 tona baterija tokom 2020. godine izvezlo u Nemačku sa ciljem daljeg tretmana. Srbija trenutno nema redovni sistem sakupljanja baterija niti postoje objekti za njihovo sortiranje ili skladištenje a usled nedostatka podsticajnih mera.

Naime, na osnovu člana 2. Uredbe o visini i uslovima za dodelu podsticajnih sredstava (Službeni glasnik RS br. 1/2019), donosi se Pravilnik o usklađenim iznosima podsticajnih sredstava za ponovnu upotrebu, reciklažu i korišćenje određenih vrsta otpada, kojim se utvrđuju usklađeni iznosi podsticajnih sredstava. Navedenim Pravilnikom nisu definisani podsticaji za operatere za ponovnu upotrebu, reciklažu i korišćenje otpadnih prenosivih (kućnih) baterija, iako ovaj tok spada u posebne tokove otpada.

Usled gore navedenog, iako zakonska regulativa propisuje odgovarajuće skladištenje i obavezu izvoza opasnog otpada u roku od godinu dana, Srbija trenutno ovakve objekte nema, te 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 sakupljanje, ponovnu upotrebu, reciklažu i 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.

*U saradnji sa Gradskom upravom grada Kragujevca, a uz podršku Nemačke organizacije za međunarodnu saradnju GIZ, NALED je u decembru 2021. godine u Kragujevcu postavio posude za sakupljanje baterija i sijalica čime je građanima ovog grada omogućeno da ovaj opasni otpad više ne odlaze na nebezbedan način. Pored jačanja infrastrukture za sakupljanje baterija cilj ovog projekta je i razvoj podsticajnih mera za dalji tretman baterija čime će se problem rešiti na sistemskom nivou za šta je potreban zajednički rad sa relevantnim institucijama.*

#### PROPISI

- Pravilnik o usklađenim iznosima podsticajnih sredstava za ponovnu upotrebu, reciklažu i korišćenje određenih vrsta otpada (Službeni glasnik RS br. 51/2021)

## 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 posebnog odeljenja u sastavu Ministarstva životne sredine ili zasebne institucije 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 značajnim segmentom zaštite životne sredine.

*U svom izveštaju za 2021. godinu Evropska komisija je u okviru Poglavlja 27- Zaštita životne sredine i klimatske promene, preporučila između ostalog da Srbija treba da ojača svoje administrativne kapacitete za sprovođenje propisa u oblasti praćenja hemkalija, kao i da obezbedi odgovarajući monitoring dugotrajnih organskih zagađujućih supstanci.*



#### PROPISI

- Zakon o hemikalijama (Službeni glasnik RS br. 36/2009, ..., 25/2015)
- Zakon o biocidnim proizvodima (Službeni glasnik RS br. 105/2021)

## 8. MINISTARSTVO ZAŠTITE ŽIVOTNE SREDINE

### 8.5 UREDITI NAČIN POSTUPANJA S BIORAZGRADIVIM KUHINJSKIM OTPADOM

#### OPIS PROBLEMA

Procenjuje se da se u Srbiji godišnje baci oko 247.000 tona jestive hrane, što je oko 30-40 kg po stanovniku. Pored domaćinstava najveći generatori otpada od hrane su ugostitelji koji godišnje generišu oko 40.000 tona otpada od hrane. Čak 99%, ovog otpada završava na deponiji, gde emituje opasne gasove sa efektom staklene bašte.

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

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

Potrebno je izmeniti Zakon o upravljanju otpadom tako što će se dodati novi član 58a, koji bi uredio materiju otpada od hrane i to šta se smatra otpadom od hrane, kakav je tretman otpada od hrane, ko se smatra proizvođačem / vlasnikom / držaocem / sakupljačem otpada od hrane, i koji pravni subjekti su u obavezi da vrše odlaganje otpada od hrane u skladu sa delatnošću. Zakonom bi trebalo obavezati sva pravna lica koja se bave ugostiteljskim i srodnim delatnostima, u kojima se u proseku priprema više od 50 obroka dnevno na godišnjem nivou, da vrše odlaganje otpada od hrane u skladu sa Zakonom.

Izmenom Zakona treba propisati nadležnost Ministra za donošenje Pravilnika o postupanju sa biorazgradivim kuhinjskim otpadom koji nastaje obavljanjem delatnosti pripremanja i posluživanja hrane koji bi bliže uređivao Zakon.

Predložene izmene bi omogućile razvrstavanje i poseban tretman ove vrste otpada u odnosu na sve ostale vrste komunalnog otpada, jer primena tehnoloških postupaka prerade tog otpada omogućuje proizvodnju biodizela, bioetanola, kao i hrane za životinje.

*U saradnji sa kompanijom Esotron i uz poršku GIZ-a, NALED je krajem 2020. godine pokrenuo akciju prikupljanja 1.000 tona otpada od hrane koja će se završiti u aprilu 2022. godine sa ciljem smanjenja emisije 750 tona ugljen-dioksida. Do kraja 2021. godine prikupljena je gotovo polovina ciljane količine. Pravo učešće imaju sve organizacije i preduzeća koja pripremaju i/ili poslužuju hranu na teritoriji Beograda i Novog Sada tako što će sav otpad od hrane predati ovlašćenom operateru. Tokom trajanja akcije svako preduzeće će dobiti posebne kante za odlaganje otpada od hrane, a obezbeđeni su i povoljniji uslovi (niža cena), imajući u vidu da preduzeća moraju platiti operaterima preuzimanje otpada inače bi njegovo preuzimanje bilo neisplativo što je jedan od problema trenutnog sistema. Cilj akcije je i da se ukaže na nedostatak sistemskog rešenja kao i da se skrene pažnja javnosti na značaj ovog pitanja. Dodatno tokom 2021. godine izrađeno je sedam kontrolnih listi na osnovu Zakona o upravljanju otpadom koje su ujednačile rad inspektora ali i olakšale primenu odredaba privredi.*

#### 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

Članom 72. stav 1. Zakona o upravljanju otpadom (u daljem tekstu: Zakon) okvirno je propisan postupak za izdavanje dozvole za uvoz, izvoz i tranzit otpada. 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 bliže uređuje sadržina te dokumentacije.

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 pregoranični 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 o upravljanju otpadom, tako da se ukine obaveza pribavljanja dozvole za prekogranično kretanje neopasnog otpada.

Izmeniti Pravilnik o sadržini dokumentacije koja se podnosi uz zahtev za izdavanje dozvole za uvoz, izvoz i tranzit otpada tako što će se uskladiti sa ukidanjem obaveze pribavljanja dozvole za prekogranično kretanje neopasnog otpada, tačnije tako što će se brisati čl. 6. i 7. koji uređuju dokumentaciju koja se dostavlja uz zahtev za izdavanje dozvole za uvoz neopasnog otpada.

Predloženim izmenama propisa Republika Srbija harmonizuje svoje propise sa regulativom EU. Naravno, neophodno je obezbediti i jasne instrukcije od strane Carinske uprave u vezi sa procedurom kontrole prekograničnog kretanja neopasnog i opasnog 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.

*U svom izveštaju za 2021. godinu Evropska komisija je u okviru Poglavlja 27- Zastita životne sredine i klimatske promene, preporučila između ostalog i intenziviranje rada na sprovođenju i primeni propisa u cilju unapređenja prekogranične saradnje.*



#### 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, ..., 6/2021)

## 8. MINISTARSTVO ZAŠTITE ŽIVOTNE SREDINE

### 8.7 REFORMISATI NAKNADE ZA ZAŠTITU ŽIVOTNE SREDINE UZ UVAŽAVANJE PRINCIPA "ZAGAĐIVAČ PLAĆA"

#### OPIS PROBLEMA

Prema izveštaju Agencije za zaštitu životne sredine u poslednjih sedam godina mali broj obveznika plaćanja naknade za zagađivanje životne sredine je primenio mere kojima bi umanjio emisije zagađujućih materija u vazduh.

Ovaj rezultat i količine emisije koje su nekoliko puta veće od proseka u EU pokazuju da naknada svojom visinom nema odvratajući efekat, odnosno ne podstiče privrednike da ulažu u kvalitetniju opremu ili filtere, te samim tim ne doprinosi poboljšanju kvaliteta životne sredine u Srbiji. Pored toga, naknadom za štetne emisije nisu obuhvaćeni svi značajni izvori SO<sub>2</sub>, NO<sub>2</sub> i praškastih materija koji se emituju u vazduh, kao ni emisije štetnih materija poput amonijaka (NH<sub>3</sub>) ili drugih lako isparivih jedinjenja koje u ukupnom udelu zagađenog vazduha imaju značajno mesto.

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

#### PREDLOG REŠENJA

Imajući u vidu da trenutni, paušalni, obračun naknade za zaštitu i unapređenje životne sredine nije u skladu sa principom "zagađivač plaća", kao i da naplata naknade prema stvarnim količinama zagađenja na lokalnu usled nedovoljno podataka i kapaciteta lokalnih registara izvora zagađivanja nije bila uspešna, predlažemo da se ova naknada integriše u naknadu za emisije – te bi zajedno formirale naknadu za zagađenje.

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

Predlog izmena obračuna naknade za zagađenje podrazumeva izmene Zakona o naknadama za korišćenje javnih dobara (Član 117 – 120), u saradnji sa Ministarstvom finansija, koje treba da definišu obveznike naknade, visinu naknade, kao i način utvrđivanja i plaćanja naknade.



NOVO

#### PROPISI

- Zakon o naknadama za korišćenje javnih dobara (Službeni glasnik RS br. 95/2018, 49/2019)
- Uredba o graničnim vrednostima emisija zagađujućih materija u vazduh iz postrojenja za sagorevanje (Službeni glasnik RS br. 6/2016, 67/2021)
- Pravilnik o metodologiji za izradu nacionalnog i lokalnog izvora zagađivanja, kao i metodologija za vrste, načine i rokove prikupljanja podataka (Službeni glasnik RS br. 91/2010, ..., 98/2016)
- Uredba o kriterijumima za određivanje aktivnosti koje utiču na životnu sredinu prema stepenu negativnog uticaja na životnu sredinu koji nastaje obavljanjem aktivnosti (Službeni glasnik RS br. 86/2019 i 89/2019)



## 9. MINISTARSTVO UNUTRAŠNJIH POSLOVA

### 9.1 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 dozvolke, 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)
- 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)

# 9. MINISTARSTVO UNUTRAŠNJIH POSLOVA

## 9.2 OPTIMIZOVATI PROCEDURU REGISTRACIJE POLOVNIH MOTORNIH VOZILA ZA FIZIČKA LICA

### OPIS PROBLEMA

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) Vršiti se prijava kupoprodaje vozila u Poreskoj upravi u cilju obračuna i plaćanja poreza na prenos apsolutnih prava;
- 4) Nakon nekoliko dana Poreska uprava sačinjava 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. Dodatno, overavanje kupoprodajnog ugovora od strane javnog beležnika trenutno je propisano Pravilnikom o registraciji motornih i prključnih vozila, iako je propisivanje ove obaveze moguće samo Zakonom. 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 prključnih 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).

U međuvremenu je prihvaćena naša preporuka da se pojednostavi način obračuna poreza na prenos apsolutnih prava za motorna vozila, kao i da se razvije aplikacija koja će PU omogućiti automatizaciju procesa donošenja rešenja i njihovo uvezivanje sa bazama MUP-a.

Ostaje da se završi optimizacija rešenja kroz otvaranje e-usluge na portalu Kancelarije za IT i eUpravu i mogućnost online registracije, prijave i uplate poreza.

