



# Kvalitet regulatornog okruženja u Srbiji

2023/2024

Regulatorni indeks Srbije

# O donatoru

Izveštaj o kvalitetu regulatornog okruženja za 2023/2024 godinu izrađen je u okviru dvogodišnjeg projekta „Javne nabavke i dobro upravljanje za veću konkurentnost” koji sprovodi NALED uz podršku Švedske agencije za međunarodni razvoj i saradnju (Sida).

## **Ispred izdavača**

Jelena Bojović

## **Urednica izdanja**

Milica Anđelković Đoković

## **Istraživački tim**

Miloš Jovanović

Jelena Rančić

Aleksa Jerković

## **Stručni saradnici**

prof. dr Branko Radulović

dr Boban Stojanović

## **Razvoj metodologije**

prof. dr Branko Radulović

dr Boban Stojanović

Jelena Bojović

## **Dizajn**

Zoran Zarković | [www.33K.rs](http://www.33K.rs)

© 2024 NALED

Makedonska 30/VII, 11000 Beograd, Srbija [www.naled.rs](http://www.naled.rs)

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

# Sadržaj

UVOD.....	4
OSVRT NA METODOLOGIJU.....	5
REZIME REZULTATA.....	5
I REGULATORNI INDEKS SRBIJE – RIS 2023/2024.....	9
Komponenta 1: Predvidivost donošenja propisa.....	9
Komponenta 2: Kvalitet pripreme propisa.....	10
Komponenta 3: Uključenost zainteresovane javnosti u pripremu propisa.....	11
Komponenta 4: Ažurnost sprovođenja zakona (Barometar propisa).....	13
Komponenta 5: Responsivnost institucija - Dostupnost informacija.....	15
Komponenta 6: Regulatorno opterećenje.....	17
PERCEPCIJA PRIVREDE O STANJU REGULATORNOG OKRUŽENJA.....	19
ANEKS 1: PREGLED VREDNOSTI RIS KOMPONENTI PO MINISTARSTVIMA.....	22
ANEKS 2: ZAKONI RELEVANTNI ZA PRISTUPANJE EVROPSKOJ UNIJI.....	23
ANEKS 3: METODOLOŠKI ANEKS.....	26

# Uvod

Informacije o regulativi i izmenama propisa od presudne su važnosti za privredne subjekte, s obzirom da kroje pravila poslovanja na tržištu. Stvaranje poslovnog okruženja stimulativnog za razvoj privrede podrazumeva ispunjavanje nekoliko bitnih preduslova među kojima su ključni: predvidivost i stabilna ekonomska politika bez čestih i naglih promena i veća pravna sigurnost koja se ogleda u doslednoj primeni zakona, efikasnoj administraciji i transparentnoj komunikaciji sa državnim organima. Upravo zbog toga, NALED je formulisao Regulatorni indeks Srbije – RIS sa ciljem da pruži uvid i članovima i široj javnosti u način i kvalitet donošenja i sprovođenja propisa.

RIS se sastoji iz šest komponenti, a svaka od njih prati određenu fazu donošenja zakona:

**1. Planiranje donošenja ili izmene zakona** kao preduslov za predvidivost izmena zakonskog okvira u Republici Srbiji (Komponenta 1: Predvidivost donošenja propisa);

**2. Analizu efekata pre donošenja propisa** koje doprinose utemeljenosti odluka, odnosno donošenju propisa sa naj-

boljim odnosom troškova i koristi (Komponenta 2: Kvalitet pripreme propisa);

**3. Kvalitet uključivanja zainteresovanih strana**, koji pokazuje nivo transparentnosti postupka pripreme i donošenja zakona (Komponenta 3: Uključenost zainteresovanih strana);

**4. Način implementacije zakona**, pre svega efikasnost i ažurnost donošenja podzakonskih akata koji omogućavaju operativno sprovođenje propisa (Komponenta 4: Ažurnost sprovođenja zakona);

**5. Otvorenost institucija tokom implementacije zakona**, kojim se pokazuje da li su i koliko institucije otvorene za rešavanje nedoumica u vezi zakona u njihovoj nadležnosti tokom sprovođenja propisa (Komponenta 5: Responsivnost institucija);

**6. Praćenje efekata zakona**, pre svega praćenje koliko je regulatorno opterećenje koje zakon nameće i eventualnih problema u primeni koji mogu dovesti do nove izmene propisa (Komponenta 6: Regulatorno opterećenje).

# Osvrt na metodologiju

S obzirom da je RIS razvijen 2012. godine, te da se od tada metodologija izrade nije značajnije menjala, postojala je potreba za značajnom metodologije koja bi bila u stanju da integriše sve novouvedene institute pre svega usled usvajanja Zakona o planskom sistemu u 2018. godine.

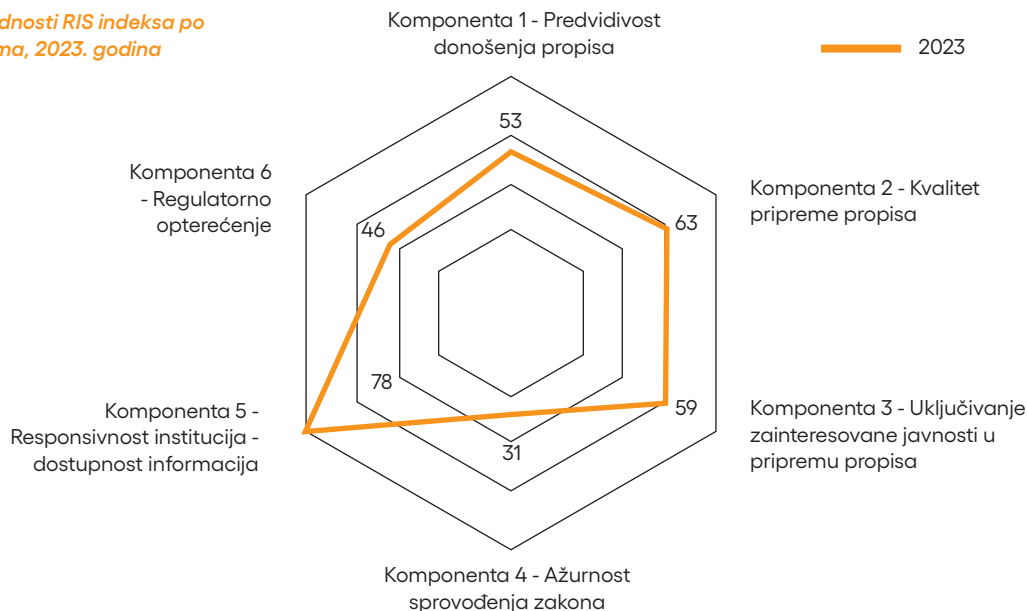
Uz okviru projekta „Javne nabavke i dobro upravljanje za veću konkurentnost” koji sprovodi NALED uz podršku Švedske agencije za međunarodni razvoj i saradnju (Sida), tokom 2023. godine pristupljeno je reviziji metodologije RIS-a sa ciljem da se ista prilagodi aktuelnim pravilima u zakonodavnom procesu i usmeri ka merenju „kvaliteta“ određenih koraka u procesu pripreme i implementacije zakona, pre nego praćenju sprovođenja zakonskih obaveza institucija.

RIS se sastoji iz šest komponenti koje kroz 25 indikatora prate životni vek preko 200 propisa relevantnih za privredu, od čega je 64 važno i za proces pregovora Srbije sa Evropskom unijom. Detaljna metodologija može se naći u NALED bazi publikacija dostupnoj na [www.naled.rs](http://www.naled.rs). U metodološkom aneksu se može videti način obračuna svakog indikatora.

## Rezime rezultata

**Ukupna vrednost RIS-a za 2023 godinu iznosi 55 od maksimalnih 100 bodova.** U pitanju je i dalje polovičan rezultat u kreiranju stabilnog i predvidivog regulatornog okruženja koje bi bilo stimulatивно za razvoj privrede, te prostor za unapređenje još uvek postoji.

**Grafikon: Vrednosti RIS indeksa po komponentama, 2023. godina**



Vrednosti komponenti i indikatora RIS-a	2023 (0 - 100)
Komponenta 1 - Predvidivost donošenja propisa	53
1. Ispunjenost plana zakonodavnih aktivnosti	32
2. Učešće planiranih propisa	70
3. Ispunjenost Programa Vlade	45
4. Učestalost izmena i dopuna zakona	67
Komponenta 2 - Kvalitet pripreme propisa	63
1. Zastupljenost analize efekata propisa	98
2. Sadržaj analize efekata propisa	57
3. Kvantifikacija efekata propisa	35
4. Kvalitet obrazloženja osnovnih pravnih instituta	61
Komponenta 3 - Uključivanje zainteresovane javnosti u pripremu propisa	59
1. Transparentnost procesa izrade nacrtu zakona	33
2. Zastupljenost javnih rasprava i konsultacija	83
3. Kvalitet izveštaja sa javne rasprave	83
4. Kvalitet parlamentarne diskusije o zakonima	36
Komponenta 4 - Ažurnost sprovođenja zakona	31
1. Zastupljenost usvojenih podzakonskih akata	22
2. Kašnjenje podzakonskih akata	5
3. Ažurnost u davanju mišljenja na odredbe zakona	67
Komponenta 5 - Responsivnost institucija – dostupnost informacija	78
1. Komunikacija institucija sa građanima i privredom	82
2. Informativnost veb-sajtova i društvenih mreža	73
Komponenta 6 - Regulatorno opterećenje	46
1. Učešće administrativnih troškova u BDP	70
2. Administrativno opterećenja tipskog preduzeća	57
3. Učešće 10 najvećih neporeskih nameta u BDP	12
<b>Ukupna vrednost RIS-a</b>	<b>55</b>

**Komponente sa najvišim vrednostima u 2023. godini su Responsivnost institucija (komponenta 5) i Kvalitet pripreme propisa (komponenta 2) sa 78, odnosno 63 bodova respektivno.**

- Naime, u 2023. godini sva ministarstva (100%) odgovorila su na poslate e-mail upite od strane poznatog sagovornika, dok je 92% ministarstava odgovorilo na telefonske pozive nepoznatog korisnika. Informativnost sajtova i društvenih mreža ministarstava ocenjena je relativno visokom ocenom 73 (od maksimalnih 100 poena). Međutim, rezultati ipak pokazuju da su ministarstva „bolja“ u direktnoj (reaktivnoj) komunikaciji kroz odgovore na mejlove ili telefonske pozive, nego li u indirektnoj (proaktivnoj) komunikaciji kroz vođenje sajtova ili društvenih mreža.
- Značajno poboljšanje u vrednosti beleži komponenta 2: Kvalitet pripreme propisa - pre svega usled porasta učešća propisa za koje je izrađena analiza efekata – 98% u 2023. u odnosu na 61% u 2022. godini. Dodatno, ministarstva su ove godine uspela da bolje kvantifikuju troškove koje propis nameće privredi ili građanima mada je vrednost indikatora i dalje relativno niska (35 u 2023, u odnosu na 17 u 2022. godini).

