

# BELA

Predlozi za poboljšanje poslovnog okruženja u Srbiji

# KNJIGA

## 2020



**Foreign Investors Council**



SAVET STRANIH INVESTITORA

# BELA KNJIGA

Predlozi za poboljšanje  
poslovnog okruženja u Srbiji

**Redaktori:**

Prof. Miroљjub Labus  
i Savet stranih investitora

**2020**

Belu knjigu takođe **možete da preuzmete** sa

[www.fic.org.rs/whitebook2020.html](http://www.fic.org.rs/whitebook2020.html)

#### **Obaveštenje o autorskom pravu**

Autorsko pravo © 2020 Savet stranih investitora, Gospodar Jevremova 47, 11000 Beograd, Srbija. Sva prava zadržana.

Ovim se daje dozvola za korišćenje, kopiranje i distribuciju sadržaja ovog dokumenta na bilo kom medijumu i bez naknade, tantijeme i zvaničnog zahteva upućenog Upravnom odboru Saveta stranih investitora, pod uslovom da kopije nisu napravljene ili distribuirane u cilju ostvarivanja dobiti i da se autorska prava Saveta stranih investitora priznaju, uz navođenje datog izvora.

Savet stranih investitora ne jamči, ne garantuje, niti podnosi žalbu u vezi sa aktuelnošću, tačnošću, pouzdanošću ili bilo kojim drugim aspektom vezanim za ovaj dokument. Savet stranih investitora ni pod kakvim uslovima ne može biti odgovoran za bilo kakvu direktnu, indirektnu, posebnu, slučajnu ili posledičnu štetu, ili za bilo kakvu naknadu štete koja bi proistekla iz ili u vezi sa korišćenjem ovog dokumenta, po bilo kojoj teoriji odgovornosti, čak i ako je obavešten o mogućnostima takve naknade štete.

# SADRŽAJ

Predgovor.....	1
Predgovor EU .....	2
Uticaj pandemije COVID-19 na privredu Srbije .....	4
Savet stranih investitora – pregled .....	8
Manifest društveno odgovornog poslovanja .....	11
Investiciona i poslovna klima.....	13

## STUBOVI RAZVOJA

<b>Infrastruktura .....</b>	<b>22</b>
Transport.....	22
Energetski sektor .....	25
Telekomunikacije.....	28
Digitalizacija i elektronsko poslovanje.....	33
<b>Nekretnine i izgradnja .....</b>	<b>38</b>
Građevinsko zemljište i izgradnja.....	38
Hipoteke i finansijski lizing nekretnina.....	42
Katastarski postupak.....	44
Restitucija.....	47
<b>Radna snaga .....</b>	<b>49</b>
Radnopravni propisi .....	49
Zakon o radu.....	49
Zakon o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju osoba sa invaliditetom .....	58
Rad stranaca .....	59
Upućivanje zaposlenih na privremeni rad u inostranstvo.....	61
Iznajmljivanje radne snage.....	63
Ljudski kapital .....	65
Dualno srednje stručno obrazovanje.....	66

## PRAVNI OKVIR

Zakon o privrednim društvima .....	70
Trendovi na tržištu kapitala .....	73
Sudski postupci .....	75
Arbitražni postupci.....	78
Zakon o stečaju .....	80

Intelektualna svojina .....	84
Zaštita konkurencije .....	87
Pravo konkurencije .....	87
Državna pomoć .....	91
Zaštita potrošača i zaštita korisnika finansijskih usluga .....	93
Zaštita potrošača .....	93
Zaštita korisnika finansijskih usluga .....	94
Javne nabavke .....	99
Javno-privatno partnerstvo .....	103
Trgovina .....	106
Borba protiv nedozvoljene trgovine i inspeksijski nadzor .....	108
Carine .....	110
Platne usluge .....	113
Problematicni krediti .....	115
Devizno poslovanje .....	117
Sprečavanje pranja novca i finansiranja terorizma .....	121
Zakon o centralnoj evidenciji stvarnih vlasnika .....	123
Zakon o zaštiti podataka o ličnosti .....	125
Zakon o centralnoj evidenciji privremenih ograničenja prava .....	130
Zakon o zaštiti uzbunjivača .....	132
Zakon o javnom beležništvu .....	134
Porezi .....	136
A. Porez na dobit pravnih lica .....	136
B. Porez na dohodak građana .....	140
C. Porez na dodatu vrednost .....	143
D. Porez na imovinu .....	147
E. Poreski postupak .....	149
F. Najnovije tendencije u srpskom poreskom sistemu (parafiskalni nameti) .....	153
Propisi u oblasti zaštite životne sredine .....	156
<b>SPECIFIČNO ZA ODREĐENI SEKTOR</b>	
Hrana i poljoprivreda .....	160
A. Bezbednost hrane .....	160
1. Zakon o bezbednosti hrane .....	160
2. Sanitarna i fitosanitarna inspekcija .....	163

3. Kontrola kvaliteta, deklarisanje prehrambenih proizvoda, nutritivne i zdravstvene isprave .....	164
B. Stočarstvo .....	167
<b>Sektor osiguranja.....</b>	<b>169</b>
Osvrt na tržište osiguranja .....	169
Osiguravajuće pokriće prirodnih katastrofa/ elementarnih nepogoda .....	170
Zakon o porezu na dohodak građana.....	171
Tržište autoosiguranja .....	171
Zakon o osiguranju.....	172
Novi zakon o sprečavanju pranja novca i finansiranju terorizma.....	173
<b>Lizing .....</b>	<b>175</b>
<b>Industrija nafte, derivata nafte i gasa .....</b>	<b>180</b>
<b>Farmaceutska industrija .....</b>	<b>183</b>
<b>Industrija privatnog obezbeđenja.....</b>	<b>189</b>
<b>Članovi saveta.....</b>	<b>193</b>
<b>Zasluge .....</b>	<b>201</b>





# PREDGOVOR

Dragi čitaoci,

Pred vama je najnovije izdanje „Bele knjige“ Saveta stranih investitora, najmerodavnije i najsavremenije publikacije za unapređenje poslovnog okruženja u Srbiji. Savet danas čini više od 120 kompanija članica sa više od 100.000 zaposlenih i ulaganjem većim od 36 milijardi evra. Naša misija je da aktivno promoviramo i unapređujemo predvidivo, konkurentno i održivo poslovno okruženje, za dobrobit svih.

Ipak, ne postoji tema o kojoj možemo da govorimo u ovom trenutku, a da se ne osvrnemo na mesece za nama. Siguran sam da početkom 2020. godine, kada je naš tim intenzivno i užurbano radio na pripremi ovogodišnjih preporuka, niko nije mogao ni da zamisli pred kakvom krizom i izazovom će se celokupno društvo ubrzo naći, što nas je nateralo da se suočimo sa stvarnošću i promenimo način na koji smo do tada živeli i poslovali.

Ništa više nije isto, pa tako ni ovogodišnje izdanje „Bele knjige“. Zajedničkim snagama sumirali smo sve aspekte i posledice krize. Čvrsto verujemo da je to u ovom trenutku pravi pristup. Želimo da i dalje budemo pokretač poslovnog sektora i podržimo ekonomski oporavak zemlje, koristeći svoje znanje i ekspertizu pri izradi konkretnih predloga za rešavanje gorućih pitanja.

Naša analiza obuhvata oblasti koje vidimo kao prioritete. To su porezi, rad, inspekcija i bezbednost hrane, infrastruktura i nekretnine, zdravlje, stečaj i devizno poslovanje, sa digitalizacijom i e-trgovinom kao ovogodišnjim prioritetima. U poslednjih nekoliko meseci, postalo je jasno da digitalizacija nije samo puka fraza već stvarna potreba društva i da na nju treba da gledamo kao na priliku, a ne pretnju. Tu priliku Srbija treba da iskoristi i unapredi svoju konkurentnost, ne samo u e-upravi, već i u privatnom sektoru. Poboljšanja u navedenim oblastima imaju višestruke

pozitivne efekte na privredu i učiniće zemlju privlačnijim mestom za strane investitore.

Ovogodišnje izdanje sadrži prikaz kako je COVID-19 uticao na sve relevantne regulatorne oblasti, umesto ranijeg sistema ocenjivanja, koji inače služi da se prati napredak u definisanim oblastima.

Svesni smo izazova sa kojima se suočava Vlada Republike Srbije i zato smo pružili i nastavićemo da pružamo pomoć u prevazilaženju krize, koristeći svoju ekspertizu. Međutim, uprkos trenutnoj situaciji, naša očekivanja ostaju ista: dalje ubrzanje reformi, odnosno, nastavak i ubrzanje pregovora o članstvu sa EU, zajedno sa radom na održivoj fiskalnoj konsolidaciji i unapređenju u sprovođenju zakona. Naša uloga je da neprestano ukazujemo na ono što mora da se uradi kako bi Srbija postala bolje mesto za sve, bez obzira na okolnosti.

Naš tim vidi umeren, ali stabilan napredak Srbije u poboljšanju poslovne klime. Zato će rad Radne grupe za Belu knjigu, koju su posebno formirali Savet i Vlada 2017. godine radi što bolje primene preporuka, biti toliko važan u narednoj godini. Pozdravljamo spremnost Vlade da saraduje sa nama i razume potrebe poslovne zajednice i očekujemo da nova Vlada nastavi u istom pravcu.

Uveravam vas da će u ovim izazovnim vremenima kompanije članice Saveta nastaviti da budu motor koji pokreće srpsku privredu, donoseći investicije i radna mesta, nove tehnologije i znanja, i da će i dalje razvijati saradnju sa lokalnim malim i srednjim preduzećima i dobavljačima. Svi moramo da radimo zajednički na izgradnji što boljeg okruženja sa funkcionalnom državom, konkretnim poslovanjem i višim životnim standardom za građane. Sada je, više nego ikada, ključno da poslovna zajednica bude jedinstvena i nastavi otvoreni dijalog sa Vladom, što će imati višestruke pozitivne efekte na živote svih nas u kriznom vremenu u kom se nalazimo.

Čuvajte svoje zdravlje.

**Majk Mišel**  
Predsednik Saveta

# PREDGOVOR EU

Poštovani čitače,

Privilegija je što mogu da dam predgovor po treći put za godišnje izdanje Bele knjige Saveta stranih investitora (FIC), sada u izdanju iz 2020. godine.

Drago mi je što vidim da je naporni rad Saveta stranih investitora rezultirao još jednom Belom knjigom, naročito imajući u vidu da su se protekli meseci pokazali kao sve, samo ne poslovanje na uobičajen način. Od svog osnivanja 2002. godine, Savet stranih investitora nastavlja da zadivljuje. Njegov članstvo je poraslo sa 14 na više od 120 kompanija, uključujući brojna preduzeća Evropske unije koja predstavljaju skoro 70% svih inostranih direktnih investicija u Srbiji. Zahvaljujući Savetu stranih investitora i njegovim članovima, Evropska unija prima vredne informacije o prilikama i izazovima s kojima se suočavaju preduzeća koja posluju u Srbiji.

2020. godina je teška - kako za preduzeća, tako i za građane. Pandemija nas je primorala da promenimo stare navike i prilagodimo se novim okolnostima u potrazi za novom normalom. Dok se preduzeća trude da se nose sa novom realnošću, pandemija je pojačala potrebu za dobrim funkcionisanjem i predvidljivom poslovnom klimom za ekonomski rast i stabilnost.

Naspram ovakve situacije, rad Saveta stranih investitora i preporuke predstavljene u ovogodišnjoj Beloj knjizi možda su čak i vrednije nego prethodnih godina.

Bela knjiga, kao jedna od vodećih inicijativa Saveta stranih investitora, ostaje jedinstvena platforma za dijalog između vlasti i privatnog sektora, kao i korisno sredstvo za domaće i inostrane investitore.

Zasnovana na konkretnim iskustvima na terenu, od posebne je vrednosti u preciziranju vladi i institucijama gde da se usredsrede kada rade na boljem poslovnom okruženju u Srbiji.

To je poednako važan dokument i za Evropsku uniju takođe. Podržava kontinuirano procenjivanje i praćenje poslovne i investicione klime u Srbiji. Pruža koristan uvid u pripremu godišnjeg izveštaja Evropske komisije 2020. - koji je upravo objavljen i podeljen sa Vladom Srbije i zainteresovanim akterima - pružajući sveobuhvatnu procenu u svim sektorima.

Bela knjiga dopunjuje Godišnji izveštaj Evropske komisije - dokument koji pomaže Vladi da se usredsredi na

reforme integracije u EU. Ovaj cilj deli i Savet stranih investitora. I Godišnji izveštaj i Bela knjiga potvrđuju da mnoge već preduzete reforme idu u dobrom smeru ka integraciji u EU.

Kroz prošle reforme, Srbija je postigla veoma dobre rezultate u rešavanju dugotrajnih sistemskih slabosti: makroekonomske stabilnosti, stabilne inflacije i povećanja nivoa zaposlenosti, da pomenemo samo neke. Kao rezultat, tokom poslednjih deset godina, strane direktne investicije povećale su se za oko 30%, a trgovinski tokovi su se više nego udvostručili. Nažalost, tekuća kriza primorala je deo ovog napretka da se povuče nekoliko koraka unazad. Međutim, važno je prepoznati da bi bez reformi proteklih godina ekonomske posledice pandemije u Srbiji bile još teže. Zahvaljujući svom radu urađenom tokom proteklih godina, negativni uticaj na ekonomiju Srbije zadržan je na nivoima kojima se može upravljati. Zahvaljujući prošlim reformama, Srbija ostaje atraktivna investiciona destinacija i trgovinski tokovi se već ubrzavaju uprkos kontinuiranoj neizvesnosti. Mere koje je Vlada preduzela, poput dva paketa ekonomskog oporavka od 5,1 milijarde i 560 miliona evra, kao i pomoć specifična za MSP i sektor, tokom ove neviđene krize takođe su igrale važnu ulogu u ovom oporavku koji je još uvek u toku.

Reforme članstva u EU pomažu preduzećima i građanima da se zaštite od oštine pandemije COVID-19 i da se ekonomija brzo i snažno oporavi.

Proces reformi mora da se nastavi. Pošto smo sada usred zdravstvene krize sa jakim i negativnim uticajem na socio-ekonomsko tkivo našeg društva, dobre i održive reforme koje nisu samo kratkoročna rešenja za privremene probleme, već reforme koje rade i za budućnost, sledeću krizu, za klimu i buduća pokolenja postale su bitnije nego možda ikada ranije. Stoga je važno za sve relevantne učesnike, Vladu naročito, da rade na ključnim preporukama iznesenim u Beloj knjizi 2020.