*Preporuka je ocenjena kao delimično realizovana imajući u vidu da je u 2021. godini Ministarstvo finansija izmenom Zakona o porezima na imovinu značajno pojednostavljilo način obračuna poreza na prenos apsolutnih prava prilikom kupoprodaje motornih vozila kada su kupac i prodavac fizička lica u skladu sa našom preporukom.*

*Naime, umesto da prilikom kupovine vozila građani podnose poresku prijavu Poreskoj upravi na osnovu koje se, prema kataloškoj vrednosti AMSS, obračunava porez koji kupac plaća, od aprila 2022. godine visina poreza će se vršiti samooporezivanjem, preko aplikacije koju će MUP i Kancelarija za IT i eUpravu razviti. Poreska osnovica će se određivati na jednoobrazan način, preko fiksne formule koja u obzir uzima radnu zapreminu motora, snagu motoga i starost vozila, kao i aero zagađenje koje vozilo proizvodi. Analiza efekata, pokazala je da će se ovom reformom, samo na osnovu administrativnog rasterećenja, građanima uštedeti 3 miliona evra godišnje, odnosno uštedeće se 60 godina stajanja po šalterima.*



### PROPISI

- Zakon o bezbednosti saobraćaja na putevima (Službeni glasnik RS br. 41/2009, ..., 128/2020)
- Zakon o porezima na imovinu (Službeni glasnik RS br. 26/2001, ..., 118/2021)
- Pravilnik o registraciji motornih i prključnih vozila (Službeni glasnik RS br. 69/10, ..., 87/2020)

# 10. MINISTARSTVO MINISTARSTVO KULTURE I INFORMISANJA

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

### OPIS PROBLEMA

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

Napominjemo da su po do sada restriktivnijem rešenju Zakona o kulturnim dobrima, Zavod za zaštitu spomenika kulture grada Beograda i neki drugi zakoni počeli od 2017. godine da upisuju u katastar nepokretnosti pravo preče kupovine na zemljištu, uz tumačenje da se pravo preče kupovine proteže i na objekte i posebne delove objekata koji se nalaze na prostoru kulturno-istorijske celine, arheološkog nalazišta, odnosno znamenitog mesta. Po tom osnovu Zavod već dobija na hiljade ponuda po pravu preče kupovine za stanove u višespratnicama koji se nalaze na području opština Stari grad, Palilula, Dorćol, Vračar i Zemun, gde je u katastar upisano postojanje više kulturno-istorijskih celina. Ovom štetnom odredbom je nepokretno iskomplikovan promet stanova i zgarada na izuzetno velikim površinama, tako što je produžen suvišnom procedurom koja traje 30 dana, a sa ovako proširenom definicijom kulturnog dobra takva obaveza će postojati za ogroman procenat, a možda i za većinu nepokretnosti u Srbiji.

### PREDLOG REŠENJA

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

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

Na ovaj način bi se lokalnim vlastima omogućio otkup spomenika kulture, koji su kulturna dobra najvišeg kulturnog i istorijskog značaja, kao i neizgrađenog zemljišta koje je potrebno sačuvati radi arheoloških istraživanja i zaštite integriteta kulturno-istorijskih celina i znamenitih mesta.

*Preporuka za izmenu ranije važećeg Zakona o kulturnim dobrima nažalost nije uvažena, već je problem dodatno iskomplikovan još restriktivnijim rešenjem novousvojenog Zakona o kulturnom nasleđu.*

### PROPISI

· Zakon o kulturnom nasleđu (Službeni glasnik RS br. 129/2021, ... 35/2021 - dr. zakon)

# 11. MINISTARSTVO TRGOVINE, TURIZMA I TELEKOMUNIKACIJA

## 11.1 OMOGUĆITI ELEKTRONSKU IDENTIFIKACIJU NA DALJINU

### OPIS PROBLEMA

U skladu sa odredbama Zakona o elektronskom dokumentu, elektronskoj identifikaciji i uslugama od poverenja u elektronskom poslovanju i pratećim podzakonskim aktima, u prvom redu Uredbom o uslovima za pružanje kvalifikovanih usluga od poverenja, u Srbiji je trenutno moguće pribaviti kvalifikovani sertifikat za elektronski potpis (i druge usluge od poverenja) isključivo putem fizičke identifikacije lica.

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

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

### PREDLOG REŠENJA

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

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

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



NOVO

#### PROPISI

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

# 11. MINISTARSTVO TRGOVINE, TURIZMA I TELEKOMUNIKACIJA

## 11.2 OMOGUĆITI UPOTREBU KVALIFIKOVANIH ELEKTRONSKIH SERTIFIKATA IZDATIH OD STRANE 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 (kvalifikovani sertifikati za elektronski potpis i pečat, kvalifikovani elektronski vremenski žigovi i sl.) nadležan za izdavanje kvalifikovanih elektronskih sertifikata u Srbiji. Takođe, Zakonom o elektronskom dokumentu članom 40. propisuje se način prekograničnog priznavanja kvalifikovanih usluga od poverenja na principu reciprociteta, tako što će se potpisivati međunarodni sporazumi.

Ministarstvo trgovine, turizma i telekomunikacija je 2020. godine podnelo je inicijativu ka Evropskoj komisiji za potpisivanje sporazuma sa članicama EU ali on još uvek nije potpisan te kvalifikovane usluge od poverenja koje pružaju domaći pružaoci usluga od poverenja još uvek nisu prihvaćene u državama Evropske unije. Važi i obrnuto, iako su u Srbiji omogućene brojne elektronske usluge, one za nerezidente često nisu dostupne.

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

U proteklim godinama potpisani su međunarodni sporazumi između Republike Srbije i Republike Severne Makedonije, kao i Republike Srbije i Crne Gore, ali uzajamno priznavanje praktično nije izvršeno zato što nisu povezane Javne liste kvalifikovanih usluga od poverenja (Trusted Lists) u skladu sa tehničkom specifikacijom ETSI TS 119 612. Između Republike Srbije i ostalih susednih država / regija koje nisu članice Evropske unije (Bosna i Hercegovina, Albanija i AP Kosovo) nije potpisan međunarodni sporazum.

### PREDLOG REŠENJA

Budući da je Zakon o elektronskom dokumentu omogućio priznavanje "stranih" elektronskih sertifikata potrebno je što pre pristupiti potpisivanju međunarodnih sporazuma kojima bi se omogućila primena ovog propisa u praksi i olakšalo poslovanje na tržištu Srbije. Pre svega potrebno je potpisati međunarodni sporazum sa Evropskom komisijom, kojim će se omogućiti da se po principu reciprociteta priznaju sve kvalifikovane usluge od poverenja. Sa tehničkog aspekta to bi omogućilo povezivanje Javne liste kvalifikovanih usluga od poverenja Republike Srbije - Trusted List, sa Centralnom listom usluga od poverenja Evropske komisije - 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 da se izvrši praktično povezivanje javnih listi kvalifikovanih usluga od poverenja za one države sa kojima je sporazum potpisan (Severna Makedonija, Crna Gora, Bosna i Hercegovina, Albanija i AP Kosovo). U međuvremenu, potrebno je olakšati proceduru nerezidentima koji za potrebe elektronskog poslovanja žele da pribave elektronski potpis u Srbiji – za početak omogućiti da potrebne informacije mogu naći i na engleskom jeziku.



### PROPISI

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

# 11. MINISTARSTVO TRGOVINE, TURIZMA I TELEKOMUNIKACIJA

## 11.3 REGULISATI UPOTREBU ELEKTRONSKIH OTPREMNICI KOJE PRATE ROBU U PREVOZU

### OPIS PROBLEMA

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

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

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

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

### PREDLOG REŠENJA

Predlažemo da se izmeni Zakon o trgovini u stavu 5. člana 29. tako da se iza reči "elektronskog dokumenta" dodaju reči:

"potpisanog kvalifikovanim elektronskim potpisom ili kvalifikovanim elektronskim pečatom ili verifikovanog šemom elektronske identifikacije, u skladu sa zakonom koji uređuje elektronsku identifikaciju i usluge od poverenja u elektronskom poslovanju."

Dodati novi stav 6. Koji glasi:

"Ministar bliže propisuje format elektronskog dokumenta iz stava 5. ovog člana."

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

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



NOVO

### PROPISI

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

## 12. MINISTARSTVO DRŽAVNE UPRAVE I LOKALNE SAMOUPRAVE

### 12.1 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. MINISTARSTVO PROSVETE, NAUKE I TEHNOLOŠKOG RAZVOJA

## 13.1 PRECIZIRATI USLOVE ZA DOBIJANJE STATUSA INOVACIONE ORGANIZACIJE

### OPIS PROBLEMA

Članom 2. Zakona o inovacionoj delatnosti definisan je "inovativni subjekat" kao privredno društvo, ogranak privrednog društva, drugo pravno lice, deo pravnog lica, preduzetnik, fizičko lice ili skup fizičkih lica koji razvija inovacije, odnosno plasira svoje ili tuđe inovacije na tržište ili u upotrebu. Međutim, ovim članom nije definisano kako se dokazuje da je reč o inovaciji, te ova odredba može prouzrokovati nepravilnosti i nejasnoće u razumevanju statusa inovativnog privrednog subjekta i njegovog deklarisanja.

Pravilnikom su bliže uređeni uslovi za upis pravnog lica u Registar inovacione delatnosti, tako da, između ostalog, subjekat mora da ima "opšti akt kojim se utvrđuju ciljevi osnivanja, odnosno programska opredeljenja u oblasti inovacione delatnosti" – što može biti osnivački akt, odnosno ugovor o osnivanju ili poseban opšti akt društva (odluka, pravilnik). Ipak, novim Zakonom o inovacionoj delatnosti predviđeno je donošenje podzakonskih akata u skladu sa novim odredbama Zakona u periodu od godinu dana (najkasnije do kraja 2022).

S druge strane, Zakonom o porezu na dobit pravih lica u članu 50j regulisano je pravo na poreski kredit u visini od 30% izvršenog ulaganja ukoliko obveznik koji se ne može smatrati novoosnovanim privrednim društvom koje obavlja inovacionu delatnost izvrši ulaganje u kapital novoosnovanog privrednog društava koje obavlja inovacionu delatnost. Novoosnovanim privrednim društvom koje obavlja inovacionu delatnost, u smislu ovog člana, smatra se privredno društvo od čijeg osnivanja nije prošlo više od tri godine.

Dodatno, članom 22. Zakona o inovacionoj delatnosti se definiše da je startup "novoosnovano privredno društvo ili preduzetnik koje obavlja inovacionu delatnost i koje ima potencijal brzog i velikog rasta". Međutim, Zakon ne pojašnjava dalje pojam novoosnovanog privrednog društva koji se u praksi različito tumači: Fond za inovacionu delatnost - do pet godina starosti; Ministarstvo privrede i Fond za razvoj, kao i Naučno tehnološki park Beograd – ne stariji od dve godine.

### PREDLOG REŠENJA

Ujednačiti definiciju novoosnovanog privrednog društva u Zakonu o inovacionoj delatnosti, Zakonu o porezu na dohodak građana, Zakonu o porezu na dobit pravnih lica, Uredbi o pravilima za dodelu državne pomoći, Zakonu o alternativnim investicionim fondovima i Zakonu o doprinosima za obavezno socijalno osiguranje, kao i programima za razvoj inovacione delatnosti, u delu koji se odnosi na to koliko godina društvo posluje, tj. pre koliko godina je osnovano.

Kad je reč o statusu inovacione organizacije, predlažemo da se po uzoru na Zakon o porezu na dobit pravnih lica u zakonskom rešenju propišu uslovi za upis u Registar i održavanje statusa inovacione organizacije, a u podzakonskom aktu način dokazivanja.

Što se tiče uslova, za novoosnovane, odnosno startape bi to bila namera da se bave inovacionom delatnošću, što bi se prilikom osnivanja dokazivalo izjavom da će poslovanje biti usmereno na inovacionu delatnost, koja bi bila validna sve dok ima status novoosnovanog privrednog subjekta.

Nakon isteka tog roka, predlažemo da se status njihove inovativnosti ocenjuje na osnovu sledećih kriterijuma iz Zakona o porezu na dobit pravnih lica - da troškovi istraživanja i razvoja čine najmanje 15% ukupnih rashoda, ili da visokokvalifikovani zaposleni čine više od 80% svih zaposlenih, ili da je vlasnik, odnosno korisnik deponovanog autorskog dela ili patenta koje je neposredno povezano sa inovacionom delatnošću koju obavlja.

Način dokazivanja bi trebalo biti preciznije definisan u podzakonskom aktu, a tako da uključi finansijske izveštaje, izvode iz Centralnog registra obaveznog socijalnog osiguranja i Zavoda za intelektualnu svojinu.

Na kraju, dopunama Zakona bi trebalo propisati kako neko privredno društvo prestaje da bude startup, i posledično, kako se briše iz Registra. Ovo je važno pitanje u pogledu relevantnosti i ažurnosti samog Registra.



