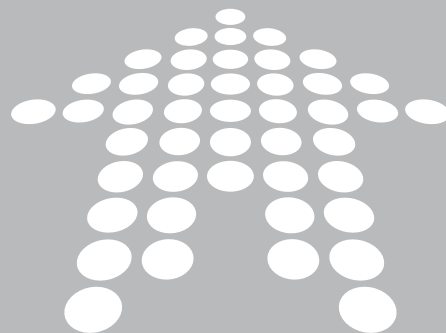




NALED

SIVA KNJIGA 17

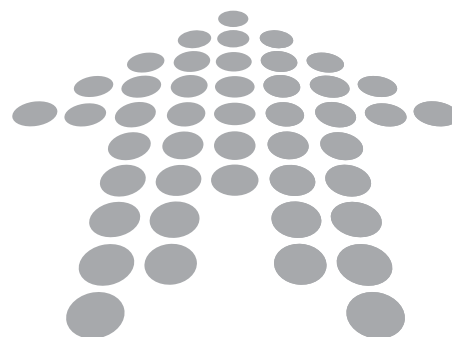
*Preporuke za uklanjanje administrativnih
prepreka poslovanju u Srbiji 2025/26.*





SIVA KNJIGA 17

*Preporuke za uklanjanje administrativnih
prepreka poslovanju u Srbiji 2025/26.*



*Ovu publikaciju posvećujemo sećanju na
prof. dr Dušana Vujovića - Reformatora i predsednika
Naučnog veća NALED-a, čiji doprinos neće biti zaboravljen.*



NALED

Izvršni odbor
Executive Board



© 2025 NALED. Ovu publikaciju je pripremio stručni tim Izvršne kancelarije pod pokroviteljstvom Izvršnog odbora NALED-a, i uz podršku Vlade Kraljevine Švedske u okviru Projekta za odgovorno upravljanje. Analize, tumačenja i zaključci izneti u ovoj publikaciji ne moraju nužno odražavati stavove članova Izvršnog odbora i drugih organa NALED-a, ili partnera koji su podržali njenu izradu. Svi naponi 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.

POZDRAVNA REČ	10
PREGLED SPROVEDENIH REFORMI U 2024. GODINI	12
OSVRT NAUČNOG VEĆA	15
100 PREPORUKA SIVE KNJIGE	21
1. MINISTARSTVO FINANSIJA	22
1.1 SMANJITI FISKALNO OPTEREĆENJE NAJNIŽIH ZARADA	22
1.2 UKINUTI OBAVEZU DOKAZIVANJA TROŠKOVA PREVOZA	23
1.3 UVESTI OBJEDINJENU NAPLATU POREZA I DOPRINOSA ZA PREDUZETNIKE I AUTOMATIZOVATI UPIS STAŽA	24
1.4 UKINUTI OBAVEZU SAČINJAVANJA I DOSTAVLJANJA POPDV OBRASCA	25
1.5 PROPISATI KRAĆI ROK ZA POVRAĆAJ VIŠE PLAĆENOG PDV-A I DUŽI ROK ZA PODNOŠENJE PORESKE PRIJAVE	26
1.6 UJEDNAČITI KAZNENU POLITIKU U PRIMENI ZAKONA O RAČUNOVODSTVU	27
1.7 UREDITI POSTUPAK EKSPROPRIJACIJE	28
1.8 OMOGUĆITI ELEKTRONSKO PLAĆANJE SVIH NEPORESKIH NAMETA	29
1.9 PRIMENITI PROPORCIONALNO SANKCIONISANJE PRILIKOM INSPEKCIJSKOG NADZORA	30
1.10 RASPODELITI DEO PRIHODA OD NAKNADE ZA VODE LOKALNIM SAMOUPRAVAMA	31
1.11 ADMINISTRATIVNO RASTERETITI POSTUPANJE SA ELEKTRONSKIM FAKTURAMA	32
1.12 PROPISATI VISINU FIRMARINE TAKO DA NE UGROŽAVA POSLOVANJE POŠTANSKIH OPERATERA	33
1.13 OLAKŠATI I POJEFTINITI ELEKTRONSKO PLAĆANJE POREZA NA IZDAVANJE NEPOKRETNOSTI	34
1.14 OPTIMIZOVATI PRAGOVE I POSTUPKE U VEZI SA OPOREZIVANJEM PAUŠALACA	35
1.15 UVESTI PODSTICAJE ZA RAZVOJ BEZGOTOVINSKIH PLAĆANJA	36
1.16 OMOGUĆITI IZDAVANJE OBJEDINJENOG UVERENJA O PLAĆENIM POREZIMA I USPOSTAVITI E-KALKULATOR ZATEZNE KAMATE	37
1.17 KORISTITI PODATKE MASOVNE PROCENE VREDNOSTI NEPOKRETNOSTI KOD OPOREZIVANJA IMOVINE	38
1.18 UNAPREDITI PORESKE PROCEDURE ZA TRANSAKCIJE PRENOSA DIGITALNE IMOVINE	39
1.19 OMOGUĆITI IZDAVANJE FISKALNIH RAČUNA ISKLJUČIVO ELEKTRONSKIM PUTEM	40
1.20 OMOGUĆITI JEDNOSTAVNIJU PROCEDURU ZA UVOZ UZORAKA ROBE ZA LABORATORIJSKA ISPITIVANJA	41
2. MINISTARSTVO PRIVREDE	42
2.1 ZAKONSKI UREDITI OBLAST ZANATSTVA	42
2.2 SPREČITI ODUZIMANJE PRIVATNE SVOJINE PO OSNOVU ČLANA 95 RANIJEG ZAKONA O ZADRUGAMA	43
2.3 CENTRALIZOVATI EVIDENCIJE U APR-U	44
2.4 OMOGUĆITI PRINUDNU LIKVIDACIJU UZ POŠTOVANJE PRAVILA O OGRANIČENOJ ODGOVORNOSTI ČLANOVA DRUŠTAVA KAPITALA	45
2.5 PROPIŠATI FIKSNI IZNOS NAKNADE NOSIOCIMA AUTORSKOG I SRODNIH PRAVA ZA ODREĐENE KATEGORIJE TEHNIČKIH UREĐAJA I REVIDIRATI VISINU TARIFA ZA KABLOVSKO REEMITOVANJE	46
3. MINISTARSTVO ZDRAVLJA	47
3.1 INTEGRISATI SISTEME PRIVATNIH I DRŽAVNIH PRUŽALACA ZDRAVSTVENIH USLUGA	47
3.2 USPOSTAVITI JEDINSTVENI ELEKTRONSKI ZDRAVSTVENI KARTON I EVIDENCIJU RESURSA U ZDRAVSTVU	48
3.3 OMOGUĆITI KORIŠĆENJE E-UPUTA I LEKARIMA SPECIJALISTIMA	49
3.4 UNAPREDITI POSTUPAK IZMENA I DOPUNA (VARIJACIJA) DOZVOLE ZA LEK	50
3.5 OLAKŠATI I UBRZATI UVOZ NEREGISTROVANOG LEKA	51
3.6 OMOGUĆITI EFIKASNIJE OSNIVANJE I OBAVLJANJE DELATNOSTI ZDRAVSTVENIH USTANOVA	52
3.7 UVESTI SISTEM E-BOLOVANJA	53
3.8 POJEDNOSTAVITI UVOZ NEREGISTROVANIH MEDICINSKIH SREDSTAVA ZA POTREBE ISTRAŽIVANJA I RAZVOJA	54
3.9 OMOGUĆITI SPROVOĐENJE KLINIČKIH ISPITIVANJA ZA NAPREDNE TERAPIJE U SRBIJI	55
3.10 UNAPREDITI PROCEDURU NABAVKE LEKOVA ZA RETKE BOLESTI	56
4. MINISTARSTVO ZA RAD, ZAPOSŁJAVANJE, BORAČKA I SOCIJALNA PITANJA	57
4.1 ZAKONSKI UREDITI RAD VAN PROSTORIJA POSLODAVCA	57
4.2 OMOGUĆITI OTKAZ UGOVORA O RADU ZBOG OZBIJNO NARUŠENIH ODNOSA	58
4.3 UREDITI FLEKSIBILNE I SEZONSKO OBLIKE RADNOG ANGAŽOVANJA	59
4.4 UREDITI INSTITUT PROBNOG RADA	60
4.5 PROPISATI FLEKSIBILNIJE KORIŠĆENJE GODIŠNJEG ODMORA	61

4.6	OMOGUĆITI ELEKTRONSKO ČUVANJE I DOSTAVLJANJE DOKUMENATA IZ RADNO PRAVNIH ODNOSA	62
4.7	PRECIZNIJE UREDITI OTKAZ UGOVORA O RADU U PROSTORIJAMA POSLODAVCA	63
4.8	USVOJITI PROGRAM ZA RAZVOJ SOCIJALNOG PREDUZETNIŠTVA I OBEZBEDITI USLOVE ZA PUNU PRIMENU ZAKONA	64
4.9	OMOGUĆITI AUTOMATSKO OBAVEŠTAVANJE INSPEKCIJE RADA O POČETKU RADA PRIVREDNOG SUBJEKTA I OGRANKA	65
5.	MINISTARSTVO GRAĐEVINARSTVA, SAOBRAĆAJA I INFRASTRUKTURE	66
5.1	UBRZATI I DIGITALIZOVATI POSTUPAK OZAKONJENJA	66
5.2	UKINUTI NADLEŽNOST REVIZIONE KOMISIJE U POSTUPCIMA KONTROLE PRIVATNIH INVESTICIJA	67
5.3	USPOSTAVITI DIGITALNU PLATFORMU ZA IZRADU I OBJAVLJIVANJE PLANSKIH DOKUMENATA (E-PROSTOR)	68
5.4	OMOGUĆITI EFIKASNIJE IZDAVANJE DOZVOLA ZA KRETANJE TERETNIH VOZILA	69
5.5	POJEDNOSTAVITI PROCEDURU POSTAVLJANJA PUNJAČA ZA ELEKTRIČNA VOZILA	70
5.6	USPOSTAVITI EFIKASAN MEHANIZAM ZA UTVRĐIVANJE I UPIS SVOJINSKIH PRAVA	71
6.	MINISTARSTVO PRAVDE	72
6.1	SMANJITI VISOKE I UKINUTI NEPOTREBNE SUDSKE TAKSE	72
6.2	OMOGUĆITI ELEKTRONSKO POSTUPANJE U SUDSKIM POSTUPCIMA	73
6.3	UKINUTI OBAVEZU PODNOŠENJA ZAHTEVA ZA UVID I FOTOKOPIRANJE SPISA PREDMETA ZA STRANKE U POSTUPKU	74
6.4	PROPISATI REŽIM U KOME NASTUPA OTPIS DUGOVA FIZIČKIM LICIMA	75
6.5	OBEZBEDITI OBJEDINJENU EVIDENCIJU UGOVORA O RASPOLAGANJU POKRETNOM IMOVINOM	76
6.6	PROPISATI OBAVEZU DOSTAVE U E-SANDUČE AKATA I DOPISA U PREKRŠAJNIM I DRUGIM SUDSKIM POSTUPCIMA	77
7.	MINISTARSTVO POLJOPRIVREDE, ŠUMARSTVA I VODOPRIVREDE	78
7.1	DIGITALIZOVATI VOĐENJE KNJIGE POLJA I REGISTRA PODSTICAJA U POLJOPRIVREDI	78
7.2	UNAPREDITI PRAVNI OKVIR ZA RAZVOJ ORGANSKE PROIZVODNJE	79
7.3	OMOGUĆITI KORIŠĆENJE POLJOPRIVREDNOG ZEMLJIŠTA ZA BRZORASTUĆE ENERGETSKE ZASADE	80
7.4	SMANJITI ADMINISTRATIVNO I FINANSIJSKO OPTEREĆENJE PČELARA	81
7.5	UKINUTI OBAVEZU PRIBAVLJANJA VETERINARSKO-SANITARNIH USLOVA ZA UVOZ ILI TRANZIT POŠILJAKA	82
7.6	REŠITI PROBLEM PASA LUTALICA I ODŠTETNIH ZAHTEVA	83
7.7	SMANJITI KARBONSKI OTISAK U POLJOPRIVREDNOJ PROIZVODNJI I PODRŽATI KONCEPT REGENERATIVNE POLJOPRIVREDE	84
8.	MINISTARSTVO ZAŠTITE ŽIVOTNE SREDINE	85
8.1	USPOSTAVITI ZELENI FOND KAO SAMOSTALNO PRAVNO LICE	85
8.2	UNAPREDITI PRIMARNU SELEKCIJU I UVESTI DEPOZITNI SISTEM ZA POVRAT AMBALAŽE ZA PIČA	86
8.3	REFORMISATI NAKNADU ZA ZAŠTITU ŽIVOTNE SREDINE UZ UVAŽAVANJE PRINCIPA „ZAGAĐIVAČ PLAĆA“	87
8.4	UVESTI INSTITUT PRODUŽENE ODGOVORNOSTI U UPRAVLJANJU POSEBNIM TOKOVIMA OTPADA I PROŠIRITI SAKUPLJAČKU MREŽU ZA PRENOSIVE (KUĆNE) BATERIJE I SIJALICE	88
8.5	UREDITI NAČIN POSTUPANJA S BIORAZGRADIVIM KUHINJSKIM OTPADOM	89
8.6	VEZATI CENU ODVOŽENJA OTPADA ZA KOLIČINU I UKINUTI RAZLIKU U CENAMA KOMUNALNIH USLUGA ZA RAZLIČITE KATEGORIJE POTROŠAČA	90
8.7	OLAKŠATI I DIGITALIZOVATI PROCEDURU IZRADU STUDIJA O PROCENI UTICAJA NA ŽIVOTNU SREDINU	91
8.8	UVESTI NACIONALNI MEHANIZAM ZA OPOREZIVANJE UGLJENIKA KOMPLEMENTARAN CBAM-U EVROPSKE UNIJE	92
8.9	ZAŠTITITI POLOŽAJ DOMAĆIH RECIKLERA	93
9.	MINISTARSTVO UNUTRAŠNJIH POSLOVA	94
9.1	OMOGUĆITI ISTOVREMENU PROMENU PREBIVALIŠTA U LIČNOJ KARTI I DRUGIM LIČNIM DOKUMENTIMA	94
9.2	UVESTI BEZGOTOVINSKO PLAĆANJE NOVČANIH KAZNI ZA SAOBRAĆAJNE PREKRŠAJE	95
10.	MINISTARSTVO KULTURE	96
10.1	OGRANIČITI PRAVO PREČE KUPOVINE USTANOVAMA KULTURE ISKLJUČIVO NA SPOMENIKE KULTURE	96
11.	MINISTARSTVO INFORMISANJA I TELEKOMUNIKACIJA	97
11.1	OMOGUĆITI ELEKTRONSKU IDENTIFIKACIJU NA DALJINU ZA KVALIFIKOVANE USLUGE OD POVERENJA	97
11.2	OMOGUĆITI UPOTREBU KVALIFIKOVANIH ELEKTRONSKIH CERTIFIKATA IZDATIH U INOSTRANSTVU I U SRBIJI	98

11.3	SMANJITI TROŠKOVE POSTAVLJANJA ŠIROKOPOJASNE INFRASTRUKTURE	99
12.	MINISTARSTVO UNUTRAŠNJE I SPOLJNE TRGOVINE	100
12.1	REGULISATI UPOTREBU ELEKTRONSKIH OTPREMNIKA KOJE PRATE ROBU U PREVOZU	100
13.	MINISTARSTVO DRŽAVNE UPRAVE I LOKALNE SAMOUPRAVE	101
13.1	UVESTI JAVNI REGISTAR MIŠLJENJA MINISTARSTAVA I DRUGIH INSTITUCIJA	101
13.2	OJAČATI KAPACITETE INSPEKCIJA I UVESTI OBAVEZNOST KORIŠĆENJA SISTEMA E-INSPEKTOR	102
13.3	USPOSTAVITI STALNI KONTAKT CENTAR ZA INSPEKCIJE	103
14.	MINISTARSTVO RUDARSTVA I ENERGETIKE	104
14.1	PODRŽATI KUPCE-PROIZVOĐAČE I AKTIVNE KUPCE U ENERGETSKOJ TRANZICIJI NA ZELENE IZVORE	104
14.2	UVESTI ZABRANU KORIŠĆENJA FLUORESCENTNIH IZVORA SVETLOSTI	105
15.	NADLEŽNOST VIŠE INSTITUCIJA	106
15.1	UNAPREDITI USLOVE ZA DONIRANJE HRANE KOJA JE VAN ROKA „NAJBOlje UPOTREBITI DO” I UKINUTI PDV NA DONACIJE HRANE	106
15.2	POJEDNOSTAVITI PROCEDURE U VEZI SA DIJETETSKIM PROIZVODIMA	107
15.3	UNAPREDITI SISTEM PREČIŠĆAVANJA I KONTROLE OTPADNIH VODA	108
15.4	USKLADITI PROPISE U POGLEDU DEKLARISANJA ZEMLJE POREKLA HRANE	109
15.5	UNAPREDITI POSTUPAK PRIKLJUČENJA NA ELEKTRO-DISTRIBUTIVNU MREŽU	110
15.6	IZMENITI SISTEM PROCENE UTICAJA BAZNIH STANICA MOBILNE TELEFONIJE NA ŽIVOTNU SREDINU	111
15.7	OBEZBEDITI JAVNOST I TRANSPARENTNOST STEČAJNOG POSTUPKA I VANSUDSKO NAMIRENJE	112
15.8	IZJEDNAČITI POLOŽAJ PREDUZETNIKA SA POLOŽAJEM ZAPOSLENIH MAJKI	113
15.9	OMOGUĆITI BEZBEDNO I ODRŽIVO ČUVANJE PODATAKA GRAĐANA OD STRANE JEDINICA LOKALNIH SAMOUPRAVA	114
15.10	UNAPREDITI SISTEM ELEKTRONSKE IDENTIFIKACIJE KROZ INTEGRACIJU M-BANKINGA SA E-ID	115
15.11	OMOGUĆITI PRIMENU PAMETNOG UGOVORA U PRAVNOM SISTEMU REPUBLIKE SRBIJE	116
15.12	OLAKŠATI I UBRZATI SPOLJNOTRGOVINSKE PROCEDURE	117
16.	NARODNA BANKA SRBIJE	118
16.1	UNAPREDITI I POJEDNOSTAVITI POSTUPAK IZVEŠTAVANJA O KREDITNIM POSLOVIMA SA INOSTRANSTVOM	118
16.2	UNAPREDITI I LIBERALIZOVATI PROPISE O DEVIZNOM POSLOVANJU	119
16.3	OMOGUĆITI FINANSIRANJE MALIH PRIVREDNIH SUBJEKATA OD STRANE NEBANKARSKIH MIKROFINANSIJSKIH INSTITUCIJA	120
17.	JEDINICE LOKALNE SAMOUPRAVE	121
17.1	UNAPREDITI POSTUPAK PROPISIVANJA I NAPLATE LOKALNIH ADMINISTRATIVNIH TAKSI	121
	ANEKS 1: PREGLED PREPORUKA SIVE KNJIGE 2008-2024	122
	ANEKS 2: O NALED-U	130



Dejan Đokić

Predsednik Izvršnog odbora
NALED



Poštovani članovi i partneri,

Predstavljamo vam novo, 17. izdanje Sive knjige koja tradicionalno sadrži 100 konkretnih predloga za smanjenje nepotrebne birokratije i unapređenje predvidivosti i transparentnosti uslova poslovanja u Srbiji. Od prethodnog izdanja, institucije su uspele delimično da reše samo dve preporuke, što je jedan od najslabijih rezultata od 2008. godine kada je objavljena prva Siva knjiga, i ukazuje na značajno usporavanje tempa reformi koji je u ranijim godinama dostizao 12 potpuno ili delimično sprovedenih preporuka.

Tokom 2024. godine delimično su rešene preporuke o umanjenju administrativno-finansijskih obaveza pčelara, i digitalizaciji i centralizaciji procedura u postupku priključenja energetskih objekata kupaca-proizvođača na elektro distributivnu mrežu uz uvođenje instituta aktivnog kupca – što je korak u pravcu približavanja EU. Imajući u vidu kompleksnost određenih reformi za čije puno sprovođenje je potrebno više od godinu dana koliko pokrivaju pojedinačna izdanja Sive knjige, od prošle godine počeli smo da pratimo započete reforme, kojih u ovoj publikaciji ima 11.

Na primer, višegodišnja preporuka Sive knjige da se uredi sistem neporeskih nameta postala je ponovo aktuelna tokom 2024. godine sa idejom da se obezbedi njihova puna transparentnost kroz elektronska plaćanja svih taksi i naknada, što će omogućiti dalja sistemska unapređenja u ovoj oblasti i ukidanje parafiskala. Važnost ove preporuke za građane, privredu i evropske integracije naše zemlje prepoznali su i Vlada Srbije i Delegacija EU, pa je tako reforma neporeskih i parafiskalnih nameta našla svoje mesto u zvaničnoj Reformskoj agendi Srbije.

Digitalizacija nastavlja da bude katalizator promena, kroz započete reforme na uvođenju eOtpremnica koje prate robu u prevozu, eBolovanja i jedinstvenog elektronskog zdravstvenog kartona i evidencije resursa u zdravstvu. U skladu sa tim, tokom prethodne godine digitalizacija je bila posebno istaknuta kao strateški fokus NALED-ovih aktivnosti.

Siva Knjiga 17 sadrži devet novih i 91. staru preporuku, od kojih je 21 izmenjena i unapređena. I ove godine nastavljamo sa praksom obeležavanja preporuka „EU bedžom“ te je njih 23 izdvojeno sa ciljem isticanja doprinosa bržoj integraciji Republike Srbije u Evropsku uniju. Kod 11 preporuka smo zadržali prošlogodišnju oznaku za bezgotovinska plaćanja zbog njihove važnosti za suzbijanje sive ekonomije i dalji razvoj elektronske uprave i poslovanja, a dodatno smo istakli 35 preporuka koje se zasnivaju na digitalizaciji.

Za proteklih 17 godina kroz našu regulatornu Bibliju predstavili smo gotovo 330 jedinstvenih preporuka, od kojih je više od polovine delimično ili u potpunosti rešeno. Iza svakog predloga i uspešno sprovedene reforme stoji dijalog i saradnja privatnog, javnog i civilnog sektora, što je utkano u sam DNK NALED-a. Zato na kraju želim da zahvalim svim članovima NALED-a i kolegama iz Izvršnog odbora na poverenju i doprinosu, partnerima iz međunarodne zajednice – a posebno Vladi Kraljevine Švedske na dragocenoj podršci, kao i našem stručnom timu koji svake godine pomera granice u pripremi ove vredne publikacije.

Ujedno pozivam resorne institucije da nastave reformski put i u saradnji s NALED-om ostvare bolje rezultate u sprovođenju preporuka Sive knjige za dobrobit svih nas koji živimo, radimo i investiramo u Srbiji. Jer samo zajedno činimo razliku.

SIVA KNJIGA 17: DESET PRIORITETNIH PREPORUKA

BR.	NAZIV PREPORUKE	NADLEŽNA INSTITUCIJA
1.8	Omogućiti elektronsko plaćanje svih neporeskih nameta	Ministarstvo finansija
3.2	Uspostaviti jedinstveni elektronski zdravstveni karton i evidenciju resursa u zdravstvu	Ministarstvo zdravlja
3.7	Uvesti sistem e-bolovanja	Ministarstvo zdravlja
4.3	Urediti fleksibilne i sezone oblike radnog angažovanja	Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja
5.1	Ubrzati i digitalizovati postupak ozakonjenja	Ministarstvo građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture
5.6	Uspostaviti efikasan mehanizam za utvrđivanje i upis svojinskih prava	Ministarstvo građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture
8.2	Unaprediti primarnu selekciju i uvesti depozitni sistem za povrat ambalaže za pića	Ministarstvo zaštite životne sredine
8.8	Uvesti nacionalni mehanizam za oporezivanje ugljenika komplementaran CBAM-u EU	Ministarstvo zaštite životne sredine
9.1	Omogućiti istovremenu promenu prebivališta u ličnoj karti i drugim ličnim dokumentima	Ministarstvo unutrašnjih poslova
16.2	Unaprediti i liberalizovati propise o deviznom poslovanju	Narodna banka Srbije

PREGLED SPROVEDENIH REFORMI U 2024. GODINI

Jedan od preduslova za ekonomski rast je i podsticajan regulatorni okvir u kojem se odigrava privredni život. O tome svedoči i Nobelova nagrada za ekonomiju koju su 2024. dobili Daron Adžemoglu, Džejms Robinson i Sajmon Džonson za istraživanja u oblasti institucionalnih preduslova rasta.

Regulatorna aktivnost ne podrazumeva samo donošenje novih propisa koji stvaraju dodatne troškove preduzećima, već i donošenje propisa koji umanjuju administrativne troškove i fiskalno opterećenje, eliminišu nepredvidivost u poslovanju i omogućavaju nesmetani tok privrednog života. Pored toga, važna odlika regulatornog procesa jesu i izmene postojećih propisa, jer se tokom primene uočavaju novi problemi koje treba rešiti ili pronalaze nova, bolja rešenja za stare probleme.

Upravo to pokušava da uradi Siva knjiga — da unapredi uslove poslovanja u Srbiji kako bi podržala brži razvoj privrede u našoj zemlji. Ovo je posebno važno jer su glavni kanali rasta uglavnom iscrpljeni — javne investicije već su na visokom nivou od preko 7% BDP-a u 2024. godini, kao i strane direktne investicije koje su prema procenama iznosile preko 6% BDP-a. Realni rast bruto domaćeg proizvoda u prethodnoj godini iznosio je respektabilnih 4%, a procene međunarodnih finansijskih institucija ukazuju na privremeno blago usporavanje u ovoj godini, uz ponovni oporavak na srednji rok. Unapređenje regulatornog okvira za poslovanje otključalo bi više stope privrednog rasta i učinilo ga otpornijim na eksterne šokove, naročito u slučaju povećane nesigurnosti izazvane neočekivanim promenama u trgovinskoj politici SAD-a.

S druge strane, prema podacima NALED-ovih kvartalnih izveštaja o statusu regulatorne reforme, vidimo da je zakonodavna aktivnost usporila tokom 2024. kada je doneto 192 zakona, podzakonska akta i strateška dokumenta, što je za 37 propisa (16%) manje u odnosu na prethodnu, 2023. godinu. Na to su sigurno uticali i politički procesi u zemlji — od izbora u decembru 2023. čekalo se sve do maja 2024. na novu Vladu kojoj je mandat potom trajao devet meseci. Nakon tragedije u Novom Sadu, protesta i sukoba koji su usledili, premijer je dao ostavku u januaru 2025. godine, a nova Vlada je izabrana polovinom aprila ove godine.

Turbulentna dešavanja na domaćem i međunarodnom planu preusmerila su fokus sa privrednih reformi na rešavanje drugih problema, što potvrđuje i ovogodišnja Siva knjiga na koju smo čekali nešto duže nego obično. Od 100 preporuka za bolje uslove poslovanja — samo dve su delimično rešene čemu su doprinela ministarstva nadležna za energetiku i poljoprivredu, dok je 11 započeto uz najviše angažovanja od strane Ministarstva zdravlja, a potom Ministarstva finansija i Ministarstva informisanja i telekomunikacija. U nastavku izdvajamo važnije regulatorne aktivnosti u prethodnoj godini.

Unapređen okvir za kupce-proizvođače električne energije

Digitalizacijom 27 usluga iz nadležnosti Ministarstva rudarstva i energetike, a pre svega iz oblasti obnovljivih izvora energije, delimično je rešena preporuka kojom se predlaže potpuna digitalizacija i centralizacija procedura, odnosno ujednačavanje postupanja operatora Elektro distribucije Srbije (EDS) u postupku priključenja energetskih objekata kupaca-proizvođača na distributivnu mrežu, na teritoriji svih njegovih ogranaka. Takođe, izmenama Zakona o energetici prihvaćen je prošlogodišnji predlog da se uvede i definiše pojam aktivnog kupca, čime je jasno razgraničen ovaj pojam u odnosu na pojam kupca-proizvođača, i usklađena regulativa Srbije sa EU Direktivom 2019/944.

Smanjenje administrativnog i finansijskog opterećenja pčelara

Usvajanjem novog pravilnika kojim se regulišu uslovi za stavljanje životinja u promet smanjiće se finansijsko i administrativno opterećenje pčelara. Ovim je Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede delimično sprovedo jednu od preporuka iz Sive knjige, a za njeno puno rešavanje neophodno je ukinuti naplatu naknade za izdavanje i produženje uverenja o zdravstvenom stanju za pčelinje zajednice.

Istovremeno dobijanje dozvole za boravak i rad stranaca

Donošenjem novog Pravilnika o izdavanju jedinstvene dozvole za privremeni boravak i rad stranaca objedinjene su dve do tada različite procedure u jednu, što je ubrzalo i olakšalo njihovo sprovođenje, a srpsko zakonodavstvo je usklađeno sa propisima Evropske unije.

Unapređeni uslovi za razvoj telekomunikacija

Instrukcijom o primeni odredaba članova 8-10 Zakona o proceni uticaja na životnu sredinu, mobilni operateri nadležnom organu u lokalnoj samoupravi dostavljaju zahtev za postavljanje radio bazne stanice sa priloženom stručnom ocenom opterećenja životne sredine, nakon čega nije potrebna izrada dodatne studije o proceni uticaja na životnu sredinu, sa namerom da se pojednostavi, ubrza i pojeftini ova procedura.

Uputstvom o primenama odredaba člana 33. stav 9. i samostalnog člana 81. Zakona o planiranju i izgradnji usmerena je organizacija posla i način rada zaposlenih u organima jedinica lokalne samouprave i istaknuto je da se planskim i urbanističkim dokumentima ne mogu postavljati dodatna ograničenja u odnosu na uslove definisane posebnim propisima kojima se reguliše postavljanje infrastrukturnih kablovskih ili bežičnih elektronskih komunikacija.

Uveden sistem eAkciza

Iako nije reč o preporuci Sive knjige, važno je istaći napore Ministarstva finansija na uvođenju eAkciza. Izmenama Zakona o akcizama učesnici u prometu akciznih proizvoda dužni su da koriste centralizovani informacioni sistem koji omogućava praćenje akciznih proizvoda od proizvođača/uvoznika do krajnjeg korisnika, sa ciljem da se smanji nelegalna prodaja i nelojalna konkurencija. Sistem eAkciza je u primeni od 1. oktobra 2024, a od početka ove godine se primenjuje postupak obeležavanja i skeniranja kontrolnih akciznih markica sa QR kodom.

Usvojena Reformska agenda

Instrument za reformu i rast za Zapadni Balkan – Reformska agenda Republike Srbije je lista prioriternih reformi usaglašena sa Evropskom unijom, čije sprovođenje je povezano sa Planom rasta EU za Zapadni Balkan. Reforme su podeljene u četiri oblasti – poslovno okruženje, zelena i digitalna tranzicija, ljudski kapital i vladavina prava. Implementacija ovih reformi omogućiće isplatu sredstava u visini od 1,58 milijardi evra namenjenih Srbiji. Kao jedna od ključnih reformi u ovom dokumentu svoje mesto je pronašlo i omogućavanje elektronskog plaćanja svih neporeskih nameta, što je jedna od višegodišnjih preporuka iz Sive knjige. Ovde treba pomenuti i da je krajem oktobra prošle godine usvojen peti, revidirani Nacionalni program za usvajanje pravnih tekovina EU (NPAA) za period od jula 2024. do oktobra 2027, koji je usklađen sa donetom Reformskom agendom.

Ukida se POPDV obrazac od 2026. godine

Izmenama Zakona o elektronskom fakturisanju, krajem prošle godine, uvedena je preliminarne poreska prijava PDV-a koja će biti automatski generisana na osnovu podataka iz sistema elektronskih faktura (SEF). Izmenama Zakona o PDV, takođe krajem 2024. godine propisano je da se uz PPPDV, kao prilog, podnosi preliminarne poreska prijava, dok je obaveza sastavljanja i podnošenja POPDV obrasca ukinuta. Međutim, preliminarne poreske prijave PDV-a će biti generisane tek od januara 2026. godine, odnosno prvog tromesečja 2026. godine. Ukidanjem POPDV obrasca od početka naredne godine značajno će se smanjiti administrativni troškovi za privredu.

Digitalizacija dokumentacije koja prati robu u prevozu

Usvajanje Zakona o elektronskim otpremnicama predviđa uspostavljanje posebnog sistema e-Otpremnica u cilju prijema, obrade, evidentiranja, slanja i čuvanja elektronskih otpremnica i prijemnica, a odnosi se na subjekte privatnog i javnog sektora. Primena ovog rešenja planira se od početka 2026. i 1. oktobra 2027. godine, u zavisnosti od sektora i vrste proizvoda koji su navedeni na elektronskoj otpremnici.

Nastavak digitalizacije zdravstva

Intenzivnim radom na pripremi podzakonskih akata nastavljeno je sprovođenje aktivnosti na uspostavljanju digitalnih servisa, prvenstveno e-Kartona i e-Bolovanja, koji su propisani Zakonom o zdravstvenoj dokumentaciji i evidencijama u oblasti zdravstva. Uspostavljanje i funkcionisanje ova dva digitalna servisa bitno će doprineti usvajanju višegodišnjih preporuka Sive knjige NALÉD-a, i pojednostaviti administraciju kako za privredu, tako i za građane.

Ratifikacija Minamata konvencije

Zaštita zdravlja ljudi i životne sredine od štetnih efekata zagađenja izazvanog emisijama i ispuštanjem žive i njenih jedinjenja predviđeni su Zakonom o potvrđivanju Minamata konvencije o živi, iz novembra 2024, čime je Republika Srbija harmonizovala svoje zakonodavstvo sa pravilima EU koja ograničavaju upotrebu određenih opasnih supstanci u električnoj i elektronskoj opremi. Očekuje se da primena ovog zakona doprinese ubrzanju rekonstrukcije osvetljenja, s obzirom da je uvedena mogućnost odlaganja otpada sa živom.

STATUS SPROVOĐENJA PREPORUKA IZ SIVE KNJIGE 16

BR.	NADLEŽNA INSTITUCIJA	BROJ PREPORUKA	DELIMIČNO REŠENO	NEREŠENO	ZAPOČETO*
1	Ministarstvo finansija	19	0	19	2
2	Ministarstvo privrede	6	0	6	0
3	Ministarstvo zdravlja	10	0	10	3
4	Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja	9	0	9	1
5	Ministarstvo građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture	7	0	7	0
6	Ministarstvo pravde	5	0	5	0
7	Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede	5	1	4	0
8	Ministarstvo zaštite životne sredine	7	0	7	0
9	Ministarstvo unutrašnjih poslova	1	0	1	0
10	Ministarstvo kulture	1	0	1	0
11	Ministarstvo informisanja i telekomunikacija	3	0	3	2
12	Ministarstvo unutrašnje i spoljne trgovine	1	0	1	1
13	Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave	3	0	3	0
14	Ministarstvo rudarstva i energetike	2	1	1	1
15	Preporuke u nadležnosti više institucija	19	0	19	1
16	Narodna banka Srbije	1	0	1	0
17	Jedinice lokalne samouprave	1	0	1	0
UKUPNO		100	2	98	11

*Preporuke sa statusom započeto predstavljaju deo nerešenih preporuka.



Dušan Vujović †
Predsednik Naučnog veća
NALED



Goran Pitić
Član Naučnog veća
NALED



Branko Radulović
Član Naučnog veća
NALED

Poštovani članovi i partneri,

Zadovoljstvo nam je da u svojstvu Naučnog veća NALED-a podržimo sedamnaesto godišnje izdanje Sive knjige, publikacije koja na osnovu predloga privrede, ali i drugih sektora društva, artikuliše konkretne preporuke nadležnim državnim organima, sa ciljem unapređenja poslovnog okruženja.

Metodologija izrade Sive knjige zasnovana je pre svega na praktičnim iskustvima privrednih subjekata koji se u svom redovnom poslovanju suočavaju sa administrativnim preprekama i suvišnom birokratijom. Pored privrednih subjekata, preporuke Sive knjige oslanjaju se i na iskustva javne uprave koja prilikom sprovođenja propisa takođe uočava njihova ograničenja i nedostatke. Konačno, važan doprinos daju i profesije poput računovođa ili advokata, kao i sami građani ukazujući na svakodnevne administrativne poteškoće sa kojima se suočavaju.

S obzirom da je Siva knjiga ograničena na 100 najvažnijih preporuka za unapređenje poslovnog okruženja, neophodno je sprovesti opsežan konsultativni proces kako bi se izabrali prioriteti koji će ući u konačni tekst, osiguravajući tako da lista reformi bude izbalansirana i da uvažava različite perspektive i prioritete privatnog, javnog i civilnog sektora.

Do sada, nijedno izdanje Sive knjige nije bilo istovetno – čak i kada se preporuke ponavljaju kroz nekoliko izdanja, njihov tekst nije isti, jer opisi problema i predloženih rešenja prate promene u regulatornom okviru, privredi, državnoj upravi i društvenom okruženju. Stoga se preporuke nužno menjaju da bi ostale relevantne u okruženju koje se brzo menja.

Svaki od tako identifikovanih problema je, u meri u kojoj je to moguće, potkrepljen podacima, kako iz zvanično dostupnih izvora, eksternih analiza i istraživanja, ali i onih koje sprovodi sam NALED. Kada podaci to dozvoljavaju, preporuke za rešavanje postojećih problema uključuju i procenjene efekte na privredu i građane. Posebna inspiracija dolazi iz primera uporedne prakse iz zemalja u okruženju ili zemalja Evropske unije, što podržava i proces evrointegracija kroz usvajanje zajedničkih evropskih pravnih tekovina.

Kao i proteklih godina, sve preporuke se mogu podeliti u četiri kategorije:

1. Preporuke spremne za neposrednu primenu, koje su veoma precizno formulisane i zasnovane na empirijskoj i teorijskoj osnovi, sa detaljno procenjenim efektima, te istovremeno podržane od svih ključnih učesnika.
2. Preporuke koje imaju različite efekte na posebne grupe privrednih subjekata, zbog čega zahtevaju dopunsko razmatranje i usaglašavanje različitih interesa.
3. Preporuke čijoj preciznoj formulaciji mora da prethodi detaljnija razrada rešenja i sprovođenje aktivnosti, poput obuka i jačanja kapaciteta javne uprave i privrede na koju će predložena rešenja uticati.
4. Preporuke načelnog karaktera za koje se procenjuje da imaju veliki potencijal da unaprede uslove poslovanja i podstaknu privredni razvoj, ali zahtevaju dodatne analize da bi bile spremne za primenu u detaljima.

Pored devet predloga koji su se prvi put našli u ovoj publikaciji, 91 „stara“ preporuka je ponovo analizirana, od kojih je 21 značajno i unapređena, imajući u vidu nove ili izmenjene okolnosti u datim oblastima. Verujemo da bi primena preporuka iz 17. izdanja Sive knjige imala značajne efekte na privredu Srbije, naročito u sledećim oblastima:

- Smanjenje obima sive ekonomije (npr. mere za stimulisanje bezgotovinskih plaćanja);
- Smanjenje poreskog opterećenja (npr. u oblasti rada);
- Smanjenje administrativnog i finansijskog opterećenja privrede (npr. ukidanje obaveze popunjavanja obrasca POPDV);
- Stimulisanje legalnog zapošljavanja i rada (npr. regulisanje fleksibilnih i nestandardnih oblika rada);
- Pобољшanje investicionog ambijenta (npr. okončanje postupka ozakonjenja);
- Stimulisanje preduzetništva i inovacija (npr. automatizacija upisa staža za preduzetnike);
- Pобољшanje uslova za poljoprivrednike (npr. stimulisanje organske proizvodnje i regenerativne poljoprivrede);
- Primenu koncepta cirkularne ekonomije (npr. uvođenje depozitnog sistema);
- Unapređenje zdravstvenog sistema (npr. uvođenje eBolovanja i eKartona);
- Unapređenje transparentnosti neporeskih nameta i smanjenje parafiskalnog opterećenja (npr. elektronsko plaćanje svih taksi i naknada).

Vrednost Sive knjige leži u konsultativnom procesu – putem koga se sakupljaju znanja i iskustva velikog broja aktera da bi se formulisali problemi i odabrali adekvatni predlozi rešenja. Ovime se izbegava tiranija eksperata (kako je to nazvao Vilijam Isterli u svojoj istoimenoj knjizi) koji mogu da nude rešenja koja u teoriji adresiraju problem, ali u praksi ne daju rezultate.

Nadamo se da će usvajanje preporuka, a time i rešavanje problema, dati vidljive rezultate na dobrobit privrede i građana Srbije.

SIVA KNJIGA 17: PREGLED PREPORUKA

BR.	NADLEŽNA INSTITUCIJA	BROJ PREPORUKA	NOVO	STARO	EU BEDŽ	DIGITALIZACIJA	BEZGOTOVINSKO PLAĆANJE
1	Ministarstvo finansija	20	3	17	3	8	7
2	Ministarstvo privrede	5	0	5	0	1	0
3	Ministarstvo zdravlja	10	1	9	2	4	0
4	Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja	9	0	9	1	2	0
5	Ministarstvo građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture	6	0	6	0	3	0
6	Ministarstvo pravde	6	1	5	1	3	1
7	Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede	7	1	6	2	1	0
8	Ministarstvo zaštite životne sredine	9	2	7	3	1	0
9	Ministarstvo unutrašnjih poslova	2	0	2	1	2	1
10	Ministarstvo kulture	1	0	1	0	0	0
11	Ministarstvo informisanja i telekomunikacija	3	0	3	2	2	0
12	Ministarstvo unutrašnje i spoljne trgovine	1	0	1	0	1	0
13	Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave	3	0	3	0	1	0
14	Ministarstvo rudarstva i energetike	2	0	2	2	1	0
15	Više institucija	12	1	11	5	4	1
16	Narodna banka Srbije	3	0	3	1	0	0
17	Jedinice lokalne samouprave	1	0	1	0	1	1
UKUPNO		100	9	91	23	35	11

Prilikom priprema preporuka fokus je stavljen na primere uspešno sprovedenih rešenja u drugim zemljama, posebno u Evropi, kao i na harmonizaciju sa propisima EU sa ciljem brže integracije Republike Srbije, zbog čega su u Sivoj knjizi, kao i prethodnih godina, ove preporuke obeležene EU bedžom.

SIVA KNJIGA 17: PREPORUKE SA EU BEDŽOM

BROJ PREPORUKE	NAZIV PREPORUKE	NADLEŽNA INSTITUCIJA
1.1	Smanjiti fiskalno opterećenje najnižih zarada	Ministarstvo finansija
1.3	Uvesti objedinjenu naplatu poreza i doprinosa za preduzetnike i automatizovati upis staža	Ministarstvo finansija
1.8	Omogućiti elektronsko plaćanje svih neporeskih nameta	Ministarstvo finansija
3.4	Unaprediti postupak izmena i dopuna (varijacija) dozvole za lek	Ministarstvo zdravlja
3.9	Omogućiti sprovođenje kliničkih ispitivanja za napredne terapije u srbiji	Ministarstvo zdravlja
4.3	Urediti fleksibilne i sezonske oblike radnog angažovanja	Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja
6.4	Propisati režim u kome nastupa otpis dugova fizičkim licima	Ministarstvo pravde
7.1	Digitalizovati vođenje knjige polja i registra podsticaja u poljoprivredi	Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede
7.7	Smanjiti karbonski otisak u poljoprivrednoj proizvodnji i podržati koncept regenerativne poljoprivrede	Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede
8.1	Uspostaviti zeleni fond kao samostalno pravno lice	Ministarstvo zaštite životne sredine
8.5	Urediti način postupanja s biorazgradivim kuhinjskim otpadom	Ministarstvo zaštite životne sredine
8.8	Uvesti nacionalni mehanizam za oporezivanje ugljenika komplementaran CBAM-u Evropske unije	Ministarstvo zaštite životne sredine
9.1	Omogućiti istovremenu promenu prebivališta u ličnoj karti i drugim ličnim dokumentima	Ministarstvo unutrašnjih poslova
11.2	Omogućiti upotrebu kvalifikovanih elektronskih sertifikata izdatih u inostranstvu i u Srbiji	Ministarstvo informisanja i telekomunikacija
11.3	Smanjiti troškove postavljanja širokopojasne infrastrukture	Ministarstvo informisanja i telekomunikacija
14.1	Podržati kupce-proizvođače i aktivne kupce u energetskej tranziciji na zelene izvore	Ministarstvo rudarstva i energetike
14.2	Uvesti zabranu korišćenja fluorescentnih izvora svetlosti	Ministarstvo rudarstva i energetike
15.1	Unaprediti uslove za doniranje hrane koja je van roka „najbolje upotrebiti do” i ukinuti PDV na donacije hrane	Nadležnost više institucija
15.2	Pojednostaviti procedure u vezi sa dijetetskim proizvodima	Nadležnost više institucija
15.3	Unaprediti sistem prečišćavanja i kontrole otpadnih voda	Nadležnost više institucija
15.4	Uskladiti propise u pogledu deklarisanja zemlje porekla hrane	Nadležnost više institucija
15.6	Izmeniti sistem procene uticaja baznih stanica mobilne telefonije na životnu sredinu	Nadležnost više institucija
16.2	Unaprediti i liberalizovati propise o deviznom poslovanju	Narodna banka Srbije

Prilikom priprema preporuka u ovom izdanju Sive knjige prvi put je posebno naglašeno korišćenje digitalnih alata, kojima se smanjuje administrativno opterećenje privrede i građana, štede resursi javne uprave i ograničava prostor za diskreciono donošenje odluka državnih organa što smanjuje prostor za nejednaki tretman i koruptivne aktivnosti. Ove preporuke obeležene su bedžom sa oznakom Digitalizacija.

SIVA KNJIGA 17: PREPORUKE SA OZNAKOM DIGITALIZACIJA

BROJ PREPORUKE	NAZIV PREPORUKE	NADLEŽNA INSTITUCIJA
1.3	Uvesti objedinjenu naplatu poreza i doprinosa za preduzetnike i automatizovati upis staža	Ministarstvo finansija
1.8	Omogućiti elektronsko plaćanje svih neporeskih nameta	Ministarstvo finansija
1.11	Administrativno rasteretiti postupanje sa elektronskim fakturama	Ministarstvo finansija
1.13	Olakšati i pojeftiniti elektronsko plaćanje poreza na izdavanje nepokretnosti	Ministarstvo finansija
1.14	Optimizovati pragove i postupke u vezi sa oporezivanjem paušalaca	Ministarstvo finansija
1.16	Omogućiti izdavanje objedinjenog uverenja o plaćenim porezima i uspostaviti elektronski kalkulator za obračun zatezne kamate	Ministarstvo finansija
1.18	Unaprediti poreske procedure za transakcije prenosa digitalne imovine	Ministarstvo finansija
1.19	Omogućiti izdavanje fiskalnih računa isključivo elektronskim putem	Ministarstvo finansija
2.3	Centralizovati evidencije u APR-u	Ministarstvo privrede
3.2	Uspostaviti jedinstveni elektronski zdravstveni karton i evidenciju resursa u zdravstvu	Ministarstvo zdravlja
3.3	Omogućiti korišćenje e-uputa i lekarima specijalistima	Ministarstvo zdravlja
3.5	Olakšati i ubrzati uvoz neregistrovanog leka	Ministarstvo zdravlja
3.7	Uvesti sistem e-bolovanja	Ministarstvo zdravlja
4.6	Omogućiti elektronsko čuvanje i dostavljanje dokumenata iz radno pravnih odnosa	Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja
4.9	Omogućiti automatsko obaveštavanje inspekcije rada o početku rada privrednog subjekta i ogranka	Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja
5.1	Ubrzati i digitalizovati postupak ozakonjenja	Ministarstvo građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture
5.3	Uspostaviti digitalnu platformu za izradu i objavljivanje planskih dokumenata (e-Prostor)	Ministarstvo građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture
5.4	Omogućiti efikasnije izdavanje dozvola za kretanje teretnih vozila	Ministarstvo građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture
6.2	Omogućiti elektronsko postupanje u sudskim postupcima	Ministarstvo pravde
6.5	Obezbediti objedinjenu evidenciju ugovora o raspolaganju pokretnom imovinom	Ministarstvo pravde
6.6	Propisati obavezu dostave u jedinstveni elektronski sandučić akata i dopisa u prekršajnim i drugim sudskim postupcima	Ministarstvo pravde
7.1	Digitalizovati vođenje knjige polja i registra podsticaja u poljoprivredi	Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede
8.7	Olakšati i digitalizovati proceduru izrade studija o proceni uticaja na životnu sredinu	Ministarstvo zaštite životne sredine
9.1	Omogućiti istovremenu promenu prebivališta u ličnoj karti i drugim ličnim dokumentima	Ministarstvo unutrašnjih poslova

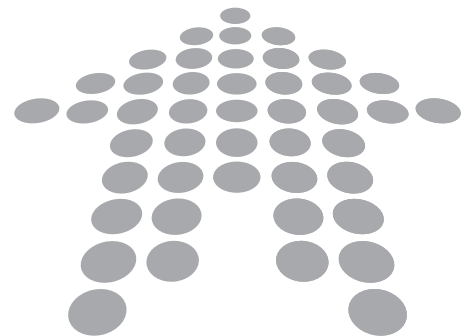
9.2	Uvesti bezgotovinsko plaćanje novčanih kazni za saobraćajne prekršaje	Ministarstvo unutrašnjih poslova
11.1	Omogućiti elektronsku identifikaciju na daljinu za kvalifikovane usluge od poverenja	Ministarstvo informisanja i telekomunikacija
11.2	Omogućiti upotrebu kvalifikovanih elektronskih sertifikata izdatih u inostranstvu i u Srbiji	Ministarstvo informisanja i telekomunikacija
12.1	Regulisati upotrebu elektronskih otpremnica koje prate robu u prevozu	Ministarstvo unutrašnje i spoljne trgovine
13.2	Ojačati kapacitete inspekcija i uvesti obaveznost korišćenja sistema e-inspektor	Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave
14.1	Podržati kupce-proizvođače i aktivne kupce u energetskej tranziciji na zelene izvore	Ministarstvo rudarstva i energetike
15.9	Omogućiti bezbedno i održivo čuvanje podataka građana od strane jedinica lokalnih samouprava	Nadležnost više institucija
15.10	Unaprediti sistem elektronske identifikacije kroz integraciju m-bankinga sa e-id	Nadležnost više institucija
15.11	Omogućiti primenu pametnog ugovora u pravnom sistemu Republike Srbije	Nadležnost više institucija
15.12	Olakšati i ubrzati spoljnotrgovinske procedure	Nadležnost više institucija
17.1	Unaprediti postupak propisivanja i naplate lokalnih administrativnih taksi	Jedinice lokalne samouprave

Prilikom priprema preporuka pažnja je bila usmerena i ka širenju upotrebe bezgotovinskih plaćanja, kao jednoj od mera za smanjenje sive ekonomije i uspostavljanje fer konkurencije među privrednim subjektima, te su ove preporuke kao i prethodne godine obeležene oznakom Bezgotovinska plaćanja.

SIVA KNJIGA 17: PREPORUKE SA OZNAKOM BEZGOTOVINSKOG PLAĆANJA

BROJ PREPORUKE	NAZIV PREPORUKE	NADLEŽNA INSTITUCIJA
1.5	Propisati kraći rok za povraćaj više plaćenog PDV-a i duži rok za podnošenje poreske prijave	Ministarstvo finansija
1.8	Omogućiti elektronsko plaćanje svih neporeskih nameta	Ministarstvo finansija
1.11	Administrativno rasteretiti postupanje sa elektronskim fakturama	Ministarstvo finansija
1.13	Olakšati i pojeftiniti elektronsko plaćanje poreza na izdavanje nepokretnosti	Ministarstvo finansija
1.15	Uvesti podsticaje za razvoj bezgotovinskih plaćanja	Ministarstvo finansija
1.16	Omogućiti izdavanje objedinjenog uverenja o plaćenim porezima i uspostaviti elektronski kalkulator za obračun zatezne kamate	Ministarstvo finansija
1.19	Omogućiti izdavanje fiskalnih računa isključivo elektronskim putem	Ministarstvo finansija
6.1	Smanjiti visoke i ukinuti nepotrebne sudske takse	Ministarstvo pravde
9.2	Uvesti bezgotovinsko plaćanje novčanih kazni za saobraćajne prekršaje	Ministarstvo unutrašnjih poslova
15.10	Unaprediti sistem elektronske identifikacije kroz integraciju m-bankinga sa e-id	Nadležnost više institucija
17.1	Unaprediti postupak propisivanja i naplate lokalnih administrativnih taksi	Jedinice lokalne samouprave

100 PREPORUKA



1. MINISTARSTVO FINANSIJA

1.1 SMANJITI FISKALNO OPTEREĆENJE NAJNIŽIH ZARADA

OPIS PROBLEMA

U Republici Srbiji se primenjuje tzv. cedularni sistem oporezivanja dohotka građana, u kome se različite vrste dohodaka (npr. prihodi od samostalnih delatnosti, kapitala, nepokretnosti, itd.) oporezuju odvojeno, neki put i različitim stopama poreza.

Član 16. Zakona o porezu na dohodak građana propisuje da se zarada oporezuje po stopi od 10%, dok je neoporezivi iznos zarade propisan članom 15a (u 2024. godini 25.000 dinara, a u 2025. godini 28.423 dinara). Član 44 Zakona o doprinosima za obavezno socijalno osiguranje propisuje stope po kojima se obračunavaju i plaćaju doprinosi na zaradu, na teret radnika i na teret poslodavca, a zbirna stopa za 2024. godinu iznosila je 35,05% (isto je i u 2025. godini). Osnovica za obračun i poreza i doprinosa je bruto zarada (tzv. bruto 1) koja sadrži porez i doprinose koji se plaćaju na teret radnika.

Fiskalno opterećenje, mereno odnosom ukupnih troškova po osnovu poreza i doprinosa i neto zarade, kao i odnosom tih troškova sa ukupnom, tzv. bruto 2 zaradom, se razlikuje, u zavisnosti od visine neto zarade. Tako npr. poresko opterećenje neto minimalne zarade (koja čini blizu polovine prosečne) iznosi 55%, neto prosečne zarade 60%, a neto zarade dvostruko veće od prosečne 62%. Raspon ukupnog fiskalnog opterećenja između minimalne i prosečne zarade je veći od raspona između prosečne i dvostruke prosečne zarade (5 procentnih poena, naspram 2).

U periodu od 2018. do danas poresko opterećenje rada je, smanjenjem pojedinih stopa doprinosa i povećanjem neoporezivog dela zarade, postepeno smanjivano (na nivou minimalne i prosečne zarade, za oko 3 procentna poena). Ipak, komparativne analize, koje je sproveo NALÉD, pokazuju da je ukupno poresko opterećenje rada na nivoima ispod prosečne zarade, prvenstveno oko minimalne, po pravilu znatno veće u odnosu na EU zemlje i posebno zemlje Centralne i Istočne Evrope, što verovatno objašnjava i veću zastupljenost sive ekonomije u ovom segmentu zarada. Dodatno, ovaj stav potvrđuje i Evropska komisija u godišnjim izveštajima. Jedan od razloga većeg poreskog opterećenja nižih zarada leži u činjenici da većina evropskih zemalja ima poreske olakšice, tj. poreski kredit za izdržavane članove porodice, koje u srpskom poreskom sistemu postoje samo kod godišnjeg poreza na dohodak građana, pri čemu u ovu kategoriju poreskih obveznika spada oko 1% građana Srbije.

PREDLOG REŠENJA

U cilju smanjenja sive ekonomije i pravičnijeg poreskog tretmana, posebno nižih zarada, predlažemo da se sprovede sveobuhvatna reforma, po ugledu na moderne sisteme oporezivanja dohodaka koje uspešno primenjuju brojne evropske zemlje, gde se posebno tretiraju prihodi od rada i prihodi od kapitala. Reforma bi podrazumevala da se putem objedinjenog oporezivanja svih prihoda od rada značajnije uveća neoporezivi deo zarade, npr. do nivoa minimalne zarade, i uvedu olakšice za izdržavane članove porodice.

Paralelno bi trebalo razmotriti reformu postojećeg sistema doprinosa za obavezno socijalno osiguranje, kojom bi troškovi zdravstvene zaštite bili pokriveni iz budžetskih prihoda. Naime, prelazak sa Bizmarkovog modela finansiranja (iz doprinosa) na Beveridžov model podrazumeva da se zdravstvena zaštita finansira iz opštih poreza čime bi se obezbedila zdravstvena zaštita za sve građane bez obzira na njihov radni status, dok bi istovremeno došlo i do smanjenja administrativnih troškova, usled ukidanja obaveza dokazivanja svojstva osiguranika, overavanja zdravstvenih knjižica i sl. Imajući u vidu poresku prirodu doprinosa za zdravstvo, alternativa može biti da se propiše primena neoporezivog iznosa zarade i na doprinose za zdravstveno osiguranje. Sprovođenje reforme bi rezultiralo smanjenjem fiskalnog opterećenja, pre svega najnižih zarada, što bi podsticajno delovalo na formalizaciju rada i smanjenje sive ekonomije u delu niskih zarada.

Zakon o porezu na dohodak građana donet je 2001. godine, do sada je pretrpeo brojne izmene, a s obzirom da se zasniva na cedularnom sistemu oporezivanja, koji onemogućava da se pri oporezivanju uzmu u obzir lične i porodične prilike poreskih obveznika, neophodna je sveobuhvatna reforma oporezivanja dohotka građana koja bi u obzir uzela i doprinose za socijalno osiguranje. Tehnička unapređenja informacionog sistema koja su realizovana tokom prethodnih godina (poput elektronskih poreskih prijava, objedinjene naplate poreza i doprinosa, itd.) svakako bi doprinela modernizaciji poreskog sistema i ubrzala sprovođenje reforme.

Evropska komisija u Izveštaju o napretku za 2024. godinu (iz novembra 2024. godine) navodi da visoki porezi i doprinosi na minimalnu zaradu predstavljaju jedan od faktora koji podstiče sivu ekonomiju, tj. ne doprinosi naporima na njenom suzbijanju i formalizaciji rada. Pored toga, u oceni Programa ekonomskih reformi za period 2024-2026 (jun 2024. godine), Evropska komisija navodi da je povećanje neoporezivog dela zarade u 2024. godini dovelo do malog smanjenja poreskog opterećenja najnižih zarada, s obzirom da stope doprinosa nisu smanjene. Visoko poresko opterećenje najnižih zarada posledica je činjenice da Srbija ima visoke stope doprinosa za obavezno socijalno osiguranje (među najvišim u grupi zemalja Zapadnog Balkana) i malu progresivnog u oporezivanju zarada.



Obrazloženje: Od 1. januara 2025. izmenama Zakona o porezu na dohodak građana neoporezivi mesečni iznos zarade povećan je sa 25.000 dinara u 2024. na 28.423 dinara, tj. za 13,7%, ali nije bilo smanjenja stopa doprinosa, tako da će efektivno poresko opterećenje bruto i neto zarade ostati na približno istom nivou kao i 2024. godine. Neto minimalna cena rada po času povećana je u 2025. godini u istom procentu (13,7%, tj. sa 271 na 308 dinara) kao i neoporezivi deo zarade, odnosno neto minimalna zarada je povećana sa 47.154 dinara na 53.592 dinara, tako da će efektivno poresko opterećenje u odnosu na prethodnu godinu ostati isto. U tom smislu, propuštena je prilika da se izmenama propisa značajnije smanji opterećenje rada, posebno zarada na nivou minimalne i u rasponu od minimalne do prosečne, te je preporuka ocenjena kao nerealizovana.

PROPISI

- Zakon o doprinosima za obavezno socijalno osiguranje (Službeni glasnik RS br. 84/2004, ...8/2025)
- Zakon o porezu na dohodak građana (Službeni glasnik RS br. 24/2001, ...19/2025)

1. MINISTARSTVO FINANSIJA

1.2 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 februaru 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. Isti stav zauzet je i u naknadno izdatim mišljenjima ovog ministarstva.

U decembru 2019. izmenama člana 18 Zakona o porezu na dohodak građana propisano je 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 je u prethodnom periodu značajno povećalo troškove poslodavaca. Na primeru jednog poslodavca sa 1.500 zaposlenih i bez filijala procenjeno je da dodatni troškovi administracije iznose oko 2,3 miliona dinara. Takođe, smatramo da ova odredba otežava 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 troškova zaposlenih koji na posao dolaze biciklom, trotinetom, električnim vozilom ili pešice.

Iako je 30. decembra 2024. godine, Grad Beograd doneo rešenje o davanju saglasnosti na izmenjeni Cenovnik o utvrđivanju cene usluge prevoza u javnom linijskom prevozu putnika na teritoriji Grada Beograda, koji je doneo Nadzorni odbor JKP "Naplata prevozne usluge Beograd" i kojim je ukinuta obaveza plaćanja javnog prevoza na teritoriji glavnog grada, u ostalim gradovima i opštinama ovaj trošak i dalje postoji, pa i obaveza poslodavca da izvrši plaćanje, odnosno zaposlenog da dokaže trošak. Prema mišljenju Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja od 31.01.2025, opštim aktom i ugovorom o radu može da se uredi merilo za naknadu troškova dolaska i odlaska sa rada rukovodeći se visinom poslednje isplaćene naknade po ovom osnovu.

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, predlažemo izdavanje novog mišljenja kojim bi se precizirala dokumentacija koja se smatra dovoljnom za priznavanje ovih troškova, a koja bi primera radi obuhvatila evidenciju dolazaka zaposlenih na posao, potvrdu o mestu prebivališta/boravišta zaposlenog (lična karta ili ugovor o radu ili izjava o mestu stanovanja), i važeći cenovnik javnog prevoza (sa definisanim zonama).

Naknada troškova zaposlenog ostvaruje se u skladu sa opštim aktom i ugovorom o radu, pa stoga evidenciju koju poslodavac vodi treba smatrati adekvatnom dokumentacijom za utvrđivanje visine stvarnih troškova prevoza zaposlenih. U osnovi identičan stav, po pitanju naknade troškova ishrane zaposlenog, zauzet je u mišljenju Ministarstva finansija iz oktobra 2020. godine, pa smatramo da je primenljiv i na pitanje naknade troškova prevoza zaposlenog.