**Komponente sa najnižim vrednostima u 2023. godini su Ažurnost u sprovođenju zakona (komponenta 4) i Regulatorno opterećenje (komponenta 6) sa 31, odnosno 46 poena respektivno.**

- I tokom 2023. godine ažurnost u sprovođenju zakona ostaje komponenta sa najnižom vrednošću ukazujući na hronični problem kašnjenja u usvajanju podzakonskih akata (PZA). Svega 58 (22%) od mogućih 261 PZA je usvojeno tokom 2023. godine, a od toga svega šest u zakonskom roku. U proseku se sa usvajanjem PZA kasni 421 dan što je zapravo poboljšanje u odnosu na 2022. godinu kada se u proseku kasnilo 535 dana. Sa druge strane, upravo kao mehanizam za omogućavanje sprovođenja

zakona čak i u situacijama nedovoljno preciznih ili nedonetih PZA, ministarstva su tokom 2023. godine izdala preko 600 mišljenja na odredbe zakona i to u polovini slučajeva u roku kraćem od 15 dana.

- Iako je došlo do neznatnog poboljšanja, regulatornog opterećenje privrede je i dalje visoko. Ukupno administrativno opterećenje prema procenama RSJP-a iznosi 2.91% BDP-a što je poboljšanje od 0.04 pp u odnosu na 2022. godinu. Posmatrajući tipsko preduzeće u Srbiji (mikro preduzeće u sistemu PDV-a) i to samo na osnovu 10 najčešćih administrativnih zahteva iznosi 2.6% ukupnih poslovnih prihoda. Dodatno, učešće neporeskih nameta koje je privreda platila tokom 2023. iznosilo je 1.1% što je poboljšanje od 0.1 pp u odnosu na 2022. godinu.

**Predvidivost donošenja propisa (komponenta 1) u 2023. godini značajnije je povećala vrednost iako i dalje nedovoljno da bi se mogla oceniti pozitivno.**

- Naime, ispunjenost plana zakonodavnih aktivnosti i dalje je na vrlo niskom nivou sa svega 32% donetih, planiranih, zakona u tekućoj godini. Sa druge strane udeo donetih propisa koji su planirani kroz Program Vlade (odnosno akcioni plan za njegovo sprovođenje) je 45% pokazujući da ministarstva mogu bolje isplanirati programske aktivnosti, nego listu zakona koje je potrebno izmeniti. Sa druge strane ukoliko se posmatraju samo usvojeni zakoni, od ukupno 161 usvojenog zakona 30% nije bilo planirano Planom zakonodavnih aktivnosti. Ovo pokazuje da ministarstva previše ambiciozno postavljaju ciljeve za određenu godinu, ali da je većina usvojenih propisa ipak bila planirana (bilo tekućim, bilo prošlogodišnjim planom).

**Za razliku od prethodnih godina Uključivanje zainteresovane javnosti u pripremu propisa (komponenta 3) ne nalazi se među komponentama sa najvišim vrednostima**

**pre svega usled uvođenja novih indikatora koji prate inkluzivnost i kvalitet diskusije sa privredom i građanima u dva ključna momenta – prilikom kreiranja nacrtu zakona, i prilikom usvajanja zakona u Narodnoj skupštini.**

- Naime, transparentnost procesa pripreme nacrtu zakona, kao i kvalitet parlamentarne diskusije o zakonima dva su indikatora koja su najlošije ocenjena u ovoj komponenti (33, 36 bodova respektivno). Sa druge strane zastupljenost i kvalitet izveštaja sa javnih rasprava ocenjeni su ocenama 83 od maksimalnih 100. Ovo pokazuje da

jednom kada se javne rasprave organizuju one su organizovane na kvalitetan način. Međutim, jedna od češćih zamerki privrede jeste da se na izmene zakona tokom javne rasprave zapravo ne može značajnije uticati, te je upravo inkluzivnost procesa pripreme nacrtu zakona vrlo važna (a ocenjena najnižom ocenom u komponenti). Kvalitet parlamentarne diskusije je na veoma niskom nivou. Tokom 2023. godine organizovano je svega četiri javna slušanja, a za polovinu zakona diskusija je trajala kraće od adekvatnih 30 dana.



# I Regulatorni indeks Srbije – RIS 2023/2024

## Komponenta 1: Predvidivost donošenja propisa

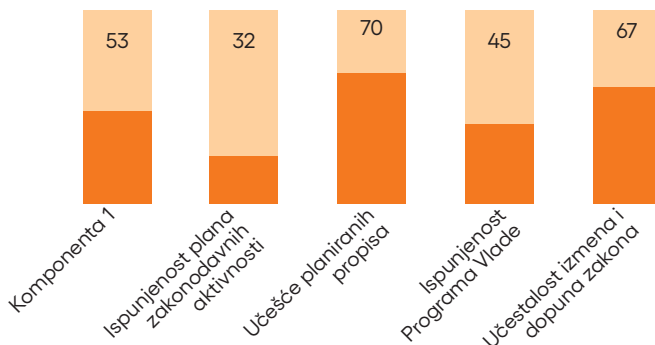
Predvidivost poslovnog okruženja ključna je za stabilnost poslovanja. Kada privredni subjekti znaju kada mogu očekivati nove zakone, odnosno kada će se propisi menjati, onda mogu uskladiti svoje poslovanje, planirati svoje aktivnosti i donositi adekvatne dugoročne investicione odluke. Najbolji način da se osigura predvidivost i stabilnost regulatornog okvira je da se njegove promene dobro planiraju i pravovremeno najavljuju što upravo meri prva komponenta RIS-a.

**Ukupna vrednost komponente 1 u 2023. godini je 53 od maksimalnih 100 bodova** pokazujući da je predvidivost zakonodavne aktivnosti u Srbiji tek na polovini puta od optimalnog.

**Ova komponenta sadrži četiri pojedinačna indikatora čija je vrednost prikazana na grafikonu ispod:**

1. Ispunjenost plana zakonodavnih aktivnosti;
2. Učešće planiranih propisa u donetim propisima;
3. Ispunjenost Programa Vlade;
4. Učestalost izmena i dopuna zakona.

*Grafikon: Komponenta 1 – vrednost indikatora*



Posmatrajući detaljnije pojedinačne indikatore možemo videti da ministarstva previše ambiciozno postavljaju ciljeve u posmatranoj godini, te ne uspevaju da usvoje sve planirane propise u konkretnoj godini.

**U protekloj 2023. godini usvojeno je svega 32% propisa planiranih Planom zakonodavnih aktivnosti.** Naime, tokom 2023. godini usvojeno je 161 zakona, dok je sa druge strane za tu godinu Planom zakonodavnih aktivnosti planirano čak 346 zakona. Drugim rečima broj donetih zakona predstavlja svega trećinu planiranih zakonodavnih aktivnosti. Iako i dalje niska, odnosu na 2022. godinu, vrednost ovog indikatora je višestruko uvećana pre svega usled činjenice da tokom 2022. godine zbog tehničkog mandata Vlade, Narodna skupština nije usvajala zakone.

**Od ukupno 161 usvojenog zakona tokom 2023. godine, njih 49 (30%) nije bilo planirano Planom zakonodavnih aktivnosti.**

**Od ukupno 63 dokumenta javnih politika planiranih Akcionim planom za sprovođenje Programa Vlade doneto je njih 30, odnosno svega 48%.** Naime, RIS indeks, pored ispunjenosti Plana zakonodavnih aktivnosti, prati i ispunjenost Programa Vlade, odnosno Akcionog plana za sprovođenje Programa Vlade (APSPV). Ovaj indikator prati kako usvajanje propisa, tako i usvajanje dokumenta javnih politika (strategija, programa, akcionih planova) koji su relevantni za realizaciju prioritetnih ciljeva Vlade. Pored usvojenih propisa, RIS prati i kašnjenje u usvajanju s obzirom da bilo koje kašnjenje utiče na predvidivost regulatornog okruženja. Od usvojenih 30 dokumenata, 12 je kasnilo sa usvajanjem što je uticalo na smanjenje vrednosti indikatora te on iznosi 45 bodova od maksimalnih

100. Iako je rezultat niži od očekivanog, delimično i zbog uticaja izbora u poslednjem kvartalu, ipak se može uočiti značajna razlika u pogledu APSPV koji izdvaja prioritete i Plana zakonodavnih aktivnosti.

**Finalno, od 77 zakona relevantnih za privredu njih 32 (42%) je izmenjeno tokom 2023. godine.** Naime, pretpostavka je da predvidivo okruženje podrazumeva da ne dolazi do velikog broja izmena zakona koje otežavaju prilagođavanje i usaglašenost privrednih subjekata sa regulatornim okruženjem. Sa druge strane, određeni broj propisa je neophodno menjati što zbog usklađivanja sa politikama EU tako i zbog prilagođavanja potrebama tržišta. Zbog toga je pretpostavka da je na godišnjem nivou optimalno izmeniti ili dopuniti do 10 zakona<sup>1</sup>, dok bi svaka naredna izmena dovela do smanjenja vrednosti indikatora. U ovom slučaju imajući u vidu da je više od 10 propisa izmenjeno, vrednost ovog indikatora za 2023. godinu iznosi 67 bodova.

### Komponenta 2: Kvalitet pripreme propisa

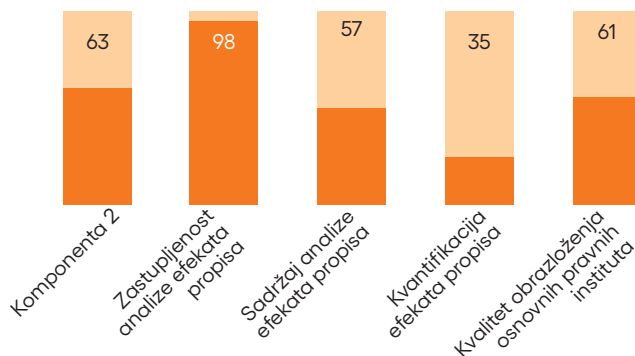
Sa ciljem obezbeđivanja odgovarajućeg kvaliteta propisa Zakonom o planskom sistemu i podzakonskim aktima propisana je između ostalog i obaveza izrade analize efekata propisa (AEP) pre usvajanja, ali i nakon usvajanja sa ciljem praćenja implementacije. Analiza efekata je analitički proces, zasnovan na relevantnim činjenicama, podacima i informacijama, koji se sprovodi tokom planiranja, formulisanja i usvajanja javnih politika i propisa, u cilju sagledavanja promene koju treba postići, njenih elemenata i uzročno posledičnih veza između njih i izbora optimalnih mera za postizanje ciljeva javnih politika. Komponenta 2 upravo prati da li i na koji način ministarstva za svoje zakone sačinjavaju analizu efekata.

**Ukupna vrednost komponente 2 u 2023. godini iznosi 63 boda što je značajnije poboljšanje u odnosu na prethodnu godinu kada je vrednost bila 50.**

Ova komponenta se sastoji iz četiri pojedinačna indikatora čija je vrednost prikazana na grafikonu ispod:

1. Zastupljenost analize efekata propisa;
2. Sadržaj analize efekata propisa;
3. Kvantifikacija efekata propisa; i
4. Kvalitet obrazloženja osnovnih pravnih instituta.