Da iznesemo nekoliko primera:

Prvo i najvažnije, u oblasti vladavine zakona - borba protiv korupcije, veća transparentnost, nezavisan i efikasan pravosudni sistem, izvršenje ugovora - sve od ključne važnosti za predvidljivu poslovnu i investicionu klimu koja utire put institucionalnom poverenju i stabilnom ekonomskom rastu.

Drugo, hitno je potrebna povećana transparentnost u oblasti državne pomoći, javnih nabavki i bilateralnih međunarodnih sporazuma. Pored toga, uloga javnih konsultacija u procesu donošenja zakona je presudna. Treba konsultovati preduzeća u otvorenom, inkluzivnom i transparentnom procesu u inicijativama koje na njih utiču - uprkos izvesnim poboljšanjima, napori moraju da se nastave.

Preostale slabosti takođe treba rešiti u okviru fiskalnog upravljanja, javne uprave i poreske uprave, kao i uloge države u ekonomiji.

Takođe su potrebna dalja poboljšanja u oblasti digitalizacije. Digitalizacija ne smanjuje samo papirologiju i administrativne troškove za preduzeća, već ide paralelno sa prelaskom ka zelenijoj ekonomiji u skladu sa Evropskim zelenim sporazumom.

Predanost EU i Srbije treba da se nastavi. Zajedničkim napornim radom i uz aktivnu podršku partnera poput

Saveta stranih investitora to se može postići. EU će nastaviti da stoji uz Srbiju kao njen najveći donator, investitor i trgovinski partner u ovom procesu. Ekonomski i investicioni plan za zapadni Balkan koji je EU upravo otkrila predstavlja preokret u igri za izgradnju neophodne povezanosti i jačanje reformskog procesa potrebnog da zapadni Balkan učini još atraktivnijom destinacijom za evropske i globalne investicije.

Poštovani prijatelji,

kako sada dolazi jesen 2020. godine, dolaze i nove okolnosti. Godišnji izveštaj treba smatrati odskočnom daskom za buduće reforme, a novi Ekonomski i investicioni plan za zapadni Balkan obezbediće značajna i dodatna finansijska sredstva. Nova vlada u Srbiji trebalo bi da na najbolji mogući način iskoristi ovu kombinovanu politiku i finansijske resurse kako bi Srbija dovršila svoj put i postala članica Evropske unije.

S poštovanjem,

**Sem Fabrici**  
Ambasador i šef Delegacije  
Evropske unije u Republici Srbiji

# UTICAJ PANDEMIJE COVID-19 NA PRIVREDU SRBIJE

## EKSTERNI ŠOK

Pandemija virusa COVID-19 izazvala je recesiju u celom svetu, uključujući i privredu Srbije. To je bio veliki i neočekivani eksterni šok za sve privrede ove godine. Iako se trenutno čini da će negativan uticaj na srpsku privredu biti blaži od očekivanog, na srednji rok efekti krize su još uvek neizvesni. Naša privreda je potpuno uključena u evropsko tržište gde će realni BDP da se smanji za oko 7% ove godine, što je najveći pad od II svetskog rata do danas. Očekivani oporavak od samo 4,5% u sledećoj godini neće vratiti realni BDP u 2021. godini na nivo koji je postojao u godini pre krize. Izlazak iz recesije, u tom smislu, ne podrazumeva vraćanje na putanju dugoročnog rasta. To će morati nepovoljno da utiče i na privredu Srbije koja izvozi 55% svih svojih roba na tržište u EU.

Mnoge međunarodne institucije su prognozirale kretanje BDP i za Srbiju i za druge zemlje. EBRD je prognozirao pad BDP za -3.5%, MMF za -3%, Svetska banka između -2.5% i -5.3%, a Evropska komisija -4.1%. Međutim, sve ove prognoze su podložne kvartalnoj reviziji zbog velike neizvesnosti. Na osnovu kretanja BDP u prva tri kvartala ove godine, pad BDP će biti manji i to u rasponu između -1.2% i -1.5%. U poređenju sa očekivanim rastom od preko 4% pre izbijanja pandemije, godišnji gubitak potencijalnog BDP biće najmanje -6%, što se manje-više poklapa sa padom BDP u II kvartalu ove godine od -6.4%.

Nisu svi sektori podjednako pogođeni pandemijom. Prema oceni članica Saveta stranih investitora, 69% sektora čiju aktivnost prati Bela knjiga, je bilo odmah pogođeno pan-

demijom, dok je 31% sektora ostao bez neposrednog negativnog uticaja, ali sa mogućim posrednim i naknadnim negativnim posledicama.

## OČEKIVANJA

Očekivanja privrednika su važna jer utiču na privrednu aktivnost. Mi smo to proverili u anketi među članicama Saveta. Jedna trećina članica Saveta učestvovala je u anketi u junu 2020. godine o tome šta očekuju od svoje delatnosti do kraja ove godine i u narednoj godini. Opšti je utisak da će pad njihove aktivnosti biti blag ove godine, uz znatno brži oporavak sledeće godine.

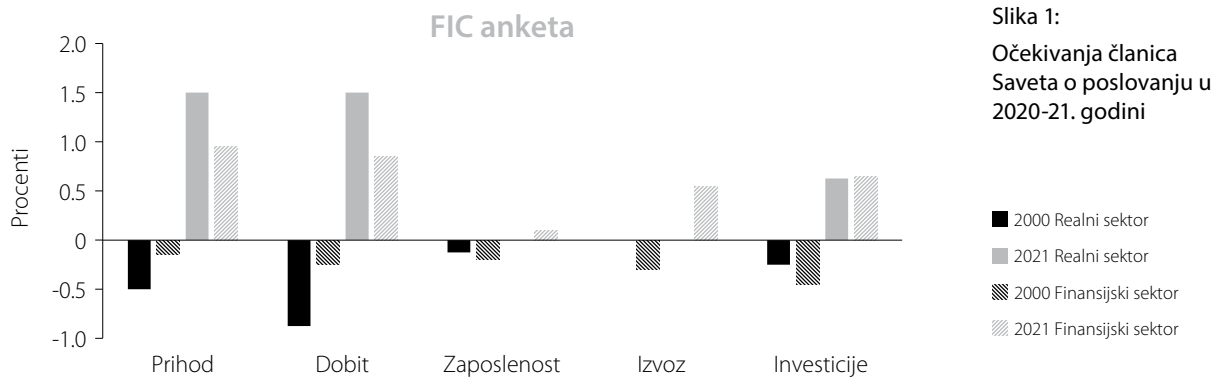
Kriza će više uticati na investicije, nego na izvoz i zaposlenost, a takođe, više će varirati profit nego poslovni prihod. U tim okvirima, finansijski sektor će biti manje pogođen, nego realni sektor. Ova anketa je urađena pre drugog talasa COVID-19 pandemije i objavljivanja podataka o drastičnom padu BDP u II kvartalu u EU i Srbiji. Rezultati ankete su prikazani u tabeli 1 i ilustrovani na slici 1.

Rezultat ove ankete se uklapaju u trenutno kretanje BDP. Međutim, neizvesno je koliko će se očekivanja o aktivnosti u 2021. godini stvarno ostvariti, jer još uvek ne znamo koliko će dugo pandemija da traje, kakve sve zdravstvene mere će morati da se preduzimaju i kakve će negativne efekte da izazovu. Napominjemo, takođe, da se struktura privrede u kojoj posluju anketirane članice Saveta razlikuje se od opšte strukture privrede Srbije. U anketi jedna trećina članica pruža usluge, a dve trećine se bavi aktivnošću u realnoj ekonomiji. U privredi Srbije, potpuno suprotno,

Tabela 1: Rezultati ankete članica Saveta o aktivnosti posle COVID-19 pandemije<sup>1</sup>

Sektori	Godina	Prihod	Dobit	Zaposlenost	Izvoz	Investicije	Prosek
Finansijski sektor	2020	-0,50	-0,88	-0,13	0,00	-0,25	-0,35
Realni sektor	2020	-0,15	-0,25	-0,20	-0,30	-0,45	-0,24
Ponderisani prosek	2020	-0,28	-0,54	-0,19	-0,18	-0,47	-0,33
Finansijski sektor	2021	1,50	1,50	0,00	0,00	0,63	0,73
Realni sektor	2021	0,95	0,85	0,10	0,55	0,65	0,62
Ponderisani prosek	2021	1,20	1,21	0,07	0,38	0,63	0,70

<sup>1</sup> Poeni za kvantifikovanje odgovora su: 3 poena za veoma dobar rast, 2 za dobar rast, 1 za izvestan rast, 0 nema promena, izvestan pad nosi -1 poen, mali pad -2 poena i značajan pad -3 poena. U anketi su učestvovala 17 velikih kompanija (ponder 6 za veličinu), 9 srednjih kompanija (ponder 3) i 2 male firme (ponder 1). Iz realnog sektora 20 firmi, a 8 iz finansijskog sektora.



Slika 1:  
Očekivanja članica  
Saveta o poslovanju u  
2020-21. godini

usluge obrazuju dve trećine BDP, a proizvodne delatnosti samo jednu trećinu. Podaci pokazuju da su usluge bile mnogo više pogođene nego proizvodnja u prva tri kvartala 2020. godine.

## HITNOST PREPORUKA

U ovom izdanju Bele knjige nećemo dati Indeks Saveta institucionalnog napretka u 2020. godini. Iako je ovaj indeks zadobio veliko poverenje stručne javnosti, naša je odluka da preskočimo 2020. godinu i da nastavimo njegovo objavljivanje u 2021. godini. Razlog za ovakvu odluku je jednostavan i opravdan. Pandemija COVID-19 je sredinom marta prekinula uobičajenu aktivnost Vlade i drugih državnih institucija na poboljšanje privrednog ambijenta i usredsredila je njihovu aktivnost na borbu protiv zaraze i pružanje podrške preduzećima, preduzetnicima i građanima da lakše podnesu udar recesije. Savet podržava takvo angažovanje države i smatra da je zastoj u institucionalnim promenama izazvan eksternim faktorima. Zato nema smisla upoređivati dva nivoa institucionalnih promena, ove i prethodne godine, koji su potpuno neuporedivi.

Međutim, dalje unapređenje poslovnog ambijenta je dugoročna nužnost. Institucionalne promene moraju da omoguću strukturne promene u privredi i bolje efekte fiskalnih i monetarnih mera radi izlaska iz recesije. Zato su naši odbori rangirali hitnost preporuka u ovogodišnjoj Beloj knjizi.

Preporuke koje bi trebalo odmah usvojiti dobile su ponder 3, ponder 2 nose preporuke čija je hitnost prosečna, a preporuke čija hitnost nije velika nose ponder 1. Prosečnu vrednost ocenjene hitnosti primene preporuka nazvali smo Indeks prioriteta (PI).

U tabeli 2 rangirali smo sektore po hitnosti promene institucionalnog ambijenta, odnosno prema vrednosti Indeksa prioriteta.

Uz hitnost primene preporuka dodali smo i podatke o prošlogodišnjim skorovima i prosečno čekanje na primenu preporuka. Korelacija skorova i hitnosti preporuka je 0.09, a korelacija čekanja na primenu i hitnosti usvajanja novih preporuka -0.04. Koeficijenti korelacije imaju očekivane predznake, ali veoma nisku vrednost. Odlaganje primene prethodnih preporuka ili slabi rezultati u njihovoj primeni nisu motivisali članice Saveta da predlože šta treba što pre uraditi. Osnovni motiv je bila ocena koje institucionalne promene najbrže pomažu da se izađe iz postojeće recesije. Mi verujemo da je ovo veoma korisna informacija za Vladu.

U tom smislu, hitno su potrebne promene u oblastima zaštite podataka o ličnosti, trgovine, centralne evidencije stvarnih vlasnika, hipoteci i javnim nabavkama.

Drugi blok prioriteta obuhvata iznajmljivanje radne snage, energetski sektor, sanitarnu inspekciju, dualno obrazovanje, sudske postupke, javno-privatno partnerstvo, restituciju, propise o PDV i centralnu evidenciju privremeno ograničenih prava, problematične kredite i vezu osiguranja i drugih zakona.

U okviru izdvojenih šest oblasti, nekretnine i dalje zahtevaju brze promene. Sektor osiguranja, na drugoj strani, ima najmanje prioritete.

Interesantno je primetiti da poreski sektor ima prioritete promena ispod opšteg proseka. U poreskoj politici najveći problemi se ne nalaze u propisima i institucijama, a ne u fiskalnoj politici. Savet podržava napore Vlade da pomo-

Tabela 2: Rangiranje preporuka prema hitnosti primene u 2020/21.