NOVO

### PROPISI

- Zakon o inovacionoj delatnosti (Službeni glasnik RS br. 129/2021);
- Pravilnik o uslovima za upis u Registar inovacione delatnosti i za brisanje iz Registra (Službeni glasnik RS br. 16/2011 i 39/2021)

# 13. MINISTARSTVO PROSVETE, NAUKE I TEHNOLOŠKOG RAZVOJA

## 13.2 USPOSTAVITI ONLJAN CENTRALNU EVIDENCIJU NAUČNO-ISTRAŽIVAČKE INFRASTRUKTURE

### OPIS PROBLEMA

U Strategiji industrijske politike Republike Srbije od 2021. do 2030. godine jasno se ističe da u Srbiji postoji nedostatak saradnje državnih naučno-istraživačkih organizacija i privatnog sektora, što potvrđuju i nalazi iz Analize performansi Srbije na sedam globalnih indeksa digitalne ekonomije i inovacija.

Iako članom 9. Zakona o nauci i istraživanjima, naučnoistraživačka organizacija ima obavezu da predloži i usklađuje svoje programe sa strategijama privrednog i industrijskog razvoja, održava i unapređuje naučnu i drugu infrastrukturu i omogući pristup naučnoistraživačkoj infrastrukturi privrednim subjektima uz definisana pravila i da aktivno saraduje sa privredom – u praksi se pokazuje da je naučno-industrijska saradnja sporadična (3% prema anketi inovativnih preduzeća) i zasniva se na ličnim kontaktima i inicijativama, a fokus naučnih i akademskih radova nije na njihovoj praktičnoj primenljivosti.

Kako bi se ovaj jaz prevazišao u Akcionom planu za sprovođenje Strategije pametne specijalizacije u Republici Srbiji predviđena je izrada javno dostupne baze/mape istraživačke infrastrukture i u okviru nje vrste istraživanja koja su potrebna privredu (mera 2.12). U Srbiji trenutno postoji nekoliko evidencija / repozitorijuma, koji su uže orijentisani, poput "Science to bussines" baze osnovane od strane Centra za transfer tehnologije, ili Nacionalnog repozitorijuma disertacija u Srbiji (NaRDuS) koji je ustanovljen na osnovu Zakona o izmenama i dopunama Zakona o visokom obrazovanju iz septembra 2014.

Kada je reč o uporednoj praksi, na sajtu re3data.org mogu se naći ovakvi repozitorijumi iz različitih zemalja sveta, što govori u prilog potrebi da i Srbija napravi jedan takav portal na kojem bi privreda mogla naći ekspertizu koja joj je potrebna, dok sa druge strane istraživači i naučno istraživačke organizacije dobijaju priliku da nalaze svojih istraživanja primene u praksi.

### PREDLOG REŠENJA

Kako bi se podstakla i olakšala saradnja akademskih i naučnih institucija sa privredom, kao prvi korak trebalo bi mapirati i učiniti javno dostupnom Centralnu evidenciju naučno-istraživačke infrastrukture (repozitorijum).

Pitanja uspostavljanja, održavanja, obaveznosti ubacivanja i ažuriranja informacija, i drugih odnosa povodom repozitorijuma bila bi utvrđena Zakonom o nauci i istraživanjima, a razrađena podzakonskim propisom (pravilnikom kojeg bi doneo ministar nadležan za poslove nauke), kao i opštim aktima naučno-istraživačkih organizacija. Repozitorijum bi bio dostupan preko internet stranice Ministarstva prosvete, nauke i tehnološkog razvoja, kako bi se obezbedila veća vidljivost rada naučno-istraživačkih organizacija, a samim tim i omogućilo osnaživanje saradnje sa privatnim sektorom.

Repozitorijum bi trebalo da sadrži informacije o istraživačkoj opremi i instrumentima u vlasništvu naučnoistraživačkih i akademskih institucija, ali i o znanju i veštinama istraživača, uslugama ispitivanja i razvoja proizvoda kao i pristupu podacima kojima ove institucije raspolažu, kako je navedeno u Analizi potreba i mogućnosti za upotrebu javne naučne infrastrukture od strane privrednih subjekata.

S druge strane, kako bi se istraživači stimulisali da koriste i ažuriraju bazu, repozitorijum bi trebalo da sadrži i potrebe privrede u pogledu istraživanja ili otvorenih pozicija kroz objavljene konkurse. Ovako koncipirana i ažurna baza obezbedila bi i dodatno praćenje uspešnosti saradnje nauke i privrede, kao i efikasniju komunikaciju među njima, a njena izrada bi bila u skladu sa Evropskom poveljom o pristupu istraživačkoj infrastrukturi.



NOVO

*Preporuka je u skladu sa Evropskom poveljom o pristupu istraživačkoj infrastrukturi i doprinosi rešavanju preporuka Evropske komisije za Poglavlje 25 Nauka i istraživanje.*



### PROPISI

· Zakon o nauci i istraživanjima sa pratećim podzakonskim propisima (Službeni glasnik RS br. 49/2019)

# 14. PROBLEMI U NADLEŽNOSTI VIŠE INSTITUCIJA

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

### 14.1 UREDITI RAD ZA STRANOG POSLODAVCA I NJEGOV PORESKI TRETMAN

#### OPIS PROBLEMA

Kada je reč o radu za stranog poslodavca u Republici Srbiji, u praksi se javljaju dve grupe ovih radnika. Znatno zastupljeniji su frilenseri - digitalni radnici koji svoje usluge obavljaju isključivo za stranog nadodavca, odnosno više njih koji nisu registrovani u Srbiji, niti u njoj imaju predstavništvo, sa ili bez ugovorne obaveze i dugoročnog angažovanja. Kako pokazuju najnoviji podaci Gigmotra, u Srbiji 162 od 100.000 građana radi putem digitalnih platformi. Drugi oblik rada koji je znatno ređi jeste rad za stalno kod stranih pravnih lica. Na žalost u Srbiji ova oblast radnog i poreskog zakonodavstva trenutno nije na adekvatan način uređena. U skladu sa Zakonom o porezu na dohodak građana frilenseri koji nemaju registrovanu preduzetničku radnju su u obavezi da za primanja po osnovu rada u ili iz druge države sami obračunaju i uplate porez i doprinose. To se se u praksi gotovo nije dešavalo, a kada jeste, poresko opterećenje je bilo izuzetno visoko, a obveznici nisu uspevali da ostvare prava na socijalno osiguranje.

Nakon opsežne poreske inspekcije, i velikog broja izdatih poreskih rešenja da se plate sva zaostala dugovanja za period 2015. do 2020. Vlada RS je usvojila prelazno rešenje oročeno do kraja 2022. godine tako da se zaostala dugovanja mogu platiti na 10 godina bez obračuna kamate. Na prihode koji su ostvareni u kalendarskoj godini u visini do 384.000 dinara godišnje, ne plaća se porez na dohodak građana, a normirani troškovi iznose 43% od ostvarenog prihoda. Obračun poreza i doprinosa se vodi kvartalno tako što se od ostvarenog bruto prihoda oduzima trostruki iznos poreskog oslobođenja na zarade (57.900 RSD), i na tako dobijenu poresku osnovicu primenjuje se stopa poreza na dohodak građana - 20%, i redovne stope doprinosa.

S druge strane, u situacijama kada radnici rade direktno za stranog poslodavca 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

Kao rešenje za uređenje rada za stranog poslodavca predlažemo da se omogući samozaposljavanje, tj. prijava i odjava radnog angažovanja od strane samog radno angažovanog pojedinca, a ne od strane poslodavca. Ovaj model radnog angažovanja bi se odnosio kako na radnike koji rade preko platformi, tako i kroz direktno angažovanje. Postupanje u skladu sa ovom preporukom može se realizovati bilo izmenom postojećih zakona (Zakon o radu, Zakon o porezu na dohodak građana i Zakon o doprinosima za obavezno socijalno osiguranje), ili donošenjem novog zakona koji bi uredio i druge nestandardne oblike radnog angažovanja (npr. nepuno radno vreme, sezonski i drugi povremeni rad).

U slučaju donošenja novog propisa, bilo bi neophodno urediti jednostavan elektronski način prijave (jedinstvena elektronska aplikacija po uzoru na Registar sezonskih radnika u poljoprivredi).

Kad je reč o poreskom tretmanu ovakvog angažovanja, predlog je da se uvede oporezivanje po pragovima tako da postoji besteretni prihod do neoporezivog iznosa zarade; potom mali poslovi za mesečne prihode manje od najniže mesečne osnovice za plaćanje doprinosa sa poreskim opterećenjem do 20%; i opšti režim rada van radnog odnosa, za mesečne prihode više od najniže mesečne osnovice za plaćanje doprinosa, sa progresivnošću oporezivanja (od 20 do 30%).

*Imajući u vidu sve češće slučajeve rada preko interneta od 1. avgusta 2022. kreće sa primenom Direktiva 2019/1152 o transparentnim i predvidivim uslovima rada koja se prevashodno bavi poboljšanjem uslova rada za radnike u novim formama nestandardnog rada. Ovim dokumentom se po prvi put eksplicitno govori o "gig radnicima", definiše njihov status, definiše poslodavac i dr.*



#### 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, ..., 62/2021)
- Zakon o doprinosima za obavezno socijalno osiguranje (Službeni glasnik RS br. 84/2004, ..., 118/2021)
- Međunarodni bilateralni sporazumi

# 14. PROBLEMI U NADLEŽNOSTI VIŠE INSTITUCIJA

## MINISTARSTVO FINANSIJA I MINISTARSTVO GRAĐEVINARSTVA, SAOBRAĆAJA I INFRASTRUKTURE

### 14.2 UMANJITI STOPU POREZA I POJEDNOSTAVITI PROCEDURU PLAĆANJA POREZA OD IZDAVANJA NEPOKRETNOSTI

#### OPIS PROBLEMA

Na osnovu člana 65g Zakona o porezu na dohodak građana, stopa poreza na prihode od nepokretnosti iznosi 20% od iznosa zakupnine. Procenjuje se da samo 1% stanodavaca plaća ovaj porez, dokazujući da je ovaj procenat visok za većinu stanodavaca i istovremeno postavljajući ovu oblast duboko u zonu sive ekonomije što 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), 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 poreza isključivo kada podnese prijavu 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 plaćenog poreza u slučaju otkaza zakupa.

Najavljene kontrole od strane Poreske uprave i kažnjavanje stanodavaca koji ne izvršavaju zakonom propisane obaveze dovode do značajnog uvećanja cene zakupa stanova, za najmanje 20% a stvara se i potencijalni problem na tržištu nekretnina. U cilju povećanja broja stanodavaca koji porez prijavljuju i posledično većih prihoda po ovom osnovu stopu poreza bi trebalo umanjiti, uz istovremeno povezivanje obaveze plaćanja poreza sa ugovorom o zakupu stana. Time bi stanodavci imali pravnu zaštitu kroz odredbe ugovora i izbegli eventualne kazne, s obzirom na manju poresku obavezu, dok bi se istovremeno povećali prihodi budžeta Republike Srbije po osnovu naplate ovog poreskog oblika.

#### PREDLOG REŠENJA

Predlažemo da se član 65g Zakona o porezu na dohodak građana izmeni tako što će se stopa poreza na prihode od nepokretnosti smanjiti sa 20% na 10%.

Predlažemo i da se zakonski odredi da ugovor o zakupu stana ne može biti važeći ukoliko nema potpis/potvrdu nadležne organizacione jedinice Poreske uprave. Ovakav dodatak podrazumevao 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 obračunao 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 nakon što stanodavac dostavi Poreskoj upravi obaveštenje o prestanku zakupa.

Da podsetimo, u 2016. je donet novi Zakon o stanovanju i održavanju zgrada koji propisuje obavezu upravnika zgrade da vodi evidenciju svih stanova, uključujući i one koji se izdaju. Na taj način se Poreskoj upravi obezbeđuje uvid u podatke o stanodavcima koji ne plaćaju porez na prihode od izdavanja nepokretnosti. Smatramo da implementacija ovog Zakona predstavlja dobar put ka sužavanju prostora za izbegavanje plaćanja ovog poreza. Ovim rešenjima bi bio napravljen veliki korak ka pomeranju oblasti zakupa stanova van sive zone dok bi istovremeno bila osigurana pravna sigurnost kako za stanodavca, tako i za podstanara.