Grafikon: Komponenta 2 – vrednost indikatora



Ukoliko posmatramo detaljnije po pojedinačnim indikatorima možemo zaključiti da iako većina ministarstava formalno dostavlja AEP tamo gde je to procenjeno kao neophodno, kvalitet i sadržaj ovih analiza je upitan, a pogotovo je sporan kvalitet procene troškova implementacije propisa.

**Tokom 2023. godine za čak 98% zakona za koje je procenjeno da je potrebno uraditi AEP ona je i sprovedena.**

Naime, prvi pojedinačni indikator u ovoj komponenti meri udeo broja zakona za koje je izrađena AEP u ukupnom broju donetih propisa za koje je, prema Uredbi metodologiji upravljanja javnim politikama, analiza efekata trebalo

<sup>1</sup>) Pretpostavka je da će se u periodu od tri godine 40% propisa izmeniti ili dopuniti pre svega kako bi se ukladilo sa politikama EU. Drugačije rečeno, u periodu od tri godine trebalo bi da se 30 propisa (od 77 koji se prate) izmene ili dopune, što je 10 propisa godišnje. Više u metodološkom aneksu sa detaljnim objašnjenjem obračuna indikatora.

da se izradi. Tokom 2023. godine Republički sekretarijat za javne politike (RSJP) ocenio da je za 51 zakon potrebno izraditi analizu efekata i analiza je dostavljena za svaki zakon osim za Zakon o izmenama i dopunama Zakona o ozakonjenju objekata. Ovaj rezultat je bolji od rezultata koji je ostvaren u prethodnoj godini kada je za 61% usvojenih zakona koji imaju posredan ili neposredan uticaj na privredu sprovedena analiza efekata propisa.

**Sadržaj većine dostavljenih analiza nije potpun, već je svega 40% analiza ocenjeno najvišom ocenom.** Naime, od 50 dostavljenih AEP, RSJP je 20 (40%) dostavljenih analiza ocenio kao potpune, 27 (52%) kao delimične, za 1 propis analiza je ocenjena kao nedovoljna, a za preostala 2 propisa analiza je dostavljena svega nekoliko dana pre samog usvajanja zakona tako da nije bilo dovoljno vremena da se ove dve analize ocene. Zbog toga vrednost ovog indikatora iznosi 57 poena, i u odnosu na 2022. godinu vrednost je opala za 15 poena, mada treba imati u vidu da je tokom 2022. godine usled dugačkog mandata tehničke vlade izrađeno i ocenjeno značajno manje analiza efekata zakona.

**Čak iako je ocenjeno da analiza sadrži sve propisane delove, detaljnijim sagledavanjem može se zaključiti da svega trećina analiza sadrži bilo kakve kvantitativne procene troškova implementacije propisa.** Naime, NALED za svaki zakon analizira ona poglavlja u okviru AEP koja se odnose na ključna finansijska i ekonomska pitanja i identifikuje se da li ova poglavlja kvantifikuju efekti za privredu i za javni sektor. Ukoliko se kvantifikuju efekti i za privredu i za javni sektor za taj nacrt zakona vrednost indikatora je 100, ukoliko se kvantifikuje samo za jedan sektor dodeljuje se vrednost indikatora od 50 poena. Ovakvom analizom dolazi se do zaključka da potpune procene troškova sadrži svega 8 analiza, delimične kvantitativne procene troškova sadrži 19 analiza efekata, dok čak 23 analize efekata ne sadrže kvantitativne procene troškova. Za preostalu jednu analizu (do

ukupno 51 zakona) ocenjeno je da kvantitativna procena troškova nije potrebna pa nije posmatrana za potrebe ocene ovog indikatora. Na osnovu navedenih podataka vrednost indikatora kvantifikacije efekata propisa za 2023. godinu iznosi 35 poena.

**Za 61% izmenjenih ili dopunjenih članova zakona prateća obrazloženja su na pravi način napisana tako da sadrže kvalitetne opise izmenjenih odredbi.** Sa druge strane u 39% slučajeva u obrazloženjima su samo prepisani članovi iz nacрта zakona čime se onemogućava sagledavanje razloga određenih izmena propisa.

### **Komponenta 3: Uključenost zainteresovane javnosti u pripremu propisa**

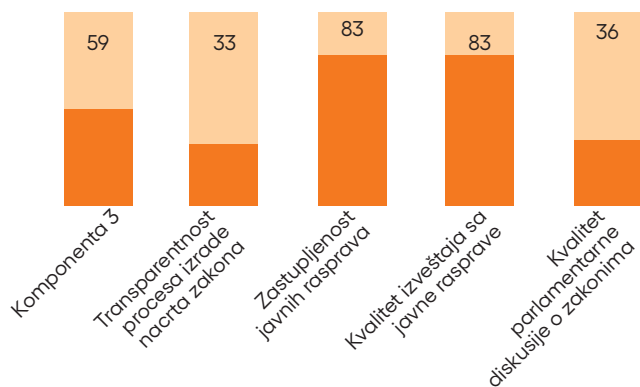
Treća komponenta RIS-a ima za cilj da prikaže jedan od ključnih elemenata kvalitetnog regulatornog okvira, a to je stepen i kvalitet uključenosti zainteresovane javnosti u proces pripreme i donošenja propisa, pre svega propisa koji su relevantni za privredu. Ove godine RSJP je ocenio da je od 161 usvojenog zakona, za 51 potrebno izraditi analizu efekata, te je pretpostavka da su ovo zakoni koji mogu imati značajnije efekte po građane ili privredu.

**Ukupna vrednost komponente 3 za 2023. godinu je 59 bodova.** Iako rezultati nisu uporedivi, navodimo da je 2022. godine, rezultat u okviru ove komponente rezultat iznosio 72 boda, te su novi indikatori koji su se fokusirali pre svega na inkluzivnost i kvalitet diskusije, doprineli smanjenju vrednosti indikatora.

Ova komponenta se sastoji iz četiri pojedinačna indikatora čija je vrednost prikazana na grafikonu ispod:

1. Transparentnost procesa izrade nacрта zakona
2. Zastupljenost javnih rasprava
3. Kvalitet izveštaja sa javne rasprave
4. Kvalitet parlamentarne diskusije o zakonima

Grafikon: Komponenta 3 – vrednost indikatora



Ukoliko posmatramo detaljnije pojedinačne indikatore možemo videti da se najveći problemi uočavaju na početku i na kraju procesa pripreme zakona gde su indikatori sa najmanjim vrednostima.

**Transparentnost procesa izrade nacrtu zakona ocenjena je sa 33 boda što znači da je svega kod trećine zakona relevantnih za privredu adekvatno započet proces pripreme propisa.** Nijedan od 51 posmatranog zakona nije ispunio sva četiri postavljena kriterijuma: a) da li je javno objavljen početak izrade nacrtu novog zakona, b) da li je javno dostupan nacrt zakona, c) da li je objavljen sastav radne grupe za izradu zakona i d) da li je javno dostupna informacija ko je kontakt osoba ispred radne grupe. Za većinu zakona, odnosno u 90% (46 zakona) slučajeva, nacrt zakona je bio javno objavljen pre njegovog usvajanja, početak izrade nacrtu zakona bio je javno objavljen u 33% (17 zakona) slučajeva, dok su sastav radne grupe kao i kontakt osoba ispred radne grupe bili objavljeni u svega nekoliko slučajeva (ispod 5%).

**Za čak 83% zakona održana je javna adekvatna rasprava.** Naime, od 51 usvojenog zakona koji utiču na privredu doneto je 16 novih zakona i 35 izmena i dopuna postojećih zakona. Od 16 novih zakona, za 11 su organizovane javne rasprave

koje su u skladu sa zakonom trajale duže od 20 dana. Od 35 izmena i dopuna zakona za njih 17 je organizovana javna rasprava koja je trajala više od 20 dana, a dodatno je za još dva zakona održana javna rasprava koja je trajala manje od 20 dana. S obzirom da je pretpostavka da je javna rasprava za slučaj izmena i dopuna zakona potrebna svaki drugi put ovo bi značilo da je su javne rasprave održane u 100% neopodnih slučajeva u slučaju izmena i dopuna zakona.

**Od 30 održanih javnih rasprava u čak 83% slučajeva nadležne institucije su sačinile kvalitetan izveštaj.** Naime, jako je važno da je izveštaj sa sprovedene javne rasprave dostupan javnosti i da pruža sve potrebne informacije koje osiguravaju transparentnost procesa sprovođenja konsultacija. U prošlosti se često dešavalo da su javne rasprave organizovane pro forme prema navodima privrede, te da često komentari nisu uvaženi ili da su javne rasprave organizovane „prekasno“. Indikator Kvalitet izveštaja sa javne rasprave polazi od pretpostavke da ukoliko institucija uloži napor da kreira dobar izveštaj sa javne rasprave to je zato što je zaista sagledala sve sve dobijene komentare, te u izveštaju napisala zbog čega je neki komentar odbijen ili usvojen. Za posmatrani skup od 51 usvojenog zakona tokom 2023. godine organizovano je ukupno 30 javnih rasprava, dok je izveštaj bio dostupan za 27 javnih rasprava. Ono što je važno napomenuti da se veliki deo ovih izveštaja nije nalazio na portalu eKonsultacije iako je isto obavezno. Polovina dostupnih izveštaja je ispunila sve postavljene kriterijume (više u metodološkom aneksu), a još toliko su ispunili pet od postavljenih šest kriterijuma. Za one izveštaje koji nisu ispunili sve kriterijume najčešće im je nedostajala informacija u vezi sa dostavljenim, prihvaćenim ili odbijenim komentarima.

**Kvalitet parlamentarne diskusije je u 2023. godini bio na niskom nivou. Organizovano je svega 4 javna slušanja, a za polovinu zakona je parlamentarna diskusija trajala kraće od adekvatnih 30 dana.** Tokom 2023. godine od 51 usvojenog zakona, u 26 slučajeva procedura usvajanja je

trajala duže od 30 dana što je adekvatno, u 19 slučajeva je trajala između 15 i 30 dana, a u 6 slučajeva je trajala kraće od 15 dana što je prekratko da se obavi bilo kakva parlamentarna diskusija. Najzabrinjavajući podatak je to što je organizovano ukupno svega 4 javna slušanja, od čega 2 za zakone koji su uticali na privredno okruženje. U pitanju su Zakon o izmenama i dopunama Zakona o podsticajima u poljoprivredi i ruralnom razvoju i Zakon o planiranju i izgradnji koji je jedini zakona za koji je parlamentarna diskusija ocenjena kao maksimalno kvalitetna.

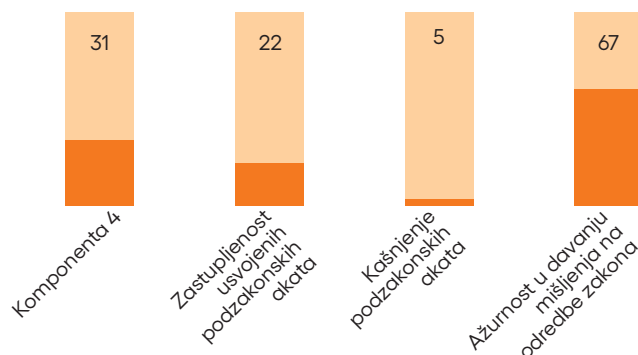
### Komponenta 4: Ažurnost sprovođenja zakona (Barometar propisa)

RIS izveštaji iz prethodnih godina ukazuju na to da je u praksi jedan od najvećih problema sprovođenje zakona, posebno imajući u vidu kašnjenje u procesu donošenja podzakonskih akata (PZA). Pored toga, dodatni problem predstavljaju situacije kada stari zakoni prestaju da važe ili se donose izmene i dopune tih zakona, a PZA doneta na osnovu ranije važećih propisa nisu usklađena sa novim zakonskih okvirom. Ovakva praksa stvara pravnu nesigurnost za sve privredne subjekte na koje utiče primena zakona zbog toga NALED kroz komponentu 4, odnosno Barometar propisa, upravo prati ažurnost nadležnih ministarstava u usvajanju i usklađivanju PZA.