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

PROPISI

· Zakon o porezu na dohodak građana (Službeni glasnik RS br. 24/2001, ... 19/2025)

· Mišljenja Ministarstva finansija (011-00-12/2019-04 od 1.2.2019; 011-00-528/2019 od 16.7.2019; 011-00-544/2019 od 16.7.2019; 011-00-141/2020-04 od 26.2.2020; 011-00-391/2020-04 od 7.7.2020; 011-00-96/2020-04 od 16.10.2020; 011-00-500/2020-04 od 27.10.2020)

1. MINISTARSTVO FINANSIJA

1.3 UVESTI OBJEDINJENU NAPLATU POREZA I DOPRINOSA ZA PREDUZETNIKE I AUTOMATIZOVATI UPIS STAŽA

OPIS PROBLEMA

Za razliku od zarade za koju se porezi i doprinosi plaćaju kroz objedinjenu naplatu na jednoj uplatnici preduzetnici paušalci i preduzetnici u režimu samooporezivanja svoje obaveze i dalje plaćaju preko četiri različite uplatnice na četiri različita računa (iako pod istom šifrom i istim pozivom na broj) što je nepotrebno administrativno, ali i finansijsko opterećenje – zbog naplate provizije banaka za svaku od četiri uplate.

Procena je da u 2024. godini broj aktivnih preduzetnika iznosi oko 200.000 (130.000 paušalaca i 70.000 u režimu samooporezivanja), te da svaki mora mesečno da izvrši četiri uplate, što na godišnjem nivou čini oko 9,6 miliona uplata.

Dodatni problem nastaje kada se dogodi greška u uplati zbog pogrešnog izbora jednog od četiri uplatna računa. U takvim slučajevima, veliki broj preduzetnika podnosi zahteve za preknjižavanje, što značajno opterećuje Poresku upravu koja godišnje rešava nekoliko desetina hiljada takvih zahteva. Analiza koju je NALED sproveo 2022. godine pokazuje da svaki četvrti preduzetnik paušalac i preduzetnik bez lične zarade podnosi zahtev za preknjižavanje, dok je taj broj znatno manji kod preduzetnika koji isplaćuju ličnu zaradu putem konsolidovanog uplatnog sistema – svega jedan u 100 preduzetnika.

Takođe, čak i kada se redovno uplaćuju porezi i doprinosi, upis staža za preduzetnike u PIO fondu ne vrši se po službenoj dužnosti i automatski, zbog čega većina preduzetnika nema upisan staž. Glavni problem leži u nepovezanosti sistema Poreske uprave i PIO fonda. Podaci o plaćenim obavezama se PIO fondu šalju tek po prestanku rada preduzetnika. Iako preduzetnici imaju pravo da podnesu zahtev za upis staža, većina njih to ne čini zbog neupućenosti.

PREDLOG REŠENJA

Predlažemo da se omogući da preduzetnici paušalci svoje obaveze po osnovu poreza i doprinosa plaćaju preko jedinstvenog uplatnog računa, sa koga će se ta sredstva automatski rasknjižavati na odgovarajuće uplatne račune. Dodatno, objedinjenu naplatu poreza i doprinosa treba proširiti i na preduzetnike koji vode knjige u sistemu samooporezivanja, dok preduzetnici u režimu lične zarade već uplaćuju svoje poreske obaveze na jedan račun.

Predloženo rešenje zahtevalo bi izmenu Pravilnika o uslovima i načinu vođenja računa za uplatu javnih prihoda i raspored sredstava sa tih računa. Ovim Pravilnikom bi trebalo predvideti poseban uplatni račun za objedinjenu uplatu poreza i doprinosa na prihode od samostalne delatnosti preduzetnika paušalaca i preduzetnika koji porez i doprinose plaćaju na oporezivu dobit. Procedure za knjiženje obaveza i uplata, kao i za raspodelu uplata bi trebalo propisati protokolom između Poreske uprave i Uprave za trezor.

Sa tehničke strane, implementacija ovog predloga podrazumevala bi uvođenje jedinstvenog uplatnog računa javnih prihoda za uplate poreza i doprinosa koje plaćaju preduzetnici, dok bi postojeći obračuni za poreske prijave PPDG-1S i PPDG-1R ostali neizmenjeni. Takođe, potrebno bi bilo promeniti obradu poreskih prijava, odnosno rešenja, kao i knjiženje prijave/rešenja i obradu i knjiženje izvoda o uplatama.

Procena je da bi se sprovođenjem ove preporuke broj godišnjih uplata smanjio za impresivnih 7,2 miliona transakcija, a značajno bi se smanjila i potreba za preknjižavanjem sredstava.

Dodatno, potrebno je integrisati informacione sisteme Poreske uprave i PIO fonda kako bi se podaci o uplaćenim doprinosima automatski, po službenoj dužnosti, upisivali u baze PIO fonda.



PROPISI

· *Pravilnik o uslovima i načinu vođenja računa za uplatu javnih prihoda i raspored sredstava sa tih računa*
(Službeni glasnik RS br. 16/2016, ... 105/2024)

1. MINISTARSTVO FINANSIJA

1.4 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, koji je propisao značajno detaljniju PDV evidenciju uz dostavljanje pregleda obračuna PDV (POPdv) uz svaku poresku prijavu. Zbog kratkih rokova koji su privredi ostavljeni da se prilagodi izmenama, u oktobru 2017. godine donet je novi Pravilnik, a njegova primena je otpočela 1. jula 2018. Ovim Pravilnikom značajno je usložen proces vođenja PDV evidencije jer je uz poresku prijavu na PPPDV obrascu uvedena obaveza podnošenja i POPdv obrasca. Obim evidencije nije pojednostavljen ni donošenjem novog Pravilnika o PDV-u 2021. godine. Priprema obračuna je otežana, između ostalog, jer je potrebno obraditi i fakture koje nemaju uticaja na PDV i ranije se nisu evidentirale. Poseban problem predstavljaju razni dodaci na originalni obračun PDV-a kao što je „interni obračun PDV“ u slučaju kada je primalac dobara poreski dužnik. Sa druge strane, dostavljanje POPdv obrasca nije značajno unapredilo proces inspekcijanskog nadzora što je bila inicijalna namera zakonodavca. Prema navodima privrede, inspektori tokom nadzora i dalje zahtevaju pregled KUF, KIF, kao i pojedinačnih faktura od dobavljača, odnosno faktura koje su izdate kupcima.

Uvođenjem obaveze eFiskalizacije i elektronskog fakturisanja Poreska uprava je dobila značajan izvor podataka za provere obračuna i plaćanja PDV-a. Dodatno, izmenama Zakona o elektronskom fakturisanju, iz oktobra 2023. godine, propisana je obaveza elektronskog evidentiranja PDV-a obračunatog u prethodnoj fazi prometa, odnosno plaćenog pri uvozu (nezavisno od toga da li poreski obveznik može da ostvari pravo na odbitak ulaznog PDV-a). Izmenom zakona je propisana obaveza elektronskog evidentiranja ulaznog PDV-a počev od poreskih perioda nakon 31. avgusta 2024. godine, ali je iz tehničkih razloga ova obaveza pomerena na poreske periode koji su započeli 01. oktobra 2024. godine. Poreski obveznici kojima je poreski period kalendarsko tromesečje (oktobar-decembar 2024.) imali su obavezu elektronskog evidentiranja PDV-a obračunatog u prethodnoj fazi prometa do 10. januara 2025. godine. Dodatno, poslednjim izmenama Zakona o elektronskom fakturisanju krajem novembra 2024. godine uvedena je preliminarne poreske prijave PDV-a koja će automatski biti generisana na osnovu podataka iz SEF-a, ali tek od poreskih perioda koji počinju posle 31. decembra 2025. godine. Takođe, izmenama Zakona o PDV-u, krajem novembra, propisano je da se uz PPPDV podnosi i preliminarne poreske prijave, kao prilog, odnosno brisane je obaveza sastavljanja POPdv obrasca sa primenom od poreskog perioda januar 2026.

PREDLOG REŠENJA

Uzimajući u obzir navedeno, posebno izmene Zakona o elektronskom fakturisanju i Zakona o PDV-u s kraja prošle godine, smatramo da će Poreska uprava imati na raspolaganju sve potrebne podatke, za potrebe vršenja kontrole i analize rizika. Dodatno, izmenama Zakona o PDV-u ukinuta je obaveza sačinjavanja i dostavljanja POPdv obrasca uz PPPDV, počev od januara 2026

U skladu sa tim, potrebno je staviti van snage, odnosno obrisati članove 238-258 Pravilnika o PDV-u, tj. uskladiti ih sa zakonskim odredbama.

Da bi se omogućila brža realizacija preporuke, predlažemo da se Poreskoj upravi od ove godine omogući kontinuirani uvid u sistem elektronskih faktura, odnosno preuzimanje neophodnih podataka iz preliminarnih poreskih prijave poreza na dodatu vrednost, tako da poreski obveznici podnose samo PPPDV.

Obrazloženje: Izmenama Zakona o elektronskom fakturisanju krajem novembra 2024. uvedena je preliminarne poreske prijave koja će biti automatski generisana na osnovu podataka iz sistema elektronskih faktura. Izmenama Zakona o PDV-u krajem novembra 2024. propisano je da se uz PPPDV, kao prilog, podnosi preliminarne poreske prijave, dok je obaveza sastavljanja i podnošenja POPdv obrasca ukinuta. Međutim kako će preliminarne poreske prijave poreza na dodatu vrednost biti generisane za poreski period od januara 2026, odnosno prvo tromesečje 2026. godine, od kada je propisano i ukidanje POPdv obrasca, preporuku ne možemo smatrati rešenom već započetom. Dodatno, Pravilnik o porezu na dodatu vrednost izmenjen je u 2024. godini, ali su odredbe kojima je propisana sadržina POPdv obrasca zadržane, te ostaju i za 2025. godinu. Potrebno je omogućiti Poreskoj upravi uvid i preuzimanje podataka iz preliminarnih poreskih prijave iz SEF-a, tokom 2025. godine. Pravilnik o porezu na dodatu vrednost je menjan tokom 2024. godine, ali su odredbe kojima je propisana sadržina POPdv obrasca zadržane uz izmene i dopune.

PROPISI

· Pravilnik o porezu na dodatu vrednost (Službeni glasnik RS br. 37/2021, ... 107/2024)

1. MINISTARSTVO FINANSIJA

1.5 PROPISATI KRAĆI ROK ZA POVRAĆAJ VIŠE PLAĆENOG PDV-A I DUŽI ROK ZA PODNOŠENJE PORESKE PRIJAVE



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 za privrednike koji nisu pretežni izvoznici je dug i utiče na smanjenje likvidnosti preduzeća, naročito malih trgovaca.

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 – do dobijanja pozitivnog zapisnika od Poreske uprave produžava se rok za povraćaj prethodno plaćenog poreza na dodatu vrednost. Poreska uprava je u prethodnim godinama, usled unapređenja softvera, te uvođenja novog sistema fiskalizacije i elektronskog fakturisanja, značajno smanjila prosečan broj dana za rešavanje zahteva za povraćaj PDV-a. Za obveznike koji su ocenjeni kao nisko rizični povraćaj PDV-a se vrši po skraćenom postupku i u skraćenom vremenskom periodu. Naime, PDV se u proseku vraća za 11 dana pretežnim izvoznici i za 21 dan ostalim poreskim obveznicima, te bi bilo logično da se zakonski rok za povraćaj više plaćenog PDV-a, u cilju povećanja pravne sigurnosti obveznika i njihove likvidnosti, uskladi sa rokovima u kojima se u praksi vrši povraćaj najvećem broju (između 85% i 90%) poreskih obveznika. Pored pretežnih izvoznika, postoji potreba za stimulisanjem trgovaca da ostvaruju promet bezgotovinski u što većem iznosu, budući da su aktuelni nivoi upotrebe ove vrste plaćanja, posebno u segmentu manjih trgovina, niski, kao i da bi bezgotovinska plaćanja značajno smanjila rizik za sivu ekonomiju i olakšala kontrolu od strane Poreske uprave. Naime, prema skorašnjim istraživanjima, mikro i mali trgovci u maloprodaji ostvare svega oko petine prometa putem bezgotovinskih načina plaćanja.

Sa druge strane, rok za podnošenje PPPDV u Srbiji je jedan od najkraćih u odnosu na rokove u zemljama EU. Naime, poreski obveznici u Srbiji PPPDV podnose do 15. u mesecu, svakog meseca, dok poreski obveznici kojima je poreski period kvartal PPPDV podnose 15 dana po isteku tromesečja. Dodatno, izmenama Zakona o elektronskom fakturisanju rok za elektronsko evidentiranje prethodnog PDV-a u sistemu e-faktura je prvobitno skraćen sa 15 na 10 dana, a poslednjim izmenama krajem novembra 2024. godine na 12 kalendarskih dana. U zemljama EU roko- vi za podnošenje PPPDV su znatno duži, što, između ostalog smanjuje i administrativno opterećenje poreskih obveznika.

PREDLOG REŠENJA

Predlažemo da se izmeni član 52 stav 4 Zakona o porezu na dodatu vrednost tako da se propiše kraći rok za povraćaj PDV-a obveznicima koji nisu pretežni izvoznici sa trenutnih 45 dana, na najviše 20 dana. Smatramo i da je uvođenje novog sistema elektronskog fakturisanja, koji je u primeni od 1. januara 2023, i kasnije izmene u delu skraćanja roka za elektronsko evidentiranje PDV-a i prethodnog PDV u sistemu elektronskih faktura (sa 15 dana na 12 dana) stvorilo preduslove ne samo za automatski obračun PDV-a, već i unapređenje postupka kontrole i analize rizika, što predstavlja dodatni argument za skraćanje roka za povraćaj PDV-a.

Dodatno, predlažemo i da se zakonski rok za male trgovce koji u značajnoj meri ostvaruju prihod putem bezgotovinskih načina plaćanja, smanji na 15 dana, kao i u slučaju pretežnih izvoznika, a imajući u vidu da bezgotovinsko plaćanje smanjuje rizike za nedozvoljene radnje. Što se tiče samog nivoa, tj. visine prometa predlažemo da se ovakva mogućnost odobri trgovcima koji ostvaruju najmanje 35% prometa bezgotovinski, pri čemu bi ovu granicu trebalo postepeno povećavati. Na taj način bi mali trgovci, koji tipično imaju najviše problema sa likvidnošću i istovremeno najmanji obim bezgotovinskih transakcija bili dodatno stimulisani. Navedeno rešenje je nalazilo primenu u drugim zemljama, kao što je Poljska u kojoj je uveden automatski povraćaj PDV-a za mala preduzeća, u roku od 15 dana (najkraći rok za povraćaj PDV-a na nivou EU), pri čemu je jedan od kriterijuma za skraćanje roka upravo da učešće bezgotovinskih plaćanja u ukupnom obimu transakcija bude veće od 50%.

Smatramo da bi rok za podnošenje PPPDV, zajedno sa preliminarnom poreskom prijavom, trebalo produžiti, tako da umesto 15. u mesecu bude zadnji dan meseca. Recimo u Hrvatskoj je rok za podnošenje PPPDV zadnji dan meseca po isteku poreskog perioda (meseca ili kvartala), u Mađarskoj i Belgiji 20 dana nakon završetka poreskog perioda (meseca ili kvartala). Slično, u Španiji je rok 20 dana po isteku kvartala (za poreske obveznike koji plaćaju tromesečno) i 30 dana po isteku meseca (ako je poreski period mesec).

PROPISI

· Zakon o porezu na dodatu vrednost (Službeni glasnik RS br. 84/2004, ...94/2024)

1. MINISTARSTVO FINANSIJA

1.6 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

Povrede Zakona o računovodstvu od strane mikro i malih pravnih lica koje su članom 57 tog zakona kvalifikovane kao privredni prestup, pre-kvalifikovati u prekršaj propisan članom 58 ovog zakona, kroz dopunu tog člana i brisanje iz člana 57. Istovremeno, u članu 58 ovog zakona treba smanjiti minimalnu novčanu kaznu za prekršaje sa 100.000 dinara na iznos od 10.000 dinara, u skladu sa članom 39 stav 1 tačka 3) Zakona o prekršajima, kojim se utvrđuju rasponi novčanih kazni za prekršaje, a imajući u vidu da su članom 58 obuhvaćeni prekršaji različite težine, uključujući i one koji predstavljaju formalne greške.

PROPISI

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

1. MINISTARSTVO FINANSIJA

1.7 UREDITI POSTUPAK EKSPROPRIJACIJE

OPIS PROBLEMA

Važeći Zakon o eksproprijaciji sadrži rešenja kojima se narušavaju legitimni interesi građana u odnosu na čiju imovinu se sprovodi eksproprijacija. U isto vreme, taj zakon ne uspeva da investitorima obezbedi dovoljno efikasno sprovođenje eksproprijacije, zbog čega se nekada pribegava lex specialis zakonima.

Važeće zakonsko rešenje je sporno po više pitanja, među kojima ističemo:

1. supstitucija (razmena nepokretnosti) ima sporednu ulogu u odnosu na isplatu novčane naknade, sprovodeći se u praksi na nivou izuzetaka i isključivo ako to sopstvenik nepokretnosti zatraži;
2. nije na odgovarajući način 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. postupke eksproprijacije karakteriše neujednačeno postupanje, odnosno različita pravna praksa povodom istih ili bitno sličnih situacija u različitim jedinicama lokalne samouprave, pa i u istoj opštini, odnosno gradu;
4. način procene tržišne cene prema kojoj se određuje novčana naknada za eksproporisano poljoprivredno i građevinsko zemljište sadrži niz manjkavosti;
5. postupci eksproprijacije se nepotrebno prolongiraju u slučaju neslaganja o tržišnoj ceni nepokretnosti;
6. nije rešen problem faktičke eksproprijacije – kada su na zemljištu izgrađeni objekti od javnog interesa iako ne postoji odluka nadležnog organa o njegovom oduzimanju - rešenje o eksproprijaciji, kao i u pogledu imovine koja je planskim dokumentom određena za javnu namenu, a eksproprijacija se ne realizuje godinama, usled čega su prava vlasnika na toj imovini faktički sužena, pa on trpi štetu na neodređen period.

PREDLOG REŠENJA

Predlažemo da se izmeni važeći ili usvoji novi Zakon o eksproprijaciji tako da se prevashodno:

1. Osažuje a) supstitucija, odnosno razmena nepokretnosti u naturalnom obliku, koju nadležni organ prvo predlaže na osnovu samog zakona, po službenoj dužnosti, b) mogućnost dobrovoljnog otkupa i c) obezbeđivanja zemljišta za javne namene u postupku komasacije, kao alternative postupku eksproprijacije;
2. Uredi odnos između postupka izrade i usvajanja planske dokumentacije i postupka utvrđivanja javnog interesa koji prethodi eksproprijaciji, kao i da se u tim procesima predvide obavezni mehanizmi informisanja i konsultovanja javnosti, a naročito vlasnika zemljišta čija namena se menja u javnu;
3. U skladu sa međunarodnim standardima u oblasti eksproprijacije, vrednost zemljišta utvrđuje u skladu sa namenom koja je planskim dokumentom bila utvrđena pre nego što je izmenom plana utvrđena javna namena zemljišta;
4. Predvidi da vlasnik nepokretnosti koji je nezadovoljan iznosom ponuđene naknade za eksproprijaciju ima pravo da pokrene vanparnični postupak za iznos preko onog koji je utvrđen u sporazumu, ali da pokrenut vanparnični postupak ne zadržava sprovođenje eksproprijacije i isplatu nespornog dela naknade vlasniku, jer je sporan samo iznos naknade koji po okončanju vanparničnog postupka svakako ne može biti niži od prvobitno ponuđene vrednosti;
5. Uredi faktička eksproprijacija, odnosno da se predvidi efikasan mehanizam utvrđivanja i isplate naknade u visini tržišne vrednosti za vlasnike zemljišta u situacijama kada su na zemljištu izgrađeni objekti od javnog interesa bez prethodno sprovedenog postupka eksproprijacije, tako da se predvidi model za postizanje dogovora između lokalnih vlasti i vlasnika faktičke eksproporisane imovine u cilju regulisanja pravnog statusa eksproporisane imovine i isplate naknade vlasniku zemljišta na njegov zahtev a bez ulaženja u sudski spor i to u nespornim situacijama kada je do faktičke eksproprijacije došlo. Takođe da se reguliše faktička eksproprijacija i obeštećenje vlasnika na njegov zahtev u situacijama kada je planskim aktom izvršena promena namene zemljišta u javnu, a eksproprijacija nije realizovana.

PROPISI

· Zakon o eksproprijaciji (Službeni glasnik RS br. 53/1995, ... 106/2016 – autentično tumačenje)

1. MINISTARSTVO FINANSIJA



1.8 OMOGUĆITI ELEKTRONSKO PLAĆANJE SVIH NEPORESKIH NAMETA



OPIS PROBLEMA

Privreda je, u prethodnoj deceniji, isticala problem nedovoljno transparentnog i nepredvidivog sistema neporeskih dažbina, pre svega taksi i naknada. Analiza iz 2020. godine je pokazala da se na republičkom nivou naplaćuje preko 1.200 neporeskih dažbina propisanih u oko 500 različitih propisa, dok na lokalnom nivou postoji preko 400 odluka kojima su uvedene neporeske dažbine.

Značajan korak u povećanju transparentnosti učinjen je 2018. godine, usvajanjem Zakona o naknadama za korišćenje javnih dobara koji je objedinio naknade iz 18 različitih zakona. Međutim, time je rešen deo problema, jer su takse, koje su brojnije, još uvek uređene brojnim sektorskim propisima.

Trenutni način naplate neporeskih dažbina, takođe, ne omogućava nadležnim organima da efikasno odrede da li su sve neophodne uplate izvršene. Zbog toga se građanima i privredi nameće obaveza dostavljanja dokaza o plaćanju što je suprotno članovima 9 i 103 Zakona o opštem upravnom postupku, a otvara i mogućnosti za zloupotrebe (npr. dopisivanje nula na uplatnicama). Dodatno, Uprava za trezor ima problem prilikom povraćaja pogrešno uplaćenih sredstava jer često ne može da identifikuje uplatioca, niti da utvrdi da li je usluga za koju se traži povraćaj novca pružena. Sve ovo usled činjenice da ne postoji poziv na broj takav da se može nedvosmisleno identifikovati ko je taksu platio, za koju uslugu i kom organu.

Koraci ka rešavanju ovog problema načinjeni su tokom 2021. godine kada je razvijen sistem ePlati koji omogućava elektronsko kreiranje uplatnice sa jedinstvenim pozivom na broj. Trenutno se ovaj sistem koristi za postupke MUP-a i jedan postupak Poreske uprave (porez na prenos apsolutnih prava pri kupovini polovnih motornih vozila). Međutim, za ostalih više od 1.500 neporeskih nameta, problem nije rešen.

PREDLOG REŠENJA

Predlažemo da se izmenom Zakona o budžetskom sistemu propiše obaveza svih korisnika javnih sredstava da omoguće elektronski obračun i naplatu svih neporeskih dažbina. Finalni korisnik, građanin ili privrednik, će moći samostalno da bira da li će neporesku dažbinu platiti elektronski ili će je platiti na šalterima platnih institucija, ali uz korišćenje jedinstvenih parametara za kreiranje uplatnice. Tehnički predlažemo da elektronsko plaćanje bude omogućeno kroz:

- Doradu već postojećeg sistema Plati, ili drugih softvera, tako da omogući generisanje uplatnice za sve postupke u Srbiji i omogući da organi provere uplatu bez dostavljanja dokaza o uplati od strane uplatioca;
- Uspostavljanje ažurne liste svih neporeskih nameta, sa propisanim iznosima, odnosno formulama za obračun visine takse (tzv. generator visine takse i naknade);
- Uvezivanje popisanih nameta za postupke što će građanima i privredi omogućiti da se, pre plaćanja nameta, upoznaju sa njegovom visinom;
- Uvođenje jedinstvenog poziva na broj za svaku uplatu koji bi omogućio da se jednoznačno identifikuje koja taksa se plaća, ko je plaća, za koju uslugu se plaća i kome se taksa plaća. Na ovaj način bi se ukinula obaveza dostavljanja dokaza o uplati jer će organi biti u mogućnosti da samostalno provere uplatu kroz sistem ePlati. Takođe bi se olakšao postupak povraćaja pogrešno uplaćenih sredstava obveznika neporeskih dažbina od strane Uprave za trezor.

Kao primer dobre prakse navodimo Estoniju gde svaka institucija ima javno objavljene liste svih taksi i naknada koje se naplaćuju sa svim potrebnim informacijama za kreiranje uplatnice (primer Agencije za lekove na linku [ovde](#)).

Na kraju, kako bi se podstaklo elektronsko plaćanje, predlažemo i da se za sve postupke koji se sprovode elektronski i gde se omogućava bezgotovinsko plaćanje uvede i umanjenje takse u visini od 10%.



ZAPOČETO

U izveštaju Evropske komisije za 2024. godinu navodi se problem parafiskalnih nameta kao i skrivenih poreza kao jedan od ključnih problema koji podstiču sivu ekonomiju, iako postoje naponi da se ista smanji. Dodatno, Reformska agenda Srbije, kao deo Plana rasta EU za Zapadni Balkan sadrži reformsku aktivnost „Omogućeno plaćanje svih javnih prihoda (poreskih i neporeskih) elektronskim putem“.



U skladu s inicijativom NALED-a, Ministarstvo finansija je u okviru prve Reformske agende Srbije za period 2024-2027. godine, kao jednog od četiri stuba Plana rasta EU za Zapadni Balkan, predvidelo reformsku meru, odnosno aktivnost „Omogućavanje plaćanja svih javnih prihoda (poreskih i neporeskih) elektronskim putem“. Prvi koraci u realizaciji ove reformske aktivnosti su načinjeni uključivanjem Kancelarije za IT eUpravu sa kojom se radi na razradi budućeg softverskog rešenja koje će podržati elektronsko plaćanje svih neporeskih dažbina. U aprilu 2025. godine formirana je i Radna grupa Ministarstva finansija sa zadatkom da osmisli arhitekturu budućeg sistema i podrži njegovu implementaciju do kraja 2026. godine.

PROPISI

• Zakon o budžetskom sistemu (Službeni glasnik RS br. 54/2009, ...94/2024)

• Pravilnik o uslovima i načinu vođenja računa za uplatu javnih prihoda i raspored sredstava sa tih računa (Službeni glasnik RS br. 16/2016...105/2024)

1. MINISTARSTVO FINANSIJA

1.9 PRIMENITI PROPORCIONALNO SANKCIONISANJE PRILIKOM INSPEKCIJSKOG NADZORA

OPIS PROBLEMA

Određene poreske kontrole u ugostiteljskim i drugim objektima karakteriše olako izricanje mere zabrane obavljanja delatnosti kada je utvrđena nepravilnost malog značaja (npr. mali iznos neuplaćenog dnevnog pazara, neevidentiranog prometa, odnosno mali iznos viška u kasi – npr. 100 dinara, manji administrativno-tehnički propusti i sl). Naime, članovi 131 i 132 Zakona o poreskom postupku i poreskoj administraciji (ZPPPA) uređuju mere privremene zabrane obavljanja delatnosti koje se mogu izreći u toku poreske kontrole, ukoliko poreski inspektor utvrdi određene nepravilnosti, ili posle obavljene poreske kontrole, ako obveznik ne postupi po rešenju o otklanjanju nepravilnosti povodom utvrđene povrede zakona, odnosno nepravilnosti u primeni propisa. Takođe, članom 12 Zakona o fiskalizaciji (ZF) propisano je da inspektor izriče obvezniku fiskalizacije zabranu vršenja delatnosti ako utvrdi da obveznik fiskalizacije ne evidentira svaki pojedinačno ostvareni promet na malo preko elektronskog fiskalnog uređaja. Ovim zakonima propisano je da se mera zabrane izriče u trajanju od 15 dana ako se nepravilnost utvrdi prvi put, od 90 dana ako se utvrdi drugi put i od jedne godine ako se utvrdi treći put.

Ovakva mera zatvaranja ugostiteljskih i drugih objekata je kontraproduktivna, jednako za privredne subjekte i državu (odnosno budžet Republike Srbije), zaposlene i sve dobavljače u lancu PDV-a, ukoliko je prenatraglašena u odnosu na nepravilnost koja je manjeg obima. Time se poreska kontrola, odnosno poreski inspeksijski nadzor percipira kao automatsko sankcionisanje nepravilnosti manjeg značaja zabranom obavljanja delatnosti, kao najstrožom upravnom merom, umesto da se sprovodi u skladu sa načelom srazmernosti.

PREDLOG REŠENJA

Predlažemo da se u praksi omogući da pri vršenju poreske kontrole, odnosno poreskog inspeksijskog nadzora ne bude zaustavljen proces rada ako su utvrđene nepravilnosti malog značaja, kako bi se predupredio neopravdani nastanak štete. Potrebno je obezbediti da se inspeksijska kontrola od strane Poreske uprave sprovodi u skladu sa načelom srazmernosti propisanim sistemskim zakonima (Zakon o inspeksijskom nadzoru, Zakon o opštem upravnom postupku i Zakon o državnoj upravi), te da (upravne) mere koje se izriču u poreskoj kontroli/poreskom inspeksijskom nadzoru budu srazmerne rizicima, nezakonitosti i šteti koju prouzrokuje protivpravno ponašanje. Smisao upravnih mera nije zatvaranje privrednih subjekata za svaku nepravilnost, nego uspostavljanje zakonitog poslovanja. Mere bi morale da se izriču postepeno – prvo blaže mere, pa ako one ne urode plodom, poseže se za strožim merama poput privremene zabrane poslovanja.

Stoga je potrebno mišljenjem/uputstvom o primeni člana 131 ZPPPA i člana 12 ZF (akt o primeni propisa), koje donosi ministar finansija i koje je obavezujuće za postupanje Poreske uprave, utvrditi da se mera privremene zabrane obavljanja delatnosti ne određuje uvek i po automatizmu, nego zbog učinjenih nepravilnosti u povratu (drugi, treći i više puta), odnosno ako postoji značajna opasnost po javni interes (angažovanje lica bez zaključenja ugovora o radu ili drugog ugovora, veliki obim neevidentiranog prometa, neuplaćenog dnevnog pazara i sl). Pravne sigurnosti radi, aktom o primeni propisa mogu da se konkretizuju ovi pravni standardi vezivanjem za određeni iznos, pa bi se mera privremene zabrane preduzela ako je taj određeni iznos premašen. Alternativno, težina nepravilnosti kada se preduzima mera privremene zabrane vezivanjem za određeni iznos može da se precizira odredbama člana 131 ZPPPA i člana 12 ZF.

PROPISI

- Zakon o poreskom postupku i poreskoj administraciji (Službeni glasnik RS br. 80/2002, ... 94/2024)
- Zakon o fiskalizaciji (Službeni glasnik RS br. 153/2020, ... 138/2022)
- Zakon o inspeksijskom nadzoru (Službeni glasnik RS br. 36/2015, ... 95/2018)
- Zakon o opštem upravnom postupku (Službeni glasnik RS br. 18/2016, 95/2018 - autentično tumačenje i 2/2023 - odluka US)
- Uredba o zajedničkim elementima procene rizika u inspeksijskom nadzoru (Službeni glasnik RS, br. 81/2015)

1. MINISTARSTVO FINANSIJA

1.10 RASPODELITI DEO PRIHODA OD NAKNADA ZA VODE LOKALNIM SAMOUPRAVAMA

OPIS PROBLEMA

Zakon o naknadama za korišćenje javnih dobara uredio je raspodelu prihoda od naknada između različitih nivoa vlasti, tj. republičkog, pokrajinskog i jedinica lokalne samouprave. Članom 74 zakona su kao vrste naknada za vodu definisane: naknada za korišćenje voda, naknada za izvađeni rečni nanos, naknada za odvodnjavanje, naknada za korišćenje vodnih objekata i sistema, kao i naknada za ispuštene vode. Članom 98 zakona propisano je da prihodi ostvareni od naknada za vode pripadaju budžetu Republike Srbije, a prihodi ostvareni od tih naknada na teritoriji autonomne pokrajine pripadaju budžetu autonomne pokrajine. Jedinice lokalne samouprave (JLS) ne ostvaruju prihode od naknada za vode. Međutim, prilikom same eksploatacije i distribucije vode javlja se značajna 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 budžetu Republike Srbije donosi oko 240 miliona dinara prihoda. Sa druge strane, usled velikog prometa teretnih kamiona za potrebe rada fabrika, opština Mionica je u obavezi da pokrije troškove sanacije puteva 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 naknada za vode bude opredeljen i budžetima jedinica lokalnih samouprava na čijim teritorijama se vrši eksploatacija vode i to isključivo za namensko trošenje sredstava.

Pre izmene zakona potrebno je uraditi dodatne analize kako bi se procenili troškovi koje JLS imaju u vezi sa eksploatacijom voda, u cilju predlaganja egzaktnog rešenja (u procentualnom iznosu) za raspodelu prihoda od naknada za vode između republičkog, pokrajinskog i lokalnog nivoa vlasti. Dodatno, predlog je da prihodi koje JLS dobije na ovaj način budu namenskog karaktera, odnosno da naplaćena sredstva po ovom osnovu budu upotrebljena za izgradnju ili obnovu neophodne infrastrukture.

PROPISI

· Zakon o naknadama za korišćenje javnih dobara (Službeni glasnik RS br. 95/2018, ... 99/2024 - usklađeni din. izn.)

1. MINISTARSTVO FINANSIJA

1.11 ADMINISTRATIVNO RASTERETITI POSTUPANJE SA ELEKTRONSKIM FAKTURAMA



OPIS PROBLEMA

Elektronsko fakturisanje u Srbiji načelno je dobar korak u digitalizaciji poreskih procedura, naročito imajući u vidu da je EU tek na početku ovog procesa koji bi trebalo da započne 2030. (VAT in the Digital Age program).

Zakon o elektronskom fakturisanju i Zakon o PDV-u, kao i primena pratećih podzakonskih akata, u određenim situacijama stvaraju potrebu za preduzimanjem većeg broja radnji od neophodnog, čime se stvara dodatno administrativno opterećenje privredi.

Naime, Zakon o PDV-u propisuje da ukoliko nakon izdavanja računa dođe do smanjenja osnovice za izvršen promet ili je račun greškom izdat, obveznik koji je izdao račun ima pravo da umanjí obračunati PDV, ukoliko poseduje dokaz da je primalac dobara ili usluga ispravio odbitak prethodnog PDV-a. Storno računa i izdavanje knjižnih odobrenja (popusta) vrši se putem sistema elektronskih faktura (SEF). Međutim, trenutno nije moguće poslati obaveštenje o ispravci ulaznog PDV-a kroz SEF, već se isto šalje putem mejla, te se u ovom trenutku određena dokumenta šalju kroz SEF, a određena putem mejla.

Takođe, prilikom obračuna popusta ili povećanja naknade za promet, u situacija kada je poreski dužnik primalaca dobara/usluga, primalac koji je obveznik PDV-a mora da knjižno odobrenje / zaduženje koje je izdato preko SEF-a evidentira u okviru više modula u okviru ovog sistema (Pojedinačnoj i potom u Zbirnoj evidenciji), što je značajno administrativno opterećenje. Isti slučaj je i u situaciji popusta ili povećanja naknade za promet izvršen od strane korisnika SEF-a licu koje nije korisnik SEF-a, s tim da lice koje je izvršilo promet ima obavezu duplog evidentiranja istog dokumenta u SEF-u.

PREDLOG REŠENJA

U cilju administrativnog rasterećenja rada sa elektronskim fakturama i rešavanja prepoznatih problema, predlažemo, najpre, da se izmeni Zakon o elektronskom fakturisanju i Zakon o PDV-u, odnosno njihovi podzakonski akti, na način da u SEF-u omogući izrada i slanje obaveštenja o ispravci ulaznog PDV-a, koji bi bio osnov za umanjeње izlaznog PDV-a na strani isporučioća.

Imajući u vidu trend digitalizacije (između ostalog kao i jedan od razloga uvođenja ovog sistema), potrebno je da se omogući i slanje ovog obaveštenja (izjave) putem SEF-a. Objedinjavanje svih ovih aktivnosti kroz SEF utvrdio bi se pravni sled, postojao bi dokaz za smanjenje osnovice za obračun PDV-a u samom SEF-u, čime bi se smanjilo administrativno opterećenje poreskih obveznika.

Predlažemo da se izradi funkcionalnost u SEF-u gde bi se knjižno odobrenje moglo markirati u smislu da je izvršena ispravka odbitka prethodnog PDV-a. Alternativno, može se obezbediti da sam prihvrat mora podrazumevati i ispravku, ili se može implementirati opcija „knjižno odobrenje prihvaćeno”.

Kako bi se olakšalo plaćanje eFaktura, predlažemo da se kroz sistem omogući automatsko generisanje QR koda na fakturama za IPS / instant plaćanja.

U cilju eliminisanja duplih evidencija, predlažemo da se pravila za popunjavanje SEF evidencija pojednostave, kao i da se Poreskoj upravi omogući pristup podacima iz SEF-a. U EU elektronsko fakturisanje je deo PDV Direktive imajući u vidu da je oporezivanje, pre svega kroz porez na dodatu vrednost, glavni razlog uvođenja elektronskog fakturisanja, te su posledično i poreske uprave organ koji ima pristup sistemu i podacima i za koji je elektronsko fakturisanje od značaja.

PROPISI

- Zakon o elektronskom fakturisanju (Službenik glasnik RS br. 44/2021,...94/2024)
- Pravilnik o elektronskom fakturisanju (Službeni glasnik RS br. 47/2023,...107/2024)
- Zakon o porezu na dodatu vrednost (Službenik glasnik RS br. 84/2004,...94/2024)
- Pravilnik o porezu na dodatu vrednost (Službeni glasnik RS br. 37/2021...107/2024)
- Interno tehničko uputstvo za primenu Zakona o elektronskom fakturisanju (verzija od 31.01.2025)

1. MINISTARSTVO FINANSIJA

1.12 PROPISATI VISINU FIRMARINE TAKO DA NE UGROŽAVA POSLOVANJE POŠTANSKIH OPERATERA

OPIS PROBLEMA

Javno preduzeće Pošta Srbije, kao javni poštanski operator u skladu sa Zakonom o poštanskim uslugama, dužno je da obezbedi propisanu gustinu pristupnih tačaka kako bi se obezbedila univerzalna poštanka usluga svim korisnicima. U cilju sprovođenja navedene zakonske obaveze, Pošta Srbije na teritoriji Republike Srbije ima oko 1.500 radnih jedinica i 15.000 zaposlenih.

Članom 15a Zakona o finansiranju lokalne samouprave propisana je maksimalna visina lokalne komunalne takse za isticanje firme na poslovnom prostoru (firmarina) koju lokalne samouprave mogu svojim aktima propisati. Visina firmarine propisuje se u odnosu na obveznike koji su po ekonomskoj snazi razvrstani u četiri kategorije – od onih koji su oslobođeni plaćanja, do onih koji plaćaju najviše do 10 prosečnih zarada ostvarenih na teritoriji konkretne JLS.

Isti član zakona poštanske usluge svrstava u delatnosti visoke profitabilnosti, te bez obzira na veličinu, sve radne jedinice pošte plaćaju firmarinu do najviše deset prosečnih zarada ostvarenih na teritoriji konkretne JLS. U ovoj kategoriji nalaze se između ostalog i delatnosti poput bankarstva, proizvodnje i trgovine naftom i naftnim derivatima kao i duvanskim proizvodima, kazina, kockarnice, itd. te je upitno da li je profitabilnost pošte na nivou profitabilnosti navedenih delatnosti.

Dodatno, ostvareni prihodi radnih jedinica Pošte Srbije, naročito u manje razvijenim opštinama, najčešće ne pokrivaju ni troškove radne snage i komunalne troškove, pa visina obaveze po osnovu firmarine dodatno ugrožava njihov rad, samim tim i likvidnost javnog operatora, kao i pružanje usluga koje su od opšteg interesa za Republiku Srbiju.

PREDLOG REŠENJA

Predlažemo da se izmeni član 15a Zakona o finansiranju lokalne samouprave tako što će se u stavu 4 (i shodno u drugim stavovima ovog člana) delatnost pružanja poštanskih usluga izbaciti iz kategorije obveznika koji plaćaju najvišu lokalnu komunalnu taksu za isticanje firme na poslovnom prostoru.

Pružanje poštanskih usluga, čak i kada ih pruža pravno lice koje nema status javnog poštanskog operatora, po profitabilnosti nije na jednakom nivou kao druge usluge navedene u stavu 4, člana 15a zakona. Zbog toga predlažemo da se za poštanske usluge firmarina određuje na osnovu ekonomske snage, a ne delatnosti, tj. da se poštanske usluge nalaze u opštem režimu razvrstavanja preduzeća po ekonomskoj snazi.

PROPISI

· Zakon o finansiranju lokalne samouprave (Službeni glasnik RS br. 62/2006, ... 85/2024 - usklađeni din. izn.)

1. MINISTARSTVO FINANSIJA

1.13 OLAKŠATI I POJEFTINITI ELEKTRONSKO PLAĆANJE POREZA NA IZDAVANJE NEPOKRETNOSTI



OPIS PROBLEMA

Na osnovu člana 65g Zakona o porezu na dohodak građana, stopa poreza na prihode od nepokretnosti iznosi 20%, dok je članom 65v propisano da je oporezivi prihod od nepokretnosti (koji uključuje prihod od iznajmljivanja soba i stanova za period duži od 30 dana) iznos zakupnine umanjen za 25% normiranih troškova. U praksi to znači da stanodavac plaća porez po efektivnoj stopi od 15%, odnosno da plaća 15% na iznos ugovorene zakupnine. Procena je da samo 1% stanodavaca prijavljuje i plaća ovaj porez, jer je efektivno poresko opterećenje visoko za većinu stanodavaca, što uskraćuje državni budžet za značajan novac. Problem predstavlja i činjenica da veliki broj stanodavaca izbegava zaključivanje ugovora o zakupu stana sa podstanarima (koji bliže određuje Zakon o obligacionim odnosima), s obzirom da su po zakonu dužni da u roku od 30 dana od dana zaključenja ugovora o zakupu podnesu poresku prijavu (PP OPO). Uz poresku prijavu prilaže se i ugovor o zakupu, nakon čega sledi obaveza plaćanja poreza. Iz tog razloga, stanodavci svesno odbijaju pravnu sigurnost koju bi imali potpisivanjem ugovora sa nesavesnim zakupcima, koji npr. kasne, ili ne plaćaju ugovoreni iznos zakupnine ili su napravili štetu. Istovremeno, nepotpisivanje ugovora ne pogoduje ni zakupcima, koji na osnovu ugovora mogu prijaviti prebivalište na lokaciji nekretnine koja se izdaje, ali i uživati pravo zaštite depozita i sl.

Dodatno, stanodavci se sve češće opredeljuju za opciju da stan izdaju na dan, s obzirom da je ovakav vid izdavanja nepokretnosti finansijski isplativiji. Ovakav način izdavanja stanova takođe obavezuje stanodavce da plate porez. Prema članu 84b Zakona o porezu na dohodak građana stanodavac treba da stan odnosno smeštaj registruje u skladu sa propisima o ugostiteljstvu i turizmu, te da boravak u njemu traje do 30 dana. Poreska stopa iznosi 20% a primenjuje se na oporezivi prihod koji čini 5% prosečne mesečne zarade u Republici Srbiji iz prethodne godine pomnožen sa brojem pojedinačnih ležajeva. Ukoliko to nije slučaj, izdavanje stana na dan oporezuje se u skladu sa članovima 65v i 65g, dakle isto kao i oporezivanje izdavanja nepokretnosti u periodu dužem od 30 dana.

U prethodnim godinama ostvaren je značajniji napredak u postupku automatizacije podnošenja poreske prijave i plaćanja poreza. Naime, stanodavci poresku prijavu (PP OPO) podnose isključivo elektronski preko portala ePorezi, što donosi značajnu uštedu u vremenu. Dodatno, plaćanje poreza je takođe moguće izvršiti elektronski, a svaka izmena ugovora (npr. promena zakupca, visine zakupnine, itd.) može se prijaviti Poreskoj upravi elektronskim putem, slanjem skenirane (pdf) verzije ugovora. Međutim, instalacija aplikacije ePorezi nije moguća preko mobilnog uređaja, a aplikacija nije prilagođena korisnicima.

PREDLOG REŠENJA

Predlažemo da se izmenama člana 65v Zakona o porezu na dohodak građana propišu normirani troškovi u visini od 75%, čime će se efektivna stopa poreza na prihode od nepokretnosti smanjiti na 5%.

S obzirom na to da je postupak prijave i plaćanja poreza moguć samo preko portala odnosno aplikacije ePorezi, radi dodatnog pojednostavljenja postupka prijave predlažemo da Poreska uprava uspostavi specijalizovanu aplikaciju za ovu vrstu poreza, a po uzoru na nedavno uspostavljen portal za frilensere koji na vrlo jednostavan način omogućava prijavu i plaćanje poreza. U okviru ove aplikacije trebalo bi razviti i dodatne funkcionalnosti ako se stan izdaje na dan, zavisno od toga da li su ispunjeni uslovi iz člana 84b zakona. Na taj način će ceo postupak biti digitalizovan uz značajne uštede u vremenu, a niža efektivna poreska stopa u visini od oko 5% od iznosa zakupnine bi trebalo da stimuliše i one stanodavce koji do sada nisu podnosili poresku prijavu i plaćali porez.

Poreska uprava već raspolaže podacima o izdatim stanovima, tj. stanodavcima koji prijavljuju i plaćaju porez. Dopunom ove baze podataka, na osnovu evidencija koje vode upravnici zgrada u skladu sa Zakonom o stanovanju i održavanju zgrada, može se obezbediti veća naplata poreza. Naime, Zakon o stanovanju i održavanju zgrada propisuje obavezu upravnika zgrade da vodi evidenciju svih stanova, uključujući i one koji se izdaju. Na taj način se Poreskoj upravi može obezbediti uvid u podatke o stanodavcima koji nisu prijavili zakupce i ne plaćaju porez na prihode od izdavanja nepokretnosti. Dodatno, smatramo da treba povećati efikasnost kontrola i propisati strožije kazne.

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 zakupca.

PROPIISI

- Zakon o porezu na dohodak građana (Službeni glasnik RS br. 24/2001, ... 19/2025)
- Zakon o stanovanju i održavanju zgrada (Službeni glasnik RS br. 104/2016 i 9/2020 – dr. zakon)

1. MINISTARSTVO FINANSIJA

1.14 OPTIMIZOVATI PRAGOVE I POSTUPKE U VEZI SA OPOREZIVANJEM PAUŠALACA



OPIS PROBLEMA

Prema Zakonu o porezu na dohodak građana (član 40, stav 2, tačka 4) gornja granica za prihode (promet) koje preduzetnik paušalac može da ostvari, a da ostane u sistemu paušalnog oporezivanja, iznosi šest miliona dinara u toku kalendarske godine. Ova granica je na snazi, nepromenjena, od 2013. godine, iako su potrošačke cene od tada povećane u proseku za gotovo 70%.

Sa druge strane, ukupan promet veći od osam miliona dinara predstavlja gornju granicu za ulazak u sistem PDV-a. Za razliku od paušalnog praga, ovaj prag nije vezan za kalendarsku godinu, već za poslednjih 12 meseci poslovanja.

Dakle, moguće je da preduzetnik pređe granicu od osam miliona dinara iako granicu od šest miliona još uvek nije prešao, jer se ne posmatraju jednaki vremenski periodi. U ovom slučaju, paušalac bi bio dužan da uđe u sistem PDV-a, a samim tim bi izgubio pravo da bude paušalno oporeziv i morao bi da otpočne sa vođenjem poslovnih knjiga.

Dodatni problem je što preduzetnici mogu da menjaju način oporezivanja jedino tako što će do 15. decembra tekuće godine predati Poreskoj upravi obaveštenje o ovoj nameri za narednu godinu, isključivo elektronskim putem, preko portala ePorezi. Pri tome aplikacija Poreske uprave dozvoljava samo dve vrste promena u načinu plaćanja poreskih obaveza: a) da poreski obveznik koji je u tekućoj godini bio paušalac u sledećoj godini poreske obaveze plaća putem samooporezivanja, i b) da poreski obveznik koji u tekućoj godini poreske obaveze plaća samooporezivanjem u sledećoj godini poreske obaveze plaća putem isplate lične zarade.

Platforma ne omogućava da paušalac u narednoj godini poreske obaveze plaća putem isplate lične zarade, što je upravo najčešće korišćena opcija do uvođenja aplikacije ePorezi. Početkom 2020. godine, Ministarstvo finansija zauzelo je stav u Mišljenju br. 430-00-7/2020-04 da se preduzetnik, koji tokom godine izgubi pravo na paušalno oporezivanje, ne može opredeliti za isplatu lične zarade u toku te godine, nego tek od 15. decembra tekuće za narednu poslovnu godinu. Ovaj stav nije utemeljen na promeni Zakona o porezu na dohodak građana ili bilo kog drugog propisa koji bi eksplicitno zabranjivao ovu mogućnost. Pre uvođenja portala ePorezi, isti zakon bio je u primeni, a zahtevi za promenu načina oporezivanja podnošeni su u papirnom obliku i prihvatani bez problema.

PREDLOG REŠENJA

Predlažemo izmenu Zakona o porezu na dohodak građana, kojom bi se gornji prag ukupnog prometa za preduzetnike paušalce u godini koja prethodi godini za koju se utvrđuje porez, odnosno čiji je planirani promet kada počinje obavljanje delatnosti, uskladio sa pragom za ulazak u sistem PDV-a, odnosno povećao sa šest miliona dinara na osam miliona dinara. Slična praksa je prisutna i u zemljama regiona, poput Hrvatske i Crne Gore.

Dalje, predlažemo dve opcije za rešenje pitanja prelaska preduzetnika sa paušalnog načina oporezivanja na oporezivanje putem lične zarade. Prva, da Ministarstvo finansija izda mišljenje, odnosno akt o primeni člana 33a Zakona o porezu na dohodak građana, kojim se utvrđuje da preduzetnik paušalac može da se opredeli za isplatu lične zarade po prelasku limita, a koji je obavezujući za postupanje Poreske uprave. Smatramo da važeće odredbe člana 33a ovog zakona ne predstavljaju prepreku za promenu načina oporezivanja. Alternativno, predlažemo da se dopuni član 33a Zakona o porezu na dohodak građana, tako što bi se izričito propisao način prelaska sa jednog na drugi način oporezivanja. Dodatno, neophodno je prilagoditi aplikaciju ePorezi kako bi ova funkcionalnost bila omogućena.

PROPISI

Zakon o porezu na dohodak građana (Službeni glasnik RS br. 24/2001, ... 19/2025)

1. MINISTARSTVO FINANSIJA

1.15 UVESTI PODSTICAJE ZA RAZVOJ BEZGOTOVINSKIH PLAĆANJA



OPIS PROBLEMA

Najveći deo transakcija u trgovini u Srbiji, naročito u segmentu malih pravnih lica, obavlja se u gotovini, što stvara mogućnost poreske evazije, odnosno povećanja sive ekonomije. Prema poslednjim istraživanjima koje je 2023. za potrebe Inicijative Bolji način sprovelo Ipsos, gotovo 80% prometa se ostvaruje prodajom za gotovinu, a samo petina bezgotovinskim plaćanjem. FREN-ova studija je pokazala da bi dostizanje proseka zemalja Centralne i Istočne Evrope u pogledu razvijenosti bezgotovinskih plaćanja u Srbiji moglo da utiče na smanjenje sive ekonomije za 1,9% BDP-a, odnosno da doprinese rastu poreskih prihoda za oko 380 miliona evra godišnje.

Pored toga što doprinose suzbijanju sive ekonomije, bezgotovinska plaćanja su važan element razvoja eUprave i elektronskog poslovanja. Izveštaj Svetske banke iz 2020. godine navodi da digitalne transakcije smanjuju troškove privredi, a istovremeno donose benefite stanovništvu (npr. povećavaju brzinu transakcija i poboljšavaju finansijsku uključenost). Program eFiskalizacije iz 2022. otvorio je prostor za širenje infrastrukture za bezgotovinska plaćanja, ali ova prilika nije dovoljno iskorišćena i ne postoje mere koje sistemski stimulišu povećanje bezgotovinskih plaćanja, a pojedini propisi ostavljaju prostor za široku primenu gotovinskih plaćanja.

Na primer, Zakon o sprečavanju pranja novca i finansiranja terorizma u članu 46 propisuje da lice koje se bavi prodajom robe i nepokretnosti ili vršenjem usluga ne sme da primi gotov novac za njihovo plaćanje u iznosu od 10.000 evra ili više u dinarskoj protivvrednosti. Navedena granica u visini od 10.000 evra viša je u odnosu na odgovarajuću granicu u pojedinim državama EU. Primera radi, ta granica u Francuskoj, Španiji, Rumuniji, Italiji i Grčkoj za transakcije između rezidenata generalno je propisana u rasponu od 500 do 5.000 evra. Dodatno, u okviru planiranja poreskih kontrola nije prepoznato poslovanje koje se obavlja bezgotovinskim plaćanjem kao jedan od faktora smanjenja poreskog rizika, iako bezgotovinsko plaćanje smanjuje mogućnost nelegalnih aktivnosti samom činjenicom da iza ovakvog plaćanja uvek ostaje zabeležen trag. To je od značaja za godišnji plan poreske kontrole, koji se, u skladu sa članom 118 stav 1 Zakona o poreskom postupku i poreskoj administraciji, zasniva na oceni poreskog značaja i rizika poreskog obveznika.

PREDLOG REŠENJA

U cilju smanjenja poreske evazije i sive ekonomije, povećanja poreskog obuhvata i smanjenja nelojalne konkurencije, predlažemo niz mera za širenje infrastrukture bezgotovinskih plaćanja:

- 1) Uspostavljanje državnog programa subvencionisanja nabavki za dalji razvoj savremene prihvatne infrastrukture kroz nadogradnju pametnih fiskalnih kasa ili mobilnih uređaja (telefona, tableta) softverom za prihvatanje kartičnih i instant plaćanja, namenjenog prvenstveno mikro i malim preduzećima i preduzetnicima, po ugledu na POS program subvencija Inicijative Bolji način, koji je u potpunosti podržao privatni sektor – kartičarske organizacije, banke i dobavljači POS uređaja. Dodatno, država može obezbediti i druge podsticaje, poput besplatnog interneta u prvoj godini i sl.
- 2) Smanjenje zakonske granice za gotovinske transakcije sa 10.000 na 5.000 evra ili niži iznos za plaćanja od strane rezidenata Republike Srbije u smislu poreskih propisa, uz određivanje odgovarajuće granice za plaćanja od strane nerezidenata. Ovo rešenje ugleda se na uporedna iskustva evropskih zemalja sa nižim zakonskim granicama za gotovinska plaćanja, i doprinelo bi pravnoj sigurnosti i sprečavanju pranja novca i finansiranja terorizma.
- 3) Uvrstiti poslovanje koje se obavlja bezgotovinskim plaćanjem kao jedan od kriterijuma za procenu poreskog rizika, imajući u vidu da ovakav vid plaćanja dodatno smanjuje mogućnost utaje poreza, odnosno izbegavanja registrovanja prometa i neizdavanja fiskalnih računa. Ovo bi uticalo i na povećanje efikasnosti i delotvornosti poreskih kontrola, i unapredilo njihovo planiranje i učestalost. S tim u vezi je i skraćivanje roka za povrat PDV-a koji je detaljno propisan u okviru preporuke 1.5.

Pored izgradnje prihvatne infrastrukture i uvođenja podsticaja za trgovce da omoguće bezgotovinska plaćanja – jako je važno raditi na edukaciji i izgradnji svesti kod građana o prednostima bezgotovinskih plaćanja. Potrebno je graditi naviku kod potrošača da plaćaju karticama ili instant, kroz organizaciju kampanja kao što je nagradna igra Uzmi račun i pobeđi. Takođe, prelazak sa čekova na plaćanje na rate preko kartica bez kamate, što su neke banke već uvele, bi takođe pomoglo kod izgradnje navika i poverenja kod građana.

PROPISI

- Zakon o budžetu Republike Srbije za 2025. godinu (Službeni glasnik RS br. 94/2024)
- Zakon o sprečavanju pranja novca i finansiranja terorizma (Službeni glasnik RS br. 113/2017, ... 19/2025)
- Godišnji planovi poreskih kontrola

1. MINISTARSTVO FINANSIJA

1.16 OMOGUĆITI IZDAVANJE OBJEDINJENOG UVERENJA O PLAĆENIM POREZIMA I USPOSTAVITI E-KALKULATOR ZATEZNE KAMATE

OPIS PROBLEMA

Za potrebe dokazivanja izmirenih poreskih obaveza, građani i privreda i dalje podnose pojedine zahteve i dobijaju poreska uverenja u papirnom obliku kod lokalnih poreskih administracija, kao i uverenja Poreske uprave u slučaju da se zahtev podnosi zbog brisanja paušalne radnje.

Poreska uprava je u toku 2019. godine omogućila izdavanje poreskih uverenja u velikom broju slučajeva u elektronskom obliku, preko portala ePorezi, čime su ostvarene velike uštede za privredu (recimo troškovi izdavanja poreskih uverenja su samo za 2013. godinu iznosili 135 miliona dinara godišnje), ali to i dalje nije učinjeno za sve postupke. Kada je u pitanju poresko uverenje iz nadležnosti JLS, od sredine 2022. godine na Portalu lokalne poreske administracije (LPA) omogućeno je podnošenje elektronskog zahteva i izdavanje eUverenja po osnovu poreza na imovinu, kao i lokalnih taksi i naknada. Ova usluga je trenutno dostupna u oko 40 lokalnih poreskih administracija, a uslov za podnošenje zahteva je da stranka bude korisnik Portala eUprava. Nepostojanje objedinjenog uverenja o plaćenim porezima umnogome otežava povezane postupke, a javljaju se i brojne neusaglašenosti propisa i rokova. Tako se u praksi dešava da jedna JLS izda uverenje još u prvom danu, a druga osmog dana što je već prekasno npr. za podnošenje zahteva za brisanje iz APR-a (dodatni problem je što navedena uverenja stranka sama pribavlja, iako bi APR trebalo da iste pribavlja po službenoj dužnosti). Takođe, u slučaju zakasnele uplate javnih prihoda, poreski obveznici dužni su da u svojoj poreskoj prijavi obračunaju i uplate pored poreske obaveze i iznos zatezne kamate za vremenski period u kome nisu izmirili svoje poreske obaveze. Obračun zatezne kamate koju primenjuje Poreska uprava propisan je članom 75 Zakona o poreskom postupku i poreskoj administraciji, po kome se godišnja referentna stopa Narodne banke Srbije (NBS) uvećava za 10 procentnih poena. Kako je referentna kamatna stopa varijabilna, tako se i ukupna stopa zatezne kamate vremenom menja (na mesečnom, kvartalnom ili godišnjem nivou, zavisno od odluke Izvršnog odbora NBS). Dosadašnja praksa je pokazala da veliki broj poreskih obveznika ima teškoće u obračunu visine, tj. iznosa zatezne kamate koje treba da plati na zakasnele, tj. dugovane poreske obaveze. Greška u obračunu iznosa kamate od samo nekoliko dinara dovodi do toga da poreska prijava bude neispravna.

PREDLOG REŠENJA

Predlažemo da se izvrši dalje unapređenje i digitalizacija postupaka u vezi sa dokazivanjem i plaćanjem poreskih obaveza, i to tako da se:

- Omogući 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, i to elektronskim putem, u svim slučajevima (npr. u slučajevima kada se uverenje od Poreske uprave traži za potrebe brisanja paušalne radnje).
- Eliminiše obaveza podnošenja uverenja od strane privrednih subjekata u „povezanim” postupcima, već da se ista pribavljaju po službenoj dužnosti od strane APR-a, shodno Zakonu o opštem upravnom postupku.
- Omogući da sve lokalne poreske administracije poreskim obveznicima izdaju i dostavljaju uverenja o izmirenim javnim prihodima elektronski, putem Jedininstvenog informacionog sistema lokalne poreske administracije.
- Omogući elektronsko plaćanje neizmirenih obaveza, u skladu sa izdatim uverenjem.
- Svako rešenje ili opomena dostavljaju u elektronsko sanduče, radi informisanja. U slučajevima kada je to moguće, predlažemo da se u rešenju naznači iznos duga za prethodni obračunski period.

Pored toga, predlažemo da Poreska uprava uspostavi i ažurira javni elektronski kalkulator za obračun zatezne kamate na svojoj internet stranici, po ugledu na kalkulator obračuna poreza i doprinosa za preduzetnike – paušalce kao i po ugledu na kalkulator obračuna zatezne kamate koji je npr. razvio Osnovni sud u Leskovcu. Naime, obračunata kamata kao podatak ne postoji u svim poreskim prijavama. Stoga predlažemo da sve poreske prijave, kako one koje se podnose isključivo elektronski, tako i one čije podnošenje je moguće i u papiru, sadrže podatak o obračunatoj kamati koja će se posebno knjižiti u poreskom računovodstvu. Iznos kamate kada se poreska prijava podnosi elektronski bi se automatski obračunao, a za poreske prijave u papiru bi se koristio kalkulator Poreske uprave.

Time bi se povećala predvidivost za poreske obveznike, jer bi korišćenjem ovog alata mogli tačno da izračunaju svoja dugovanja, tj. zateznu kamatu i podnesu ispravne poreske prijave, te da ih plate u jasnom i transparentnom postupku.

PROPISI

- Zakon o poreskom postupku i poreskoj administraciji (Službeni glasnik RS br. 80/2002, ... 94/2024)
- Zakon o republičkim administrativnim taksama (Službeni glasnik RS br. 43/2003, ... 94/2024)
- Odluke o lokalnim administrativnim taksama

1. MINISTARSTVO FINANSIJA

1.17 KORISTITI PODATKE MASOVNE PROCENE VREDNOSTI NEPOKRETNOSTI KOD OPOREZIVANJA IMOVINE

OPIS PROBLEMA

Metod koji se koristi za periodično oporezivanje i koji se zasniva na sistemu zona, ima niz nedostataka, naročito na područjima na kojima se javlja manji broj transakcija, s obzirom da lokalne poreske administracije prate vrednosti nepokretnosti na osnovu podataka o poslednjim zaključenim ugovorima o prenosu vlasništva u konkretnoj zoni. Ukoliko takvih ugovora nije bilo u određenom periodu od 12 meseci, koriste se podaci iz susednih zona (sem za najopremljeniju i najneopremljeniju zonu), što po pravilu znači da se preuzimaju cene iz zona više vrednosti, budući da su prometi češći u zonama više u odnosu na zone niže vrednosti. Ovakve situacije u praksi dovode do toga da se vrednosti iz skupljih zona prenose u jeftinije zone i posledično dolazi do nepravilnog oporezivanja velikog broja nepokretnosti.