#### PROPISI

- Zakon o porezu na dohodak građana (Službeni glasnik RS br. 24/2001, 153/2020, 44/2021 i 118/2021)
- Zakon o stanovanju i održavanju zgrada (Službeni glasnik RS br. 104/2016, 9/2020)

# 14. PROBLEMI U NADLEŽNOSTI VIŠE INSTITUCIJA

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

### 14.3 OMOGUĆITI IZDAVANJE OBJEDINJENOG UVERENJA O PLAĆENIM POREZIMA

#### OPIS PROBLEMA

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, kao i uverenje Poreske uprave u slučaju da se zahtev podnosi zbog brisanja paušalne radnje. 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. Poreska uprava je u toku 2019. godine omogućila izdavanje poreskih uverenja u velikom broju slučajeva 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), ali to i dalje nije učinjeno za sve postupke. S duge strane, iako je od januara 2019. uspostavljen Jedinstveni informacioni sistem lokalne poreske administracije, putem koga se elektronskim putem podnose poreske prijave za porez na imovinu i vrši upit stanja, i dalje nije omogućeno elektronsko podnošenje zahteva za uverenje o plaćenim porezima, niti njegovo elektronsko izdavanje.

#### 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 omogućí da lokalne poreske administracije poreskim obveznicima izdaju i dostavljaju uverenja o izmirenim javnim prihodima elektronski, putem Jedinstvenog informacionog sistema lokalne poreske administracije. 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. Dalje, predlažemo da se i u slučajevima kada se uverenje PURS traži za potrebe brisanja paušalne radnje (i u drugim slučajevima), omogućí elektronsko podnošenje zahteva za uverenje, kao i elektronska uplata eventualnog duga. 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, ..., 96/2021)
- Odluke o lokalnim administrativnim taksama

# 14. PROBLEMI U NADLEŽNOSTI VIŠE INSTITUCIJA

## MINISTARSTVO FINANSIJA I MINISTARSTVO LOKALNE SAMOUPRAVE I DRŽAVNE UPRAVE

### 14.4 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 evidencije 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 ove evidencije 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 o kojima bi se evidencija vodila.

#### PROPISI

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



# 14. PROBLEMI U NADLEŽNOSTI VIŠE INSTITUCIJA

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

### 14.5 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 minister 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

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

Takođe, predložemo 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. U prilog tome govori i činjenica da 20 od 27 zemalja Evropske unije ne naplaćuje PDV na hranu koja se donira pred istek roka, a što je u skladu sa mišljenjem Odbora za PDV Evropske unije. 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.

*NALED je zajedno sa Koalicijom za dobročinstvo, Privrednom komorom Srbije i AmChamom pripremio predlog izmene i dopune Zakona o porezu na dodatu vrednost, koja se odnosi na omogućavanje doniranja hrane pred istek roka trajanja bez naplate PDV-a sa pravom na odbitak prethodnog poreza, kao i predlog Uredbe o besplatnom davanju hrane pred istek roka trajanja koje se ne smatra prometom dobara. U oktobru 2021. godine upućena je inicijativa Kabinetu Predsednice Vlade, kao i Narodnoj skupštini, međutim nadležne institucije ovu inicijativu nisu prepoznale kao prioritet te preporuka i dalje ostaje nerealizovana.*

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

#### PROPISI

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



# 14. PROBLEMI U NADLEŽNOSTI VIŠE INSTITUCIJA

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

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

#### OPIS PROBLEMA

Statusni registri su evidencije u kojima upis 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 cilju obezbeđivanja pravne sigurnosti za građane i privredu treba obezbediti ažurnost i efikasnost u vođenju tih registara. 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 implementacije unapredi promenom organizacionog oblika i redefinisanjem sistema finansiranja institucija koje vode te registre, kao i unapređenjem upravljačkih i kontrolnih mehanizama.

Iskustvo u radu RGZ-a je pokazalo da se upravni postupak efikasnije sprovodi ako se drugi stepen zadrži u ingerencijama iste institucije, jer takav sistem omogućuje brže i efikasnije otklanjanje grešaka u prvostepenom odlučivanju, dok se zaštitu povređenih prava stranke najefikasnije ostvaruju pred upravnim sudom. S druge strane, samofinansirajući status obezbeđuje povećanu efikasnost institucija i otklanjaju rizike nekontrolisanog zapošljavanja, na šta ukazuje iskustvo APR-a koje ima i do 10 puta manji broj zaposlenih od institucija sa sličnim obimom posla, a to je omogućeno time što od 440 zaposlenih samo 8% radi u zajedničkim službama, a svi ostali na predmetima postupanja u vodjenju registara u nadležnosti te agencije i direktne podrške registratorima u vođenju registara.

#### PREDLOG REŠENJA

Predlažemo da se institucije koje vode statusne registre uspostave u organizacionom obliku koji omogućuje njihovo nezavisno upravno postupanje, a da se procedure uredе tako da obezbe sprovedenje kompletnog upravnog postupka u okviru tih institucija. U cilju obezbeđivanja efikasnosti rada, predlažemo redefinisane 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, ..., 105/2021)*
- *Zakon o budžetskom sistemu (Službeni glasnik RS br. 54/2009, ..., 118/2021)*
- *Drugi propisi koji uređuju organizaciju institucija koje vode statusne registre*

# 14. PROBLEMI U NADLEŽNOSTI VIŠE INSTITUCIJA

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

### 14.7 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 eSanduče na Portalu eUprave se dostavljaju rešenja o utvrđenom porezu na imovinu i rešenja o upisu prava svojine nad nepokretnostima. Ostala akta javne uprave iako nastaju u izvorno elektronskom obliku se štampaju i dostavljaju u papirnoj formi, kako zbog nerazvijenog sistema za upravljanje dokumentima u javnoj upravi, tako i zbog neadekvatno regulisane elektronske dostave.

Različiti procesni zakoni i podzakonska akta na različit način uređuju elektronsku dostavu. Primera radi, Zakon o privrednim društvima upućuje na dostavu na registrovanu 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 eSanduče, a Zakon o elektronskom dokumentu propisuje kvalifikovanu elektronsku dostavu preko certifikovanih pružalaca usluge od poverenja.

Takođe, zbog različitih pravila o dostavi, privreda i građani nemaju pravnu sigurnost u pogledu toga da li su im sva obavezujuća akta dostavljena, što bi se u potpunosti otklonilo za korisnike elektronske uprave, ako bi se za sve organe javne uprave propisala obaveza dostave tim licima u jedinstveni elektronski sandučić

#### PREDLOG REŠENJA

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

- 1) Usaglase odredbe o dostavi procesnih zakona i drugih propisa sa odredbama o elektronskoj dostavi u Zakonu o elektronskoj upravi;
- 2) Propiše obaveza svih 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 i po mogućnosti propiše obaveza svih organa javne uprave da korisnicima elektronske uprave dostavu vrše isključivo u jedinstveni elektronski sandučić;
- 3) 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 eSanduče;
- 4) Sprovede javna kampanja i uvedu podsticajne mere kako bi građani više koristili portal eUprave i uslugu dostave preko eSandučeta.

*Usled više koraka koji su učinjeni ova preporuka se vodi kao delimično realizovana. Naime, od 2021. godine RGZ je otpočeo sa dostavljanjem rešenja o upisu prava svojine nad nepokretnostima u eSanduče na Portalu eUprava. Na inicijativu NALEDA, izmenama Zakona o privrednim društvima uspostavljena je obaveza, sa odloženim dejstvom od 18 meseci, da se privredna društva registruju kao korisnici eUprave. Takođe, izmenama Zakona o postupku registracije u APR-u uvedena je elektronska dostava kao način informisanja registrovanih korisnika eUprave, a dodatno je unapređen i softver za elektronsku dostavu. Usvojena je Uredba o kancelarijskom poslovanju koja predviđa elektronsko kancelarijsko poslovanje i eDostavu. Sa druge strane propušteno je da se propiše obaveza svih organa javne uprave da registrovanim korisnicima eUprave dostavu vrše isključivo elektronski, čime još uvek nije unapređena pravna sigurnost privrede i građana.*



#### PROPISI

- Zakon o elektronskoj upravi (Službeni glasnik RS br. 27/2018)
- Zakon o elektronskom dokumentu, elektronskoj identifikaciji i uslugama od poverenja u elektronskom poslovanju (Službeni glasnik RS br. 94/2017 i 52/2021)

# 14. PROBLEMI U NADLEŽNOSTI VIŠE INSTITUCIJA

## MINISTARSTVO PRAVDE I OSTALA MINISTARSTVA

### 14.8 UVESTI JAVNI REGISTAR MIŠLJENJA MINISTARSTAVA

#### 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, odnosno tumačenjem pojedinih odredbi. Ministarstva takva mišljenja izdaju u rokovima dužim od 30 dana, što je rok propisan članom 80. stav 1. Zakona o državnoj upravi, a ova mišljenja su u velikom broju slučajeva nejasna, pa strankama, fizičkim i pravnim licima, ne rešavaju problem zbog koga su se ministarstvu obratili.

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

Dodatno, *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, predložimo 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 predložimo da se izradi elektronski portal koji bi omogućio građanima i privredi da elektronski podnose zahteve za izdavanje mišljenja, da prate rokove za postupanje po zahtevu i da plate propisane takse. 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 više stranaka podnosi zahtev za izradu mišljenja po istom pitanju. Ovim bi se takođe smanjilo opterećenje organa, odnosno ministarstava za izradu mišljenja.

Predložimo Vladi i resornim ministarstvima da preispitaju postojeću visinu taksi koje naplaćuju u proceduri po zahtevu za izdavanje mišljenja, a 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)

# 14. PROBLEMI U NADLEŽNOSTI VIŠE INSTITUCIJA

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

### 14.9 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 obaveštavaju organe javne uprave, uz pretnju prekršajnog kažnjavanja u slučaju propuštanja izvršenja te obaveze.

U smislu navedenog, privredni subjekat je između ostalog dužan da prilikom otvaranja svog ogranka obaveštava 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), i obaveštenje o isticanju firme na poslovnom prostoru u skladu sa Odlukama o lokalnim komunalnim taksama jedinica lokalne samouprave.

#### PREDLOG REŠENJA

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) i propiše da se inspekcija rada o otpočinjanju poslovanja privrednog subjekta i njegovog ogranka obaveštava uvidom u registar APR, direktnim preuzimanjem podataka, bez obaveze dostave od strane privrednog subjekta, odnosno treba razmotriti mogućnost da Agencija za privredne registre uspostavi automatsku funkcionalnost izveštavanja inspekcije rada o novonovanim privrednim subjektima i njihovim ograncima, u dogovorenim rokovima i u skladu sa teritorijalnom organizacijom inspekcija.

#### PROPISI

- Zakon o privrednim društvima (Službeni glasnik RS br. 36/2011, ..., 109/2021)
- Zakon o postupku registracije u Agenciji za privredne registre (Službeni glasnik RS br. 99/2011, ..., 105/2021)
- Zakon o bezbednosti i zdravlju na radu (Službeni glasnik RS br. 101/2005, ..., 113/2017 - dr. zakon)

# 14. PROBLEMI U NADLEŽNOSTI VIŠE INSTITUCIJA

## MINISTARSTVO ZDRAVLJA I MINISTARSTVO POLJOPRIVREDE, ŠUMARSTVA I VODOPRIVREDE

### 14.10 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, ..., 17/2019)*
- *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)*

# 14. PROBLEMI U NADLEŽNOSTI VIŠE INSTITUCIJA

## MINISTARSTVO POLJOPRIVREDE, ŠUMARSTVA I VODOPRIVREDE I MINISTARSTVO ZA ZAŠTITU ŽIVOTNE SREDINE

### 14.11 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 lice, ili preduzetnik koje ima postrojenja, koje ispušta svoje otpadne vode u recipijent ili javnu kanalizaciju, dužno je da doneše Akcioni plan i Izveštaj o sprovođenju Akcionog plana ministarstvom 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

Akциони 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 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 inspekcijisku regulativu kako bi se otklonili postojeći problemi preklapanja nadležnosti.