**Ukupna vrednost komponente 4 za 2023. godinu iznosi 31 od mogućih 100 bodova.** Ova komponenta je oduvek bila među onima sa najnižim vrednostima unutar RIS-a što pokazuje da je kašnjenje u donošenju PZA i ne donošenje PZA hronični problemi u zakonodavnom procesu u Srbiji. Ova komponenta sastoji se od tri pojedinačna indikatora čija je vrednost prikazana na grafikonu ispod:

1. Zastupljenost usvojenih podzakonskih akata
2. Kašnjenje podzakonskih akata
3. Ažurnost u davanju mišljenja na odredbe zakona

Grafikon: Komponenta 4 – vrednost po indikatorima



Posmatrajući detaljnije pojedinačne indikatore možemo zaključiti da ministarstva probleme u implementaciji zakona i kašnjenja u usvajanju podzakonskih akata, umnogome pokušavaju nadomestiti kroz davanje mišljenja na odredbe zakona iz njihove nadležnosti koje postoji kao mehanizam upravo kod situacija kada odredbe zakona ili PZA privredi ili građanima nisu najjasnije.

**Naime, od 261 PZA koje je trebalo doneti u 2023. godini usvojeno je svega 58 (odnosno svega 22%) i to uključujući dva koja su bila predviđena za prvi kvartal 2024. godine.** Detaljnije, Barometar PZA prati ukupno 40 zakona i 937 PZA (uredbi, pravilnika, odluka) koje je bilo (ili je još uvek) neophodno doneti, kako bi se obezbedila efikasna primena zakona. U periodu od prethodne 22 godine doneto je ukupno 673 podzakonskih akata, što znači da je potrebno doneti još 264 podzakonskih akata. U 2023. godini bilo je moguće doneti 261 PZA, od toga je 212 „preneseno“ iz prethodnih godina, a 49 je bilo predviđeno za 2023. godinu. U 2023. godini usvojeno je 58 PZA od čega su dva bila predviđena za prvi kvartal 2024. godine, ali usvojeni krajem 2023. godine<sup>2</sup>. U 2022. godini vrednost ovog indikatora iznosila je 23% te nije došlo do značajnije izmene.

2) Te su ušli u posmatrani skup za ovaj indikator.

**Svega šest (od 58) PZA doneto je roku, a prosečno kašnjenje u donošenju podzakonskih akata u 2023. godini iznosi 421 dana.** U odnosu na 2022. godinu kada je prosečno kašnjenje iznosilo 535 dana, ovo zapravo predstavlja značajnije poboljšanje. Sa druge strane prošle godine je 40% PZA doneto u roku za razliku od ovogodišnjih 10%. Dodatno, ove godine, dodatna 24 PZA doneta su sa zakašnjenjem manjim od 3 meseca. Kada se sve uzme u obzir vrednost indikatora iznosi tek 5 bodova što je pad u odnosu na prethodnu godinu kada je iznosio 9 bodova.

**U 2023. godini ministarstva su izdala ukupno preko 600 mišljenja na odredbe zakona u njihovoj nadležnosti. U polovini slučajeva mišljenja su izdata u roku kraćem od 15 dana.** Naime, indikator Ažurnost u davanju mišljenja na odredbe zakona od strane ministarstava posmatra da li i u kom roku ministarstva izdaju mišljenja o primeni odredaba zakona. Ukupno 20 ministarstava je ušlo u uzorak za računanje ovog indikatora (3 ministarstva nisu imala zahteve za izdavanje mišljenja, a za dva na osnovu dostavljenih odgovora nije bilo moguće izvršiti analizu). Ova ministarstva su tokom 2023. godine izdala ukupno 613 mišljenja, od čega 305 u roku kraćem od 15 dana, i dodatnih 186 u roku od 15 do 30 dana. Na

osnovu metodologije RIS ukupan rezultat za treći indikator iznosi 67 bodova. Posmatrano po ministarstvima Ministarstvo odbrane i Ministarstvo nauke, tehnološkog razvoja i inovacija ostvarili su po 100 poena, odnosno sva mišljenja su izdali u roku od 15 dana. Međutim treba naglasiti da su imali samo dva (Obrana), odnosno jedno (Nauka) zatraženo mišljenje. Sa preko 30 izdatih mišljenja značajno je izdvojiti Ministarstvo pravde i Ministarstvo privrede sa ostvarenih 83, odnosno 75 poena respektivno.

### **Komponenta 5: Responsivnost institucija - Dostupnost informacija**

Dostupnost informacija i otvorenost insitucija od ključne je važnosti kako bi privredni subjekti mogli da usaglase svoje poslovanje sa postojećim propisima. Komponenta 5 upravo prati Responsivnost institucija da direktno ili indirektno pruži neophodne informacije u vezi sa primenom propisa.

### **Ukupna vrednost komponente 5 u 2023. godini iznosi 78 od mogućih 100 bodova.**

Ova komponenta sastoji se iz dva kompozitna indikatora sa ukupno sedam pojedinačnih indikatora:

## **ZANIMLJIVOSTI IZ BAROMETRA PODZAKONSKIH AKATA**

Od preko 900 PZA koji se detaljno prate kroz Barometar brojni su primeri dobrih, ali ne tako dobrih praksi. Recimo, nedavno izmenjen Zakon o javnim nabavkama je sve predviđene PZA usvojio u roku. Bilo je i primera gde su PZA usvajani značajno pre predviđenog roka. Recimo 16 PZA predviđenih Zakonom o bezbednosti hrane doneti su pre roka, od kojih neki i dve godine unapred poput Pravilnika o kakao i čokoladnim proizvodima namenjenim za ljudsku upotrebu (predviđen za donošenje 2021, a donet 2019. godine)

Sa druge strane, i dalje imamo 17 PZA sa čijim se donošenjem kasni više od decenije poput Pravilnika o uslovima koje moraju da ispunjavaju kacige za lica koja upravljaju motociklom, mopedom, triciklom i četvorociklom, ili Pravilnika o posebnim merama bezbednosti vojnih učesnika u saobraćaju koji kasne preko 14 godina. PZA koji drži rekord u kašnjenju je Pravilnik o kodeksu dobre poljoprivredne prakse sa čijim donošenjem se kasnilo punih 17 godina (predviđen za 2006, a usvojen 2023. godine). Dodatni problem predstavljaju i PZA koja su doneta na osnovu ranijih verzija zakona, te nisu usaglašeni sa novim odredbama, poput Pravilnika o uslovima i načinu unutrašnje organizacije zdravstvenih ustanova koji se poziva na odredbe Zakona o zdravstvenoj zaštiti iz 2005. godine koje su izmenama iz 2019. godine potpuno promenjene.

1. Kompozitni indikator 1: Komunikacija institucija sa građanima i privredom:
  - a. Direktna komunikacija sa nepoznatim sagovornikom mejlom
  - b. Direktna komunikacija sa nepoznatim sagovornikom telefonom
  - c. Direktna komunikacija sa poznatim sagovornikom mejlom
  - d. Dostupnost informacija od javnog značaja
2. Kompozitni indikator 2: Informativnog sajtova i društvenih mreža
  - a. Kvalitet sadržaja sajtova
  - b. Preglednost i dostupnost informacija na sajtovima
  - c. Ažurnost naloga na društvenim mrežama

**Grafikon: Komponenta 5 – vrednost indikatora**



Posmatrajući detaljnije možemo videti da su ministarstva „bolja“ u direktnoj (reaktivnoj) komunikaciji, nego li indirektnoj (proaktivnoj) komunikaciji.

**Vrednost prvog indikatora Komunikacija institucija sa građanima i privredom za 2023. godinu, koji prati kvalitet indirektno komunikacije sa korisnicima**, iznosi 82 boda. Možemo primetiti da je došlo do poboljšanja u ovoj oblasti jer je vrednost indikatora u 2022. godini bila 53, dok bi uporediva vrednost u 2023. godini bila 79<sup>3)</sup>. Rezultati pokazuju da ministarstva preferiraju direktnu komunikaciju mejlom sa po-

znatim udruženjem ili privrednikom, ali i telefonsku komunikaciju sa nepoznatim osobama. Naime, sva ministarstva su odgovorila na upućeni mejl od strane poznatog sagovornika, a 92% ministarstava je traženu informaciju dostavilo i nepoznatom sagovorniku u slučaju telefonskog poziva. Sa druge strane 68% ministarstava odgovara na pitanje nepoznatog privrednika koje je upućeno mejlom ili kroz formalni zahtev za informacije od javnog značaja te su ovo aspekti komunikacije koje bi u narednom periodu trebalo popraviti.