Republički geodetski zavod (RGZ) je krajem 2022. godine postavio i objavio na svom sajtu procenu vrednosti indeksa cena stanova koja je izvršena na osnovu međunarodnih metodoloških smernica i modela za masovnu procenu. Ovaj indeks, koji se objavljuje na kvartalnom nivou, omogućava sagledavanje dinamike rasta cena stanova, jer se cene vezuju za vrednost konkretnog objekta na tačno predviđenoj lokaciji, gde se, osim podataka dobijenih iz ugovora o prometu nepokretnosti, koriste i drugi podaci iz relevantnih izvora, kao što su podaci iz Poreske uprave i Registra cena nepokretnosti. Masovna procena nepokretnosti koja je poslužila kao model za indeks cena stanova podrazumeva da se informacije o vrednosti nekretnine mogu dobiti na osnovu pretrage ulice, zgrade, sprata i stana, tako da se dobije procena vrednosti tog konkretnog stana.

Trenutno, za procenu vrednosti nepokretnosti u javnoj upravi se koriste različite metode, u zavisnosti od postupka – za godišnji porez na imovinu, za porez na prenos apsolutnih prava i za naknadu za eksproprijaciju što u praksi daje bitno različite vrednosti za istu nepokretnost, čime se direktno urušava kredibilitet ovih procena i utiče na visinu poreskog opterećenja građana i privrede.

PREDLOG REŠENJA

U cilju povećanja transparentnosti, objektivnosti i efikasnosti naplate poreza na imovinu, predlažemo da se kroz izmene Zakona o porezima na imovinu uvede metod masovne procene vrednosti nepokretnosti kao zvaničan podatak koji daje RGZ u svim slučajevima kada je on dostupan. Na taj način bi se izbegli nedostaci sadašnjeg modela procene vrednosti nepokretnosti, a oporezivanje imovine bilo bi pravičnije i lakše za administriranje.

Posebno je važno nastaviti sa razvijanjem modela masovne procene vrednosti tako da obuhvati i druge vrste nepokretnosti za koje je taj model podoban. Pored toga, potrebno je obezbediti najveći mogući stepen poklapanja između vrednosti koje se primenjuju za potrebe godišnjeg oporezivanja imovine, poreza na prenos apsolutnih prava i naknade za eksproprijaciju, tako što će se podaci masovne procene koristiti kada god okolnosti ne zahtevaju pojedinačnu procenu vrednosti nepokretnosti, i tako što će se vrednosti do kojih se dođe u pojedinačnim procenama koristiti kao parametar za masovnu procenu.

U praksi bi ovo značilo da se ide ka sistemu u kojem se podaci masovne procene, kada su dostupni za odgovarajuću nepokretnost, koriste kod inicijalnog utvrđivanja vrednosti u sva tri navedena postupka, a da se procene Poreske uprave, odnosno ovlašćenih procenitelja, koriste u postupcima u kojima se primenjuju pravni lekovi, s tim da se vrednosti do kojih se dođe u tim postupcima kasnije koriste kao parametar kod masovne procene.

PROPISI

· Zakon o porezima na imovinu (Službeni glasnik RS br. 26/2001, ... 94/2024)

1. MINISTARSTVO FINANSIJA

1.18 UNAPREDITI PORESKE PROCEDURE ZA TRANSAKCIJE PRENOSA DIGITALNE IMOVINE

OPIS PROBLEMA

Transfer (prenos) digitalne imovine u Republici Srbiji se izmenama Zakona o porezu na dohodak građana od 2020. godine oporezuje porezom na kapitalni dobitak (kada je ostvarena pozitivna razlika između prodajne i nabavne cene), u skladu sa članovima 72 i 74 zakona.

Priroda transakcija krypto valutama je takva da se tom vrstom digitalne imovine često trguje, pri čemu kapitalni dobitak može biti vrlo mali ili da ne postoji. Ipak prema ZPDG, svaka razmena jedne vrste digitalne imovine za drugu, predstavlja oporeziv događaj ukoliko tom prilikom dođe do nastanka kapitalnog dobitka. Takođe, da bi se uopšte utvrdilo da li u konkretnom slučaju postoji poreska obaveza (kapitalni dobitak) ili ne (kapitalni gubitak) neophodno je podneti odgovarajuću poresku prijavu nadležnom poreskom organu.

Česti su primeri u praksi da vlasnik digitalne imovine u kratkom vremenskom periodu, neretko i u rasponu od samo nekoliko časova, izvrši više desetina transakcija razmene jedne krypto valute za drugu, što ove transakcije čini izuzetno komplikovanim za praćenje i dokumentovanje. Posledica je da Poreska uprava biva doslovno „zatrpana“ dokumentacijom koju poreski inspektor mora detaljno da analizira.

Dodatni problem je što poreska prijava za utvrđivanje kapitalnog dobitka/gubitka u vezi sa transakcijama digitalnom imovinom (obrazac PPDG 3R) još uvek ne može da se podnese elektronskim putem, odnosno preko zvaničnog portala Poreske uprave „ePorezi“, jer ne postoji opcija da se označi da je dohodak stečen putem trgovine digitalnom imovinom. Iz tog razloga, u praksi se često dešava da lica prilikom podnošenja poreske prijave odaberu neku drugu ponuđenu opciju, poput prihoda od trgovine nekretninama. Ovo dodatno komplikuje proceduru, smanjuje transparentnost i povećava rizik od grešaka, kako za poreske obveznike, tako i za poreske organe, dok država nema evidenciju o obimu prometa na ovom tržištu.

PREDLOG REŠENJA

Predlažemo uvođenje izuzetka u Zakonu o porezu na dohodak građana, kojim bi se precizirali uslovi pod kojima transakcije razmene jedne digitalne imovine za drugu ne bi bile predmet oporezivanja kapitalnog dobitka. Istovremeno, obaveznost podnošenja poreske prijave i plaćanja poreza na kapitalni dobitak u slučajevima kada se digitalna imovina razmenjuje za tradicionalni novac (fiat valute) bi ostala na snazi.

Ovakvim izmenama smanjilo bi se administrativno opterećenje i Poreske uprave i poreskih obveznika, čime bi se izbeglo nepotrebno gomilanje dokumentacije i optimizovao postupak utvrđivanja poreskih obaveza. Primere uspešne prakse pronalazimo u Sloveniji gde se porez na kapitalnu dobit na digitalnu imovinu ne naplaćuje ukoliko nije reč o poslovnoj aktivnosti, kao i u Hrvatskoj gde se ovaj porez ne naplaćuje ukoliko se digitalna imovina drži u posedu barem dve godine.

Takođe, predlažemo da se omogući podnošenje obrasca PPDG 3R putem portala „ePorezi“. Digitalizacija ovog procesa bi pojednostavila prijavu prihoda od trgovine digitalnom imovinom, te doprinela većoj efikasnosti rada Poreske uprave. Uvođenje ove opcije pružilo bi i precizniji uvid u stanje tržišta digitalne imovine u Srbiji.



NOVO

PROPISI

· Zakon o porezu na dohodak građana (Službeni glasnik RS br. 24/2001, ... 19/2025)

1. MINISTARSTVO FINANSIJA

1.19 OMOGUĆITI IZDAVANJE FISKALNIH RAČUNA ISKLJUČIVO ELEKTRONSKIM PUTEM



OPIS PROBLEMA

Važeća poreska regulativa trenutno ne omogućava da se fiskalni računi izdati u maloprodajnim objektima dostave kupcu isključivo elektronskim putem, čak i ako kupac izabere ovu opciju. Naime, ako se kupac u maloprodaji opredeli da fiskalni račun dobije isključivo elektronskim putem obveznik fiskalizacije, odnosno prodavac je u obavezi da kupcu izda i fiskalni račun u papiru. Elektronsko izdavanje fiskalnih računa moguće je samo u slučaju da prodavac obavlja promet na malo preko interneta. Naime, član 13 Pravilnika o vrstama fiskalnih računa, tipovima transakcija, načinima plaćanja, pozivanju na broj drugog dokumenta i pojedinostima ostalih elemenata fiskalnog računa, propisuje da obveznik fiskalizacije, preko elektronskog fiskalnog uređaja, fiskalni račun izdaje kupcu dobara, odnosno korisniku usluga u štampanoj formi, a samo uz saglasnost kupca dobara odnosno korisnika usluge fiskalni račun može biti dostavljen elektronskim putem. Dodatno, ako se promet na malo obavlja putem samonaplatnih uređaja-automata obveznik fiskalizacije može da omogući izdavanje fiskalnog računa kupcu i u elektronskoj formi. Kao izuzetak, ovim članom je propisano da se račun dostavlja elektronskim putem isključivo kada se promet na malo obavlja preko interneta.

Prema mišljenju Ministarstva finansija, iz jula 2024, kojim se pojašnjavaju, između ostalog i odredbe člana 13 navedenog pravilnika, obveznik fiskalizacije koji se bavi trgovinom na malo u obavezi je da u maloprodajnom objektu kupcu prilikom završetka kupovine izda fiskalni račun u štampanoj formi na naplatnom mestu, a izuzetno tako odštampan fiskalni račun može dostaviti kupcu i elektronskim putem, uz isključivu saglasnost kupca dobara, odnosno korisnika usluge, u konkretnom slučaju kupcu koji poseduje posebnu aplikaciju lojalnosti. Dakle i pravilnik i mišljenje Ministarstva finansija omogućavaju elektronsko izdavanje fiskalnog računa, uz prethodnu saglasnost kupca, pri čemu se može tumačiti da i dalje postoji obaveza izdavanja fiskalnog računa u štampanom obliku od strane prodavca.

Izdavanje računa u štampanom obliku utiče na troškove prodavaca (kupovina trake, tonera, itd), ali i životnu sredinu, s obzirom na velike količine papira koje se troše, ne samo za štampanje računa u maloprodajnim objektima već i za kopiranje istih od strane kupaca, ukoliko su predmet kupovine npr. električni i elektronski uređaji, s obzirom da štampani fiskalni računi posle nekoliko meseci izblede odnosno postaju nečitljivi, a moraju se čuvati radi eventualne reklamacije ili popravki u garantnom roku. Pored toga, za učešća u nagradnim igrama, poput igre Uzmi račun i pobeđi, kupci moraju da skeniraju odštampan fiskalni račun, a bilo bi znatno jednostavnije i efikasnije da račune mogu da dobiju elektronskim putem, da ih čuvaju i po potrebi koriste u odgovarajućim aplikacijama, odnosno programima. Time bi i provera ispravnosti fiskalnih računa od strane kupaca bila lakša i jednostavnija.

PREDLOG REŠENJA

Predlažemo da se izmenom člana 13 Pravilnika o vrstama fiskalnih računa omogući izdavanje fiskalnih računa isključivo u elektronskom obliku za promet u maloprodaji, kao što je trenutno slučaj sa prodajom putem interneta, ukoliko se kupac dobara ili korisnik usluga opredeli za ovu opciju, a promet se vrši uz korišćenje posebne aplikacije lojalnosti, ili na neki drugi način nezavisno od toga da li je prodaja obavljena preko samonaplatnih uređaja-automata.

Izdavanje elektronskih fiskalnih računa doprinelo bi smanjenju troškova prodavaca i zaštiti životne sredine (zbog manje upotrebe papira). Pored toga, ova izmena bi doprinela povećanju broja bezgotovinskih transakcija, jer bi omogućila veću upotrebu mPOS-a ili softPOS-a, tj. aplikacija za plaćanje putem telefona, koje su trenutno nedovoljno zastupljene u maloprodaji upravo iz razloga nemogućnosti štampanja fiskalnog računa i/ili slipa.

Dodatno, predlažemo da se funkcionalnosti aplikacije Uzmi račun i pobeđi unaprede, tako da se pored mogućnosti skeniranja računa za nagradnu igru, aplikacija može koristiti i za druge svrhe, poput čuvanja fiskalnih računa radi ostvarivanja prava na garanciju ili reklamaciju, ali i radi upravljanja ličnim finansijama (npr. praćenje troškova u određenim periodima, po kategorijama troškova, po mestu kupovine, vrstama plaćanja-gotovina ili kartica, itd). Unapređenje aplikacije, kroz nadogradnju dodatnim funkcionalnostima bi doprinelo povećanju finansijske pismenosti.



NOVO

PROPISI

- *Pravilnik o vrstama fiskalnih računa, tipovima transakcija, načinima plaćanja, pozivanju na broj drugog dokumenta i pojedinostima ostalih elemenata fiskalnog računa (Službeni glasnik RS br. 31/2021, ...,57/2022)*
- *Mišljenje Ministarstva finansija, br. 011-00-00282/2023-04 od 10.06.2024.*

1. MINISTARSTVO FINANSIJA

1.20 OMOGUĆITI JEDNOSTAVNIJU PROCEDURU ZA UVOZ UZORAKA ROBE ZA LABORATORIJSKA ISPITIVANJA

OPIS PROBLEMA

Uzorci robe koji se uvoze za laboratorijska ispitivanja, prema važećem zakonodavnom okviru, posmatraju se i tretiraju na isti način kao i uvoz bilo koje robe. Propisi, pri tome, poznaju uzorke koji se uvoze od strane privrednog subjekta radi zaključenja kupoprodajnog ugovora po uzorku (u smislu člana 538 Zakona o obligacionim odnosima – prodaja po uzorku ili modelu), kao i uopšte uzorke koji se besplatno primaju iz inostranstva, ali ne i uzorke koji se uvoze radi laboratorijskog ispitivanja. To znači da se za laboratorijske uzorke zahteva sva prateća dokumentacija, dozvole, pregled nadležne inspekcije i kompletan postupak carinjenja.

Radi ilustracije, zakonodavni okvir, pre svega Carinski zakon, propisuje da se ceo postupak pri uvozu uzoraka namenjenih laboratorijskim ispitivanjima tretira isto kao i u slučaju kada kamion prevozi 25 tona različite robe. Primena ove procedure traje u proseku 7 radnih dana, pri čemu često dolazi do promene svojstva uzoraka, čime se onemogućava adekvatno sprovođenje, primera radi, mikrobioloških analiza. Pored toga, ovakvo postupanje je nesvrishodno, jer se uzorci namenjeni laboratorijskim ispitivanjima u potpunosti iscrpljuju i uništavaju u okviru tih ispitivanja, ne stavljaju u promet i ne dolaze u kontakt sa potrošačima i zaštićenim dobrima, čime je rizik praktično nepostojeći, a javni interes u svemu zadovoljen.

Kao posledica ovakve prakse, vreme i uvećani troškovi utiču da laboratorije koje posluju na teritoriji Republike Srbije nisu konkurentne na inostranom tržištu, posebno u regionu, gde bi domaće laboratorije mogle da prošire poslovanje i izvezu svoje usluge, pre svega zbog bolje opremljenosti i kapaciteta.

PREDLOG REŠENJA

U cilju administrativnog rasterećenja, odnosno smanjenja obima neophodne dokumentacije koja prati uvoz uzoraka za laboratorijska ispitivanja i bržeg sprovođenja postupka carinjenja, predlažemo da se izmeni i dopuni Carinski zakon, kao i Uredba o carinskim postupcima i carinskim formalnostima, kako bi se napravila razlika u tretmanu ovih uzoraka i druge robe. U tom smislu, predlog je da se izmene i dopune odgovarajući članovi ovog zakona, pre svega iz Dela petog Glave II i Glave III kojima se uređuju stavljanje robe u carinski postupak, pojednostavljenja, provera i puštanje robe, kako bi se uveo pojednostavljeni postupak za uvoz uzoraka namenjenih isključivo za laboratorijska ispitivanja.

Takođe, radi razlikovanja od ostalih uzoraka, članom 4 ovog zakona potrebno je definisati pojam uzorka koji se uvozi radi laboratorijskog ispitivanja. Ukoliko bi se propisala pojednostavljena procedura kod uvoza uzoraka za laboratorijska ispitivanja, to bi olakšalo postupak i omogućilo da takvi uzorci brže stignu do domaćih laboratorija na ispitivanja i analize, pospešujući tako istraživanja i razvoj, inovacije i konkurentnost privrede.



NOVO

PROPISI

- Carinski zakon (Službeni glasnik RS br. 95/2018, ... 138/2022)
- Uredba o carinskim postupcima i carinskim formalnostima (Službeni glasnik RS, br. 39/2019, ..., 97/2024)

2. MINISTARSTVO PRIVREDE

2.1 ZAKONSKI UREDITI OBLAST ZANATSTVA

OPIS PROBLEMA

Oblast zanatstva nije zakonski uređena, što prouzrokuje brojne probleme u poslovanju licima koja se bave poslovima koji se smatraju zanatom, a sa druge strane onemogućava državu da jasno definiše javne politike usmerene na podršku ovom vrlo ranjivom, a značajnom, sektoru privrede. Treba napomenuti da zanatlija ne mora nužno istovremeno biti i preduzetnik registrovan u APR-u, već može delovati i kao lice u radnom odnosu ili lice angažovano po ugovoru o delu, koje svoje proizvode prodaje recimo na pijaci. Zbog toga trenutni pravni okvir koji uređuje preduzetništvo nije dovoljan da bi se primenio i na oblast zanatstva.

Zanatstvo u Srbiji karakterišu sledeći sistemski problemi:

- Nedefinisiranost osnovnih pojmova u oblasti zanatstva (zanatlija, zanatstvo, zanatska delatnost i dr.) i pravnih formi u kojima se zanatstvo može obavljati;
- Nepostojanje pouzdanih evidencija koje bi omogućile izradu osnovnih statistika i podstakle pravilno postavljanje mera javnih politika za očuvanje, razvoj i podsticanje zanatstva;
- Pravna i ekonomska nesigurnost zanatlija i zanatskog sektora, te potreba za unapređenjem pravne zaštite interesa zanatlija, kao i potreba za unapređenjem zaštite interesa korisnika zanatskih proizvoda i usluga (potrošača) u slučaju neodgovarajućeg kvaliteta zanatskih proizvoda;
- Nepostojanje neophodnih regulatornih uslova za očuvanje i afirmaciju starih i umetničkih zanata i domaće radinosti;
- Nemogućnost stvaranja posebnih poreskih i drugih uslova za rad zanatlija (prioritet kod zakupa javnih prostora, niži porez na zakup prostora, umanjeње paušalnog poreza, i sl), kao mehanizma očuvanja zanatske delatnosti u Srbiji.

Evidentne su posledice višedecenijskog nedostatka pravnog okvira i efikasnih javnih politika i ogledaju se u nedostatku na tržištu rada odgovarajućih profila zanatskih zanimanja. 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 i na turističke potencijale Srbije. Napominjemo da je Republika Srbija jedina među zemljama u okruženju koja nema zakon kojim se uređuje oblast zanatstva.

PREDLOG REŠENJA

Predlažemo uređenje oblasti zanatstva bilo kroz usvajanje posebnog zakona o zanatstvu ili zakona kojim se uređuje podsticanje razvoja preduzetništva na sledeći način:

- Definirati zanatstvo kao oblast obavljanja delatnosti stvaranja, oblikovanja, prerade i popravke materijala i pružanja usluga, koji se izvođe ručno ili mašinski da bi se uštedelo na vremenu i fizičkoj snazi potrebnim za izvršenje određenih poslova, kao i da bi se poboljšao kvalitet proizvoda i usluga, a koja nema obeležja automatizovanog procesa rada, uz posedovanje posebnih veština i umeća od strane lica koje obavlja takvu delatnost, te da zanatstvo obuhvata zanatsku proizvodnju, pružanje zanatskih usluga, umetničke i stare zanate i domaću radinost.
- Zanatska delatnost bi se mogla obavljati u pravnoj formi preduzetništva, privrednog društva ili zadruge, kao i u formi udruženja za stare i umetničke zanate i domaće radinosti.
- Definirati uslove za obavljanje zanatske delatnosti. Prvi uslov za obavljanje zanatske delatnosti bi bilo zapošljavanje najmanje jednog lica sa stečenim posebnim znanjima i veštinama za obavljanje ovih delatnosti koje se stiču završetkom odgovarajućih programa – stručno osposobljavanje, obrazovanje za rad, kraće obuke odraslih; srednje obrazovanje u trajanju od tri ili četiri godine i majstorsko ili specijalističko obrazovanje posle srednje škole, kao i ekvivalentni nivoi po Nacionalnom okviru kvalifikacija Republike Srbije (NOKS). Drugi uslov bi bio da preduzetnik kod APR-a registruje šifru delatnosti koja bi bila definisana kao zanatska delatnost za šta je potrebno izmeniti Uredbu o klasifikaciji delatnosti kako bi se uvele i zanatske delatnosti.
- Predvideti uvođenje (dobrovoljne) evidencije zanatlija koja bi predstavljala osnov i uslov za javne podsticaje za zanatlije. Na ovaj način bi se obezbedila pouzdana statistička osnova za vođenje mera javnih politika za očuvanje, razvoj i podsticanje zanatstva.

PROPISI

- Pravna praznina
- Uredba o klasifikaciji delatnosti (Službeni glasnik RS br. 54/2010)

2. MINISTARSTVO PRIVREDE

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

OPIS PROBLEMA

Član 95. ranije važećeg Zakona o zadrugama propisao je mogućnost da novoosnovane zadruge, u roku od dve godine od osnivanja, zahtevaju pred opštinskim organima uprave vraćanje imovine koja je bila u vlasništvu zadruga na toj teritoriji posle 1. jula 1953, a koja je bez naknade prenet na druga pravna lica – korisnike, koji nisu zadruge. Važećim Zakonom o zadrugama, zadrugama nisu data ova prava, ali je propisano da će se postupci koji nisu pravosnažno rešeni okončati po ranijem zakonu. O zahtevima u drugom stepenu odlučuje Ministarstvo finansija.

Analiza koju je u 2019. godini izradio NALED pokazala je da se pred oko 50 lokalnih samouprava vode postupci koji su „blokitali” 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

Sa obzirom na to da je Zakon o zadrugama iz 1996. 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 (ukoliko je reč o pravnim sledbenicima ranijih zadruga) može biti isključivo državna ili društvena imovina, ali ne i imovina koja je po drugim osnovima, u međuvremenu postala privatna svojina.

PROPISI

· Zakon o zadrugama (Službeni list SRJ br. 41/1996 i 12/1998 i Službeni glasnik RS br. 101/2005 - dr. zakon i 34/2006), a u vezi sa članom 107. Zakona o zadrugama (Službeni glasnik RS br. 112/2015)

2. MINISTARSTVO PRIVREDE

2.3 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 elektronskih građevinskih dozvola, ponuđača, finansijskih izveštaja i sl.

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 zabrane raspolaganja ili opterećenja na pokretnoj imovini i pravima. Iako se ograničenja raspolaganja na pokretnoj 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 zloupotreba u praksi, ugrožava prava poverilaca u čiju korist su tereti ustanovljeni, kao i prava eventualnih budućih sticalaca takve imovine.

Osim otežanog pristupa 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 za vođenje evidencija u vezi sa pravom na obavljanje delatnosti, odnosno određenih vrsta poslova od strane fizičkih lica, sve u cilju povećanja transparentnosti i pravne sigurnosti u vezi sa njihovim poslovanjem;
3. 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 APR-a i drugih organa i institucija 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, 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 sudske 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.

Do sprovođenja ovakvog rešenja predlažemo da se na sajtu APR-a postave linkovi koji bi vodili ka drugim statusnim registrima, što bi omogućilo pristup svim registrima na jednom mestu.

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

2.4 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 sa 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 i podele imovinu društva, 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 obaveštena 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. Shodno tome, dobrovoljna likvidacija se sprovodi na osnovu odluke osnivača i u njihovom interesu, pa je logično da se uspostavi neograničena odgovornost likvidacionog upravnika za obaveze likvidiranog subjekta. Prinudna likvidacija je propisana u javnom interesu, a to je da se iz pravnog prometa isključe tzv. „spavajuće kompanije“, čiji osnivači ne mogu da vrše osnivačka prava (nisu živi, nisu poslovno i/ili fizički sposobni i sl), pa je kompanija faktički ostala i bez zastupnika i postala neaktivna.

PREDLOG REŠENJA

Član 548 stav 3 zakona poništio je dobre efekte brisanja tzv. „spavajućih“ firmi, koje se nisu preregistrovale u Registar privrednih subjekata, nakon njegovog osnivanja u januaru 2005, kada je dobijena stvarna slika srpske privrede.

Prinudna likvidacija je 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 utvrdjenja krivičnih dela vezanih za zloupotrebe prava osnivača u krivičnom postupku.

Iz tih razloga, predlažemo izmenu Zakona o privrednim društvima brisanjem stava 3 u članu 548 Zakona o privrednim društvima.

PROPISI

· Zakon o privrednim društvima (Službeni glasnik RS br. 36/2011, ... 19/2025)

2. MINISTARSTVO PRIVREDE

2.5 PROPISATI FIKSNI IZNOS NAKNADE NOSIOCIMA AUTORSKOG I SRODNIH PRAVA ZA ODREĐENE KATEGORIJE TEHNIČKIH UREĐAJA I REVIDIRATI VISINU TARIFA ZA KABLOVSKO REEMITOVANJE

OPIS PROBLEMA

Članom 39 stav 1 Zakona o autorskom i srodnim pravima propisano je pravo autora i nosioca srodnih prava na posebnu naknadu od uvoza, odnosno prodaje tehničkih uređaja i praznih nosača zvuka, slike i teksta za koje se opravdano može pretpostaviti da će biti korišćeni za umnožavanje autorskog dela. Stavom 12 istog člana, propisano je da listu tehničkih uređaja utvrđuje Vlada (uredbom). Član 171b stav 1 Zakona je propisano da naknada iznosi maksimalno 1% vrednosti uređaja (prodajna cena bez poreza na dodatu vrednost).

Izmenama Uredbe iz 2022. godine na listu uređaja za koje se plaća naknada za autorska i srodna prava dodati su i a) uređaji sa integrisanim hard diskom (poput desktop računara, laptopova, TV-a DVD i blurej plejera sa mogućnošću snimanja); b) tableti; c) pametni telefoni i d) blurej rikorderi. Stav mobilnih operatora i uvoznika opreme je da postupak izmene Uredbe nije bio dovoljno transparentan, jer im je uvedena obaveza, a da sa njima nije sproveden konsultativni proces, kao i da su ovom prilikom uvaženi isključivo interesi Organizacije muzičkih autora Srbije (SOKOJ), odnosno njenih članova koji su korisnici te naknade. Još važnije, radi se o uređajima sa velikim rasponom cena, uslovljenim različitim performansama osnovnih funkcionalnosti tih uređaja, odnosnotržišna cena ovih uređaja nema nikakav uticaj na mogućnosti umnožavanja autorskog i srodnih prava. Kada je reč o slušanju muzike preko interneta, SOKOJ već naplaćuje naknadu po osnovu emitovanja radio i televizijskih programa, koji se mogu pratiti između ostalog i preko ovakvih uređaja.

Dodatno, u prethodnom periodu operatori elektronskih komunikacionih usluga, koji su ujedno i pružaoci usluga distribucije medijskih sadržaja su bili suočeni sa konstantnim i nesrazmerno povećanjem naknada od strane organizacija za kolektivno ostvarivanje autorskog i srodnih prava (svaka organizacija donosi svoju Tarifu o visini naknada koje plaćaju operatori).

Osnivanjem jedne nove organizacije od početka 2023. godine iznos naknada koji operatori plaćaju organizacijama povećan je sa 5,158% na 6,158% od ukupnog prihoda od distribucije medijskih sadržaja u Srbiji. Dodatno, sredinom 2023. godine osnovana je nova organizacija za koju još uvek nije usvojena Tarifa za kablovsko reemitovanje i posebna naknada za umnožavanje autorskih dela fotokopiranjem ili sličnom tehnikom uz naknadu, što će za operatore svakako biti značajan dodatni trošak, s obzirom da se osnivanjem novih organizacija uvećava, procentualno, naknada koju operatori plaćaju.

PREDLOG REŠENJA

Predlažemo da se naknada limitira u fiksnom iznosu po svakom uređaju, tako što će se izmeniti član 171b Zakona o autorskom i srodnim pravima, koji propisuje da se naknada obračunava u procentualnom iznosu. Dodatno je potrebno izmeniti Uredbu, tako što će se Lista tehničkih uređaja i predmeta za koje postoji obaveza plaćanja posebne naknade proširiti za novu kategoriju uređaja pod nazivom: „3. Uređaji za koje se plaća naknada u jednokratnom fiksnom iznosu“, a istovremeno bi važeće tačke 7, 14, 15 i 16 na ovoj listi u kategoriji 2 Uređaji trebalo brisati.

Kao dobre primere iz uporedne prakse ističemo način na koji je regulisana naknada nosiocima autorskog i srodnih prava za pametne telefone u Hrvatskoj i Austriji. Naime, visina naknade za pametne telefone je u Hrvatskoj utvrđena u apsolutnom iznosu od 1,32 EUR (oko 155 dinara) i jednaka je za sve uređaje bez obzira na njihovu vrednost ili kapacitet memorije. Dodatno, u Hrvatskoj se ova naknada primenjuje samo u slučaju kada organizacije za kolektivnu zaštitu autorskog prava i obveznici plaćanja naknade prethodno ne postignu sporazum o visini naknade koja je predmet ugovora koji se zaključuje između njih tim povodom. U Austriji je visina posebne naknade takođe utvrđena u apsolutnom iznosu od 2,50 EUR (293 dinara) i jednaka je za sve mobilne uređaje bez obzira na njihovu uvoznu vrednost ili kapacitet memorije. Dodatno, prava i obaveze uvoznika u pogledu plaćanja posebne naknade regulisani su sporazumom koji se zaključuje između organizacija za kolektivnu zaštitu autorskog i srodnih prava, sa jedne strane i Austrijske privredne komore, sa druge strane. Na osnovu ovog osnovnog sporazuma obveznici plaćanja ove naknade zaključuju pojedinačne ugovore sa organizacijama za kolektivnu zaštitu autorskog i srodnih prava.

Predlažemo da se uvedu jasni mehanizmi koji će obezbediti transparentnije i efikasnije sprovođenje postupka osnivanja organizacija i donošenja tarifa od strane takvih organizacija, te da se propišu kriterijumi i ograničenja na osnovu kojih će navedene organizacije utvrđivati i naplaćivati naknade, uz poštovanje načela srazmernosti, a po uzoru na odredbe o zabrani nesrazmernog opterećenja poslovanja proizvođača i uvoznika definisane u zakonima država Evropske unije (npr. član 240 stav 14 Zakona o autorskom pravu i srodnim pravima u Hrvatskoj). Dodatno, neophodno je da se sprovede revizija važećih tarifa, tako da njihova visina bude propisana u procentualnom iznosu, ali uzimajući u obzir vrstu autorskog dela i obim njegove iskorišćenosti.

PROPISI

· Zakon autorskom i srodnim pravima (Službeni glasnik RS br. 104/2009, ... i 66/2019)

· Uredba o utvrđivanju Liste tehničkih uređaja i predmeta za koje postoji obaveza plaćanja posebne naknade nosiocima autorskog i srodnih prava (Službeni glasnik RS br. 45/2010 i 49/2022)

· Jedinstvena tarifa za ostvarivanje prava na posebnu naknadu (Službeni glasnik RS br. 52/2023)

3. MINISTARSTVO ZDRAVLJA

3.1 INTEGRISATI SISTEME PRIVATNIH I DRŽAVNIH PRUŽALACA 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. 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. Član 23 zakona propisuje načelo pristupačnosti zdravstvene zaštite, dok se odredbama članova 51 i 52 Zakona o zdravstvenom osiguranju garantuje pravo na zdravstvenu zaštitu licima koja imaju obavezno zdravstveno osiguranje, kao i 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 članovima 38a i 38b, kao početni uslov za korišćenje tih zdravstvenih usluga propisuje da konkretna privatna praksa mora imati zaključen ugovor o pružanju usluga 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. Dodatno, 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 pacijentima neopravdano komplikuje ostvarivanje prava na zdravstvenu zaštitu, uz stvaranje nepotrebnog dodatnog opterećenja i duplog posla za državni zdravstveni sistem.

Pokušaj integracije privatnog sektora može se videti u članovima 68 i 69 Pravilnika o načinu i postupku ostvarivanja prava iz obaveznog zdravstvenog osiguranja, koji propisuju pravo na refundaciju troškova svih specijalističko konsultativnih i dijagnostičkih pregleda za koje nije propisano utvrđivanje liste čekanja, a koje javna zdravstvena ustanova nije mogla pružiti u roku od 30 dana. Međutim, kao uslov za nadoknadu troškova neophodno je da zdravstvena ustanova izda potvrdu na propisanom obrascu P3, kako bi pacijent sa tom potvrdom u nadležnoj filijali RFZO-a ostvario pravo na refundaciju. Međutim, u praksi zdravstvene ustanove često odbijaju da izdaju ovakve potvrde.

Dodatno, kapaciteti privatnog sektora nisu u dovoljnoj meri uključeni u sistem dijagnostike bolesti, pa su rezultati dijagnostičkih testova iz privatne prakse (laboratorijske analize, UZ, CT, MRI) praktično nevidljivi u sistemu javnog zdravstva.

PREDLOG REŠENJA

Predlažemo da se izmenama relevantnih propisa obezbede jednaki uslovi za poslovanje privatnih zdravstvenih ustanova na svim nivoima zdravstvene zaštite, a pre svega uz poštovanje načela pristupačnosti i načela efikasnosti zdravstvene zaštite (članovi 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 ugovora između RFZO-a i privatnih pružalaca zdravstvenih usluga. Zaključivanje ovih ugovora omogućilo bi da se cene određenih zdravstvenih usluga privatnog sektora, koje pacijentima sada refundira RFZO, direktno uplaćuju privatnim zdravstvenim ustanovama, dok bi pacijent za svoj pregled u privatnoj praksi plaćao cenu umanjenu za priznati iznos troškova (co-payment), u skladu sa propisima kojima se uređuje javno-privatno partnerstvo (na ovaj način je uređeno osiguranje kod osiguravajućih društava u Americi).

Do uspostavljanja ovakvog sistema, neophodno je pacijentima omogućiti lako ostvarivanje prava na refundaciju troškova koje su izvršili u privatnom sektoru. S tim u vezi predlažemo pojednostavljenje postupka izmenama članova 68 i 69 navedenog pravilnika tako da lice može da, na osnovu automatski generisanog izveštaja iz sistema eZdravlje da duže od 30 dana ne može da obavi pregled u javnoj ustanovi, podnese zahtev za refundaciju sredstava RFZO-u.

Takođe, preporučujemo da se kapaciteti privatnih zdravstvenih ustanova u praksi angažuju za pojedine specijalističke preglede i zdravstvene intervencije koje zbog preopterećenosti kapaciteta državnih ustanova nije moguće realizovati u roku prihvatljivom za pacijente (zbog čega se stvaraju ogromne liste čekanja).

Za početak, potrebno je integrisati informacione sisteme privatnog i javnog zdravstvenog sistema, kako bi se rezultati dijagnostičkih testova iz privatne prakse učinili dostupnim u sistemu javnog zdravlja, čime bi se smanjili troškovi lečenja a dijagnostika učinila efikasnijom (ukinulo bi se bespotrebno ponavljanje analiza, pogotovo kod invazivnih dijagnostičkih metoda).

PROPISI

· Zakon o zdravstvenom osiguranju (Službeni glasnik RS br. 25/2019 i 92/2023)

· Zakon o zdravstvenoj zaštiti (Službeni glasnik RS br. 25/2019 i 92/2023 – autentično tumačenje)

· Pravilnik o načinu i postupku ostvarivanja prava iz obaveznog zdravstvenog osiguranja (Službeni glasnik RS br. 10/2010, ... 4/2024 - dr. pravilnik)

3. MINISTARSTVO ZDRAVLJA



3.2 USPOSTAVITI JEDINSTVENI ELEKTRONSKI ZDRAVSTVENI KARTON I EVIDENCIJU RESURSA U ZDRAVSTVU



OPIS PROBLEMA

Novi Zakon o zdravstvenoj dokumentaciji i evidencijama u oblasti zdravstva iz 2023. godine dao je osnov za dalju digitalizaciju zdravstvenog sistema i propisao uspostavljanje eKartona kao jedinstvenog i centralizovanog registra podataka o svakom pacijentu. Ovim propisom propisano je da Ministarstvo zdravlja uspostavlja i vodi Republički integrisani zdravstveni informacioni sistem (RIZIS), koji obuhvata sve elektronske servise za pacijente i državne zdravstvene ustanove, uključujući i elektronski zdravstveni karton pacijenta.

Trenutno, elektronski karton pacijenta ne sadrži podatke iz privatnih praksi, uključujući i privatne laboratorije, zbog čega su nepotpuni podaci i to otežava praćenje istorije bolesti pacijenta. Dodatno, problem predstavlja i činjenica da neki lekari i dalje deo dokumentacije vode u papiru, umesto u informacionom sistemu, zbog čega su u sistemu dostupne samo delimične informacije o zdravstvenom stanju pacijenta.

Ujedno, ovim zakonom propisano je uspostavljanje centralnog registra resursa u zdravstvu putem kog bi podaci u realnom vremenu bili dostupni menadžmentu te ustanove, Ministarstvu zdravlja ili Vladi Republike Srbije, kako bi se omogućilo efikasno vođenje zdravstvene politike. Centralni registar resursa treba da obuhvati podatke o ljudskim resursima, kao i materijalnim resursima (oprema, lekovi, IKT resursi...) i infrastrukturi, čime će sve relevantne informacije o zdravstvenom sistemu biti dostupne donosiocima odluka i kreatorima javnih politika. Prva faza razvoja sistema Resursi zdravstvenog sistema, koja obuhvata materijalne i ljudske resurse, je završena i spremna za korišćenje i u narednim fazama bi mogla da se nadogradi tako da obuhvati registar građevinskih objekata, IT infrastrukture i lekova i medicinskih sredstava.

PREDLOG REŠENJA

Kako bi se u potpunosti implementirao Zakon o zdravstvenoj dokumentaciji i evidencijama u oblasti zdravstva, potrebno je:

- Doneti prateća podzakonska akta koja bliže definišu sadržaj eKartona i registara, način pristupa podacima iz RIZIS-a, i druge oblasti propisane zakonom;
- Definirati tehnološka rešenja za vođenje zdravstvenog kartona 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 kartonu 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, u skladu sa obavezom vođenja dokumentacije u elektronskom obliku, što je definisano Zakonom o zdravstvenoj dokumentaciji i evidencijama u oblasti zdravstva (član 10).

Kako bi upravljanje resursima u zdravstvu bilo moguće, neophodno je i primeniti i dalje razviti tehnološko rešenje za centralnu, u realnom vremenu ažurnu evidenciju svih materijalnih resursa u primarnoj, sekundarnoj i tercijarnoj zdravstvenoj zaštiti (u prvoj fazi je razvijen deo sistema za materijalne i ljudske resurse, potrebno je dalje nadograditi sistem da obuhvati registar građevinskih objekata, IT infrastrukture i lekova i medicinskih sredstava).



ZAPOČETO

U januaru 2021. godine, Vlada Republike Srbije formirala je Koordinaciono telo za digitalizaciju zdravstvenog sistema, nakon višegodišnjeg zalaganja NALED-a, a u cilju strateškog pristupa razvoju eZdravstva. Na osnovu rada Koordinacionog tela i osnovanih radnih grupa tokom 2022. godine donet je Program digitalizacije u zdravstvenom sistemu u Republici Srbiji sa pratećim Akcionim planom. Finalno, u skladu sa Programom u oktobru 2023. godine usvojen je novi Zakon o zdravstvenoj dokumentaciji i evidencijama u oblasti zdravstva koji, između ostalog, propisuje uspostavljanje elektronskog kartona pacijenta i daje osnov za dalju digitalizaciju u zdravstvu. Primena ovih odredbi nije stupila na snagu u januaru 2025. godine, s obzirom da nisu doneta podzakonska akta koja su trebala da urede i propišu primenu eKartona, iako je njihova izrada započeta. Dodatno, prva faza razvoja sistema Resursi zdravstvenog sistema, koja obuhvata materijalne i ljudske resurse, završena je i spremna za korišćenje.

PROPISI

- Zakon o zdravstvenoj dokumentaciji i evidencijama u oblasti zdravstva (Službeni glasnik RS br. 92/2023)

3. MINISTARSTVO ZDRAVLJA

3.3 OMOGUĆITI KORIŠĆENJE E-UPUTA I LEKARIMA SPECIJALISTIMA



OPIS PROBLEMA

Članom 143 Zakona o zdravstvenom osiguranju 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 ograničenom broju slučajeva 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 daljim 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 (kontrole na svakih 6 meseci, upućivanje na onkološku komisiju, itd.). 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 da se dozvoli da lekari specijalisti upućuju pacijente na komisiju isključivo uz elektronski uput.

Da bi se ovaj predlog realizovao potrebno je omogućiti da kroz informacioni sistem izabrani lekar ima pristup informacijama o svim uputima koje je njegov pacijent dobio, odnosno da lekar specijalista ima uvid u elektronski medicinski karton pacijenta, koji će objediniti sve informacije o toku lečenja pacijenta. Takođe, potrebno je omogućiti uspostavljanje transfernog uputa, odnosno uputa kojim lekar specijalista upućuje pacijenta na drugi specijalistički pregled.

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). Takođe, predlažemo da se važenje uputa za specijalističko-konsultativni pregled produži sa 6 na 12 meseci i da se shodno tome izmeni regulativa, kao i da se ustanovi trajni (doživotni) uput ka specijalisti za neizlečive bolesti koje se moraju kontrolisati redovno. Primer je Dijabetes tip 1 i druge hronične bolesti, kao što je Parkinsonova bolest.

PROPISI

- Zakon o zdravstvenom osiguranju (Službeni glasnik RS br. 25/2019 i 92/2023)
- Pravilnik o načinu i postupku ostvarivanja prava iz obaveznog zdravstvenog osiguranja (Službeni glasnik RS br. 10/2010, ...4/2024 - dr. pravilnik)

3. MINISTARSTVO ZDRAVLJA

3.4 UNAPREDITI POSTUPAK IZMENA I DOPUNA (VARIJACIJA) 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 ALIMIS ima rok od 15 dana da utvrdi potpunost zahteva, a nakon eventualne dopune zahteva kreće da teče rok od 90 dana. Dodatno, Pravilnik o sadržaju zahteva i dokumentacije, kao i načinu dobijanja dozvole za stavljanje leka u promet bliže uređuje za koje tipove varijacija je neophodno odobrenje ALIMIS-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 farmaceutskih kompanija koje posluju u Srbiji, 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 proteklim 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

U cilju rešavanja problema sa kašnjenjem u odobravanju izmena dozvole za lek – varijacija, ali i zaštite prava pacijenata na pristup lekovima, predlažemo da se u Zakonu o lekovima i medicinskim sredstvima izmeni član 40 tako što će se propisati princip čutanja 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, ako odluka po zahtevu ne bude doneta u propisanom roku od 90 dana od podnošenja zahteva, što je u skladu sa članom 62 Direktive 2001/83/EK, prema kom je omogućeno prihvatanje i implementacija varijacija ukoliko se odobrenje ne izda u zakonskom roku od 90 dana. Neophodno je obezbediti strogo poštovanje zakonskih rokova za izdavanje odobrenja varijacije u potpunosti.

Predlažemo izmenu interne prakse ALIMIS-a, tako što bi se umesto detaljne analize vršila formalna provera postojanja European Assessment Report-a (EPAR) i odobravanje varijacije u nekoj od EU zemalja. Na osnovu formalne provere i potvrde da je u nekoj od zemalja EU odobrena varijacija, zahteve bi trebalo automatski prihvatati, kako bi se rešio veliki broj zaostalih, tj. neobrađenih predmeta varijacija.

Kao primer dobre prakse iz regiona navodimo da zakonodavstvo Bosne i Hercegovine i Crne Gore omogućava implementaciju varijacije, ukoliko se za to ne izda rešenje u propisanom roku i ako se izmene i dopune ne odnose na promene u sažetku karakteristika leka.

Članom 61. stav 3. Direktive 2001/83/EK omogućena je implementacija svih varijacija koje se odnose na odobreno uputstvo za lek i/ili odobreno pakovanje leka, a koje nisu vezane za promene u sažetku karakteristika leka, ukoliko nadležni organi ne odbiju predložene izmene ili dopune.



PROPISI

- Zakon o lekovima i medicinskim sredstvima (Službeni glasnik RS br. 30/2010 i 105/2017 - 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

3.5 OLAKŠATI I UBRZATI UVOZ NEREGISTROVANOG LEKA



OPIS PROBLEMA

Zakon o lekovima i medicinskim sredstvima 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.

Neregistrovani lekovi se uvoze po dva osnova: a) u slučaju da ih nosilac dozvole donira pacijentu ili grupi pacijenata (program milosrdnog davanja) ili b) za prodaju u kom slučaju iznos plaća ili pacijent ili na osnovu tripartitnih ugovora koji su sklopili nosilac dozvole, pacijent i donator. Predlagač uvoza je uvek zdravstvena ustanova u kojoj se pacijent(i) leče ili Ministarstvo odbrane, a nosilac dozvole za lek podnosi zahtev za uvoz u ime predlagača. Uvozna dozvola se izdaje na osnovu mišljenja odgovornog lekara i odobrenja Etičkog odbora ustanove u kojoj se pacijent leči. Uvozna dozvola se izdaje za određenu količinu lekova na maksimalno godinu dana, čak i kod terapija za hronične bolesti, nakon čega je neophodno ponovo podneti zahtev za uvoznom dozvolu, čime se nepotrebno povećava administrativno opterećenje za isti lek i usporava pružanje terapije korisniku koji je ostao nepromenjen. Pravilnik koji bliže uređuje uvoz lekova za koje nije izdata dozvola detaljnije propisuje dokumentaciju koja se podnosi uz zahtev, a između ostalog i dokaz da je za konkretan lek koji je predmet uvoza otvoren poziv za javnu nabavku kada je u pitanju lek koji se prodaje, iako ne postoji drugi proizvođač leka. Sprovođenje tendera za lek u trajanju od 15 dana može biti dodatno problematično u slučajevima kada je neophodno da pacijent primi terapiju u što kraćem roku.

Nakon što je lek dobio dozvolu za uvoz od ALIMs-a, nosilac dozvole za lek mora da prođe kroz dodatne dve procedure:

- Odobravanje teksta dodatne markice – u pitanju je postupak obeležavanja spoljnog pakovanja leka na srpskom jeziku, imajući u vidu da je originalno pakovanje leka na stranom jeziku. Zahtev za izdavanje dodatne markice se podnosi elektronski kroz sistem ADIS, a postupak po navodima može trajati oko mesec dana;
- Dokumentaciona kontrola kvaliteta leka – u pitanju je postupak provere sertifikata koji se izdaju u EU ili u zemlji koja ima slične zahteve. Zahtev za dokumentacionu kontrolu se podnosi isključivo u papiru, od 9 do 12h na šalterima ALIMs-a. Rok za izdavanje tzv. Belog sertifikata je 8 dana. 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 onemogućavaju blagovremeno lečenje, te ih je nužno optimizovati. Dodatno, uvoznici leka trenutno plaćaju PDV i carinu na uvoz neregistrovanog leka čak i ako ga doniraju, a neretko su ove terapije izuzetno skupe.

PREDLOG REŠENJA

Predlažemo da se, u cilju zaštite prava pacijenata na efikasno lečenje, izmeni Zakon o lekovima i medicinskim sredstvima kao i prateći pravilnici koji bliže uređuju uvoz neregistrovanog leka, dokumentacionu kontrolu i odobrenje teksta dodatne markice, tako što će se propisati da se ta procedura sprovodi u okviru jedinstvenog upravnog mesta tako da:

- Procedura odobrenja uvoza neregistrovanog leka i odobravanja teksta dodatne markice započne istovremeno kao objedinjeni zahtev i reši se u roku od 7 dana, odnosno za hitne zahteve u roku od 24h u skladu sa Pravilnikom o dokumentaciji i načinu uvoza lekova koji nemaju dozvolu za lek, odnosno medicinskih sredstava koja nisu upisana u Registar medicinskih sredstava (član 10);
- Se objedinjeni zahtev podnosi elektronski, preko elektronskog sistema za lekove „RIMS“;
- Procedura dokumentacione kontrole može započeti odmah po izdavanju uvozne dozvole, dostavljanjem zahteva i potrebne dokumentacije od strane nosioca dozvole za lek, a uz uslov da se uzorak leka dostavi naknadno i da se beli sertifikat izda po dostavljanju uzorka leka;
- Se kod tenderske nabavke leka, ukoliko je u pitanju ponovljeni uvoz iste serije leka, omogućiti da se ne dostavlja novi uzorak, već da se poziva na već dostavljeni uzorak iz te serije.

Takođe, potrebno je razviti kriterijume kada je potrebno organizovati tender po kraćem postupku da bi pacijent blagovremeno primio lek.

Dok se ne izmeni zakon, predlažemo da se uspostavi elektronska evidencija lekova bez dozvole za koje su izdate dozvole za uvoz, koja bi sadržala svu dokumentaciju iz odobrenih zahteva. Osnovni cilj uspostavljanja ove evidencije je ubrzanje postupka izdavanja nove uvozne dozvole za one lekove kojima je uvoz već bio odobren, jer ALIMs ne bi morao da proverava podatke koji su nepromenljivi iz dokumentacije koja je već proverena u nekim od prethodnih zahteva.

Imajući u vidu da je neinformisanost lekara u pogledu načina na koji mogu izvršiti proceduru uvoza neregistrovanog leka značajan problem u ostvarivanju prava pacijenata na efikasno lečenje, sugerišemo izradu jasnih uputstva u vezi sa sprovođenjem te procedure, koja bi lekarima bila dostupna kroz RIZIS.

Predlažemo i da uvoznik leka bude oslobođen obaveze plaćanja carine i PDV-a na lek koji se donira.

PROPISI

- Zakon o lekovima i medicinskim sredstvima (Službeni glasnik RS br. 30/2010, ... 105/2017 - 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, ...75/2023)
- 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, ...90/2023)
- Pravilnik o načinu kontrole kvaliteta lekova i medicinskih sredstava (Službeni glasnik RS br. 64/2011, ...63/2024)

3. MINISTARSTVO ZDRAVLJA

3.6 OMOGUĆITI EFIKASNIJE OSNIVANJE I OBAVLJANJE DELATNOSTI ZDRAVSTVENIH USTANOVA

OPIS PROBLEMA

Iako je odgovarajuće podzakonske akte koji bi regulisali bliže uslove za obavljanje zdravstvene delatnosti trebalo doneti još u oktobru 2020. godine, oni do danas nisu doneti, te je sprovođenje određenih odredbi Zakona o zdravstvenoj zaštiti u praksi još uvek nemoguće. Recimo, problem se javlja usled neusklađenosti termina „ogranak” i „organizaciona jedinica” u Zakonu o zdravstvenoj zaštiti.

Imajući u vidu da podzakonski akti nisu doneti, na snazi je Pravilnik o bližim uslovima za obavljanje zdravstvene delatnosti u zdravstvenim ustanovama i drugim oblicima zdravstvene službe iz 2006. godine, koji je od tada više puta menjan, ali nije usklađen sa novim Zakonom o zdravstvenoj zaštiti u delu koji propisuje implementaciju novih oblika zdravstvenih ustanova. Uslovi za otvaranje zdravstvene ustanove/privatne prakse nisu definisani za sve organizacione oblike, s obzirom na to da u ranijem zakonu određeni oblici organizacionih jedinica nisu ni bili definisani. Time se uvećavaju troškovi poslovanja zdravstvene ustanove, odnosno privatne prakse u delu kadrova, opreme i dr.

Između ostalog, onemogućeno je osnivanje Zavoda za laboratorijsku dijagnostiku kao oblika osnivanja zdravstvenih ustanova. Naime, u članu 80 stav 5 Zakon o zdravstvenoj zaštiti propisuje da Zavod može imati organizacione jedinice izvan sedišta zavoda, ali je zbog nepostojanja adekvatnog podzakonskog akta, ovaj član Zakona ostao neprimenljiv u praksi do danas. Slično, u članu 89 zakona propisana je mogućnost osnivanja ogranaka Zavoda za laboratorijsku dijagnostiku, ali imajući u vidu da nije donet odgovarajući podzakonski akt, a da važeći pravilnik iz 2006. godine nije propisivao ovu vrstu organizacije, onemogućena je u celosti implementacija zakona u praksi. Posledica ovoga je da se svaki ogranak Zavoda osniva kao zasebna preduzetnička radnja. Zbog toga na tržištu imamo oko 280 pravnih subjekata/preduzetnika, a procene su da bi omogućavanjem da Zavodi osnuju organizacione jedinice na tržištu imali šest Zavoda.

Donošenjem ovih propisa, ustanove u privatnoj svojini bi prilagodile svoju organizaciju zakonskim mogućnostima. Takođe time bi se omogućilo širenje zdravstvenih ustanova u privatnoj svojini na većem području, izvršila bi se racionalizacija kako kadrova tako i troškova, pogotovo imajući u vidu predviđene propise vezane za registraciju i digitalizaciju u oblasti zdravstva, a čija će primena neminovno iziskivati angažovanje većeg broja ljudi na administrativnim poslovima.

PREDLOG REŠENJA

Potrebno je izmenama Zakona o zdravstvenoj zaštiti 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. Time bi se Zakon uskladio sa važećim rešenjima iz Zakona o privrednim društvima. Ova pitanja mogu biti značajna u postupku dodele posebnih korisničkih ovlašćenja u odnosu na RIZIS, 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.

Prilikom donošenja pravilnika treba voditi računa i da se zdravstvenim ustanovama omogući racionalizacija kako kadrova tako i troškova, uzimajući u obzir digitalizaciju u oblasti zdravstva (uvesti mogućnost autosorovanja kadrova i sl).

PROPISI

· Zakon o zdravstvenoj zaštiti (Službeni glasnik RS br. 25/2019 i 92/2023 – autentično tumačenje)

· Pravilnik o bližim uslovima za obavljanje zdravstvene delatnosti u zdravstvenim ustanovama i drugim oblicima zdravstvene službe (Službeni glasnik RS br. 43/2006, ...87/2024)

3. MINISTARSTVO ZDRAVLJA



3.7 UVESTI SISTEM E-BOLOVANJA



OPIS PROBLEMA

Sistem bolovanja u Srbiji suočava se s nizom problema koji utiču na prava osiguranih lica, efikasnost zdravstvenih ustanova i poslodavaca, kao i na finansijsku održivost sistema. Prema Zakonu o zdravstvenom osiguranju osigurana lica imaju pravo na naknadu zarade tokom privremene sprečenosti za rad, koju prvih 30 dana isplaćuje poslodavac, dok RFZO preuzima obavezu od 31. dana (član 101 zakona). Međutim, neefikasna koordinacija između poslodavaca, RFZO-a i zdravstvenih ustanova dovodi do kašnjenja u obračunu i isplati naknada zarada, što izaziva nezadovoljstvo i dodatne troškove.

U manjim mestima, ograničen rad lekarskih komisija RFZO-a predstavlja značajan problem. Komisije često rade svega nekoliko puta mesečno, pa pacijenti koji traže produžetak bolovanja ili mišljenje komisije moraju putovati u druga mesta, tj. do drugih filijala. Time se otežava ostvarivanje prava, jer lekarske komisije nemaju pristup elektronskim kartonima osiguranika iz drugih filijala. Pacijenti se potom vraćaju u matičnu filijalu sa papirnim mišljenjem radi dalje obrade, što dodatno produžava i poskupljuje postupak.

Istovremeno, zloupotreba bolovanja poznata kao „lažna bolovanja“ dodatno opterećuje sistem. Član 73 Zakona o zdravstvenom osiguranju zabranjuje otvaranje bolovanja bez medicinskog opravdanja, ali praksa pokazuje da se pravo na bolovanje često koristi suprotno svojoj svrsi. Ovakve situacije uzrokuju finansijske gubitke poslodavcima, smanjenje produktivnosti što nepovoljno utiče na poslovanje, naročito kod kolektiva sa većim brojem zloupotreba. Zakon omogućava poslodavcima da pokrenu ponovno ocenjivanje zdravstvene sposobnosti zaposlenih (član 156 Zakona o zdravstvenom osiguranju i član 103 Zakona o radu), ali trenutni pravni okvir ne propisuje rokove za sprovođenje ovih postupaka niti za dostavljanje izveštaja poslodavcima. Ova pravna praznina dodatno komplikuje rešavanje spornih slučajeva i prolongira vraćanje zaposlenih na radna mesta.

Navedeni problemi ukazuju na potrebu za sveobuhvatnom reformom koja uključuje unapređenje informacionih sistema, bolju koordinaciju između institucija i jasno definisane obaveze i rokove za sve učesnike u procesu. Efikasni sistem ne samo da bi olakšao ostvarivanje prava osiguranika, već bi smanjio i administrativne i finansijske troškove za poslodavce i zdravstvene institucije.

PREDLOG REŠENJA

Kako bi se unapredila efikasnost sistema bolovanja, smanjili administrativni troškovi kao i prostor za zloupotrebe, predlažemo integrisani pristup koji uključuje sledeće mere:

1. Uvođenje elektronskog sistema „eBolovanje“
 - Razviti informacioni sistem koji omogućava elektronsko podnošenje i obradu dokumenata vezanih za bolovanje. Sistem bi omogućio da izabrani lekari, lekarske komisije i RFZO imaju uvid u karton osiguranika, čime bi se smanjila potreba za fizičkim prenosom dokumentacije.
 - Poslodavci bi putem sistema dobijali informacije o privremenoj sprečenosti zaposlenih za rad, čime se eliminiše obaveza zaposlenih da lično dostavljaju potvrde i doznake.
 - Elektronski obračun naknade zarade, koji bi sprovodio RFZO, rasterećio bi poslodavce administrativnih procedura i ubrzao isplate.
2. Optimizaciju rada lekarskih komisija
 - Omogućiti lekarskim komisijama u manjim mestima pristup elektronskim kartonima osiguranika iz drugih filijala RFZO-a, kako bi se izbeglo vraćanje pacijenata u matične filijale radi overe dokumentacije.
 - Kao privremeno rešenje, pojednostaviti proceduru dostavljanja mišljenja lekarskih komisija van matične filijale elektronskim putem.
3. Preciziranje obaveza i rokova za postupke ponovnog ocenjivanja
 - Dopuniti Zakon o zdravstvenom osiguranju kako bi se uveo rok od najviše pet dana za sprovođenje postupka ponovnog ocenjivanja privremene sprečenosti za rad, nakon zahteva poslodavca.
 - Uvesti obavezu da zdravstvene ustanove poslodavcima dostave izveštaj o zdravstvenoj sposobnosti zaposlenog u roku od pet dana od završetka postupka ocenjivanja.
4. Jačanje kontrole i smanjenje zloupotreba
 - Precizno definisati kriterijume i procedure za odobravanje bolovanja, uključujući obavezu pridržavanja uputstava lekara i prepisane terapije.
 - Pojačati nadzor nad radom lekara i lekarskih komisija, uz uvođenje strogih sankcija za otvaranje „lažnih bolovanja“ bez opravdanih medicinskih razloga.
5. Donošenje podzakonskog akta za podršku elektronskom sistemu
 - Izmeniti / doneti pravilnik kojim će se detaljno urediti uslovi, način i postupak za ostvarivanje prava na naknadu zarade kroz elektronski sistem, uključujući pribavljanje dokumentacije službenim putem od zdravstvenih ustanova i Poreske uprave.

Izmenom Zakona o zdravstvenom osiguranju, iz oktobra 2023. godine, preduzet je prvi korak u implementaciji ove preporuke. Izmenom je propisano da RFZO preuzima proces obračuna naknade zarade zbog privremene sprečenosti za rad što će značajno ubrzati postupak. Međutim, izmenama Zakona nisu obuhvaćene neke od važnih preporuka NALED-a neophodnih za punu implementaciju preporuke, poput propisivanja načina komunikacije izabranih lekara sa poslodavcem i RFZO unutar sistema. Dodatno, tokom 2024. godine izrađeni su delovi elektronskog sistema koji treba da poveže zdravstvene ustanove, RFZO i poslodavce i u toku je njegova finalizacija. Ipak imajući u vidu da sistem nije u potpunosti implementiran, te da tokom 2024. godine nije menjan zakon niti je donet predloženi podzakonski akt, tj. pravilnik, preporuku ne možemo smatrati čak ni delimično rešenom.

PROPISI

- Zakon o zdravstvenom osiguranju (Službeni glasnik RS br. 25/2019 i 92/2023)
- Pravilnik o načinu i postupku ostvarivanja prava iz obaveznog zdravstvenog osiguranja (Službeni glasnik RS br. 10/2010, ... 4/2024 - dr. pravilnik)

3. MINISTARSTVO ZDRAVLJA

3.8 POJEDNOSTAVITI UVOZ NEREGISTROVANIH MEDICINSKIH SREDSTAVA ZA POTREBE ISTRAŽIVANJA I RAZVOJA

OPIS PROBLEMA

Kako bi se omogućio pojednostavljen postupak uvoza neregistrovanih medicinskih sredstava od strane inovativnih kompanija, startapa i naučnoistraživačkih organizacija, a za potrebe naučnih istraživanja i razvoja inovativnih proizvoda, krajem 2018. godine izmenjen je Pravilnik o uvozu medicinskih sredstava koja nisu registrovana.

Tom izmenom je u pravilnik dodat novi član 9a koji propisuje da se zahtev za uvoz neregistrovanog medicinskog sredstva za potrebe istraživanja i razvoja inovativnih proizvoda, podnosi Agenciji za lekove i medicinska sredstva (ALIMS). Uz zahtev se dostavlja i potvrda dobijena od naučno-tehnološkog parka (NTP) ili Fonda za inovaciju delatnost, da je podnosilac zahteva član parka, odnosno dobitnik sredstava Fonda, odnosno potvrda da je podnosilac naučnoistraživačka organizacija. Propisano je da ALIMS odobrava uvoz najkasnije 24 časa od prijema zahteva. Ova mogućnost je propisana za kompanije članice svih naučno-tehnoloških parkova u Srbiji i za korisnike sredstava za podsticanje inovativnosti.