*U okviru USAID projekta "Javno-privatni dijalog za razvoj" NALED je u saradnji sa udruženjem 3e i Mrežom inspektora Srbije izradio praktičan Vodič za prečišćavanje otpadnih voda koji obuhvata opis svih aktivnosti prilikom planiranja i izgradnje postrojenja za otpadne vode, kao i opis procesa izveštavanja o otpadnim vodama. Osnovni cilj Vodiča je da privredi, javnim i drugim subjektima koji generišu otpadne vode pomogne da bezbedno postupaju sa njima u cilju zaštite i sprečavanja zagađenja voda i životne sredine. Projekat je podržan od strane Ministarstva zaštite životne sredine, Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede, kao i Agencije za zaštitu životne sredine. Vodič predstavlja dobar prvi korak ka širenju svesti o značaju ovog pitanja, ali je potrebno nastaviti i sa sistemskim rešavanjem ovog problema.*

*U svom izveštaju za 2021. godinu Evropska komisija je u okviru Poglavlja 27 - Zaštita životne sredine i klimatske promene, preporučila između ostalog i intenziviranje rada na sprovođenju i primeni propisa u cilju poboljšanja kvaliteta vazduha i vode.*



#### PROPISI

- Uredba o graničnim vrednostima emisije zagađujućih materija u vode i rokovima za njihovo dostizanje (Službeni glasnik RS br. 67/11, ...,01/2016)



# 14. PROBLEMI U NADLEŽNOSTI VIŠE INSTITUCIJA

## MINISTARSTVO POLJOPRIVREDE, ŠUMARSTVA I VODOPRIVREDE I MINISTARSTVO TRGOVINE, TURIZMA I TELEKOMUNIKACIJA

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

#### OPIS PROBLEMA

Subjekti u poslovanju hranom koji stavljaju hranu u promet, u malo-prodaji imaju obavezu da osiguraju da oznaka zemlje odnosno mesta porekla hrane ispunjava uslove propisane sa dva systemska zakona – Zakona o bezbednosti hrane i Zakona o trgovini, 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 bude isključivo u nadležnosti ministarstva nadležnog za poslove poljoprivrede, odnosno poslova zdravlja, imajući u vidu da su ovi propisi usklađeni sa zakonodavstvom EU u procesu pristupanja Srbije i slobodnog kretanja robe.

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

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



#### PROPISI

- Zakon o bezbednosti hrane (Službeni glasnik RS br. 41/2009, 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)



# 14. PROBLEMI U NADLEŽNOSTI VIŠE INSTITUCIJA

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

### 14.13 FORMIRATI PANELE KORISNIKA USLUGA IMALACA JAVNIH OVLAŠĆENJA

#### OPIS PROBLEMA

Zbog nedovoljne usklađenosti delovanja javnih službi vezano za potrebe korisnika, nedovoljnog poznavanja tih potreba kao i neadekvatnog poštovanja procedura i rokova, mislimo da bi paneli korisnika usluga kao već dugo etablirani mehanizmi za savetodavno delovanje građana, privrede i civilnog sektora prema organizacijama i preduzećima koji obavljaju delatnosti od opšteg interesa bili adekvatno rešenje u rešavanju problema. Paneli se osnivaju da obezbede direktan uvid u potrebe korisnika usluga javnih službi i da budu forum za identifikovanje unapređenja koja su prioriteti iz ugla korisnika. Ta tela nemaju ovlašćenja da donose odluke, već daju predloge na sopstvenu inicijativu i komentare na predloge programskih dokumenata javnih službi.

Cilj formiranja neformalnog, odnosno savetodavnog Panela korisnika usluga IJO bi bio obezbeđivanje da IJO potpunije razume potrebe i prioritete korisnika svojih usluga, kao i da se upozna sa načinima na koje može da unapredi kvalitet, dostupnost i uslove pod kojima pruža svoje usluge.

#### PREDLOG REŠENJA

Predlažemo da različite institucije, svaka iz svoje nadležnosti, osnuju Panele predstavnika korisnika usluga imalaca javnih ovlašćenja ključnih za unapređenje uslova poslovanja i privlačenja novih investicija. Panele bi mogle da osnuju institucije kao što su: Elektrodistribucija Srbije odnosno Operator distributivnog sistema, Putevi Srbije, Republički geodetski zavod, kao i drugi imaoci javnih ovlašćenja.

Formiranje neformalnog Panela korisnika imalaca javnih ovlašćenja osmišljeno je kao mehanizam na kojem bi se razmenjivala iskustva između učesnika, predstavljale novine u regulativi i dobre prakse, sagledavali problemi u postupku realizacije rešavanja pitanja iz nadležnosti različitih IJO i predlagala usaglašena/optimalna rešenja u cilju što brže i ekonomičnije realizacije različitih postupaka iz nadležnosti IJO. Ne treba zanemariti ni realizaciju mogućnosti i potreba za edukativnim pristupom na različite teme iz nadležnosti imalaca javnih ovlašćenja.

Panel bi mogli da čine, pored predstavnika imaoca javnog ovlašćenja i predstavnik ministarstva, odnosno drugog organa koji vrši nadzor nad radom imaoca javnih ovlašćenja, kao i relevantni akteri koji imaju važnu ulogu u postupku realizacije posla iz nadležnosti različitih IJO, na primer:

- Predstavnici tri jedinice lokalne samouprave;
- Pet predstavnika privrednih društava;
- Tri predstavnika udruženja građana koja se bave pravima potrošača, odnosno drugim vezanim pitanjima;
- Dva predstavnika javnih preduzeća koja su upućena na saradnju sa IJO;
- Jedan predstavnik relevantne stručne komore.



NOVO

#### PROPISI

- Uredbe o načelima za unutrašnje uređenje i sistematizaciju radnih mesta u ministarstvima, posebnim organizacijama i službama Vlade (Službeni glasnik RS br. 81/07 - prečišćen tekst, 69/2008,...,i 24/2021)

# 14. PROBLEMI U NADLEŽNOSTI VIŠE INSTITUCIJA

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

### 14.14 UNAPREĐENJE POSTUPKA PRIKLJUČENJA NA ELEKTRO-DISTRIBUTIVNU MREŽU

#### OPIS PROBLEMA

Različita tumačenja odredbe člana 218. Zakona o energetici koja glasi da "Operatori sistema električne energije nemaju obavezu plaćanja naknade za službenost na zemljištu koje je u javnoj svojini", u praksi predstavljaju i dalje veliki problem u pogledu plaćanja naknade za službenost na zemljištu u javnoj svojini. Većina organa tumači da obaveza plaćanja postoji prema odredbama Zakona o naknadama za korišćenje javnih dobara.

U cenovniku operatora distributivnog sistema (ODS-a) nije predviđena mogućnost umanjenja naknade za pojedine objekte od javnog interesa kada je investitor jedinica lokalne samouprave ili drugi državni organ kao što je npr. izgradnja objekta za smeštaja socijalno ugroženih lica. Prilikom rekonstrukcije nelegalnih objekata nije moguće dobiti potrebne dozvole, pa tako ni za rekonstrukciju elektroenergetskih objekata. Imaoci javnih ovlašćenja ne poštuju obavezu izrade planskih dokumenata, odnosno separata kojima se utvrđuju uslovi za projektovanje i priključenje na konkretnim planskim područjima, zbog čega se produžava i poskupljuje proces izdavanja lokacijskih uslova. Dosadašnji napor u cilju bržeg izdavanja uslova za ukrštanje i paralelno vođenje (Ugovor koji je potpisan u Gradu Beogradu sa svim IJO se ne poštuje) nisu dali dovoljno dobre rezultate, tako da postupak i dalje traje neopravdano dugo. Postupak dobijanja rešenja po članu 145. za izgradnju priključka traje predugo, i kada je lokacijskim uslovima odnosno uslovima za projektovanje i priključenje već predviđeno koje je to uslove potrebno ispuniti da bi se objekat priključio na mrežu. Operator distributivnog sistema ima veliki problem prilikom izgradnje nedostajuće infrastrukture kada investitori izbegavaju potpisivanje ugovora o izgradnji nedostajuće infrastrukture sa IJO, a nadležni organi im, i pored toga, bez odgovarajućeg osnova, izdaju građevinske dozvole. Prilikom jedne od izmena i dopuna Pravilnika o postupku sprovođenja objedinjene procedure elektronskim putem izostavljena je odredba vezano za dostavljanje potpisanog tipskog ugovora kroz CEOP u postupku po prijavi radova, koja u praksi stvara velike probleme operatoru distributivnog sistema prilikom otpočinjanja izvođenja radova na izgradnji priključka. Nažalost, i nakon nekoliko godina ta odredba još nije vraćena u Pravilnik.

#### PREDLOG REŠENJA

Predlažemo izmenu Zakona o javnim dobrima kojim bi se propisalo da preduzeće čiji je osnivač država nemaju obavezu plaćanja naknade za korišćenje javnog dobra. Alternativno, donošenje Zaključka Vlade u kojem bi se utvrdilo da na osnovu čl. 218. Zakona o energetici (ZOE) operatori sistema električne energije nemaju obavezu plaćanja naknade za službenost na zemljištu koje je u javnoj svojini kao i da ne postoji obaveza plaćanja naknade za korišćenje javnog dobra. Dodatno, potrebno je:

- 1) Predvideti u cenovniku ODS-a mogućnost umanjenja naknade za objekte od javnog interesa kada je investitor jedinica lokalne samouprave, kao što je slučaj kod izgradnja objekta za smeštaja socijalno ugroženih lica;
- 2) Omogućiti i ubrzati masovnu legalizaciju elektro-energetskih objekata kako bi se na terenu mogla legalno izvoditi njihova rekonstrukcija;
- 3) Propisati zakonom da se ne mogu naplaćivati uslovi za projektovanje i priključenje za standardne objekte koji se grade na određenom planskom području - ovo bi trebalo da bude podsticaj da imaoi javnih ovlašćenja uslove za projektovanje i priključenje definišu u planskim dokumentima, odnosno naknadno u separatima uz planski dokument;
- 4) Definisati posebnu proceduru za izdavanje uslova za ukrštanje i paralelno vođenje kako bi se postupak pojednostavio i vreme skratilo;
- 5) Propisati pojednostavljenu proceduru kojom bi se predvideo obim i sadržaj dokumentacije za dobijanje rešenja po članu 145. za izgradnju priključka, odnosno da se rešenje izdaje na osnovu lokacijskih uslova izdatih za objekat koji se priključuje na mrežu;
- 6) Obezbediti u praksi da nadležni organi ne smeju da izdaju građevinske dozvole bez dostavljenog ugovora između investitora i imaoa javnih ovlašćenja, odnosno drugog dokaza o obezbeđivanju nedostajuće infrastrukture predviđenog lokacijskim uslovima;
- 7) Vratiti hitno odredbu u Pravilnik o postupku sprovođenja objedinjene procedure elektronskim putem vezano za obavezno dostavljanje potpisanog tipskog ugovora kroz CEOP u postupku po prijavi radova.



NOVO

#### PROPISI

- *Zakon o energetici (Službeni glasnik RS br. 145/2014,..40/2021)*
- *Zakon o naknadama za korišćenje javnih dobara (Službeni glasnik RS br. 95/2018, 49/2019)*
- *Zakon o ozakonjenju objekata (Službeni glasnik RS br. 96/2015,..81/2020)*
- *Zakon o planiranju i izgradnji (Službeni glasnik RS br. 79/2009,..52/2021)*
- *Uredba o lokacijskim uslovima (Službeni glasnik RS br. 115/2020)*
- *Pravilnik o postupku sprovođenja objedinjene procedure elektronskim putem (Službeni glasnik RS br. 96/2019)*

# 14. PROBLEMI U NADLEŽNOSTI VIŠE INSTITUCIJA

## MINISTARSTVO ZA ZAŠTITU ŽIVOTNE SREDINE, MINISTARSTVO TRGOVINE, TURIZMA I TELEKOMUNIKACIJA I ORGANI LOKALNE SAMOUPRAVE

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

#### OPIS PROBLEMA

Prostornim planom RS, kao i regionalnim prostornim planovima definisan je između ostalog cilj da se obezbedi puna pokrivenost teritorije širokopojasnim internetom. Uprkos tome, planovi jedinica lokalnih samouprava (JLS) često predviđaju konkretne restrikcije u postavljanju baznih stanica. Ograničenja koja JLS uvode u svojim planovima generalne ili detaljne regulacije ili u drugim aktima (npr. odlukama opštinskog veća) često nemaju osnov ni u propisima o zaštiti od nejonizujućih zračenja, te ne doprinose zaštititi građana od nejonizujućeg zračenja, a sa druge strane znatno otežavaju, ili onemogućavaju, kvalitetnu uslugu mobilne telefonije.