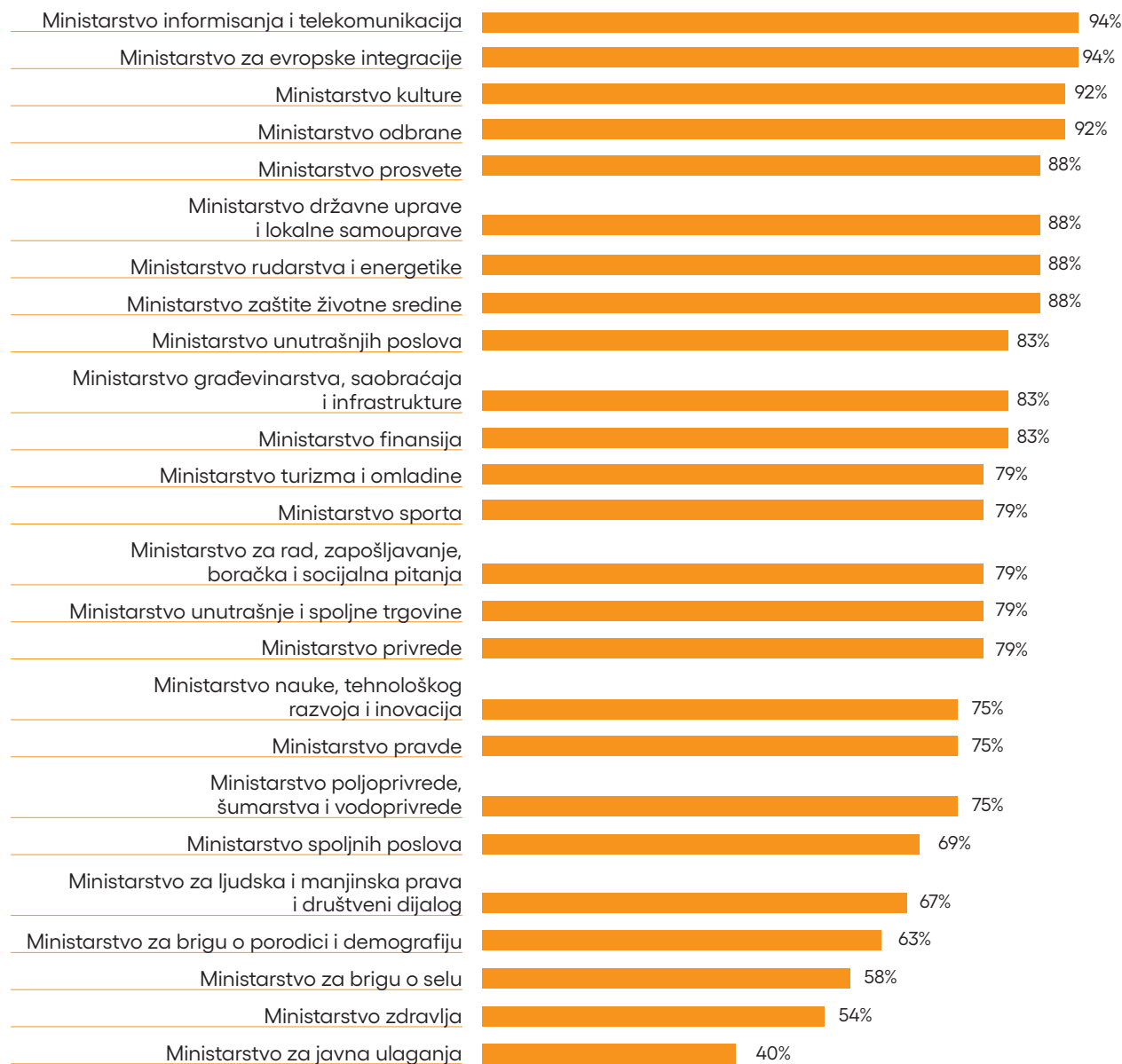
**Vrednost drugog indikatora Informativnost veb-sajtova i društvenih mreža, koji ocenjuje kvalitet indirektno komunikacije ministarstava sa građanima i privredom, u 2023. godini iznosi 73 boda.**

Naime, internet stranice i društvene mreže su se u praksi pokazale kao značajan medijum indirektno komunikacije prema građanima i privredi. Pod kvalitetom sajtova se podrazumeva ispunjavanje kriterijuma koji prate: a) sadržaj sajta poput dostupnosti ažurnih propisa, informatora o radu, aktuelnih projekata kao i adekvatne kontakt adrese za dodatna pitanja, ali i b) preglednosti sajtova u smislu lakoće pronalaska pomenutih informacija i dokumenata. U proseku 76% postavljenih kriterijuma je ispunjeno koji se tiču sadržaja sajtova, dok je u 67% slučajeva sajt ocenjen kao pregledan. Najčešći problem koji se uočavao je ažurnost veb-sajtova u pogledu propisa i vesti, kao i nedostupnosti spiska aktuelnih projekata. Sa druge strane kod društvenih mreža posmatrano je da li su ministarstva prisutna na Facebook-u i Instagramu kao mrežama koje su najviše korišćene, kao i koliko su ažurni u postavljanju informacija. Većina ministarstava uredno održava svoje naloge te ne čudi i visoka vrednost ovog indikatora od 77 poena.

Posmatrajući čitavu komponentu 5 prema ministarstvima Ministarstvo evropskih integracija i Ministarstvo informisanja i telekomunikacija su ostvarili najbolji rezultat sa 94% ispunjenosti svih indikatora, a slede ih Ministarstvo kulture i Ministarstvo odbrane sa 92%.

3) Zbog izmena u metodologiji. Više u metodološkom aneksu.

Grafikon: Komponenta 5 po ministarstvima





## Komponenta 6: Regulatorno opterećenje

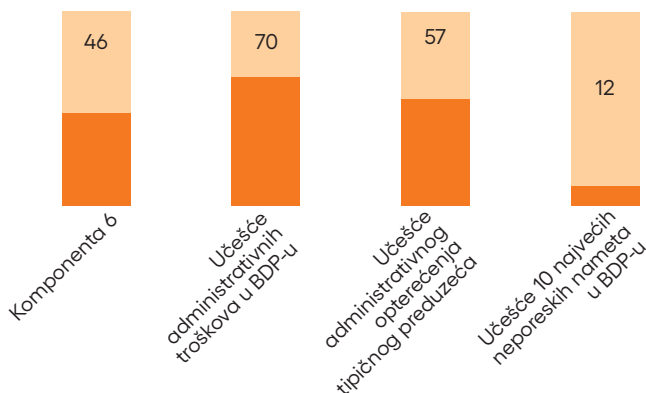
Gotovo svaki propis nameće direktne ili indirektno troškove prilagođavanja privrede te komponenta 6 upravo oslikava nivo administrativnog opterećenja sa kojima se privreda suočava. Administrativno opterećenje ne samo da stvara eksplicitne troškove poslovanja preduzećima već zahteva i da privrednici izdvoje svoje vreme kako bi ispoštovali sve administrativne obaveze što zapravo predstavlja vreme kada oni ne obavljaju svoju delatnost.

**Ukupna vrednost komponente 6 za 2023. godinu iznosi 46 od ukupno 100 bodova pokazujući da postoji prostor da se administrativno opterećenje privrede, bilo kroz direktne ili indirektno troškove, smanji.**

Ova komponenta sastoji se iz tri pojedinačna indikatora čije su vrednosti navedene na grafikonu ispod:

1. Učešće administrativnih troškova u BDP-u
2. Administrativno opterećenje tipičnog preduzeća
3. Učešće 10 najvećih neporeskih nameta u BDP-u

**Grafikon: Komponenta 6 – vrednost indikatora**



Posmatrajući detaljnije pojedinačne indikatore možemo zaključiti da iako učešće administrativnih troškova u BDP-u opada, opterećenje privrede je i dalje visoko.

**Prema procenama RSJP-a, u 2022. godini učešće administrativnih troškova u BDP-u iznosi 2.91% što je zapravo smanjenje za 0.04 procentna poena u odnosu na prošlo istraživanje.** Naime, prvi indikator učešća administrativnih troškova u BDP-u izračunava se na osnovu reprezentativne ankete privrede koja prikuplja podatke o najfrekventnijim procedurama koje privrednici svake godine prolaze. Ovo učešće se zatim prema kriterijumima RIS indikatora preračunava u indeksne poene, tako da vrednost ovog indikatora RIS-a iznosi 70 bodova (više u metodološkom aneksu).

**Posmatrajući tipično preduzeće u Srbiji administrativno opterećenje i to samo za 10 najfrekventnijih procedura iznosi 2.6% poslovnih prihoda.** Naime, administrativno opterećenje se razlikuje u zavisnosti od veličine preduzeća. Mikro i mala preduzeća često imaju relativno veći teret administrativnih procedura imajući u vidu da nemaju timove ljudi koji se bave usklađivanjem poslovanja sa regulativom. Zbog toga je za potrebe RIS izveštaja praćeno administrativno opterećenje tipskog preduzeća. Tipsko preduzeće definišemo kao mikro preduzeće, do 10 zaposlenih, koje je obveznik PDV-a i godišnje izdaje 500 faktura. Dodatno je definisana lista od 10 najfrekventnijih postupaka koje preduzeća moraju završiti svake godine. Na osnovu sprovedene ankete sa 58 knjigovodstvenih agencija, koja u proseku ima oko 30 mikro preduzeća za klijente određeni su prosečni godišnji troškovi mikro preduzeća za potrebe usklađivanja sa regulatornim zahtevima.

Navedeni iznos posmatramo u odnosu na prosečne poslovne prihode mikro preduzeća koji je u 2022. godini iznosio 16.711.940 RSD, odnosno nešto više od 142.000 evra, te učešće administrativnih zahteva iznosi 2.6% ukupnih prihoda preduzeća. Prema metodologiji RIS-a vrednost ovog indikatora je 57 od mogućih 100 bodova (više u metodološkom indeksu).

Administrativni zahtev	Prosečni godišnji trošak u rsd
Vođenje poslovnih knjiga na godišnjem nivou	164.615
Prosečna cena izrade finansijskog izveštaja	18.698
Obračun PDV-a i podnošenje poreske prijave	96.571
Obračuna i podnošenje poreske prijave za utvrđivanje poreza na dobit	21.812
Statusne promene (2 izmene na godišnjem nivou)	10.450
Prijave i odjave zaposlenih (6 puta na godišnjem nivou)	5.648
Izdavanje i primanje faktura putem SEF-a (500 faktura na godišnjem nivou)	35.365
Prijava za eko taksu (jednom godišnje)	6.000
Izrada dokumentacije za podnošenje zahteva za naknadu zbog privremene sprečenosti za rad (4 puta godišnje)	32.332
PPP PD pojedinačna poreska prijava o obračunatim porezima i doprinosima	50.417
<b>UKUPNO</b>	<b>441.908</b>

**Na kraju, učešće 10 najvećih neporeskih nameta koje plaća privreda u BDP-u u 2023. godini iznosi 1,1% BDP-a, što je smanjenje od 0,1 procentna poena u odnosu na 2022. godinu.** Naime, najveći neporeski namet privrede je doprinos za uređivanje građevinskog zemljišta sa naplaćenih preko 23

mlrd RSD, nakon čega slede naknade za priređivanje igara na sreću sa gotovo 18 mlrd RSD i naknada za korišćenje resursa i rezervi mineralnih sirovina sa oko 17 mlrd RSD. Prema metodologiji RIS-a vrednost ovog indikatora je 12 bodova što je poboljšanje za 2 boda u odnosu na 2022. godinu.