Preporuke	Prosečan skor 2019	Prosečno čekanje na primenu preporuka u 2019	Indeks prioriteta: PI 2020
<b>Sektori</b>			
Zakon o zaštiti podataka o ličnosti	1,33	8,50	3,00
Trgovina	1,33	7,33	3,00
Nekretnine i izgradnja: Hipoteka i finansijski lizing nekretnina	1,00	4,00	3,00
Javne nabavke	1,00	4,00	3,00
Centralna evidencija stvarnih vlasnika	2,00	NA	3,00
Radno pravo: Iznajmljivanje radne snage	2,00	9,33	2,70
Hrana i poljoprivreda: Sanitarna i fitosanitarsna inspekcija	1,00	1,40	2,67
Energetski sektor	1,60	1,80	2,63
Dualno obrazovanje	1,33	2,00	2,60
Sudski postupci	1,20	4,38	2,60
Javno-privatno partnerstvo	1,40	3,00	2,50
Nekretnine i izgradnja: Restitucija	1,33	3,00	2,50
Porezi: Porez na dodatu vrednost	1,14	4,71	2,50
Centralna evidencija privremeno ograničenih prava	1,00	3,50	2,50
Problematicni krediti	1,67	2,67	2,50
Osiguranje: Povezani zakoni	1,00	1,60	2,50
Hrana i poljoprivreda: Zakon o bezbednosti hrane	1,33	2,83	2,43
Zakon o javnom beležništvu	2,67	1,67	2,40
Investiciona i poslovna klima	1,80	4,60	2,40
Nekretnine i izgradnja: Katastarski postupak	1,43	3,57	2,40
Radno pravo: Zakon o radu	1,00	3,14	2,33
Radno pravo: Rad stranaca	1,33	6,00	2,33
Zakon o platnim uslugama	1,33	2,00	2,30
Zakon o stečaju	1,57	3,43	2,25
Hrana i poljoprivreda: Deklarisanje prehrambenih proizvoda	1,33	2,00	2,25
Propisi o zaštiti životne sredine	1,83	5,33	2,22
Devizno poslovanje	1,14	3,14	2,20
Državna pomoć	1,33	7,00	2,20
Propisi o elektronskoj trgovini i digitalizacija	1,60	1,60	2,20
Farmaceutska industrija	1,65	3,45	2,20
Zaštita korisnika finansijskih usluga	2,00	5,00	2,17
Borba protiv nedozvoljene trgovine	1,71	3,12	2,14
Zaštita konkurencije	1,29	4,57	2,10
Tržište kapitala	1,67	3,33	2,00
Nekretnine: Građevinsko zemljište i izgradnja	1,80	4,60	2,00
Sprečavanje pranja novca	1,75	7,50	2,00
Hrana i poljoprivreda: Stočarstvo	1,50	1,00	2,00
Osiguranje: Autoosiguranje	1,50	6,00	2,00
Carine	1,40	1,00	2,00
Ljudski kapital	1,20	3,60	2,00

Preporuke	Prosečan skor 2019	Prosečno čekanje na primenu preporuka u 2019	Indeks prioriteta: PI 2020
<b>Sektori</b>			
Osiguranje: Zakon o osiguranju	1,00	3,50	2,00
Porezi: Poreski postupak	1,00	4,33	2,00
Radno pravo: Zapošljavanje invalida	1,00	7,67	2,00
Lizing	1,14	4,43	2,00
Porezi: Porez na dobit	1,57	6,43	1,88
Porezi: Parafiskalni nameti	2,00	4,60	1,83
Industrija nafte i gasa	2,20	4,40	1,83
Porezi: Porezi na imovinu	1,20	2,40	1,80
Zakon o privrednim društvima	1,17	4,17	1,80
Porezi: Porez na dohodak građana	1,33	3,50	1,75
Industrija privatnog obezbeđenja	1,67	5,00	1,70
Arbitražni postupci	1,33	4,33	1,67
Zakon o zaštiti uzbunjivača	1,00	3,33	1,67
Intelektualna svojina	1,67	3,67	1,60
Telekomunikacije	1,78	1,89	1,56
Transport	2,00	4,40	1,50
Zaštita potrošača	2,00	5,33	1,50
Radno pravo: Privremeni rad u inostranstvu	1,00	2,33	1,30
Osiguranje: Prirodne katastrofe i kompozitne usluge	1,00	2,50	1,00
Duvanska industrija	2,00	3,50	NA
<b>PROSEK</b>	<b>1,47</b>	<b>4,03</b>	<b>2,17</b>
<b>Oblasti</b>			
Nekretnine i izgradnja	1,44	3,79	2,48
Radno pravo	1,33	6,33	2,35
Ljudski kapital i dualno obrazovanje	1,25	2,80	2,30
Hrana i poljoprivreda	1,29	1,81	2,27
Porezi	1,36	4,49	2,01
Osiguranje	1,09	2,74	1,88

gne preduzećima i pojedincima da prebrode teškoće u postojećoj recesiji, ali istovremeno ističe da takva pomoć ima svoje granice koje određuje fiskalni deficit i javni dug. Ako se te granice pređu, cela privreda će biti izložena velikom riziku i makroekonomskoj nestabilnosti u kojoj niko neće dobro da prođe.

## ANTIKRIZNA POLITIKA

Srbija je vodila u 2020. godini ekonomsku politiku slično drugim zemalja u borbi protiv recesije izazvane pandemijom COVID-19. Mere su bile prevashodno fiskalne i monetarne prirode. Savet ne dovodi u pitanje pozitivne efekte

ovih mera, ali konstatuje da je većina raspoloživog fiskalnog prostora već iskorišćena. Učinak je bio povoljan što se vidi na malom padu BDP, ali je imao značajne fiskalne troškove. Kako je ekonomija u recesiji, a javni dug u naglom porastu, prostor za buduće podsticajne mere je ograničen. Stoga su potrebne daljnje institucionalne reforme kako bi se ekonomija vratila održivom rastu i osigurala radna mesta. U tim okvirima Savet ovom Belom knjigom daje svoj doprinos formulisanju konkretnog paketa institucionalnih promena. Uz to naglašava da je potrebno hitno prevazići zastoje u procesu pridruživanja EU. To bi pozitivno uticalo kako na sklonost ulaganju stranih investitora, tako i na poboljšanje opšte poslovne klime.

# SAVET STRANIH INVESTITORA – PREGLED

Savet stranih investitora dočeka je punoletstvo u teškoj godini svetske pandemije koja je pogodila i Srbiju. U trenutku osnivanja 2002. godine imao je samo 14 članica koje je povezala zajednička namera da aktivno promovišu i razvijaju predvidivo, konkurentno i održivo poslovno okruženje kroz otvoreni dijalog sa vlastima i drugim značajnim akterima u društvu i privredi. Ovo je osnovni zadatak Saveta stranih investitora, koji je ostao nepromenjen tokom 18 godina, u kojima su se osetno menjale okolnosti u srpskoj i svetskoj privredi, ali i sam Savet, kako bi se tim promenama što bolje prilagodio i što učinkovitije se angažovao na unapređenju poslovne klime. S ponosom možemo da kažemo i da smo od osnivanja drastično porasli po broju članova i njihovom udelu u privredi u Srbiji. Savet stranih investitora danas ima više od 120 članova, koji su do sada uložili više od 36 milijardi evra u ovoj zemlji i zapošljavaju više od 100 hiljada ljudi. Naši članovi su po pravilu strani investitori, mada ima i određeni broj domaćih preduzeća primljenih pod jasno utvrđenim uslovima, kao i organizacija koje imaju značajnu ulogu u oblastima kojima se bavimo. Naša osnovna uporišta su: nezavisnost, stručna znanja, najbolje međunarodne prakse, saradnja i podrška evropskim integracijama. Pandemija koronavirusa nije poremetila ove osnovne odlike rada Saveta već je, naprotiv, potvrdila njihovu utemeljenost.

## SAVET STRANIH INVESTITORA U EPIDEMIJI COVID-19

Nakon izbijanja epidemije COVID-19, nismo imali dilemu u pogledu toga šta će nam biti osnovni prioritet. Očuvanje zdravlja i bezbednosti članova, naših zaposlenih, i društva u celini bilo je iznad svega. Naša kancelarija veoma brzo je prešla na rad na daljinu, pri čemu je angažman zaposlenih ostao na izuzetno visokom nivou. Prilagođavanje rada uslovima epidemije i zaštita zaposlenih i njihovih klijenata bila je jedna od ključnih tema kojima smo se bavili u mesecima koji su usledili. Istovremeno, naši članovi težili su i da održe poslovanje i zaposlenost u što većoj meri. U tom pogledu Savet im je pružio nesebičnu podršku. Prosleđivali smo sveže informacije o novim propisima i ograničenjima. Zadržali smo aktivan pristup i podnosili Vladi Srbije predloge za poboljšanje mera podrške privredi, ali i za rešavanje akutnih problema sa kojima se privreda suočavala.

## REORGANIZACIJA ODBORA

Protekle godine imali smo i veliku promenu u Savetu - promenu organizacije odbora, koja je predviđena odlukom iz 2019. godine. Ovde je neophodno napomenuti da su odbori okosnica rada Saveta stranih investitora. U odborima se okupljaju stručnjaci zainteresovani za oblast kojom se odbor bavi, oni su poligon za razmenu znanja i stručnih iskustava: u njima se sprovode analize propisa i politika, i prave zaključci i predlozi za njihovo unapređenje. U 2020. imali smo važan zadatak da ovaj živ i funkcionalan sistem izmenimo, usklađujući oblasti njihovog rada sa temama koje smo izdvojili kao ključne za rad u okviru Radne grupe za unapređenje i sprovođenje preporuka iz Bele knjige sa Vladom Srbije. Broj odbora time je smanjen na osam, a očekuje se da će ova izmena povećati efikasnost rada odbora. Nakon okončanja reforme koja se u vreme objavljivanja ovog teksta bliži kraju, Savet stranih investitora ima sledeće odbore: Odbor za borbu protiv nedozvoljene trgovine i hranu, Odbor za finansijske usluge, Odbor za ljudske resurse, Odbor za infrastrukturu i građevinarstvo, Pravni odbor, Odbor za farmaceutsku industriju, Poreski odbor, Odbor za telekomunikacije i digitalnu ekonomiju.

## UPORIŠTA RADA SAVETA

Svetska pandemija i posledice koje je donela stavile su na probu i osnovna načela našeg rada. Sa zadovoljstvom možemo da kažemo da smo ovaj test prošli i da ona predstavljaju pravu osnovu rada i dozvoljavaju preko potrebna prilagođavanja i promene.

### Nezavisnost

Smatramo da su finansijska nezavisnost i samoodrživost najbolja garancija onoga čemu stremimo - da budemo zastupnici interesa šire poslovne zajednice. Savet se izdržava od članarina, bez spoljnih donacija i sponzorstava. Pored toga, sve članice plaćaju istu članarinu, uz izuzetak članova Upravnog odbora čija članarina jeste viša, ali je jasno definisana, isto kao i uloga članova Odbora u Savetu. Ravnopravnost članica ostvaruje se i kroz dvostepeni način odlučivanja. Prva odluka donosi se u okviru radnih odbora, uz jednako učešće zainteresovanih članova bez ograničenja, i uz težnju da se dogovorom postigne saglasnost svih. Upravni odbor Saveta ovu odluku potvrđuje.



### Stručna znanja

Aktivnosti Saveta počivaju na nesebičnom angažovanju članova, koji zajedno sačinjavaju ogromnu bazu znanja i iskustava na domaćem i međunarodnom tržištu u više od 20 sektora kojima se bavimo. Što više znanja i iskustava imamo, lakše ćemo pomiriti interese različitih sektora i grana privrede i pronaći rešenja koja svima idu u korist. Najbolje ogledalo širine znanja kojima raspolažemo je Bela knjiga koja je pred vama, naš zaštitni znak. U njenoj izradi učestvuje veliki broj članova, i ona je naša platforma za razgovore sa vlastima i drugim zainteresovanim stranama. Svoje stavove redovno iskazujemo kroz pozicione papire, odnosno izveštaje o stavovima, koje pripremaju odbori i koje šaljemo nadležnima, kako bismo pokrenuli i obogatili dijalog. Stručna znanja takođe stavljamo na raspolaganje zainteresovanim kroz niz projekata i drugih aktivnosti, uključujući i nastupe u medijima.

### Najbolje prakse

Uvereni smo da strani investitori ne donose u zemlju samo svež kapital, već i druge vrednosti za društvo: nove tehnologije, čvrsta korporativna pravila, poslovnu etiku i koncept održivosti. Ovo su načela koje u Savetu negujemo, pa smo doneli i primenjujemo niz statutornih akata kojima su prava i obaveze članova i zvaničnika Saveta jasno definisane. Savet takođe podržava približavanje Srbije modernim načelima poslovanja, i već dugo insistira na razvoju digitalizacije, koja je u kontekstu pandemije koronavirusa samo dobila na značaju.

### Saradnja

Saradnja je preduslov za uspeh naših inicijativa, i naš osnovni način rada. Trudimo se da imamo što konstruktivniji dijalog sa Vladom Srbije i regulatornim telima. U tom

smislu poseban značaj pridajemo Radnoj grupi za unapređenje i sprovođenje preporuka iz Bele knjige. To telo je zvanični kanal saradnje sa ciljem što uspešnije primene preporuka iz Bele knjige, i njime predsedava predsednik Vlade Srbije. Međutim, jednako nam je značajan dijalog sa drugim relevantnim akterima, poput EU, diplomatskih krugova, međunarodnih finansijskih institucija, razvojnih agencija, akademske zajednice, kao i drugih poslovnih i javno-privatnih udruženja.

### Evropske integracije

Zdušno podržavamo evropske integracije Srbije, i to ne samo na rečima. Zastupamo usklađivanje zakonodavstva Srbije sa propisima EU, ali i pružamo podršku pregovorima sa EU kroz dijalog sa obe strane u procesu, stručne savete, ali i promovisanje značaja evropskog puta Srbije. Smatramo da smo kao organizacija veoma kompetentni za podršku evropskim integracijama, budući da 80% članica dolazi iz EU, dok i većina ostalih posluje na evropskom tržištu. To nam daje veliko znanje i iskustvo koje možemo da prenesemo, ali i moć sagledavanja toga šta nas čeka kako napredujemo na putu ka EU. Bliska saradnja sa EU pokazala se od ključnog značaja i tokom aktuelne krize, budući da je za odgovor na krizu svetskih razmera potreban odgovor na što širem nivou.

### IZVRŠNA KANCELARIJA

Na kraju dozvolite nam da predstavimo izvršnu kancelariju Saveta. Ovo je mali tim koji svojom efikasnošću, znanjem i posvećenošću omogućava glatko funkcionisanje udruženja, laku komunikaciju sa članovima i saradnicima Saveta. Ona je zadužena za sprovođenje odluka Saveta i kontakte sa članovima na dnevnom nivou i predstavlja veoma značajan šraf u našem složenom mehanizmu.

### Ključne karakteristike i vrednosti Saveta

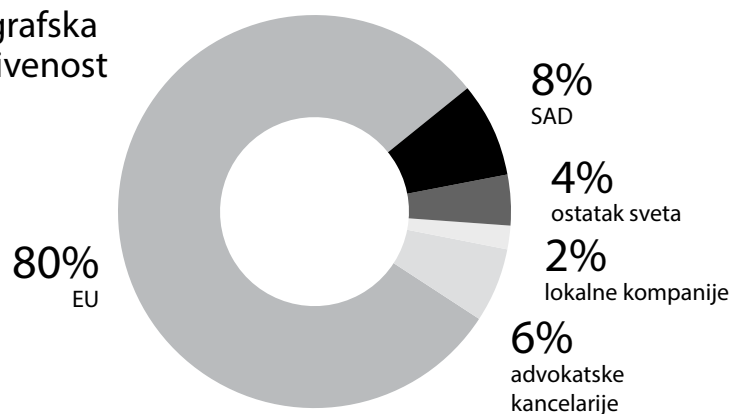
Nezavisnost	Regulatorna stručnost	Doslednost
Najbolje prakse	Promocija EU	Saradnja

### Ključne brojke

 **18**  
godina postojanja

 **124** članica  
iz **23** sektora

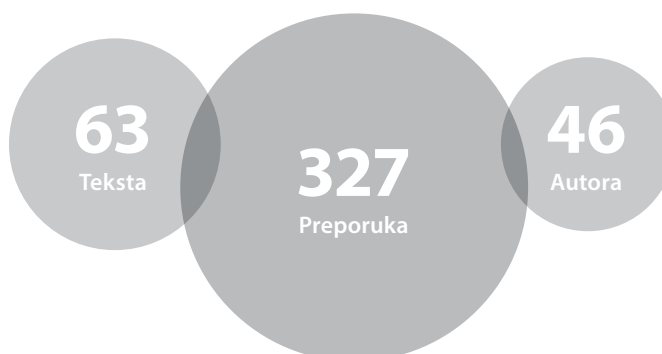
### Geografska pokrivenost



 **> €36 bil.**  
milijardi investicija u Srbiji od strane članica Saveta

 **> 100,000**  
direktno zaposlenih u Srbiji od strane članica Saveta

### Bela Knjiga 2020 u brojevima



# MANIFEST DRUŠTVENO ODGOVORNOG POSLOVANJA

Kao vodeća sila ekonomskog razvoja, poslovni sektor nalazi se u jedinstvenoj poziciji na kojoj može da pomogne u kretanju pravednijeg, inkluzivnijeg i održivijeg društva i kako ovakvo razumevanje postaje uobičajeno i za kompanije i za društvene partnere, svedočimo povećanju uključivanja poslovnog sektora u društvo i povećanju uticajnih multi-sektorskih inicijativa.