Naime, Vlada RS je na osnovu Zakona o proceni uticaja na životnu sredinu uredila da se za bazne stanice efektivne snage više od 250W može zahtevati izrada studije o proceni uticaja na životnu sredinu. Ova procena i sam postupak su povereni u nadležnost JLS na čijoj teritoriji se postavlja stanica. Prema propisanom najkraći mogući rok za dobijanje saglasnosti na studiju je 165 dana, ne uključujući potrebno vreme za eventualne ispravke i dopune niti žalbu. Takođe, u svrhu odlučivanja o potrebi izrade ove studije JLS ima diskreciono pravo da zahteva bilo koje dodatne dokumente te postupak u praksi traje značajno duže. Sa druge strane izrađene procene uticaja na životnu sredinu za bazne stanice su bez značajnijih razlika i jedini relevantni parametri koji se razlikuju u dokumentu izvedeni su iz stručne ocene opterećenja životne sredine, koju operator svakako dostavlja nadležnom organu kao dokaz da taj izvor neće svojim radom prekoračiti propisane granične vrednosti elektromagnetnog polja.

Dodatno, Zakon o zaštiti od nejonizujućeg zračenja nije usaglašen sa Pravilnikom o izvorima od posebnog interesa. Definisane izvoru od posebnog interesa (koje u praksi ima i do 10 puta niže vrednosti od propisanih nacionalnih graničnih vrednosti) kao nejonizujućeg zračenja koje "može biti opasno po zdravlje ljudi" ili "može biti štetno po zdravlje ljudi" protivrečno je Zakonu o nejonizujućem zračenju i potvrđenim međunarodnim preporukama. Kao posledica neadekvatnog uređivanja ove oblasti, lokalne samouprave proizvoljno tumače značenje izvora od posebnog interesa, što često dovodi do zahteva da se u rezidencijalnim delovima LS uklone bazne stanice.

#### PREDLOG REŠENJA

Predlažemo da se usvoje primeri dobre prakse tako što će se:

- 1) Ukinuti mogućnost zahtevanja izrade studije o proceni uticaja na životnu sredinu za RBS mobilne telefonije izmenom Uredbe 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), već da se zaštita životne sredine ostvari dostavljanjem detaljne stručne ocene opterećenja životne sredine, imajući u vidu da se uticaj RBS na životnu sredinu ogleđa samo u emitovanju nejonizujućeg zračenja;
- 2) Redefinisati izvor od posebnog interesa ili eksplicitno izuzimanje zračenja RBS iz ove definicije;
- 3) Uspostaviti jedinstvena elektronska procedure za evidentiranje postavljanja RBS u okviru koje bi se dostavljala propisana stručna ocena opterećenja životne sredine uz adekvatno merenje izračene snage po postavljanju RBS.

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



#### 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)

# 15. NARODNA BANKA SRBIJE

## 15.1 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.

Član 37. propisuje rezidentima obavezu izveštavanja o plaćanju, naplaćivanju i prenosu po poslovima platnog prometa iz čl. 32. i 34. Zakona.

### 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 omoguću liberalizacija garancijskih poslova, čime bi se olakšao platni promet sa inostranstvom;
- 3) Ukinu upotreba šifara plaćanja kao preduslov za obavljanje transakcije;
- 4) Omoguću 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 DI 2 izveštaja na minimum 30 dana (Odluka i Uputstvo za sprovođenje Odluke o obavezi izveštavanja u poslovanju sa inostranstvom);
- 8) Dozvoli kreditiranje u devizama između rezidenata za otplatu ranije korišćenih kredita iz inostranstva.

Do usvajanja novog zakona predlažemo brisanje člana 37. Zakona čime će se ukinuti prevaziđena zakonska obaveza rezidenata da izveštavaju NBS o poslovanju sa inostranstvom. Dodatno potrebno je van snage staviti Odluku o obavezi izveštavanja u poslovanju sa inostranstvom i Uputstvo za sprovođenje Odluke.

### PROPISI

- Zakon o deviznom poslovanju (Službeni glasnik RS br. 62/2006),..., 30/2018)

# 15. NARODNA BANKA SRBIJE

## 15.2 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 obavestavaju 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 procentualno 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.

Izmenama Odluke o upravljanju rizicima banke s kraja 2019. godine omogućeno je da se obaveštenje o ustupanju potraživanja dostavlja i elektronskim putem čime je donekle olakšana procedura, ali preostali navedeni problemi i dalje ostaju.

### 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.

#### PROPISI

- Odluka o upravljanju rizicima banke (Službeni glasnik RS br. 45/11, ..., 67/2020)

# 15. NARODNA BANKA SRBIJE

## 15.3 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:

- Precizirati da se NBS ne bavi 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.

### 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, ..., 3/2021)*



## 16. ORGANI LOKALNE SAMOUPRAVE

### 16.1 SISTEMATIZOVATI NAČIN UVOĐENJA LOKALNIH NEPORESKIH DAŽBINA

#### OPIS PROBLEMA

Zakon o budžetskom sistemu, Zakon o lokalnoj samoupravi i Zakon o finansiranju lokalne samouprave propisuju pravni okvir za utvrđivanje i naplatu lokalnih taksi i drugih neporeskih dažbina. Zakonom o finansiranju lokalne samouprave propisano je da skupština jedinice lokalne samouprave (JLS) donosi odluku kojom utvrđuje visinu lokalnih administrativnih taksi (LAT). Detaljnije, analiza opštih akata kojima su na lokalnom nivou uređene takse i druge neporeske dažbine ukazuje na sledeće probleme:

- Da su takse uređene različitim brojem opštih akata u različitim JLS, te da su ti akti nedoslednih naziva i obuhvata;
- Da su takse nestandardizovanih naziva tj. da se u različitim JLS suštinski iste takse pojavljuju sa različitim nazivima i da su različito sistematizovane (poseban problema stvara i nedosledno korišćenje termina “taksa” i “naknada”);
- Da postoje značajne razlike u broju taksi i drugih neporeskih dažbina koje JLS propisuju (raspon od 10 do 150 taksenih brojeva u različitim JLS);
- Da postoje značajne razlike u visini istih taksi (npr. taksa za zahtev se kreće od 20 do oko 300 dinara);
- Da su nedosledno uređeni osnovi za oslobođenje i umanjenje taksi po različitim osnovima.

Uzrok navedenih problema leži u tome što na sistematizaciju taksi i drugih neporeskih dažbina u svakoj od JLS utiče organizaciona struktura JLS, na osnovu koje se nekada vrši i podela opštih akata kojima se uređuju takse. Takođe, prenos određenih ovlašćenja JLS na direkcije, javna komunalna preduzeća, službe, utiče i da se nadležnost za donošenje odluke izmešta iz JLS i svodi na davanje saglasnosti na opšte akte tih izdvojenih delova.

U praksi je problem i to što postojeći postupak određivanja taksi i drugih neporeskih dažbina na lokalnu nije dovoljno transparentan, što negativno utiče na pravnu sigurnost građana i otežava planiranje poslovanja, naročito pravnim licima koja posluju na više lokacija. Različita visina taksi za istu uslugu kao i broj taksenih brojeva, nepotrebno komplikuju rad JLS, imajući u vidu da su prihodi od LAT gotovo zanemarljivi u ukupnim prihodima opština (u proseku oko 0,2%).

#### PREDLOG REŠENJA

U cilju sistematizacije postojećih taksi i drugih poreskih dažbina koje su po svojoj prirodi takse i povećanja njihove transparentnosti i uporedivosti predlažemo izradu jedinstvenog modela Odluke o lokalnim administrativnim taksama koje bi JLS primenile a koja bi:

- Obuhvatila sve takse i druge neporeske dažbine koje su po prirodi takse koje naplaćuje JLS;
- Sve takse grupisala u odgovarajuće oblasti (npr. urbanizam i građevinarstvo; stambeni poslovi; saobraćaj; zaštita životne sredine i sl.)
- Ujednačila nazive taksi u skladu sa administrativnom uslugom, odnosno postupkom za koji se naplaćuju;
- Odredila osnove za oslobođenje i umanjenje visine takse po različitim osnovima;
- Propisala umanjenje takse za 50%, u slučaju kada stranka postupak pokrene elektronskim putem, odnosno ako se sprovodi u potpunosti elektronski, a imajući u vidu da ovakvi postupci prouzrokuju niže troškove postupanja organa (ne štampaju se dokumenta, ne izlazi se na teren i sl.).

Poseban kvalitet i veća transparentnost sistema lokalnih taksi obezbedila bi se unošenjem taksi i drugih neporeskih dažbina svih nivoa vlasti u Javni registar neporeskih dažbina ako se bude realizovala NALED-ova preporuka da se uspostavi Javni elektronski registar neporeskih dažbina, koja se nalazi među preporukama naslovljenim na Ministarstvo finansija pod brojem 1.20.



NOVO

#### PROPISI

- Odluke o lokalnim administrativnim taksama



## 16. ORGANI LOKALNE SAMOUPRAVE

### 16.2 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 citirane odredbe Zakona od strane lokalnih organa, iako je od donošenja Zakona prošlo pet godina. Neke lokalne samouprave, poput Grada Šapca, su u 2018. godini izjednačile cene za uslugu iznošenja smeća za privredu i građane i time postale primer dobre prakse. Međutim, problem se sistemski još uvek nije rešio.

#### PREDLOG REŠENJA

U saradnji sa ministarstvom nadležnim za komunalne delatnosti uticati na jedinice lokalne samouprave u pogledu pune primene Zakona o komunalnim delatnostima.

Izmeniti 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 u potpunosti ukinu razlike u cenama za različite kategorije potrošača za istu uslugu.

#### PROPISI

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

# ANEKS 1: REŠENE PREPORUKE SIVE KNJIGE U 2021.

## 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.153/2020, 96/2021), a početkom 2021. godine i Uredbu o određivanju delatnosti kod čijeg obavljanja ne postoji obaveza evidentiranja prometa na malo preko elektronskog fiskalnog uređenja (Službeni glasnik RS br. 117/2021) čime će se u potpunosti rešiti NALED-ove preporuke. Naime, ovim Zakonom fiskalna kasa zamenjuje se elektronskim fiskalnim uređajem koji putem internet konekcije u realnom vremenu razmenjuje podatke sa Poreskom upravom čime se smanjuje prostor za sivu ekonomiju. Zakon ne propisuje obavezu fizičkog čuvanja fiskalnih isečaka imajući u vidu da se isti elektronski arhiviraju. Dodatno će svaki fiskalni isečak koji se daje kupcu sadržati jedinstveni QR kod putem koga će kupci moći samostalno da provere da li je prodavac platio sve poreze vezane za njegovu kupovinu. Uredba donesena početkom 2021. godine značajno je proširila obuhvat fiskalizacije, obuhvatajući dodatnih 60.000 privrednih subjekata, ostavljajući svega nekoliko delatnosti kao što su advokati i taksisti van ovog sistema.*



REŠENO

### 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)

### 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 elektronskimakturama, 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 aprilu 2021. godine usvojen je Zakon o elektronskom fakturisanju čije odredbe kreću da se primenjuju od 1. maja 2022. godine za transakcije unutar javnog sektora (G2G), kao i između privatnog i javnog sektora (B2G). Istovremeno je Ministarstvo finansija razvilo sistem eFakture preko koga će se operativno razmenjivati fakture. Sistem je javno predstavljen, a u saradnji sa NALED-om i uz podršku Ambasade Velike Britanije i projekta StarTech obučeno je oko 700 predstavnika javnog, civilnog i privatnog sektora. Ova sistemaska reforma donosi veliku promenu za više od 10.000 korisnika javnih sredstava kao i 125.000 preduzeća, jer više neće izdavati i primati fakture na papiru, a elektronska procedura za sve njih značiće niže troškove, manje birokratije i brže plaćanje, dok će nadležnim organima obezbediti efikasniji nadzor nad poreskim prihodima uz doprinos smanjenju sive ekonomije.*



**REŠENO**

### 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)

## 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 objekat 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 elektronsko jedinstveno upravno mesto sa APR-om i RPG-om, tako da se omogućiti da se prilikom upisa objekata u CRO podaci o subjektu u poslovanju hranom preuzimaju automatski, po službenoj dužnosti;
- Povežu svi posebni delovi CRO u jedinstvenu elektronsku bazu, uz mogućnost da više organa vodi svoje "delove" te jedinstvene baze, koji bi bili interoperabilni;
- Podaci CRO učine javno dostupnim i omogućiti zaposlenima u Ministarstvu, uključujući inspektore na terenu potpuni pristup jedinstvenoj bazi CRO elektronskim putem
- Omogućiti zaposlenima Ministarstva finansija – Poreske uprave elektronski pristup jedinstvenoj bazi CRO preko Servisne magistrale organa, radi automatskog preuzimanja podataka za potrebe vođenja Registra proizvođača alkoholnih pića i kafe.