Međutim, u praksi se član 9a ne primenjuje, jer se ne tumači kao izuzetak od pravila propisanog članom 2 pravilnika. Ovaj član propisuje da se uvoz neregistrovanog medicinskog sredstva može izvršiti isključivo preko veleprodaje medicinskih sredstava kao uvoznika. Veleprodaja se pak, u skladu sa Zakonom o medicinskim sredstvima, registruje u Registru izdatih dozvola za promet medicinskih sredstava na veliko, na predlog ovlašćenog predlagača uvoza (zdravstvena ustanova, privatna praksa, ustanova socijalne zaštite, humanitarna organizacija, udruženje pacijenata, ministarstvo nadležno za poslove odbrane i ministarstvo nadležno za vanredne situacije).

Primena pojednostavljenog postupka na ovaj način je praktično onemogućena, što otežava istraživanje i razvoj u oblastima vezanim za zdravstvo i razvoj medicinskih sredstava.

PREDLOG REŠENJA

Potrebno je izmeniti Pravilnik o uvozu medicinskih sredstava i to članove 8, 9, i 9a, tako da naučnoistraživačke organizacije, inovativni subjekti i subjekti inovacione infrastrukture dobiju mogućnost da po pojednostavljenom postupku neposredno uvoze neregistrovana medicinska sredstva koja su namenjena naučnim ili medicinskim istraživanjima kao i za istraživanje i razvoj inovativnih proizvoda.

Treba omogućiti da navedeni subjekti uvoz obave neposredno, u svojstvu uvoznika, u svoje ime i za svoj račun, a ne preko veleprodaje kao uvoznika registrovanog u Registru veleprodaje, kako je to sad definisano.

Dodatno, predlažemo da umesto dosadašnje procedure dokazivanja svojstva subjekata dostavljanjem izjave, Agencija za lekove i medicinska sredstva po službenoj dužnosti utvrđuje svojstvo naučnoistraživačke organizacije, odnosno inovativnog subjekta i subjekta inovacione infrastrukture uvidom u registar naučnoistraživačkih organizacija, odnosno Registar subjekata nacionalnog inovacionog sistema.

Na kraju, smatramo da je za uvoz neregistrovanog medicinskog sredstva potrebna izjava odgovornog lica naučnoistraživačke organizacije, inovativnog subjekta, odnosno subjekta inovacione infrastrukture da će se to sredstvo koristiti isključivo u svrhe naučnog ili medicinskog istraživanja, odnosno razvoja inovativnih proizvoda, da se neće upotrebljavati za kliničko ispitivanje i da se neće primenjivati na pacijentima.



Obrazloženje: Tokom 2024. godine NALED je u saradnji sa Ministarstvom zdravlja i Agencijom za lekove i medicinska sredstva usaglasio odredbe koje se odnose na izmene i dopune Pravilnika u skladu sa preporukom. Naredni korak je donošenje ovog podzakonskog akta od strane nadležnog ministarstva, a koji nije donet ni početkom 2025. godine.

PROPISI

Pravilnik o uvozu medicinskih sredstava koja nisu registrovana (Službeni glasnik RS br. 39/2018, ... 58/2021)

3. MINISTARSTVO ZDRAVLJA

3.9 OMOGUĆITI SPROVOĐENJE KLINIČKIH ISPITIVANJA ZA NAPREDNE TERAPIJE U SRBIJI

OPIS PROBLEMA

Razvojem novih tehnologija u lečenju sa ciljem primene personalizovane medicine razvijene su napredne terapije (Advanced Therapy Medicinal Products – ATMPs), koje tretiraju i leče bolesti na genetskom ili ćelijskom nivou. Važeći Zakon o lekovima propisuje tri vrste naprednih terapija:

- 1) lekovi za gensku terapiju;
- 2) lekovi za somatsku ćelijsku terapiju;
- 3) lekovi dobijeni iz tkiva bioinženjeringom.

Međutim, Pravilnik o kliničkom ispitivanju lekova u humanoj medicini ne propisuje uslove za sprovođenje kliničkih ispitivanja za naprednu terapiju, čime je onemogućeno podnošenje zahteva za sprovođenje kliničkih ispitivanja u Srbiji za naprednu terapiju. Konkretno, nije moguće podneti zahtev za odobrenje kliničkog ispitivanja za napredne terapije, jer se od sponzora zahteva da ispuni zahtev iz Pravilnika i dostavi Good Manufacturing Practice (GMP) - sertifikat za proizvodnju lekova za kliničko ispitivanje. Prema EU smernicama za ATMPs, ne zahteva se da proizvođač, a obično su to biotehnoške laboratorije, ima GMP sertifikat pre nego što se lek komercijalizuje, već je dovoljna izjava proizvođača kojom se potvrđuje da lek proizvodi u skladu sa GMP zahtevima. Isti zahtev se odnosi i na mesto proizvodnje aktivne biološke supstance leka, ili izjavu kvalifikovanog lica za puštanje serije gotovog leka za kliničko ispitivanje.

NALED je tokom 2024. godine je inicirao izmenu Pravilnika o kliničkom ispitivanju lekova u humanoj medicini, a jedna od predloženih izmena odnosila se na sadržaj ove preporuke. Prema mišljenju RG koja je radila na izmenama pravilnika za potpuno omogućavanje uslova za sprovođenje kliničkih ispitivanja za napredne terapije u Srbiji neophodno je izmeniti i zakonski okvir, pa ovaj predlog nije uvršten u izmene pravilnika koje su donete u decembru 2024. godine.

PREDLOG REŠENJA

Kako bi se omogućilo sprovođenje kliničkih ispitivanja za napredne terapije u Srbiji, potrebno je dopuniti član 68, stav 2 Zakona o lekovima i medicinskim sredstvima kao i član 6 stav 1 tačku 10) Pravilnika o kliničkom ispitivanju lekova u humanoj medicini koji propisuju potrebnu dokumentaciju za odobrenje kliničkog ispitivanja leka, tako da se kao alternativa GMP sertifikatu omogući izjava kvalifikovanog lica za puštanje serije leka za kliničko ispitivanje kojom potvrđuje da je lek namenjen za napredne terapije proizveden u skladu sa dobrom proizvođačkom praksom.

Dodatno, potrebno je u skladu sa EU smernicama uskladiti tumačenje člana 6 stav 1 tačke 6) Pravilnika, s obzirom da ALIMs trenutno zahteva kompletan dosije o kvalitetu ispitivanog leka (IMPD) i za Aktivnu supstancu i za Gotov proizvod, iako je kod ATMPs u najvećem delu Aktivna supstanca ujedno i Gotov lek, odnosno nema jasne razlike kao kod drugih standardnih lekova. Dodatno, po ugledu na EU potrebno je pripremiti vodič za primenu Dobre kliničke prakse (Good Clinical Practice) za ATMPs, kao i vodič za primenu GMP za ATMPs u Srbiji, koji bi dali neophodne smernice, a u pripremu uključiti širok konsultativni krug regulatornih eksperata, kliničara, eksperata iz industrije kao i predstavnike pacijenata, kako bi se adresirali svi potencijalni izazovi. Predloženim izmenama bi se integrisale EU smernice za ATMPs u Pravilnik o kliničkom ispitivanju lekova u humanoj medicini, čime bi se omogućilo pacijentima u Srbiji da koriste napredne terapije za lečenje teških bolesti. Na taj način bi se Republika Srbija našla na mapi visoko razvijenih zemalja koje sprovode ispitivanja u oblasti naprednih terapija. U prilog važnosti naprednih terapija govori i činjenica da su navedena klinička ispitivanja odobrena i od strane članica Međunarodnog saveta za harmonizaciju tehničkih zahteva za lekove za ljudsku upotrebu (ICH).

EU smernice za ATMPs ne zahtevaju da proizvođač ima GMP sertifikat pre nego što se lek komercijalizuje, već je dovoljna izjava proizvođača kojom se potvrđuje da lek proizvodi u skladu sa GMP zahtevima. Isti zahtev se odnosi i na mesto proizvodnje aktivne biološke supstance leka, ili izjavu kvalifikovanog lica za puštanje serije gotovog leka za kliničko ispitivanje.



PROPISI

- Zakon o lekovima i medicinskim sredstvima (Službeni glasnik RS br. 30/2010, ... 113/2017 – dr. zakon)
- Pravilnik o kliničkom ispitivanju lekova u humanoj medicini (Službeni glasnik RS br. 51/2022, ... 97/2024)

3. MINISTARSTVO ZDRAVLJA

3.10 UNAPREDITI PROCEDURU NABAVKE LEKOVA ZA RETKE BOLESTI

OPIS PROBLEMA

Republički fond za zdravstveno osiguranje ne može da obezbedi dovoljan iznos sredstava za lečenje pacijenata obolelih od retkih bolesti, sredstva se obezbeđuju iz budžeta Republike Srbije. Članom 10 Pravilnika o sadržaju i obimu prava na zdravstvenu zaštitu iz obaveznog zdravstvenog osiguranja i o participaciji za 2023. godinu propisano je da se lekovi za lečenje retkih bolesti obezbeđuju pacijentima od strane zdravstvenih ustanova tercijarnog, ili izuzetno sekundarnog nivoa zdravstvene zaštite, na osnovu odluke Komisije Republičkog fonda za zdravstveno osiguranje (RFZO) za lečenje retkih bolesti. Članom 9 ovog Pravilnika je definisano da se osiguranom licu izuzetno obezbeđuje i lek koji nije na Listi lekova.

Članom 11 Uredbe o planiranju i vrsti roba i usluga za koje se sprovode centralizovane javne nabavke (CJN) propisane su vrste roba i usluga za koje RFZO sprovodi centralizovane javne nabavke za potrebe zdravstvenih ustanova, koje uključuju i lekove koji se ne nalaze na Listi lekova, tj. lekove za lečenje retkih bolesti. Ukoliko se određeni lek za pojedinačnog pacijenta nabavi putem centralizovane javne nabavke, koja je finansirana iz fonda za zdravstveno osiguranje za lečenje retkih bolesti, a pojavi se potreba da se isti lek nabavi za drugog pacijenta, u toj godini više nije moguće nabaviti isti lek. Razlog je to što se po CJN lekovi nabavljaju jednom godišnje na osnovu liste koju napravi RFZO za pojedinačne pacijente, tačno u dozama u kojima je to potrebno za određenog pacijenta. Iako navedeni pravilnik daje pravni osnov da zdravstvena ustanova nabavi lek za pacijente, zdravstvene ustanove tumače član 9 pravilnika tako da nije moguće nabaviti isti lek koji je već nabavljen po CJN. Drugim rečima, lek koji je jednom nabavljen po CJN za određenog pacijenta više nije dostupan drugim pacijentima, najmanje do kraja tekuće godine kada RFZO ponovo prikuplja podatke o potrebnim lekovima za retke bolesti. Neretko pacijenti kojima su dijagnostifikovane retke bolesti ne mogu da čekaju nekoliko meseci godinu dana kako bi dobili odgovarajuću terapiju, odnosno lekove, jer im je zdravlje ozbiljno ugroženo izostankom terapije.

Zdravstvene ustanove imaju istovetno tumačenje i prilikom nabavke leka koji ima više indikacija. Ukoliko lek ima više indikacija a nabavljen je putem CJN za nabavku lekova za lečenje retkih bolesti za jednu indikaciju, ustanove tumače da se lek ne može nabaviti pozivanjem na član 9 pravilnika za istu ili druge indikacije, jer je isti lek već nabavljen pozivanjem na član 10. Ovo predstavlja dodatno ograničenje, jer je u tom slučaju pristup određenom leku potpuno onemogućen za druge indikacije.

PREDLOG REŠENJA

Smatramo da je neophodno unaprediti proceduru nabavke lekova za lečenje retkih bolesti koja se trenutno sprovodi nabavkom iz posebnog fonda po CJN, odnosno iz sredstava zdravstvenih ustanova i refundacije od strane RFZO.

Predlažemo da se razvije jedinstvena procedura za nabavku lekova za retke bolesti, koja bi omogućila prevazilaženje administrativnih prepreka, umesto da se pojedinačno rešavaju i pronalaze sredstva za pacijente, u zavisnosti od procene slučaja, izuzeća i preraspodele trenutno raspoloživih sredstava.

Predlažemo da se član 11 navedene uredbe, u tački koja se odnosi na lekove za lečenje retkih bolesti, a isti se ne nalaze na Listi lekova, dopuni tako da glasi: "Lekovi neophodni za lečenje lica obolelih od retkih bolesti čije lečenje se finansira u skladu sa članom 52, stav 4 Zakona o zdravstvenom osiguranju, na osnovu odluke nadležne Komisije RFZO". Dodatno, predlažemo da RFZO izda zvanično tumačenje po pitanju finansiranja nabavke lekova pozivanjem na član 9 navednog pravilnika, ukoliko pacijent ne može da se leči u skladu sa članom 10 pravilnika, a potrebno je da dobije hitnu terapiju.



NOVO

PROPISI

- Zakon o zdravstvenom osiguranju (Službeni glasnik RS br. 25/2019 i 92/2023)
- Uredba o planiranju i vrsti roba i usluga za koje se sprovode centralizovane javne nabavke (Službeni glasnik RS br. 34/2019, ...55/2024)
- Pravilnik o sadržaju i obimu prava na zdravstvenu zaštitu iz obaveznog zdravstvenog osiguranja i o participaciji za 2023. godinu (Službeni glasnik RS br. 34/2023, ...107/2023)

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

4.1 ZAKONSKI 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, uključujući rad na daljinu i rad od kuće. Propisani su 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. Međutim, ova oblast ostaje nedovoljno uređena.

Savremeni načini rada, poput rada od kuće ili hibridnog modela, postaju sve češći, posebno nakon pandemije COVID-19. Kako važeći Zakon o radu ne reguliše detaljno ovu oblast, tokom trajanja vanrednog stanja u Srbiji je usvojena Uredba o organizovanju rada poslodavaca za vreme vanrednog stanja. Uredba je propisala obavezu poslodavca da omogućiti zaposlenima obavljanje poslova van prostorija poslodavca u slučaju da je moguće organizovati takav rad. Međutim ona je regulisala ovakav način rada samo tokom trajanja vanrednog stanja, nakon čega je ova oblast, rad van sedišta poslodavca, ponovo ostala neuređena.

Uređivanje ove oblasti stvorilo bi veću pravnu sigurnost, jer jasno definisana pravila omogućavaju zaposlenima i poslodavcima da znaju svoja prava i obaveze i smanjuju mogućnosti za zloupotrebe ili nesporazume u vezi sa radnim uslovima, radnim vremenom i obavezama obe strane. Obezbedila bi se veća zaštita zaposlenih jer bi se na taj način osiguralo da radnici koji rade van sedišta poslodavca imaju iste uslove zaštite zdravlja, sigurnosti i prava kao i oni koji rade u prostorijama poslodavca, sa jedne strane dok bi se jasno definisale obaveze poslodavca u pogledu pružanja opreme, nadoknade troškova (npr. za internet, struju), i osiguranja bezbednog radnog okruženja. Regulacija rada na daljinu i detaljnije uređenje kroz Zakon o radu, omogućava usklađivanje sa standardima i praksama EU i drugih razvijenih privreda. Zaključno, jasno regulisanje rada van sedišta poslodavca doprinosi pravnoj sigurnosti, zaštiti zaposlenih i unapređenju tržišta rada u Srbiji.

Zbog toga je potrebno bliže pojasniti pojmove rad od kuće i rad na daljinu kao i definisanje prava i obaveza poslodavaca i zaposlenih u ovim modelima rada. Potrebno je Zakonom o radu definisati akte kojima će biti dodatno uređen i preciziran rad van prostorija poslodavca.

PREDLOG REŠENJA

Predlažemo da se izmeni važeći član 42 Zakona o radu kojim će biti definisano kakav je to rad van prostorija poslodavca i gde se on obavlja, odnosno šta podrazumeva rad od kuće i rad na daljinu. Pored toga, potrebno je utvrditi način na koji se može obavljati posao van prostorija poslodavca (kao stalan, privremen ili povremen) i pod kojim uslovima, kao i kako se rad van prostorija poslodavca reguliše kako u mirnodopskom tako i u vreme vanrednog stanja i koliko bi mogao da traje.

Takođe, potrebno je dodati novi član kojim bi se utvrdilo da se opštim aktom ili ugovorom o radu definišu sledeći elementi:

1. Obavezna dostupnost zaposlenog u telefonskom, elektronskom ili drugom obliku komunikacije u toku radnog vremena koje je utvrdio poslodavac;
2. Način evidentiranja radnog vremena;
3. Sredstva za rad za obavljanje poslova koje je poslodavac dužan da nabavi, instalira i održava, odnosno upotreba vlastitih sredstava za rad zaposlenog, ako ih koristi;
4. Naknada troškova nastalih zbog obavljanja posla, koje je poslodavac dužan nadoknaditi zaposlenom, ako je rad van prostorija poslodavca ugovoren kao stalan ili u slučaju kada period rada van prostorija poslodavca traje duže od 10 radnih dana u toku kalendarskog meseca;
5. Trajanje rada van prostorija poslodavca, odnosno način utvrđivanja trajanja takvog rada.

Naknadno, potrebno je urediti pitanje rasporeda radnog vremena, prekovremenog rada, preraspodele radnog vremena, noćnog rada, odmora i odsustva, kao i pitanje zarade, odnosno izjednačavanje zarade kada zaposleni radi u sedištu i van sedišta poslodavca. Istovremeno, treba propisati da se odredbe Zakona o radu u navedenim odredbama primenjuju i na rad van prostorija poslodavca.

PROPISI

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

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

4.2. OMOGUĆITI OTKAZ UGOVORA O RADU ZBOG OZBILJNO NARUŠENIH ODNOSA

OPIS PROBLEMA

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

Recimo, član 179 Zakona o radu daje zaposlenom pravo da dođe na posao pod dejstvom alkohola ili drugih opojnih sredstava samo ukoliko isti nemaju uticaj na obavljanje posla. Ukoliko alkohol ili opijati nisu imali uticaj na zaposlenog da učini povredu radne obaveze u toku rada, poslodavac ne može pokrenuti postupak.

Dalje, članom 191 stav 6 zakona propisano je 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 pripadajućih poreza i doprinosa za radnika za sve vreme vođenja radnog spora, iako je rezultat spora identičan – prestanak radnog odnosa.

PREDLOG REŠENJA

Predlažemo da se izmeni Zakon o radu tako što će se u članu 179, stav 2 posle tačke 5) dodati tačka 6) koja glasi: „6) ako poslodavac oceni da nastavak radnog odnosa nije moguć zbog ozbiljno narušenih odnosa sa zaposlenim”.

Zatim, potrebno je u članu 189 dodati stavove 4 i 5 koji glase:

„Ako je zaposlenom ugovor o radu otkazan u skladu sa članom 179 tačka 6) 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 6) 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. Dodatno, kako bi se rešio problem sa zaposlenima koji na posao dolaze pod dejstvom alkohola ili opojnih sredstava odnosno njihove upotrebe u toku radnog vremena, potrebno je izmeniti postojeći razlog za otkaz kroz izmenu člana 179 Zakona o radu tako što će se u stavu 3, tačka 4 brisati deo koji glasi: „koji ima ili može da ima uticaj na obavljanje posla.”

PROPISI

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

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



4.3 UREDITI FLEKSIBILNE I SEZONSKO OBLIKE RADNOG ANGAĐOVANJA

OPIS PROBLEMA

Prema studiji "Siva ekonomija u Srbiji – procena obima i determinante" koju je sproveo NALED 2024. godine, značajan deo sive ekonomije uzrokovan je neregistrovanim radom (blizu dve trećine sive ekonomije dolazi iz domena isplate neprijavljenih zarada, a nešto više od trećine od neprijavljenog profita). Pored poljoprivrede, kao sektori sa značajnim udelom sive ekonomije u domenu neformalnog zapošljavanja ističu se trgovina, ugostiteljstvo, građevinarstvo, ali i kućni i pomoćni poslovi.

Prema rezultatima istraživanja stavova građana koje je sproveo NALED u 2020. godini, 55.877 domaćinstava u Srbiji u proseku godišnje angađuje radnike na kućnim i pomoćnim poslovima, od kojih je većina neprijavljena. Kao jedan od razloga veće neformalne zaposlenosti jeste privremeni ili sezonski karakter poslova na kojima se radnici angađuju na kraći vremenski rok u većem intenzitetu. Angađovanje radnika na ovakvim poslovima je čak i komplikovanije nego angađovanje stalnih radnika (imajući u vidu osnov osiguranja), a činjenica je da radnici često kod poslodavaca rade svega po nekoliko dana. Dodatno, troškovi angađovanja povremenih ili privremenih radnika, u smislu poreza i doprinosa su nesrazmerno visoki. 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 angađovanja radnika, pre svega u delu van radnog odnosa. Zakon propisuje mogućnost ugovaranja privremenih i povremenih poslova, što predstavlja rad van radnog odnosa, u trajanju do 120 radnih dana (blizu polovine kalendarske godine). Međutim, ovakva vrsta radnog angađovanja se često zloupotrebljava, ponovnim angađovanjem 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.

Primeri radi, prema podacima Eurostata u 2023. godini rad sa nepunim radnim vremenom, koji posebno odgovara trudnicama, porođiljama, ili majkama sa malom decom (koje bi radile dva sata dnevno, ili jedan dan u nedelji), bio je široko zastupljen u EU (Holandija 40%, Nemačka i Austrija oko 30%), u Srbiji je iznosio manje od 9%.

PREDLOG REŠENJA

Imajući u vidu pozitivne efekte uvođenja pojednostavljenog elektronskog sistema prijave angađovanja 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. Takođe, predlažemo da se razmotri radno angađovanje po ovom ili sličnom modelu i za socijalna preduzeća, zanatlije i udruženja koja se bave poslovima dostave.

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 angađuje radnika kojeg je prethodno otpustio sa iste pozicije. Dodatno povremeni karakter rada potrebno je definisati uvođenjem ograničenja angađovanja od maksimalno 15 dana mesečno na poslovima u građevinarstvu, turizmu i ugostiteljstvu. Takođe, u ovim delatnostima treba uvesti i kvote za broj angađovanja ovih radnika u odnosu na broj stalno angađovanih radnika. Na kraju, tekst treba usaglasiti sa Direktivom 2019/1152 o transparentnim i predviđivim uslovima rada.

Predlažemo i da se osim proširenja obuhvata zakona kojim se uređuje sezonski rad, u skladu sa potrebama tržišta rada izmeni i važeći Zakon o radu, ili donešu novi propisi koji bi omogućili nove načine ugovaranja, kada je u pitanju rad van radnog odnosa, ali i radno angađovanje, precizirali rad sa nepunim radnim vremenom, deljeno radno mesto, rad van radnog mesta poslodavca. Takođe, potrebno je drugačije urediti privremene i povremene poslove, autorske i druge ugovore, kako bi se sprečile zloupotrebe prava radno angađovanih lica. Izmena treba omogućiti fleksibilno angađovanje, uz poštovanje prava i obaveza radnika i poslodavaca a u skladu sa odgovarajućim Direktivama EU o pravima radnika.

Izmene Zakona o radu ili donošenje drugog propisa treba da bude praćeno 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 angađovanja.

Evropska komisija u svojim preporukama iz Izveštaja o napretku Srbije, iz oktobra 2024. godine, u okviru Poglavlja 19 – Socijalna politika i zapošljavanje, ističe da Srbija u narednom periodu treba da obezbedi adekvatne finansijske i institucionalne resurse za zapošljavanje i socijalnu politiku, koji bi sistematičnije bili usmereni na mlade, žene i dugoročno nezaposlene. Evropska komisija takođe predlaže izmenu Zakona o radu, uključujući odredbe o stranim radnicima upućenim na rad u Srbiju, u skladu sa pravnim tekovinama EU.



PROPIISI

- Zakon o pojednostavljenom radnom angađovanju na sezonskim poslovima u određenim delatnostima (Službeni glasnik RS br. 50/2018)
- Zakon o radu (Službeni glasnik RS br. 24/2005 i 95/2018 – autentično tumačenje)
- Zakon o porezu na dohodak građana (Službeni glasnik RS br. 24/2001, ...19/2025)
- Zakon o doprinosima za obavezno socijalno osiguranje (Službeni glasnik RS br. 84/2004, ...8/2025 – usklađeni din. izn.)

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

4.4 UREDITI INSTITUT PROBNOG RADA

OPIS PROBLEMA

U važećem Zakonu o radu probni rad je nedovoljno regulisan. Zakonom nije precizno definisano šta se podrazumeva pod tim da je poslodavac dužan da „obrazloži“ otkaz ugovora o radu za vreme trajanja probnog rada. Iz tog razloga, u sudskej praksi su se pojavila stanovišta da se ugovor o radu za vreme trajanja probnog rada može otkazati samo ukoliko postoji neki od razloga za otkaz u skladu sa Zakonom o radu i opštim aktom. Naime, bilo je potrebno uređiti način prestanka probnog rada u periodu pre isteka roka za koji je probni rad zaključen i način prestanka po isteku probnog rada, ukoliko lice nije pokazalo očekivane radne i stručne sposobnosti.

PREDLOG REŠENJA

Predlažemo da se član 36 Zakona o radu dopuni, kroz dodatno preciziranje i uređivanje instituta probnog rada, tako da glasi:

1. Ugovorom o radu može da se ugovori probni rad za obavljanje jednog ili više povezanih, odnosno srodnih poslova utvrđenih ugovorom o radu;
2. Probni rad može da traje najduže šest meseci;
3. Ukoliko poslodavac ne donese rešenje kojim se konstatuje da zaposleni nije pokazao odgovarajuće radne i stručne sposobnosti, do isteka vremena za koji je ugovoren probni rad, smatraće se da je zaposleni pokazao odgovarajuće radne i stručne sposobnosti;
4. Zaposlenom koji za vreme probnog rada nije pokazao odgovarajuće radne i stručne sposobnosti prestaje radni odnos danom isteka roka određenog ugovorom o radu. Izuzetno, svaka ugovorna strana može da otkáže ugovor o radu i pre isteka probnog rada sa otkaznim rokom koji ne može biti kraći od pet radnih dana;
5. Nezadovoljavanje uslova poslodavca u vezi sa radnom i stručnom sposobnosti od strane zaposlenog predstavlja posebno opravdan razlog za otkaz ugovora o radu i na isti se ne primenjuju odredbe o otkazu iz ovog zakona, izuzev člana 185;
6. Poslodavac je dužan da obrazloži rešenje o otkazu ugovora o radu. Na taj način će biti preciznije regulisan odnos između poslodavca i radnika, u smislu da će se smatrati da je zaposleni pokazao radne i stručne sposobnosti ukoliko poslodavac rešenjem ne konstatuje drugačije. Takođe ovo zakonsko rešenje će omogućiti da poslodavac i zaposleni raskinu radni odnos i pre isteka vremena za koji je ugovoren probni rad, kao i da se na probni rad ne primenjuju odredbe o otkazu ugovora o radu iz zakona, već odredbe kojima je definisan probni rad.

PROPISI

· Zakon o radu (Službeni glasnik RS br. 113/2017 i 95/2018 - autentično tumačenje)

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

4.5 PROPISATI FLEKSIBILNIJE KORIŠĆENJE GODIŠNJEG ODMORA

OPIS PROBLEMA

Član 73 Zakona o radu propisuje da zaposleni prvi deo odmora mora koristiti u trajanju od minimum 10 dana u kontinuitetu, dok se ostatak odmora može iskoristiti do 30. juna naredne godine.

Dosadašnja praksa je pokazala da veliki broj zaposlenih ne koristi prvi deo godišnjeg odmora u trajanju od 10 radnih dana, nego u zavisnosti od njihovih potreba i potrebe posla to bude i kraće (najčešće pet dana, ali i manje). Takođe, veliki broj zaposlenih na početku godine koristi „stare” dane godišnjeg odmora koji su u obavezi da iskoriste do 30. juna tekuće godine. Neretko poslodavci nerofmalno produžavaju rok svojim zaposlenima kako bi im izašli u susret (pošto raspusti đaka počinju polovinom juna a letnja sezona u julu).

Zaposleni često žele drugačiji raspored odmora, a zbog postojećeg zakonskog okvira, poslodavci nisu u mogućnosti da im izađu u susret. To je nešto što i inspekcija zamera poslodavcima prilikom vršenja inspeksijskog nadzora.

PREDLOG REŠENJA

Predlažemo da se izmeni stav 2 člana 73 Zakona o radu tako da zaposleni može da koristi jedan deo godišnjeg odmora u trajanju od dve nedelje u kontinuitetu, ali ne nužno prvi deo godišnjeg odmora.

Na taj način bi odredbe Zakona o radu bile usaglašene sa Konvencijom MOR-a broj 132 o plaćenom godišnjem odmoru iz 1970. godine, koja propisuje da se jedan deo godišnjeg odmora koristi bez prekida najmanje dve radne nedelje ukoliko drugačije nije propisano sporazumom koji važi za poslodavca i dotično zaposleno lice. Ali Konvencija ne nalaže da to bude prvi deo godišnjeg odmora.

PROPISI

· Zakon o radu (Službeni glasnik RS br. 113/2017 i 95/2018 - autentično tumačenje)

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

4.6 OMOGUĆITI ELEKTRONSKO ČUVANJE I DOSTAVLJANJE DOKUMENATA IZ RADNO PRAVNIH ODNOSA



OPIS PROBLEMA

U skladu sa članom 75 i 121 Zakona o radu, samo dva dokumenta se mogu slati u elektronskoj formi - rešenje za godišnji odmor i platni listić. Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja je u 2015. godini izdalo dva mišljenja koja se odnose na način dostavljanja gore navedenih dokumenata u elektronskom obliku. Radi unapređenja procesa rada potrebno je izmenama Zakona o radu proširiti ovu listu i na druga dokumenta, uključujući i ugovor o radu, pravilnik o sistematizaciji, rešenja i ostala dokumenta koja proističu iz radno pravnog odnosa poslodavaca i zaposlenih.

Praksa pokazuje da inspekcije često tumače da sva dokumenta treba da budu u papirnom obliku, iako je propisano da ista mogu biti u elektronskom, što ukazuje na neujednačenost prakse inspeksijskih organa, a sa druge strane, pojedinim propisima (Zakon o bezbednosti i zdravlju na radu, Zakon o zaštiti od požara) je eksplicitno definisano da je papirna forma jedina validna forma. Zbog svega gore navedenog potrebno je omogućiti da sva dokumenta budu doneta i dostavljena i u elektronskoj formi, kao i da se ostali propisi usklade sa izmenjenim Zakonom o radu.

PREDLOG REŠENJA

Predlažemo da se u opštim odredbama Zakona o radu definiše poseban član kojim će se predvideti mogućnost i alternativa da se opšti i posebni akti mogu donositi, potpisivati i dostavljati u papirnom i elektronskom obliku. Tekst novog člana bi glasio:

„Svi opšti i pojedinačni akti u skladu sa ovim Zakonom, mogu biti u papirnom obliku ili u formi elektronskog dokumenta u skladu sa posebnim propisima.

Svi opšti i pojedinačni akti u skladu sa ovim Zakonom, mogu biti dostavljeni i elektronskim putem na email adresu zaposlenog. Izuzetno, na zahtev zaposlenog, pojedinačni akti mogu biti dostavljeni u papirnom obliku.

Dostavljanje elektronskim putem se smatra izvršenim pod uslovom da je takvim načinom dostavljanja moguće da se obezbedi povratni podatak da je lice primilo pismo“.

PROPISI

· Zakon o radu (Službeni glasnik RS br. 113/2017 i 95/2018 - autentično tumačenje)

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

4.7 PRECIZNIJE UREDITI OTKAZ UGOVORA O RADU U PROSTORIJAMA POSLODAVCA

OPIS PROBLEMA

Važeća odredba člana 185 Zakona o radu koja se tiče otkaza ugovora o radu u praksi nepotrebno produžava postupak u slučaju da zaposleni uzme rešenje o otkazu ugovora o radu, ali odbije da ga potpiše.

Naime, Zakonom o radu je propisano da se rešenje o otkazu mora dostaviti lično, u prostorijama poslodavca. U slučaju da ovo nije moguće, rešenje o otkazu se šalje na adresu prebivališta ili boravišta zaposlenog, a ako ni jedna od te dve opcije nije moguća, objavljuje se na oglasnoj tabli poslodavca.

Ukoliko se rešenje uručuje u prostorijama poslodavca inspekcija rada smatra da je dostava uredna samo ukoliko je zaposleni potpisao primerak rešenja. U suprotnom, ukoliko je zaposleni preuzeo rešenje bez potpisivanja, inspekcija smatra da rešenje nije uručeno i da se mora poslati na kućnu adresu, odnosno okačiti na oglasnu tablu, što nepotrebno produžava period trajanja procedure i stvara dodatni administrativni posao poslodavcu, iako postoje svedoci da je zaposlenom uručeno rešenje o otkazu.

PREDLOG REŠENJA

Predlažemo da se izmeni član 185 Zakona o radu tako što će se:

- Dodati novi stav 3 koji glasi: „Ukoliko je zaposleni u prostorijama poslodavca preuzeo, u prisustvu svedoka, rešenje o otkazu ugovora o radu, a odbio da potvrdi prijem pisanim putem, poslodavac neće imati obavezu da vrši dostavu na adresu prebivališta ili boravišta zaposlenog”;
- Dopuniti stav 4 (raniji stav 3) tako da glasi: „Ako poslodavac zaposlenom nije mogao da dostavi rešenje u smislu stava 2 ovog člana, kao i u slučaju iz stava 3 ovog člana, dužan je da o tome sačini službeni belešku”;
- Dopuniti stav 5 (raniji stav 4) tako da glasi: „U slučaju iz stava 2 i 3 ovog člana rešenje se objavljuje na oglasnoj tabli poslodavca i po isteku osam dana od dana objavljivanja smatra se dostavljenim.”

Predloženim izmenama bi se vremenski period postupka otkaza ugovora o radu, zbog povrede radne obaveze, značajno skratio, dok bi se zaposleni zaštitili neophodnim uslovom da postoje svedoci koji su videli da je zaposleni odbio da potpiše rešenje koje je primio.

PROPISI

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

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

4.8 USVOJITI PROGRAM ZA RAZVOJ SOCIJALNOG PREDUZETNIŠTVA I OBEZBEDITI USLOVE ZA PUNU PRIMENU ZAKONA

OPIS PROBLEMA

Zakon o socijalnom preduzetništvu iz 2022. godine, definiše socijalno preduzetništvo (SP) kao obavljanje delatnosti od opšteg interesa, radi stvaranja inovativnih mogućnosti za rešavanje društvenih problema i integraciju društveno osetljivih grupa. SP u najkraćem karakteriše društvena misija, ali i obaveza da se 50% dobiti reinvestira u skladu sa društvenom misijom.

Član 19 Zakona propisuje da će Vlada, do kraja 2022. godine, usvojiti Program razvoja SP, kojim će definisati mere podrške subjektima SP, što će biti dovoljan osnov organima na republičkom, pokrajinskom ili lokalnom nivou da podrže osnivanje i rad SP i kroz svoje politike. Međutim, usvajanje Programa razvoja SP je izostalo, iako su eksperti u ovoj oblasti pripremili nacrt programa i dostavili ga resornom ministarstvu. Posledica nedostatka systemske podrške je da je svega 24 SP upisano u APR-u, iako je procena da postoji oko 500 preduzeća i udruženja koja posluju u skladu sa principima socijalne ekonomije.

Pojedinačni primeri podrške ovakvim preduzećima postoje, ali su oni isključivo u domenu radne integracije i socijalne zaštite društveno osetljivih grupa, dok izostaju systemske mere podrške razvoju SP kao posebnom sektoru preduzetništva. Takođe, najšira javnost ne prepoznaje važnost SP i potencijal koji sektor može imati na inkluzivni lokalni ekonomski razvoj i poboljšanje kvaliteta života svih građana, a često i sami preduzetnici nisu dovoljno upoznati sa kriterijumima za registrovanje SP.

Na kraju, iako SP imaju obavezu da na dvogodišnjem nivou izveštavaju o ispunjenju svoje društvene uloge (obaveza je nastupila u aprilu 2025. godine), još uvek nije propisan način izveštavanja, niti je uspostavljen informacioni sistem kroz koji bi se to izveštavanje vršilo.

PREDLOG REŠENJA

Predlažemo da se u što kraćem roku usvoji Program razvoja SP, koji bi precizno definisao sledeće grupe mera:

- 1) Podsticajne mere finansijske podrške poslovanju SP iz sredstava budžeta Republike, autonomne pokrajine ili JLS poput podrške u nabavi opreme, u plaćanju operativnih troškova i zarade, ali i sofisticiranih mera poput poreskih olakšica za investicije u SP, subvencionisanih kamatnih stopa, garancija za kredite i sl.
- 2) Podsticajne mere nefinansijske podrške, usmerene na podizanje kapaciteta subjekata SP, naročito u prvim godinama poslovanja poput: mentorske podrške; osnivanja inkubatora za SP; dodela vaučera za profesionalne usluge (knjigovodstvene usluge, standardi poslovanja i dr.).
- 3) Institucionalno-upravljačko organizacione mere, usmerene na stvaranje povoljnog institucionalnog i regulatornog okvira za razvoj SP. Ove mere podrazumevaju kako obezbeđivanje uslova za rad i uspostavljanje efikasnog sistema podrške radu Saveta za socijalno preduzetništvo i Informacionog sistema za izveštavanje od strane subjekata SP, tako i izmene i dopune „povezanih” zakona, u cilju podsticanja poslovanja SP (poput Zakona o javnim nabavkama kako bi se detaljnije razvili i tzv. „socijalni kriterijumi”).
- 4) Informativne mere, usmerene na podršku privrednim subjektima u samoprepoznavanju i pomoć u upisu statusa SP, kao i na afirmaciju SP kroz kampanje namenjene široj javnosti.
- 5) Edukativne mere, usmerene kako na podizanje profesionalnih kapaciteta subjekata SP, tako i na edukaciju zaposlenih u javnoj upravi o specifičnostima subjekata SP.

Na kraju, pored usvajanja Programa potrebno je uspostaviti efikasan mehanizam saradnje na državnom nivou sa donatorima i jedinicama lokalne samouprave, kao i akterima iz privatnog i civilnog sektora u cilju mobilisanja dodatnih sredstava za potrebe sektora SP.

U saradnji sa Ministarstvom za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja, u prethodnoj godini se radilo na izradi teksta Programa razvoja SP za koji se očekuje da će biti usvojen tokom 2025. godine. Izradu Programa podržala je Švedska Vlada kroz projekat Javne nabavke i dobro upravljanje za veću konkurentnost, koji sprovodi NALED. Kako bi primena zakona otpočela, potrebno je preduzeti dodatne aktivnosti u vezi sa radom Saveta za socijalno preduzetništvo i obezbeđivanjem uslova za izveštavanje, kako je i propisano zakonom.



ZAPOČETO

PROPISI

- Zakon o socijalnom preduzetništvu (Službeni glasnik RS, br. 14/2022)
- Pravna praznina: Program razvoja socijalnog preduzetništva sa pratećim Akcionim planom

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

4.9 OMOGUĆITI AUTOMATSKO OBAVEŠTAVANJE INSPEKCIJE RADA O POČETKU RADA PRIVREDNOG SUBJEKTA I OGRANKA

OPIS PROBLEMA

Član 567 Zakona o privrednim društvima omogućuje poslovanje domaćih pravnih lica kroz ogranka, a član 569 istog zakona obavezu registracije tog ogranka, kao i registraciju promene podataka i prestanak, odnosno brisanje ogranka.

Član 22 stav 3 Zakona o postupku registracije u APR-u propisuje pravno dejstvo objavljivanja registrovanih podatka prema trećim licima. U praksi APR omogućuje svim državnim organima, uključujući i Poresku upravu, automatizovano preuzimanje svih podataka koji su im potrebni za evidentiranje obveznika i vršenje nadzora u skladu sa svojim nadležnostima. Na ovaj način se ostvaruje funkcionisanje jednošalterskog sistema za otpočinjanje poslovanja, zbog koga je Agencija za privredne registre i osnovana 2004. godine.

Suprotno navedenoj reformi i praksi saradnje drugih organa sa APR-om, član 20 Zakona o bezbednosti i zdravlju na radu (član 18 ranije važećeg zakona) propisuje obavezu poslodavca da pre otpočinjanja rada, kao i u slučaju otpočinjanja rada poslovne jedinice-ogranka o tome obaveštava inspekciju rada, najmanje osam dana pre početka rada. Ovakvo zakonsko rešenje već godinama narušava funkcionisanje jednošalterskog sistema za otpočinjanje poslovanja i nije ukinuto ni 2023. godine, kada je usvojen novi Zakon o bezbednosti i zdravlju na radu.

Napominjemo da je ovakvo rešenje u suprotnosti i sa članom 103 Zakona o opštem upravnom postupku, koji propisuje obavezu organa da se o činjenicama iz javnih registara, u koje spada i Registar privrednih subjekata koje vodi APR, koje su bitne za postupak koji se vodi, pribavlja podatke po službenoj dužnosti, kako se stranka-ma ne bi stvarali nepotrebni troškovi.

PREDLOG REŠENJA

Predlažemo da se izmenom Zakona o bezbednosti i zdravlju na radu briše član 20 ili da se izmeni tako da propiše da se inspekcija rada o otpočinjanju poslovanja privrednog subjekta i njegovog ogranka obaveštava uvidom u registar APR i direktnim preuzimanjem podataka, bez obaveze dostave izveštaja od strane privrednog subjekta.

Drugim rečima, treba razmotriti mogućnost da Agencija za privredne registre uspostavi automatsku funkcionalnost izveštavanja inspekcije rada o novoosnovanim privrednim subjektima i njihovim ograncima, u dogovorenim rokovima i u skladu sa teritorijalnom organizacijom inspekcije, kao i da se omogući da se dostava dokaza u postupku dokazivanja ispunjenosti uslova iz člana 21 Zakona o bezbednosti i zdravlju na radu vrši automatizovano kroz prijavu početka poslovanja APR-u.

PROPISI

- Zakon o privrednim društvima (Službeni glasnik RS br. 36/2011, ... 19/2025)
- 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. 35/2023)

5. MINISTARSTVO GRAĐEVINARSTVA, SAOBRAĆAJA I INFRASTRUKTURE



5.1 UBRZATI I DIGITALIZOVATI POSTUPAK OZAKONJENJA



OPIS PROBLEMA

Izmenama Zakona o planiranju i izgradnji iz 2009. godine zakonodavac se opredelio za rešenje da nelegalne objekte ozakoni kada je to moguće, a ne da ih ruši. Međutim, u praksi se sa ozakonjenjem nije puno odmaklo. Izmenama Zakona o ozakonjenju objekata 2018. godine zabranjen je 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. Naime, članom 25, stav 7 ranije važećeg zakona bilo je propisano da se posebni delovi stambenih zgrada ne mogu ozakoniti ako za zgradu u kojoj se nalaze nije izdata građevinska dozvola. U praksi se dešava da nesavesni investitori uspevaju da ozakone „divlju gradnju”, dok za tu mogućnost ostaju uskraćeni savesni kupci posebnih delova zgrada na kojima se odstupilo od građevinske dozvole. Izmenama zakona iz 2020. i 2023. godine nisu načinjeni koraci u pravcu prevazilaženja ovih problema.

Posebno skrećemo pažnju da procedura ozakonjenja nije automatizovana, digitalizovana i učinjena transparentnom i da su nedovoljni kapaciteti lokalnih samouprava u sprovođenju postupka ozakonjenja, kojima bi u nepromenjenim uslovima, prema analizi NALED-a iz 2020. godine, trebalo preko 40 godina da ozakone sve trenutno nelegalne objekte.

Takođe, zakonom nije uspostavljen efikasan mehanizam za sprečavanje dalje nelegalne gradnje.

PREDLOG REŠENJA

Predlažemo izmenu Zakona o ozakonjenju objekata ili donošenje novog zakona u cilju sprovođenja masovne, odnosno univerzalne legalizacije tako što će se:

- Uspostaviti jedinstveni eRegistar objekata u postupku ozakonjenja, sa svom dokumentacijom koja se odnosi na te objekte. Ova evidencija treba da omogući građanima uvid u podnete zahteve i praćenje statusa predmeta, a državi da bude alat za njihovo rešavanje.
- Unaprediti kapaciteti za rešavanje predmeta, tako što će se zakonom utvrditi poseban postupak utvrđivanja svojinskih prava i dati nadležnost pravosudnim i drugim relevantnim profesijama da učestvuju u rešavanju predmeta, i uspostavljanjem kontakt centra za podršku sprovođenju ozakonjenja.
- Razdvojiti rešavanje imovine od urbanističkih uslova, tako da se najpre upišu svi postojeći objekti sa dimenzijama i podacima o vlasnicima, a da se naknadno rešavaju urbanistička pitanja, s tim da se svi urbanistički nedostaci već kod upisa svojinskih prava notiraju kao vrsta tereta na nepokretnosti kroz zabeleške radi informisanja trećih lica.
- Definirati prioritetne predmete za ozakonjenje, prema vrstama objekata, tako da infrastruktura bude apsolutni prioritet, zatim prema zonama, tako što će prioritet imati oni za koje je zainteresovanost građana i privrede najveća, a dokumentacija najkompletnija, i prema složenosti predmeta, tako da se najpre rešavaju „najmanje sporni” (gradnja na sopstvenom zemljištu).

Smatramo da je opravdano predvideti da upisani objekti mogu da se prometuju i priključe na infrastrukturne mreže ako za to postoje tehnički uslovi. Imajući u vidu prirodu postupka upisa prava na objektima za koje nije izdata upotrebna dozvola, smatramo za potrebno da postoji period od godinu ili dve godine, u toku koga lica sa legitimnim interesom mogu da ospore upis.

Posebno ističemo da ove mere treba uvoditi paralelno sa temeljnim unapređenjem okvira za suzbijanje nelegalne gradnje. Uspostavljanje eEvidencije objekata u postupku ozakonjenja bi bilo važan korak napred u ovom smislu, jer bi omogućilo jednostavnu identifikaciju i dokazivanje nove nelegalne gradnje. Pored toga, treba razmotriti dodatne mere, npr. omogućiti republičkim organima da preuzmu postupanje i uklanjanje objekata ako lokalne vlasti ne deluju; posebno je važno građanima omogućiti prijavu i praćenje, putem digitalne platforme, postupanja po prijavama za nelegalnu gradnju.

PROPIISI

· Zakon o ozakonjenju objekata (Službeni glasnik RS br. 96/2015, ... 62/2023)

5. MINISTARSTVO GRAĐEVINARSTVA, SAOBRAĆAJA I INFRASTRUKTURE

5.2 UKINUTI NADLEŽNOST REVIZIONE KOMISIJE U POSTUPCIMA KONTROLE PRIVATNIH INVESTICIJA

OPIS PROBLEMA

Članom 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 podležu reviziji (stručnoj kontroli) komisije koju obrazuje ministar nadležan za poslove građevinarstva. Ovo zakonsko rešenje je u potpunoj suprotnosti sa reformskim pristupom ZPI iz decembra 2014. godine, po kome je smanjen značaj administrativne provere tehničke dokumentacije, a pooštrena odgovornost projekatnata i vršilaca tehničke kontrole 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 Revizione komisije, propisana članovima 118, 129, 131, 132, 133, 134 i 135 ZPI predstavlja nepotrebno opterećenje investicija u građevinarstvu, u smislu povećanja troškova i vremena realizacije, koje je naročito neopravdano u slučaju projekata privatnih investitora. 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 Revizione komisije, 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. Posebno je problematična praksa revizionih komisija da kontrolišu i traže izmene onih aspekata tehničke dokumentacije koji nemaju veze sa onim zbog čega je projekat predmet postupka propisanog članom 133 ZPI.

PREDLOG REŠENJA

Smatramo da je, ako država ima interes da na ovaj način kontroliše svoje investicije, pravno moguće da se ova vrsta kontrole vrši samo za investicije u javnom sektoru.

Stoga, predlažemo izmenu Zakona o planiranju i izgradnji tako što će se ukinuti obaveza revizije projekata za koje građevinsku dozvolu po članu 133 ovog zakona izdaje ministarstvo, ako je investitor gradnje privatno pravno ili fizičko lice. U smislu navedenog, predlažemo izmene i dopune članova Zakona o planiranju i izgradnji, kojima bi se privatne investicije za gradnju objekata izuzele iz postupka kontrole koju sprovodi revizionna komisija.

Naime, član 118 stav 2 trebalo bi dopuniti određenjem da kontroli od strane revizione komisije podležu isključivo objekti u javnoj svojini, odnosno objekti za koje je investitor imalac javnih ovlašćenja (državni organ). Istu izmenu bi trebalo primeniti i u članu 131 stav 1 i u članu 135 stav 20.

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

PROPISI

· Zakon o planiranju i izgradnji (Službeni glasnik RS br. 72/2009, ... 62/2023)

5. MINISTARSTVO GRAĐEVINARSTVA, SAOBRAĆAJA I INFRASTRUKTURE

5.3 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 zbog ograničenih kapaciteta jedinica lokalne samouprave (JLS), pa se u praksi urbanistički uslovi, o trošku investitora, utvrđuju kroz urbanističke projekte;
- Neujednačenost planskih dokumenata u pogledu sadržine i formata, zbog nedostataka pravila i kontrole, kao i decentralizovanog sistema planiranja;
- Nepravovremena i nedovoljna uključenost građana u proces donošenja planskih akata, što za posledicu ima naknadno blokiranje izgradnje;
- Nesaglasnost planske dokumentacije sa potrebama i razvojnim mogućnostima imalaca javnih ovlašćenja (IJO), zbog neblagovremenog i nedovoljnog uključenja IJO u izradu planske dokumentacije;
- Netransparentnost uslova korišćenja zemljišta koje definišu IJO (javna preduzeća, zavodi, sekretarijati, direkcije, itd.), zbog nezainteresovanosti IJO da uredi uslove korišćenja, tj. pravne režime korišćenja zemljišta (separate);
- Skupo i komplikovano pribavljanje uslova za projektovanje i priključenje, zbog prava 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 upotrebnih dozvola, kao i u postupcima ozakonjenja;
- Nelegalnu gradnju, itd.

PREDLOG REŠENJA

Kako bi se donošenje planskih akata učinilo efikasnijim i transparentnijim, predlažemo uspostavljanje elektronskog sistema – eProstor, koji je već predviđen izmenama Zakona o planiranju i izgradnji iz avgusta 2023. godine, ali do kraja 2023. kao ni tokom 2024. godine nije uspostavljen, niti su doneti potrebni podzakonski akti.

U cilju uspostavljanja e-Prostora potrebno je usvojiti podzakonske akte, propisane Zakonom o planiranju i izgradnji, kako bi e-Prostor zaista bio u primeni kako je zakonom predviđeno od 01. januara 2026. godine. Pored toga, potrebno je usvojiti Koncept implementacije e-Prostora kojim bi se sagledali svi neophodni uslovi za sprovođenje reforme pravnog i institucionalnog okvira, u cilju uspostavljanja jedinstvene digitalne platforme za produkciju i distribuciju prostornih podataka, koja bi se sastojala od:

- Uspostavljanja e-Prostora, kao centralnog informacionog sistema kroz koji se vrši izrada planskih dokumenata i pravnih režima kojima se uređuje korišćenje prostora i zemljišta, uključujući i uslove izgradnje; kako bi se obezbedila javna i transparentna dostupnost svih relevantnih informacija u vezi sa uslovima korišćenja prostora i zemljišta u Srbiji i omogućilo ciljano informisanje građana o svim promenama planskih akata za koje imaju interes.
- 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. uključenje javnosti u proces izrade ili izmene planskih dokumenata;
- Uspostavljanja softverske aplikacije za kontrolu kvaliteta, odnosno verifikaciju usklađenosti digitalnih podataka prostornih i urbanističkih planova i urbanističkih projekata sa usvojenim tehničkim standardima;
- Uspostavljanja 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.

PROPISI

- Zakon o planiranju i izgradnji (Službeni glasnik RS br. 72/2009, ...62/2023)
- Pravilnik o sadržini, načinu i postupku izrade dokumenata prostornog i urbanističkog planiranja (Službeni glasnik RS br. 32/2019)
- 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 (Službeni glasnik RS br. 33/2015)

5. MINISTARSTVO GRAĐEVINARSTVA, SAOBRAĆAJA I INFRASTRUKTURE

5.4 OMOGUĆITI EFIKASNJE IZDAVANJE DOZVOLA ZA KRETANJE TERETNIH VOZILA



OPIS PROBLEMA

Član 6 Zakona o prevozu tereta u drumskom saobraćaju propisuje da pravno lice da bi se bavilo javnim prevozom tereta mora imati licencu za prevoz i to licencu za prevoz tereta u domaćem drumskom saobraćaju i/ili licencu za prevoz tereta u domaćem i međunarodnom drumskom saobraćaju. Kako bi dobilo licencu za prevoz, pravno lice, privredno društvo ili preduzetnik mora ispuniti određene uslove propisane članom 7 zakona 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 dokáže da ispunjava uslove propisane članom 7 što se često radi uz prilaganje izvoda ili potvrda iz javnih registara u papirnom obliku, suprotno Zakonu o opštem upravnom postupku. Između ostalog prevoznik podnosi: a) izvod iz lista nepokretnosti, 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 i u tom periodu 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 Republike 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 načinja prekršaja, nadležno ministarstvo može doneti rešenje o zabrani pristupa teritoriji Republike Srbije. Slično se dešava i domaćim prevoznicima u slučaju prekršaja u inostranstvu. 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 za izdavanje licence za prevoz, kao i dozvole za međunarodni prevoz ka Ministarstvu građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture (MGSI) elektronskim putem.

Dodatno, potrebno je uvezati baze MGSI i Ministarstva unutrašnjih poslova (MUP) 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 preko granice.

Sličan postupak bi se mogao primeniti i sa proverom dozvola stranih prevoznika, razvojem sistema koji bi proveravao jedinstvene barkode 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 Republike Srbije u slučaju ponovljenih prekršaja.

PROPISI

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

5. MINISTARSTVO GRAĐEVINARSTVA, SAOBRAĆAJA I INFRASTRUKTURE

5.5 POJEDNOSTAVITI PROCEDURU POSTAVLJANJA PUNJAČA ZA ELEKTRIČNA VOZILA

OPIS PROBLEMA

Kako se očekuje višestruko povećanje broja hibridnih i električnih vozila u Srbiji, neophodno je obezbediti infrastrukturu (punionice) koja može da isprati te projekcije, ali i stimulisati zamenu klasičnih vozila električnim, imajući u vidu značaj smanjenja emisije štetnih gasova za životnu sredinu.

Prema podacima JP „Putevi Srbije”, trenutno postoji osam javnih instaliranih punionica za električna vozila, na glavnim putnim pravcima u Srbiji, snage 22-50kW. Dodatno, od 2021. godine, funkcionišu tri ultra brze elektro punionice, maksimalne izlazne snage 175 kW, koje su locirane na platou bivše naplatne stanice „Niš” i postojeće naplatne stanice „Beograd”. Nove elektro punionice odgovaraju svim neophodnim standardima i pogodne su za trenutnu i sledeću generaciju elektro automobila. JP „Putevi Srbije” i Ministarstvo građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture su sredinom 2024. godine sproveli tender za postavljanje 16 „zelenih stanica” na kojima će biti postavljeno od 5 do 10 električnih punjača, pri čemu bi najmanja brzina punjača bila 150 kW. Pored javnih punionica, vlasnicima električnih i hibridnih vozila u Srbiji na raspolaganju stoji oko 150 punionica pri benzinskim pumpama, u velikim tržnim centrima i nekim od parkinga hotela.

Jedan od ključnih problema nedovoljnog broja punionica jeste što je za njihovo postavljanje potrebno posebno odobrenje za izvođenje radova. Naime, članom 2 Pravilnika o posebnoj vrsti objekata i posebnoj vrsti radova za koje nije potrebno pribavljati akt nadležnog organa propisano je da za postavljanje punjača za električna vozila u zaštitnom pojasu državnog puta, odnosno u zaštitnom pojasu opštinskih puteva i ulica nije potrebno pribaviti akt nadležnog organa. Međutim član 4 pod tačkom 35) propisuje da, po zahtevu investitora za izgradnju pojedinih vrsta objekata, odnosno izvođenje određenih radova, organ izdaje rešenje o odobrenju za izvođenje radova za postavljanje punjača za električna vozila. Drugim rečima, postavljanje punjača za električne automobile vrši se na osnovu rešenja o odobrenju za izvođenje radova iz člana 145 Zakona o planiranju i izgradnji (ZPI). Procedura pribavljanja ovog rešenja je gotovo identična po složenosti kao procedura pribavljanja građevinske dozvole što odvraća investitore od postavljanja ovakvih punionica.

Imajući u vidu da su u komparativnoj praksi uslovi za postavljanje punjača propisani na sličnom nivou kompleksnosti kao kod postavljanja bilborda, a da se bilbordi površine do 6m² po članu 2 tačka 9) pravilnika postavljaju bez obaveze pribavljanja rešenja, dakle po članu 144 ZPI, pravno je moguće pojednostavljenje ove procedure. Pravilnik je izmenjen 2024. godine, međutim procedura postavljanja punjača za električna vozila nije pojednostavljena.

PREDLOG REŠENJA

Predlažemo da se postavljanje punionica za električna vozila prebaci u režim za koji nije potrebno pribavljanje dozvole nadležnih organa (po članu 144 ZPI), tj. da se omogući da se i ostali punjači postavljaju bez posebnog rešenja po članu 145 ZPI i da se priključuju samo na osnovu saglasnosti Elektrodistribucije Srbije (EDS).

Za ovo je neophodno izmeniti Pravilnik o posebnoj vrsti objekata i posebnoj vrsti radova za koje nije potrebno pribavljati akt nadležnog organa tako što će se u članu 4 stav 2 u tački 35) brisati reči „postavljanje punjača za električna vozila, osim punjača za električna vozila iz člana 2 tačka 22) ovog pravilnika”.

Imajući u vidu potrebu obezbeđenja kapaciteta za priključenje punionica na elektro mrežu, investitor bi trebalo da pribavi:

- uslove za priključenje od operatora distributivnog sistema (EDS), kako bi se punionica nakon postavljanja mogla staviti u funkciju;
- saglasnost upravljača javnog puta, ako se punionica postavlja u granicama zaštitnog pojasa puta kojim upravlja.

Ako se zauzme stav da je ipak neophodno za postavljanje punionica na određenim mestima pribavljati rešenje po članu 145 ZPI, sugerisemo da se izmeni pravilnik tako što će se:

- u članu 2 tačka 22) posle teksta „22) postavljanje punjača za električna vozila u zaštitnom pojasu državnog puta, odnosno u zaštitnom pojasu opštinskih puteva i ulica” dodati nastavak ”osim u slučajevima iz člana 4 stav 2 tačka 35) ovog pravilnika”;
- u članu 4 stav 2 u tački 35) posle reči „postavljanje punjača za električna vozila”, zameniti postojeća formulacija sledećim rečima: „osim ako se postavljaju u zaštitnom pojasu javnog puta izvan površine benzinske stanice ili parkirališta pri ugostiteljskim i trgovinskim objektima”.

PROPIISI

- *Pravilnik o posebnoj vrsti objekata i posebnoj vrsti radova za koje nije potrebno pribavljati akt nadležnog organa, kao i vrsti objekata koji se grade, odnosno vrsti radova koji se izvode, na osnovu rešenja o odobrenju za izvođenje radova, kao i obimu i sadržaju i kontroli tehničke dokumentacije koja se prilaže uz zahtev i postupku koji nadležni organ sprovodi (Službeni glasnik RS broj 87/2023 i 16/2024)*

5. MINISTARSTVO GRAĐEVINARSTVA, SAOBRAĆAJA I INFRASTRUKTURE



5.6 USPOSTAVITI EFIKASAN MEHANIZAM ZA UTVRĐIVANJE I UPIS SVOJINSKIH PRAVA

OPIS PROBLEMA

Usvajanjem Zakona o postupku upisa u katastar nepokretnosti i vodova 2018. godine, uspostavljen je pravni okvir za uvođenje jednošalterskog elektronskog sistema za upis prava u katastar. Uspeh ove sveobuhvatne i složene reforme zavisi od koordinisane saradnje svih imalaca javnih ovlašćenja (IJO), u vezi sa sticanjem prava na nepokretnostima, a pre svega Republičkog geodetskog zavoda (RGZ), sudova, javnih beležnika, izvršitelja i organa nadležnih za izdavanje upotrebnih dozvola na osnovu kojih se objekti upisuju u katastar. Do sada je ostvaren značajan napredak u vezi sa utvrđivanjem i upisom prava na nepokretnostima, ali i dalje ima prostora za značajno unapređenje ovog sistema.

Najznačajniji izazov u sprovođenju ove reforme predstavlja veliki broj nepokretnosti sa nepotpunom dokumentacijom, odnosno sa nedostacima u postojećoj dokumentaciji, što onemogućuje upis prava u skladu sa važećim propisima. Pravna situacija na tim nepokretnostima se vremenom dodatno komplikuje, podnošenjem novih zahteva u odnosu na istu nepokretnost.

Dostupna dokumentacija je često stara i više decenija, dok u njoj nedostaju bitni elementi za upis prava, kao što su površina nepokretnosti, pravilno označenje nepokretnosti, lični podaci prenosioca i sticaoca prava i sl.

U praksi, građani i privredni subjekti dokumentaciju sa nedostacima ne mogu ispraviti aneksima ugovora, odnosno ispravkama akata, jer su prenosioци prava nedostupni (preminuli, okončan stečaj i sl.). S druge strane, oni ne uspevaju da u sudskom postupku pribave odluku koja je zamena za takav dokaz, jer sudski postupci predugo traju, preskupi su i zasnovani su na striktnim pravilima o teretu dokazivanja. Takođe, sudski postupci u vezi sa sticanjem održajem

Nemogućnost građana da u razumnom roku obezbede utvrđivanje i upis svojih prava na nepokretnostima ima za posledicu neažurnost podataka upisanih u katastar i pravnu nesigurnost u pogledu sticanja prava na nepokretnostima, a posledično dovodi i do nemogućnosti raspolaganja nepokretnostima i realizacije potraživanja povećanog prema imovini dužnika.

PREDLOG REŠENJA

Imajući u vidu evidentni nedostatak kapaciteta naše javne uprave da u skladu sa važećim propisima sprovede postupke utvrđivanja i upisa prava na nepokretnostima u slučaju nepotpune dokumentacije i činjenicu da se u najvećem broju slučajeva radi o dokumentaciji podnetoj pred sudom u ostavinskim raspravama i o ugovorima za prenos vlasništva kojima nedostaju bitni elementi, kao što su površina nepokretnosti, lični podaci ugovornih stranaka i sl., smatramo da treba omogućiti tzv. „konvalidaciju“, odnosno proveru i verifikaciju raspoložive dokumentacije od strane ovlašćenih lica, kako bi se licu koje ima verovatno pravo na nepokretnosti omogućilo da sprovede postupak verifikacije dokumentacije radi upisa prava u katastru.