## Složenost odgovornosti kompanija tokom COVID-19 krize

Korona virus uzdrmao je ceo svet, testirajući zdravstvene i socijalne sisteme, društva i ekonomije, unoseći neizvesnost i menjajući način na koji živimo i delujemo. Naše društvo se takođe suočilo sa izazovom javnog zdravlja koji prerasta u ekonomsku krizu. U novim okolnostima, sva složenost odgovornosti i uloge preduzeća u društvu bila je više naglašena. Neke poslovne aktivnosti postale su od vitalnog značaja za funkcionisanje društva tokom zatvaranja - od distribucije proizvoda koji su neophodni domaćinstvima poput hrane i lekova, preko njihove dostupnosti svim građanima po fer cenama, do pružanja vitalnih usluga kao što su telekomunikacije, finansijske usluge, itd. Pre svega, postojao je još jedan prioritet - osigurati da su zaposleni, partneri, dobavljači i potrošači sigurni i zdravi i da poslovne aktivnosti ne doprinose daljem širenju virusa. Pored toga, poslovni lideri pokazali su ogromnu solidarnost i odgovornost - u hitnoj situaciji, poslovna zajednica u Srbiji pružila je potrebnu podršku javnim zdravstvenim ustanovama i onima kojima je najpotrebnija.

Uprkos negativnim ekonomskim posledicama pandemije koje će se tek brojati, gde su neki sektori ugroženiji od drugih, treba imati na umu da iz nesreće često dolaze mogućnosti. Neizbežno, poslovni modeli će se promeniti, nadamo se, u pravcu veće otpornosti i održivosti, mnogi procesi će biti redizajnirani vođeni tehnološkim i društvenim inovacijama, dok se digitalizacija dešava brzinom koja se ranije nije mogla ni zamisliti.

U kontekstu nakon COVID-19, vreme je da napravimo iskorak - iskorak ka preobražavanju uloge biznisa u društvu, gde svi socijalni problemi sa kojima se suočavamo nisu samo ograničenja, već i mogućnosti da preduzeća ponude ekonomski održiva i efikasna rešenja koja će biti bolja, etičnija i ekološki prihvatljivija.

Da bi se izdigli iz situacije u koju nas je stavio COVID-19 i ponovo izgradili, uticaj pojedinačnih napora kompanija i organizacija civilnog društva trebalo bi da se uobliči u jasnu

viziju i zajedničku strategiju s Vladom za bolju budućnost nakon COVID-19.

## Multisektorski pristup za opšte dobro

Zajednički izazovi podrazumevaju veću odgovornost same države u definisanju javnih politika koje će podsticati konkurentnu ekonomiju zasnovanu na održivim i odgovornim principima u skladu sa Agendom UN 2030 i evropskim strategijama. Kao i poslovni, i lideri u zajednici, i sama država imaju ulogu u transformaciji našeg društva dobro osmišljenim politikama koje koriste ekonomske, političke i socijalne instrumente kako bi oblikovali obrise bolje budućnosti.

Situacije poput trenutne pandemije pokazuju da je multisektorski pristup i koordinacija između Vlade, biznisa i organizacije civilnog društva važniji nego ikad. Jedinstvena praksa takve saradnje je Savet za filantropiju premijerke, osnovan u avgustu 2018. godine, na inicijativu Koalicije za dobročinstvo. Savet predstavlja alat za dijalog više zainteresovanih strana koji ima za cilj poboljšanje pravnih i fiskalnih pitanja koja se odnose na zalaganje za opšte dobro i poslovni angažman u tom pogledu. Unutar Saveta, radne grupe rade sa aktivnim učešćem poslovnog sektora na temama poput smanjenja poreza na donacije na robu i usluge, podizanja neoporezivih iznosa na stipendije studenata i poboljšanja zakonskog okvira za upravljanje viškovima hrane. Kao prvi rezultati, neoporezivi iznos za stipendiju je povećan na 30.570 dinara, nudeći povoljnije okruženje za podršku najtalentovanim studentima i ulaganje u buduću radnu snagu. Kao još jedno poboljšanje, Poreska uprava je izdala smernice za korporativne donatore kako bi objasnila i podstakla upotrebu postojećeg zakonskog mehanizma za poreske olakšice kako je definisano u članu 15. Zakona o porezu na dobit pravnih lica. Nadamo se da bi se ova dobra praksa međusektorske saradnje mogla proširiti i na druge brojne teme gde su dobrodošli učešće i stručnost poslovnog i civilnog sektora.

## Preduzetnička filantropija - ka postizanju dugoročnog društvenog uticaja

U želji da stvore zajedničku vrednost i za svoje poslovanje i za društvo, mnoge kompanije se sada okreću uspostavljanju programa za zajednicu, koji bi imao dugoročni i održivi uticaj. Preduzetnička filantropija, kao pristup visokog angažmana u društvenim ulaganjima i dodeli grantova, kombinuje poslovnu logiku sa ciljevima filantropije u stvaranju dugoročnog učinka.

## Održivo investiranje kao pokretačka snaga za oporavak

U kontekstu nakon pandemije COVID-19, Evropska komisija radi na uvođenju održivih finansija kao podrške zelenom oporavku. Očekuje se da će krajem leta Evropska unija (EU) objaviti uredbu o taksonomiji, koja predstavlja sistem klasifikacije sa namerom da podrži investitore i kompanije u utvrđivanju ekološki prihvatljivih aktivnosti. To znači da će u bliskoj budućnosti evropske kompanije, koje su pod obavezom Direktive o nefinansijskom izveštavanju (NFRD), morati da objavljuju kako su i u kojoj meri njihove aktivnosti usklađene

sa taksonomijom.

Najnovija dostignuća EU u oblasti održivosti pružaju dobru perspektivu i smernice za kompanije koje posluju u Srbiji. Naime, promene u nacionalnom Zakonu o računovodstvu usvojene krajem 2019. godine donele su prilagođavanje sa NFRD i obavezale velike kompanije u Srbiji da izveštavaju o nefinansijskim doprinosima. Nakon izvanrednih svetskih praksi, brojne kompanije u Srbiji već dobrovoljno izdaju godišnji izveštaj o održivosti i čini se da je sada došlo vreme da se ta praksa dodatno proširi pod odredbom zakonske obaveze.

### OBAVEZUJEMO SE NA:

Verujući da biznis sektor može da ima vodeću ulogu u pokretanju ekonomskog rasta, istovremeno podstičući socijalnu inkluziju i koheziju i neugrožavajući životnu sredinu, ostajemo posvećeni:

- podržavanju usvajanja adekvatnog zakonskog okvira, koji će poboljšati i podstaći društveno odgovorne poslovne prakse;
- uspostavljanju i podsticanju multitejkholder i međusektorskog dijaloga koji se bave najvažnijim ekonomskim, društvenim i ekološkim temama;
- davanju primera dobre prakse korporativnog upravljanja i transparentnosti u svim aspektima poslovanja kroz promociju i primenu transparentnog izveštavanja o društvenim i ekološkim uticajima, u skladu sa EU standardima.

# INVESTICIONA I POSLOVNA KLIMA

Investiciona klima zavisi od mnogo faktora. To su međunarodna konjunktura, rizici i očekivanja privrednika, efikasnost institucija i struktura privrede. U uslovima svetske ekonomske krize izazvane pandemijom virusa COVID-19, mere ekonomske politike mogu značajno da utiču na privrednu aktivnost i da ublaže oštrinu recesije.

## INVESTICIONI CIKLUS

Investiciona klima je pod velikim uticajem trenutnog investicionog ciklusa. Srbija je imala tri investiciona ciklusa u poslednjih 15 godina. Prvi je trajao između 2006. godine i 2009. godine; drugi se završio 2016. godine, a treći je trajao između 2017. godine i 2020. godine. Pandemija je naglo oborila treći investicioni ciklus ali, nezavisno od toga, visina investicija iz 2019. godine nije bila održiva. Ona je bila posledica prolazne ekspanzije u građevinarstvu i velikih infrastrukturnih investicija u puteve i gasovod (Turski tok), što ne može da se ponovi. Kada se ovome doda neizvesnost vezana za trajanje pandemije i njene negativne ekonomske posledice, nije realno očekivati da će se brzo vratiti nivo stranih direktnih investicija koje je Srbija privukla u toku poslednjeg investicionog ciklusa.

Na investicije ove godine presudno je uticala recesija koju je izazvala pandemija virusa COVID-19. Ova recesija ima dve komponente koje ranije obično nisu išle jedna s drugom. Na jednoj strani došlo je do naglog pada agregatne tražnje, a na drugoj strani pokidani su proizvodni lanci. Sve ovo je praćeno trgovinskim ratom između Kine i SAD. Zbog toga rizici za investiranje su visoki, što neće doprineti da se brzo izađe iz donje faze investicionog ciklusa.

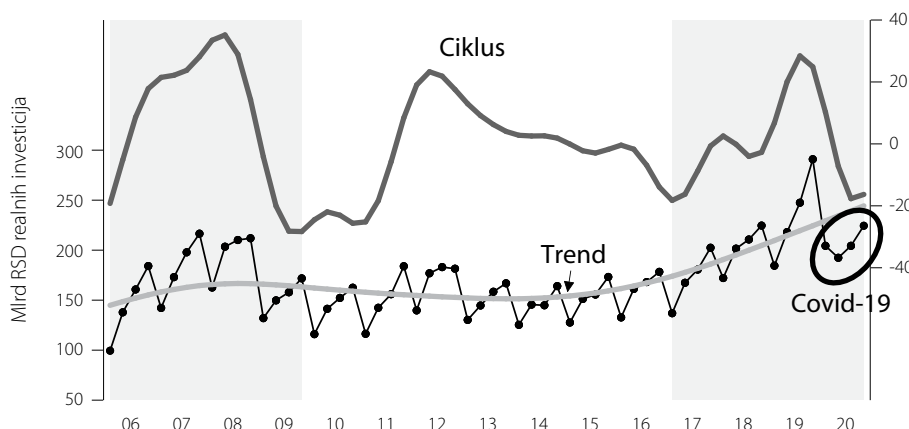
## STRUKTURNE KARAKTERISTIKE

Uticaj kidanja proizvodnih veza možemo da analiziramo preko input-output tabele. Ova tabela postoji za 2015. godinu i ove godine će se sigurno menjati, ali još ne znamo u kom pravcu. Ono što možemo da ocenimo, to je kako bi pad tražnje uticao na pad BDP u okviru date proizvodne strukture.

Komponente finalne tražnje su privatna i javna potrošnja, izvoz i bruto investicije. Postavili smo pitanje šta će se desiti ako komponente finalne tražnje, svaka za sebe, padnu za 10%. Rezultati ove simulacije su prikazani u tabeli 1. Najviše će opasti BDP ako dođe do smanjenja privatne potrošnje -4.8%. Zatim dolazi negativan uticaj pada izvoza -3.0%, pa pad investicija -1.2% i javne potrošnje -1.1%.

Na izvoz Vlada ne može da utiče, jer ne želi da devalvira dinar. Takođe, ne može da utiče ni na investicije, jer nema novca za subvencije, a i rizik investiranja je značajno povećan. U tom smislu prostor za delovanje ekonomske politike svodi se na privatnu i javnu potrošnju. Pretpostavimo da će privatna potrošnja porasti za realnih 2% zbog državnih transfera, a javna potrošnja za 3%. Na drugoj strani, investicije bi mogle da opadnu za 5%, a izvoz za 10%. Pod tim pretpostavkama, godišnji pad BDP bi iznosio -2.3% (kolona „Povezane politike“).

Naravno, po sektorima, situacija bi bila potpuno neujednačena. Najviše bi bili pogođeni sektori proizvodnje bazičnih metala, električnih aparata, vodni transport, motorna vozila, transportna sredstva, IT sektor, proizvodnja mašina i metalnih proizvoda, guma i plastika, te



Slika 1:  
Investicioni ciklusi u  
Srbiji

Tabela 1: Pad finalne tražnje i strukturni poremećaji u okviru input-output sistema

Investicije -10%	Potrošnja -10%	Javna potrošnja -10%	Izvoz -10%	Povezane politike	Pokidani procesi
Istraživanje&Razvoj -8,0%	Lične usluge -9,9%	Javna administracija -9,6%	Vodeni transport -7,5%	Proiz. osnovnih metala -7,6%	Proiz. osnovnih metala -12,8%
Proizvodnja mašina -6,3%	Usluge udruženja -9,3%	Zdravlje -7,9%	Proiz. osnovnih metala -7,1%	Električna oprema -7,5%	Rudarstvo -12,6%
Građevinarstvo -5,7%	Nekretnine -9,1%	Obrazovanje -7,2%	Električna oprema -6,8%	Vodeni transport -7,2%	Metalni proizvodi -12,1%
Elektronika -5,1%	Ribolov -8,7%	Farmacija -5,0%	Motorna vozila -6,7%	Motorna vozila -7,2%	Vodeni transport -11,9%
Motorna vozila -4,9%	Turizam -8,3%	Lične usluge -2,4%	Vazdušni transport -6,4%	Transportna sredstva -6,6%	Popravka mašina -11,3%
IT -4,2%	Šumarstvo -8,3%	Publikovanje -1,9%	Proizvodi od gume -6,3%	IT -6,5%	Metalni proizvodi -11,1%
Transportna vozila -3,8%	Zabava -8,0%	Profesionalne usluge -1,8%	Metalni proizvodi -5,6%	Proizvodnja mašina -6,4%	Električna energija -11,1%
Mineralni proizvodi -3,3%	Telekomunikacije -7,9%	Usluge obezbeđenja -1,7%	Proizvodi od drveta -5,5%	Metalni proizvodi -6,3%	Metalni proizvodi -10,8%
Metalni proizvodi -2,3%	Sportske usluge -7,9%	Turizam -1,5%	Oglašavanje -5,0%	Proizvodi od gume -6,1%	Usluge zapošljavanja -10,8%
Električni aparati -2,0%	Snabdevanje vodom -7,9%	Poštske usluge -1,5%	Transportna sredstva -5,0%	Istraživanje&Razvoj -5,9%	Proizvodi od gume -10,6%
Koeficijent varijacije 147%	53%	173%	68%	127%	67%
# Industrijskih sektora 6	3	1	7	7	8
# Sektora usluga 4	7	9	3	3	2
Prosečna stopa rasta -1,2%	-4,8%	-1,1%	-3,0%	-2,3%	-6,3%

istraživanje i razvoj. U odnosu na stvarno stanje u prva tri kvartala ove godine, jedino se proizvodnja električnih aparata i metalnih proizvoda bolje drži od očekivanog. Međutim, ako bi istovremeno došlo do prekida tehnoloških i poslovnih veza, po slučajnom izboru, sa negativnim efektom od 5%, pad BDP bi iznosio -6.3% (kolona „Pokidani procesi“).