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 inspekcijski nadzor.

*Izmenom Pravilnika o sadržini i načinu vođenja Centralnog registra objekata u 2021. godini omogućeno je elektronsko podnošenje zahteva za upis, izmene i brisanja iz registra putem portala CRO čime je realizovana ključne preporuka NALED-ovih analiza, a poslovanje privrede značajno olakšano. Digitalizovani CRO uvezan je sa registrima APR-a odakle se podaci automatski preuzimaju. Dodatno, postoje linkovi ka registrima Uprave za veterinu, te je omogućeno inspektorima da na terenu mogu proveriti da li je subjekat i/ili njegov objekat upisan bilo u CRO kod poljoprivredne inspekcije, bilo u delove CRO koji se ovde u zasebnim upravama.*



REŠENO

### 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. 107/2021)
- Zakon o akcizama (Službeni glasnik RS br. 22/2001, ..., 78/2020)

## ANEKS 2: REALIZACIJA PREPORUKA SA "COVID-19" BEDŽOM

Imajući u vidu situaciju izazvanu pojavom COVID-19 u 2020. godini, prošlogodišnje izdanje Sive knjige označilo je 15 preporuka "COVID-19 bedžom" i na taj način skrenulo pažnju na one preporuke čije rešavanje bi moglo da doprinese prevazilaženju specifičnih izazova uslovljenih pandemijom. Od 15 izdvojenih preporuka tri su delimično realizovane, uključujući delimično smanjenje opterećenja zarada, uvođenje elektronskog zdravstvenog kartona, i omogućavanje elektronske dostave u procedurama javne uprave. Za nekoliko preporuka je započeto rešavanje, kao što je unapređenje mreže zdravstvenih ustanova, ili proširenje sistema za prijavu sezonskih radnika, dok kod ostalih preporuka nisu napravljeni veći pomaci.

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

BR.	NAZIV PREPORUKE	NADLEŽNO MINISTARSTVO	STATUS REALIZACIJE
1.	Smanjiti opterećenja zarada	Ministarstvo finansija	Delimično realizovano
2.	Uvesti kategoriju mikro preduzeća u uredbu o pravilima za dodelu državne pomoći	Ministarstvo finansija	Nije realizovano
3.	Smanjiti stopu PDV-a na repromaterijal za proizvodnju lekova	Ministarstvo finansija	Nije realizovano
4.	Integrirati sisteme privatnih i državnih pružaoca zdravstvenih usluga	Ministarstvo zdravlja	Nije realizovano
5.	Unaprediti plan mreže zdravstvenih ustanova i centralizovane javne nabavke	Ministarstvo zdravlja	Nije realizovano
6.	Uspostaviti elektronski zdravstveni karton	Ministarstvo zdravlja	Delimično realizovano
7.	Optimizovati i digitalizovati proceduru dobijanja dozvole za lek	Ministarstvo zdravlja	Nije realizovano
8.	Omogućiti ostvarivanje prava na zdravstveno osiguranje bez prethodnog staža	Ministarstvo zdravlja	Nije realizovano
9.	Urediti nestandardne oblike radnog angažovanja	Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja	Nije realizovano
10.	Preciznije urediti rad van prostorija poslodavca	Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja	Nije realizovano
11.	Proširiti pojednostavljenu prijavu sezonskih radnika	Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja	Nije realizovano
12.	Uvesti obavezu izdavanja lične karte sa čipom i ugradnju kvalifikovanog elektronskog potpisa	Ministarstvo unutrašnjih poslova	Nije realizovano
13.	Omogućiti ostvarivanje prava iz penzionog i zdravstvenog osiguranja za zaposlene kod nerezidenata	Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja; Ministarstvo finansija	Nije realizovano
14.	Omogućiti efikasnije dobijanje dozvola za kretanje teretnih vozila	Ministarstvo unutrašnjih poslova; Ministarstvo građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture	Nije realizovano
15.	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	Delimično realizovano

# ANEKS 3: PREGLED PREPORUKA SIVE KNJIGE 2008-2021.

## PREGLED PREPORUKA SIVE KNJIGE 2008-2021.

SIVA KNJIGA	BROJ PREPORUKA*	REŠENO	DELIMIČNO REŠENO	NOVO
1	55	0	0	55
2	75	2	0	20
3	75	5	2	-
4	80	14	9	12
5	76	6	8	22
6	100	7	10	29
7	100	11	3	15
8	100	3	0	15
9	100	6	3	22
10	100	8	4	20
11	100	8	9	31
12	100	2	11	27
13	100	3	9	13
<b>UKUPNO</b>		<b>75</b>	<b>68</b>	<b>281</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 2008-2021.**

BR.	PREPORUKA	STATUS	IZDANJE	GODINA 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 preduzenika 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 zaposelnih 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 vansudskom 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 onlajn 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 pripisati 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 porodijsku 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	2019.
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 uplate	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.
132	Unaprediti i proširiti sistem fiskalizacije	Rešeno	Siva knjiga 13	2021.
133	Smanjiti opterećenje zarada	Delimično rešeno	Siva knjiga 13	2021.
134	Uspostaviti jedinstveni sistem elektronskih faktura	Rešeno	Siva knjiga 13	2021.
135	Uvesti bezgotovinsko plaćanje taksi i naknada bez dokazivanja uplate	Delimično rešeno	Siva knjiga 13	2021.
136	Uspostaviti jedinstveno elektronsko mesto za upis u registre apr-a	Delimično rešeno	Siva knjiga 13	2021.
137	Prevesti statusne registre iz nadležnosti privrednih sudova u nadležnost APR-a	Delimično rešeno	Siva knjiga 13	2021.
138	Uspostaviti elektronski zdravstveni karton	Delimično rešeno	Siva knjiga 13	2021.
139	Uvesti onlajn registar poljoprivrednih gazdinstava i podsticaja (e-agrar)	Delimično rešeno	Siva knjiga 13	2021.
140	Optimizovati proceduru upisa u centralni registar objekata u poslovanju sa hranom	Rešeno	Siva knjiga 13	2021.
141	Ukinuti izdavanje rešenja o utvrđivanju veterinarsko-sanitarnih uslova za uvoz ili za tranzit pošiljaka	Delimično rešeno	Siva knjiga 13	2021.
142	Optimizovati proceduru registracije polovnih motornih vozila za fizička lica	Delimično rešeno	Siva knjiga 13	2021.
143	Omogućiti punu primenu elektronske dostave u procedurama javne uprave	Delimično rešeno	Siva knjiga 13	2021.

## 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 310 članova. Do danas je realizovao više od 200 projekata za podsticanje ekonomskog razvoja u saradnji sa relevantnim međunarodnim organizacijama i državnim institucijama. Svi projekti i aktivnosti NALED-a usmereni su na unapređenje regulatornog okvira za poslovanje i jačanje kapaciteta i odgovornosti javne uprave na svim nivoima.

NALED je lider u promociji dijaloga između 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 onlajn 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

A1 ★★★	www.a1.rs	Gorenje ★★★	www.gorenje.rs
Actavis ★★★	www.teva.rs	Gradevinar ★★	www.gradjevinar.rs
Addiko Bank ★★	www.addiko.rs	Grawe osiguranje ★★	www.grawe.rs
Advokatsko Društvo Vuković i Partneri ★★★	www.vp.rs	Halcom ★★★	www.halcom.rs
Agri Business Partner ★★	www.abp.rs	Halifax Consulting ★★	halifax-translation.com
AIGO ★★★	www.aigo.rs	Heineken Srbija ★★★★★	www.heineken.com/rs
AIK Banka ★★★	www.aikbanka.rs	Heliant ★★	www.heliant.rs
AKS Express Kurir ★★	www.aks-sabac.com	Hemofarm ★★★	www.hemofarm.rs
Aleksandar Gradnja ★★★★★	www.aleksandar-group.rs	Huawei Technologies ★★★★★	www.huawei.com
ALTA banka ★★	www.altabanka.rs	Hyatt Regency Belgrade ★★	www.hyattregencybeograd.rs
AOFI ★★★★★	www.aofi.rs	IBM ★★★★★	www.ibm.com
Apatinska pivara ★★★★★	www.apatinskapivara.rs	Imperial Tobacco SCG ★★	www.imperial-tobacco.com
Aroma Market ★★	www.aromamarketi.me	Inos Balkan ★★	www.inosbalkan.com
Asseco SEE ★★★★★	see.asseco.com	Inpharm Co ★★★★★	www.inpharm.rs
AsterFarm ★★	www.drmaxpharma.com	Ipsos ★★	www.ipsos.com/sr-rs
Astra Zeneca ★★	www.astrazeneca.com	Isailović & Partners ★★	www.ilaw.rs
Atlantic Grupa ★★	www.atlanticgrupa.com	JT International ★★★★★	www.jti.com
Atos IT Solutions and Services ★★	www.atos.net/rs	Karanović & Partners ★★	www.karanovicpartners.com
Ball Packaging ★★	www.ball.com	Knjaz Miloš ★★	www.knjaz.co.rs
Bambi ★★	www.bambi.rs	Koteks Viscofan ★★	www.viscofan.com
Banca Intesa ★★	www.bancaintesa.rs	KPMG ★★	www.kpmg.rs
Beko Balkans ★★	www.beko.com/rs-sr	Leco Cosmetics ★★	www.leco.rs
British American Tobacco (BAT) ★★	www.bat.com	LG Electronics ★★	www.lg.com/rs
Carlsberg Srbija ★★	www.carlsbergsrbija.rs	Lidl Srbija ★★	www.lidl.rs
Carnex ★★	www.carnex.rs	Linde Gas ★★	www.linde.rs
Cash Back IMO ★★	www.refundacijapdv.com	Luka Beograd ★★	www.lukabeograd.com
CETIN ★★	www.cetin.rs	M&I Systems ★★	www.mi-system.co.rs
Cisco Srbija ★★	www.cisco.com	Marbo Product ★★	www.pepsico.rs
Coca-Cola Company ★★	www.coca-cola.rs	Mastercard ★★	www.mastercard.rs
Coca-Cola HBC Srbija ★★	www.coca-cola.rs	Medigroup SEE ★★	medigroup.rs
Comtrade SI ★★	www.comtradegroup.com	Mercator-S ★★	www.mercatorcentar.rs
Congress Rental ★★	www.congressrental.rs	Merck ★★	www.merck.rs
Cvetković, Skoko & Jovičić ★★	www.cplaw.rs	Messer Tehnogas ★★	www.messer.rs
CWPR Services ★★	www.continentalwind.com	Metro Cash&Carry ★★	www.metro.rs
Deloitte ★★	www.deloitte.com	Metropol Palace ★★	www.metropolpalace.com
Dijamant ★★	www.dijamant.rs	Microsoft Software ★★	www.microsoft.com
DIS ★★	www.dis.rs	MIND ★★	www.mind.rs
DM drogerie markt ★★	www.dm.rs	MK Group ★★	www.mkgroup.rs
Dr. Oetker ★★	www.oetker.rs	Mlekoпродукт ★★	www.mlekoпродукт.com
Dunav osiguranje ★★	www.dunav.com	Mobi banka ★★	www.mobibanka.rs
E3 International ★★	www.eeeinternational.com	Moj Kiosk Group ★★	www.mojkioskstampa.rs
Ekostar Pak ★★	www.ekostarpak.rs	Moravacem ★★	www.moravacem.rs
Elnos Group ★★	www.elnosgroup.com	Naučno tehnološki park Niš ★★	ntp.rs
Erker-inženjering ★★	www.erker-inzenjering.com	Nectar ★★	www.nectar.rs
Erste banka ★★	www.erstebank.rs	Nelt Co ★★	www.nelt.rs
Eso Tron ★★	www.esotron.rs	Neoplanta ★★	www.neoplanta.rs
Eurobank ★★	www.eurobank-direktna.rs	Nestlé ★★	www.nestle.rs
European Investment Bank - EIB ★★	www.eib.org	NetSeT ★★	www.netsetglobal.rs
Fabrika dečje hrane ★★	www.babyfoodfactory.com	Nites ★★	www.nites.eu
Farmalogist ★★	www.farmalogist.rs	NLB banka ★★	www.nlb.rs
FCB Afirma ★★	www.fcbafirma.rs	Novo Nordisk Pharma ★★	www.novonordisk.rs
Galeb Metal Pack ★★	www.galeb.com	Oracle ★★	www.oracle.com
Gigatron ★★	www.gigatron.rs	OSA Računarski inženjering ★★	www.osa.rs
Gomex ★★	www.gomex.rs	OTP Banka ★★	www.otpbanka.rs