Potrebno je propisati „konvalidaciju“ predmeta kroz efikasan postupak u kome će se na osnovu nepotpune dokumentacije utvrđivati prava na nepokretnostima u cilju njihovog upisa u katastar, kao i zakonsko ovlašćenje za utvrđivanje statusa „verovatnog/pretpostavljenog imaoца prava“.

U postupku „konvalidacije“ bi mogla postojati dva paralelna koloseka:

1. Kolosek u upravnom/vanparničnom postupku pred komisijama, koje bi se formirale po teritorijalnoj nadležnosti pri lokalnim samoupravama/sudovima, a koje bi bile sastavljene od predstavnika pravosudnih profesija (sa pravosudnim ispitom) kao i licenciranih inženjera tehničke struke.
2. Kolosek u vanparničnom postupku pred javnim beležnicima, kojima bi se dodeljivali predmeti po ispunjenju zakonom propisanih kriterijuma, a koji bi postupali po zahtevu stranaka u postupcima koje sprovedu, po osnovu poverene nadležnosti.

„Konvalidacija“ treba da predstavlja poseban mehanizam kojim će se konačno omogućiti verifikacija stare dokumentacije, a što će poslužiti i da se razmotre potrebni uslovi za način sticanja nepokretnosti održajem.

PROPISI

· Zakon o postupku upisa u katastar nepokretnosti i katastar infrastrukture (Službeni glasnik RS br. 41/2018, ... 92/2023)

6. MINISTARSTVO PRAVDE

6.1 SMANJITI VISOKE I UKINUTI NEPOTREBNE SUDSKE TAKSE



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 za podneske kojima započinju sudski postupci/ sporovi, kako bi se građani i privreda ređe parničili, ali nije prihvatljivo da se tako visoke takse naplaćuju više puta, tokom istog postupka.

Politika visokih sudskih taksi privredi praktično onemogućava poslovanje, jer troškovi u postupku sudske naplate potraživanja po pravilu prevazilaze vrednost potraživanja. Apsurdno je da sud naplaćuje takse i za radnje koje stranke preduzimaju upravo zbog nezadovoljstva druge strane, 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 štambila 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 izmenu Zakona o sudskim taksama tako da se:

- 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;
- Sudske takse u privrednim sporovima, koje su značajno više, izjednače sa sudskim taksama propisanim za sporove pred sudovima opšte nadležnosti, kako bi se ukinula pomenuta diskriminacija u ostvarivanju prava na sudsku zaštitu;
- Ukinu odmeravanje sudskih taksi vezanih za vrstu spora.

Dodatno, ministarstvo nadležno za poslove pravosuđa treba da uspostavi sistem naplate koji će se zasnivati na analizi strukture prihoda od sudskih taksi, po konkretnim sudovima i po konkretnim taksama, te da omogućiti adekvatnu kontrolu i sprovođenje naplate sudskih taksi.

Zakon o sudskim taksama treba izmeniti, tako što će se propisati niži iznosi taksi od važećih, imajući u vidu realne troškove suda u pružanju konkretne sudske zaštite, a ne isključivo vrednost predmeta spora. Iako pozdravljamo uspostavljanje sistema eTakse, preko koga je moguće elektronski platiti sudske takse, predlažemo da se za elektronsko plaćanje sudskih taksi propiše umanjeno u određenom procentu, kako bi se stranke stimulisale da koriste elektronske alate i smanje papirologiju, a da se ujedno razmotri i automatsko umanjeno taksi za određene kategorije obveznika uvidom u socijalnu kartu, odnosno povezivanjem sistema eTakse sa registrom socijalna karta.

PROPISI

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

6. MINISTARSTVO PRAVDE

6.2 OMOGUĆITI ELEKTRONSKO POSTUPANJE U SUDSKIM POSTUPCIMA



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 (Zakon o ED), 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 takođe treba da omoguće strankama elektronsko postupanje tako što će: 1) omogućiti podnošenje svih podnesaka i dokaza sudu u elektronskom formatu preko web portala, kao i kvalifikovanu elektronsku dostavu sudskih odluka u formi elektronskog dokumenta; 2) omogućiti ravnopravan tretman papirnih i elektronskih dokumenata u postupcima koje sprovode; 3) vršiti elektronski uvid u povezane sudske i upravne predmete, a podatke iz evidencija i registara za potrebe postupaka koje sprovode pribavljati po službenoj dužnosti, preuzimanjem preko povezanih informacionih sistema. Pravo stranaka na elektronsko postupanje se može obezbediti samo pod uslovom da se na republičkom nivou svim sudovima obezbedi zajedničko softversko rešenje za e-pisarnicu i e-arhivu, po principu deljenog servisa, u kome svaki sud, odnosno sudija zadržava sva prava vezana za upravljanje predmetom i dokumentima u predmetu, u skladu sa zakonom. Za povećanje efikasnosti vođenja sudskih postupaka sugerisemo preuzimanje nekih rešenja iz Zakona o elektronskoj upravi, koja su se potvrdila u praksi, kao što su Servisna magistrala organa iz člana 9 i jedinstveni elektronski sandučić iz člana 15.

Iako su primetne promene u pojedinim sudovima, poput Upravnog suda koji je omogućio podnošenje 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 proširenje te reforme na sudove, jer ako sudovi ne budu prihvatili elektronske dokumente kao ravnopravne dokaze, a pobijanje upravnih akata budu uslovljavali klasičnom procedurom, reforma elektronske uprave neće biti uspešno implementirana. Takođe, ako sudovi ne budu prihvatili prednosti kvalifikovane elektronske dostave presuda, odnosno mogućnost dostave akata kroz jedinstvene elektronske sandučiće registrovanim korisnicima usluge elektronske uprave, niti će sudovi moći da učine efikasnijim svoje postupanje, niti će ovi oblici dostave biti široko prihvaćeni od privrede i građana, što će stvarati dodatnu pravnu nesigurnost, koja je već značajno narušena propisivanjem različitih uslova dostave u različitim sudskim postupcima.

PREDLOG REŠENJA

Predlažemo da se usvoje izmene Zakona o uređenju sudova, Sudskog poslovnika, Zakona o parničnom postupku, Zakona o vanparničnom postupku, Zakonika o krivičnom postupku, Zakona o prekršajima, Zakona o izvršenju i obezbeđenju, kao i drugih relevantnih propisa kojima će se omogućiti elektronsko postupanje u sudskim postupcima. Izmenama navedenih zakona bi trebalo:

1. Omogućiti podnošenje svih podnesaka i dokaza sudu u elektronskom formatu, propisanim Zakonom o ED, kao i dostavu strankama sudskih odluka i drugih sudskih pismena elektronskim putem;
2. Omogućiti ravnopravan tretman papirnih i elektronskih dokumenata u sudskim postupcima, na šta su između ostalih i sudovi obavezani članom 7 Zakona o ED, koji propisuje da se "Elektronskom dokumentu ne može osporiti punovažnost, dokazna snaga, kao ni pisana forma samo zato što je u elektronskom obliku";
3. Obezbediti svim sudovima vođenje predmeta u elektronskim pisarnicama, arhiviranje u elektronskim arhivama, te sprovođenje sudskih postupaka uz korišćenje najsavremenijih tehnologija kao što su održavanje ročišta putem video konferenciji, potpisivanje akata kvalifikovanim elektronskim sertifikata i sl.
4. Obezbediti sudovima elektronski pristup upravnim predmetima, kako u cilju vođenja upravnog spora po tim predmetima, tako i u cilju utvrđivanja drugih činjenica od značaja za odlučivanje u građanskoj, krivičnoj i drugim sudskim materijama;
5. Ustanoviti i sprovoditi obavezu 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;
6. Omogućiti dostavu odluka i drugih pismena u sudskim postupcima strankama koje su registrovane kao korisnici elektronske uprave u elektronskom formatu, preko jedinstvenog elektronskog sandučića (u skladu sa članom 15 Zakona o elektronskoj upravi) ili kroz sudski elektronski sudski sandučić, koji bi funkcionisao po sličnom principu.

Smatramo da je ovu reformu najbolje sprovesti usvajanjem jednog opšteg zakona o elektronskom postupanju, koji bi na jedinstven način uredio pitanja vođenja elektronske pisarnice i elektronske arhive, postupak dostave podnesaka, dokaza, sudskih akata i drugih pismena u sudskom postupku, kao i postupak pribavljanja dokaza elektronskim putem, uključujući i svedočenja putem video konferencija u određenim sudskim postupcima i dr. bitna pitanja. U suprotno rizikujemo nepotpunu implementaciju ePravosuđa i komplikaciju ove reforme usled nekompatibilnih softverskih i neusklađenih pravnih rešenja.

PROPISI

- Zakon o uređenju sudova (Službeni glasnik RS br. 10/2023)
- Sudski poslovnik (Službeni glasnik RS br. 110/2009, ... 18/2022)
- Zakon o parničnom postupku (Službeni glasnik RS br. 72/2011, ... 10/2023 - dr. zakon)
- Zakon o vanparničnom postupku (Službeni glasnik SRS br. 25/1982, ... 14/2022)
- Zakonik o krivičnom postupku (Službeni glasnik RS br. 72/2011, ... 62/2021 - odluka US)
- Zakon o izvršenju i obezbeđenju (Službeni glasnik RS br. 106/2015, ... 10/2023 - dr. zakon)
- Pravilnik o načinu podnošenja predloga za izvršenje na osnovu izvršne ili verodostojne isprave u elektronskom obliku (Službeni glasnik RS br. 30/2021)

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 dokumenata u spisima. Iako je ovo pravo garantovano procesnim zakonima i to bez uslova, članom 98 stav 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

Predlažemo da se izmeni 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. 110/2009, ... 18/2022)

6. MINISTARSTVO PRAVDE

6.4 PROPISATI REŽIM U KOME NASTUPA OTPIS DUGOVA FIZIČKIM LICIMA

OPIS PROBLEMA

Iako su sve zemlje Evropske unije (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, Republika Srbija još uvek to nije omogućila svojim građanima.

Napominjemo da je Danska uvela stečaj fizičkih lica još pre 40 godina, a Hrvatska, poslednja u EU 2018. godine. Interesantno je pomenuti da je u Hrvatskoj u primeni Zakon o stečaju potrošača, kojim je regulisan stečaj fizičkih lica (potrošača) i koji uvodi mogućnost da stečajni poverenik proverava finansijsko ponašanje građana u periodu od tri godine. 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.

Sa druge strane, u Republici Srbiji su građanima u potpunosti, a neopravdano, uskraćena prava na personalni bankrot koja 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. bila pandemija koronavirusa, koja je trajala 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 strane nemaju pravo na sprovođenje stečajnog postupka.

PREDLOG REŠENJA

Predlažemo da se zakonski uredi stečaj fizičkih lica, tako što će se omogućiti otpis dugova fizičkim licima, uključujući i preduzetnike, nakon isteka perioda kontrole njihovog finansijskog poslovanja i naplate dela duga u skladu sa zakonom.

Smatrajući da je izbalansirano rešenje Hrvatske najprimerenije, sugerisemo preuzimanje rešenja iz Zakona o stečaju potrošača, koji se uz manje intervencije može usvojiti i 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 više od sedam godina funkcioniše u praksi države sa višedecenijskom zajedničkom pravnom tradicijom.

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 mnogim drugim zemljama poput SAD, Ujedinjenog Kraljevstva, Rusije, Izraela.



PROPOSI

· Pravna praznina – potrebno doneti novi propis

6. MINISTARSTVO PRAVDE

6.5 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 namirenje poverilaca iako raspolažu pokretnom imovinom velike vrednosti.

Prema odredbama Porodičnog zakona, 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 urede 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 supružnika 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 prema 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 zakonima (Zakon o obligacionim odnosima, Zakon o vanparničnom postupku, Zakon o nasleđivanju, Porodični zakon, itd.).

Time 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 doprinelo poboljšanju poslovne klime i poverenju u pravni sistem Republike Srbije.

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)

6. MINISTARSTVO PRAVDE

6.6 PROPISATI OBAVEZU DOSTAVE U E-SANDUČE AKATA I DOPISA U PREKRŠAJNIM I DRUGIM SUDSKIM POSTUPCIMA



OPIS PROBLEMA

Članom 15 Zakona o elektronskoj upravi, propisano je da svaki građanin i svako pravno lice može da se registruje kao korisnik usluga elektronske uprave. Svakom registrovanom korisniku se u skladu sa zakonom otvara jedinstveno elektronsko sanduče (e-sanduče), u koje bi svi organi javne uprave trebalo da mu dostavljaju pismena i akta, koja se na njega odnose. Članom 41 Zakona o elektronskoj upravi je propisano da se elektronski dokument smatra lično preuzetim kada korisnik organu potvrdi prijem otvaranjem elektronske povratnice koja se automatski izrađuje nakon prijema dokumenta u e-sanduče. Propisano je da će se dostava elektronskog dokumenta ponoviti, ako nakon elektronske dostave, u zakonom propisanom roku od 15 dana, organ nije dobio elektronsku povratnicu. Sistem ove dostave se smatra kvalifikovanom dostavom, pa je u potpunosti pogodan za dostavu akata sastavljenih u formi elektronskih dokumenata, u skladu sa zakonom.

E-sanduče je rešenje koje je već implementirano u praksi i predstavlja najefikasniji način dostave, čija bi potpuna implementacija od strane kompletne javne uprave značajno povećala pravnu sigurnost građana, u upravnim postupcima koji se u odnosu na njih sprovode, a bilo bi poželjno da se primeni i u sudskim postupcima. Ovaj mehanizam dostave je već afirmisan i u vanparničnim postupcima koje sprovode javni beležnici, koji strankama ovim putem dostavljaju kopije akata koja sastavljaju i/ili solemnizuju u procedurama koje sprovode.

Na žalost, dostavu u e-sanduče nisu u praksi implementirali svi organi javne uprave, koji i dalje praktikuju isključivo sistem dostave pismena i obaveštenja, preko poštanskog operatera, koji dostavu vrši tokom radnog vremena, kada stranke često nisu na adresi, u kom slučaju se ostavlja obaveštenje o neuspehu dostave, izlaže se nepotrebnom gubitku vremena odlaska u poštu radi preuzimanja pošiljke. Dodatni problem je što u praksi zvanična prebivališta građana često ne odgovaraju stvarnom stanju, pa se dostave vrše preko oglasnih tabli, koje su nepregledne i nedostupne građanima.

Dostava u e-sanduče bi bila idealno rešenje i za dostavu sudskih akata i pismena strankama u svim vrstama sudskih postupaka, a da bi se primenila neophodno je da se izmenama procesnih zakona propiše kao način dostave korisnicima elektronske uprave i advokatima.

Čak i u slučaju da se ne propiše kao jedan od zakonskih načina dostave, dostava u e-sanduče bi se uvek mogla sprovoditi u cilju informisanja stranka u određenim sudskim postupcima (npr. u prekršajnim sudskim postupcima i vanparničnim sudskim postupcima), kao i u upravnim postupcima za koje je posebnim zakonima propisan drugačiji način elektronske dostave. Praksa takve dostave isključivo u cilju informisanja bi značajno povećala pravnu sigurnost stranaka, imajući u vidu da je efikasnija od oglašavanja na oglasnim tablama sudova i organa uprave.

PREDLOG REŠENJA

U cilju povećanja efikasnosti dostave u sudskim postupcima predlažemo sledeće:

- Da prekršajni i vanparnični sudovi, a po mogućnosti i ostali sudovi, bez odlaganja otpočnu dostavu u jedinstveno elektronsko sanduče, u skladu sa članom 15 Zakona o elektronskoj upravi, registrovanim korisnicima usluga elektronske uprave isključivo u cilju informisanja. Ovakav način dostave bi se vršio sve do uspostavljanja elektronskog postupanja u svim sudskim postupcima, po zakonskom uređenju te materije;
- Da se izmene Zakon o vanparničnom postupku i Zakon o prekršajima, a eventualno i Zakon o parničnom postupku i Zakon o izvršenju i obezbeđenju, kako bi se propisala obaveza dostave sudskih odluka i drugih pismena, sastavljenih u formi elektronskih dokumenata, u jedinstveno elektronsko sanduče, u skladu sa članom 15 Zakona o elektronskoj upravi, svim registrovanim korisnicima usluga elektronske uprave. Ako se tokom javne rasprave, povodom takve predložene izmene, zauzme stav da se registrovanim korisnicima elektronske uprave mora ostaviti pravo izbora načina dostave, onda sugerišemo da se propiše da dostava u elektronsko sanduče ima pune efekte uručenja isključivo ako se sa tim saglasi stranka u konkretnom sudskom postupku, a da se u suprotnom dostava u elektronsko sanduče vrši isključivo radi informisanja.

Takođe, predlažemo da se uvede praksa da organi uprave koji dostavu po posebnim zakonima vrše na drugačiji način od načina propisanog Zakonom o elektronskoj upravi, bez odlaganja otpočnu da vrše dostavu u e-sanduče, u skladu sa članom 15 Zakona o elektronskoj upravi registrovanim korisnicima usluga elektronske uprave, u cilju informisanja.



NOVO

PROPISI

- Zakon o parničnom postupku (Službeni glasnik RS br. 72/11, ..., 10/2023 – dr. zakon)
- Zakon o vanparničnom postupku (Službeni glasnik SRS br. 25/1982, ..., 14/2022)
- Zakon o prekršajima (Službeni glasnik. RS, br. 65/2013... 91/2019, 112/2022 – odluka US)
- Zakon o izvršenju i obezbeđenju (Službeni glasnik RS br. 106/2015, ..., 10/2023 – dr. zakon)

7. MINISTARSTVO POLJOPRIVREDE, ŠUMARSTVA I VODOPRIVREDE

7.1 DIGITALIZOVATI VOĐENJE KNJIGE POLJA I REGISTRA PODSTICAJA U POLJOPRIVREDI



OPIS PROBLEMA

Puna primena Zakona o poljoprivrednom zemljištu i Zakona o podsticajima u poljoprivredi i ruralnom razvoju, ključna je za unapređenje efikasnosti i predvidljivosti poljoprivredne proizvodnje.

Zakon o poljoprivrednom zemljištu (član 62, stav 8) propisuje da je zakupac poljoprivrednog zemljišta u državnoj svojini dužan da uspostavi plodored i vodi knjigu polja za biljnu proizvodnju. Međutim, sam način vođenja knjige polja kao i detaljni sadržaj iste nisu precizno zakonski definisani, tako da u praksi knjiga polja može da se vodi u klasičnom, papirnom obliku, ali usled nedostatka jasne instrukcije ostaje nejasno da li može da se vodi i u elektronskom obliku. Takođe, nejasna je i tačna uloga lica koja treba da vrše kontrolu i overu knjige polja, a podzakonski akt kojim će se bliže urediti način vođenja ovog dokumenta još uvek nije donet.

S druge strane, iako se kontinuirano povećava obim sredstava koja se u budžetu opredeljuju za podsticaje u poljoprivredi i ruralnom razvoju problem je u netransparentnosti samog postupka trošenja budžetskih sredstava, jer ne postoji javni Registar podsticaja u poljoprivredi i ruralnom razvoju, čije je uspostavljanje propisano Zakonom o podsticajima u poljoprivredi i ruralnom razvoju (član 11). Registar treba da omogući tačan uvid u to koliko je sredstava utrošeno po različitim merama podrške ruralnom razvoju i kroz direktna plaćanja, ko su korisnici koji su ostvarili podsticaje, na kojim teritorijama, za koju vrstu i tip mera. Odsustvo transparentnog i javnog Registra podsticaja otežava posao i državnim službenicima, koji su angažovani na poslovima analitike i evaluacije podsticajnih mera, ali još bitnije otežava programiranje mera i raspisivanje javnih poziva u skladu sa potrebama poljoprivrednika.

Tokom 2023. godine ministarstvo je načinilo iskorak na ovom polju i na sajtu su objavljivani spiskovi sa brojevima poljoprivrednih gazdinstava koja su ostvarila pravo na podsticaje i iznosom sredstava. Međutim ovakvo rešenje nije sistemsko niti održivo.

PREDLOG REŠENJA

Predlažemo da Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede donese podzakonski akt ili usvoji instrukciju, odnosno tehničko uputstvo, kojim se precizira 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 postojanju sistema za navodnjavanje/odvodnjavanje i potrošnju vode;
- Parametre plodnosti, odnosno analizu kvaliteta zemljišta;
- Količinu opasnih i štetnih materijala;
- Agrotehničke zahteve obrade zemljišta i zasnivanja zasada.

Takođe preporučujemo da se uspostavi mehanizam da se knjiga polja poveže sa drugim relevantnim bazama i informacionim sistemima, sa ciljem da podaci iz knjige polja budu dostupni i drugim resornim institucijama, kao što je Uprava za zaštitu bilja, Uprava za agrarna plaćanja, Direkcija za robne rezerve, itd.

Dodatno, u skladu sa Zakonom o podsticajima u poljoprivredi i ruralnom razvoju, potrebno je uspostaviti javni elektronski Registar podsticaja u poljoprivredi i ruralnom razvoju, sa svim relevantnim podacima o podsticajima. Istovremeno, Registar treba uvezati i sa drugim bazama resornog ministarstva (poput elektronskog sistema za podnošenje zahteva za registraciju i subvencije - eAgrar), kako bi se omogućila efikasnija kontrola i izbegla mogućnost duplog finansiranja. Ovo rešenje bi pozitivno uticalo i na poljoprivredne proizvođače, koji usled nedostatka poverenja ranije nisu konkurisali za podsticajna sredstva.

Prema Direktivi 1306/2013/EU o finansiranju, menadžmentu i monitoringu zajedničke poljoprivredne politike, svaki korisnik koji dobije finansijska sredstva, nalazi se na javno dostupnim listama. Ove liste su dizajnirane tako da promovišu transparentnost i poverenje u mere finansiranja EU.



PROPISI

- Zakon o poljoprivrednom zemljištu (Službeni glasnik RS br. 62/2006, ... 95/2018 - dr. zakon)
- Zakon o podsticajima u poljoprivredi i ruralnom razvoju (Službeni glasnik RS br. 10/2013, ... 94/2024)

7. MINISTARSTVO POLJOPRIVREDE, ŠUMARSTVA I VODOPRIVREDE

7.2 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 do pet godina. Istim članom je propisano da se period od pet godina može produžiti do 30 godina, uz odobrenje za investicione radove koje daje ministarstvo. Pravilnikom o uslovima davanja u zakup i na korišćenje poljoprivrednog zemljišta u državnoj svojini, investiciono ulaganje se definiše kao izgradnja sistema za navodnjavanje i odvodnjavanje, ribnjaka, plastenika, staklenika, sadnja vinograda ili voćnjaka, protivgradna zaštita na višegodišnjim zasadima na poljoprivrednom zemljištu. Dakle, organska proizvodnja nije definisana kao investiciono ulaganje iako do dobijanja statusa organskog proizvoda, prema Zakonu o organskoj proizvodnji postoji period konverzije, tj. vremenski period potreban za prelazak sa konvencionalne na organsku proizvodnju. U skladu sa Pravilnikom o kontroli i sertifikaciji u organskoj proizvodnji i metodama organske proizvodnje, period konverzije u proizvodnji višegodišnjih biljnih kultura traje najmanje tri godine i može se posmatrati kao investiranje u „čišćenje” zemljišta. Ovo predstavlja problem proizvođačima jer im je period zakupa zemljišta od pet godina prekratak kako bi izvršili konverziju zemljišta i počeli da prihodeju u punom obimu. Dodatno, članom 38 Zakona o podsticajima u poljoprivredi i ruralnom razvoju definisani su uslovi za podsticaje za organsku proizvodnju. Međutim, uslovi i iznos podsticaja za organsku proizvodnju u mnogim segmentima ne odgovaraju realnim potrebama poljoprivrednika i deluju ograničavajuće. Recimo, članom 38 propisano je da se iznos podsticaja za organsku proizvodnju vezuje procentualno za iznos podsticaja u konvencionalnoj proizvodnji, tj. uvećava se za 40%. Dalje, zakonom, a i Pravilnikom o podsticajima za organsku stočarsku proizvodnju 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. Napredak je ostvaren tokom 2024. kada je izmenom pravilnika ukinut uslov da krave dojilje ne moraju biti pod kontrolom odgajivačke organizacije kako bi se za njih ostvarili podsticaji. Ipak, krupnije izmene sistema podrške nisu načinjene. Dodatni problem koji poljoprivrednici često ističu je da im nakon konkurisanja za podsticaje isplata sredstava dolazi kasno, u trenutku kada su oni većinu troškova već pokrili iz sopstvenih sredstava. A takođe se javlja problem i u fazi planiranja investicija imajući u vidu da ne postoje blagovremene informacije sa definisanim rokovima i planiranim budžetima, već se za javne pozive i izmene pravilnika saznaje u poslednjem trenutku. Ističemo i da veliki broj proizvođača nije dovoljno tehnički osposobljen, kako bi sami podnosili zahteve za podsticaje. Individualnim podnošenjem zahteva često se optereći administracija nepotpunim zahtevima, koji se kasnije moraju dopuniti. Organizatorima proizvodnje nije omogućeno da podnesu zahtev za podsticaje za organsku proizvodnju za kooperanate koje okupljaju, kao što je to slučaj za npr. mlekaru.

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 i organska poljoprivreda, odnosno ulaganje u procesu konverzije, 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. Izmenu Zakona o podsticajima u poljoprivredi i ruralnom razvoju tako da omogućiti: a) da se iznosi podsticaja za organsku proizvodnju utvrđuju i dodeljuju nezavisno od podsticaja za konvencionalnu proizvodnju; b) dodelu 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; c) da se subvencije isplaćuju organizatorima proizvodnje, po sličnom modelu kao što se premije za mleko isplaćuju otkupljivačima, kako bi se pojednostavio postupak za poljoprivrednike koji nisu u stanju samostalno da podnesu zahteve; d) da dinamika isplate subvencija bude usaglašena sa potrebama proizvođača, koji najveće troškove imaju u proleće.

Dodatno, u cilju bolje pripreme poljoprivrednika za investicije u izgradnju i opremanje objekata, nabavku opreme i mehanizacije, podizanje zasada, nabavku grla, itd. potrebno je odmah nakon usvajanja Zakona o budžetu objaviti indikativni plan poziva za mere podrške u poljoprivredi i ruralnom razvoju za narednu godinu i za svaku od mera naznačiti kada se očekuje raspisivanje javnog poziva, koji je rok za konkurisanje i indikativni budžet. S tim u vezi, potrebno je izmenam Zakona o poljoprivredi i ruralnom razvoju propisati usvajanje jedinstvenog programa za poljoprivredu i ruralni razvoj, bez razdvajanja na dva programska dokumenta, kao što su do sada zasebno objavljivani Nacionalni program za poljoprivredu i Nacionalni program ruralnog razvoja, koji su istekli 2020. godine a od tada novi programski dokumenti nisu doneti.

PROPISI

- Zakon o poljoprivrednom zemljištu (Službeni glasnik RS br. 62/2006, ... 95/2018 – dr.zakon)
- Zakon o podsticajima u poljoprivredi i ruralnom razvoju (Službeni glasnik RS br. 10/2013, ... 94/2024)
- Pravilnik o uslovima i načinu ostvarivanja prava na podsticaje za organsku stočarsku proizvodnju (Službeni glasnik RS br. 63/2023 i 83/2024)
- Pravilnik o uslovima i postupku davanja u zakup i na korišćenje poljoprivrednog zemljišta u državnoj svojini (Službeni glasnik RS br. 16/2017, ... 63/2023)

7. MINISTARSTVO POLJOPRIVREDE, ŠUMARSTVA I VODOPRIVREDE

7.3 OMOGUĆITI KORIŠĆENJE POLJOPRIVREDNOG ZEMLJIŠTA ZA BRZORASTUĆE ENERGETSKE ZASADE

OPIS PROBLEMA

Član 22 Zakona o poljoprivrednom zemljištu propisuje opštu zabranu korišćenja obradivog poljoprivrednog zemljišta prve, druge, treće, četvrte i pete katastarske klase u nepoljoprivredne svrhe, dok član 23 propisuje izuzetke za koje je potrebna saglasnost resornog ministarstva, među kojima se ne nalazi i korišćenje zemljišta za brzorastuće energetske useve. Dalje, zakonom nije jasno definisano da li se zemljište od VI-VIII katastarske klase može koristiti u nepoljoprivredne svrhe.

Međutim, članom 61 zakona propisano je da se poljoprivredno zemljište u državnoj svojini, koje nije korišćeno u poslednje tri agroe-konomske 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 nadležno ministarstvo u skladu sa članom 67 zakona. Takođe, propisano je da odluku o tome donosi nadležni organ jedinice lokalne samouprave uz saglasnost ministarstva.

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

U tom smislu, predlažemo da se stav 1, tačka 1 člana 23 Zakona o poljoprivrednom zemljištu dopuni dodavanjem novog stava o brzorastućim energetskim usevima. Pored toga, predlažemo da se u članu 61 doda novi stav 12 koji bi glasio:

„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 Vojvodina i jedinice lokalne samouprave (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 obradivog poljoprivrednog zemljišta isključivo u te svrhe, od prve do četvrte katastarske klase.

PROPISI

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

7. MINISTARSTVO POLJOPRIVREDE, ŠUMARSTVA I VODOPRIVREDE

7.4 SMANJITI ADMINISTRATIVNO I FINANSIJSKO OPTEREĆENJE PČELARA

OPIS PROBLEMA

Naknada za izdavanje i produžavanje Uverenja o zdravstvenom stanju po pčelinjoj zajednici povećana je 2013. godine sa 11 na 64 dinara, gotovo petostruko više. Ovo uverenje traje tri meseca, a tokom jedne godine se pribavlja do četiri puta. Imajući u vidu broj košnica za koje se uverenje mora pribaviti svake godine, izdatak pčelara po ovom osnovu je drastično povećan, što već 12 godina utiče na povećanje cene meda i čini naše pčelare nedovoljno konkurentnim na evropskom tržištu.

Izdavanje uverenja ne podrazumeva bitnije dodatno angažovanje (štampa se automatski iz elektronske baze, a sve potrebne zakonske uslovne predradnje su već završene i naplaćene), niti dodatne troškove na strani veterinarara koji izdaju uverenje, te se postavlja pitanje opravdanosti ovakvog povećanja naknade. Dakle, na godišnjem nivou po pčelinjoj zajednici (košnici) mora se izdvojiti do 256 dinara, odnosno više od četvrtine iznosa podsticaja koji pčelar dobija od države po košnici, tj. 1.000 dinara. Na ovaj način se dodatno finansijski opterećuju pčelari koji bi sredstva mogli iskoristi za unapređenje konkurentnosti.

Dalje, problem koji se susreće u praksi jeste veliki broj zloupotreba sa obeležavanjem i prijavljivanjem košnica za koje se ostvaruju podsticaji. Naime, procedura obeležavanja košnica sprovodi se od 2013. godine a od strane nadležne poljoprivredne inspekcije, tokom kontrola detektovano je više nepravilnosti, u smislu da postoje prijavljene košnice, ali da na terenu ne postoje. Jedan od razloga postojanja velikog broja prevara i zloupotreba jeste što postupak upisa košnica nije digitalizovan.

Problem koji u velikoj meri utiče na konkurentnost domaćih pčelara je i veliki broj falsifikata meda koji se nalazi na tržištu, što dovodi do smanjenja cena meda usled nelojalne konkurencije.

PREDLOG REŠENJA

Predlažemo izmenu Uredbe o visini naknade za izdavanje i produžavanje uverenja o zdravstvenom stanju životinja, tako da se naknada za izdavanje i produžavanje uverenja o zdravstvenom stanju po pčelinjoj zajednici ne naplaćuje. Drugim rečima, u navedenoj uredbi reči iz člana 2 stav 1 tačka 17) „64 dinara” treba zameniti rečima „ne naplaćuje se”. Zahtev za izdavanje ovog uverenja potrebno je digitalizovati kako bi se smanjilo administrativno opterećenje kako za pčelare, tako i za veterinare koji izdaju uverenje.

Kako bi se uspostavio efikasan sistem kontrole broja košnica za koje pčelari apliciraju za podsticaje potrebno je uspostaviti digitalno rešenje, kao dodatak eAgraru. Ova dodatna funkcionalnost treba da obezbedi kontrolu stvarnog broja košnica na terenu, realne podatke o selidbi pčela, mogućnost prijave protivzakonito postavljenih košnica nadležnoj inspekciji, prijavu trovanja pčela, punu kontrolu pravilnog rasporeda pčelinjih društava, bolju iskorišćenost pčelinjih paša, smanjenu mogućnost širenja bolesti, otvaranje mogućnosti za praćenje osiguranja košnica, ukidanje manuelnog obeležavanja košnica pločicama, ukidanje obaveze da se promena stanja u broju košnica prijavljuje dva puta godišnje (u aprilu i oktobru).

U cilju rešavanja problema velikog broja falsifikata meda, koji se nalaze na domaćem tržištu, potrebno je uspostaviti i akreditovati nacionalnu referentnu laboratoriju za med. Alternativno, moguće je dodeliti status referentnih laboratorija za med već postojećim laboratorijama po konkursu Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede, u skladu sa članom 19a Zakona o bezbednosti hrane. Ovaj status se može dodeliti jednoj ili većem broju laboratorija, zavisno od metoda koje već koriste, a koje su akreditovane za određene poslove otkrivanja neispravnosti i autentičnosti meda.

Tokom 2024. godine delimično su umanjene administrativno finansijske obaveze koje su opterećivale domaće pčelare. Izmenama Pravilnika o uslovima za stavljanje životinja u promet, načinu pregleda pošiljke životinja pre utovara, obrascu uverenja o zdravstvenom stanju životinja, obrascu potvrde o zdravstvenom stanju pošiljke životinja u prometu, sadržini i načinu vođenja evidencije o izdatim uverenjima i potvrđama, iz marta 2024. godine, ukinuta je o obaveza da pčelari plaćaju naknadu za izdavanje Potvrde o zdravstvenom stanju životinja u unutrašnjem prometu, zbog čega preporuku ocenjujemo kao delimično realizovanu. Međutim, naknada za izdavanje i produžavanje uverenja o zdravstvenom stanju po pčelinjoj zajednici i dalje se naplaćuje, a prisutan je i veliki broj prevara i zloupotreba kod ostvarivanja prava na podsticaje u pčelarstvu, kao i veliki broj prevara i falsifikata meda na tržištu.



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. 113/2013)

7. MINISTARSTVO POLJOPRIVREDE, ŠUMARSTVA I VODOPRIVREDE

7.5 UKINUTI OBAVEZU PRIBAVLJANJA VETERINARSKO-SANITARNIH USLOVA ZA UVOZ ILI TRANZIT POŠILJAKA

OPIS PROBLEMA

U skladu sa članom 124 stav 1 Zakona o veterinarstvu, Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede 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 o uslovima za pošiljke za koje nije potrebno rešenje za uvoz i tranzit 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, a dešava se da dozvole budu i ukinute, 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

Predlažemo da se izmenama Zakona o veterinarstvu ukinu obaveza uvoznika da pribavlja rešenje o utvrđivanju veterinarsko-sanitarnih uslova za uvoz ili tranzit kao de facto dozvole za uvoz pojedinih pošiljki ili da se izmeni navedeni pravilnik i proširi lista pošiljki za koje se ne zahteva izdavanje rešenja o utvrđivanju veterinarsko-sanitarnih uslova za uvoz. 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. Takođe, neophodno je formiranje Registra uvoznih objekata od strane privrednih subjekata koji ispunjavaju neophodne uslove za uvoz, što podrazumeva i promenu regulative. Ovaj Registar može biti sastavni deo Centralnog registra objekata u poslovanju hranom (CROB), koji već postoji, te je potrebno da se unapredi podacima o uvoznim objektima, koji bi bili dostupni javnosti, kako bi potrošači i kupci mogli da imaju uvid za koje tačno proizvode je odobren pojedinačni objekat.

Uporedna praksa evropskih država koje nisu članice EU (Severna Makedonija, Albanija, Švajcarska, Norveška) pokazuje da ovakve dozvole ne postoje ili da je rok za njihovo izdavanje značajno kraći - u praksi do sedam dana (Crna Gora, Bosna i Hercegovina).

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, ... 115/2023)

7. MINISTARSTVO POLJOPRIVREDE, ŠUMARSTVA I VODOPRIVREDE

7.6 REŠITI PROBLEM PASA LUTALICA I ODŠTETNIH ZAHTEVA

OPIS PROBLEMA

Zakonom o veterinarstvu (članovi 84 i 85), pratećim Pravilnikom o načinu obeležavanja i registracije pasa i mačaka, kao i Zakonom o dobrobiti životinja (član 55) uvedena je obaveza vlasnika pasa da svoje ljubimce čipuju i time trajno obeleže u evidencijama Republike Srbije, kao i da obezbede redovnu vakcinaciju ljubimaca koja se prati kroz pasoš ljubimca. Dodatno, član 55 Zakona o dobrobiti životinja propisuje da je vlasnik dužan da spreči rađanje neželjenih kućnih ljubimaca i to, između ostalog, kastracijom ili sterilizacijom ženke. Sterilizacija ljubimaca u Srbiji nije obavezna, već se preporučuje kao primer odgovornog vlasništva. Međutim, mali broj vlasnika se za ovo odlučuje što za rezultat ima veliki broj napuštenih životinja.

Za dobrobit napuštenih životinja odgovorna je jedinica lokalne samouprave (JLS) na čijoj teritoriji se napuštena životinja nalazi. U skladu sa članom 46 Zakona o veterinarstvu JLS je dužna da na svojoj teritoriji organizuje zoohigijensku službu koja obavlja poslove hvatanja i zbrinjavanja napuštenih životinja u prihvatišta za životinje, dok je u skladu sa članom 54 Zakona o dobrobiti životinja u obavezi da izradi i sprovodi program kontrole i smanjenja populacije napuštenih pasa i mačaka. Ovakvi programi JLS uglavnom podrazumevaju mere poput hvatanja napuštenih životinja sa ciljem privremenog zbrinjavanja, njihove sterilizacije, a zatim vraćanja u prirodno stanište na mesto gde su i pronađeni.

U slučaju ujeda pasa lutalica oštećeni ima pravo na nadoknadu štete koju isplaćuje JLS na čijoj teritoriji se ujed desio. Prema dostupnim podacima godišnje se u Srbiji podnese oko 20.000 zahteva za odštetu za slučaj ujeda pasa lutalica, za šta jedinice lokalne samouprave izdvajaju čak 25 miliona evra. Sa druge strane JLS nemaju način da provere da li su se ujedi pasa zaista desili od strane napuštenih pasa ili vlasničkih pasa, a nemaju ni mehanizme za praćenje višestrukog naplaćivanja odšteta po osnovu iste povrede u više JLS. Pojedine JLS su donele Pravilnike kojima uređuju procedure isplate odštetnih zahteva (poput Beograda, Kragujevca, Niša i dr.) ali na nivou Srbije ne postoje unificirane procedure, što u praksi dovodi do različitih iznosa odšteta za jednak stepen povreda u zavisnosti od „jačine izabranog advokata”.

PREDLOG REŠENJA

Imajući u vidu da je kastracija, odnosno sterilizacija pasa i mačaka u našoj praksi veoma retka i besplatno se sprovodi samo u Beogradu, dok je u drugim JLS populacija napuštenih pasa veliki problem, kao meru kontrole i smanjenja populacije napuštenih pasa i mačaka predlažemo uspostavljanje besplatne kastracije odnosno sterilizacije pasa i mačaka kao pravilo, sa izuzetkom registrovanih odgajivačnica ili uz odobrenje veterinara, ukoliko za životinju postoji rizik po život.

S tim u vezi neophodno bi bilo da se lice koje ne želi da obavi sterilizaciju prijavi nadležnom ministarstvu za upis u odgovarajući registar (član 59 Zakona o dobrobiti životinja) bez obzira na to da li će se reprodukcijom kućnih ljubimaca baviti u komercijalne svrhe ili će leglo sam čuvati. Svakako je u skladu sa članom 56 ovog zakona vlasnik koji se bavi reprodukcijom ljubimaca odgovoran da se brine o dobrobiti legla. U slučaju da se utvrdi da lice (fizičko ili pravno) nije obavilo obaveznu sterilizaciju ljubimca, a pritom nije prijavljen kako bi dobio dozvolu za odgajivačnicu, neophodno je propisati odgovarajuće kazne. Istovremeno, treba obezbediti i sprovođenje kazni u praksi imajući u vidu da veliki broj neodgovornih vlasnika ni sada nije procesuiran zbog nečipovanja i nevakcinisanja svojih ljubimaca.

Obaveznu sterilizaciju ljubimaca uvelo je i više evropskih zemalja poput Španije, koja je isto uvela za sve vlasnike ljubimaca koji se ne bave profesionalno uzgojem pasa i mačaka uz kazne preko 40.000 evra i za fizička lica. Takođe, Poljska je uvela obaveznu sterilizaciju za sve napuštene pse. Alternativno, predlažemo uvođenje poreza za vlasnike nesterilisanih životinja, čime bi se bez uvođenja obavezne sterilizacije, stimulisala ova praksa.

Dalje, predlažemo da se uspostavi jedinstveni registar odštetnih zahteva izmenama Zakona o dobrobiti životinja (ili alternativno izmenom Zakona o veterinarstvu) i propišu podaci 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. Dodatno je potrebno da ministar nadležan za državnu upravu i lokalnu samoupravu doneše 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 lutalica.

PROPISI

- Zakon o veterinarstvu (Službeni glasnik RS br. 91/2005, ... 17/2019 – dr. zakon)
- Zakon o dobrobiti životinja (Službeni glasnik RS br. 41/2009)
- Pravilnik o utvrđivanju mera za rano otkrivanje, dijagnostiku, sprečavanje širenja, suzbijanja i iskorenjivanja zarazne bolesti besnilo i načinu njihovog sprovođenja (Službeni glasnik RS br. 78/2009)
- Pravilnik o načinu obeležavanja i registracije pasa i mačaka (Službeni glasnik RS br. 23/2012)
- Pravilnici lokalnih samouprava o postupku i načinu rešavanja zahteva građana za naknadu štete nastale usled ujeda pasa lutalica

7. MINISTARSTVO POLJOPRIVREDE, ŠUMARSTVA I VODOPRIVREDE

7.7 SMANJITI KARBONSKI OTISAK U POLJOPRIVREDNOJ PROIZVODNJI I PODRŽATI KONCEPT REGENERATIVNE POLJOPRIVREDE

OPIS PROBLEMA

Analiza karbonskog otiska i održivosti u primarnoj ratarskoj proizvodnji, koju je izradio NALED u saradnji sa PwC, pokazala je da na globalnom nivou u sektoru hrane i poljoprivrede nastaje oko 24% ukupnog karbonskog otiska. Prema rezultatima analize, ukupni karbonski otisak u domaćem lancu od njive do trpeze je procenjen na približno 6 miliona tona emisija ugljen-dioksida (CO₂), pri čemu 66% CO₂ emisija dolazi iz primarne poljoprivredne proizvodnje, dok preradni kapaciteti generišu 24%. Ostatak dolazi iz transporta i logistike (5%) i maloprodaje (5%). Trenutni način na koji se obrađuje zemljište utiče na zagađenje životne sredine, ugrožava biodiverzitet i dovodi do degradacije zemljišta, što dugoročno smanjuje njegovu plodnost i uvećava karbonski otisak. Regenerativna poljoprivreda je prepoznata u svetu kao sistem principa i praksi koji ima za cilj obnavljanje prirodnih resursa, poput zemljišta, vode i biodiverziteta. Primena regenerativne poljoprivredne prakse je efikasan način da se smanji emisija CO₂ u atmosferu, njegovim vezivanjem (tzv. sekvencijom) u zemljištu, i ona predstavlja ključni praktični pristup smanjenju ukupnog karbonskog otiska u poljoprivrednoj proizvodnji.

U ovom trenutku koncept regenerativne poljoprivrede nije prepoznat u nacionalnim strateškim i programskim dokumentima kojima je definisana oblast hrane i poljoprivrede, a izostanak podrške za poljoprivredne proizvođače koji primenjuju ovaj koncept je jedan od limitirajućih faktora da veći broj poljoprivrednih proizvođača počne sa primenom ovih praksi, koje direktno dovode do smanjenja troškova proizvodnje čak do 40% u odnosu na konvencionalnu proizvodnju. U Strategiji poljoprivrede i ruralnog razvoja Republike Srbije za period 2014-2024. godine koncept regenerativne poljoprivrede nije uspostavljen i precizno opisan. Ove prakse nisu prepoznate ni u Zakonu o poljoprivredi i ruralnom razvoju kao ni Zakonu o podsticajima u poljoprivredi i ruralnom razvoju. Podzakonskim aktima kojima se u okviru mera podrške ruralnom razvoju bliže propisuje podrška investicijama u primarnoj biljnoj proizvodnji, kao i podsticaji u vidu direktnih plaćanja u oblasti primarne biljne proizvodnje nisu podržani proizvođači koji primenjuju praksu regenerativne poljoprivrede. Poljoprivredni proizvođači trenutno ne mogu da dobiju podsticaje za nabavku specifične opreme i mehanizacije za obradu zemljišta po sistemima regenerativne poljoprivrede, kao i dodatne podsticaje u vidu direktnih plaćanja po hektaru, u odnosu na konvencionalnu proizvodnju.

PREDLOG REŠENJA

U cilju stvaranja uslova za razvoj regenerativne poljoprivrede u Srbiji predlažemo:

1. Da se krovnom, višegodišnjom strategijom razvoja poljoprivrede i ruralnog razvoja prepozna i podrži koncept regenerativne poljoprivrede, da se obezbedi finansijska podrška za poljoprivredne proizvođače koji primenjuju ove prakse i da se unapredi transfer znanja, kako bi se poljoprivredni proizvođači efikasno obučili da ih primenjuju.
2. Da se regenerativna poljoprivreda prepozna i uvrsti u Zakon o poljoprivredi i ruralnom razvoju u članu 12 (oblici strukturnih podsticaja), kao deo mera podrške ruralnom razvoju i mera koja utiče na poboljšanje zaštite i kvaliteta poljoprivrednog zemljišta.
3. Da se regenerativna poljoprivreda prepozna i uvrsti u Zakon o podsticajima u poljoprivredi i ruralnom razvoju u članu 37 (podsticaji za očuvanje i unapređenje životne sredine i prirodnih resursa), tako što će se u delu kojim je opisana podrška agroekološkim merama, dobroj poljoprivrednoj praksi i drugim politikama zaštite i očuvanja životne sredine (stav 1, tačka 6), dodati i prakse regenerativne poljoprivrede. Dalje, potrebno je definisati mehanizam kojim se podsticaji za direktna plaćanja i mere ruralnog razvoja za proizvođače koji primenjuju regenerativne poljoprivredne prakse uvećava u odnosu na proizvođače koji se bave konvencionalnom proizvodnjom.
4. Da se izmeni član 3 Pravilnika o podsticajima za investicije u fizičku imovinu poljoprivrednog gazdinstva za nabavku novih mašina i opreme za unapređenje primarne proizvodnje biljnih kultura, dodavanjem mašina i opreme za zaštitu zemljišta od degradacije u deo u kome su opisane vrste prihvatljivih podsticaja. Dodatno, Prilog 1 navedenog pravilnika treba dopuniti podsticajima za investicije za nabavku mašina i opreme za zaštitu i obradu zemljišta po sistemima regenerativne poljoprivrede.



NOVO

Evropska komisija usvojila je set predloga kako bi klimatske, energetske, transportne i poreske politike EU prilagodile smanjenju neto emisija gasova staklene bašte za najmanje 55% do 2030. godine, u poređenju sa nivoima iz 1990. godine. Jedna od ključnih mera koja je podržana kroz novi strateški plan Zajednička poljoprivredna politika EU (Common Agricultural Policy (CAP), European Green Deal i Strategiju od njive do trpeze (Farm to Fork Strategy) jeste održiva i regenerativna poljoprivreda. U okviru novog strateškog plana za period 2023-2027. godine predviđeno je da se 25% direktnih plaćanja dodeli kroz eko-šeme, pružajući jači podsticaj za klimatske i ekološke poljoprivredne prakse.



PROPISI

- Strategija razvoja poljoprivrede i ruralnog razvoja Republike Srbije za period 2014-2024. godine (Službeni glasnik RS br. 85/2014)
- Zakon o poljoprivredi i ruralnom razvoju (Službeni glasnik RS br. 41/2009,...19/2025)
- Zakon o podsticajima u poljoprivredi i ruralnom razvoju (Službeni glasnik RS br. 10/2013,...94/2024)
- Pravilnik o podsticajima za investicije u fizičku imovinu poljoprivrednog gazdinstva za nabavku novih mašina i opreme za unapređenje primarne proizvodnje biljnih kultura (Službeni glasnik RS br. 65/2023 i 83/2024)

8. MINISTARSTVO ZAŠTITE ŽIVOTNE SREDINE

8.1 USPOSTAVITI ZELENİ FOND KAO SAMOSTALNO PRAVNO LICE

OPIS PROBLEMA

U redovnim godišnjim izveštajima Evropske komisije o napretku Srbije na putu EU integracija, uključujući i poslednji za 2024. godinu, modernizacija i pojednostavljenje ukupnih struktura i institucija sektora radi poboljšanja efikasnosti investicija i planiranja budućih, postavljeni su kao obaveza. Kako se navodi, iako Srbija znatno povećava investicije u zaštitu životne sredine, još uvek nema delotvornu institucionalnu strukturu i transparentne procedure.

Fond za zaštitu životne sredine je ugašen donošenjem Zakona o prestanku važenja Zakona o fondu za zaštitu životne sredine (Službeni glasnik RS, br. 93/2012) da bi Odlukom o osnivanju Zelenog fonda Republike Srbije (Službeni glasnik RS br. 91/2016) on ponovo bio uspostavljen, ali kao organizaciona celina Ministarstva zaštite životne sredine. 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.

Potrebno je dodatno razvijati i jačati personalne kapacitete javne uprave u oblasti zaštite životne sredine kako na republičkom, tako i na lokalnom nivou, uspostaviti fond kao samostalno telo sa funkcijom pripreme, upravljanja i praćenja projekata u ovoj izuzetno zahtevnoj oblasti. Uspostavljanje Zelenog fonda uz odgovarajuću reformu naknada koja bi uključivala i novu CBAM naknadu za energetski intenzivnu industriju, ključno je za uspostavljanje održivog i transparentnog finansiranja i upravljanja projektima u oblasti zaštite životne sredine.

PREDLOG REŠENJA

Uz uvažavanje stava da se „zeleni novac“ ne razlikuje od ostalog novca, reciprocitet ulaganja u životnu sredinu u odnosu na naknade iz te oblasti je minimum koji je neophodno postići. Zeleni fond kao samostalno pravno lice, projektno orijentisano, sa jasno definisanim pravnim okvirom i budžetom koji prati reciprocitet ulaganja u životnu sredinu, je preduslov za transparentno i održivo finansiranje mera i projekata iz oblasti zaštite životne sredine, odnosno transparentno planiranje i upravljanje investicijama u ovoj oblasti.

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 naknada za zagađivanje životne sredine uplaćuju direktno u taj fond ili kao prelazno rešenje transferom sredstava iz opšteg budžeta recipročno ulaganju u sektor.

Ukoliko bi se prihvatilo da se sredstva prikupljena od naknada uplaćuju direktno u fond, takvo rešenje bi trebalo propisati Zakonom o naknadama za korišćenje javnih dobara, dok bi u slučaju prelaznog rešenja sredstva za Fond trebalo opredeliti godišnjim Zakonom o budžetu. U oba slučaja neophodna je bliska koordinacija Ministarstva zaštite životne sredine i Ministarstva finansija.

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 korišćenje 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 2023. godinu posebno navodi da iako Srbija znatno povećava investicije u zaštitu životne sredine, još uvek nema delotvornu institucionalnu strukturu i transparentne procedure. U izveštaju za 2024. godinu Evropska komisija navodi da zvanične izveštaje i informacije o tekućim zelenim investicijama i njihovom uticaju na životnu sredinu treba da objavi Ministarstvo zaštite životne sredine.

Realizacija ove preporuke doprinela bi sistemskom upravljanju i praćenju svih zelenih investicija u zemlji i realizaciji preporuka EK za Poglavlje 27 – Zaštita životne sredine i klimatske promene. Dodatno, Srbija treba da obezbedi međuresorno učešće, uključujući i Ministarstvo finansija, u radnim grupama za Strategiju zaštite životne sredine / Zelenu agendu.



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
- Zakon o naknadama za korišćenje javnih dobara (Službeni glasnik RS br. 95/2018, ...99/2024 - usklađeni din. izn.)
- Zakon o budžetu Republike Srbije za 2025. godinu (Službeni glasnik RS br. 94/2024)

8. MINISTARSTVO ZAŠTITE ŽIVOTNE SREDINE



8.2 UNAPREDITI PRIMARNU SELEKCIJU I UVESTI DEPOZITNI SISTEM ZA POVRAT AMBALAŽE ZA PIĆA

OPIS PROBLEMA

Prikupljena ambalaža od pića koja je sakupljana i predavana na reciklažu do sada je većinski dolazila od privrednih subjekata, a da bi se ostvarili specifični ciljevi EU po materijalima, neophodno je intenzivnije sakupljanje ambalaže od građana, tj. krajnjih potrošača. Takođe, neophodno je pronaći mehanizam koji će postojeći sistem produžene odgovornosti proizvođača (EPR – Extended Producers Responsibility) učiniti efikasnijim.

U zemljama EU postavljen je cilj da do 2030. godine 70% ambalažnog otpada bude reciklirano. Ukoliko se ne unapredi postojeći sistem, Srbiji će trebati više od 10 godina da dostigne taj cilj. EU je u 2024. godini usvojila novu uredbu o ambalaži i ambalažnom otpadu kojom su uvedene dodatne obaveze kao npr. da do 2030. godine najmanje 10% alkoholičnih i bezalkoholičnih pića koje krajnji distributeri plasiraju na tržište mora biti u pakovanju za višekratnu upotrebu, ambalaža će morati da bude u skladu sa kriterijumima dizajna za reciklažu, koji će Evropska komisija razviti u podzakonskim aktima do 1. januara 2028. godine, sa kriterijumima za ocenu reciklabilnosti. Ovom Uredbom se uvode i minimalni ciljevi recikliranog sadržaja za ambalažu osjetljivu na kontakt napravljenu od plastike osim PET-a i iznose 10% do 2030. godine, a čak 25% do 2040. godine. To samo potvrđuje da će bez unapređenja postojećeg sistema Srbija kasniti za EU mnogo više od 10 godina u postizanju ovih ciljeva.

Naime, članom 16 stav 4 Zakona o ambalaži i ambalažnom otpadu Plan smanjenja ambalažnog otpada donosi Vlada na predlog ministarstva nadležnog za poslove zaštite životne sredine za period od pet godina. Prema Uredbi kojom je utvrđen Plan smanjenja ambalažnog otpada za period od 2025. do 2029. godine, kojom su propisani nacionalni ciljevi za sakupljanje, kao i ponovno iskorišćenje i reciklažu ambalažnog otpada Nacionalni operateri od 2024. godine u obavezi su da prikazuju ciljeve po materijalima i iz komunalnog ambalažnog otpada.

Ključni ciljevi Uredbe usmereni su na povećanje ponovnog iskorišćenja ambalažnog otpada i to sa 67% u 2025. godini na 72% u 2029. godini, kao i na povećanje stope reciklaže sa 60% u 2025. na 65% u 2029. Takođe, propisano je postepeno povećanje reciklaže po vrstama materijala – od 2027. godine, propisani su ciljevi tako da se posebno ističe cilj za reciklažu PET boca za napitke sa 40% u 2027. godini na 90% u 2029. Prema planu koji je uređen Uredbom, proseka za sve materijale u 2029. godini bio bi ispod 60% (staklo i metal 54%, drvo 29%, plastika 50%, polietilen 20%, ostale vrste plastike 6% i višeslojna kartonska ambalaža za napitke 4%), sem pomenutih PET boca za napitke (90%) i ambalažnog papira i kartona za koji je cilj 80% u 2029. godini.

PREDLOG REŠENJA

Predlažemo da se izmenama Zakona o ambalaži i ambalažnom otpadu uvede depozitni sistem za povrat ambalaže za piće i predvidi osnivanje Depozitne organizacije vođene od strane odgovorne industrije (koja uključuje proizvođače, uvoznike, pakere/punioce i isporučioce), uz adekvatan nadzor države kroz učešće u upravljačkim i kontrolnim telima.

Potrebno je propisati da period potreban za uspostavljanje sistema mora biti minimum tri godine od momenta usvajanja kompletnog zakonodavnog okvira. Takođe, podzakonskim aktima treba predvideti da proizvodi koji su stavljeni u promet u trenutku početka primene depozitnog sistema mogu ostati u prometu do isteka roka trajanja, a koji može biti duži od tri godine (ukoliko su proizvodi u roku). Dodatno, predlažemo da se propiše da, u skladu sa zakonom, depozit koji nije vraćen potrošačima ostaje u vlasništvu Depozitne organizacije i da se može koristiti za funkcionisanje i unapređenje sistema.

Smatramo i da je u proces izrade podzakonskih akata važno uključiti predstavnike industrije, po istom principu kao u fazi izrade zakona. Treba razmotriti digitalizaciju procesa i primenu najbolje dostupne tehnologije (BAT – Best Available Technologies), kao što je korišćenje širokodostupne mreže infrastrukture gde se ambalažni otpad može odložiti.

Prema analizi koju je izradio NALED, za uvođenje depozitnog sistema u Republiku Srbiju procenjeno je da bi primena DRS (eng. Deposit Return Scheme) imala pozitivan uticaj na društvo u celini kao i na oblast ekologije i to kroz minimum dvostruko veće reciklirane količine ambalaže i zapremninsko smanjenje smeća na deponijama za petinu.

Uz uvođenje depozitnog sistema, potrebno je paralelno raditi i na unapređenju razdvajanja otpada u primarnoj selekciji. Neophodno je podržati sistem primarne selekcije kroz sakupljanje dodatnih odvojenih frakcija otpada koje neće biti obuhvaćene depozitnim sistemom. Ovakvim pristupom će se stvoriti preduslovi za dobijanje što kvalitetnije sirovine i ispunjenje propisanih specifičnih ciljeva za svaki od materijala. Troškovi odvojenog sakupljanja opravdavaju reciklažu, jer smanjuju troškove sortiranja i daju veću vrednost sortirano materijala za dalju upotrebu, što predstavlja direktnu korist za unapređenje životne sredine.

Obrazloženje: Ministarstvo je najavilo i uvođenje depozitnog sistema za plastičnu ambalažu i limenke od 2027. godine. Očekuje se i formiranje zvanične RG za unapređenje sistema upravljanja ambalažnim otpadom i uvođenje depozitnog sistema tokom 2025. godine, kao i da NALED bude njen formalni član.

PROPISI

- Zakon o ambalaži i ambalažnom otpadu (Službeni glasnik RS br. 36/2009 i 95/2018 – dr. zakon)
- Uredba o utvrđivanju Plana smanjenja ambalažnog otpada za period od 2025. do 2029. godine (Službeni glasnik RS br. 21/2025)

8. MINISTARSTVO ZAŠTITE ŽIVOTNE SREDINE

8.3 REFORMISATI NAKNADU ZA ZAŠTITU ŽIVOTNE SREDINE UZ UVAŽAVANJE PRINCIPA „ZAGAĐIVAČ PLAĆA“

OPIS PROBLEMA

Trenutni, paušalni, obračun naknade za zaštitu i unapređivanje životne sredine nije u skladu sa principom „zagađivač plaća”. Učešće svih prihoda od naknada u oblasti zaštite životne sredine u BDP-u iznosilo je svega 3,4% (izveštaj Agencije za zaštitu životne sredine iz 2023. godine), a od tog iznosa naknada za zaštitu i unapređenje životne sredine su iznosile svega 3,83%, a naknada za korišćenje resursa i rezervi mineralnih sirovina 1,73%. Dodatno, sa stanovišta vrsta institucionalnih jedinica koje plaćaju naknade, prema poslednjem izveštaju Agencije, najviše su platile proizvođačke jedinice - 61,1%, dok su domaćinstva kao potrošači platili 38,8% (ostatak od 0,1% evidentiran je kao neraspoređen). Dodatno, činjenica je da su emisije zagađujućih materija nekoliko puta veće od proseka u EU, što pokazuje 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 zagađivanje životne sredine nisu obuhvaćeni svi značajni izvori SO₂, NO₂ i praškastih materija koji se emituju u vazduh, kao ni emisije štetnih materija poput amonijaka (NH₃) ili drugih lako isparljivih jedinjenja koje u ukupnom udelu zagađenog vazduha imaju značajno mesto. Ovako postavljen sistem naknada dovodi do toga da naknadu za zaštitu i unapređivanje životne sredine plaćaju svi poreski obveznici bez obzira na stvarni uticaj na životnu sredinu, te se sa pravom postavlja pitanje da li se plaćanjem ove naknade ostvaruje njen glavni cilj – zaštita životne sredine.

PREDLOG REŠENJA

Imajući u vidu da naplata naknade prema stvarnim količinama zagađenja na lokalnu usled nedovoljno podataka i kapaciteta lokalnih registara izvora zagađivanja nije bila uspešna, predlažemo da se naknada za zaštitu i unapređivanje životne sredine integriše u naknadu za štetne emisije, čime bi se dobila naknada za zagađenje životne sredine. 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. Stoga je predlog da se izmenama Zakona o naknadama za korišćenje javnih dobara (članovi 117 – 120) propiše naknada za zagađenje životne sredine, njena visina, obveznici, način utvrđivanja i plaćanja, itd. S obzirom da je Zakon o naknadama za korišćenje javnih dobara izmenjen u 2024. godini, te da nije bilo suštinskih izmena gore navedenih članova, kao prelazno rešenje potrebno je posebnom Uredbom urediti ovu oblast i konkretnije utvrditi osnov odnosno kriterijum za određivanje aktivnosti koje utiču na životnu sredinu.