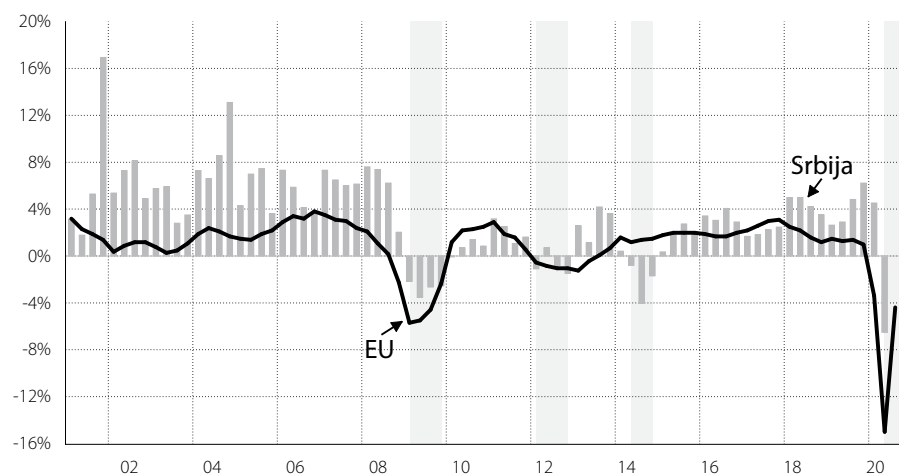
Mi ne znamo do koje mere će biti pokidane poslovne i tehnološke veze između privrednih subjekata, ali ono što je sasvim sigurno to je da je u ovoj krizi održavanje poslovnih veza mnogo značajnije nego održavanje agregatne tražnje. Međutim, u toj oblasti nema valjanog iskustva, a i mere koje bi mogle da se primene su daleko više podložne diskreciji, nego kod neselektivne ekonomske politike. To rađa pitanje sposobnosti nosilaca ekonomske politike da se izbore sa strukturnim poremećajima, kao i pitanje njihove nepristrasnosti. U tom smislu kriza ima potpuno novu dimenziju u

odnosu na 2009. godinu.

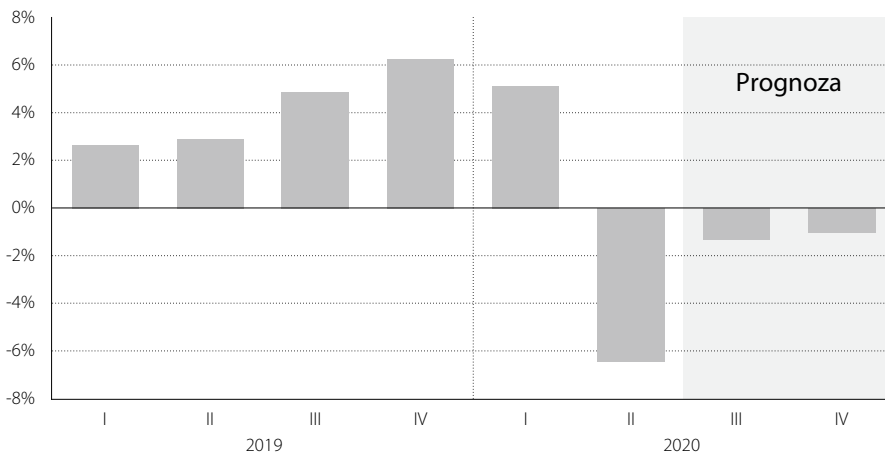
## MEĐUNARODNA KONJUNKTURA

Nova dimenzija krize je vidljiva sa slike 2, gde smo uporedili međugodišnje stope rasta BDP u Srbiji i EU. Srbija je ušla u recesiju u II kvartalu ove godine, dok je EU već bila u recesiji u I kvartalu 2020. godine. Ovo je četvrta recesija za Srbiju od 2008. godine i treća za EU. Najkraće je trajala recesija u Srbiji u 2014. godini u dužini od tri kvartala. Na osnovu tog iskustva možemo da očekujemo da će cela 2020. godina proteći u znaku recesije.

Naša privreda je potpuno uključena u evropsko tržište gde će realni BDP da se smanji za oko 7% ove godine, što je najveći pad od II svetskog rata do danas. Očekivani oporavak od 4.7% u sledećoj godini neće vratiti realni BDP u 2021. godini na nivo koji je postojao u godini pre



Slika 2:  
Realne stope rasta BDP  
u EU i Srbiji



Slika 3:  
Prognoza realnog BDP  
u Srbiji

krize. Izlazak iz recesije, u tom smislu, ne podrazumeva vraćanje na putanju dugoročnog rasta. To će morati nepovoljno da utiče i na privredu Srbije koja izvozi 55% svih svojih roba na tržište u EU.

## PROGNOZA

Mnoge međunarodne institucije su prognozirale kretanje BDP za Srbiju i za druge zemlje. EBRD je prognozirao pad BDP za -3.5%, MMF za -3%, Svetska banka između -2.5% i -5.3%, a Evropska komisija -4.1%. Međutim, sve ove prognoze su podložne kvartalnoj reviziji zbog velike neizvesnosti. Ono što smo mi pokazali input-output analizom govori da za oporavak privrede nisu dovoljne samo mere podsticanja tražnje, mada su neophodne, nego su potrebne i mnogo komplikovanije strukturne mere. Podsticanje tražnje ima svoje ograničenje u visini javnog duga, a strukturne mere u sposobnosti nosilaca ekonomske politike da otklone uska grla u privredi. Dodatno, za Srbiju kao malu otvorenu privredu jako je značajno kretanje tražnje iz Evrope i trgovinski rat koji trenutno postoji u svetu jer on povećava rizike za strane direkne investicije. One su u I kvartalu bile na nivou 2019. godine, ali su kasnije opale na 70% tog iznosa.

Pod pretpostavkom stabilnog rasta javne potrošnje do kraja godine i oporavka privatne potrošnje, pad BDP ove godine zbog promena finalne potrošnje bi mogao biti u rasponu između -1.1% i -1.5%. Na slici 3 prikazana je optimistička varijante prognoze BDP. Ova prognoza ne uzima u obzir mogući prekid strukturnih veza u privredi, niti uvođenje restriktivnih zdravstvenih mera. Prema zvaničnim procenama, državna pomoć od 9% BDP je spasila 4% BDP (pad

od 1% umesto očekivanog pada od 5%). Ovako mali učinak postavlja pitanje efikasnosti državne pomoći i njene održivosti na srednji rok.

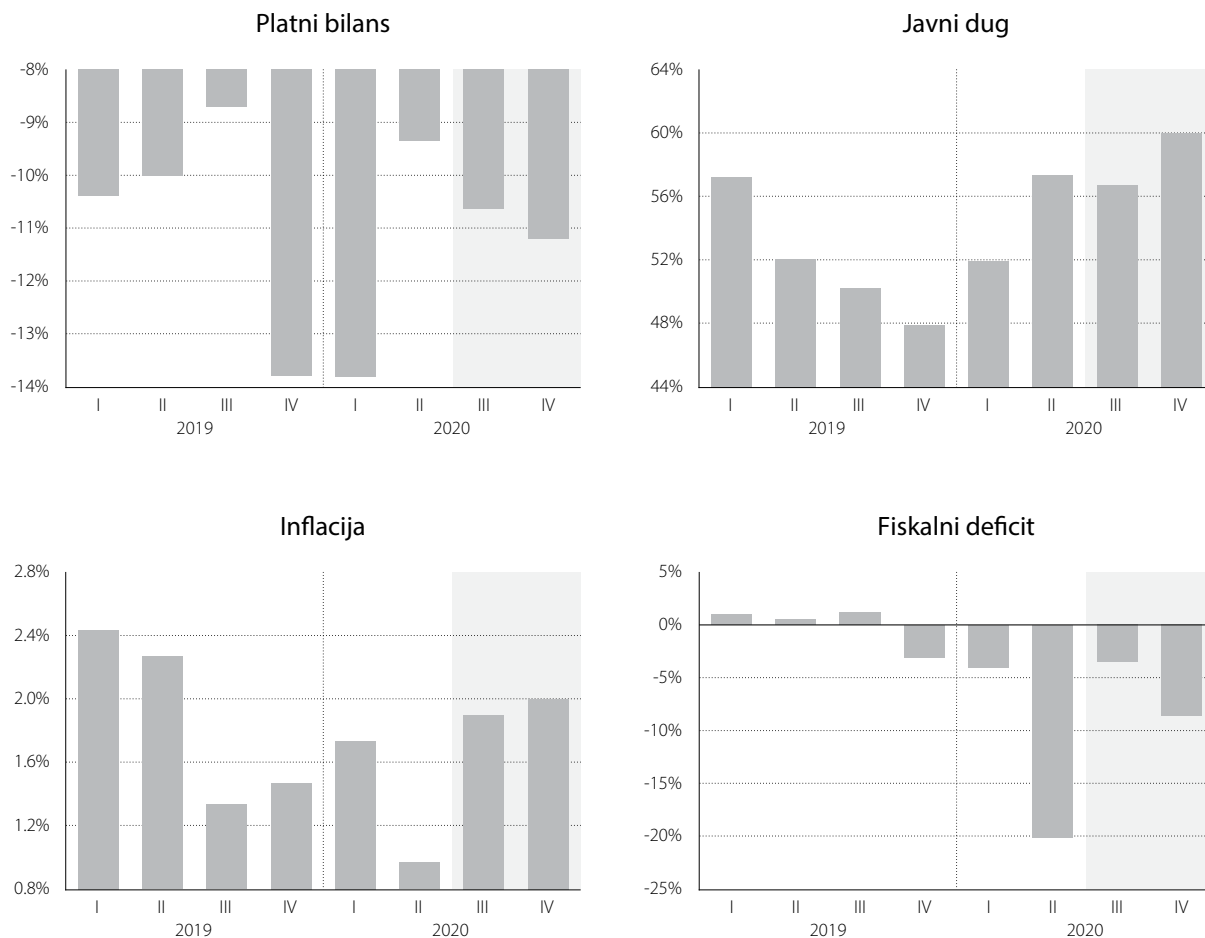
Rast BDP u 2019. godini se zasnivao na investicijama i izvozu. Investicije su posebno bile visoke u IV kvartalu. Te aktivnosti neće biti faktori oporavka privrede u drugoj polovini 2020. godine, nego državna i privatna potrošnja. Njihov uticaj, međutim, ima ograničeno dejstvo. Na kratak rok veliki uticaj privatne potrošnje i proizvodnje za domaće potrebe (poljoprivreda i prehrambena industrija), kao i domaćih usluga, može da smanji uticaj krize, ali bez investicija i izvoza kriza neće moći da su dugoročno izbegne. Građevinarstvo će posebno biti pogođeno padom privatne tražnje, a proizvodnja metala i minerala, opreme i transportnih sredstava, IT usluga i transporta padom izvozne tražnje.

Na duži rok, mi ne verujemo da će se privredna aktivnost u Srbiji kretati nasuprot negativnom trendu iz Evrope. Zato je brzi oporavak privrede EU od ključne važnosti za domaću privredu.

## MAKROEKONOMSKA STABILNOST

Slika 4 prikazuje osnovne makroekonomske agregate. Cene su potpuno stabilne. Ciljana inflacija je 3% +/- 1.5%. Prosečan rast cena u 2020. godini biće oko 1.5% u odnosu na 1.8% prošle godine. Dakle, inflacija se nalazi na donjem nivou koridora ciljane inflacije. Zbog toga je i kurs stabilan. Prosečan kurs u 2019. godini je iznosio 117.85 RSD/EUR, a u III kvartalu 2020. godine je 117.77 RSD/EUR. Dinar je realno blago apresirao.

Slika 4: Osnovni makroekonomski pokazatelji



Tekući bilans plaćanja sa inostranstvom je bio -10.8% BDP prošle godine, dok bi ove godine mogao blago da poraste do -12%, sve pod pretpostavkom da se ostvari rast predviđen na slici 3. Na drugoj strani, deficit opšte države posle rekordne visine od -20.5% u II kvartalu ove godine, završiće ove godine na nivou od -9%, kao što je predviđeno novim rebalansom budžeta. Zbog toga je i porastao javni dug od 52% u I kvartalu na 57% u III kvartalu, sa tendencijom da dostigne 60% na kraju godine.

Prema zvaničnim podacima o registrovanoj zaposlenosti, ona je porasla u II kvartalu u odnosu na I kvartal 2020. godine uprkos negativnom rastu BDP. Međutim, ILO i EBRD su procenili da je u II kvartalu efektivno izgubljeno oko 15% radnih mesta u odnosu na ukupno radno sposobno stanovništvo. S&P je smanjio kreditni rejting zemlje sa BB+ poziti-

van, koji je dao u decembru 2019. godine na BB+ stabilan, u maju ove godine. Fitch Ratings je potvrdio BB+ stabilan rejting u septembru.

### IZAZOVI I MERE

Najveći izazovi za makroekonomsku stabilnost u Srbiji su recesija u EU i trgovinski rat, na jednoj strani i rast fiskalnog deficita i javnog duga, na drugoj strani.