Panteon plus ★★	www.panteongroup.rs
PDM Agro Fruit ★★	www.pdmagrofruit.rs
Perutnina Ptuj-Topiko ★★ ★	www.perutnina.rs
PFB ★★	www.pfb.rs
Pfizer ★★ ★	www.pfizerpro.rs
Philip Morris ★★ ★ ★ ★	www.pmi.com
Pošta Srbije ★★ ★	www.posta.rs
ProCredit Bank ★★ ★	www.procreditbank.rs
PwC Srbija ★★ ★ ★ ★	www.pwc.rs
PWW Niš ★★	www.porr.rs
Represent Communications ★★	www.represent.rs
Resalta ★★ ★	www.resalta.com
Rio Sava Exploration ★★ ★	www.riotintoserbia.com
Roaming Solutions ★★ ★	www.roamingsolutions.rs
Roche ★★ ★	www.rochesrbija.rs
Rudnik Contango ★★ ★	www.contango.rs
Saga ★★ ★	www.saga.rs
SAP West Balkans ★★ ★ ★	www.sap.com/westbalkans
Schneider Electric ★★ ★	www.schneider-electric.rs
Schneider Electric DMS ★★ ★	www.schneider-electric-dms.com
Sekopak ★★ ★	www.sekopak.com
Serbian Business Systems ★★ ★	www.sbs.rs
Set Šabac ★★ ★	www.set.rs

Siemens ★★ ★	new.siemens.com/rs
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-ltd.com
Telekom ★★ ★	www.mts.rs
Telenor ★★ ★ ★	www.telenor.rs
Teslawind ★★ ★	www.teslawind.rs
Tetra Pak ★★ ★	www.tetrapak.com
Tigar Tyres ★★ ★	www.michelin.rs
Titan Cementara ★★	www.titan.rs
UniCredit Bank ★★ ★ ★	www.unicreditbank.rs
Uniqa ★★ ★	www.uniqa.rs
Veolia ★★	www.veolia.rs
Veolia Water Solutions & Technologies ★★	www.veolia.rs
Visa ★★ ★	www.rs.visa.com
Wind Vision Operations ★★ ★	www.windvision.com
Zdravlje Leskovac ★★ ★	www.zdravlje.co.rs
Zlatiborac ★★ ★	www.zlatiborac.com

## Lokalne samouprave

Aleksandrovac ★★	www.aleksandrovac.rs
Aleksinac ★★	www.aleksinac.org
Alibunar ★★	www.alibunar.rs
Apatin ★★	www.soapatin.org
Arilje ★★	www.arilje.org.rs
Babušnica ★★	www.babusnica.rs
Bačka Topola ★★	www.btopola.org.rs
Batočina ★★ ★ ★	www.sobatocina.org.rs
Bečej ★★	www.becej.rs
Bela Palanka ★★	www.belapalanka.org.rs
Beočin ★★	www.beocin.rs
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
Čuprija ★★ ★	www.cuprija.rs
Despotovac ★★	www.despotovac.rs
Dimitrovgrad ★★	www.dimitrovgrad.rs
Golubac ★★	www.golubac.org.rs
Gornji Milanovac ★★	www.gornjimilanovac.rs

Indija ★★ ★ ★	www.indija.rs
Irig ★★	www.irig.rs
Ivanjica ★★	www.ivanjica.rs
Kanjiza ★★	www.kanjiza.rs
Kikinda ★★	www.kikinda.rs
Kladovo ★★	www.kladovo.org.rs
Knić ★★	www.knic.rs
Knjaževac ★★	www.knjazevac.rs
Kragujevac ★★ ★ ★	www.kragujevac.rs
Kraljevo ★★	www.kraljevo.org
Krupanj ★★	www.krupanj.org.rs
Kruševac ★★	www.krusevac.rs
Kučevo ★★ ★	www.kucevo.rs
Kula ★★	www.kula.rs
Kuršumlija ★★	www.kursumlija.org
Lajkovac ★★	www.lajkovac.org.rs
Lapovo ★★	www.lapovo.rs
Lazarevac ★★	lazarevac.rs
Lebane ★★	www.lebane.org.rs
Leskovac ★★ ★	www.gradleskovac.org
Ljig ★★	www.ljig.rs
Ljubovija ★★	www.ljubovija.rs
Loznica ★★	www.loznica.rs
Majdanpek ★★	www.majdanpek.rs
Mali Idoš ★★ ★	www.maliidjos.rs
Mali Zvornik ★★	www.malizvornik.rs
Malo Crniće ★★	opstinamalocrnice.rs
Medveda ★★	www.medvedja.org.rs



Merošina ★★	www.merosina.org.rs
Mionica ★★★★★	www.mionica.rs
Negotin ★★	www.negotin.rs
Niš ★★★★★	www.ni.rs
Nova Varoš ★★	www.novavaros.rs
Novi Pazar ★★	www.novipazar.org.rs
Novi Sad ★★★★★	www.novisad.rs
Odžaci ★★	www.odzaci.rs
Opovo ★★	www.opovo.org.rs
Palilula ★★★★★	www.palilula.org.rs
Paraćin ★★★★★	www.pacacin.rs
Pećinci ★★	www.pecinci.org
Pirot ★★★★★	www.pirot.rs
Požarevac ★★★★★★	www.pozarevac.rs
Požega ★★	www.pozega.org.rs
Preševo ★★	www.presevo.rs
Priboj ★★	www.priboj.rs
Prijepolje ★★	www.opstinaprijepolje.rs
Rača ★★	www.raca.rs
Rakovica ★★	www.rakovica.rs
Raška ★★★★★	www.raska.org.rs
Ražanj ★★	www.razanj.org
Rekovac ★★	www.rekovac.rs
Ruma ★★	www.ruma.rs
Šabac ★★★★★	www.sabac.org
Senta ★★	www.zenta-senta.co.rs
Šid ★★★★★	www.opstinasid.org
Sjenica ★★	www.sjenica.rs
Smederevo ★★	www.smederevo.org.rs
Smederevska Palanka ★★★★★	www.smederevskaPalanka.rs
Sokobanja ★★	www.opstinasokobanja.com

Sombor ★★★★★	www.sombor.rs
Srbobran ★★	www.srbobran.rs
Sremska Mitrovica ★★★★★	www.sremskamitrovica.rs
Sremski Karlovci ★★	www.sremskikarlovci.rs
Stara Pazova ★★	www.starapazova.rs
Stari grad ★★★★★	www.starigrad.org.rs
Subotica ★★★★★	www.subotica.rs
Surdulica ★★	www.surdulica.org
Svrljig ★★	www.svrljig.rs
Trgovište ★★	www.trgoviste.rs
Trstenik ★★	www.trstenik.rs
Tutin ★★	www.tutin.rs
Užice ★★★★★	uzice.rs
Valjevo ★★	www.valjevo.org.rs
Velika Plana ★★	www.velikaplana.org.rs
Veliko Gradište ★★	www.velikogradiste.rs
Vladičin Han ★★	www.vladicinhana.org.rs
Vladimirci ★★	www.vladimirci.org.rs
Vlasotince ★★	www.vlasotince.org.rs
Vranje ★★★★★	www.vranje.org.rs
Vrbas ★★	www.vrbas.net
Vrnjačka Banja ★★★★★	vrnjackabanja.gov.rs
Žabalj ★★	www.zabalj.rs
Žabari ★★	www.zabari.org.rs
Žagubica ★★	www.zagubica.org.rs
Zaječar ★★	www.zajecar.info
Zemun ★★	www.zemun.rs
Žitište ★★	www.zitiste.org.rs
Žitorađa ★★	www.zitoradja.org
Zrenjanin ★★★★★	www.zrenjanin.org.rs
Zvezdara ★★	www.zvezdara.com

## OCD i nezavisne institucije

ACES ★★	www.aces.rs
APR ★★★★★	www.apr.gov.rs
Auto moto savez Srbije - AMSS ★★	www.amss.org.rs
Beogradski univerzitet ★	www.bg.ac.rs
BIRN Srbija ★★	www.birmsrbija.rs
Centralno udruženje odgajivača goveda simentalske rase ★★	www.cuogsr.rs
Ekonomski fakultet u Nišu ★	www.eknfak.ni.ac.rs
Elektrotehnički fakultet u Beogradu ★	www.etf.bg.ac.rs
ENECA ★★	www.eneca.org.rs
Etno mreža ★★	www.etnomreza.rs
Fakultet inženjerskih nauka Kragujevac ★	www.mfkg.rs
Fakultet organizacionih nauka u Beogradu ★	www.fon.bg.ac.rs
Fakultet političkih nauka u Beogradu ★	www.fpn.bg.ac.rs
Fakultet tehničkih nauka u Novom Sadu ★	www.ftn.uns.ac.rs
FEFA Fakultet ★	www.fefa.edu.rs
Fondacija PEKSIM ★★	www.peximfoundation.org
Institut za higijenu i tehnologiju mesa ★	www.inmes.rs
Istraživačka stanica Petnica ★	www.petnica.rs
Javnobeležnička komora Srbije ★★	www.beleznik.org

Klaster nekretnine ★★	www.klasternekretnine.gov.rs
Komora javnih izvršitelja ★★	www.komoraizvrstielja.rs
Poslovno udruženje Međunarodni transport ★★	www.pumedtrans.com
Poslovno udruženje UVRA ★	www.uvra.net
Pravni fakultet u Beogradu ★	www.ius.bg.ac.rs
Privredna komora Pirot ★★	www.komorapirot.com
RATEL ★★★★★	www.ratel.rs
SEPEN ★★	www.sepen.org.rs
Savez pčelarskih organizacija Srbije ★★	www.spos.info
Singidunum ★	www.singidunum.ac.rs
Smart Kolektiv ★★	www.smartkolektiv.org
Stomatološka komora ★★	www.stomkoms.org.rs
Udruženje odgajivača organskih ovaca i goveda Golija ★★	n/a
Udruženje reciklera ★★	www.reciklerisrbije.com
Univerzitet u Kragujevcu ★	www.kg.ac.rs
Via-Vita ★★	www.via-vita.org.rs
Zadružni savez Srbije ★★	www.zssrbije.org
ZREPOK ★★	www.zrepok.rs



Blank lined writing area with horizontal orange lines.

**IZDAVAČ:**

NALED

**ZA IZDAVAČA:**

Violeta Jovanović

**UREDNIČE IZDANJA:**

Jelena Bojović

Milica Stefanović

**NAUČNO VEĆE:**

Dušan Vujović

Goran Pitić

Branko Radulović

**PRIPREMA SADRŽAJA:**

Jelena Bojović

Milica Anđelković Đoković

Đorđe Vukotić

Izvršna kancelarija NALED-a

**PRELOM I PRIPREMA:**

Zoran Zarković PR

**ŠTAMPA:**

BIROGRAF COMP doo,

Beograd

**TIRAŽ:**

500

Beograd, februar 2022.

[www.naled.rs](http://www.naled.rs)

**LISTA KONTRIBUTORA ZA 2022.**

- Advokatska kancelarija Ljubica Mirković
- Advokatska kancelarija Vuković i partneri
- Agencija za privredne registre
- AstraZeneca
- Coca-Cola HBC Grad Požarevac
- JP Pošta Srbije
- KPMG Srbija
- Neoplanta
- Novonordisk
- Opština Čuprija
- OTP banka
- Poslovno udruženje Međunarodni transport
- Roche
- Sportski savez Srbije
- Srbijatransport
- Steel-Impex
- Telekom Srbija
- Udruženje poreskih savetnika Srbije
- Fakultet za ekonomiju, finansije i administraciju

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