PROPISI

- Zakon o naknadama za korišćenje javnih dobara (Službeni glasnik RS br. 95/2018,... 99/2024 - usklađeni din. izn.)
- Uredba o graničnim vrednostima emisija zagađujućih materija u vazduh iz postrojenja za sagorevanje (Službeni glasnik RS br. 6/2016 i 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, ...53/2024)
- Uredba o kriterijumima za određivanje aktivnosti koje utiču na životnu sredinu i iznosima naknada (Službeni glasnik RS br. 30/2024)

8. MINISTARSTVO ZAŠTITE ŽIVOTNE SREDINE

8.4 UVESTI INSTITUT PRODUŽENE ODGOVORNOSTI U UPRAVLJANJU POSEBNIM TOKOVIMA OTPADA I PROŠIRITI SAKUPLJAČKU MREŽU ZA PRENOSIVE (KUĆNE) BATERIJE I SIJALICE

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, između ostalog, i elektronski i električni proizvodi (EEP), kao i prenosive (kućne baterije) i sijalice. S obzirom na to da se zakon primenjuje već preko 15 godina postoje negativni efekti u praksi, prouzrokovani visokim naknadama (do 12% u ceni elektronskih i električnih proizvoda), koje direktno utiču na cenu proizvoda i predstavljaju teret kako za kupce, tako i za proizvođače, odnosno uvoznike.

Sa druge strane i država ima ograničenu kontrolu u pogledu visine prihoda, jer nije uspostavljen efikasan sistem za naplatu naknada (plaća je samo oko 25% obveznika), kao ni za njihovo dalje korišćenje, posebno imajući u vidu da ne postoji Zeleni fond kao zasebna institucija kojoj bi se uplaćivala sredstva od ove vrste naknada. Naime, sredstva se uplaćuju u budžet Republike Srbije, a onda se putem javnog konkursa dodeljuju operaterima koji su zbrinuli prikupljeni otpad. Ovaj sistem se odnosi na električni i elektronski otpad i sijalice, jer za ovu vrstu otpada postoje kapaciteti za reciklažu u Srbiji, dok za prenosive baterije podsticaji ni ne postoje, jer se on samo sakuplja u Srbiji i izvozi na dalji tretman. S obzirom da nije propisana produžena odgovornost privrede po osnovu upravljanja otpadom, što je osnovni princip u održivom upravljanju otpadom, nema investicija u ovoj oblasti.

Ovakav sistem demotivise kako privredu tako i građane, što rezultira neadekvatnim upravljanjem ovom vrstom otpada. Dodatno demotivisuć je i nedostatak sakupljačke mreže za kućne baterije i sijalice, koje su deklarisanе kao opasni otpad i posledica je načina definisanja i shvatanja pojma privremenog skladištenja, tako da bi moglo da se tumači da svaki subjekt ima pravo da drži sakupljene baterije i sijalice u posudama, samo ako poseduje dozvolu za to. Ovo onemogućava povrat baterija na mesto gde su baterije i sijalice kupljene ili u javnim institucijama gde bi građanima bilo jednostavno da ih donose i odlože.

Pored toga, ne postoji organizovano podizanje javne svesti i kvalitetna edukacija na ove teme, jer posebni tokovi otpada, naročito oni koji spadaju u kategoriju opasnog otpada, ukoliko se neadekvatno odlažu, kroz zemlju i podzemne vode dospevaju u lanac ishrane i utiču na kvalitet vazduha koji udišemo.

PREDLOG REŠENJA

Predlažemo da se izmenama Zakona o upravljanju otpadom 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 upravljanje otpadom doprinelo bi sprečavanju nelojalne konkurencije i smanjenju sive ekonomije, a takav model bi se mogao dodatno unaprediti uvođenjem jedinstvenog javnog registra zagađivača (proizvođača i uvoznika). Time bi privreda imala podsticaje da investira u zaštitu životne sredine i poveća broj zaposlenih.

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.

Pored toga, predlažemo da se izmeni Zakon o upravljanju otpadom radi pojednostavljenja procedure za određivanje lokacija potrebnih za sakupljanje prenosivih baterija i sijalica. Budući da Program upravljanja otpadom u Srbiji za period 2022-2031. godine predviđa uspostavljanje reciklažnih dvorišta u jedinicama lokalne samouprave, kao i po jedan mobilni centar za sakupljanje baterija u svakom regionu za upravljanje otpadom (ukupno 26), i po jedno regionalno skladište (ukupno 26) otvara se mogućnost da se predvidi prostor za mesta za sakupljanje i ove vrste otpada. Na taj način bi se mreža za sakupljanje dodatno proširila i približila građanima, sa ciljem da se ovaj opasni otpad odlaže na pravilan i bezbedan način (uz obezbeđenje naknada za baterije do uvođenja instituta produžene odgovornosti).

Dodatno, u Zakonu o upravljanju otpadom trebalo bi definisati ulogu držaoca, koja bi omogućila privremeno skladištenje baterija i sijalica na lokaciji držaoca, u periodu do 12 meseci, čime bi se eliminisala potreba za ishodovanjem dozvole za skladištenje u svakom pojedinačnom slučaju (odnosno za svako pojedinačno mesto za sakupljanje – mesta kupovine novih baterija ili javne institucije).

PROPISI

· Zakon o upravljanju otpadom (Službeni glasnik RS br. 36/2009, ... 35/2023)

· 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

8.5 UREDITI NAČIN POSTUPANJA S BIORAZGRADIVIM KUHINJSKIM OTPADOM

OPIS PROBLEMA

Prema procenama, u Srbiji se 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 podzakonskog akta (pravilnika) kojim bi se uredilo postupanje sa biorazgradivim kuhinjskim otpadom koji nastaje obavljanjem delatnosti pripremanja i posluživanja hrane, kao i drugih delatnosti u čijem sprovođenju stalno ili povremeno nastaje otpad od hrane, odnosno hrana koja je neupotrebljiva za svrhu za koju je prvobitno bila namenjena.

PREDLOG REŠENJA

Predlažemo da se izmeni Zakon o upravljanju otpadom tako što će se dodati novi član 58c, koji bi uredio materiju otpada od hrane i šta se smatra otpadom od hrane, kakav je tretman otpada od hrane, ko se smatra proizvođačem / vlasnikom / držaocem / sakupljačem otpada od hrane, kao i koji pravni subjekti su u obavezi da vrše odlaganje otpada od hrane u skladu sa delatnošću kojom se bave.

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, da vrše odlaganje otpada od hrane u skladu sa zakonom. Izmenom navedenog zakona treba propisati obavezu donošenja Pravilnika o postupanju sa biorazgradivim kuhinjskim otpadom koji nastaje obavljanjem delatnosti pripremanja i posluživanja hrane, koji bi bliže uređivao odredbe zakona koji se odnose na ovu oblast.

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

S obzirom da u našoj zemlji ne postoji primarna selekcija otpada od hrane, ne može se 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 principa cirkularne ekonomije. Takođe, Direktivom Saveta 2008/98/EC o otpadu propisano je donošenje posebnih mera za sprečavanje nastanka otpada od hrane.



PROPISI

· Zakon o upravljanju otpadom (Službeni glasnik RS br. 36/2009, ... 35/2023)

8. MINISTARSTVO ZAŠTITE ŽIVOTNE SREDINE

8.6 VEZATI CENU ODVOŽENJA OTPADA ZA KOLIČINU I UKINUTI RAZLIKU U CENAMA KOMUNALNIH USLUGA ZA RAZLIČITE KATEGORIJE POTROŠAČA

OPIS PROBLEMA

Članom 79 Zakona o upravljanju otpadom propisano je da se cena usluga upravljanja otpadom određuje u zavisnosti od više kriterijuma i to: vrste, količine, karakteristika otpada i učestalosti usluge, kao i od dužine i uslova transporta otpada i ostalih okolnosti koje utiču na cenu organizacije upravljanja otpadom. Međutim, u praksi svaka jedinica lokalne samouprave donosi Odluku o održavanju čistoće u kojoj je propisano da se mesečna cena odvoženja komunalnog otpada za pravna lica tj. preduzeća određuje većinski po kvadratnom metru zatvorenog poslovnog prostora i otvorenog poslovnog prostora koji je u funkciji obavljanja poslovne delatnosti, a za otvoreni poslovni prostor koji nije u funkciji obavljanja poslovne delatnosti se obračunava po kontejneru.

Ovakav način obračunavanja troškova odvoženja smeća uzima u obzir isključivo površinu poslovnog prostora, čime se stvara situacija da ona pravna lica koja proizvode manje otpada plaćaju istu cenu odvoženja smeća kao i sva druga preduzeća iste površine. Time se privredna društva destimulišu da smanje proizvodnju otpada i da primenjuju koncept cirkularne ekonomije u svom poslovanju. Pored toga, ovakva mera se posledično negativno odražava na životnu sredinu, jer ne doprinosi smanjenju količine proizvedenog otpada, što može imati veoma negativne posledice u budućnosti.

Dodatni problem predstavlja činjenica da se cene komunalnih usluga u većini gradova i opština u Srbiji razlikuju za građane i za pravna lica, tako da pravna lica plaćaju znatno višu cenu (najčešće dvostruko više od fizičkih lica). Članom 25 Zakona o komunalnim delatnostima, u stavu 1 tačka 5) i stavu 2 je propisano: da se cene komunalnih usluga određuju na osnovu nepostojanja razlike u cenama između različitih kategorija potrošača, sem ako se razlika zasniva na različitim troškovima obezbeđivanja komunalne usluge, kao i da će se voditi računa da cena bude srazmerna troškovima pružanja usluge ako se za različite kategorije korisnika komunalnih usluga primenjuju različiti metodi obračuna.

PREDLOG REŠENJA

Kako bi se stimulisala privreda da smanji količine proizvedenog komunalnog otpada i da usvoji i primenjuje koncept cirkularne ekonomije, predlažemo da se cena upravljanja otpadom obračunava prema količini proizvedenog otpada. Činjenica je da se količina može izraziti u zapreminskim ili težinskim jedinicama mere, kao i da specifična težina nije kod svih ista pa je preračun sa jedne na drugu jedinicu moguć, ali uglavnom na bazi uprosrečenih pokazatelja.

Pored toga, neophodno je izmeniti sistem obračuna i naplate odvoženja smeća kroz izmenu člana 79 Zakona o upravljanju otpadom koji bi definisao količinu otpada kao glavni kriterijum za obračun komunalnih troškova i time ujednačio praksu definisanja cena iznošenja i transporta smeća. Pored toga, neophodna je izmena odluka jedinica lokalnih samouprava, kojima bi takođe bilo propisano da se cena upravljanja otpadom određuje na osnovu količine proizvedenog otpada.

Primeri iz prakse u Srbiji pokazuju da određene jedinice lokalne samouprave (Barajevo, Negotin, Temerin, Vlasotince, Vrbas) privredi obračunavaju cenu iznošenja otpada po zapremini.

Raspoloživi podaci o drugim zemljama pokazuju da postoji nekoliko modela određivanja cena za odnošenje otpada koji stimulišu smanjenje proizvodnje otpada, čime se smanjuje stepen zagađenja i potreba za odlaganjem smeća na deponijama, a pozitivno utiču i na participaciju u okviru procesa reciklaže. Stoga predlažemo da se prilikom izmena Zakona o upravljanju otpadom razmotri uvođenje jednog od modela, koji predstavljaju primere uspešnih praksi iz drugih država, uz implementaciju principa primarne selekcije, i to:

- Obračun cene upravljanja komunalnim otpadom na osnovu broja ispraznjenih kontejnera;
 - Odlaganje u posebne kese, a cena usluge zavisi od broja kesa koje domaćinstvo/preduzeće napuni i preda vršiocu komunalne usluge;
 - Obračun cene merenjem težine otpada prilikom preuzimanja otpada.
- Ovakvim modelima bi se ujedno u potpunosti eliminisale razlike u cenama za različite kategorije potrošača za istu uslugu, jer bi svi plaćali onoliko koliko otpada generišu čime bi automatski bio poštovan i član 25 zakona o komunalnim delatnostima.

PROPISI

- Zakon o upravljanju otpadom (Službeni glasnik RS br. 36/2009, ... 35/2023)
- Zakon o komunalnim delatnostima (Službeni glasnik RS br. 88/2011, ... 94/2024)

8. MINISTARSTVO ZAŠTITE ŽIVOTNE SREDINE

8.7. OLAKŠATI I DIGITALIZOVATI PROCEDURU IZRADE STUDIJA O PROCENI UTICAJA NA ŽIVOTNU SREDINU



OPIS PROBLEMA

Član 10 Zakona o proceni uticaja na životnu sredinu, definiše faze u postupku procene uticaja i to: 1) odlučivanje o potrebi procene uticaja za projekte; 2) određivanje obima i sadržaja studije o proceni uticaja; 3) odlučivanje o davanju saglasnosti na studiju o proceni uticaja.

Dokumentacija koja se zahteva kroz fazu 2 podrazumeva prilaganje saglasnosti i mišljenja, kao i uslova javnih preduzeća koji se dobijaju elektronskim putem, kroz sistem objedinjene procedure (Centralna evidencija objedinjen procedure - CEOP) u skladu sa Zakonom o planiranju i izgradnji.

U daljem postupku, nakon dostavljanja celokupne dokumentacije nadležnom ministarstvu, tj. Ministarstvu zaštite životne sredine zahtevi se ocenjuju kao nepotpuni i traži se da stranka - podnosilac zahteva izvrši dopunu koja se odnosi na dostavljanje potpisanih/overenih kopija svih prethodno izdatih saglasnosti i mišljenja nadležnih organa i organizacija u pisanoj formi, a u skladu sa članom 2 stav 1 i članom 2a stav 1 Zakona o pečatu državnih i drugih organa. Dokumenta dobijena kroz sistem objedinjene procedure, Ministarstvo za zaštitu životne sredine ne prihvata i traži ponovno dostavljanje istih dokumenata, samo potpisanih i overenih kopija.

Činjenica je da nadležni organ može na zahtev i o trošku zainteresovanog lica tom licu izdati u papirnom obliku prepis lokacijskih uslova koje je u okviru objedinjene procedure izdao u elektronskoj formi, ali, ako je neophodno da državni organi upotrebljavaju pečat na način kako je to propisano Zakonom o pečatu državnih i drugih organa, problem predstavlja što se u okviru objedinjene procedure izdaju uslovi bez istih.

Iako se stranka obraća Ministarstvu zaštite životne sredine van objedinjene procedure, a primenjujući proceduru koja nije elektronska odnosno još nije digitalizovana i dužna je da primenjuje propise iz nadležnosti ovog ministarstva, smatramo da je ovo ipak dupliranje postupka i da je neophodno usaglasiti ove dve procedure.

U postojećoj situaciji, stranke su u obavezi da traže izdavanje prepisa, plate taksu i ukoliko ih ne dobiju u roku od 30 dana, Ministarstvo zaštite životne sredine odbacuje njihov zahtev kao neuređan. Pored toga, čitav postupak dovodi do zastoja u realizaciji projekta, što prouzrokuje dodatne troškove.

PREDLOG REŠENJA

Predlažemo da se uvede elektronska procedura i to u okviru CEOP-a, kao nastavak procedure za dobijanje lokacijskih uslova (član 55 tačka 4a Zakona o planiranju i izgradnji) za ishodovanje studija o proceni uticaja na životnu sredinu.

Do tada treba uvesti obavezu da Ministarstvo zaštite životne sredine prihvata izbor stranaka da zahtev podnose na jedan od načina, shodno svom nahođenju, u elektronskom obliku (u kom bi se dostavljala dokumenta u formi elektronskog dokumenta) ili u papirnoj formi.

Alternativno, ukoliko tumačimo da je zainteresovano lice u ovom slučaju zapravo organ koji traži prepis navedene dokumentacije, jer je podnosilac zahteva sve dokumente već pribavio kroz sistem objedinjene procedure, nadležno ministarstvo može zahtevati službenim putem prepise neophodnih dokumenata.

Zakon o planiranju i izgradnji propisuje u članu 8a da se razmena dokumenata i podnesaka u objedinjenoj proceduri obavlja elektronskim putem kao i da se sva akta koja u vezi sa objedinjenom procedurom donose nadležni organi i imaoći javnih ovlašćenja, kao i podnosioci i dokumenti koji se dostavljaju u objedinjenoj proceduri, uključujući i tehničku dokumentaciju, dostavljaju u formi elektronskog dokumenta. Propisana je i obaveza nadležnog organa da ako primi podnesak u papirnoj formi, dužan je da isti digitalizuje i da potvrdi istovetnost te kopije originalu. Shodno tome, može se primeniti i reverzibilni proces.

PROPISI

· Zakon o planiranju i izgradnji (Službeni glasnik RS, br. 72/2009, ... 62/2023)

8. MINISTARSTVO ZAŠTITE ŽIVOTNE SREDINE

8.8 UVESTI NACIONALNI MEHANIZAM ZA OPOREZIVANJE UGLJENIKA KOMPLEMENTARAN CBAM-U EVROPSKE UNIJE

OPIS PROBLEMA

Sistem trgovine emisijama (EU Emissions Trading System - EU ETS) uspostavljen je 2005. godine, kao prvo tržište dozvolama za emisiju gasova sa efektom staklene bašte (GHG - greenhouse gas emissions), u Evropskoj uniji. Kako EU uvozi proizvode iz država koje nisu njene članice, a u cilju ispunjavanja obaveza prema Evropskom zelenom dogovoru i inicijativi Fit for 55, kreiran je mehanizam prekograničnog usklađivanja cene ugljenika - CBAM (Carbon Border Adjustment Mechanism) koji se trenutno odnosi na proizvode energetski intenzivne industrije iz sektora aluminijuma, cementa, gvožđa, čelika, veštačkih đubriva, i električne energije, a u narednim godinama je planirano da se proširi na ceo sistem EU ETS-a (uz napomenu da npr. industrija veštačkih đubriva nije prepoznata kod nas kao ETS postrojenje).

Za Srbiju je ključno izvozno tržište Evropske unije, gde se plasira oko 70% ukupnog izvoza. Prema istraživanju Svetske banke (Western Balkans Regular Economic Report no. 23), domaću industriju u pomenutim sektorima karakteriše oko 10 puta viši nivo emisija gasova sa efektom staklene bašte u poređenju sa industrijom EU koja svake godine snižava intenzitet GHG emisija kako bi dostigla potpunu klimatsku neutralnost do 2050. godine. Ova razlika u emisijama direktno utiče na konkurentnost srpskih proizvoda, jer primenom CBAM-a, kompanije iz Srbije biće obavezane da plaćaju dodatne namete prilikom izvoza proizvoda na tržište EU, što će povećati ukupne troškove i cenu proizvoda. To će direktno dovesti do ugrožavanja njihove konkurentnost na tržištu EU, što može rezultirati obustavom izvoza čija je vrednost u 2023. godini iznosila 1,5 milijardi evra. Sa druge strane, na tržište Republike Srbije danas se iz zemalja koje nisu članice EU uvoze proizvodi koji potpadaju pod CBAM, u vrednosti od 1,4 milijarde evra, najčešće sa veoma visokim ugljeničnim otiskom, čime se u potpunosti obesmišljava napor domaćih proizvođača da smanje GHG emisije. Kao posledica uvođenja CBAM naplate, očekuje se nagli porast uvoza proizvoda energetski intenzivnih industrija iz trećih zemalja u Srbiju, što predstavlja direktnu "pretnju" konkurentnosti domaćih proizvođača ukoliko se nacionalnim mehanizmom za usklađivanje cene ugljenika ne obuhvati CBAM roba koja se iz njih uvozi. Mehanizam bi morao da bude komplementaran CBAM-u i odobren od strane Evropske komisije, da bi se izbeglo dupliranje administrativnih troškova.

PREDLOG REŠENJA

Predlažemo da se uspostavi nacionalni mehanizam oporezivanja ugljenika koji predstavlja jedan važan korak ka umanjenju opterećenja CBAM-a na domaću privredu. U cilju uspostavljanja jednakih uslova poslovanja za sve, neophodno je da nacionalnim mehanizmom za oporezivanje ugljenika bude obuhvaćena i CBAM roba koja se uvozi u Srbiju iz trećih zemalja.

Iako je obavezujuća primena obaveza proisteklih iz CBAM-a predviđena za 01.01.2026, Zakon o klimatskim promenama već sadrži regulatorni okvir za njegovo sprovođenje. Nacionalni mehanizam za naplatu ugljenika je ostvariv kroz postojeći MRV (monitoring, izveštavanje i verifikacija) IT sistem.

Paralelno sa uvođenjem nacionalnog mehanizma za oporezivanje ugljenika neophodno je, u što kraćem roku, doneti regulatorni paket mera koji će energetski intenzivnim industrijama koje posluju u Srbiji omogućiti mehanizme za smanjenje emisija CO₂, koji uključuje i stvaranje povoljnijeg energetskog miksa za Srbiju.

Radi dalje dekarbonizacije energetski intenzivne industrije, kao i ispunjenja obaveza Republike Srbije da svoje GHG emisije smanji za 33,3% do 2030. godine, potrebno je:

- Kroz regulatorni paket mera, tačnije izmene i dopune nacionalnih propisa, obezbediti energetski intenzivnoj industriji uvoz alternativnih goriva iz otpada i dostupnost alternativnih sirovina (nusproizvoda drugih industrija i otpada od građenja i rušenja) sa domaćeg i inostranog tržišta, kako bi smanjile emisije GHG koje nastaju od korišćenja fosilnog goriva i prirodnih sirovina;
- Sredstva prikupljena od nacionalne takse na ugljenik preusmeriti za dalju dekarbonizaciju, poštujući mehanizme pravedne raspodele sredstava, kroz Zeleni fond koji je potrebno ponovo uspostaviti, u skladu sa preporukom 8.1 Sive knjige;
- Uspostaviti nacionalnu verifikaciju i sertifikaciju, priznatu od strane EU za emisije ugljenika u okviru CBAM-a, čime bi se osigurala usklađenost sa evropskim standardima i proces učinio dostupnijim i finansijski povoljnijim;
- Uspostaviti i implementirati lokalni standard za zelene obveznice u zakonodavni okvir Srbije, prateći smernice definisane u okviru ICMA (International Capital Market Association) globalnih smernica za izdavanje zelenih obveznica;
- Propisati olakšice za zelene investicije kao dodatni stimulans energetski intenzivnim kompanijama.



NOVO

Prema Izveštaju o napretku s kraja oktobra 2024. godine, Srbija preduzima mere za uvođenje poreza na ugljenik do 2027. godine, kao korak napred ka usklađivanju sa sistemom za trgovinu emisijama (EU ETS). Država treba da ažurira svoju Strategiju niskougljeničnog razvoja kako bi se uskladila sa ciljem EU u pogledu klimatske neutralnosti i usvoji prateći Akcioni plan strategije. U cilju ispunjenja ovih zahteva, NALED je uz podršku energetski intenzivne industrije (EII) izradio CBAM analizu koja pokazuje sve implikacije uvođenja poreza na ugljenik na tržište Republike Srbije i daje preporuke za podršku dekarbonizaciji EII i benefite koje ovaj pristup potencijalno ima za državu.



PROPISI

• Pravna praznina

8. MINISTARSTVO ZAŠTITE ŽIVOTNE SREDINE

8.9 ZAŠTITI POLOŽAJ DOMAĆIH RECIKLERA

OPIS PROBLEMA

Nove mere EU i njenih članica znatno otežavaju položaj domaće reciklažne industrije za ove potrebe, posmatran i predstavljen iz ugla proizvođača papira. Osnovna sirovina za proizvodnju hromokartona predstavlja otpadni papir koji se pretežno sakuplja u Srbiji, ali reciklažne fabrike zbog nedovoljne raspoložive količine u Republici Srbiji primorane su da ga uvoze i sa ino-tržišta. Do sada je tržište funkcionisalo tako što se plaćao skup otpadni papir kao i njegov transport, primarno iz Hrvatske i Mađarske, što je obezbeđivalo količine dovoljne za proizvodnju. U obe ove države došlo je do značajne promene uslova poslovanja:

- U Mađarskoj je tokom 2022. godine stupio na snagu novi Zakon o otpadu, kojim se definiše pojam Koncesionara koji je od 01. jula 2023. isključivo nadležan za sakupljanje i otkup starog papira za period od 35 godina. Na ovaj način koncesionar ima diskreciono pravo da odluči da li će stari papir izvoziti, ili će sve prikupljene količine prodavati lokalnim fabrikama papira i na taj način onemogućiti izvoz starog papira, između ostalog i u Srbiju.

- U Hrvatskoj je 15. novembra 2023. usvojen Pravilnik o ambalaži i otpadnoj ambalaži, plastičnim proizvodima za jednokratnu upotrebu i ribolovnom alatu koji sadrži plastiku. Članom 29, stav 3 ovog Pravilnika Hrvatska je propisala da se neopasan otpad za koji postoje kapaciteti za ponovnu upotrebu postupkom recikliranja, što jeste slučaj sa otpadnim papirom, mora reciklirati u Republici Hrvatskoj.

Na opisane načine, države iz kojih se pretežno u Srbiju uvozila neophodna sirovina odlučuju da pomažu svoju domaću reciklažnu industriju obezbeđujući joj sigurne količine sirovina za reciklažu. I politika Evropske unije trenutno takođe ide u pravcu otežavanja uslova za izvoz neopasnog otpada, u slučaju da postoje kapaciteti za njegovu obradu na teritoriji EU. Naglašava se značaj načela blizine, a koje je prisutan i u članu 6 aktuelnog Zakona o upravljanju otpadom Republike Srbije. Suština je da, kada za to postoje tehnički kapaciteti, otpad proizveden unutar EU treba i reciklirati u EU, jer će to dovesti do razvoja cirkularne ekonomije, doprineti kompetitivnosti i strateškoj autonomiji i stvoriti osnove za nove poslove u EU.

Kako gore navedene mere znatno otežavaju, a neke mogu i da u potpunosti onemoguće uvoz neopasnog otpada, u koji svakako spada i stari papir, domaća reciklažna industrija će u budućem periodu morati u većoj meri da se osloni na rezerve Republike Srbije, za šta joj je potrebna podrška države. Prema podacima Agencije za zaštitu životne sredine Republika Srbija godišnje uvozi 177.148 tonu (što će se kao rezultat opisanih mera svakako smanjiti), a izvozi 80.121 tona otpadnog papira i kartona koji ispunjava uslove da predstavlja reciklabilni materijal, odnosno sirovinu u proizvodnji hromokartona, ali i za ostatak reciklažne industrije.

PREDLOG REŠENJA

Imajući u vidu mere EU i država članica, predlažemo da se preduzmu sledeće mere zarad zaštite domaćih reciklažnih kapaciteta:

1. Formiranje jedinstvenog registra reciklera koji bi sadržao podatke o kapacitetima reciklažne industrije, što bi bio osnov za definisanje recipročnih mera za zaštitu domaće reciklažne industrije. Kroz Zakon o upravljanju otpadom omogućiti formiranje ovog registra, a podzakonskim aktom bliže definisati obim i sadržaj samog registra.

2. Kao kontinuiranu meru podrške, uspostaviti pravedan sistem subvencionisanja, čime bi se motivisali sakupljači reciklabilnih materijala da iste predaju domaćim reciklerima, a ne u izvoz.

Ovako predloženi paket mera pruža osnov da se odgovori na restriktivne i druge protekcionističke mere od strane dela članica EU, ali i trećih zemalja. Po uspostavljanju registra i pratećih mera subvencija, treba primeniti adekvatnu politiku načela blizine već propisanu u pomenutom članu 6 Zakona o upravljanju otpadom, koji treba ojačati mogućnošću otežavanja uslova za izvoz ukoliko postoje kapaciteti za njegovu obradu u Srbiji, a sve u skladu sa regulativom EU.

Svakako u obezbeđivanju dovoljnih količina sirovina, ostaje da se kontinuirano unapređuje primarna separacija otpada iz domaćinstava.



NOVO

PROPISI

• Zakon o upravljanju otpadom (Službeni glasnik RS, br. 36/2009, 88/2010, 14/2016, 95/2018 - dr. zakon i 35/2023)

9. MINISTARSTVO UNUTRAŠNJIH POSLOVA



9.1 OMOGUĆITI ISTOVREMENU PROMENU PREBIVALIŠTA U LIČNOJ KARTI I 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 lice iznajmilo ili kupilo stan u drugom gradu / opštini. Samo u 2023. godini više od 146.000 građana Srbije prošlo je kroz proces promene prebivališta koji stvara velike vremenske i finansijske troškove. Kako bi izmenili adresu prebivališta građani prvo moraju da podnesu zahtev i plate administrativnu taksu. Nakon toga, potrebno je da podnesu zahtev za upis nove adrese na ličnu kartu, ponovo plate taksu, a ako je reč o ličnoj karti bez čipa potrebno je još jedanput doći uživo na šalter radi preuzimanja dokumenta. Nakon promene adrese u ličnoj karti, građani su u obavezi da podnesu i zahteve za izmenu drugih ličnih dokumenata (pasoša, vozačke dozvole i saobraćajne dozvole), što takođe zahteva čekanje u redovima, plaćanje taksi i obilazak šaltera radi preuzimanja dokumenata. Kroz istu proceduru građani prolaze i u slučaju zamene drugih dokumenata poput zdravstvene kartice, a ovaj podatak potrebno je prijaviti i drugim organima (RGZ, LPA).

Ova procedura iziskuje i značajne novčane troškove. Prema poslednjim podacima, cena izdavanja lične karte bez čipa bila je 380 dinara, sa čipom 1.200. Za pasoš je potrebno izdvojiti 3.600 dinara, za vozačku oko 3.000 dinara, dok je izdavanje saobraćajne, novih tablica i registracione nalepnice oko 5.000 dinara. Propisane i visoke novčane, a u nekim slučajevima i zatvorske kazne, za nepoštovanje ovih odredaba.

Posledično, građani izbegavaju da prijave promenu prebivališta, ili to rade parcijalno samo na određenim dokumentima, što dovodi do toga da država ne zna koliko građana živi u kom gradu/opštini trajno ili privremeno, ili ima neusklađene podatke u bazama. Dodatno, sva lična dokumenta građana se i dalje izrađuju u plastici ili papiru, te još uvek nije razvijen model digitalnog novčanika za čuvanje, deljenje i korišćenje ličnih dokumenata u elektronskoj formi.

PREDLOG REŠENJA

Zakonom o opštem upravnom postupku propisano je da je organ dužan da po službenoj dužnosti vrši uvid u podatke koji se nalaze uslužbenim evidencijama. Imajući ovo u vidu, potrebno je omogućiti da jednom utvrđena izmena prebivališta od strane organa bude evidentirana u svim relevantnim bazama podataka.

Jedan deo rešenja je omogućavanje elektronskog podnošenja zahteva za promenu prebivališta, po uzoru na Sloveniju. Takođe, predlažemo formiranje jedinstvenih upravnih mesta pri policijskim stanicama/upravama u kojima bi građani mogli da istovremeno podnesu zahtev za izdavanje svih ličnih dokumenata u nadležnosti MUP-a. Potrebno je omogućiti i obaveštavanje drugih organa putem Centralnog registra stanovništva o izvršenoj promeni prebivališta. Ono što je neophodno izbeći jeste dupliranje koraka gde se od građana očekuje da fizički podnose zahtev za promenu adrese prebivališta kod svakog organa posebno.

Takođe, predlažemo da se ukine obaveza navođenja podatka o prebivalištu na ličnim dokumentima gde takav podatak nije neophodan kao što se, na primer, u Nemačkoj, Švajcarskoj, Finskoj, Hrvatskoj ili Crnoj Gori podatak o prebivalištu ne navodi na vozačkoj dozvoli i pasošu.

Još jedan način na koji bi ovo pitanje moglo delimično da se reši jeste i kroz uspostavljanje nacionalnog Digitalnog identitetskog novčanika Srbije, po uzoru na EU Digital Identity Wallet koji bi sadržao elektronske/mobilne verzije ličnih dokumenata građana. Ovakvo rešenje omogućilo bi laku identifikaciju uživo i online i lakšu izmenu podataka, kao i veću kontrolu nad deljenjem podataka. Neke države članice EU već uveliko koriste Digitalni novčanik. Na primer, digitalni novčanik u Grčkoj (Gov.gr Wallet) i Francuskoj (France Identité) sadrže ličnu kartu i vozačku dozvolu. U Portugalu (Id.gov.pt) postoji i elektronska zdravstvena knjižica. Slične aplikacije razvile su i Švajcarska (Swiyu) i Belgija (Mygov.be).

Ministarstvo informisanja i telekomunikacija formiralo je Radnu grupu za izradu Nacrta zakona o izmenama i dopunama Zakona o elektronskom dokumentu sa ciljem usklađivanja postojećeg zakona sa novom EU Uredbom (2024/1183) o izmeni Uredbe u pogledu uspostavljanja evropskog okvira za digitalni identitet - eIDAS 2.0, a koja propisuje uspostavljanje Digitalnog identitetskog novčanika (eng. Digital Identity Wallet).



PROPIISI

- 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, 36/2011 i 53/2021)
- Zakon o putnim ispravama (Službeni glasnik RS br. 90/2007 ... 81/2019)
- Zakon o zdravstvenom osiguranju (Službeni glasnik RS br. 25/2019, 92/2023)
- Zakon o elektronskom dokumentu, elektronskoj identifikaciji i uslugama od poverenja u elektronskom poslovanju (Službeni glasnik RS. 94/2017, 52/2021)
 - Pravilnik o ispravi o osiguranju (Službeni glasnik RS br. 1/2021)
- Pravilnik o registraciji motornih i priključnih vozila (Službeni glasnik RS br. 69/2010,... 21/2024)

9. MINISTARSTVO UNUTRAŠNJIH POSLOVA

9.2 UVESTI BEZGOTOVINSKO PLAĆANJE NOVČANIH KAZNI ZA SAOBRAĆAJNE PREKRŠAJE



OPIS PROBLEMA

U skladu sa Zakonom o prekršajima (članovi 168 i 169) i Zakonom o bezbednosti saobraćaja na putevima (član 336a), saobraćajna policija za prekršaje učinjene motornim vozilom u saobraćaju za koje je propisana novčana kazna u fiksnom iznosu izdaje prekršajne naloge na osnovu kojih lice koje je učinilo prekršaj može platiti kaznu. Ukoliko je plati u roku od osam dana stiće pravo na umanjjenje iznosa kazne u visini od 50%.

Zakon o prekršajima u članu 170 uređuje sadržinu prekršajnog naloga, i to opšte elemente prekršajnog naloga u papirnoj formi (stav 1) i posebne elemente ukoliko je prekršaj učinjen motornim vozilom u saobraćaju (stav 2). Stavom 3 i 4 ovog člana propisano da se prekršajni nalog može izdati i u elektronskoj formi, uz primenu zakona kojim se uređuje elektronski dokument, međutim to u praksi nije zaživelo.

Postojeće rešenje ima prostor za unapređenje u pogledu smanjenja administrativnog opterećenja i povećanja efikasnosti. Radi dokazivanja uplate trenutno se većina plaćanja vrši preko opšte uplatnice, što je administrativno zahtevan način plaćanja novčanih obaveza, odnosno kazni.

Dodatno, Zakon o prekršajima u članu 178 propisuje izuzetak u odnosu na određene kategorije lica koja su dužna da odmah plate novčanu kaznu, pa je pretpostavka da bi upravo ova lica bila među najzainteresovanijima za mogućnost da kaznu plate bezgotovinski saobraćajnom policajcu.

Iako je nekada bilo omogućeno plaćanje kazne na licu mesta u gotovini to je iz antikoruptivnih razloga ukinuto i zamenjeno pravilom da uputstvo o načinu plaćanja novčane kazne čini sastavni deo obrasca prekršajnog naloga. Uvođenje elektronskog plaćanja uklonilo bi koruptivni rizik, omogućilo brže plaćanje kazni i učinilo sistem efikasnijim.

PREDLOG REŠENJA

Predlažemo da se licima protiv kojih je izdat prekršajni nalog, a koja prihvataju prekršajnu odgovornost, omogućí da bez odlaganja, na licu mesta, bezgotovinski plate polovinu novčane kazne za prekršaj učinjen motornim vozilom u saobraćaju, po uzoru na komparativna rešenja (Poljska).

Smatramo da postoji pravni okvir za plaćanje saobraćajnih novčanih kazni u bezgotovinskom obliku karticom, tj. da nisu neophodne izmene i dopune zakona, odnosno drugih propisa.

Ono što je potrebno jeste da svaki saobraćajni policajac bude snabdeven POS uređajem kako bi elektronski generisao podatke iz uputstva za plaćanje. Svakako, potrebno je i da lice prihvati odgovornost za prekršaj i da želi odmah da plati polovinu novčane kazne. Iako u ovom slučaju nisu potrebne izmene i dopune propisa, preporuka je da Ministarstvo unutrašnjih poslova – Direkcija policije – Uprava saobraćajne policije izda Objašnjenje (ili drugi opšti akt) o postupanju prilikom naplate novčane kazne izrečene prekršajnim nalogom u bezgotovinskom obliku.

Sa druge strane, za plaćanja pomoću funkcije „IPS skeniraj“ bi bilo neophodno da se dvodimenzionalni bar-kôd (eng. QR - Quick Response) nalazi na prekršajnom nalogu. S obzirom da je u pitanju javna isprava, čiji sadržaj je taksativno propisan Zakonom o prekršajima i Pravilnikom o obrascu prekršajnog naloga, to zahteva dopunu obrasca prekršajnog naloga – dopunom Zakona o prekršajima (član 170) i Pravilnika o obrascu prekršajnog naloga, propisivanjem QR koda kao sastavnog elementa prekršajnog naloga.

PROPISI

- Zakon o prekršajima (Službeni glasnik RS br. 65/2013, ... 112/2022 – odluka US)
- Pravilnik o obrascu prekršajnog naloga (Službeni glasnik RS br. 13/2014)

10. MINISTARSTVO KULTURE

10.1 OGRANIČITI PRAVO PREČE KUPOVINE USTANOVAMA 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. godine, preuzete iz prethodno važećeg zakona, iako je NALED ukazivao na štetnost ovako formulisanih odredbi 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 ogromnim 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 zavodi počeli od 2017. godine da upisuju u katastar nepokretnosti status kulturnog dobra, a nakon tog upisa nastupa obaveza ponude po pravu preče kupovine objekata i posebnih delova objekata koji se nalaze na prostoru te 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 koje se nalaze na području opština Stari grad, Palilula, Dorćol, Vračar i Zemun, gde je u katastar upisano postojanje više arheoloških nalazišta (nekropole i sl.) i kulturno-istorijskih celina.

PREDLOG REŠENJA

Predlažemo izmenu Zakona o kulturnom 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. S druge strane, ukinula bi se obaveza pribavljanja te saglasnosti u slučajevima u kojima se to pravo nikada ne koristi, a koja građanima i privredi stvara neopravdane troškove i odlaže prodaju.

Dodatno, ovim izmenama bi se eliminisala i pravna nesigurnost koju kreira različita praksa javnih beležnika, od kojih neki shvatajući besmisao ovog prava preče kupovine, koje se u 99,9% slučajeva ne realizuje, vrše overu i bez saglasnosti Zavoda, upozoravajući stranku o riziku poništaja ugovora kojima se prenose prava na nepokretnostima, po mogućoj tužbi nadležnog Zavoda za zaštitu spomenika, kojom bi se istakao zahtev za otkup.

PROPISI

· Zakon o kulturnom nasleđu (Službeni glasnik RS br. 129/2021)

11. MINISTARSTVO INFORMISANJA I TELEKOMUNIKACIJA

11.1 OMOGUĆITI ELEKTRONSKU IDENTIFIKACIJU NA DALJINU ZA KVALIFIKOVANE USLUGE OD POVERENJA



OPIS PROBLEMA

U skladu sa odredbama Zakona o elektronskom dokumentu, elektronskoj identifikaciji i uslugama od poverenja u elektronskom poslovanju i 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. Propisano je da se lice fizički identifikuje prvi put, nakon čega može dobiti kvalifikovani sertifikat za elektronski identitet i potpis i elektronskim putem.

To praktično 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 problem 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, prvenstveno člana 26, predvideti mogućnost izdavanja kvalifikovanih usluga od poverenja na daljinu.

Omogućavanjem ovakve funkcionalnosti domaćim pružaocima 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 za domaće državljane koji privremeno ili stalno borave u inostranstvu. Budući da su pojedini pružaoci usluga od poverenja u međuvremenu omogućili i elektronski potpis u kladu, za koji nije neophodno prethodno očitavanje kartica, tokena ili drugih uređaja i gde je proces izdavanja maksimalno pojednostavljen, kao i da je video identifikacija već uvedena prilikom izdavanja sredstva elektronske identifikacije osnovnog i srednjeg nivoa pouzdanosti Uredbom o bližem uređenju uslova koje moraju da ispune šeme elektronske identifikacije za određene nivoe pouzdanosti, predlažemo kompletiranje ovog procesa njegovim proširenjem i na visok nivo pouzdanosti. Elektronska identifikacija na daljinu može biti omogućena izmenom bilo koje od dve gore navedene uredbe (Uredba o uslovima za pružanje kvalifikovanih usluga od poverenja ili Uredba o bližem uređenju uslova koje moraju da ispune šeme elektronske identifikacije za određene nivoe pouzdanosti).

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)
- Uredba o bližem uređenju uslova koje moraju da ispune šeme elektronske identifikacije za određene nivoe pouzdanosti (Službeni glasnik RS, br. 60/2018 i 68/2024)

11. MINISTARSTVO INFORMISANJA I TELEKOMUNIKACIJA

11.2 OMOGUĆITI UPOTREBU KVALIFIKOVANIH ELEKTRONSKIH CERTIFIKATA IZDATIH U INOSTRANSTVU I U SRBIJI



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, članom 40 ovog zakona propisan je način prekograničnog priznavanja kvalifikovanih usluga od poverenja po principu reciprociteta, tj. potpisivanjem međunarodnih sporazuma.

Resorno ministarstvo je 2020. godine podnelo inicijativu ka Evropskoj komisiji za potpisivanje sporazuma sa članicama EU, ali nije bilo odgovora sa druge strane, te ovaj sporazum još uvek nije potpisan, a 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. Recimo, član 9 Zakona o postupku registracije u APR-propisuje da se prijava u registre APR-a može podneti i elektronskim putem. Međutim, usled toga što međunarodni sporazumi sa mnogim zemljama nisu potpisani, prilikom registracije APR ne može prihvatiti kvalifikovani elektronski sertifikat koji je izdat u inostranstvu. Isti problem postoji i pred drugim organima u Srbiji koji sprovode elektronske procedure.

U većini slučajeva ukoliko žele da svoje obaveze ka institucijama Republike Srbije 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, a i usled nepostojanja mogućnosti identifikacije na daljinu.

U proteklih godinama potpisani su međunarodni sporazumi između Republike Srbije i Republike Severne Makedonije, kao i Republike Srbije i Crne Gore. Do sada je izvršeno i tehničko povezivanje javnih listi kvalifikovanih usluga od poverenja sa Severnom Makedonijom i sa Crnom Gorom, međutim lista Severne Makedonije već neko vreme nije dostupna. Između Republike Srbije i ostalih susednih država / privreda koje nisu članice Evropske unije (Bosna i Hercegovina, Albanija i Kosovo*) nije potpisan sporazum.

PREDLOG REŠENJA

Budući da je Zakon o elektronskom dokumentu, elektronskoj identifikaciji i uslugama od poverenja u elektronskom poslovanju 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 - 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 zemljama Evropske unije.

Dalje, potrebno je nastaviti sa praksom potpisivanja bilateralnih sporazuma sa svim zemljama koje nisu članice EU, a pre svega sa susednim zemljama. 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 i uputstvo mogu naći i na engleskom jeziku.



Pohvaljujemo što je izvršeno i tehničko povezivanje javnih listi kvalifikovanih usluga od poverenja sa Severnom Makedonijom i sa Crnom Gorom sa kojima su potpisani bilateralni sporazumi u prethodnim godinama čime je i praktično omogućeno priznavanje elektronskih sertifikata. Takođe, u 2024. godini postignut je delimični napredak u rešavanju pitanja međusobnog priznanja kvalifikovanih elektronskih sertifikata. Formirana je Radna grupa za izradu Nacrta zakona o izmenama i dopunama Zakona o elektronskom dokumentu, elektronskoj identifikaciji i uslugama od poverenja u elektronskom poslovanju, čiji je glavni cilj transponovanje nove EU Uredbe (2024/1183) u pogledu uspostavljanja evropskog okvira za digitalni identitet (eIDAS 2.0. Uredba). S obzirom da su učinjeni prvi koraci ka rešavanju preporuke, istu ne možemo voditi kao rešenu, pa čak ni kao delimično rešenu.

Transponovanje nove EU Uredbe (eIDAS 2.0) u pravni sistem Republike Srbije rezultiraće značajnim olakšicama u procedurama priznavanja kvalifikovanih usluga od poverenja. Evropski okvir za digitalni identitet trebalo bi da korisnicima omogući kreiranje i upotrebu kvalifikovanih elektronskih potpisa i pečata koji su prihvaćeni u celoj Evropskoj uniji, automatski i besplatno, bez ikakvih dodatnih administrativnih postupaka. Izuzetak predstavljaju situacije kada se kvalifikovani elektronski potpisi i pečati koriste u poslovne svrhe, jer su tada države u obavezi da ih komercijalizuju.



PROPISI

- Zakon o elektronskom dokumentu, elektronskoj identifikaciji i uslugama od poverenja u elektronskom poslovanju (Službeni glasnik RS br. 94/2017 i 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 INFORMISANJA I TELEKOMUNIKACIJA

11.3 SMANJITI TROŠKOVE POSTAVLJANJA ŠIROKOPOJASNE INFRASTRUKTURE

OPIS PROBLEMA

Razvijanje širokopojasne komunikacione infrastrukture neophodno je za omogućavanje razvoja 4.0 industrije, digitalnog društva i poslovanja. Uvođenje širokopojasnog interneta na celoj teritoriji Republike Srbije predstavlja jedan od prioriteta Ministarstva informisanja i telekomunikacija, koje ima za cilj da do 2026. omogući brzi internet u svim ruralnim područjima u Srbiji.

U Srbiji se operateri suočavaju sa visokim troškovima izgradnje telekomunikacione infrastrukture. Uzrok tome su: nepostojanje pouzdanih registara o postojećoj infrastrukturi koja se može koristiti, zatim nemogućnost planiranja zajedničkih radova na izgradnji infrastrukture koji bi smanjili troškove građevinskih radova (sa sadašnjih oko 70% od ukupne vrednosti radova), kao i skupe, neujednačene i netransparentne procedure za dobijanje različitih odobrenja za izgradnju i postavljanje širokopojasne infrastrukture.

Novousvojeni Akcioni plan Strategije razvoja elektronskih komunikacija Srbije do 2027. godine predviđa utvrđivanje predloga Zakona o širokopojasnoj infrastrukturi u drugom kvartalu 2025. godine, a očekuje se da on bude usklađen sa EU Aktom o gigabitskoj infrastrukturi (2024/1309).

PREDLOG REŠENJA

U Evropskoj uniji je 2024. godine usvojen Akt o gigabitskoj infrastrukturi (2024/1309) koji uspostavlja jedinstvenu informacionu tačku preko koje operatori i drugi imaoi infrastrukture razmenjuju informacije o dostupnoj infrastrukturi i zahteve za njeno korišćenje, planove za građevinske radove na izgradnji nove infrastrukture. Takođe, obezbeđeno je brzo i transparentno dobijanje potrebnih dozvola bez prekomernih taksi i regulisana je obaveznost ugradnje i pristupa širokopojasnoj infrastrukturi u stambenim objektima. Uredba propisuje i efikasne mehanizme za rešavanje potencijalnih međuoperatorskih sporova.

Predlažemo da se, radi smanjenja troškova postavljanja širokopojasne infrastrukture u Srbiji, formira međuresorna radna grupa koja bi bila zadužena za:

- 1) izradu Zakona o širokopojasnoj komunikacionoj infrastrukturi;
- 2) izradu pratećih podzakonskih akata;
- 3) horizontalno usaglašavanje propisa sa rešenjima novog zakona;
- 4) uspostavljanje jedinstvene elektronske platforme preko koje bi se delila postojeća infrastruktura, koordinirali radovi na izgradnji nove, sprovodio postupak za dobijanje potrebnih dozvola i pokretali međuoperatorski sporovi.



Ministarstvo informisanja i telekomunikacija započelo je rad na donošenju Zakona o širokopojasnoj infrastrukturi formiranjem radne grupe koja će raditi na njegovoj izradi i usklađivanju sa evropskim propisom.

Aktom o gigabitskoj infrastrukturi je uvedeno nekoliko mera koje imaju za cilj pojednostavljenje uvođenja mreža poput zajedničke upotrebe infrastrukture, zajedničkog uvođenja i koordinisanja građevinskih radova, pojednostavljenja administrativnih postupaka i opremanja zgrada infrastrukturom osposobljenom za velike brzine. Ovaj akt ima za cilj da smanji i ekološki otisak elektronskih komunikacionih mreža promovisanjem uvođenja ekološki efikasnijih tehnologija, kao što su optičke i 5G mreže.



PROPISI

· Pravna praznina – potrebno doneti novi Zakon o širokopojasnoj infrastrukturi

12. MINISTARSTVO UNUTRAŠNJE I SPOLJNE TRGOVINE

12.1 REGULISATI UPOTREBU ELEKTRONSKIH OTPREMNIKA 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) a 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 autentikacijom). Proglašenjem vanrednog stanja, zbog pandemije koronavirusa u martu 2020. godine, a radi sprečavanja ili otklanjanja štetnih posledica poremećaja na tržištu, Vlada Republike Srbije je donela Odluku kojom je privremeno 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 ostalo u primeni. Iako zakon u članu 29 stav 5 propisuje da se svi dokumenti iz člana 29 stav 2 mogu sačiniti i u formi elektronskog dokumenta, što uključuje i otpremnicu, nije omogućena primena ove odredbe u praksi. Napominjemo da zakon 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 elektronski u skladu sa zakonom koji uređuje elektronsku identifikaciju i usluge od poverenja u elektronskom poslovanju.”

Pored toga, predlažemo da se u član 29 doda novi stav 6 koji bi glasio: „Ministar bliže propisuje format elektronskog dokumenta iz stava 5 ovog člana.”

Pored toga, potrebno je da Ministarstvo unutrašnje i spoljne 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 nadležnim organima kroz Informacioni sistem, putem primene odgovarajuće šeme elektronske identifikacije.



Krajem novembra 2024. godine, na predlog Ministarstva finansija, donet je novi Zakon o elektronskim otpremnicama koji propisuje uvođenje posebnog sistema e-Otpremnica u cilju prijema, obrade, evidentiranja, slanja i čuvanja elektronskih otpremnica i prijemnica. Zakonom su obuhvaćeni subjekti javnog i privatnog sektora, a uspostavljanje novog sistema očekuje se početkom 2026, odnosno od 01. oktobra 2027. godine, u zavisnosti od sektora i vrste proizvoda koji su navedeni na elektronskoj otpremnici, zbog čega ovu preporuku ne možemo smatrati rešenom, pa čak ni delimično rešenom.

PROPISI

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

13. MINISTARSTVO DRŽAVNE UPRAVE I LOKALNE SAMOUPRAVE

13.1 UVESTI JAVNI REGISTAR MIŠLJENJA MINISTARSTAVA I DRUGIH INSTITUCIJA

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, odnosno druge nadležne institucije (npr. Narodna banka Srbije, Komisija za hartije od vrednosti) zatraže mišljenje u vezi sa značenjem, odnosno tumačenjem pojedinih odredbi. Takva mišljenja ponekad se izdaju u rokovima dužim od 30 dana, što je rok propisan članom 80. stav 1. Zakona o državnoj upravi, a u velikom broju slučajeva su i nejasna, pa strankama, fizičkim i pravnim licima, ne rešavaju problem zbog kojeg su zatražena.

U stavu 2 istog člana, propisano je da mišljenja organa državne uprave nisu obavezujuća. Sa druge strane, u članu 11, stav 3 Zakona o poreskom postupku i poreskoj administraciji propisano je da su mišljenja, objašnjenja, instrukcije, uputstva itd. o primeni propisa iz nadležnosti Ministarstva finansija obavezujuća za Poresku upravu, sa ciljem jedinstvenog sprovođenja propisa, te da se navedena dokumenta objavljuju na internet stranicama Ministarstva finansija i Poreske uprave.

Za izdavanje mišljenja nadležni organi naplaćuju taksu čija je visina propisana Zakonom o republičkim administrativnim taksama (pri čemu je ona višestruko veća za pravna lica u odnosu na fizička lica) ili pak samim tarifnicima institucija.

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

U skladu sa Zakonom o objavljivanju zakona i drugih propisa i akata i Uredbom o Pravno-informacionom sistemu Republike Srbije, uspostavljen je Pravno-informacioni sistem Republike Srbije (PIS), kojim upravlja JP Službeni glasnik. Između ostalog, PIS kao zbirka podataka u elektronskom obliku sadrži „druge podatke o pravnom sistemu Republike Srbije”, koji uključuju i „odabrana mišljenja i druge akte nastale u radu državnih organa i državnih i drugih organizacija”. PIS trenutno poseduje i funkcionalnost pretrage navedenih mišljenja i drugih akata. Međutim, pristup mišljenjima i drugim aktima moguć je samo uz pretplatu. Navedene okolnosti dovode do toga da se stranke u nekim slučajevima ne mogu besplatno upoznati sa već izdatim mišljenjem nekog ministarstva, odnosno druge institucije i da više stranaka podnosi zahtev i plaća taksu za izdavanje mišljenja po istom pitanju, kao i do nepotrebnog dodatnog opterećenja ministarstava odnosno drugih institucija.

PREDLOG REŠENJA

Predlažemo da se Zakon o objavljivanju zakona i drugih propisa i akata i Uredba o Pravno-informacionom sistemu Republike Srbije izmene, kako bi se:

- Propisala obaveza ministarstava odnosno svih drugih nadležnih institucija da sva mišljenja koja izdaju dostavljaju JP Službeni glasnik, uz poštovanje relevantnih pravila o zaštiti podataka o ličnosti, privatnosti i poslovne tajne, te obaveza ovog preduzeća da sva takva mišljenja objavljuje u bazi mišljenja u okviru PIS;
- Baza mišljenja u okviru PIS učinila javno dostupnom bez naknade, kao što je to trenutno slučaj sa bazom koja sadrži registar i tekstove važećih propisa i drugih akata Republike Srbije, u kojoj su svim korisnicima interneta bez naknade dostupni nezvanično prečišćeni tekstovi propisa i originalna službena glasila u kojima su objavljeni osnovni tekstovi propisa odnosno njihove izmene i dopune.

Smatramo da bi se na ovaj način postigla veća pravna sigurnost i transparentnost u primeni propisa, kao i uštede za sve uključene strane: jedne strane, za građane i privredu, i s druge strane, za ministarstva odnosno druge nadležne institucije.

Takođe, predlažemo da se izradi elektronski portal koji bi omogućio građanima i privredi da elektronski podnose zahteve za izdavanje mišljenja, da prate rokove za postupanje po zahtevu i da plate propisane takse.

Pored toga, smatramo da svi nadležni organi treba da analiziraju postojeću visinu taksi za izdavanje mišljenja, naročito pravnim licima, te da razmotre mogućnost da se takse značajnije smanje ili ukinu, kako bi sve stranke bile u mogućnosti da dobiju pojašnjenja nejasnoća ili nedoumica u vezi sa primenom propisa.

PROPISI

- Zakon o objavljivanju zakona i drugih propisa i akata (Službeni glasnik RS br. 45/2013 i 10/2023)
- Uredba o Pravno-informacionom sistemu Republike Srbije (Službeni glasnik RS br. 113/2013)
- Zakon o republičkim administrativnim taksama (Službeni glasnik RS br. 43/2003, ... 94/2024)
- Zakoni i podzakonski akti organa i institucija kojima je propisana taksa za izdavanje mišljenja

13. MINISTARSTVO DRŽAVNE UPRAVE I LOKALNE SAMOUPRAVE

13.2 OJAČATI KAPACITETE INSPEKCIJA I UVESTI OBAVEZNOST KORIŠĆENJA SISTEMA E-INSPEKTOR



OPIS PROBLEMA

Sa ciljem efikasnije kontrole u primeni propisa, nepohodno je ojačati funkciju inspekcija u Srbiji, unapređenjem položaja inspektora i uspostavljanjem efikasnijeg sistema kontrole.

Racionalizacija broja državnih službenika sa jedne strane i nemotivisanost mladih da rade kao inspektori sa druge strane, doveli su do značajnog smanjenja broja inspektora, tako da danas prosečna starost inspektora iznosi 55 godina, a većina inspeksijskih službi, pored nedovoljnog broja inspektora, odnosno stručnih službenika za vršenje inspeksijskog nadzora, nema ni neophodnu administrativnu, pravnu i IT podršku. Inspeksijske službe se, što prirodnim odlivom što iz drugih statusnih razloga, nalaze u situaciji koja zahteva hitno preduzimanje mera, sa ciljem povećanja broja inspektora i preduzimanja određenih aktivnosti kako bi se motivisali mladi da rade u ovoj branši.

Pored toga, neophodno je bolje koordinirati rad inspekcija i učiniti ga efikasnijim i transparentnijim. Iako je zakonom propisano korišćenje eInspektora za vođenje evidencija u vršenju inspeksijskog nadzora, softver e-Inspektor nedovoljno se koristi. Polovinom 2019. godine 36 republičkih inspekcija potpisalo je izjavu da je softver eInspektor funkcionalan, međutim statistika pokazuje da inspekcije ne koriste ovaj sistem u potpunosti zbog funkcionalnih nedostataka softvera i zbog nepostojanja disciplinske odgovornosti rukovodioca za nekorišćenje sistema. Takođe, ni pokrajinske ni lokalne inspekcije nisu uključene u sistem eInspektor, te postoje neujednačene prakse u postupanju inspekcija, što dodatno dovodi do nekoherentnosti i nekoordinisanosti nadzora.

PREDLOG REŠENJA

Predlažemo da se izmenom Zakona o državnim službenicima, u članu 32 stav 2, propiše da se podela radnih mesta na kojima se obavljaju određeni poslovi (poput bezbednosno-obaveštajnih, diplomatsko-konzularnih, poslova vezanih za primenu carinskih i poreskih propisa, itd.) a koji se uređuju posebnim zakonom dopuni i inspeksijskim poslovima. Ova pitanja bi trebalo urediti izmenama i dopunama Zakona o inspeksijskom nadzoru, po uzoru na primere dobre prakse, poput Republike Severne Makedonije. Radno mesto „inspektor“ bi Zakonom o inspeksijskom nadzoru bilo razvrstano u odgovarajuća zvanja, a ovo uređenje statusa bi se odnosilo na inspektore svih nivoa javne vlasti - Republike, autonomne pokrajine, jedinica lokalne samouprave (gradovi i opštine), kao i na gradske opštine.

Pored toga, potrebno je izraditi funkcionalnu analizu stanja republičkih inspekcija koja će biti osnov za izradu pratećeg Akcionog plana za zapošljavanje novih inspektora, kao i analizu finansijskih efekata unapređenja položaja inspektora. Rezultati analiza će biti osnov za opredeljivanje sredstava u budžetu za uvećanje zarada inspektora i utvrđivanje broja inspektora koji treba da se zaposle u periodu od nekoliko godina. Ove aktivnosti će omogućiti dodatno zapošljavanje novih inspektora, relaksiranjem postojećeg ograničenja o maksimalnom broju zaposlenih na neodređeno vreme, kroz poboljšanje njihovog materijalnog položaja i motivisanja mladih da se prijave na konkurse.

Takođe, predlažemo da se uvede obaveznost korišćenja e-Inspektora na svim nivoima vlasti, kao i da se uvede disciplinska odgovornost ukoliko se ovaj softver ne koristi. Prethodno treba utvrditi i otkloniti funkcionalne nedostatke sistema za one inspekcije koje ga već koriste, kako bi mogle da rade u punom obimu, kao i razviti dodatne funkcionalnosti za druge inspekcije.

Nakon unapređenja sistema i obezbeđivanja da inspekcije sistem e-Inspektor koriste u punom obimu, trebalo bi dopuniti Zakon o inspeksijskom nadzoru propisivanjem da je:

- Republička inspekcija, inspekcija autonomne pokrajine i inspekcija jedinice lokalne samouprave dužna da poslove inspeksijskog nadzora obavlja korišćenjem e-Inspektora, upotrebom svih funkcionalnosti koje ovo softversko rešenje omogućava;
- Rukovodilac organa, u čijem je sastavu inspekcija, dužan da obezbedi uslove za uspostavljanje e-Inspektora unutar tog organa, u skladu sa zakonom kojim se uređuje elektronska uprava;
- Rukovodilac inspekcije dužan da obezbedi da inspekcija koristi e-Inspektor sistem za obavljanje poslova inspeksijskog nadzora i snosi odgovornost za njegovo korišćenje.

PROPISI

- Zakon o inspeksijskom nadzoru (Službeni glasnik RS br. 36/2015, ...95/2018)
- Zakon o državnim službenicima (Službeni glasnik RS br. 79/2005, ...19/2025)

13. MINISTARSTVO DRŽAVNE UPRAVE I LOKALNE SAMOUPRAVE

13.3 USPOSTAVITI STALNI KONTAKT CENTAR ZA INSPEKCIJE

OPIS PROBLEMA

Tokom pandemije virusa Covid19, formiran je Kontakt centar republičkih inspekcija, koji je predstavljao jedinstvenu kontakt tačku za podnošenje predstavki iz oblasti inspekcijskog nadzora i pritužbi na rad službenih lica inspekcija, koji se pokazao kao dobra praksa komunikacije sa građanima. Iako on i dalje funkcioniše u okviru Ministarstva državne uprave i lokalne samouprave (MDULS), osnovni problem predstavlja nedostatak zakonskog uređenja ovog instituta, te u propisima MDULS nije prepoznat kao organ koji organizuje rad kontakt centra, iako su ovi poslovi sistematizovani u Pravilniku o organizaciji i sistematizaciji radnih mesta navedenog ministarstva.

PREDLOG REŠENJA

Predlažemo da se u Zakonu o inspekcijskom nadzoru institucionalizuje Kontakt centar kao servis za prijem predstavki i pritužbi, utvrđivanje nadležnosti, prosleđivanje predstavki nadležnim inspekcijama i pružanje obaveštenja podnosiocima o nadležnostima inspekcija, te da se definiše da ministarstvo nadležno za poslove državne uprave organizuje rad i sistematizuje poslove unutar centra.

PROPISI

· Zakon o inspekcijskom nadzoru (Službeni glasnik RS br. 36/2015,...95/2018)

14. MINISTARSTVO RUDARSTVA I ENERGETIKE

14.1 PODRŽATI KUPCE-PROIZVOĐAČE I AKTIVNE KUPCE U ENERGETSKOJ TRANZICIJI NA ZELENE IZVORE



OPIS PROBLEMA

Zakonom o korišćenju obnovljivih izvora energije i Zakonom o energetici regulisan je položaj lica koji proizvode energiju iz sopstvenih izvora, koji potpadaju u kategoriju kupaca - proizvođača (eng. prosumer) i aktivnih kupaca.