Pad BDP trenutno nije najveći izazov. Vlada je podržala privredu sa RSD 390bn (7.1% of BDP) u prvom paketu fiskalnih mera i sa RSD 67bn (1.2% of BDP) u drugom paketu. Do kraja godine ova podrška bi trebalo da dostigne 9% BDP. NBS je smanjila repo kamatnu stopu sa 2.25% na 1.25%, uvela moratorijum na otplatu kredita



(prvo na 3 meseca, a onda dodatno za još 2 meseca) i omogućila upotrebu domaćih obveznica u repo operacijama radi podsticanja likvidnosti u privredi (u transakcija

sa NBS za obveznice u dinarima i u transakcijama sa ECB u evrima). Istovremeno, potrošila je EUR 1bn za odbranu relativno fiksnog kursa dinara.

## PREPORUKE SAVETA

Savet zadržava preporuke od prošle godine uz male promene zbog novih okolnosti:

- Vratiti fiskalnu stabilnost i zaustaviti rast javnog duga zemlje. (3)
- Dovršiti restruktuiranje infrastrukturnih preduzeća, uključujući zatvaranje neuspelih državnih preduzeća. (2)
- Povećati javne izdatke na infrastrukturu, uključujući ulaganja u zdravstvo, i diverzifikovati ih, kako bi se smanjio infrastrukturni jaz i unapredilo poslovno okruženje. (2)
- Nastaviti pregovore sa EU o članstvu da bi se harmonizovali domaći propisi sa evropskim standardima i popravili zakonski okviri za poslovanje i investicije. (3)
- Optimizovati fiskalno opterećenje za anticiklično delovanje i nastaviti rad na reorganizaciji poreske uprave, ulagati u dalje unapređenje znanja i sposobnosti poreske uprave i smanjiti neizvesnost u primeni poreskih propisa. (2)



# STUBOVI RAZVOJA

## TRANSPORT

Srbija je zadržala u 2020. godini strateški položaj u regionu u svim vidovima transporta: drumskom, železničkom, vazдушnom i vodnom saobraćaju. Prethodne, kao i ove godine, nastavljeno je sa unapređenjem svih vidova transporta, ne samo u tehničkom smislu, već i u smislu zaključenja ugovora i pregovora sa izvršnim vlastima okolnih zemalja, kao i stranim investitorima. Tri glavne karakteristike stanja transporta u Republici Srbiji su održavanje postojeće infrastrukture, njena modernizacija i usaglašavanje sa evropskim standardima.

Međutim, izbijanje pandemije virusa COVID-19 nepovoljno je uticalo na razvoj transporta. Posebno je produženo vreme zadržavanja na graničnim prelazima. Inicijativa o uspostavljanju „zelenih koridora“ za sada je usmerena na vremenski period u kom postoji epidemija izazvana COVID-19, ali bi trebalo razmotriti nastavak podrške uspostavljenom sistemu i nakon stabilizacije trenutne situacije.

U drumskom transportu je ostvaren napredak usvajanjem regulative u oblasti opasnog tereta i transportnih licenci, dok je regulativa u vezi sa prevozom robe usklađena sa evropskim propisima. Železnički sektor je oblast u kojoj je potreba za modernizacijom najviša u ovom trenutku. Plovni putevi, takođe, nisu dovoljno iskorišćeni, kao ni njihov potencijal u kontekstu međunarodne povezanosti Srbije. Intermodalni oblik saobraćaja, sa tri delimično izgrađena terminala, je oblik transporta koji je tek u povoju. Dakle, i dalje su potrebne značajne investicije u saobraćajnu infrastrukturu da bi se iskoristili njihovi razvojni potencijali.

Savet stranih investitora je u ovoj oblasti dao šest preporuka za unapređenje stanja. Sa stanovišta hitnosti usvajanja predloženih preporuka, indeks prioriteta je 2.0 (od maksimalnih 3.0), što govori o potrebi kontinuiranog prilagođavanja transporta.

## ENERGETIKA

Ovaj sektor obuhvata proizvodnju i prenos električne energije, tržište za obnovljive izvore energije i energetske efikasnost. Srbija je u potpunosti usvojila regulatorni okvir u skladu sa Trećim energetskim paketom EU i de iure je liberalizovala tržište električne energije.

Kod obnovljivih izvora energije novi paket uredbi za podsticanje proizvodnje i prodaje obnovljive energije još nije

usvojen. U oblasti energetske efikasnosti uspešno je dodeljeno više projekata poboljšanja energetske efikasnosti privatnim investitorima za javno osvetljenje širom Srbije, uz spremnost velikih gradova da rade na tome.

Konstatujemo da je ugovaranje snabdevanja energijom za domaćinstva i male potrošače počelo da funkcioniše, ali po regulisanim cenama koje se nisu menjale duže vreme. EPS je još uvek glavni snabdevač električnom energijom, iako postoji oko 60 registrovanih trgovaca na veliko. Na berzi električne energije SEEPEX povećao se broj članova sa 16 na 18.

U pogledu snabdevanja električnom energijom i efikasnošću njene upotrebe, COVID-19 nije imao neke posebno negativne uticaje. Međutim, nekoliko dana nakon proglašenja vanrednog stanja, EPS se pozvao na režim više sile prema ugovorima o kupovini električne energije (PPA) sa privilegovanim proizvođačima električne energije. Shodno tome, efekti PPA obustavljeni su tokom vanrednog stanja.

Savet stranih investitora je u ovoj oblasti dao osam preporuka za unapređenje stanja. Sa stanovišta hitnosti usvajanja predloženih preporuka, energetske sektora zahteva brze promene. Indeks prioriteta primene preporuka je 2.63. To dovodi energetske sektora u vrh sektora za neophodna poboljšanja u narednom periodu.

## TELEKOMUNIKACIJE

Sinergija Vlade Republike Srbije i operatora elektronskih komunikacija obeležila je aktivnosti u 2020. godini, koja je bila uzrokovana pandemijom korona virusa. Rezultati ovih aktivnosti imali su pozitivan uticaj na kompletno društvo i privredu Republike Srbije jer su omogućili njihovo uspešno funkcionisanje u uslovima vanrednog stanja na teritoriji cele države. Operatori su podržali sve mere države i stavili sve svoje resurse na raspolaganje radi ostvarivanja opšteg interesa.

Važan momenat u uslovima vanrednog stanja bio je nagli skok domaćeg saobraćaja koji je prevazilazio postojeće kapacitete operatora, usled čega je jedan od glavnih prioriteta bio značajno investiranje u mrežu da bi se u što kraćem roku obezbedilo proširenje kapaciteta. U isto vreme, došlo je do drastičnog opadanja roming saobraćaja usled ograničenja kretanja ljudi van teritorije nacionalnih granica u čitavom svetu, što je imalo za posledicu smanjenje prihoda.





# INFRASTRUKTURA

## TRANSPORT

### STANJE

Kada je o reč o svim vidovima transporta, značaj Republike Srbije je nesporan, kako za zemlje Balkana, tako i za oblast jugoistočne Evrope, ali i šire. Unapređenje transporta bilo bi najcelishodnije razmatrati kroz pet transportnih vidova: drumski, železnički, vazdušni, vodni i intermodalni.

Težnja ka približavanju nivoima razvoja Evropske unije postoji i u ovom segmentu, što se prvenstveno ogleda u implementaciji i usaglašavanju srpskih pozitivnih propisa sa evropskim propisima. Osnov za ove aktivnosti svakako predstavlja Generalni master plan transporta u Srbiji (skraćeno TMP), iz 2009. godine, koji sadrži smernice i planove za drumski, železnički, vodni, vazdušni i intermodalni sektor transporta, zaključno sa 2027. godinom. Generalni master plan transporta u Srbiji ujedno predstavlja osnov i za postojeće i buduće projekte, koji će se finansirati iz predpristupnih i pristupnih fondova EU, kao i drugih izvora finansiranja.

Kada je reč o zakonskoj regulativi, Sektor drumskog saobraćaja je najopširniji, s obzirom na to da je drumski saobraćaj najzastupljeniji u odnosu na ostale vidove transporta. Od 5 hiljada kilometara puteva Srbije, 1100 kilometara je označeno kao visoko prioritarno za rehabilitaciju, u skladu sa Transportnom strategijom i pomenutim Generalnim master planom. U drumskom transportu je ostvaren napredak usvajanjem regulative u oblasti opasnog tereta i transportnih licenci, dok je regulativa u vezi sa prevozom robe usklađena sa evropskima propisima.

Železnički sektor je sektor u kome je potreba za modernizacijom najviša u ovom trenutku, na čemu se intenzivno radi u poslednjih nekoliko godina. U oblasti železničkog transporta, gde postoji napredak, potrebno je nastaviti sa otvaranjem tržišta za privatne operatere i osigurati održivost reformisanih železničkih kompanija.

Plovni putevi nisu dovoljno iskorišćeni, kao ni njihov potencijal u kontekstu međunarodne povezanosti Srbije. Drugi gorući problem, koji se javlja kod ovog sektora, jeste finansiranje, kako rekonstrukcije, tako i modernizacije vodnog saobraćaja. Sredstva potrebna za unapređenje luka, plovnih puteva i propratnih sistema, kao i njihovo održavanje su zaista velika. Novine u pogledu

regulative koja reguliše vodeni transport unose izmene i dopune Zakona o plovidbi i lukama na unutrašnjim vodama.

Intermodalni oblik saobraćaja, sa tri delimično izgrađena terminala, je oblik transporta koji je tek u povoju, sa tendencijom razvoja u narednom periodu.

Tri glavne karakteristike stanja transporta u Republici Srbiji su trenutno održavanje postojeće infrastrukture, ulaganje, odnosno modernizacija iste i usaglašavanje sa evropskim standardima. Ulaganje u infrastrukturu, investiranje i održavanje postojeće saobraćajne mreže su ciljevi kojima se teži.

### COVID-19

Sve olakšice i ukidanje administrativnih barijera, naročito u prevozu tereta, jesu od interesa za Republiku Srbiju. U Srbiji je od 2012. godine izgrađeno oko 350 kilometara novih auto-puteva, samo u 2019. godini pušteno u saobraćaj oko 130 kilometara auto-puteva na Koridoru 10 i „Milošu Velikom“, a nakon 30 godina završen je kompletan drumski Koridor 10. Ipak, jasno je da ova povezanost i skraćeno vreme putovanja nemaju upotrebnu vrednost u slučaju velikog vremena zadržavanja na graničnim prelazima. Inicijativa o uspostavljanju „zelenih koridora“ za sada je usmerena na vremenski period u kom postoji epidemija izazvana COVID-19, ali bi trebalo razmotriti nastavak podrške uspostavljenom sistemu i nakon stabilizacije trenutne situacije.

Od posebnog značaja za industriju transporta i logistike tokom pandemije bila je digitalizacija. Usvajanje ovog trenda, koji je bio aktuelan i pre početka pandemije, pomogao je kompanijama u ovoj industriji da se brže prilagode novonastaloj situaciji. Njegov značaj posebno se ogledao u povećanoj tražnji za uslugom kućne dostave, a očekuje se da će se rast kupovine i prodaje preko interneta nastaviti i u narednom periodu.

### POBOLJŠANJA

Prethodne, kao i ove godine, nastavljeno je sa unapređenjem svih vidova transporta, ne samo u tehničkom smislu, već i u smislu zaključenja ugovora i pregovora sa izvršnim vlastima okolnih zemalja, kao i stranim investitorima.

Deo projekata koji stoje pred nadležnim Ministarstvom

jesu izgradnja pruge Beograd – Budimpešta, izgradnja autoputa Niš – Merdare – Priština, rekonstrukcija pruge Beograd – Bar, a u pripremi je projektna dokumentacija za autoput Beograd – Sarajevo.

U drumskom sektoru, akcenat je stavljen na izgradnju Koridora 10 i 11. U avgustu 2019. godine, pušten je u saobraćaj autoput od Obrenovca do Čačka na Koridoru 11, a radovi na deonici Surčin - Obrenovac završeni su u decembru 2019. godine. Izgradnja dela Koridora 11 Preljina – Požega započeta je u maju 2019. godine, a završetak je predviđen u roku od 36 meseci. Završeni su projekti i izdate građevinske dozvole za prvu fazu izgradnje ove deonice, a ubrzano se sprovode i procedure eksproprijacije. Planira se i izgradnja kraka Koridora 11 Požega – Boljare, kao dela putnog koridora Beograd – Južni Jadran. Za deonicu Koridora Požega – Boljare, potpisan je Memorandum o razumevanju između Republike Srbije i NR Kine, a u toku je izrada Prostornog plana područja posebne namene. Južni krak Koridora 10, autoput kroz Grdeličku klisuru, finalizovan je i otvoren za saobraćaj.

U vodnom saobraćaju, Projekat „Uvođenje elektronskog sistema obeležavanja plovnih puteva (AtoN)“ koji Ministarstvo građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture realizuje u cilju podizanja nivoa bezbednosti plovidbe, završen je u maju 2019. godine. Isporučena ugovorena oprema sastoji se od najmodernijih IT tehnologija za upravljanje vodnim transportom. Takođe, u okviru projekta „Hidrotehnički i bagerski radovi na kritičnim sektorima na reci Dunav u Srbiji, između Bačke Palanke i Beograda“, završen je tehnički prijem radova na kritičnom sektoru „Futog“, a u toku je primopredaja radova na kritičnom sektoru „Čortanovci“. Završetak radova očekuje se do kraja 2020. godine. Projekat izgradnje nove luke u Beogradu, čiji završetak je planiran za decembar 2023. godine uvršten je u Single Project Pipeline kao projekat od izuzetnog strateškog značaja. U toku je izrada Prethodne studije opravdanosti. U toku 2020. godine, planira se početak izrade Studije opravdanosti sa Idejnim projektom.

Železnički sektor nastavio je saradnju i sa regionalnim zemljama. U toku je priprema dokumentacije za pokretanje tenderskog postupka za rekonstrukciju pruge Niš – Dimitrovgrad, koji je značajan, budući da ovaj deo pruge povezuje Republiku Srbiju i Republiku Bugarsku, a čiji završetak je planiran krajem 2023. godine. U toku je i projekat modernizacije pruge Beograd – Budimpešta. Projekat je od

izuzetnog strateškog značaja, budući da predstavlja deo osnovne saobraćajne transverzale Republike Srbije, povezuje tri od pet najvećih gradova u Republici i čini deo Panevropskog koridora X. Na deonici Beograd - Stara Pazova, fizički je realizovano 17,19% radova, dok se za deonicu Novi Sad – Subotica očekuje da Idejni projekat bude gotov u toku 2020. godine.

U vazdušnom saobraćaju, predviđen je projekat nove poletno-sletne staze za Aerodrom „Morava“ u Kraljevu, i završetak projekta rekonstrukcije poletno-sletne staze aerodroma „Nikola Tesla“. Za Aerodrom „Konstantin Veliki“ u Nišu predviđena je dogradnja terminalne zgrade i sanacija poletno-sletne staze.