**Grafikon: Ukupno naplaćeni javni prihodi od 10 najvećih neporeskih dažbina, u mil RSD, 2023.**

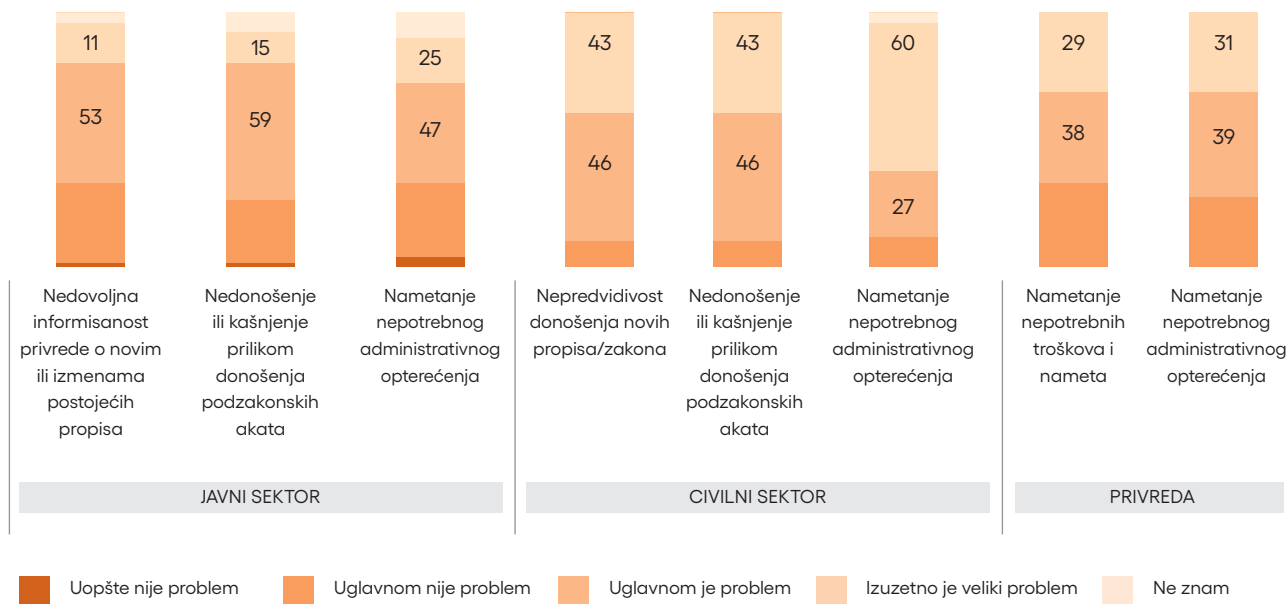


# Percepcija privrede o stanju regulatornog okruženja

Od 2019. godine NALED u saradnji sa IPSOS-om sprovodi istraživanje sa privredom, državnim ustanovama i organizacijama civilnog društva o kvalitetu javno-privatnog dijaloga i zakonodavnog procesa kako bi se stekao uvid o stanju, aktuelnim problemima i poboljšavanju kvaliteta javno-privatnog dijaloga i procesa usvajanja propisa. Ovogodišnje istraživanje obuhvatilo je reprezentativni uzorak od 269 privrednika, kao i 37 predstavnika organizacija civilnog društva i 53 predstavnika ustanova iz javnog sektora koji nisu reprezentativni, ali mogu pokazati pouzdane trendove kretanja.

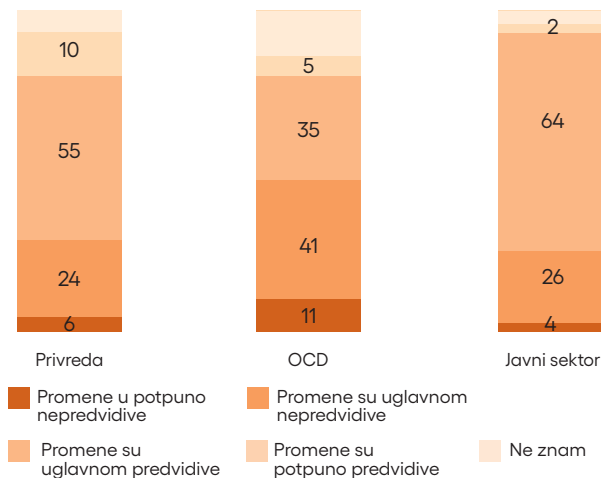
**Privreda, javni sektor i organizacije civilnog društva se slažu da je nepotrebno administrativno opterećenja najveći problem u regulatornom okruženju Srbije.** Naime, ovo navodi 70% privrede, 87% predstavnika OCD-a i 72% predstavnika javnih ustanova. Pored toga, 67% privrednika smatra da su i nepotrebni troškovi i nameti koji se nameću kroz propise značajan problem. Dalje, 89% civilnog sektora, identifikuje nepredvidivost donošenja propisa i nedonošenje i kašnjenje u donošenju podzakonskih akta kao glavne probleme u procesu donošenja zakona u Srbiji. Konačno, 64% javnog sektora dodaje i nedovoljnu informisanost privrede o novim propisima kao značajan problem koji remeti kvalitet konsultativnog procesa.

Grafikon: Najveći problemi u regulatornom okruženju u Srbiji



Kada je reč o predvidivosti i transparentnosti procesa pripreme propisa dok većina (52%) civilnog sektora smatra da su promene uglavnom ili u potpunosti nepredvidive, privreda i javni sektor većinski smatraju da uglavnom mogu predvideti regulatorne izmene (65 i 66% respektivno).

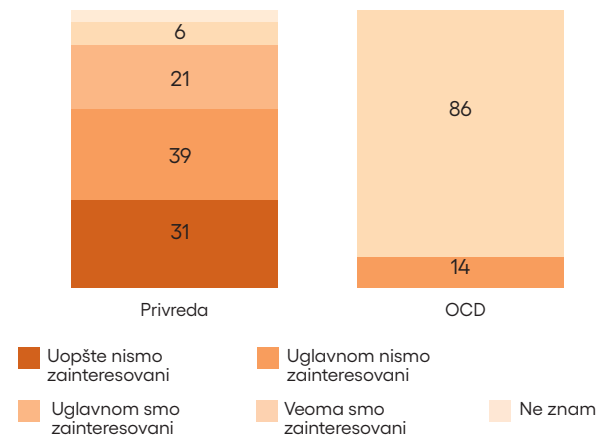
**Grafikon: U kojoj meri smatrate da se propisi/zakoni koji utiču na poslovno okruženje donose i menjaju na predvidiv način?**



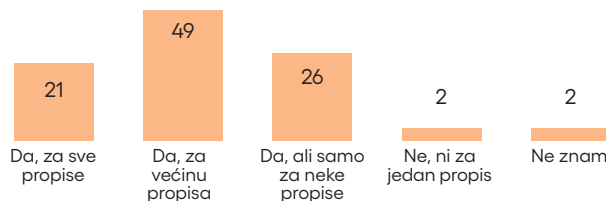
**Dok su svi predstavnici OCD zainteresovani su za dijalog za institucijama u pripremi propisa, svega 27% privrednika je zainteresovano za direktno uključivanje u pripremu propisa.** Ovi rezultati su logični imajući u vidu da je u pitanju reprezentativni uzorak privrede koji sadrži 65% mikro preduzeća koja nemaju kapacitete za dijalog sa državom.

**U 2023. godini, 90%, institucija koje su učestvovala u istraživanju navode da su u poslednjih godinu dana pripremale, donosile ili menjale propise, a većina njih (70%) je organizovala javne rasprave za većinu ili sve propise koji su pripremali.** Dodatno četvrtina institucija organizuje javne rasprave za neke propise koje priprema, a svega 2% nisu organizovali ni za jedan svoj propis.

**Grafikon: U kojoj meri ste zainteresovani za dijalog sa institucijama pri donošenju propisa u vezi sa delatnošću Vaše firme?**

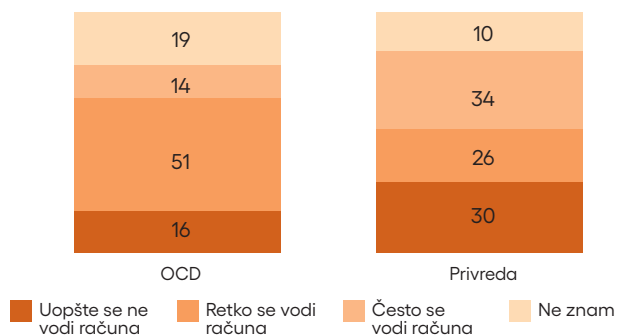


**Grafikon: Da li su organizovane javne rasprave tokom pripreme propisa, 2023.**



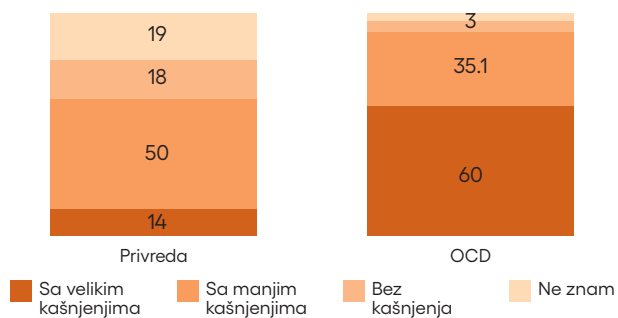
**Uprkos poboljšanju u stavovima koji se tiču predvidivosti regulatornog okruženja, i dalje više od polovine (56%) privrednika i dve trećine (67%) predstavnika organizacija civilnog društva smatra da se prilikom donošenja novih propisa delimično ili uopšte ne vodi računa o troškovima koji se nameću privredi.** Ovakvi rezultati predstavljaju poboljšanje percepcije privrede i civilnog sektora po ovom pitanju u odnosu na prošlu godinu kada je preko 60% privrede i 80% OCD-a smatralo isto. Slično pokazuju i rezultati Komponente 2 Kvalitet pripreme propisa koji pokazuju da su se analize efekata izrađivale za većinu propisa, ali je njihov kvalitet bio na upitnom nivou.

**Grafikon: Da li se prilikom donošenja propisa vodi računa o troškovima koji se nameću privredi?**



**Kada je reč o implementaciji propisa privreda i civilni sektor se slažu da je nedonošenje ili kašnjenje u donošenju podzakonskih akata veliki problem srpskog regulatornog okruženja.** Naime, rezultati istraživanja pokazuju da 95% anketiranih organizacija civilnog društva smatra da se kasni sa donošenjem podzakonskih akata, od čega 60% ocenjuje da su kašnjenja vrlo duga. Dalje, 64% privrednika smatra da podzakonska akta kasne, od čega 14% smatra da su kašnjenja vrlo duga. Ovi rezultati predstavljaju pogoršanje u odnosu na prethodnu godinu za oko 10 procentnih poena u percepciji i privrede i civilnog sektora. Ovakve stavove potvrđuju i rezultati Komponente 4 u RIS-u koja prati Ažurnost donošenja podzakonskih akata.

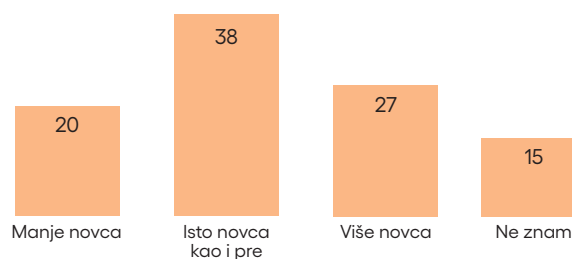
**Grafikon: Da li smatrate da se podzakonska akta donose u roku ili sa kašnjenjem? U %**



**Posmatrajući stavove o kretanju troškova implementacije propisa, privrednici imaju podeljena mišljenja o tome da li su se troškovi povećali ili smanjili tokom 2023. godine.**

Naveći deo privrede, njih 38% smatra da su administrativni troškovi ostali nepromenjeni, zatim 27% smatra da su troškovi povećali, dok 20% smatra da su se administrativni troškovi smanjili.

**Grafikon: Procena kretanja eksplicitnih troškova (novca) za usklađivanje poslovanja sa propisima, 2023. u odnosu na 2022. godinu**



# ANEKS 1: Pregled vrednosti RIS komponenti po ministarstvima

Iako se ministarstva u okviru RIS indeksa ne rangiraju, u tabeli ispod su sva ministarstva poređana po vrednosti pojedinačnih komponenti, što donekle može pokazati nivo

kvaliteta pripreme, donošenja i sprovođenja propisa po ministarstvima. Komponenta 6 se ne prati na nivou ministarstava, te se njena vrednost ne prikazuje u tabeli.