Imajući u vidu da je tokom prethodnog perioda bilo dosta regulatornih usaglašavanja i izmena u odnosu na kategoriju kupaca-proizvođača, a da je koncept aktivnog kupca tek nedavno uveden potrebno je obezbediti što veću integraciju ovih instituta u praksi i rešiti probleme koji su uočeni da koče razvoj proizvodnje zelene energije iz sopstvenih izvora, kao što su:

- Period povrata investicije je dugačak i kreće se u rasponu od 8 do 14 godina, a da pritom korisnici ne uživaju povoljnije kreditne uslove za finansiranje investicije;
- Postupak priključenja energetskih objekata kupaca-proizvođača i aktivnih kupaca traje znatno duže od propisanih rokova;
- Najveći deo dokumentacije koju kupac-proizvođač i aktivni kupac prikupljaju i predaju nadležnim organima je u papirnom obliku.

PREDLOG REŠENJA

U cilju unapređenja položaja kupca-proizvođača, aktivnog kupca, ali i svih instituta koji podrazumevaju proizvodnju iz sopstvenih izvora energije, kao što su npr. energetske zajednice i stvaranja stimulativnog okvira za buduće proizvođače energije iz sopstvenih izvora, smatramo da je potrebno preispitati i unaprediti postojeći regulatorni okvir i primenu propisa, uzimajući u obzir sve ključne aktere u ovom procesu. Dalje unapređenje položaja proizvođača energije iz sopstvenih izvora moguće je obezbediti:

- Kroz potpunu digitalizaciju i centralizaciju procedure, tako što će se ujednačiti postupanje operatora Elektrodistribucije Srbije (EDS) u postupku priključenja energetskih objekata kupaca-proizvođača, aktivnih kupaca, energetskih zajednica i drugih proizvođača energije iz sopstvenih izvora na distributivnu mrežu, na teritoriji svih njegovih ogranaka (uvesti efikasan jednošalterski sistem);
- Obezbeđenjem sistemske podrške potencijalnim proizvođačima energije iz sopstvenih izvora u sprovođenju procedure priključenja, u saradnji između EDS-a i izvođača radova kroz Panel korisnika usluga;
- Obezbeđenjem posebnih finansijskih instrumenata i/ili podsticaja za finansiranje ugradnje solarnih panela za proizvođače iz sopstvenih izvora energije, vodeći računa o pravednosti energetske tranzicije;
- Obezbeđenjem jasnih smernica, uputstava, vodiča za sve proizvođače iz sopstvenih izvora energije koji žele da postave skladišta za instalisane elektrane veće snage kako ne bi ugrozili elektroenergetski sistem;
- Rešavanjem problema balansiranja i ograničavanja jačine instalisane snage elektrana uvođenjem koncepta „zero injection“, koji podrazumeva da se višak proizvedene električne energije ne ubrizgava, tj. ne unosi u mrežu.



DELIMIČNO
REŠENO

Digitalizacijom 27 usluga iz nadležnosti Ministarstva rudarstva i energetike, a pre svega iz oblasti obnovljivih izvora energije, delimično je rešena preporuka kojom se predlaže potpuna digitalizacija i centralizacija procedura, odnosno ujednačavanje postupanja operatora Elektro distribucije Srbije (EDS) u postupku priključenja energetskih objekata kupaca-proizvođača na distributivnu mrežu, na teritoriji svih njegovih ogranaka. Takođe, izmenama Zakona o energetici prihvaćen je prošlogodišnji predlog da se uvede i definiše pojam aktivnog kupca, pri čemu je time jasno razgraničen ovaj pojam u odnosu na pojam kupca-proizvođača.

Izmenama Zakona o energetici 2024. godine uveden je institut aktivnog kupca, čime je regulativa Srbije usklađena sa EU Direktivom 2019/944 o zajedničkim pravilima za unutrašnje tržište električne energije. Ova direktiva postavlja jedinstvena pravila za proizvodnju, prenos, distribuciju, skladištenje i snabdevanje električnom energijom, uz posebne odredbe koje se odnose na zaštitu prava potrošača. Ključni aspekt direktive je omogućavanje potrošačima da aktivno učestvuju na tržištu energije, bilo kroz proizvodnju električne energije za sopstvene potrebe ili prodaju viškova proizvedene energije, čime se jača njihova uloga u energetskom sistemu i doprinosi održivoj energetskej tranziciji.



PROPISI

- Zakon o korišćenju obnovljivih izvora energije (Službeni glasnik RS br. 40/2021, ...94/2024 – dr. zakon)
- Zakon o energetici (Službeni glasnik RS br. 145/2014, ... 94/2024)
- Uredba o kriterijumima, uslovima i načinu obračuna potraživanja i obaveza između kupca-proizvođača i snabdevača (Službeni glasnik RS br. 83/2021 i 74/2022)

14. MINISTARSTVO RUDARSTVA I ENERGETIKE

14.2 UVESTI ZABRANU KORIŠĆENJA FLUORESCENTNIH IZVORA SVETLOSTI

OPIS PROBLEMA

Od 2013. godine u svetu se sprovode aktivnosti u skladu sa Minamata konvencijom, koja je propisala ukidanje žive iz raznih kućnih i ostalih aparata. Prema ovoj konvenciji vrši se izbacivanje žive kao opasne materije iz različitih izvora kako bi se zaštitilo zdravlje čoveka i životna sredina. Jedan od prvih efekata ove konvencije bio je prestanak proizvodnje živinih sijalica 2015. godine. Nakon toga je Evropska Komisija usvojila paket pravila kojima se ograničava upotreba svetlosnih izvora sa prisustvom žive i definiše period za njihovo postepeno ukidanje. U tu grupu spadaju: halogene sijalice (grlo E14, E27, GU10, GU4, GU5.3), linearne halogene cevi R7s, kompaktne fluorescentne sijalice (grlo E14, E27 i dr.), linearne fluorescentne cevi (T2, T12). Pored ovih izvora svetlosti, od početka februara 2023. godine postepeno se ukidane sledeće sijalice: kompaktne fluorescentne cevi bez integrisanog balasta, linearne fluorescentne cevi (T5/T16, T8/T26), kružne fluorescentne cevi (T5/T16), kompaktne fluorescentne cevi dugog veka trajanja, visokonaponske halogene sijalice G9, niskonaponske halogene sijalice G4, GY6.35.

Prema pravilima EU koja ograničavaju upotrebu određenih opasnih supstanci u električnoj i elektronskoj opremi (Direktiva o RoHS br. 2022/284 i Aneks III Direktive 2011/65/EU Evropskog parlamenta i Saveta), u svrhu prilagođavanja naučnom i tehničkom napretku dobro poznati tipovi sijalica za opšte osvetljenje ne smeju više da se stavljaju na tržište. Nova pravila imaju za cilj da povećaju zaštitu zdravlja ljudi i životne sredine od žive, kao i da podstaknu inovacije i promovišu čistije proizvode. Postoje i dodatni razlozi za zamenu starih instalacija koje imaju fluorescentne izvore svetlosti, kao što su:

- Kvalitet osvetljenja, koji doprinosi boljim uslovima rada i holističkom pristupu koji pruža vizuelnu, emocionalnu i biološku podršku ljudima;
- Održivi razvoj, usled manje potrošnje snage zahvaljujući primeni visokoeфикаsnih tehnologija, mogućnostima kontrole i upravljanja osvetljenjem koji doprinose smanjenju potrošnje električne energije preko 70% i smanjenju emisije CO₂;
- Smanjenje troškova za električnu energiju i održavanje, zbog dužeg veka trajanja osvetljenja i primene visokokvalitetne tehnologije.

U Srbiji se, i dalje, posebno na javnim nabavkama, potražuju i nabavljaju fluorescentne cevi za potrebe zamene u javnim ustanovama kao što su kancelarijski prostori, vrtići, škole, fakulteti, bolnice, domovi zdravlja itd., što je u suprotnosti sa evropskim propisima i regulativama i svim principima održivog razvoja, energetske efikasnosti i ušteda.

PREDLOG REŠENJA

U cilju postepenog izbacivanja fluorescentnih izvora svetlosti iz upotrebe, prvenstveno u javnim ustanovama, predlažemo da se uskladi regulatorni okvir kroz izmene Zakona o energetskeј efikasnosti i racionalnoj upotrebi energije, odnosno podzakonskih akata, tako što će se zabraniti korišćenje energetski neefikasnih izvora svetlosti, prevashodno živinih sijalica, fluorescentnih sijalica i fluorescentnih cevi, a ograničiti upotreba halogenih izvora svetlosti.

Takođe, predlažemo da se obezbedi zakonska implementacija Zakona o Minamata konvenciji o živi i da se donese novi propis kojim se popisuju svi nedozvoljeni izvori svetlosti i propisuju rokovi za njihovu zamenu, te zabranjuju da budu predmet budućih nabavki u cilju boljeg kvaliteta osvetljenja na nivou koji zadovoljava aktuelne standarde.

Time bi se uredilo pitanje zamene postojećih, zastarelih instalacija sa fluorescentnim osvetljenjem novim LED svetilkama. Zamena se može izvršiti primenom jednostavnih setova za brzu ugradnju LED tehnologije ili kompletnom rekonstrukcijom osvetljenja primenom novih LED svetiljki.



Početkom decembra 2024. godine donet je Zakon o potvrđivanju Minamata konvencije o živi, koja je potpisana još 2014. godine. Republika Srbija će na taj način dobiti pristup fondovima iz kojih se finansira zbrinjavanje otpada sa živom. Ovo je ujedno prvi međunarodni akt kojim se reguliše pojedinačna supstanca štetna po životnu sredinu i zdravlje, a dodatno i korak ka usklađivanju sa zakonodavstvom EU. Očekujemo da će primena navedenog zakona, u narednim godinama, ubrzati rekonstrukciju osvetljenja zbog date mogućnosti odlaganja otpada sa živom. Ipak, preporuku ne možemo smatrati rešenom ni delimično rešenom s obzirom da će puni efekti primene zakona biti vidljivi u narednim godinama.

Evropska Komisija je 2021. usvojila paket pravila kojima se okončava širok spektar postojećih izuzeća za upotrebu žive u lampama. Republika Srbija, u cilju podsticanja energetske efikasnosti, pre svega javnih i drugih objekata, dli i bezbednosti i zdravlja građana treba da harmonizuje svoje zakonodavstvo sa pravilima EU koja ograničavaju upotrebu određenih opasnih supstanci u električnoj i elektronskoj opremi, a utvrđena su Direktivom o RoHS br. 2022/284, Aneksom III Direktive 2011/65/EU Evropskog parlamenta i Saveta.



PROPOSIS

• Zakon o energetskeј efikasnosti i racionalnoj upotrebi energije (Službeni glasnik RS br. 40/2021)

15. PROBLEMI U NADLEŽNOSTI VIŠE INSTITUCIJA

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

15.1 UNAPREDITI USLOVE ZA DONIRANJE HRANE KOJA JE VAN ROKA „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 najbolje 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. godine, tačnije odredbom iz člana 26 stav 10 zakona propisano je da ministar podzakonskim aktom bliže propisuje uslove za preradu, rukovanje, skladištenje i čuvanje određenih vrsta hrane sa oznakom „najbolje upotrebiti do”, čime je dat pravni osnov za dalje regulisanje ove oblasti.

Članom 23 Pravilnika o deklarisanju, označavanju i reklamiranju 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 zdravlje ljudi.

Dodatno, donacije 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 hrane u pitanju. Ovo u praksi dovodi do uništavanja velikih količina hrane imajući u vidu da je hranu jeftinije uništiti nego je donirati i snositi trošak PDV-a.

PREDLOG REŠENJA

Predlažemo donošenje pravilnika koji bi omogućio 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, predlažemo da se definiše lista hrane koju je moguće donirati nakon isteklog roka upotrebe, uzimajući u obzir ostale faktore koji mogu uticati na bezbednost proizvoda: očuvana ambalaža, adekvatno rukovanje i skladištenje i slično.

Dodatno, kako bi sistem doniranja „zaživeo”, odnosno kako bi privatni sektor imao podsticaj da donira viškove hrane, neophodno je donacije hrane izuzeti od plaćanja PDV-a. 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 Evropske unije za PDV (European Commission, Food redistribution in the EU, 2020). Pozitivan primer postoji od juna 2023. godine i u regionu, u Bosni i Hercegovini, gde su nakon izmene Zakona o PDV-u, donacije hrane izuzete od plaćanja PDV-a, dok su Hrvatska i Bugarska još od ranije odlučile da primene ova poreska oslobođenja. Alternativno, predlažemo da se uspostavi sistem kojim se omogućava refundacija PDV-a za doniranu hranu putem kompenzacionog fonda ili sličnog instrumenta, uz ograničenja maksimalnog iznosa do kog je moguće ostvariti ovu poresku olakšicu.

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 te robe uskladi prema okolnostima i stanjem 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 i 17/2019)
- Pravilnik o deklarisanju, označavanju i reklamiranju hrane (Službeni glasnik RS br. 19/ 2017, ... 61/2024-dr. pravilnik)
- Zakon o porezu na dodatu vrednost (Službeni glasnik RS br. 84/2004, ...94/2024)

15. PROBLEMI U NADLEŽNOSTI VIŠE INSTITUCIJA

MINISTARSTVO ZDRAVLJA I MINISTARSTVO POLJOPRIVREDE, ŠUMARSTVA I VODOPRIVREDE

15.2 POJEDNOSTAVITI PROCEDURE U VEZI SA DIJETETSKIM PROIZVODIMA

OPIS PROBLEMA

Zakon o bezbednosti hrane (članom 26) i Pravilnik o zdravstvenoj ispravnosti dijetetskih proizvoda propisuju proceduru upisa dijetetskih proizvoda u bazu Ministarstva zdravlja. Trenutna procedura upisa dijetetskih proizvoda podrazumeva više faza, a sam postupak traje od četiri do šest meseci. Upis u bazu je ograničenog trajanja od pet godina. U slučaju bilo kakve promene proizvoda, kao što je npr. promena sastava, deklaracije (naziva, reklamnih poruka, promene podataka subjekata u poslovanju hranom), neto količine i slično, potrebno je iznova sprovesti propisani postupak za izmenu uverenja o upisu dijetetskih proizvoda u bazu podataka.

Proizvođači po pravilu koriste istu ambalažu za više tržišta, te nisu u mogućnosti da naruče ambalažu potrebnu za proizvodnju pre nego postupak upisa bude okončan (deklaracija mora da sadrži broj i datum upisa u bazu podataka Ministarstva zdravlja), pa samim tim ni ne plasiraju proizvode na domaća i inostrana tržišta.

Neki od traženih dokumenata uvoznik i ne može da ima pošto mogu biti poslovna tajna ili zaštićeno pravo industrijske svojine proizvođača.

Dalje, prilikom procedure uvoza, pored toga što dijetetski proizvod prolazi tako strogu i zahtevnu proceduru upisa u bazu podataka i ima kao prateći dokument Sertifikat o zdravstvenoj ispravnosti, sanitarni inspektori u praksi za svaku pošiljku nalažu uzorkovanje, što dovodi do značajnih administrativnih troškova. 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 završen. Dodatni problemi leže u relativno kratkom radnom vremenu u kome sanitarni inspektorat na granici prima zahteve (samo dva i po sata), ali i u zahtevima da pravno lice dostavi uverenje i dokaz o upisu u bazu dijetetskih proizvoda Ministarstva zdravlja (iako bi inspektori morali da ih pribavljaju po službenoj dužnosti).

PREDLOG REŠENJA

U cilju pojednostavljenja upisa dijetetskih proizvoda u bazu resornog ministarstva predlažemo da se uvede sistem notifikacija za dijetetske proizvode u skladu sa EU regulativom.

- Sistem treba urediti tako da subjekti u poslovanju hranom dostavljaju obaveštenje (notifikaciju) Ministarstvu zdravlja prilikom prvog stavljanja dijetetskih proizvoda na tržište.
- Takođe, predlažemo da Ministarstvo zdravlja u skladu sa EU praksom sagleda mogućnost ukidanja postupka upisa prerađene hrane na bazi žitarica i dečje hrane, odnosno hrane za odojčad i malu decu u predmetnu bazu podataka, pre stavljanja proizvoda u promet.

Dalje, u cilju ubrzanja postupaka uvoza dijetetskih proizvoda potrebno je:

- Omogućiti, bez dodatne provere svake pošiljke, uvoz proizvoda koji imaju Sertifikate o zdravstvenoj ispravnosti ili kontrole zasnovati na analizi rizika od strane sanitarne inspekcije na granici;
- 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 (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.

Evropska komisija u svom godišnjem Izveštaju o napretku iz oktobra 2024. u okviru Poglavlja 12 – Bezbednost hrane, veterinarska i fitosanitarna politika, predlaže da Srbija usvoji sveobuhvatnu strategiju i akcioni plan za usklađivanje i implementaciju pravnih tekovina EU u ovoj oblasti, te da se privredna društva žale na komplikovane i skupe granične kontrole za uvezenu hranu. Pojednostavljenje procedure upisa dijetetskih proizvoda otvara mogućnost da se ova oblast dodatno uredi u skladu sa najboljom praksom u EU i regionu.



PROPISI

- Zakon o bezbednosti hrane (Službeni glasnik RS br. 41/2009 i 17/2019)
- Pravilnik o zdravstvenoj ispravnosti dijetetskih proizvoda (Službeni glasnik RS br. 45/2010, ... 73/2024 - dr. pravilnik)

15. PROBLEMI U NADLEŽNOSTI VIŠE INSTITUCIJA

MINISTARSTVO POLJOPRIVREDE, ŠUMARSTVA I VODOPRIVREDE I MINISTARSTVO ZAŠTITE ŽIVOTNE SREDINE

15.3 UNAPREDITI SISTEM PREČIŠĆAVANJA I KONTROLE OTPADNIH VODA

OPIS PROBLEMA

Uredbom o graničnim vrednostima emisije zagađujućih materija u vode i rokovima za njihovo dostizanje propisano 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 i koje ispušta svoje otpadne vode u recipijent ili javnu kanalizaciju, dužno je da podnese Akcioni plan i Izveštaj o sprovođenju Akcionog plana ministarstvima nadležnim za poslove zaštite životne sredine i vodoprivrede, svake dve godine od dana donošenja Akcionog plana. Problem ove regulative jeste da prilikom odluke o investiciji u izgradnju postrojenja za prečišćavanje otpadnih voda ne postoji jasno uputstvo za sprovođenje procedure, kao i što je nizak kapacitet prilikom planiranja izgradnje postrojenja i 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 za sprovođenje redovnih kontrola provere otpadnih voda. Inspektori se oslanjaju na lokalni registar izvora zagađenja, što je dobro koncipirano, ali nedovoljno implemenirano u praksi. Takođe, inspektori nemaju kapaciteta da se bave savetodavnim poslovima, zatim na lokalnom nivou su evidentirana preklapanja u nadležnostima komunalne inspekcije i inspekcije zaštite životne sredine, a postoji i preklapanje sa nadležnostima vodoprivredne inspekcije.

PREDLOG REŠENJA

Prema Uredbi o graničnim vrednostima emisije zagađujućih materija u vode i rokovima za njihovo dostizanje privredna društva su u obavezi da izrade Akcioni plan za dostizanje graničnih vrednosti emisije zagađujućih materija u vode. Rok za njihovo dostizanje neophodno revidirati na način da bude približan roku propisanim za JLS tj. aglomeracije, i dodatno AP treba učiniti sprovodivim na sledeći način:

- Obezbeđenjem verifikacije planova kod nadležnih organa i utvrđivanjem forme koja će omogućiti dostizanje potrebnog standarda u sistemu upravljanja otpadnim vodama;
- Pripremom vodiča kroz procedure adekvatnog planiranja i izgradnje postrojenja za prečišćavanje otpadnih voda radi dostizanja obaveza u skladu sa uredbom do 31. decembra 2025. godine;
- Obezbeđenjem aktivnije savetodavne usluge (pogotovo za mala i srednja preduzeća) kroz regionalne centre javno-privatnog partnerstva (JPP) otvorene kako za MSP, tako i za jedinice lokalne samouprave kojima je podrška neophodna;
- Obezbeđenjem podsticajnih sredstava.

Neophodno je jačati kapacitete jedinica lokalne samouprave, kao i kapacitete inspeksijskih službi kroz sprovođenje obuka inspektora, koje su predviđene Programom stručnog usavršavanja, obezbeđivanje adekvatne opreme za obavljanje inspeksijskog 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 inspeksijsku regulativu kako bi se otklonili postojeći problemi preklapanja nadležnosti. Dodatno, za jačanje kapaciteta treba iskoristiti institut „Nacionalnog upravljača“ koji je uveden Zakonom o komunalnim delatnostima kroz član 12a, a ne koristiti ga za puko prebacivanje nadležnosti.

U svom izveštaju za 2024. godinu Evropska komisija je u okviru Poglavlja 27- Zaštita životne sredine i klimatske promene kao prioritet između ostalog postavila i poboljšanje lokalnog upravljanja, naročito u pogledu rada i održavanja postrojenja za vode.



PROPISI

- Uredba o graničnim vrednostima emisije zagađujućih materija u vode i rokovima za njihovo dostizanje (Službeni glasnik RS br. 67/2011, ... 01/2016)

15. PROBLEMI U NADLEŽNOSTI VIŠE INSTITUCIJA

MINISTARSTVO UNUTRAŠNJE I SPOLJNE TRGOVINE I MINISTARSTVO POLJOPRIVREDE, ŠUMARSTVA I VODOPRIVREDE

15.4 USKLADITI PROPISE U POGLEDU DEKLARISANJA ZEMLJE POREKLA HRANE

OPIS PROBLEMA

Subjekti koji stavljaju hranu u promet, u maloprodaji 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 što u praksi stvara mnoge poteškoće prilikom primene.

Naime, Zakon o bezbednosti hrane je bliže uredio deklarisanje Pravilnikom o deklarisanju, označavanju i reklamiranju hrane, koji u članu 26 propisuje obavezu označavanja zemlje porekla ili zemlje i mesta porekla hrane, ali 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 i da su dobrovoljnim navođenjem zemlje porekla, subjekti u obavezi da navеду dodatne informacije koje su promenljivog karaktera, odredbe Zakona o trgovini privrednim subjektima stvaraju obavezu dodatnog deklarisanja hrane, što rezultira čestim promenama deklaracija. Pored toga, ovakva praksa nije 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 nadležnog za trgovinu što dovodi do različitih tumačenja i pravne nesigurnosti uz povećanje troškova 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 principom 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 u EU (br. 1169/2011) 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 goveđe). 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.



PROPISI

· Zakon o bezbednosti hrane (Službeni glasnik RS br. 41/2009 i 17/2019)

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

· Pravilnik o deklarisanju, označavanju i reklamiranju hrane (Službeni glasnik RS br. 19/2017, ... 61/2024 – dr. pravilnik)

15. PROBLEMI U NADLEŽNOSTI VIŠE INSTITUCIJA

MINISTARSTVO RUDARSTVA I ENERGETIKE I MINISTARSTVO GRAĐEVINARSTVA, SAOBRAĆAJA I INFRASTRUKTURE

15.5 UNAPREDITI POSTUPAK PRIKLJUČENJA NA ELEKTRO-DISTRIBUTIVNU MREŽU

OPIS PROBLEMA

Postupci izgradnje nedostajućih elemenata infrastrukture i priključenja objekata na elektro-mrežu su regulatorno izuzetno složeni, i za operatore distributivnog sistema, i za investitore. Ključni identifikovani problemi su:

- Različita tumačenja odredbe člana 218 Zakona o energetici koja glasi „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. Većina organa tumači da obaveza plaćanja postoji prema odredbama Zakona o naknadama za korišćenje javnih dobara.
- U cenovniku operatora distributivnog sistema (ODS) 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 smeštaj socijalno ugroženih lica.
- Imaoci javnih ovlašćenja (IJO), u ovom slučaju operatori distributivnog sistema, ne poštuju obavezu donošenja separata uz planski dokument kojim se utvrđuju uslovi za projektovanje i priključenje na konkretnim planskim područjima, zbog čega se produžava i poskupljuje proces izdavanja lokacijskih uslova.
- Dosadašnji naponi 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.
- 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 vezana za dostavljanje potpisanog tipskog ugovora kroz Centralnu evidenciju objedinjene procedure (CEOP) u postupku po prijavi radova, koja u praksi stvara velike probleme ODS-u prilikom otpočinjanja izvođenja radova na izgradnji priključka. Nažalost, i nakon nekoliko godina ta odredba još nije vraćena u pravilnik.

PREDLOG REŠENJA

U cilju unapređenja postupaka priključenja na elektro-distributivnu mrežu potrebno je:

1. Izmenama Zakona o naknadama za korišćenje javnih dobara, a do tada odgovarajućim mišljenjima nadležnih ministarstava, obezbediti da se primenjuju odredbe Zakona o energetici prema kojima operatori sistema električne energije nemaju obavezu plaćanja naknade za službenost na zemljištu koje je u javnoj svojini;
2. Predvideti u cenovniku ODS-a mogućnost umanjenja naknada za izdavanje uslova za projektovanje, za izgradnju nedostajuće infrastrukture i za priključenje za objekte od javnog interesa kada je investitor jedinica lokalne samouprave, kao što je slučaj kod izgradnje objekata za smeštaj socijalno ugroženih lica;
3. Propisati Zakonom o planiranju i izgradnji da se ne mogu naplaćivati uslovi za projektovanje i priključenje za standardne objekte i drugih kategorija koji se grade na određenom planskom području, osim „A“ i „B“, za koje je poslednjim izmenama Zakona iz 2023. godine propisano da IJO uslove za projektovanje i priključenje izdaju bez naknade. Smatramo da bi na taj način IJO imali podsticaj da uslove za projektovanje i priključenje definišu u planskim dokumentima, odnosno naknadno u separatima uz planski dokument;
4. Definirati posebnu proceduru za izdavanje uslova za ukrštanje i paralelno vođenje kako bi se postupak pojednostavio i vreme skratilo;
5. Obezbediti u praksi da nadležni organi ne smeju da izdaju građevinske dozvole kada je konstatovan nedostatak dela infrastrukture, bez dostavljenog ugovora između investitora i imaoca javnih ovlašćenja, odnosno drugog dokaza o obezbeđivanju nedostajuće infrastrukture propisane lokacijskim uslovima.

PROPISI

- Zakon o energetici (Službeni glasnik RS br. 145/2014, ... 94/2024)
- Zakon o naknadama za korišćenje javnih dobara (Službeni glasnik RS br. 95/2018, ... 99/2024 – usklađeni din. izn.)
- Zakon o ozakonjenju objekata (Službeni glasnik RS, br. 96/2015, ... 62/2023)
- Zakon o planiranju i izgradnji (Službeni glasnik RS br. 72/2009, ... 62/2023)
- Uredba o lokacijskim uslovima (Službeni glasnik RS br. 87/2023)
- Pravilnik o postupku sprovođenja objedinjene procedure elektronskim putem (Službeni glasnik RS br. 96/2023)

15. PROBLEMI U NADLEŽNOSTI VIŠE INSTITUCIJA

MINISTARSTVO ZAŠTITE ŽIVOTNE SREDINE I JEDINICE LOKALNE SAMOUPRAVE

15.6 IZMENITI SISTEM PROCENE UTICAJA BAZNIH STANICA MOBILNE TELEFONIJE NA ŽIVOTNU SREDINU

OPIS PROBLEMA

Za razliku od zemalja EU, Vlada Republike Srbije je na osnovu Zakona o proceni uticaja na životnu sredinu predvidela da se za skoro sve radio bazne stanice (RBS) mora pokrenuti postupak odlučivanja o potrebi izrade studije o proceni uticaja na životnu sredinu. U svrhu odlučivanja o potrebi izrade ove studije nadležni organ jedinice lokalne samouprave (JLS) ima diskreciono pravo da zahteva i bilo koje dodatne dokumente i dokaze, uz mogućnost odbacivanja zahteva. U praksi se često odbija zahtev za odlučivanje o potrebi izrade studije o proceni uticaja na životnu sredinu bez pravnog osnova za to, pozivajući se isključivo na zakonska načela i reakciju građana.

Veliki problem predstavlja pogrešno tumačenje izvora od posebnog interesa od strane nadležnih organa nekih JLS da je RBS u urbanim sredinama moguće postaviti samo ukoliko nivo elektromagnetnih emisija ne prelazi 10% od dozvoljenih graničnih vrednosti propisanih za odgovarajuće radio frekvencije, iako je Zakonom o zaštiti od nejonizujućih zračenja propisan postupak odobravanja korišćenja ovih izvora, a Pravilnikom o izvorima nejonizujućih zračenja od posebnog interesa, vrstama izvora, načinu i periodu njegovog ispitivanja propisan monitoring rada ovih izvora.

Takođe, zbog diskreciono uvedenih kriterijuma minimalne udaljenosti RBS od određenih objekata i površina, čime se krši član 33 stav 9 Zakona o planiranju i izgradnji, znatno je otežano kvalitetno pokrivanje signalom urbanih sredina. Lokalni sekretarijati za urbanizam odbijaju da izdaju dozvolu za izgradnju telekomunikacionog stuba, a sekretarijati za zaštitu životne sredine odbijaju zahteve za odlučivanje o proceni uticaja na životnu sredinu kada je postavljanje RBS planirano u zoni sa definisanim ograničenjima. Jedinice lokalne samouprave imale su rok do februara 2025. da usklade svoja planska akta sa Zakonom o planiranju i izgradnji.

PREDLOG REŠENJA

Predlažemo da osnov za efikasnu zaštitu od prekomernog elektromagnetnog zračenja bude Zakon o zaštiti od nejonizujućeg zračenja, odnosno Pravilnik o izvorima nejonizujućeg zračenja od posebnog interesa, vrstama izvora, načinu i periodu njegovog ispitivanja, što podrazumeva izradu matematičko-tehničkog proračuna prostiranja elektromagnetnog polja i ispitivanje emisije nejonizujućeg zračenja za svaku aktivnu RBS u naseljenom mestu.

Takođe, predlažemo da se granice izlaganja nejonizujućim zračenjima usklade sa graničnim nivoima koji su definisane preporukama ICNIRP-a, koje se primenjuju u 80% članica EU i koje se odnose i na mobilne telefone i ostale korisničke uređaje.

Budući da se eventualni negativni uticaj RBS na životnu sredinu utvrđuje matematičkim proračunom i egzaktnim merenjem, studija o proceni uticaja na životnu sredinu nije potrebna, te je svrsishodno isključiti RBS iz Liste 2 Uredbe o utvrđivanju Liste projekata za koje je obavezna procena uticaja na životnu sredinu i Liste projekata za koje se može zahtevati procena uticaja na životnu sredinu. Napominjemo da se u zemljama EU (Nemačka, Finska, Hrvatska) za postavljanje baznih stanica mobilne telefonije ne radi studija o proceni uticaja na životnu sredinu, već se pre puštanja stanice u rad lokalnim samoupravama dostavlja obaveštenje o njenom postavljanju sa relevantnim merenjem. Operatori su u obavezi da vrše redovna i vanredna merenja, a nadležne inspekcije vrše nadzor.

Smatramo da je potrebno da se u najkraćem roku usklade planovi prostorne regulacije lokalnih samouprava sa Zakonom o planiranju i izgradnji.



Direktiva 2014/52/EU o proceni uticaja na životnu sredinu određenih javnih i privatnih projekata ne uvrštava projekte baznih stanica u listu projekata za koje je obavezna ili se može zahtevati procena uticaja na životnu sredinu.



Ministarstvo za zaštitu životne sredine izdalo je Instrukciju za primenu članova 8-10 Zakona o proceni uticaja na životnu sredinu, a Ministarstvo građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture izdalo je Uputstvo za primenu člana 33 stava 9 i samostalnog člana 81 Zakona o planiranju i izgradnji sa ciljem ujednačavanja i olakšavanja uslova za postavljanje baznih stanica. Takođe, usvojena je i Strategija razvoja elektronskih komunikacija do 2027. sa Akcionim planom, kojim je predviđeno usvajanje navedenih propisa, usklađivanje sa propisima EU, kao i uspostavljanje elektronskih procedura koje bi trebalo da optimizuju postupak. Usvojeni su i Pravilnik o granicama izlaganja nejonizujućem zračenju i Pravilnik o izvorima nejonizujućeg zračenja od posebnog interesa, ali nije došlo do uklanjanja RBS iz Liste projekata za koje se može zahtevati procena uticaja na životnu sredinu.

PROPISI

- Zakon o zaštiti od nejonizujućih zračenja (Službeni glasnik RS br. 36/2009)
- 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. PROBLEMI U NADLEŽNOSTI VIŠE INSTITUCIJA

MINISTARSTVO PRIVREDE I MINISTARSTVO PRAVDE

15.7 OBEZBEDITI JAVNOST I TRANSPARENTNOST STEČAJNOG POSTUPKA I VANSUDSKO NAMIRENJE

OPIS PROBLEMA

Član 10 Zakona o stečaju propisuje da je stečajni postupak javan i da svi učesnici u stečajnom postupku imaju pravo na blagovremeni uvid u podatke vezane za sprovođenje tog postupka. Istim članom propisano je da se oglasi, rešenja i drugi akti suda, objavljuju na oglasnoj tabli i elektronskoj oglasnoj tabli suda i da se dostavljaju odgovarajućem registru radi javnog objavljivanja. Takođe, Agencija za licenciranje stečajnih upravnika (ALSU) ima obavezu da na svojoj internet strani objavljuje godišnje programe rada i druge podatke od značaja za sprovođenje stečajnog postupka, . 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. Dodatni problem javlja se i prilikom pokušaja uvida i kopiranja spisa stečajnog predmeta u sudovima, jer 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.

Članom 46 Zakona o založnom pravu na pokretnim stvarima i pravima upisanim u registar propisano je da založni poverilac može pristupiti vanskudskoj javnoj prodaji putem nadmetanja ako je takav način predviđen ugovorom o zalozi. Izuzetno, kad je zalagodavac fizičko lice koje ugovor o zalozi zaključuje izvan okvira privredne delatnosti, založni poverilac može pristupiti vanskudskoj javnoj prodaji putem nadmetanja ako su se založni poverilac i zalagodavac o tome sporazumeli u trenutku dospelosti poveriočevog potraživanja. Takođe, članom 59. propisano je da su podaci iz Registra zaloge javni, da svako ima pravo da zahteva pristup podacima upisanim u Registar zaloge. U praksi se javlja problem dostupnosti podataka u postupcima namirenja na istoj imovini i mogućnost zloupotrebe u cilju izigravanja poverilaca koji imaju prioritet u namirenju.

PREDLOG REŠENJA

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.

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. Isto rešenje bi trebalo primeniti i na vanskudsko namirenje koje se sprovodi po Zakonu o založnom pravu na pokretnim stvarima i pravima upisanim u registar. Predlažemo i da se propiše obaveza sprovođenja postupka javnog nadmetanja preko Portala eAukcija Ministarstva pravde, nezavisno da li se sprovodi u okviru stečajnog postupka, postupka izvršenja ili postupka vanskudskog namirenja na pokretnim stvarima i pravima.

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)
- Zakon o založnom pravu na pokretnim stvarima i pravima upisanim u registar (Službeni glasnik RS br.57/2003, ... 31/2019)

15. PROBLEMI U NADLEŽNOSTI VIŠE INSTITUCIJA

MINISTARSTVO FINANSIJA, MINISTARSTVO ZDRAVLJA I MINISTARSTVO ZA BRIGU O PORODICI I DEMOGRAFIJU

15.8 IZJEDNAČITI POLOŽAJ PREDUZETNICA SA POLOŽAJEM ZAPOSLENIH MAJKI

OPIS PROBLEMA

Zakonska regulativa u Republici Srbiji nejednako tretira zaposlene žene i preduzetnice. Dok zaposlene žene imaju pravo na odsustvo sa rada zbog trudnoće i porođaja uz punu naknadu zarade i nastavak obračunavanja radnog staža, preduzetnice se suočavaju sa manje povoljnim uslovima.

Prema članu 85 Zakona o zdravstvenom osiguranju, preduzetnice imaju pred sobom dve opcije kako bi mogle da primaju naknadu zarade iz sredstava obaveznog zdravstvenog osiguranja za vreme privremene sprečenosti za rad. Prva opcija podrazumeva privremeni prekid obavljanja delatnosti, u skladu sa članom 90 Zakona o privrednim društvima, kako bi ostvarile pravo na naknadu neto zarade, što sa sobom nosi rizik gubitka klijenata i otežava nastavak poslovanja nakon odsustva. Druga opcija, daje mogućnost nastavka poslovanja kroz imenovanje poslovođe, u skladu sa članom 89 Zakona o privrednim društvima, što dovodi do smanjenja naknade za odsustvo sa rada zbog trudnoće, porođaja (porodiljsko odsustvo) i odsustva radi nege deteta na 50%, uz obavezu preduzetnice da plati pripadajuće poreze i doprinose za sebe i imenovanog poslovođu.

Dodatno, u članu 18 Zakona o finansijskoj podršci porodici sa decom, za razliku od žena u radnom odnosu, za preduzetnice koje odsustvuju sa rada zbog rođenja i nege deteta i posebne nege deteta nije propisan zagarantovani iznos minimalne zarade koju će primati kao naknadu. To znači da ova naknada može biti i niža od minimalne zarade.

Što se tiče naknade, Zakon o doprinosima za obavezno socijalno osiguranje u članu 65b propisuje da se za preduzetnice tokom trajanja porodiljskog odsustva ne plaćaju doprinosi za obavezno socijalno osiguranje, odnosno da im ne teče staž osiguranja, osim ukoliko one same ne odluče da tokom tog perioda plaćaju doprinose.

Nedostaci ovih zakonskih rešenja ne samo da stavljaju preduzetnice u nepovoljniji, odnosno neravnopravan položaj u odnosu na zaposlene žene, već i potencijalno obeshrabruju žene da postanu preduzetnice.

PREDLOG REŠENJA

Predlažemo izmene člana 85 Zakona o zdravstvenom osiguranju, kako bi se omogućilo preduzeticama da tokom trudničkog, porodiljskog odsustva i odsustva radi nege deteta zadrže aktivno poslovanje svoje preduzetničke radnje uz imenovanje poslovođe, a da istovremeno steknu pravo na punu naknadu zarade.

Pored toga, neophodno je, kako preduzeticama koje su odlučile da zatvore radnju, tako i preduzeticama koje imenuju poslovođu, obezbediti da staž kontinuirano teče tokom trajanja porodiljskog odsustva tako što će se doprinosi u ime preduzetnice isplaćivati iz budžeta, kao što je to slučaj sa zaposlenim majkama. S tim u vezi, potrebno je izmeniti član 65b Zakona o doprinosima za obavezno socijalno osiguranje.

Dodatno, potrebno je izmeniti član 18 Zakona o finansijskoj podršci porodici sa decom kako bi se obezbedilo da i majke preduzetnice tokom porodiljskog odsustva primaju najmanje minimalnu zaradu, kao što je to slučaj sa zaposlenim majkama.

PROPISI

- Zakon o zdravstvenom osiguranju (Službeni glasnik RS br. 25/2019 i 92/2023)
- Zakon o finansijskoj podršci porodici sa decom (Službeni glasnik RS br. 113/2017, ...79/2024)
- Zakon o doprinosima za obavezno socijalno osiguranje (Službeni glasnik RS br. 84/2004, ... 8/2025 – usklađeni din. izn.)

15. PROBLEMI U NADLEŽNOSTI VIŠE INSTITUCIJA

MINISTARSTVO DRŽAVNE UPRAVE I LOKALNE SAMOUPRAVE I MINISTARSTVO INFORMISANJA I TELEKOMUNIKACIJA

15.9 OMOGUĆITI BEZBEDNO I ODRŽIVO ČUVANJE PODATAKA GRAĐANA OD STRANE JEDINICA LOKALNIH SAMOUPRAVA



OPIS PROBLEMA

Analiza NALED-a o informacionim sistemima i bezbednosti na nivou jedinica lokalnih samouprava (JLS) u Srbiji iz 2020. godine je pokazala da većina smatra da su im podaci ugroženi i da imaju krhke delove sistema. Neke JLS koriste i nelicencirane antivirus softvere. Preko 70% JLS izjavilo je da nema rezervnu kopiju za čuvanje podataka, a od onih koji imaju 80% rezervne kopije čuva na lokaciji gde im se nalazi primarni računarski centar. Dodatno, preko 60% JLS ne kontroliše odliv podataka iz svojih jedinica lokalne samouprave.

U toku 2024. godine NALED je sproveo kratko istraživanje o zainteresovanosti JLS da čuvaju svoje podatke u Državnom centru za upravljanje i čuvanje podataka (Data centru) koje je pokazalo da je preko 80% ispitanih JLS zainteresovano za takvu opciju, zbog dodatne sigurnosti čuvanja podataka, back-up-a podataka na udaljenoj i bezbednoj lokaciji, postojećeg niskog nivoa zaštite i velikog poverenja u Data centar. Isto istraživanje je pokazalo da velika većina JLS (80%) koristi lokalne servere za čuvanje podataka, a pored toga podatke u manjoj meri čuvaju na računarima (18%), eksternim hard diskovima (16%) i cloud sistemima (13%). Dodatno, 41% JLS je navelo da plaća čuvanje podataka.

Predstavnici JLS prepoznaju neophodnost i značaj čuvanja podataka na bezbedan način, ali zbog nepostojanja sistemskog i dugoročnog rešenja, u primeni su različite prakse koje ne mogu obezbediti punu sigurnost podataka – čuvanje podataka se između ostalih načina vrši i putem eksternog hard diska, što je sa stanovišta bezbednosti izuzetno opasno jer ne postoji adekvatan sistem zaštite podataka na medijumu koji je namenjen za prenos, a ne za čuvanje podataka. U velikom broju JLS uređaji se nalaze na istoj lokaciji u sistem sali, što predstavlja veliki bezbednosni rizik, zbog mogućeg strujnog udara, požara, poplava ili neke druge nepogode.

Uredbom o održavanju i unapređenju Državnog centra za upravljanje i čuvanje podataka uređeni su uslovi za održavanje i unapređenje državnog Data centra, kao i način podnošenja zahteva za pokretanje postupka povezivanja organa na resurse Data centra, čiji zahtev nadležni organ ima pravo da odbije. Ovom Uredbom ne uređuje se mogućnost trajnog čuvanja podataka JLS u Data centru, te je u ovom delu uočena pravna praznina. Takođe, ne postoji ni propis koji uređuje koji podaci i na koji način se čuvaju u državnom klauđu.

PREDLOG REŠENJA

Za rešavanje problema čuvanja najosetljivijih podataka građana, kojima raspolažu lokalne samouprave, predlažemo dva rešenja.

Prema prvom rešenju, treba doneti propis koji bi utvrdio za koje podatke, kojima upravljaju JLS, postoji obaveza čuvanja i skladištenja podataka u Državnom centru za upravljanje i čuvanje podataka (Data centru) – telehousing, korišćenje klauđ servisa, kao i pod kojim uslovima i na koji način se podaci mogu čuvati u drugim privatnim ili javnim klauđ servisima. Ovo će omogućiti JLS da podatke čuvaju na način koji ispunjava sve tehničke i bezbednosne standarde. Za početak, trebalo bi omogućiti skladištenje računovodstvenih i finansijskih podataka JLS u Data centru, kao i back-up-a podataka koji se trenutno čuvaju na računarima ili eksternim hard diskovima zaposlenih u JLS. U kasnijoj fazi trebalo bi omogućiti skladištenje informacionih sistema JLS, kao i svih podataka koji se vode u drugim evidencijama.

Drugo rešenje vidimo u povećanju kapaciteta Državnog centra za upravljanje i čuvanje podataka, i uspostavljanje regionalnih data centara, ispostavi Državnog centra za upravljanje i čuvanje podataka, sa uspostavljenim bezbednosnim operativnim centrima (SOC – Security Operation Centre) ili integracijom sa već uspostavljenim SOC-om u Kragujevcu, čime bi se povećala dostupnost resursa i obezbedila potrebna IT podrška na lokalnom i regionalnom nivou. S tim u vezi, potrebno je doneti Uredbu koja bi bliže odredila uslove za korišćenje i održavanje regionalnih data centara po ugledu na Uredbu o održavanju i unapređenju Državnog centra za upravljanje i čuvanje podataka.

PROPISI

- Pravna praznina – Propis koji bi regulisao obavezu čuvanja i skladištenja podataka JLS u Državnom centru za upravljanje i čuvanje podataka i korišćenje klauđ servisa i buduća Uredba o održavanju i unapređenju regionalnih data centara
- Uredba o održavanju i unapređenju Državnog centra za upravljanje i čuvanje podataka (Službeni glasnik RS br. 18/2022)

15. PROBLEMI U NADLEŽNOSTI VIŠE INSTITUCIJA

MINISTARSTVO INFORMISANJA I TELEKOMUNIKACIJA, MINISTARSTVO DRŽAVNE UPRAVE I LOKALNE SAMOUPRAVE, KANCELARIJA ZA IT I EUPRAVU I BANKE

15.10 UNAPREDITI SISTEM ELEKTRONSKE IDENTIFIKACIJE KROZ INTEGRACIJU M-BANKINGA SA E-ID



OPIS PROBLEMA

Zakonom o elektronskoj upravi propisana je obaveza državnih organa da elektronski postupaju, te je u ove svrhe uspostavljen Portal eUprava, jedinstvena elektronska pristupna tačka za opštenje građana i privrede sa organima javne uprave. Na Portalu eUprava već su omogućene desetine različitih elektronskih usluga, uz mogućnost elektronske dostave i elektronskog plaćanja. Paralelno su uspostavljeni softver Pisarnica i elektronska usluga ePisarnica, koji su omogućili digitalizaciju gotovo svih administrativnih postupaka za građane. Na taj način je registrovanim korisnicima elektronske uprave omogućeno da većinu svojih obaveza prema državi mogu da izvrše elektronski.

Ipak, broj korisnika ne raste u skladu sa dostupnošću i kvalitetom elektronskih usluga. Zakonom o elektronskom dokumentu, elektronskoj identifikaciji i uslugama od poverenja u elektronskom poslovanju propisani su različiti načini, odnosno šeme elektronske identifikacije koje, u zavisnosti od pouzdanosti, mogu biti visokog, srednjeg i niskog nivoa. Kako za složenije administrativne procedure većina organa zahteva da se korisnik autentikuje šemom visokog nivoa pouzdanosti, donedavno su u ove svrhe bili korišćeni isključivo kvalifikovani elektronski sertifikati za koje je bilo neophodno instaliranje nekoliko programa, podešavanje računara i korišćenje tokena, USB-a ili kartice sa čitačem, što se većini korisnika pokazalo kao komplikovano. Kancelarija za IT i eUpravu je registrovala svoju mobilnu aplikaciju ConsentID kao šemu visokog nivoa pouzdanosti, te se ovaj način pokazao kao znatno lakši, mada mnogim korisnicima registracija i prijava i dalje predstavljaju najveću prepreku pri korišćenju eUprave.

Kako je broj korisnika ConsentID i dalje relativno nizak, a elektronske usluge je potrebno obezbediti što većem broju korisnika, smatramo da je, po ugledu na neke EU zemlje kao što su Belgija, Švedska, Estonija, Hrvatska, potrebno uvesti i banke u sistem elektronske identifikacije.

PREDLOG REŠENJA

Kako bi se olakšao pristup elektronskim uslugama što većem broju potencijalnih korisnika i kako bi se njihova upotreba omasovila, predlažemo da se na Portalu eUprava omogući, pored postojećih šema elektronske identifikacije i autentikacija pomoću mBanking aplikacija.

Banke, osim što raspolazu ličnim podacima građana, imaju i svoje aplikacije koje ispunjavaju visok nivo pouzdanosti i, nakon što ispune uslove propisane zakonom, mogu da podnesu zahtev za upis u Registar pružalaca usluga i šema elektronske identifikacije koji vodi resorno ministarstvo za telekomunikacije. Bankovne aplikacije su već u širokoj upotrebi među stanovništvom, a dodatnu prednost predstavlja to što postojeći korisnici ne bi morali ponovo da se identifikuju na šalteru banke kao što to moraju pri prvom izdavanju kvalifikovanog elektronskog sertifikata drugih pružalaca usluge elektronske identifikacije. Po principu federacije identiteta, ConsentID bi mogao da se koristi za prijavu na mBanking.

Sličan model je već razvijen u drugim zemljama. U Švedskoj su banke pružaoci usluge elektronske identifikacije, te korisnici svoj BankID koriste za pristupanje drugim elektronskim uslugama koje pružaju državni organi. U Estoniji se državni eID može koristiti i za pristup bankarskim uslugama, kao i u Belgiji, gde je eID i razvijen od strane konzorcijuma banaka i telekomunikacionih operatera, dok u Hrvatskoj postoji spisak prihvaćenih šema visokog nivoa pouzdanosti, među kojima su i bankovne. Osim olakšanog pristupa elektronskim uslugama i potencijalnog povećanja broja korisnika elektronske uprave, uključivanje banaka bi moglo da doprinese i većem korišćenju elektronskog plaćanja.

Dugoročno, potrebno je implementirati model nalik na EU Digital Wallet. Ovaj novčanik bi mogao da sadrži sve podatke ili lična dokumenta građana, a koji se, u zavisnosti od usluge, mogu deliti sa organima javne uprave ili bilo kojim drugim pružaocem. Cilj je potpuna kontrola nad sopstvenim podacima i laka elektronska i fizička identifikacija, bilo da se koriste usluge državne uprave ili bilo kog drugog pravnog ili fizičkog lica. Prvi korak ka tome načinilo je Ministarstvo informisanja i telekomunikacija koje je osnovalo Radnu grupu za izradu Nacrta zakona o izmenama i dopunama Zakona o elektronskom dokumentu, elektronskoj identifikaciji i uslugama od poverenja u elektronskom poslovanju sa ciljem transponovanja eIDAS 2.0. Uredbe, kojom se uspostavlja EU Digital Wallet u zakonodavstvo Srbije.

PROPISI

- *Zakon o elektronskom dokumentu, elektronskoj identifikaciji i uslugama od poverenja u elektronskom poslovanju (Službeni glasnik RS br. 94/2017 i 52/2021)*
- *Zakon o elektronskoj upravi (Službeni glasnik RS br. 27/2018)*
- *Uredba o bližem uređenju uslova koje moraju da ispune šeme elektronske identifikacije za određene nivoe pouzdanosti (Službeni glasnik RS br. 60/2018 i 68/2024)*
- *Pravilnik o uslovima koje moraju da ispunjavaju kvalifikovani elektronski sertifikati (Službeni glasnik RS br. 34/2018 i 81/2018)*
- *Pravilnik o Registru pružalaca usluga elektronske identifikacije i šema elektronske identifikacije (Službeni glasnik RS. br 67/2018)*

15. PROBLEMI U NADLEŽNOSTI VIŠE INSTITUCIJA

MINISTARSTVO GRAĐEVINARSTVA, SAOBRAĆAJA I INFRASTRUKTURE, MINISTARSTVO PRAVDE, MINISTARSTVO FINANSIJA, REPUBLIČKI GEODETSKI ZAVOD, AGENCIJA ZA PRIVREDNE REGISTRE, JAVNOBELEŽNIČKA KOMORA, ADVOKATSKA KOMORA I AGENCIJE ZA PROMET NEPOKRETNOSTI

15.11 OMOGUĆITI PRIMENU PAMETNOG UGOVORA U PRAVNOM SISTEMU REPUBLIKE SRBIJE



OPIS PROBLEMA

Imajući u vidu razvoj Blockchain-a, akte Evropske unije u ovoj oblasti, te iskustva drugih zemalja, već sada se može zaključiti kako će u bliskoj budućnosti doći do veće zastupljenosti „pametnih ugovora“ u odnosima koji podrazumevaju:

- upise tih ugovora i činjenica u vezi sa njihovom realizacijom u javne registre i evidencije (npr. promet nekretnina i upis u katastar nepokretnosti; ugovor o zalozi na pokretnim stvarima i upis u Registar zaloge; trgovina hartijama od vrednosti i sl);
- kontrolu realizacije ugovornih obaveza, kao i fiskalnih obaveza koje nastaju u vezi sa tim (npr. promena vlasnika izvršenjem ugovora; promena obveznika poreza na imovinu i sl).

Na regulatornom polju, Zakon o digitalnoj imovini, donet 2020. godine, po prvi put, u skladu sa napretkom tehnologije i digitalnom transformacijom, definiše pametan ugovor i propisuje pravni okvir za njegovu primenu. Zakon propisuje da je pametan ugovor - kompjuterski program ili protokol, zasnovan na tehnologiji distribuirane baze podataka ili sličnim tehnologijama, koji u celini ili delimično, automatski izvršava, kontroliše ili dokumentuje pravno relevantne događaje i radnje u skladu sa već zaključenim ugovorom, pri čemu taj ugovor može biti zaključen elektronski, putem tog programa ili protokola.

Zbog toga bi bilo značajno omogućiti primenu pametnih ugovora u slučaju prometa nekretnina, koji podrazumeva složen, višefazni proces, jer bi to obezbedilo automatizaciju okončanja određenih faza. Na primer:

- kontrolu isplate kupoprodajne cene, čime bi se ukinula suvišna procedura overe potvrde o isplati cene;
- automatizaciju upisa vlasništva na stanu, nakon izdavanja upotrebne dozvole za zgradu i njenog upisa u katastar;
- automatizaciju brisanja hipoteke nakon isplate bankarskog kredita, odnosno isteka roka obezbeđenja;
- automatizaciju obračuna poreza na prenos apsolutnih prava i njegovog plaćanja;
- automatizaciju promene obveznika javnih komunalnih preduzeća koje vrše objedinjenu naplatu komunalnih usluga.

Naravno, ovde treba imati u vidu specifičnost imovinskih transakcija i to da Zakon o prometu nepokretnosti u članu 4. propisuje da se ugovor o prometu nepokretnosti zaključuje u obliku javnobeležnički potvrđene (solemnizovane) isprave, da je za ovaj posao isključivo nadležan javni beležnik na čijem području se nalazi predmetna nepokretnost i da ugovor koji nije zaključen na ovaj način ne proizvodi pravno dejstvo (apsolutna ništavost).

PREDLOG REŠENJA

Predlažemo da se u cilju pojednostavljenja administrativnih procedura sprovede analiza najfrekventnijih procedura u vezi sa sticanjem prava koja se upisuju u javne registre i evidencije, odnosno ugovora koji podrazumevaju izveštavanje državnih organa ili nastanak poreskih obaveza, a u cilju identifikovanja procedura koje bi bile pojednostavljene primenom pametnog ugovora.

Takođe, sugerišemo da se razmotri mogućnost izmene Zakona o prometu nepokretnosti i Zakona o postupku upisa u katastar nepokretnosti i katastar infrastrukture, tako što bi se omogućila primena „pametnog ugovora“ u oblasti prometa nepokretnosti, odnosno postupka upisa prometa u katastar nepokretnosti. Dodatno, treba razmotriti mogućnost primene pametnog ugovora u slučaju zaloge i finansijskog lizinga. Imajući u vidu delikatnost ove pravne materije, sugerišemo da se primena pametnih ugovora u prometu nepokretnostima sprovede uz analizu mogućih rešenja i širok konsultativni proces u pogledu primene tih rešenja sa predstavnicima Republičkog geodetskog zavoda (RGZ), advokature, Javnobeležničke komore, agencija za promet nepokretnosti i drugih institucija koje su uključene u postupke i procedure u vezi sa prometom nepokretnosti. Smatramo da treba iskoristiti mogućnosti koje koncept pametnih ugovora pruža, pre svega u pogledu automatizacije procedure nakon zaključenja i overe ugovora o prometu nepokretnosti. Pametni ugovor se može razvijati tako da se relevantne radnje predvide ne već zaključenim ugovorom i pravne posledice tih radnji automatizovano prate, kontrolišu i sprovode, kao na primer sprovođenje promene imaoca prava na nepokretnosti odmah nakon uplate kupoprodajne cene na račun prodavca, odnosno izdavanja upotrebne dozvole; brisanje hipoteke po otplati kredita, odnosno isteka važnosti i sl.

PROPISI

- Zakon o prometu nepokretnosti (Službeni glasnik RS, br. 93/2014, ... 6/2015)
- Zakon o postupku upisa u katastar nepokretnosti i katastar infrastrukture (Službeni glasnik RS, br. 41/2018, ...92/2023)
- Zakon o založnom pravu na pokretnim stvarima i pravima upisanim u registar (Službeni glasnik RS, br. 57/2003, ... 31/2019)
 - Zakon o finansijskom lizingu (Službeni glasnik RS, br. 55/2003, ...99/2011-dr. zakon)
 - Zakon o osnovama svojinsko pravnih odnosa (Službeni glasnik RS, br. 115/2005-dr. zakon)

15. PROBLEMI U NADLEŽNOSTI VIŠE INSTITUCIJA

MINISTARSTVO FINANSIJA, MINISTARSTVO UNUTRAŠNJE I SPOLJNE TRGOVINE I MINISTARSTVO POLJOPRIVREDE, ŠUMARSTVA I VODOPRIVREDE

15.12 OLAKŠATI I UBRZATI SPOLJNOTRGOVINSKE PROCEDURE 

OPIS PROBLEMA

Dugo čekanje na završetak spoljnotrgovinskih procedura, odnosno postupaka izvoza i uvoza robe, direktno utiče na poslovanje domaćih kompanija kroz povećanje troškova usled komplikovanih procedura, nemogućnosti adekvatnog planiranja poslovnih procesa, kao i potencijalnog gubitka profita usled probijanja dogovorenih rokova za isporuke robe stranim partnerima. Time se smanjuje konkurentnost domaćih kompanija, posebno kada je reč o tržištu EU, na koje odlazi gotovo dve trećine domaćeg izvoza. Najveći izazov kada je reč o izvozu, odnosi se na višesatno čekanje kamiona na graničnim prelazima prema EU, posebno prema Mađarskoj i Hrvatskoj, praktično tokom cele godine. Kamioni sa robom čekaju i po više sati, ponekad i više dana da uđu na teritoriju EU, čime se zapravo u praksi umanjuju pozitivni efekti ukidanja carina i usaglašavanja standarda koji su postignuti kroz Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju (SSP).

Kada je uvoz u pitanju, nema adekvatne primene analize rizika, odnosno velika je učestalost uzorkovanja robe od strane nadležnih inspekcija i slanja na laboratorijske analize, čime se proces uvoza otežava i dodatno produžava jer se na neke rezultate analiza čeka i po više nedelja. Takođe, poseban problem predstavlja to što su različite institucije, koje učestvuju u spoljnotrgovinskom procesu, u različitim fazama digitalizacije svojih postupaka, neke nemaju mogućnost elektronskog podnošenja zahteva i dokumentacije, kao što je na primer granična sanitarna inspekcija Ministarstva zdravlja, kod granične fitosanitarne i granične veterinarske inspekcije Ministarstva poljoprivrede šumarstva i vodoprivrede elektronski sistemi su uspostavljeni, dok je Uprava carina najviše uradila na uvođenju softvera.

PREDLOG REŠENJA

S obzirom na višesatno zadržavanje kamiona sa robom na graničnim prelazima, posebno sa Mađarskom i Hrvatskom, a uzimajući u obzir činjenicu da se radi o spoljnoj granici EU gde se vrši pojačana ulazna kontrola, predlažemo da se pored bilateralnih razgovora sa predstavnicima navedenih država, pokrene inicijativa i prema Evropskoj komisiji (EK) u cilju pronalaženja adekvatnog rešenja, posebno u vezi sa ulaganjem u infrastrukturu sa njihove strane. Takođe, potrebno je inicirati pregovore sa EK o međusobnom priznanju Ovlašćenih privrednih subjekata (AEO sertifikata) između Srbije i EU, što bi ubrzalo prelazak granice za kompanije nosioce ovih sertifikata.

Pored toga, neophodno je što skorije usvajanje Zakona o službenim kontrolama u skladu sa propisima EU, kako bi se unapredio sistem analize rizika i olakšao uvoz kompanijama koje imaju dobru poslovnu praksu i razvijenu internu kontrolu bezbednosti robe. Istovremeno, neophodno je omogućiti i unaprediti elektronsko podnošenje zahteva i dokumentacije za sve granične inspekcije, u što je moguće sličnijim sistemima, a idealno po principu jednošalterskog sistema, kao i dalju digitalizaciju spoljnotrgovinskog postupka, kako bi se olakšalo poslovanje kompanijama i povećala predvidivost postupka.



NOVO

PROPISI

· Pravna praznina – potrebno je doneti novi propis

16. NARODNA BANKA SRBIJE

16. 1 UNAPREDITI I POJEDNOSTAVITI POSTUPAK IZVEŠTAVANJA O KREDITNIM POSLOVIMA SA INOSTRANSTVOM

OPIS PROBLEMA

Na osnovu ovlašćenja datog Zakonom o deviznom poslovanju, NBS je usvojila Odluku o izveštavanju o kreditnim poslovima sa inostranstvom, kao i uputstvo o popunjavanju odgovarajućih obrazaca.

U praksi je uočeno da pri takvom izveštavanju dolazi do mogućeg prekoračenja ovlašćenja i nedovoljno transparentnog postupanja NBS, uz nepotreban zahtev za dostavljanjem originalnih obrazaca i po potrebi pratećih izjava. Ovo se pre svega odnosi na kreditna zaduženja o kojima se izveštava NBS, gde NBS suštinski vrši registraciju kreditnog zaduženja. U skladu sa Zakonom i odgovarajućim podzakonskim aktima, registracija je neophodan preduslov za obavljanje platnog prometa po kreditnom zaduženju. NBS se pri registraciji kreditnog zaduženja ne zadržava na prikupljanju podataka neophodnih za statističke potrebe, već ulazi u samu sadržinu ugovora, uključujući naročito ocenu visine ugovorene kamatne stope.

Ukoliko NBS oceni da je sadržina ugovora suprotna domaćim propisima, ili ukoliko smatra da je kamatna stopa „previsoka“, NBS neformalno odbija da izvrši registraciju, čime se onemogućava izvršenje posla.