Imajući u vidu sve tekuće projekte, evidentno je da investiranje u saobraćajnu infrastrukturu predstavlja prioritet.

Vlada Republike Srbije je u martu 2020. godine donela Uredbu o subvencionisanju kupovine novih električnih vozila, čime se nesporedno podstiče korišćenje ekološki prihvatljivog vida transporta. Iznosi subvencija su 250 i 500 evra za električne motocikle i između 2.500 i 5.000 evra (zavisno od vrste pogona) za električne automobile. Dodele subvencija vrše se preko Ministarstva zaštite životne sredine. Osim toga, izmenama zakona (o porezima na upotrebu držanje i nošenje dobara), vlasnici hibridnih vozila oslobođeni su plaćanja poreza na upotrebu motornih vozila.

## PREOSTALI PROBLEMI

Bezbednost u saobraćaju je najbitnije pitanje, kada je reč o problemima transporta. Broj povređenih i nastradalih lica je u porastu, što je suprotno ciljevima Strategije za bezbednost saobraćaja na putevima 2015-2020. Sveprisutni problem drumskog saobraćaja je i finansiranje – sredstva od prihoda države, kao i stranih ulaganja nisu dovoljna za održavanje, sanaciju i izgradnju novih puteva, a otežavajuća okolnost je činjenica da je ovaj problem direktno vezan za bezbednost u saobraćaju.

Jedno od nerešenih pitanja je nedostatak odgovarajuće infrastrukture za upotrebu električnih vozila, što može postati značajna prepreka za agendu zelene energije zemlje i može ugroziti strateški značaj Koridora 10 i 11. Sa druge strane, ohrabrujuće je da je Ministarstvo građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture prepoznalo potrebu za unapređenjem ovog pitanja, te su na određenim mestima

na Koridoru 10 instalirane električne stanice za punjenje. I pojedine velike naftne kompanije su na svojim SSG instalirale električne stanice za punjenje. Međutim, postoji nekoliko regulatornih pitanja koja treba rešiti, kako bi se ovaj trend podstakao, jer je jedna od obaveza prema EZ i EU da se postigne određeni udeo energije iz obnovljivih izvora u sektoru saobraćaja. Podzakonska dokumenta su usvojena 2019. godine, a obveznici su kompanije koje trguju gorivima. Što se tiče električne energije koju troše EV, situacija je sledeća:

- Struja koja se potroši prilikom punjenja električnih automobila ne može biti naplaćena, jer niko nema dozvolu/saglasnost Snabdevača električnom energijom i Operatora distributivnog sistema za trgovinu strujom na malo;
- Samim tim, obveznici za ostvarenje udela OIE u transportu, pored toga što ne mogu da naplate ovu struju, ne mogu ni da dokažu da su deo svojih obaveza za OIE zadovoljile putem električne energije plasirane u sektoru saobraćaja;
- Nova direktiva EU iz 2018. predviđa dodatne beneficije ako trgovac/vlasnik SSG struju koju koriste EV dobije iz sopstvene proizvodnje električne energije iz obnovljivih izvora, ali ovu direktivu treba transponovati u zakonski okvir Republike Srbije.

- Modernizacija je najveći problem železničkog sektora. Potrebno je raditi na unapređenju ovog vida transporta, jer se veliki broj pruga ne koristi, dok na pojedinim deonicama brzina vozova nije zadovoljavajuća. Trebalo bi obratiti pažnju na dugoročniji plan razvoja železničkog transporta i njegovog usklađivanja sa drumskim, sa ciljem povećanja intermodalnosti. Jedan od problema je i imidž železnice, koga bi trebalo aktivno menjati kod javnog mnjenja, promenom marketinške politike.

Trebalo bi povećati korisnost drugih aerodroma, pored beogradskog i niškog, i osmisлити dugoročnu strategiju upotrebe celokupne srpske avio infrastrukture.

Kada je reč o vodnom transportu, najveći problem je finansiranje – velika sredstva su potrebna samo za obnovu infrastrukture, koja datira iz perioda bivše Jugoslavije. Modernizacija i održavanje sistema vodnog transporta košta dosta. Ohrabruje je to što je objavljeno ulaganje u narednim godinama u ukupnom iznosu od 66,5 miliona evra, koje će biti usmereno na razvoj rečnog transporta i zaštite prirodnih karakteristika Dunava. Jedan od pozitivnih primera jeste rekonstrukcija luke Smederevo.

## PREPORUKE SAVETA

- Uvesti dodatne podsticajne mere za izgradnju infrastrukture za upotrebu električnih vozila. Takođe, potrebno je obezbediti adekvatni regulatorni okvir koji će omogućiti razvoj ovog sektora i koji uzima u obzir konstruktivne preporuke relevantnih zainteresovanih strana. (2)
- Prilagoditi Zakon o energetici tako da prepoznaje i podstiče korišćenje električne energije u sektoru transporta. (1)
- Povećati kontrolu kvaliteta materijala i inspeksijski nadzor pri obavljanju radova; implementirati internacionalne standarde kvaliteta i vođenja projekata i u javnom sektoru. (2)
- Ući u javno-privatna partnerstva u oblastima transporta koje su vitalne, a koje nisu rezervisane za državu, a koje država nije sposobna da samostalno osposobi, restruktuirati ili modernizuje, odnosno za koje je to optimalnije i efikasnije učiniti u partnerstvu sa privatnim sektorom. (2)
- Dodatno raditi na otvaranju tržišta u železničkom saobraćaju, u cilju uspostavljanja potrebnih institucionalnih struktura. Primena evropskih standarda pri implementaciji tehnologija na železničkoj mreži, radi interoperabilnosti i neometanog saobraćaja sa susednim zemljama u cilju povećanja transporta kroz Srbiju, je u tom smislu ključna. (1)
- Implementacija mera koje će poboljšati karakteristike kombinovanog prevoza unutar srpskog transportnog sistema. (1)



## ENERGETSKI SEKTOR

### STANJE

#### Električna energija

Pravni okvir za električnu energiju u Srbiji dat je u Zakonu o energetici iz 2014. godine, koji u najvećem delu implementira Treći energetska paket Evropske Unije (EU).

Glavni organi odgovorni za ovaj sektor su: (i) Vlada Republike Srbije; (ii) Ministarstvo rudarstva i energetike (**Ministarstvo Energetike**); i (iii) Agencija za energetiku.

Preduzeća u vlasništvu države Elektromreža Srbije (EMS) i Elektroprivreda Srbije (EPS) ostaju dominantni igrači u sektoru. EMS je operator prenosnog Sistema. EPS se bavi proizvodnjom, veleprodajom i snabdevanjem električnom energijom. EPS-ovo zavisno društvo EPS Distribucija vrši distribuciju i upravlja distributivnim sistemom.

Tržište električne energije je u potpunosti liberalizovano na papiru. Domaćinstva i mali kupci, za sada, imaju pravo da budu snabdevani po regulisanim cenama (za razliku od ostalih kupaca, koji nemaju prava na regulisane cene). Postoji namera da se istisne regulisano snabdevanje električnom energijom, ali je Agencija za energetiku zauzela stav da i dalje postoji potreba za regulisanjem cena električne energije. Sa druge strane, Agencija za energetiku je dozvolila povećanje regulisanih cena – poslednje povećanje je bilo u decembru 2019. godine. Eksperti se slažu da je ovo povećanje nedovoljno i da treba očekivati nova povećanja.

Uprkos liberalizaciji, EPS ostaje najdominantniji snabdevač sa oko 98% učešća na tržištu.

Dan-unapred tržištem upravlja akcionarsko društvo South East European Power Exchange (SEEPEX). SEEPEX još nije uveo unutardnevno tržište.

#### Obnovljivi izvori energije

Paket podsticaja dovršen 2017. godine, dostupan je samo subjektima koji su do kraja 2019. godine dobili status povlašćenog proizvođača električne energije ili privremeni status povlašćenog proizvođača električne energije (pod uslovom da je dobijen konačni status tokom važenja privremenog statusa). Ovaj paket podsticaja je bio rezultat značajnih napora da se napravi konzistentan, razumljiv i bankabilan okvir za podršku obnovljivih izvora energije.

Kako je ovaj paket isticao krajem 2019. godine, Srbija je zatražila pomoć Evropske banke za obnovu i razvoj (EBRD) pri pripremanju i sprovođenju novih paketa podsticaja na osnovu konkurentnih aukcija za obnovljive izvore energije. Iako se očekivalo da Vlada Republike Srbije donese novu šemu do kraja 2019. godine, nova šema verovatno neće biti doneta do kraja 2020. godine, ili, što je realnije, tek tokom 2021. godine.

Tokom pripremanja nove šeme podsticaja, donosioci odluka bi trebalo da obezbede da nova šema predvidi konkurentan postupak nagrađivanja podsticajima, umesto sistema nagrađivanja po redosledu koji je Srbija do sada koristila. Šema podsticaja bi, takođe, trebalo da prati ostale kriterijume predviđene u zajedničkim smernicama EBRD-a i Energetske zajednice.

I dalje nema naznaka da li će nova šema da predvidi podršku kroz feed-in tarifu ili ugovor za razliku. Zainteresovana lica očekuju da je mehanizam manje važan, dokle god šema podsticaja prati kriterijume bankabilnosti.

#### Energetska efikasnost

Prethodna godina nije donela značajnije izmene u legislativi koja reguliše energetska efikasnost.

Zakon o efikasnom korišćenju energije, usvojen u 2013. godini, posebno definiše društvo za obavljanje energetske usluga (ESCO) i postavlja pravila u pogledu ugovaranja korišćenja energije u skladu sa EU, sa ciljem da obezbedi celokupan pravni okvir za aranžmane o energetske efikasnosti.

Kako bi se omogućila implementacija ovih opštih mogućnosti, Pravilnik o utvrđivanju modela ugovora o energetske uslugama za primenu mera poboljšanja energetske efikasnosti kada su korisnici iz javnog sektora (ESCO pravilnik) je konačno usvojen u maju 2015. godine.

ESCO pravilnik predviđa dva modela ESCO ugovora, jedno za javne objekte i jedno za javno osvetljenje. Ono iziskuje uspostavljanje javno privatnog partnerstva između određenog javnog partnera (tj. opštine, javnog preduzeća, države) i relevantnog privatnog partnera (tj. ESCO društva) na dugoročnoj osnovi.

Tržište energetske efikasnosti se i dalje razvija. Započeta je realizacija projekata o ugovaranju energetske učinka (EnPC) na polju javnog osvetljenja u značajnom broju lokalnih samouprava, dok još uvek ostaje da se vidi na tržištu uspešna saradnja javnog i privatnog sektora u pogledu javnih objekata.

Ugovaranje snabdevanja energijom (ESC) je počelo da funkcioniše, pre svega u pogledu imovine javnog sektora kao što su škole i bolnice, kao glavne tačke interesovanja. Međutim, neki od aspekata implementacije, kao što je određivanje javnog budžeta, ostaje tačka nerazumevanja za javni sektor.

Za razliku od EnPC, ESC aranžmani i dalje nisu uređeni ni jednim podzakonskim aktom, niti je predviđen model dostupan. Najznačajnija razlika između ESC i EnPC je to da EnPC podrazumeva podršku projekta sa garantovanim uštedama, za razliku od ESC koji je fokusiran na ponovni aranžman u pogledu snabdevanja energijom, gde privatni partner garantuje nastavak pružanja određenog minimalnog iznosa energije. Predviđa se da, kada jednom ESC model bude takođe regulisan, dosta potrebne sigurnosti će biti u sektoru, koja dozvoljava saradnju između javnih i privatnih sektora.

## COVID-19

### Električna energija

COVID-19 nije posebno uticao na ovaj sektor.

### Obnovljivi izvori energije

Par dana nakon proglašavanja vanrednog stanja, EPS se pozvao na režim više sile prema ugovorima o otkupu električne energije (Ugovori o Otkupu) sa povlašćenim proizvođačima električne energije. Shodno tome, dejstva Ugovora o Otkupu su bila suspendovana tokom vanrednog stanja.

Pozivanje na višu silu se moglo smatrati neopravdanim i poslalo je negativan signal zainteresovanim licima u pogledu pouzdanosti i predvidljivosti. Deo sektora je ovo takođe shvatilo kao znak da EPS ima značajne probleme sa likvidnošću.

### Energetska efikasnost

COVID-19 nije posebno uticao na ovu oblast, osim kroz generalno usporavanje radnih procesa u administraciji, do kojih je došlo usled ograničenja broja osoba, tj. zaposlenih koji istovremeno mogu boraviti u istoj prostoriji.

## POBOLJŠANJA

### Električna energija

SEEPEX članstvo poraslo je na 21 član.

### Obnovljivi izvori energije

Dobar broj projekata obnovljivih izvora energije, uključujući velike vetroelektrane, počeli su sa komercijalnim radom i otpočeli su proizvodnju tokom 2019. godine.

### Energetska efikasnost

Broj dodeljenih i započetih projekata u oblasti energetske efikasnosti je nastavio da raste, što svakako predstavlja korak napred u razvoju ovog tržišta. Nadležno Ministarstvo je u 2019. godini raspisalo dva javna poziva za dodelu sredstava iz Budžetskog fonda, pri čemu su po prvom pozivu dodeljena sredstva za 24 projekta, dok bi sredstva po drugom pozivu tek trebalo da budu dodeljena.

Trend uspešnog dodeljivanja projekata ugovaranja energetske učinka privatnim investitorima u oblasti javnog osvetljenja širom Srbije je nastavljen i u prethodnoj godini.

Ugovaranje snabdevanja energijom takođe funkcioniše, i dalje u nešto ograničenom obimu. Nekoliko ugovora o javno-privatnom partnerstvu u ovom podsektoru je dodeljeno privatnim investitorima, sa projektima koji se obično odnose na sisteme grejanja javnih komunalnih preduzeća. I tada, privatno-privatni aranžmani su počeli da rastu, isto tako postojeće prakse su prilično raznovrsne i različitog kvaliteta ugovaranja.

## PREOSTALI PROBLEMI

### Električna energija

Ugalj ostaje dominantan izvor za proizvodnju električne energije – više od 70% godišnje proizvodnje dolazi iz elektrana na ugalj.

Rudnici uglja su u relativno lošem stanju i potrebna im je ozbiljna modernizacija, da bi odgovorili potražnji. Neke od najvećih termoelektrana će morati da budu postupno ugašene ili remontovane. Nije jasno da li će Srbija imati dovoljno sredstava za ova ulaganja.

Može se često čuti da će povećanje cene električne energije u Srbiji biti opravdano, ali da osetljivi kupci moraju biti zaštićeni.