Ministarstva	Komponenta 1	Komponenta 2	Komponenta 3	Komponenta 4	Komponenta 5
Ministarstvo finansija	56.1	65.79	38.06	19.55	83.3
Ministarstvo privrede	70.0	N/A	N/A	24.44	79.2
Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede	40.6	72.50	40.63	5.00	75.0
Ministarstvo zaštite životne sredine	69.5	57.50	46.88	52.69	87.5
Ministarstvo građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture	52.3	67.72	52.34	28.22	83.3
Ministarstvo rudarstva i energetike	50.0	62.50	25.00	41.69	87.5
Ministarstvo unutrašnje i spoljne trgovine	50.0	N/A	N/A	70.00	79.2
Ministarstvo pravde	60.3	42.92	69.79	28.13	75.0
Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave	55.6	87.50	71.88	N/A	87.5
Ministarstvo za ljudska i manjinska prava i društveni dijalog	66.7	N/A	N/A	75.00	66.7
Ministarstvo unutrašnjih poslova	54.2	66.67	68.75	21.40	83.3
Ministarstvo odbrane	12.9	62.50	16.67	33.33	91.7
Ministarstvo spoljnih poslova	51.4	N/A	N/A	N/A	68.8
Ministarstvo za evropske integracije	0.0	N/A	N/A	N/A	93.8
Ministarstvo prosvete	76.2	49.92	65.83	N/A	87.5
Ministarstvo zdravlja	65.0	51.25	68.75	25.89	54.2
Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja	61.2	63.33	68.75	24.25	79.2
Ministarstvo za brigu o porodici i demografiju	0.0	N/A	N/A	22.22	62.5
Ministarstvo sporta	0.0	N/A	N/A	64.29	79.2
Ministarstvo kulture	47.6	45.00	68.75	62.50	91.7
Ministarstvo za brigu o selu	N/A	N/A	N/A	N/A	58.3
Ministarstvo nauke, tehnološkog razvoja i inovacija	50.0	N/A	N/A	50.00	75.0
Ministarstvo turizma i omladine	50.0	N/A	N/A	83.33	79.2
Ministarstvo informisanja i telekomunikacija	75.7	53.33	39.58	21.97	93.8
Ministarstvo za javna ulaganja	N/A	N/A	N/A	75.00	39.7
Kabineti ministara bez portfelja	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A

## ANEKS 2: Zakoni relevantni za pristupanje EU

U okviru svojih šest komponenti RIS je u 2023. godini obuhvatio ukupno 238 izmena i dopuna Zakona od čega je 64 relevantno u procesu pregovora Srbije za članstvo u Evropskoj uniji, i nalazi se u Nacionalnom programu za

usvajanje pravnih tekovina Evropske unije 2022-2025 (NPAA). NPAA 2022-2025. predviđa donošenje ili izmenu oko 300 zakona kojim bi se propisi usaglasili sa propisima EU.

*Tabela: Spisak zakona relevantnih za proces pregovora koji se prate u RIS-u*

#	Zakoni koji se prate u RIS-u a nalaze se u NPAA 2022-2025	Klaster (Poglavlje)
1	Zakon o visokom savetu sudstva	1 (23)
2	Zakon o izmenama Zakona o organizaciji i nadležnosti državnih organa u suzbijanju organizovanog kriminala, terorizma i korupcije	1 (23, 24)
3	Zakon o javnom tužilaštvu	1 (23, 24)
4	Zakon o izmenama Zakona o organizaciji i nadležnosti državnih organa za borbu protiv visokotehnološkog kriminala	1 (24) 2 (7)
5	Zakon o izmenama Zakona o organizaciji i nadležnosti državnih organa u postupku za ratne zločine	1 (23)
6	Zakon o uređenju sudova	1 (23)
7	Zakon o elektronskim komunikacijama	3 (10)
8	Zakon o bezbednosti i zdravlju na radu	3 (19)
9	Zakon o izmenama i dopunama Zakona o upravljanju otpadom	4 (27)
10	Zakon o izmenama i dopunama Zakona o podsticajima u poljoprivredi i ruralnom razvoju	5 (11)
11	Zakon o izmenama i dopunama Zakona o korišćenju obnovljivih izvora energije	4 (15)
12	Zakon o izmenama i dopunama Zakona o vazдушnom saobraćaju	4 (14)
13	Zakon o izmenama i dopunama Zakona o energetici	4 (15)
14	Zakon o izmenama i dopunama Zakona o planiranju i izgradnji	2 (3) 4 (15)
15	Zakon o izmenama i dopunama Zakona o železnici	4 (14, 21)
16	Zakon o interoperabilnosti železničkog sistema	4 (14, 21)
17	Zakon o izmenama i dopunama Zakona o zapošljavanju stranaca	2 (2)

18	Zakon o izmenama i dopunama Zakona o strancima	1 (24)
19	Zakon o izmenama i dopunama Zakona o akcizama	3 (16)
20	Zakon o izmenama i dopunama Zakona o bezbednosti saobraćaja na putevima	4 (14, 21)
21	Zakon o izmenama i dopunama Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju	2 (2) 3 (19)
22	Zakon o javnom informisanju i medijima	1 (23) 2 (3)
23	Zakon o elektronskim medijima	1 (23) 2 (3) 3 (10)
24	Zakon o izmenama i dopunama Zakona o budžetskom sistemu	1 (23) 3 (17)
25	Zakon o izmenama i dopunama Zakona o duvanu	2 (28)
26	Zakon o dopuni Zakona o javnim medijskim servisima	1 (23) 2 (3)
27	Zakon o izmenama i dopunama Zakona o zdravstvenom osiguranju	2 (2, 28) 3 (19)
28	Zakon o izmenama Zakona o porezu na dohodak građana	3 (16)
29	Zakon o izmenama i dopunama Zakona o javnim nabavkama	1 (5)
30	Zakon o izmenama i dopunama Zakona o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja	1 (23)
31	Zakon o tržištu kapitala	2 (6, 9)
32	Zakon o porezu na dodatu vrednost	3 (16) 5 (33)
33	Zakon o carinskoj tarifi	3 (29)
34	Zakon o rokovima izmirenja novčanih obaveza u komercijalnim transakcijama	3 (20)
35	Carinski zakon	3 (29)
36	Zakon o deviznom poslovanju	2 (4)
37	Zakon o porezu na dobit pravnih lica	3 (16)
38	Zakon o poreskom postupku i poreskoj administraciji	3 (16) 5 (33)



39	Zakon o privrednim društvima	2 (6)
40	Zakon o postupku registracije u APR	2 (6)
41	Zakon o opštoj bezbednosti proizvoda	2 (28)
42	Zakon o trgovini	2 (28)
43	Zakon o spoljnotrgovinskom poslovanju	6 (30)
44	Zakon o zaštiti potrošača	2 (28)
45	Zakon o predmetima opšte upotrebe	2 (1)
46	Zakon o radu	2 (2) 3 (19)
47	Zakon o zapošljavanju i osiguranju za slučaj nezaposlenosti	2 (2) 3 (19)
48	Zakon o informacionoj bezbednosti	3 (10)
49	Zakon o turizmu	2 (28)
50	Zakon o izvršenju i obezbeđenju	1 (23, 24)
51	Zakon o zaštiti konkurencije	2 (8)
52	Zakon o ambalaži i ambalažnom otpadu	4 (27)
53	Zakon o proceni uticaja na životnu sredinu	4 (27)
54	Zakon o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađivanja životne sredine	4 (27)
55	Zakon o zaštiti vazduha	4 (27)
56	Zakon o lekovima i medicinskim sredstvima	2 (1)
57	Zakon o poljoprivredi i ruralnom razvoju	5 (11)
58	Zakon o uređenju tržišta poljoprivrednih proizvoda	5 (11)
59	Zakon o bezbednosti hrane	5 (12)
60	Zakon o poljoprivrednom zemljištu	2 (4)
61	Zakon o vinu i drugim proizvodima od grožđa i vina	5 (11)
62	Zakon o reproduktivnom materijalu šumskog drveća	5 (12)
63	Zakon o zaštiti prirode	4 (27)
64	Zakon o lekovima	2 (28)

## ANEKS 3: Metodološki aneks

Regulatorni Indeks Srbije čini 25 indikatora koji formiraju šest komponenti: 1) Predvidivost donošenja propisa 2) Kvalitet pripreme propisa, 3) Uključenost zainteresovane javnosti u pripremu propisa, 4) Ažurnost sprovođenja zakona, 5) Responsivnost institucija – Dostupnost informacija, 6) Regulatorno opterećenje. Svaka od šest komponenti sadrži od dva do četiri pojedinačna indikatora koji opisuju jedan segment regulatornog procesa od-

nosno aspekt regulatornog okruženja. Izvori podataka korišćeni za formiranje RIS-a su sajt Skupštine Republike Srbije, sajtovi i društvene mreže ministarstava, sajt Vlade RS, podaci dobijeni od Republičkog sekretarijata za javne politike i Uprave za trezor, kao i portal eKonsultacije. Metodologija obračuna indikatora sa napomenama o ovogodišnjim metodološkim izmenama prikazana je u tabelama ispod.

KOMPONENTA 1: PREDVIDIVOST DONOŠENJA PROPISA			
Indikatori	Parametri	Formula	Metodološka izmena u 2023. u odnosu na 2022.
1. Ispunjenost plana zakonodavnih aktivnosti	A - Ukupan broj zakona i izmena i dopuna zakona predviđen za usvajanje u tekućoj godini B - Broj usvojenih zakona i izmena i dopuna zakona koji su bili predviđeni za usvajanje u tekućoj godini	$B/A \times 100$	
2. Učešće planiranih propisa	A - Ukupan broj zakona i izmena i dopuna zakona usvojenih u tekućoj godini B – Ukupan broj usvojenih zakona i izmena i dopuna zakona koji nisu planirani u poslednje dve godine	$100 - B/A \times 100$	*Izmenjeno Za parametar B produžen rok posmatranja na dve godine
3. Ispunjenost Programa Vlade (APSPV)	A - Broj usvojenih propisa B - Koeficijent docnje = $1 - 0.1 \times$ broj kvartala docnje C - Ponder = Broj usvojenih propisa / Broj propisa predviđen za usvajanje do posmatranog kvartala	$\Sigma A \times B \times C$	*Novo
4. Učestalost izmena i dopuna zakona	A – Broj izmena i dopuna zakona u jednoj godini B – Broj izmena i dopuna zakona u jednoj godini koji se posmatra nužnim; B=10 C – koeficijent nepredvidljivosti; C=1,49	$100 - (A-B) \times C$	*Izmenjeno Uveden parametar B – nužne izmene propisa