Zakon i podzakonski akti ne regulišu detaljnije postupanje NBS u postupku izveštavanja, niti ovlašćuju NBS da usled ocene da je sadržina ugovora suprotna domaćim propisima ili da je kamatna stopa „previsoka“ odbije registraciju. Pomenuto postupanje stvara pravnu nesigurnost, otvara prostor za NBS da od slučaja do slučaja arbitrarno odlučuje koja kamatna stopa je odgovarajuća, i generalno posmatrano je u suprotnosti sa principom vladavine prava s obzirom da NBS suštinski odlučuje o pravima kompanija bez adekvatnog ovlašćenja i bez donošenja formalne odluke. Ukazujemo na to da, u slučaju da NBS smatra da se pojedinim kreditnim poslom ne poštuju domaći propisi, umesto neformalnog sprečavanja izvršenja tog posla, treba da inicira odgovarajući sudski ili drugi postupak, u skladu sa zakonom.

PREDLOG REŠENJA

Predlažemo da se obustavi praksa neformalnog odbijanja registracije kreditnih poslova sa inostranstvom, koju NBS vrši kada oceni da je sadržina ugovora suprotna domaćim propisima ili da je kod kreditnih zaduženja ugovorena „previsoka“ kamatna stopa, iz razloga navedenih u opisu problema.

Postupanje NBS pri izveštavanju bi trebalo regulisati, na način da NBS odmah po prijemu potpune dokumentacije dodeli zavodni broj ugovorima i o tome elektronskim putem izvesti rezidenta ili njegovu poslovnu banku najkasnije u roku od jednog radnog dana. Ukoliko NBS ne bi postupila u datom roku, trebalo bi smatrati da je kredit registrovan, te da se po istom može obaviti platni promet.

Dodatno, uz uvažavanje činjenice da je birokratizacija u postupku izveštavanja umanjena omogućavanjem u praksi dostavljanja kopije ugovora/aneksa za koju rezident potvrdi da je verna originalu, predlaže se dodatno pojednostavljenje postupka tako što bi se odgovarajući obrasci i po potrebi prateće izjave direktno od strane rezidenta ili preko poslovne banke podnosili ka NBS u izvornom elektronskom obliku ili skenirano. Omogućavanjem da se celokupna dokumentacija u postupku izveštavanja dostavi u izvornom elektronskom obliku ili skenirano, izbegle bi se komplikacije tehničke prirode koje se javljaju u praksi. Na primer, u slučajevima kada se zakonski zastupnik rezidenta u vreme zaključenja kreditnog posla ne nalazi u Srbiji, a imajući u vidu to da obrasci za izveštavanje o kreditnom poslu moraju biti pripremljeni, potpisani i podneti NBS u roku od 10 dana od njegovog zaključenja.

PROPISI

- Zakon o deviznom poslovanju (Službeni glasnik RS br. 62/2006, ..., 19/2025)
- Odluka o izveštavanju o kreditnim poslovima sa inostranstvom (Službeni glasnik RS br. 56/2013, ..., 42/2020)



OPIS PROBLEMA

Zakon o deviznom poslovanju je zasnovan na pozitivističkom pristupu, što podrazumeva da je dozvoljeno samo ono što je propisano, odnosno da nije dozvoljeno ništa što nije propisano.

Ovakav način uređivanja predmetne oblasti predstavlja opterećenje za srpsku privredu, između ostalog zbog toga što kompanije teško mogu da identifikuju da li se pojedine transakcije smatraju dozvoljenim sa aspekta deviznih propisa, ali i zbog toga što su brojna ograničenja propisana podzakonskim aktima.

Između ostalog, pojedini problemi koji proističu iz predmetnih propisa, a sa kojima se suočava domaća privreda jesu:

1. Veoma kratak rok za izveštavanje o stranim direktnim investicijama (SDI) rezidenata u inostranstvu. Obveznici su u obavezi da u roku od 10 dana po isteku kvartala dostave izveštaje NBS, što je veliki izazov za kompanije koje imaju veći broj zavisnih društava u inostranstvu i za koje je potrebno izvršiti kompleksnu konsolidaciju. Ovde se ima u vidu i to da NBS mora u određenom roku da pripremi odgovarajuće statističke izveštaje; međutim, naročito imajući u vidu to da se DI-2 obrasci dostavljaju u elektronskom obliku pogodnom za automatsku obradu, NBS bi sa svoje strane trebalo da učini sve kako bi svoje postupanje u tom pogledu učinila što efikasnijim, i posledično kompanijama omogućila adekvatne rokove za ispunjavanje njihovih obaveza.
2. Kompanijama nije omogućeno da se zaduže kod domaćih banaka devizama radi finansiranja otplate ranije korišćenih kredita iz inostranstva.
3. Banke često odbijaju da izvrše platni promet sa inostranstvom ukoliko posao nije izričito naveden u šifarniku osnova naplate/plaćanja/prenosa, iako sam posao nije u suprotnosti ni sa jednim domaćim propisom.
4. Osnovi po kojima kompanije mogu držati devize na računima kod banaka u inostranstvu su vrlo ograničeni.

PREDLOG REŠENJA

Predlažemo da se izvrši analiza primene Zakona o deviznom poslovanju i daju preporuke za izmenu Zakona ili donošenje novog, u cilju postepene liberalizacije deviznog poslovanja, uz napuštanje pozitivističkog pristupa. Kao rešenja za navedene pojedinačne probleme sa kojima se suočava domaća privreda predlažemo:

1. Produženje rokova za dostavu DI-2 izveštaja.
2. Omogućavanje zaduživanja kompanija kod domaćih banaka u devizama radi finansiranja otplate ranije korišćenih kredita iz inostranstva.
3. Pružanje jasnog i transparentnog objašnjenja bankama i privredi o tome da osnov za realizaciju određenog posla sa inostranstvom jeste dozvoljenost tog posla, te da u slučaju da on nije izričito naveden u šifarniku osnova naplate/plaćanja/prenosa, posao treba podvesti pod najpribližniju šifru. Neophodno je da se taj princip u praksi primenjuje dosledno, umesto što dolazi do odbijanja izvršenja platnog prometa sa inostranstvom u slučajevima kada posao nije izričito naveden u šifarniku. Dodatno, po potrebi, NBS sa bankama i privredom treba da razmotri uvođenje novih šifara ili izmena postojećih, u vezi sa poslovima koji su se do sada u praksi javljali kao sporni.
4. Postepenu liberalizaciju depozitnih poslova rezidenata u inostranstvu. Liberalizacija bi mogla da se sprovodi na godišnjem nivou, uz detaljno praćenje efekata takvog rešenja.

Deluje da je opšti utisak privrede da devizni propisi uveliko otežavaju poslovanje u Srbiji. U tom smislu, generalna preporuka jeste i da se kroz otvoren dijalog privrede, poslovnih asocijacija i NBS dođe do rešenja za unapređenje deviznih propisa i njihove primene, kako bi se u što je moguće većoj meri otklonile nejasnoće i neujednačena praksa.

U izveštaju Evropske komisije iz oktobra 2024. godine navodi se da je važeći Zakon o deviznom poslovanju previše restriktivan i da se ne primenjuje dosledno.



PROPISI

- Zakon o deviznom poslovanju (Službeni glasnik RS br. 62/2006, ... 19/2025)
- Odluka o obavezi izveštavanja u poslovanju sa inostranstvom (Službeni glasnik RS br. 87/2009, 40/2015 – dr. odluka)
- Odluka o uslovima i načinu obavljanja platnog prometa sa inostranstvom (Službeni glasnik RS br. 24/2007, ... 111/2015)
- Odluka o uslovima pod kojima i načinu na koji rezidenti mogu držati devize na računima kod banke u inostranstvu (Službeni glasnik RS br. 31/2012, ... 67/2023)

16. NARODNA BANKA SRBIJE

16.3 OMOGUĆITI FINANSIRANJE MALIH PRIVREDNIH SUBJEKATA OD STRANE NEBANKARSKIH MIKROFINANSIJSKIH INSTITUCIJA

OPIS PROBLEMA

Zakon o bankama u članu 5 stav 2 propisuje da niko osim banke ne može da se bavi davanjem kredita, osim ako je za to ovlašćen zakonom. Kaznenim odredbama ovog zakona u članu 136 propisane su kazne zatvora za krivično delo u slučaju suprotnih postupanja. Mali privrednici često ostaju uskraćeni za finansijsku podršku banaka, jer teško mogu da ispune stroge uslove za dobijanje tradicionalnih bankarskih kredita. Oni često posluju u uslovima finansijske isključenosti.

Ovu prazninu u komparativnim privredama (Rumunija, Mađarska, Slovenija, pribaltičke zemlje, Albanija, Crna Gora, Bosna i Hercegovina, itd.) često popunjavaju nebankarske mikrofinansijske institucije. U Republici Srbiji postoji nekoliko nebankarskih društava kapitala (društva sa ograničenom odgovornošću) koja se bave mikrofinansijskim - mikrokreditnim poslovima, ali se, nažalost, zbog nedostajućeg zakona o mikrofinansiranju, njihovo poslovanje može obavljati isključivo posredstvom banaka, koje se formalno pojavljuju kao kreditori, čime se značajno poskupljuje ovaj vid pribavljanja sredstava.

U praksi se mikro krediti odobravaju uglavnom preduzetnicima, mikro i malim privrednim društvima za započinjanje i razvoj poslovanja. Oni se mogu koristiti za kupovinu opreme, obrtnih sredstava, u svrhe likvidnosti ili patentne zaštite, a kreću se u rasponu od nekoliko hiljada evra do najčešće 25.000 evra. Kada za to postanu kreditno sposobni prelaze na tradicionalne bankarske kredite. Prema rezultatima istraživanja, tražnja za mikrofinansijskom podrškom i sredstvima znatno prevazilazi raspoloživu ponudu od strane nebankarskih društava koja se bave ovim poslovima.

PREDLOG REŠENJA

Jedan od načina da se prevaziđu regulatorne barijere je tzv. regulatorni sendboks (eng. regulatory sandbox) - regulatorno sigurno testno okruženje.

U pitanju je poseban regulatorni režim koji omogućava privrednim društvima i regulatoru da testiraju, u kontrolisanom okruženju, u skladu sa odobrenim planom i pod nadzorom nadležnog organa, inovativna rešenja ili poslovne modele na ograničenom broju korisnika. U Evropskoj uniji ovi mehanizmi su najčešće primenjeni u finansijskom sektoru (bankarstvo, FinTech, osiguranje), ali ubrzano počinju da nalaze svoju primenu i na drugim poljima.

Predlažemo da se izmenama i dopunama Zakona o bankama uspostavi regulatorni sendboks u oblasti mikrokreditiranja, tako što bi se u kontrolisanim uslovima omogućilo neposredno (direktno) mikrokreditiranje, od strane nebankarskih privrednih društava koja obavljaju mikrokreditne poslove, za precizno definisane kategorije mikro i malih preduzeća i preduzetnika koji ne ispunjavaju uslove za dobijanje tradicionalnih bankarskih kredita.

PROPISI

· Zakon o bankama (Službeni glasnik RS br. 107/2005, ... 19/2025)

17. JEDINICE LOKALNE SAMOUPRAVE

17.1 UNAPREDITI POSTUPAK PROPISIVANJA I NAPLATE LOKALNIH ADMINISTRATIVNIH TAKSI



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).

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”, u smislu njihovog definisanja Zakonom o budžetskom sistemu);
- 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 osnovama.

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 utvrđivanje visine taksi i drugih neporeskih dažbina na lokalnu nije dovoljno transparentno, 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 i gradova (u proseku oko 0,2% na nivou svih 145 JLS).

PREDLOG REŠENJA

U cilju povećanja transparentnosti i uporedivosti taksi i drugih neporeskih dažbina predlažemo izradu i usvajanje 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 između ostalog i
- Propisala umanjenje takse u slučaju kada se postupak sprovodi elektronski, a sve potrebne dažbine plate bezgotovinski, imajući u vidu da ovakvi postupci prouzrokuju niže troškove postupanja organa (npr. ne štampaju se dokumenta, ne izlazi se na teren i sl.).

Takođe, predlažemo da JLS omoguće bezgotovinsko plaćanje taksi, naknada i ostalih neporeskih dažbina uvođenjem POS terminala na šalterima, ali i korišćenjem portala Plati čime će se eliminisati potreba dokazivanja uplate (više u preporuci broj 1.8.)

Predložene izmene bi sa jedne strane dovele do administrativnog rasterećenja JLS i ubrzanja sprovođenja postupka, dok bi se sa druge strane eliminisala potreba privrede i građana za dokazivanjem uplate, te smanjili troškovi plaćanja taksi i drugih neporeskih dažbina. Nakon usvajanja Odluke, JLS bi trebale da je učine javno dostupnom na svojoj internet stranici.

PROPISI

- Zakon o finansiranju lokalne samouprave (Službeni glasnik RS br. 62/2006, ..., 85/2024 – usklađeni din.izn)
- Odluke o lokalnim administrativnim taksama

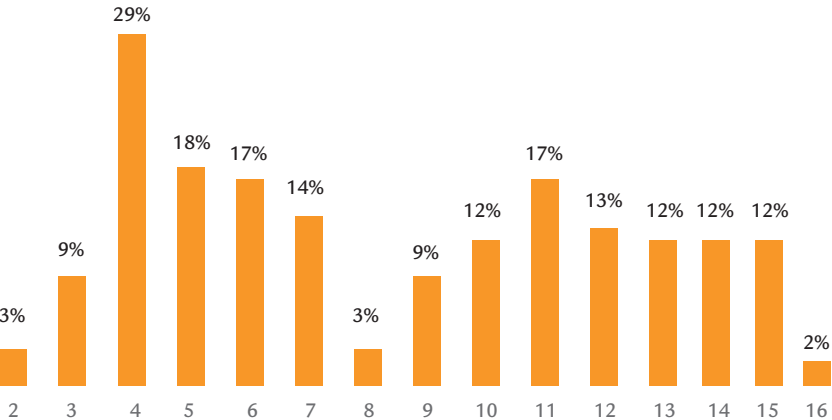
ANEKS 1: PREGLED PREPORUKA SIVE KNJIGE 2008-2024.

PREGLED PREPORUKA SIVE KNJIGE 2008-2024.

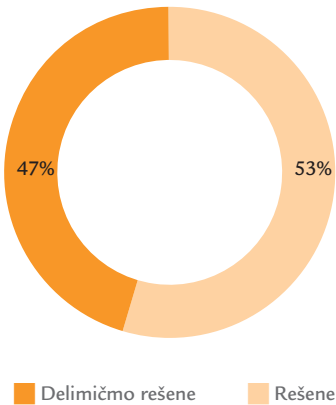
SIVA KNJIGA	BROJ PREPORUKA*	REŠENO	DELIMIČNO REŠENO	NOVO
1	55	0	0	55
2	75	2	0	20
3	75	5	2	-
4	80	14	9	12
5	76	6	8	22
6	100	7	10	29
7	100	11	3	15
8	100	3	0	15
9	100	6	3	22
10	100	8	4	20
11	100	8	9	31
12	100	2	11	27
13	100	3	9	13
14	100	7	5	21
15	100	8	4	18
16	100	0	2	9
UKUPNO		90	79	329

* Napomena: najveći deo nerešenih preporuka je prenošen u naredna izdanja. Deo nerešenih preporuka usled zastarelosti problema ili promenjenih okolnosti nije ušao u nova izdanja.

UDEO REŠENIH I DELIMIČNO REŠENIH PREPORUKA U UKUPNOM BROJU PREPORUKA PO IZDANJU



ODNOS UKUPNO REŠENIH I DELIMIČNO REŠENIH PREPORUKA



RANG LISTA PREMA DOPRINOSU REŠAVANJU PREPORUKA SIVE KNJIGE 2008-2024.

RANG	RESOR	REŠENE I DELIMIČNO REŠENE PREPORUKE	DOPRINOS REŠAVANJU
1	Finansije	63	37%
2	Građevinarstvo	17	10%
3	Rad	14	8%
4	Zdravstvo	12	7%
5	Državna uprava	10	6%
5	Privreda	10	6%
6	Narodna banka Srbije	8	5%
7	Telekomunikacije	7	4%
8	Trgovina	5	3%
8	Unutrašnji poslovi	5	3%
8	Poljoprivreda	5	3%
9	Životna sredina	4	2%
10	Pravda	3	2%
10	Energetika	3	2%
11	Nauka	1	1%
11	Kultura	1	1%
11	Jedinice lokalne samouprave	1	1%
	UKUPNO	169	100%

PREGLED REŠENIH I DELIMIČNO REŠENIH PREPORUKA SIVE KNJIGE 2008-2024.*

BR.	PREPORUKA	STATUS	IZDANJE	GODINA REŠAVANJA	RESOR
1	Registracija poslovnih udruženja zdravstvenih ustanova privatne prakse	Rešeno	Siva knjiga 2	2010.	Zdravstvo
2	Zahtev da izvodi iz evidencija o ličnim stanjima ne budu stariji od šest meseci	Rešeno	Siva knjiga 2	2010.	Državna uprava
3	Kontingenti za uvoz	Rešeno	Siva knjiga 3	2011.	Finansije
4	Nepriznavanje troškova po osnovu rezervisanja naknada i drugih beneficija zaposlenima u poreskom bilansu za utvrđivanje poreza na dobit	Rešeno	Siva knjiga 3	2011.	Finansije
5	Vođenje evidencije prometa u trgovini	Rešeno	Siva knjiga 3	2011.	Trgovina
6	Zaštita potrošača	Rešeno	Siva knjiga 3	2011.	Trgovina
7	Evidentiranje zaključenih spoljnotrgovinskih sporazuma	Delimično rešeno	Siva knjiga 3	2011.	Trgovina
8	Svakodnevno popunjavanje putnih naloga za sva vozila i njihova evidencija i čuvanje	Delimično rešeno	Siva knjiga 3	2011.	Privreda
9	Obaveza prijavljivanja ulaska stranaca u zemlju	Rešeno	Siva knjiga 3	2011.	Državna uprava
10	Carinska procedura za besplatne kataloge	Rešeno	Siva knjiga 4	2012.	Finansije
11	Korišćenje carinskog terminala	Rešeno	Siva knjiga 4	2012.	Finansije
12	Dostavljanje godišnjeg finansijskog izveštaja	Rešeno	Siva knjiga 4	2012.	Finansije
13	Obavezna uplata pazara	Rešeno	Siva knjiga 4	2012.	Finansije
14	Registracija privrednih društava - dobijanje PIB-a	Rešeno	Siva knjiga 4	2012.	Finansije
15	Blagajnički maksimum	Rešeno	Siva knjiga 4	2012.	Finansije
16	Registracija medicinskih sredstava	Rešeno	Siva knjiga 4	2012.	Zdravstvo
17	Problem vlasništva nad zemljištem u Republici Srbiji	Rešeno	Siva knjiga 4	2012.	Građevinarstvo
18	Zahtev da izvodi iz evidencije o ličnim stanjima ne budu stariji od šest meseci	Rešeno	Siva knjiga 4	2012.	Državna uprava
19	Prenos delatnosti preduzetnika na drugo fizičko lice	Rešeno	Siva knjiga 4	2012.	Privreda
20	Obaveza prijavljivanja stranaca po dolasku u zemlju	Delimično rešeno	Siva knjiga 4	2012.	Unutrašnji poslovi
21	Obavezno obeležavanje putničkih vozila	Rešeno	Siva knjiga 4	2012.	Unutrašnji poslovi
22	Overa potpisa i ugovora	Rešeno	Siva knjiga 4	2012.	Pravda
23	Postupanje nadležnih organa prilikom gašenja privrednog subjekta	Rešeno	Siva knjiga 4	2012.	Privreda
24	Procedura prijave zaposlenih na obavezno osiguranje	Rešeno	Siva knjiga 4	2012.	Rad
25	Evidencija poreza i doprinosa na zarade	Delimično rešeno	Siva knjiga 4	2012.	Finansije
26	Nemogućnost dobijanja potvrda o izvršenoj poreskoj obavezi elektronskim putem	Delimično rešeno	Siva knjiga 4	2012.	Finansije
27	Overa obrazaca o isplaćenim zaradama	Delimično rešeno	Siva knjiga 4	2012.	Finansije
28	Promena podataka u rešenju o registrovanju privrednog subjekta	Delimično rešeno	Siva knjiga 4	2012.	Privreda
29	Dugotrajna procedura dobijanja građevinske dozvole	Delimično rešeno	Siva knjiga 4	2012.	Građevinarstvo
30	Registracija vozila	Delimično rešeno	Siva knjiga 4	2012.	Unutrašnji poslovi
31	Poslovanje preduzetnika za vreme bolovanja osnivača	Delimično rešeno	Siva knjiga 4	2012.	Finansije
32	Izveštavanje o poslovanju sa inostranstvom	Delimično rešeno	Siva knjiga 4	2012.	Narodna banka Srbije

* Kod preporuka koje su bile u nadležnosti više ministarstava, resor je opredeljen prema instituciji koja je sprovela reformu.

BR.	PREPORUKA	STATUS	IZDANJE	GODINA REŠAVANJA	RESOR
33	Propisati da se obračun PDV-a vrši na dan kada je izvršen promet robe i usluga	Delimično rešeno	Siva knjiga 5	2013.	Finansije
34	Ukinuti obavezu plaćanja lokalne komunalne takse za isticanje firme na poslovnom prostoru	Rešeno	Siva knjiga 5	2013.	Finansije
35	Pojednostaviti proceduru određivanja lokalnih komunalnih taksi i naknade za korišćenje građevinskog zemljišta	Delimično rešeno	Siva knjiga 5	2013.	Finansije
36	Ukinuti obavezu obaveštavanja o promeni podataka o PDV obvezniku	Rešeno	Siva knjiga 5	2013.	Finansije
37	Pojednostaviti otvaranje računa u poslovnoj banci	Rešeno	Siva knjiga 5	2013.	Narodna banka Srbije
38	Ukinuti obavezu evidentiranja zaključenih spoljnotrgovinskih poslova	Rešeno	Siva knjiga 5	2013.	Narodna banka Srbije
39	Pojednostaviti proceduru za ostvarivanje nadoknade zarade za vreme bolovanja	Delimično rešeno	Siva knjiga 5	2013.	Rad
40	Potvrda o izvršenoj kontroli serije leka	Rešeno	Siva knjiga 5	2013.	Zdravstvo
41	Razjasniti način obračuna ekološke takse	Rešeno	Siva knjiga 5	2013.	Životna sredina
42	Pojednostaviti ostvarivanje prava na porodijsku nadoknadu	Delimično rešeno	Siva knjiga 5	2013.	Rad
43	Pojednostaviti proceduru prijave zaposlenih na obavezno osiguranje	Delimično rešeno	Siva knjiga 5	2013.	Rad
44	Ubrzati proceduru pribavljanja građevinske dozvole	Delimično rešeno	Siva knjiga 5	2013.	Građevinarstvo
45	Eliminisati obavezu pribavljanja izvoda iz javnih registara i evidencija za upotrebu u administrativnim postupcima	Delimično rešeno	Siva knjiga 5	2013.	Državna uprava
46	Ukinuti obavezu izveštavanja o poslovanju sa inostranstvom	Delimično rešeno	Siva knjiga 5	2013.	Narodna banka Srbije
47	Ukinuti obavezu dostavljanja godišnjeg finansijskog izveštaja na više mesta	Rešeno	Siva knjiga 6	2014.	Privreda
48	Produžiti rokove za podnošenje poreskih prijava	Rešeno	Siva knjiga 6	2014.	Finansije
49	Ujednačiti praksu dostavljanja obrasca PDV prijave	Rešeno	Siva knjiga 6	2014.	Finansije
50	Ukinuti obavezu evidentiranja prometa pića preko fiskalne kase na festivalima	Rešeno	Siva knjiga 6	2014.	Finansije
51	Doneti podzakonska akta za primenu Zakona o energetici	Rešeno	Siva knjiga 6	2014.	Energetika
52	Ubrzati proceduru izdavanja lične karte	Rešeno	Siva knjiga 6	2014.	Unutrašnji poslovi
53	Omogućiti dobijanje potvrda o izvršenoj poreskoj obavezi elektronskim putem	Delimično rešeno	Siva knjiga 6	2014.	Finansije
54	Omogućiti 100% korišćenje poreskog kredita po osnovu ulaganja u osnovna sredstva i proširiti listu ulaganja	Delimično rešeno	Siva knjiga 6	2014.	Finansije
55	Obezbediti softversko evidentiranje uplata poreza i doprinosa na zarade, koje isključuje predaju obrazaca na šalterima Poreske uprave	Delimično rešeno	Siva knjiga 6	2014.	Finansije
56	Dodatno unaprediti uslove za otpočinjanje poslovanja	Delimično rešeno	Siva knjiga 6	2014.	Finansije
57	Sprečiti frekventna povećanja visine lokalne komunalne takse za isticanje firme	Delimično rešeno	Siva knjiga 6	2014.	Finansije
58	Omogućiti korišćenje "Pejpal" načina plaćanja	Delimično rešeno	Siva knjiga 6	2014.	Narodna banka Srbije
59	Pojednostaviti proceduru za ostvarivanje nadoknade zarade za vreme bolovanja	Delimično rešeno	Siva knjiga 6	2014.	Rad
60	Izjednačiti privatne i državne pružaoce zdravstvenih usluga	Delimično rešeno	Siva knjiga 6	2014.	Zdravstvo
61	Eliminisati obavezu pribavljanja izvoda iz javnih registara i evidencija za upotrebu u administrativnim postupcima	Delimično rešeno	Siva knjiga 6	2014.	Državna uprava

BR.	PREPORUKA	STATUS	IZDANJE	GODINA REŠAVANJA	RESOR
62	Pojednostaviti proceduru prijave zaposlenih na obavezno osiguranje	Rešeno	Siva knjiga 6	2014.	Rad
63	Uspostaviti jednošalterski sistem za izdavanje građevinske dozvole	Delimično rešeno	Siva knjiga 6	2014.	Građevinarstvo
64	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.	Energetika
65	Propisati rok za upis prava svojine u katastar nepokretnosti	Rešeno	Siva knjiga 7	2015.	Građevinarstvo
66	Usvojiti nov zakon o zaštiti građana Republike Srbije na radu u inostranstvu	Rešeno	Siva knjiga 7	2015.	Rad
67	Usvojiti zakon o elektronskom novcu	Rešeno	Siva knjiga 7	2015.	Narodna banka Srbije
68	Ujednačiti kaznenu politiku u vezi sa evidencijama poreza na dodatu vrednost	Delimično rešeno	Siva knjiga 7	2015.	Finansije
69	Izmeniti zakon o javnim beležnicima tako da se njihove usluge učine dostupnim i efikasnim	Delimično rešeno	Siva knjiga 7	2015.	Pravda
70	Ukinuti obavezu predaje Fondu PIO obrazaca za upis staža	Delimično rešeno	Siva knjiga 7	2015.	Rad
71	Omogućiti realizaciju hipoteke u vansudskom postupku	Rešeno	Siva knjiga 7	2015.	Pravda
72	Napraviti razliku u redosledu rešavanja zahteva koji se odnose na objekat i na zemljište pri Republičkom geodetskom zavodu	Rešeno	Siva knjiga 7	2015.	Građevinarstvo
73	Sprovesti reformu inspekcija	Rešeno	Siva knjiga 7	2015.	Državna uprava
74	Ubrzati proceduru legalizacije objekata	Rešeno	Siva knjiga 7	2015.	Građevinarstvo
75	Ukinuti obavezu vođenja KEPU knjiga za pravna lica koja vode poslovne knjige po sistemu dvojnog knjigovodstva	Rešeno	Siva knjiga 7	2015.	Trgovina
76	Uvođenje jedinstvenog, centralizovanog onlajn sistema za izdavanje građevinskih dozvola	Rešeno	Siva knjiga 7	2015.	Građevinarstvo
77	Ukinuti radnu knjižicu	Rešeno	Siva knjiga 7	2015.	Rad
78	Preciznije propisati kriterijume za prijavu koncentracije	Rešeno	Siva knjiga 8	2016.	Finansije
79	Ukinuti obavezu oglašivača na internet portalu da dostavlja deklaraciju sa podacima	Rešeno	Siva knjiga 8	2016.	Trgovina
80	Ukinuti obavezu i izmeniti akta kojima se u procedurama traže izvodi iz matičnih knjiga i uverenja o državljanstvu	Rešeno	Siva knjiga 8	2016.	Državna uprava
81	Pojednostaviti vođenje evidencija o porezu na dodatu vrednost	Delimično rešeno	Siva knjiga 9	2017.	Finansije
82	Ujednačiti kriterijume za određivanje visine iznosa poreza i doprinosa koje plaćaju paušalni poreski obveznici	Delimično rešeno	Siva knjiga 9	2017.	Finansije
83	Ukinuti overu zdravstvene knjižice	Rešeno	Siva knjiga 9	2017.	Zdravstvo
84	Usaglasiti tehnološko rešenje za nesmetanu primenu kvalifikovanog elektronskog sertifikata	Delimično rešeno	Siva knjiga 9	2017.	Telekomunikacije
85	Propisati da se u postupku inspeksijske i poreske kontrole ne mogu tražiti dokumenta iz kojih su proistekla prethodna rešenja	Rešeno	Siva knjiga 9	2017.	Državna uprava
86	Ukinuti obavezu upotrebu pečata na kartonu deponovanih potpisa prilikom otvaranja računa za pravna lica	Rešeno	Siva knjiga 9	2017.	Narodna banka Srbije
87	Pojednostaviti uslove za vozila za prevoz lekova i medicinskih sredstava	Rešeno	Siva knjiga 9	2017.	Zdravstvo
88	Pojednostaviti ostvarivanje prava na porodijsku nadoknadu	Rešeno	Siva knjiga 9	2017.	Rad
89	Ukinuti republičku administrativnu taksu za podnošenje zahteva u postupcima pred katastrofom nepokretnosti	Rešeno	Siva knjiga 9	2017.	Finansije
90	Smanjiti poreze i doprinose na zarade	Delimično rešeno	Siva knjiga 10	2018.	Finansije

BR.	PREPORUKA	STATUS	IZDANJE	GODINA REŠAVANJA	RESOR
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.	Finansije
92	Uvesti elektronski sistem prijave i evidencije sezonskih radnika	Rešeno	Siva knjiga 10	2018.	Rad
93	Unaprediti postupak upisa prava u katastar	Rešeno	Siva knjiga 10	2018.	Građevinarstvo
94	Propisati i uvesti Metaregistar i osnovne registre u sistem e-uprave	Delimično rešeno	Siva knjiga 10	2018.	Telekomunikacije
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.	Finansije
96	Ukinuti obavezu predaje Fondu PIO obrazaca za upis staža	Rešeno	Siva knjiga 10	2018.	Rad
97	Pojednostaviti procedure izmene detaljnih planova regulacije i učiniti ih fleksibilnijim	Rešeno	Siva knjiga 10	2018.	Građevinarstvo
98	Propisati efikasan mehanizam za parcelaciju zemljišta za redovnu upotrebu legalizovanih objekata, odnosno objekata u postupku ozakonjenja	Rešeno	Siva knjiga 10	2018.	Građevinarstvo
99	Usaglasiti tehnološko rešenje za nesmetanu primenu kvalifikovanog elektronskog sertifikata	Rešeno	Siva knjiga 10	2018.	Telekomunikacije
100	Onemogućiti promenu uslova korišćenja postojećih zalivnih sistema usled restitucije zemljišta i omogućiti zasnivanje prava službenosti kroz zemljište u svojini trećih lica	Rešeno	Siva knjiga 10	2018.	Građevinarstvo
101	Izjednačiti cene komunalnih usluga za krajnje korisnike ukidanjem razlike u cenama između različitih potrošača za istu uslugu	Delimično rešeno	Siva knjiga 10	2018.	Jedinice lokalne samouprave
102	Omogućiti dostavljanje poreskih uverenja elektronskim putem	Rešeno	Siva knjiga 11	2019.	Finansije
103	Digitalizovati donošenje poreskih rešenja preduzetnicima paušalcima	Rešeno	Siva knjiga 11	2019.	Finansije
104	Olakšati spoljnotrgovinsko poslovanje za preduzeća sa državnim kapitalom	Rešeno	Siva knjiga 11	2019.	Finansije
105	Automatizovati obračun poreza na prenos apsolutnih prava, poreza na poklon i poreza na imovinu	Rešeno	Siva knjiga 11	2019.	Finansije
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.	Finansije
107	Smanjiti porez i doprinose na zarade	Delimično rešeno	Siva knjiga 11	2019.	Finansije
108	Uspostaviti uzajamnost vraćanja PDV-a između Srbije i drugih zemalja	Delimično rešeno	Siva knjiga 11	2019.	Finansije
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.	Finansije
110	Uspostaviti elektronski postupak javnih nabavki	Delimično rešeno	Siva knjiga 11	2019.	Finansije
111	Omogućiti brisanje registracije po službenoj dužnosti i nakon proteka roka od 6 meseci	Rešeno	Siva knjiga 11	2019.	Privreda
112	Prevesti statusne registre iz nadležnosti privrednih sudova u nadležnost Agencije za privredne registre	Delimično rešeno	Siva knjiga 11	2019.	Privreda
113	Omogućiti naplatu potraživanja veleprodajna za lekove isporučene zdravstvenim ustanovama	Delimično rešeno	Siva knjiga 11	2019.	Zdravstvo
114	Propisati kriterijume za proglašenje određenih vrsta otpada nus-proizvodom	Rešeno	Siva knjiga 11	2019.	Životna sredina
115	Urediti postupak dobijanja licenci za fizička lica - zaposlene, prema Zakonu o privatnom obezbeđenju	Delimično rešeno	Siva knjiga 11	2019.	Unutrašnji poslovi
116	Uspostaviti operativnu nezavisnost Komisije za kontrolu državne pomoći	Rešeno	Siva knjiga 11	2019.	Finansije

BR.	PREPORUKA	STATUS	IZDANJE	GODINA REŠAVANJA	RESOR
117	Omogućiti privrednim subjektima čuvanje poslovne dokumentacije isključivo u elektronskom obliku	Rešeno	Siva knjiga 11	2019.	Kultura
118	Eliminisati obavezu pribavljanja izvoda iz javnih registara i evidencija za upotrebu u administrativnim postupcima	Delimično rešeno	Siva knjiga 11	2019.	Državna uprava
119	Unaprediti i proširiti sistem fiskalizacije	Delimično rešeno	Siva knjiga 12	2020.	Finansije
120	Smanjiti opterećenje zarada	Delimično rešeno	Siva knjiga 12	2020.	Finansije
121	Uvesti bezgotovinsko plaćanje taksi i naknada bez dokazivanja uplate	Delimično rešeno	Siva knjiga 12	2020.	Finansije
122	Uvesti nove usluge na portalu ePorezi	Delimično rešeno	Siva knjiga 12	2020.	Finansije
123	Uspostaviti elektronski postupak javnih nabavki	Rešeno	Siva knjiga 12	2020.	Finansije
124	Unaprediti plan mreže zdravstvenih ustanova i centralizovane javne nabavke	Delimično rešeno	Siva knjiga 12	2020.	Zdravstvo
125	Omogućiti naplatu potraživanja veleprodajna za lekove isporučene zdravstvenim ustanovama	Delimično rešeno	Siva knjiga 12	2020.	Zdravstvo
126	Proširiti pojednostavljenu prijavu sezonskih radnika	Delimično rešeno	Siva knjiga 12	2020.	Rad
127	Urediti dostavu rešenja katastra putem poštanskog operatera	Rešeno	Siva knjiga 12	2020.	Građevinarstvo
128	Omogućiti upotrebu kvalifikovanih elektronskih sertifikata izdatih od strane akreditovanih tela u inostranstvu	Delimično rešeno	Siva knjiga 12	2020.	Telekomunikacije
129	Uspostaviti metaregistar i osnovne registre u sistemu e-uprave	Delimično rešeno	Siva knjiga 12	2020.	Telekomunikacije
130	Omogućiti punu primenu elektronske dostave u procedurama javne uprave	Delimično rešeno	Siva knjiga 12	2020.	Telekomunikacije
131	Pojednostaviti obaveštavanje Narodne banke Srbije o nameravanom ustupanju potraživanja	Delimično rešeno	Siva knjiga 12	2020.	Narodna banka Srbije
132	Unaprediti i proširiti sistem fiskalizacije	Rešeno	Siva knjiga 13	2021.	Finansije
133	Smanjiti opterećenje zarada	Delimično rešeno	Siva knjiga 13	2021.	Finansije
134	Uspostaviti jedinstveni sistem elektronskih faktura	Rešeno	Siva knjiga 13	2021.	Finansije
135	Uvesti bezgotovinsko plaćanje taksi i naknada bez dokazivanja uplate	Delimično rešeno	Siva knjiga 13	2021.	Finansije
136	Uspostaviti jedinstveno elektronsko mesto za upis u registre APR-a	Delimično rešeno	Siva knjiga 13	2021.	Privreda
137	Prevesti statusne registre iz nadležnosti privrednih sudova u nadležnost APR-a	Delimično rešeno	Siva knjiga 13	2021.	Privreda
138	Uspostaviti elektronski zdravstveni karton	Delimično rešeno	Siva knjiga 13	2021.	Zdravstvo
139	Uvesti onlajn registar poljoprivrednih gazdinstava i podsticaja (e-Agrar)	Delimično rešeno	Siva knjiga 13	2021.	Poljoprivreda
140	Ukinuti izdavanje rešenja o utvrđivanju veterinarsko-sanitarnih uslova za uvoz ili za tranzit pošiljaka	Delimično rešeno	Siva knjiga 13	2021.	Poljoprivreda
141	Optimizovati proceduru upisa u centralni registar objekata u poslovanju sa hranom	Rešeno	Siva knjiga 13	2021.	Poljoprivreda
142	Optimizovati proceduru registracije polovnih motornih vozila za fizička lica	Delimično rešeno	Siva knjiga 13	2021.	Finansije
143	Omogućiti punu primenu elektronske dostave u procedurama javne uprave	Delimično rešeno	Siva knjiga 13	2021.	Državna uprava
144	Smanjiti opterećenje zarada	Delimično rešeno	Siva knjiga 14	2022.	Finansije
145	Uvesti bezgotovinsko plaćanje taksi i naknada bez dokazivanja uplate	Delimično rešeno	Siva knjiga 14	2022.	Finansije
146	Uspostaviti jedinstveno elektronsko mesto za upis u registre APR-a	Rešeno	Siva knjiga 14	2022.	Privreda
147	Podsticanje socijalnih javnih nabavki	Delimično rešeno	Siva knjiga 14	2022.	Finansije

BR.	PREPORUKA	STATUS	IZDANJE	GODINA REŠAVANJA	RESOR
148	Uspostaviti jedinstveni elektronski zdravstveni karton i centralnu evidenciju materijalnih resursa u zdravstvu	Delimično rešeno	Siva knjiga 14	2022.	Zdravstvo
149	Proširiti pojednostavljenu prijavu sezonskih radnika	Delimično rešeno	Siva knjiga 14	2022.	Rad
150	Ukinuti PDV registraciju stranih kompanija koje proizvode ne prometuju u Srbiji	Rešeno	Siva knjiga 14	2022.	Finansije
151	Optimizovati proceduru registracije polovnih motornih vozila za fizička lica	Rešeno	Siva knjiga 14	2022.	Finansije
152	Uspostaviti telo nadležno za pitanja upravljanja hemikalijama	Rešeno	Siva knjiga 14	2022.	Životna sredina
153	Proširiti obuhvat fiskalizacije i obaveštavanje građana	Rešeno	Siva knjiga 14	2022.	Finansije
154	Precizirati uslove za dobijanje statusa inovacione organizacije	Rešeno	Siva knjiga 14	2022.	Nauka
155	Urediti rad za stranog poslodavca i njegov poreski tretman	Rešeno	Siva knjiga 14	2022.	Finansije
156	Uvesti dodatne kriterijume osim najniže cene kod javnih nabavki	Rešeno	Siva knjiga 15	2023.	Finansije
157	Uvesti zelene javne nabavke	Rešeno	Siva knjiga 15	2023.	Finansije
158	Podstaci socijalne javne nabavke	Rešeno	Siva knjiga 15	2023.	Finansije
159	Uvesti sistem e-Bolovanja	Delimično rešeno	Siva knjiga 15	2023.	Zdravstvo
160	Ukinuti naknadu za konverziju prava korišćenja u pravo svojine	Rešeno	Siva knjiga 15	2023.	Građevinarstvo
161	Ukinuti parafiskalne namete u postupcima pribavljanja uslova za projektovanje i priključenje	Rešeno	Siva knjiga 15	2023.	Građevinarstvo
162	Pojednostaviti proceduru postavljanja punjača za električna vozila	Delimično rešeno	Siva knjiga 15	2023.	Građevinarstvo
163	Uvesti elektronski registar poljoprivrednih gazdinstava i podsticaja (e-Agrar)	Rešeno	Siva knjiga 15	2023.	Poljoprivreda
164	Omogućiti punu primenu elektronske dostave u procedurama javne uprave	Rešeno	Siva knjiga 15	2023.	Telekomunikacije
165	Izmeniti sistem procene uticaja baznih stanica mobilne telefonije na životnu sredinu	Delimično rešeno	Siva knjiga 15	2023.	Životna sredina
166	Podržati kupce-proizvođače u energetske tranziciji na zelene izvore	Delimično rešeno	Siva knjiga 15	2023.	Finansije
167	Omogućiti držanje dokumentacije u digitalnom formatu na gradilištu	Rešeno	Siva knjiga 15	2023.	Građevinarstvo
168	Smanjiti administrativno i finansijsko opterećenje pčelara	Delimično rešeno	Siva knjiga 16	2024.	Poljoprivreda
169	Podržati kupce-proizvođače u energetske tranziciji na zelene izvore	Delimično rešeno	Siva knjiga 16	2024.	Energetika

ANEKS 2: O NALED-u

Jedinstvena javno-privatna asocijacija i think-tank koji čini razliku

Nacionalna alijansa za lokalni ekonomski razvoj (NALED) je nezavisno, neprofitno i nestranačko udruženje koje se zalaže za bolje uslove poslovanja u Srbiji i regionu. NALED okuplja više od 330 kompanija, lokalnih samouprava i institucija, nevladinih organizacija, fakulteta i instituta, a zajedno sa članstvom iz civilnog sektora i lokalnim udruženjima predstavlja još 22.000 preduzetnika i malih privrednika iz naše zemlje. Uz tim od 100 angažovanih stručnjaka, NALED pokreće promene i podržava reforme kako bi privreda lakše poslovala, država efikasnije radila, a građani bolje živeli. Od kada je osnovan 2006. godine, NALED je sproveo preko 250 razvojnih projekata uz podršku međunarodnih partnera i privatnih donatora.

Platforma za javno-privatni dijalog i monitoring reformi

NALED je lider u promociji javno-privatnog dijaloga i jedan od ključnih sagovornika institucija u definisanju reformskih prioriteta i zakonskih rešenja zasnovanih na analizama i istraživanjima. Osnivač je Ekonomskog kokusa u Parlamentu. Učestvovao je u više od 140 radnih grupa Vlade za izradu propisa i državnih strategija značajnih za suzbijanje sive ekonomije, unapređenje konkurentnosti, razvoj elektronske uprave, digitalizaciju zdravstva, podsticanje inovacija i preduzetništva. Kroz Nacionalni konvent za EU, monitoring alate i godišnje publikacije kao što su Regulatorni indeks Srbije i Siva knjiga, NALED aktivno doprinosi unapređenju poslovnog okruženja i evropskim integracijama. Kao osnivač i sekretarijat CORE Partnerstva za konkurentan region, NALED radi na jačanju ekonomske saradnje i razmene najboljih praksi među ekonomijama Zapadnog Balkana.

Katalizator promena od ideje do realizacije

Kroz izradu pravnih i ekonomskih analiza, fasilitaciju javno-privatnog dijaloga, stručnu podršku u izradi propisa i strategija, razvoj softvera, organizaciju obuka za primenu propisa i kampanja za jačanje svesti, NALED je dao važan doprinos u osmišljavanju i sprovođenju ključnih reformi za bolje uslove poslovanja.

Kompanije i MSPP

A1 Srbija ★★★★★	www.a1.rs	Glovo ★★★★★	www.glovoapp.com
Acibadem Bel Medic ★★★★★	www.acibadembelmedic.rs	Gomex ★★★★★	www.gomex.rs
Addiko Bank ★★★★★	www.addiko.rs	Gorenje ★★★★★	www.gorenje.rs
Advokatska kancelarija Stanković ★★★★★	www.stankovicandpartners.com	Gradjevinar ★★★★★	www.gradjevinar.rs
Advokatsko Društvo Vuković i Partneri ★★★★★	www.vp.rs	Grawe osiguranje ★★★★★	www.grawe.rs
Agri Business Partner ★★★★★	www.abp.rs	Halifax Consulting ★★★★★	halifax-translation.com
AIGO ★★★★★	www.aigo.rs	Heineken Srbija ★★★★★	www.heineken.com/rs
AikBank ★★★★★	www.aikbanka.rs	Heliant ★★★★★	www.heliant.rs
Al Dahra ★★★★★	www.aldahra.com	Huawei Technologies ★★★★★	www.huawei.com
Aleksandar Gradnja ★★★★★	www.aleksandar-group.rs	Hyatt Regency Belgrade ★★★★★	www.hyattregencybeograd.rs
Algotech ★★★★★	www.algotech.rs	IBM ★★★★★	www.ibm.com
ALTA banka ★★★★★	www.altabanka.rs	Igmako Smart Solution ★★★★★	www.igmako.com
Amicus SRB - Swixx BioPharma ★★★★★	www.swixxbiopharma.com	Imperial Tobacco SCG ★★★★★	www.imperial-tobacco.com
AOFI ★★★★★	www.aofi.rs	Inos Balkan ★★★★★	www.inosbalkan.com
Apatinska pivara ★★★★★	www.apatinskapivara.rs	Inpharm Co ★★★★★	www.inpharm.rs
Aroma Market ★★★★★	www.aromamarket.me	Inspira grupa ★★★★★	www.inspiragrupa.com
ASEE ★★★★★	see.aseco.com	Intelli ★★★★★	www.intelli.rs
AsterFarm ★★★★★	www.drmaxpharma.com	Intracom Telecom ★★★★★	www.intracom-telecom.com
Astra Zeneca ★★★★★	www.astrazeneca.com	Ipsos ★★★★★	www.ipsos.com/sr-rs
Atlantic Grupa ★★★★★	www.atlanticgrupa.com	IQVIA ★★★★★	www.iqvia.com
AVE Media ★★★★★	www.ave.rs	JAF ★★★★★	www.jaf.rs
Avista Oil ★★★★★	www.avista-oil.rs	JT International ★★★★★	www.jti.com
Ball Packaging ★★★★★	www.ball.com	Jugo-Kaolin ★★★★★	www.jugokaolin.rs
Bambi ★★★★★	www.bambi.rs	Karanović & Partners ★★★★★	www.karanovicpartners.com
Banca Intesa ★★★★★	www.bancaintesa.rs	Kite ★★★★★	www.kitedoo.rs
Beko Balkans ★★★★★	www.beko.com/rs-sr	Knjaz Miloš ★★★★★	www.knjaz.co.rs
British American Tobacco ★★★★★	www.bat.com	Knjiški moljac ★★★★★	www.knjiskimoljac.rs
Bus Logic ★★★★★	www.buslogic.net	Konstruktor ★★★★★	www.konstruktorgrupa.com
Carlsberg Srbija ★★★★★	www.carlsbergsrbija.rs	KPMG ★★★★★	www.kpmg.rs
Carnex ★★★★★	www.carnex.rs	Labena ★★★★★	www.labena.rs
Cash Back IMO ★★★★★	www.refundacijapdv.com	Lafarge ★★★★★	www.lafarge.rs
CETIN ★★★★★	www.cetin.rs	Leco Cosmetics ★★★★★	www.leco.rs
Cisco Srbija ★★★★★	www.cisco.com	LG Electronics ★★★★★	www.lg.com/rs
Coca-Cola Company ★★★★★	www.coca-cola.rs	Lidl Srbija ★★★★★	www.lidl.rs
Coca-Cola HBC Srbija ★★★★★	www.coca-cola.rs	Linde Gas Srbija ★★★★★	www.linde.rs
Coming ★★★★★	www.coming.rs	LN Gradnja ★★★★★	n/a
Comtrade Distribution ★★★★★	www.comtradedistribution.com	Logik ★★★★★	www.logik.rs
Comtrade SI ★★★★★	www.comtradegroup.com	Luka Beograd ★★★★★	www.lukabeograd.com
Crveno ★★★★★	www.crveno.rs	Manpower ★★★★★	manpower.rs
Cvetković, Skoko & Jovičić ★★★★★	www.cplaw.rs	Marbo Product ★★★★★	www.pepsico.rs
CWPR Services ★★★★★	www.cwp.global	Mastercard ★★★★★	www.mastercard.rs
Delhaize Serbia ★★★★★	www.maxi.rs	Medigroup SEE ★★★★★	medigroup.rs
Deloitte ★★★★★	www.deloitte.com	Mercator-S ★★★★★	www.mercatorcentar.rs
Delta Motors ★★★★★	www.bmw.rs	Merck ★★★★★	www.merck.rs
Dijamant ★★★★★	www.dijamant.rs	Merck, Sharp & Dohme ★★★★★	www.msd.rs
DM drogerie markt ★★★★★	www.dm.rs	Messer Tehnogas ★★★★★	www.messer.rs
Dr. Oetker ★★★★★	www.oetker.rs	Metalfer Group ★★★★★	www.metalfer.net
Dunav osiguranje ★★★★★	www.dunav.com	Metro Cash&Carry ★★★★★	www.metro.rs
Ekostar Pak ★★★★★	www.ekostarpak.rs	Metropol Palace ★★★★★	www.metropolpalace.com
Elnos Srbija ★★★★★	www.elnosgroup.com	Microsoft Software ★★★★★	www.microsoft.com
Erste banka ★★★★★	www.erstebank.rs	MIND ★★★★★	www.mind.rs
Eso Tron ★★★★★	www.esotron.rs	MK Group ★★★★★	www.mkgroup.rs
Euro Lithium Balkan ★★★★★	www.eurolithium.rs	MNP Advisory ★★★★★	www.mnp.rs
European Investment Bank ★★★★★	www.eib.org	Moj Kiosk Group ★★★★★	www.mojkioskstampa.rs
Eviden ★★★★★	www.atos.net/sr/srbija	MOL Serbia ★★★★★	www.molserbia.rs
Fabrika dečje hrane ★★★★★	www.babyfoodfactory.com	Moravacem ★★★★★	www.moravacem.rs
Farmalogist ★★★★★	www.farmalogist.rs	Nanoinspekt ★★★★★	www.nanoinspekt.rs
Galenika ★★★★★	www.galenika.rs	Nectar ★★★★★	www.nectar.rs
Gigatron ★★★★★	www.gigatron.rs	Nelt Co ★★★★★	www.nelt.com

Neoplanta ★★ ★	www.neoplanta.rs
Nestlé ★★ ★	www.nestle.rs
NetSeT ★★ ★	www.netsetglobal.rs
Networking Team ★★	www.networking-team.rs
New Media Team ★★	www.newmediateam.rs
NIS ★★ ★★	www.nis.rs
Nites ★★ ★	www.nites.eu
NLB Komercijalna banka ★★ ★	www.nlbkb.rs
Novo Nordisk Pharma ★★ ★	www.novonordisk.rs
NTT DATA ★★ ★	www.nttdata.com
OSA Računarski inženjering ★★ ★	www.osa.rs
OTP banka ★★ ★	www.otpbanka.rs
Panteon plus ★★ ★	www.panteongroup.rs
Pertini Toys ★★ ★	www.pertinitoys.com
Perutnina Ptuj-Topiko ★★ ★	www.perutnina.rs
Petrohemija ★★ ★	www.hip-petrohemija.rs
Pfizer ★★ ★	www.pfizer.rs
Philip Morris ★★ ★★ ★	www.pmi.com
Phoenix Pharma ★★ ★	www.phoenixpharma.rs
PIA Digital ★★	www.pia-ds.com
Plastik Gogić ★★ ★	www.plastikgogic.rs
Pošta Srbije ★★ ★	www.posta.rs
ProCredit Bank ★★ ★	www.procreditbank.rs
PS Legal ★★	www.pslegal.rs
Pulsec ★★ ★	www.pulsec.com
PwC Srbija ★★ ★★ ★	www.pwc.rs
PWW Niš ★★	www.porr.rs
Represent Communications ★★	www.represent.rs
Rio Sava Exploration ★★ ★★	www.riotintosrbia.com
Roche ★★ ★	www.rochesrbija.rs
Roglic Company ★★ ★	www.roglic.rs
Rudnik Contango ★★ ★	www.contango.rs
Saga ★★ ★	www.saga.rs

SAP West Balkans ★★ ★★	www.sap.com/westbalkans
Schneider Electric DMS ★★ ★	www.schneider-electric-dms.com
Sekopak ★★ ★	www.sekopak.com
Serbian Business Systems ★★ ★	www.sbs.rs
Servier ★★ ★	www.servier.rs
Set Šabac ★★ ★	www.set.rs
Siemens ★★ ★	new.siemens.com/rs
Silbo ★★ ★	www.silbo.rs
Slobodna zona Pirot ★★	www.freezonepirot.com
SP Laboratorija ★★ ★	www.splaboratorija.rs
Star Import ★★ ★	www.mercedes-benz.rs
Star Master ★★ ★	www.starmaster.rs
Steel Impex ★★ ★	www.steelimpex.rs
Takeda ★★ ★	www.takeda.com/sr-rs
Tasić&Partners ★★	www.tasiclaw.com
TeleGroup ★★ ★	www.telegroup-ltd.com
Telekom Srbija ★★ ★★	www.mts.rs
TENET Advisors ★★ ★	www.tenetcons.com/country/serbia/
Teslawind ★★ ★	www.teslawind.rs
Tetra Pak ★★ ★	www.tetrapak.com
Tigar Tyres ★★ ★	www.michelin.rs
Titan Cementara ★★	www.titan.rs
Triglav osiguranje ★★ ★	www.triglav.rs
UniCredit Bank ★★ ★★	www.unicreditbank.rs
Uniq ★★ ★	www.uniq.rs
Visa ★★ ★	www.rs.visa.com
Windvision Development ★★ ★	www.windvision.com
Yandex IT Center ★★ ★★ ★	yandex.com
Yettel ★★ ★	www.yettel.rs
Yettel Bank ★★ ★	www.yettelbank.rs
Zdravlje Leskovac ★★ ★	www.zdravlje.co.rs
Zlatiborac ★★ ★	www.zlatiborac.com
Zumtobel group ★★ ★	www.zumtobel.com

Lokalne samouprave i institucije

Akreditaciono telo Srbije ★★ ★★	www.ats.rs
Aleksandrovac ★★	www.aleksandrovac.rs
Aleksinac ★★	www.aleksinac.org
Apatin ★★	www.soapatin.org
APR ★★ ★	www.apr.gov.rs
Arilje ★★	www.arilje.org.rs
Babušnica ★★	www.babusnica.rs
Bačka Topola ★★	www.btopola.org.rs
Barajevo ★★	www.barajevo.org.rs
Batočina ★★	www.sobatocina.org.rs
Bela Palanka ★★	www.belapalanka.org.rs
Blace ★★	www.blace.org.rs
Bogatić ★★	www.bogatic.rs
Bojnik ★★	www.bojnik.rs
Boljevac ★★	www.boljevac.org.rs
Bor ★★ ★	www.bor.rs
Bosilegrad ★★	www.bosilegrad.org
Bujanovac ★★	www.bujanovac.rs
Čačak ★★ ★	www.cacak.org.rs
Čajetina ★★	www.cajetina.org.rs
Čičevac ★★	www.cicevac.rs
Čuprija ★★ ★	www.cuprija.rs
Despotovac ★★	www.despotovac.rs
Dimitrovgrad ★★	www.dimitrovgrad.rs

Golubac ★★	www.golubac.org.rs
Gornji Milanovac ★★	www.gornjimilanovac.rs
Ivanjica ★★	www.ivanjica.rs
Kanjiza ★★	www.kanjiza.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
Kuršumlija ★★	www.kursumlija.org
Lajkovac ★★	www.lajkovac.org.rs
Lapovo ★★	www.lapovo.ls.gov.rs
Lazarevac ★★	www.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 Zvornik ★★	www.malizvornik.rs
Malo Crniće ★★	opstinamalocrnice.rs

Medveđa ★★	www.medvedja.org.rs
Merošina ★★	www.merosina.org.rs
Mionica ★★★★★	www.mionica.rs
Negotin ★★	www.negotin.rs
Niš ★★★★★	www.ni.rs
Nova Varoš ★★	www.novavaros.rs
Novi Pazar ★★	www.novipazar.org.rs
Paraćin ★★★★★	www.pacin.rs
Petrovac na Mlavi ★★	www.petrovacnamlavi.rs
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.ls.gov.rs
Rekovac ★★	www.rekovac.rs
Šabac ★★★★★	www.sabac.org
Senta ★★	www.zenta-senta.co.rs
Sjenica ★★	www.sjenica.rs
Smederevo ★★	www.smederevo.org.rs

Smederevska Palanka ★★★★★	www.smederevskapalanka.rs
Sokobanja ★★	www.opstinasokobanja.com
Stari grad ★★★★★	www.starigrad.org.rs
Subotica ★★★★★	www.subotica.rs
Surdulica ★★	www.surdulica.org
Svrljig ★★	www.svrlijig.rs
Trgoviste ★★	www.trgoviste.rs
Trstenik ★★	www.trstenik.rs
Tutin ★★	www.tutin.rs
Užice ★★★★★	uzice.rs
Valjevo ★★	www.valjevo.org.rs
Varvarin ★★	www.varvarin.ls.gov.rs
Veliko Gradište ★★	www.velikogradiste.rs
Vladičin Han ★★	www.vladicinhan.org.rs
Vladimirci ★★	www.vladimirci.org.rs
Vlasotince ★★	www.vlasotince.org.rs
Vranje ★★★★★	www.vranje.org.rs
Vrnjačka Banja ★★★★★	vrnjackabanja.gov.rs
Zabari ★★	www.zabari.org.rs
Žagubica ★★	www.zagubica.org.rs
Zaječar ★★	www.zajecar.info
Zemun ★★	www.zemun.rs
Žitorađa ★★	www.zitoradja.org
Zvezdara ★★	www.zvezdara.com

Udruženja i komore

ACES ★★	www.aces.rs
AMSS ★★	www.amss.org.rs
ASAP ★★	www.asap.org.rs
BIC KG ★★	www.bickg.rs
BIRN Srbija ★★	www.birmsrbija.rs
ENECA ★★	www.eneca.org.rs
Etno mreža ★★	www.etnomreza.rs
Fondacija PEKSIM ★★	www.peximfoundation.org
Javnobeležnička komora Srbije ★★	www.beleznik.org
Klaster nekretnine ★★	www.klasternekretnine.rs
Komora javnih izvršitelja ★★	www.komoraizvršitelja.rs
Komora zdravstvenih ustanova Srbije ★★	www.komorazus.org.rs

Poslovno udruženje Međunarodni transport ★★	www.pumedtrans.com
Poslovno udruženje UVRA ★	www.uvra.net
Privredna komora Pirot ★★	www.komorapirot.com
Propulsion ★★	propulsion.one
RATEL ★★	www.ratel.rs
Smart Kolektiv ★★	www.smartkolektiv.org
SPOS ★★	www.spos.info
Stomatološka komora ★★	www.stomkoms.org.rs
Udruženje Autoservisi Srbije ★★	www.autoservisrsbije.rs
Udruženje reciklera ★★	www.reciklerisrbije.com
UOOOG Golija ★★	n/a
ZREPOK ★★	www.zrepok.rs

Fakulteti i NIO

Beogradski univerzitet ★	www.bg.ac.rs
Educons ★	www.educons.edu.rs
Ekonomski fakultet u Subotici ★	www.ef.uns.ac.rs
Ekonomski fakultet Univerziteta u Nišu ★	www.eknfak.ni.ac.rs
Elektrotehnički fakultet ★	www.etf.bg.ac.rs
Fakultet bezbednosti ★	www.fb.bg.ac.rs
Fakultet inženjerskih nauka Kragujevac ★	www.mfkg.rs
Fakultet organizacionih nauka ★	www.fon.bg.ac.rs
Fakultet političkih nauka ★	www.fpn.bg.ac.rs
Fakultet tehničkih nauka u Čačku ★	www.ftn.kg.ac.rs
Fakultet tehničkih nauka u Novom Sadu ★	www.ftn.uns.ac.rs
Fakultet za medije i komunikacije ★	www.fmk.singidunum.ac.rs
FEFA Fakultet ★	www.fefa.edu.rs
Futura fakultet ★	www.futura.edu.rs
Geografski fakultet ★	www.gef.bg.ac.rs

Hemijski fakultet ★	www.chem.bg.ac.rs
INMES ★	www.inmes.rs
Institut za primenu nuklearne energije - INEP ★★★★★	inep.co.rs
Istraživačka stanica Petnica ★	www.petnica.rs
Mašinski fakultet ★	www.mas.bg.ac.rs
Naučno-tehnološki park Niš ★★★★★	https://ntp.rs
Naučno-tehnološki park Novi Sad ★★	www.ntpn.rs
Poljoprivredni fakultet Novi Sad ★	www.polj.uns.ac.rs
Poljoprivredni fakultet u Beogradu ★	www.agrif.bg.ac.rs
Pravni fakultet ★	www.ius.bg.ac.rs
Singidunum ★	www.singidunum.ac.rs
Tehnički fakultet Mihajlo Pupin ★	www.tfzr.uns.ac.rs
Tehnološko-metalurški fakultet ★	www.tmf.bg.ac.rs
Univerzitet u Kragujevcu ★	www.kg.ac.rs

IZDAVAČ:
NALED

ZA IZDAVAČA:
Violeta Jovanović

UREDNIČE IZDANJA:
Jelena Bojović
Milica Stefanović

NAUČNO VEĆE:
Dušan Vujović †
Goran Pitić
Branko Radulović

PRIPREMA SADRŽAJA:
Izvršna kancelarija

PRELOM I PRIPREMA:
Zoran Zarković PR (www.33K.rs)

ŠTAMPA:
BIROGRAF COMP doo,
Beograd

TIRAŽ:
500

Beograd, maj 2025.
www.naled.rs

LISTA KONTRIBUTORA ZA 2025.

- KPMG
- A1
- CETIN
- Yettel
- Kontrol sistem
- SP laboratorija
- MetalFer
- MNP Advisory
- Udruženje Autoservisi Srbije
- Telekom Srbija
- FON
- Sekopak
- MNPA Advisory
- Apatinska pivara

CIP - Katalogizacija u publikaciji
Народна библиотека Србије, Београд

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