KOMPONENTA 2: KVALITET PRIPREME PROPISA			
Indikatori	Parametri	Formula	Metodološka izmena u 2023. u odnosu na 2022.
1. Zastupljenost analize efekata propisa	A - Broj zakona i izmena i dopuna zakona koji su doneti u tekućoj godini B - Broj zakona i izmena i dopuna zakona koji su doneti u tekućoj godini koje je pratila analiza efekata propisa	$B/A*100$	
2. Sadržaj analize efekata propisa	A - Broj nacrtu zakona i izmena i dopuna zakona koji su stigli na mišljenje RSJP-u B - Broj nacrtu zakona i izmena i dopuna zakona koji su stigli na mišljenje RSJP-u koje je pratila potpuna analiza efekata propisa C - Broj nacrtu zakona i izmena i dopuna zakona koji su stigli na mišljenje RSJP-u koje je pratila delimična analiza efekata propisa	$0.3*(C/A)*100+ (B/A)*100$	
3. Kvantifikacija efekata propisa	A - Broj nacrtu zakona i izmena i dopuna zakona koji su stigli na mišljenje RSJP-u B - Broj nacrtu zakona i izmena i dopuna zakona koji su stigli na mišljenje RSJP-u u čijoj analizi efekata su kvantifikovani efekti i privatnog i javnog sektora C - Broj nacrtu zakona i izmena i dopuna zakona koji su stigli na mišljenje RSJP-u u čijoj analizi efekata su kvantifikovani efekti samo jednog od dva sektora (privatnog ili javnog)	$0.5*(C/A)*100+ (B/A)*100$	*Izmenjeno Uvedeno posmatranje troškova privatnog i javnog sektora, umesto objedinjenih troškova
4. Kvalitet obrazloženja osnovnih pravnih instituta	A <sub>i</sub> –Stepen kvaliteta obrazloženja koji se daju prilikom promene zakona koji se određuje po sledećim kriterijumima za svaki od posmatranih zakona (i) - Ako je dve trećine ili više članova u obrazloženju je prepisano iz propisa = 0; - Ako je između jedne i dve trećine članova u obrazloženju prepisano iz propisa = 50 Ako je manje od jedne trećine članova u obrazloženju prepisano iz propisa = 100	Prosek A <sub>i</sub>	*Novo

KOMPONENTA 3: UKLJUČENOST ZAINTERESOVANE JAVNOSTI U PRIPREMU PROPISA			
Indikatori	Parametri	Formula	Metodološka izmena u 2023. u odnosu na 2022.
1. Transparentnost procesa izrade nacrtu zakona	Za svaki zakon (i) određuje se da li ispunjava kriterijume: Ai - Da li je javno objavljen početak izrade nacrtu novog zakona (Jeste – 25 poena; Nije – 0 poena); Bi - Da li je javno dostupan nacrt zakona (Jeste – 25 poena; Nije – 0 poena); Ci - Da li je javno objavljen/dostupan sastav radne grupe za izradu zakona (Jeste – 25 poena; Nije – 0 poena); Di - Da li je javno dostupna informacija ko je kontakt osoba ispred radne grupe (Jeste – 25 poena; Nije – 0 poena);	Prosek (Ai+Bi+Ci+Di)	*Novo
2. Zastupljenost javnih rasprava i konsultacija	A - Ukupan broj donetih zakona u Narodnoj skupštini koji utiču na privredno okruženje B - Ukupan broj donetih izmena i dopuna zakona u Narodnoj skupštini koji utiču na privredno okruženje C - Ukupan broj održanih javnih rasprava koje su trajale minimum 20 dana u odnosu na broj donetih zakona koji utiču na privredno okruženje D - Ukupan broj održanih javnih rasprava koje su trajale minimum 20 dana u odnosu na broj donetih izmena i dopuna zakona koji utiču na privredno okruženje	$0.5(C/A) * 100 + 0.5(D/B/2) * 100$	*Izmenjeno Uveden zakonski minimum trajanja javne rasprave od 20 dana.
3. Kvalitet izveštaja sa javne rasprave	A – Ukupan broj javnih rasprava u godini; B – Zbir ocena kvaliteta javnih rasprava; Kriterijumu za ocenu kvaliteta: 1. Da li su u izveštaju navedeni predlozi koji su dobijeni; 2. Broj prihvaćenih predloga ili koji predlozi koji su prihvaćeni; 3. Broj odbijenih predloga ili koji predlozi koji su odbijeni; 4. Da li postoje objašnjenja prihvatanja/odbijanja predloga; 5. Da li su navedene imena ili organizacije iz kojih dolaze učesnici javnih rasprava i konsultacija; 6. Da li su navedena imena ili organizacije iz kojih dolaze članovi radne grupe; Ukoliko izveštaj sadrži više od 2/3 elemenata dobija pozitivnu ocenu kvaliteta, ukoliko sadrži najmanje 1/3 informacija izveštaj dobila ocenu delimičnog kvaliteta, ukoliko sadrži manje od 1/3 informacija izveštaj dobija ocenu da nije kvalitetan.	$B/A * 100$	*Novo
4. Kvalitet parlamentarne diskusije o zakonima	Za svaki zakon (i) se ocenjuju sledeći kriterijumi: Ai – Da li je organizovano javno slušanje o zakonu = 50; Bi- Trajanje period između ulaska zakona u proceduru do usvajanja: Manje od 15 dana = 0, Između 15 i 30 dana = 25, Više od mesec dana = 50;	Prosek (Ai + Bi)	*Novo

KOMPONENTA 4: AŽURNOST SPROVOĐENJA ZAKONA			
Indikatori	Parametri	Formula	Metodološka izmena u 2023. u odnosu na 2022.
1. Zastupljenost usvojenih podzakonskih akata	A - Broj podzakonskih akata koje je trebalo doneti u tekućoj godini B - Broj usvojenih podzakonskih akata donetih u tekućoj godini	$B/A*100$	
2. Kašnjenje podzakonskih akata	A - Broj podzakonskih akata koje je trebalo doneti u tekućoj godini B - Broj usvojenih podzakonskih akata donetih u zakonski predviđenom roku u tekućoj godini C - Broj usvojenih podzakonskih akata donetih u tekućoj godini sa zakašnjenjem manjim od 3 meseca	$0.3*(C/A)*100+(B/A)*100$	
3. Ažurnost u davanju mišljenja na odredbe zakona od strane ministarstava	Ai - Za svako ministarstvo (i) prati se ažurnost u davanju svakog pojedinačnog mišljenja o primeni odredbi zakona ministarstava po sledećim kriterijumima. - Mišljenje je dato za manje od 15 dana = 100, - Mišljenje je dato u roku od 15 do 30 dana = 50, - Mišljenje nije dato u zakonskom roku ili uopšte nije dato = 0;	Prosek Ai	*Novo

KOMPONENTA 5: RESPONSIVNOST INSTITUCIJA - DOSTUPNOST INFORMACIJA			
Indikatori	Parametri	Formula	Metodološka izmena u 2023. u odnosu na 2022.
<b>1. Komunikacija institucija sa građanima i privredom</b>			
PI1: Direktna komunikacija - mystery shopper (mejlom)	A - Ukupan broj ministarstava kojima je poslat upit od strane nepoznatog privrednog subjekta B - Broj uredno dobijenih odgovora od strane ministarstava na upit nepoznatog privrednog subjekta	B/A*100	
PI2: Direktna komunikacija – mystery shopper (telefonom)	A - Ukupan broj ministarstava koji su kontaktirani od strane nepoznatog privrednog subjekta B - Broj uredno dobijenih odgovora od strane ministarstava na upit nepoznatog privrednog subjekta	B/A*100	*Novo
PI3: Dostupnost informacija od javnog značaja	A - Ukupan broj ministarstava kojima je poslat zahtev za pristup informacijama od javnog značaja B - Broj uredno dobijenih odgovora od strane ministarstava po osnovu poslanih zahteva	B/A*100	
PI4: Direktna komunikacija sa poznatim sagovornikom (mejlom)	A - Ukupan broj ministarstava kojima je poslata molba od strane privrednog udruženja B - Broj uredno dobijenih odgovora od strane ministarstava na molbu privrednog udruženja	B/A*100	
<b>2. Informativnost vebajta i društvenih mreža</b>			
PI5: Kvalitet sadržaja sajtova	A <sub>i</sub> – Ocena svakog ministarstva (i) po sledećim kriterijumima: - Da li web prezentacija sadrži propise koji se mogu preuzeti (Da – 25 poena; Delimično – 12,5 poena); - Da li je ažuriran informator o radu na web prezentaciji (Ažuriran u toku poslednjih godinu dana – 25 poena) - Da li prezentacija sadrži spisak aktuelnih projekata (Da – 25 poena) - 4. Da li web prezentacija sadrži adekvatan kontakt (postoje e-mail kontakti na nivou kabineta i sektora unutar ministarstva – 25 poena; Postoji opšti kontakt e-mail i/ili forma za kontaktiranje – 12,5 poena)	Prosek A <sub>i</sub>	
PI6: Preglednost i dostupnost informacija na sajtovima	A <sub>i</sub> – Ocena svakog ministarstva (i) po sledećim kriterijumima: - Da li su najvažniji sadržaji (propisi, kontakt, projekti, informator o radu) u vidnom polju (najviše jedan skrol i najviše dva klika). Ukoliko su svi sadržaji u vidnom polju – ocena 50, ukoliko su potrebna 2 i 3 skrola/klika – ocena 25) - 2. Da li je sajt ažuran (dostupne su poslednje verzije propisa, vesti se redovno ažuriraju). Sve ažurno – ocena 50, propisi ili vesti nisu ažurni – ocena 25	Prosek A <sub>i</sub>	

PI7: Ažurnost naloga na društvenim mrežama	<p>Ai- Ocenjuju se nalozi ministarstava (i) na Facebook-u i Instagramu po sledećim kriterijumima:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Ministarstvo ima naloge na obe društvene mreže i najmanje 24 objavljena posta (dva mesečno) u prethodnih godinu dana – 100 bodova</li> <li>- Ministarstvo ima samo jedan nalog, ili ima oba naloga, a nisu ažurni (između 1 i 2 objave mesečno – između 12 i 24 objave na godišnjem nivou) – 50 poena</li> <li>- Ministarstvo ima samo jedan ili ima oba naloga, a nisu ažurni (manje od 12 objava tokom godinu dana) –25 poena.</li> <li>- Ministarstvo nema naloge – 0 poena</li> </ul>	Prosek Ai	*Novo
--	--	-----------	-------

KOMPONENTA 6: REGULATORNO OPTEREĆENJE			
Indikatori	Parametri	Formula	Metodološka izmena u 2023. u odnosu na 2022.
1. Učešće administrativnih troškova u BDPu	A - Ukupan % administrativnih troškova u BDP-u po postavljenim intervalima: Do 2% = 100, a 5% i više = 0. U opsegu od 2% do 5% uzima se proporcionalna vrednost.	A	
2. Administrativno opterećenje tipskog preduzeća	A - % administrativnih troškova 10 zahteva u odnosu na prosečne ukupne poslovne prihode. Do 2% = 0, a 3.5% i više = 100. U opsegu od 2% do 3.5% uzima se proporcionalna vrednost.	100 – A	*Novo
3. Učešće neporeskih nameta u BDPu	A - % sume 10 najizdašnijih neporeskih nameta u BDP-u po postavljenim intervalima: do 0.25% = 100, od 1.25% = 0. U opsegu od 0.25 do 1.25% se uzima proporcionalna vrednost.	A	*Izmenjeno Posmatraju se samo neporeski nameti koje privreda plaća umesto svih neporeskih nameta.

© 2024 NALED  
Makedonska 30/VII, 11000 Beograd, Srbija  
011 33 73 063, [naled@naled.rs](mailto:naled@naled.rs)  
[www.naled.rs](http://www.naled.rs)