### Obnovljivi izvori energije

Tržište ne deluje zrelo da bi doživelo da se veliki projekti obnovljivih izvora energije sprovedu samo na osnovu tržišnih principa, uključujući korporativne Ugovore o Otkupu. Kupci trenutno nisu motivisani da se orijentišu ka korpora-

ktivnim Ugovorima o Otkupu, jer su cene za električnu energiju koje daje EPS i dalje relativno niske i trenutno bi bilo teško argumentovati u korist potrebe da se obezbedi snabdevanje na osnovu korporativnih Ugovora o Otkupu.

U tom smislu, čini se da je nedostatak šeme podsticaja za nove projekte ključni trenutni faktor koji sprečava dalju ekspanziju projekata obnovljivih izvora energije.

### Energetska efikasnost

Kod ugovaranja energetskeg učinka, pored toga što je potrebno imati konzistentnu praksu u formalnoj pripremi projekata potpuno u skladu sa ESCO podzakonskim aktima i javno-privatnim zakonodavstvom, naredni izazovi uključuju potrebu da se smanje subvencije, koje drže cene električne energije na jednom veštački niskom nivou, i, takođe, ostaje da se uvedu dodatni, sektorski određeni, podsticaji za projekte energetske efikasnosti u određenim propisima (posebno, ovim koji se odnose na stvarno pravne odnose i poreze) i dalje povećanje svesnosti finansijera o izvodljivosti ESCO projekata.

Kod ugovaranja snabdevanja energijom, donošenje modela ugovora od strane relevantnog organa (odnosno, Ministarstva rudarstva i energetike) bilo bi jako korisno u rešavanju

projekata uključujući i javni i privatni sektor i uklanjanju postojećih dvosmislenosti. Javni sektor je i dalje previše oprezan u razmatranju potencijalnih projekata, dok razumevanje ovog koncepta i njegova praktična implementacija i dalje izostaje od strane organa. Ovo se posebno odnosi na odsustvo razumevanja procedura javnog određivanja budžeta, sa nekim značajnim projektima koji uključuju bolnice i škole u Srbiji, koji i dalje zaostaju, kao rezultat toga. Iako je Ministarstvo započelo rad na pripremi modela ESC ugovora, koji bi omogućio veću transparentnost i izvodljivost projekata na tržištu, predmetni model još uvek nije usvojen.

Izazovi koji se odnose i na EnPC i ESC aranžmane ostaju isti i zahtevaju kontinuiran rad:

- unapređenje kapaciteta Komisije za javno-privatna partnerstva (uključujući bolje razumevanje EnPC i ESC karakteristika projekata);
- ojačanje i podrška razmeni znanja i postojećih know-how između različitih javnih subjekata (posebno u slučaju manjih opština u Srbiji);
- unapređenje praktične implementacije pravila, koji se odnose na određivanje vrednosti projekta, koji se odnose na PPP i jačanje kapaciteta javnog sektora.

## PREPORUKE SAVETA

### Električna energija

- Regulacija cena električne energije treba da bude napuštena (ali osetljivi kupci treba da budu zaštićeni), što bi omogućilo nova ulaganja u modernizaciju i revitalizaciju proizvodnje uglja i električne energije. (3)
- Unutardnevno tržište treba da bude uvedeno. (2)
- Razmotriti uvođenje instrumenata naknada za korišćenje uglja (eng. Carbon pricing). (3)
- Uvođenje mehanizma da se prilikom rezervacija priključka na mrežu da sredstvo obezbeđenja od strane investitora, npr. bankarska garancija ili depozit, sve u cilju sprečavanja stvaranja redova za priključak na mrežu koji blokiraju dostupne kapacitete. (3)

### Obnovljivi izvori energije

- Sistem podsticaja treba da bude skrojen da ubrza investicije u sektor obnovljivih izvora energije i da prati zajedničke smernice EBRD-a i Energetske zajednice.(3)
- Unaprediti odredbe Zakona o poljoprivrednom zemljištu koje se odnose na korišćenje poljoprivrednog zemljišta koje je u državnom vlasništvu u nepoljoprivredne svrhe, poput razvoja projekata obnovljive enegije na način da se detaljnije urede uslovi za dodelu javnog poljoprivrednog zemljišta investitorima obnovljivih izvora energije. (2)

### Energetska efikasnost

- Usvajanje funkcionalnog modela ugovora koji će uređivati snabdevanje energijom.(3)
- Unapređenje kapaciteta za Komisiju za javno-privatna partnerstva i druge značajne javne subjekte, u smislu ugovaranja i korišćenja energije i snabdevanja energijom, uključujući javni i privatni sektor.(2)

## TELEKOMUNIKACIJE

Sinergija Vlade Republike Srbije i operatora elektronskih komunikacija obeležila je aktivnosti u 2020. godini uzrokovane pandemijom korona virusa. Rezultati ovih aktivnosti imali su značajan uticaj na kompletno društvo i privredu Republike Srbije, tako što su omogućili uspešno funkcionisanje u uslovima vanrednog stanja koje je proglašeno 15. marta 2020. godine na teritoriji cele države.

### COVID-19

Operatori su podržali sve mere države i stavili svoje resurse na raspolaganje radi opšteg interesa i u cilju lakšeg funkcionisanja kompletnog društva pogođenog pojavom korona virusa. Za potrebe Nacionalnog kontaktnog centra za COVID-19 u okviru Ministarstva zdravlja, u kratkom roku, od strane operatora besplatno su ustupljeni kratki kodovi i omogućeni besplatni pozivi ka njima za građane Republike Srbije. Operatori su, takođe, obezbedili i potrebne uređaje za snimanje sadržaja programa nastave za osnovnu i srednju školu, koji je emitovan u okviru programa na kanalima javnog medijskog servisa, kao i na digitalnoj platformi RTS Planeta. Pored toga, učenicima je obezbeđen besplatan prenos podataka ka digitalnoj platformi RTS Planeta i Moja škola za vreme trajanja onlajn nastave u Republici Srbiji. U sklopu toga, obezbeđen je i besplatan internet saobraćaj za video conferencing kao što su Microsoft Teams i Zoom, čime je omogućeno da nastava zadrži interaktivan karakter i u digitalnom obliku. U saradnji sa resornim ministarstvom obezbeđen je internet saobraćaj za veći broj studenata, dok je u okviru iste inicijative za učenike iz socijalno ranjivih porodica, isto to omogućeno tokom svakog meseca do kraja godine. Krajem aprila 2020. godine, u svrhu onlajn probe završnog ispita za učenike VIII razreda osnovne škole, korišćenjem digitalne platforme

Tesla EDU, operatori mobilne telefonije obezbedili su, za period od tri meseca, donaciju u vidu preko 1000 smart mobilnih telefona sa odgovarajućom SIM karticom za pristup internetu.

Sa druge strane, resorno ministarstvo i regulator dali su značajnu podršku industriji i Savet pohvaljuje njihovu pravovremenu i adekvatnu reakciju tokom kriznog perioda. Zahvaljujući velikoj podršci Ministarstva trgovine, turizma i telekomunikacija omogućeno je izvođenje radova na izgradnji dodatnih kapaciteta mreže i održavanju postojećih tokom trajanja policijskog časa, što je omogućilo kontinuirani kvalitet usluga ka korisnicima. Veoma cenimo i to što je tokom ovog perioda RATEL radio neprekidno i obezbedio maksimalnu efikasnost u radu, dok je njihovo saopštenje o značaju uloge mobilnih operatora doprinelo podizanju svesti građana u prepoznavanju lažnih vesti o navodnoj povezanosti 5G tehnologije i epidemije.

Iako je 6. maja 2020. godine Narodna skupština Republike Srbije ukinula vanredno stanje, potrebe za što većom digitalizacijom u svim oblastima života i rada su i dalje prisutne i očekuje se da će još više rasti u narednom periodu. Tako je pojava virusa COVID-19 dodatno podstakla bržu i sveobuhvatniju digitalnu transformaciju društva, u odnosu na planiranu da su okolnosti redovne. Operatori mobilne telefonije, kao nosioci kritične telekomunikacione infrastrukture neophodne za povezivanje i funkcionisanje celokupnog javnog sistema i rada privrede u režimu „na daljinu“ i „od kuće“, pokazali su se kao glavni stub procesa digitalizacije kompletnog društva.

Takođe važan momenat u uslovima vanrednog stanja jeste nagli skok domaćeg saobraćaja, koji prevazilazi postojeće kapacitete operatora, usled čega je jedan od glavnih prioriteta bio značajno investiranje u mrežu, kako bi se u što

kraćem roku obezbedilo proširenje kapaciteta za nesmetano odvijanje svih vidova saobraćaja na području teritorije Republike Srbije. U isto vreme, dolazi do drastičnog opadanja roming saobraćaja usled ograničenja kretanja ljudi van teritorije nacionalnih granica u čitavom svetu, što ima za posledicu smanjenje prihoda.

U 2020. godini nastavljena je primena Sporazuma o snižavanju cena usluga rominga u regionu Zapadnog Balkana. Naime, od 1. januara 2020. godine primenjuje se način obračuna roming saobraćaja na način predviđen RLAH+ metodologijom, a od 1. jula 2020. godine došlo je do novog snižavanja maloprodajnih i veleprodajnih roming cena operatora koji posluju u regionu Zapadnog Balkana. Međutim u 2020. godini izostao je očekivani efekat povećanja saobraćaja usled daljeg snižavanja cena rominga, naprotiv – dolazi do značajnog pada saobraćaja zbog ograničenja kretanja ljudi između država.

## STANJE

Uticao negativnih efekata na industriju elektronskih komunikacija usled pojave virusa COVID-19 očekuje se ne samo u 2020. godini, već i u godinama posle. Ključ za rešavanje otvorenih pitanja nalazi se u unapređenju postojećeg regulatornog okvira i njegovom usaglašavanju sa aktuelnim razvojem događaja. Usvajanje novog Zakona o elektronskim komunikacijama predstavlja preduslov za dalji rast i razvoj, ne samo industrije elektronskih komunikacija, već i za dalju digitalnu transformaciju društva i ekonomije naše zemlje, ali i šire.

Digitalna transformacija doprinela bi razvoju kompletne domaće industrije i omogućila konkurentniju ponudu domaćih kompanija van nacionalnih granica. To bi dalje doprinelo boljem pozicioniranju naše zemlje na regionalnom i svetskom tržištu, sa jedne, dok bi, sa druge strane, ovi uslovi povoljno delovali na privlačenje dodatnog kapitala i investicija u našu zemlju.

Za to je potrebna infrastruktura i pronalaženje modela/obrasca zajedničkog delovanja države i industrije na prevazilaženju postojećih barijera, vezano za izgradnju baznih stanica, koje se odnose pre svega na:

- paušalno tumačenje Zakona o zaštiti od nejonizujućih zračenja i prekomerno pozivanje na načelo zabrane izlaganja izvoru nejonizujućeg zračenja i načelo srazmernosti od strane lokalnih sekretarijata za zaštitu životne

sredine, kao i na proizvoljno tumačenje značenja/definicije izvora od posebnog interesa;

- proizvoljno unošenje ograničenja u urbanističkim planovima u kojima se utvrđuju minimalno potrebne udaljenosti gde mogu da se postave bazne stanice u odnosu na susedne objekte, iako za to ne postoji nikakvo utemeljenje u zakonu koji reguliše oblast zaštite od nejonizujućeg zračenja;
- iako Zakon o proceni uticaja na životnu sredinu ne nameće obavezu izrade procene uticaja na životnu sredinu za postavljanje svake pojedinačne bazne stanice, u praksi lokalni sekretarijati za zaštitu životne sredine gotovo uvek zahtevaju izradu ove procene (napominjemo da su u Srbiji ograničenja dozvoljenog nivoa elektromagnetnog polja nekoliko puta stroža nego u zemljama članicama Evropske unije, a da su stvarne vrednosti nivoa elektromagnetnog polja izmerene na terenu često i desetostruko ispod maksimalno dozvoljenih vrednosti).

Problemi koji otežavaju postavljanje i izgradnju baznih stanica usled neadekvatnog tumačenja i primene propisa iz oblasti zaštite životne sredine, kao i ograničenja u aktima lokalnih samouprava koji uređuju prostorno planiranje, zahtevaju unapređenje kapaciteta državne uprave po pitanju tumačenja regulative u oblasti propisa za zaštitu životne sredine i njihovu primenu od strane jedinica lokalne samouprave u postupku procene uticaja na životnu sredinu.

U toku je proces izrade Prostornog plana Republike Srbije za period od 2021. do 2035. godine (dalje u tekstu: Plan) za čije potrebe su mobilni operatori dostavili Ministarstvu saobraćaja, građevinarstva i infrastrukture planove sa pregledom kako postojećih, tako i budućih lokacija baznih stanica i trasa optičkih deonica, te se u narednom periodu očekuje saradnja sa radnim timom zaduženim za izradu navedenog Plana.

Zajednička saradnja države i operatora na prevazilaženju postojećih barijera vezano za izgradnju infrastrukture naročito je značajno sa stanovišta razvoja 5G mreže u Republici Srbiji. Aktivnosti planirane u 2020. godini u vezi aukcije radio-frekvencijskog spektra namenjenog za razvoj 5G tehnologije su odložene za narednu 2021. godinu usled pandemije korona virusa. Od ključnog je značaja da tender za 5G frekvencije bude organizovan na transparentan, efikasan i optimalan način.

Strategija razvoja elektronskih komunikacija u Republici Srbiji i Strategija razvoja informacionog društva ističu u toku 2020. godine. Predlažemo da se uradi analiza ispunjenosti strateških ciljeva definisanih navedenim aktima, odnosno novih strateških dokumenata usaglašenih sa postojećim stanjem, izazovima i očekivanim razvojem sektora telekomunikacija u Republici Srbiji. Dodatno, imajući u vidu dinamiku relevantnog tržišta i protekli period od njenog usvajanja, bilo bi poželjno razmotriti trenutno stanje ispunjenosti ciljeva Strategije razvoja mreža nove generacije, te obavestiti operatore o stanju na tržištu i predstojećim koracima, kako bi mogli da dugoročno planiraju svoje poslovanje.

Ostale aktivnosti od značaja krajem 2019. godine i početkom 2020. godine odnose se na javne konsultacije koje je RATEL organizovao vezano za izmene sledećih podzakonskih akata:

- nacrt pravilnika o parametrima kvaliteta javno dostupnih elektronskih komunikacionih usluga, vršenju merenja i ispitivanja i sprovođenju provere postupanja operatora elektronskih komunikacija;
- nacrt pravilnika o obračunu troškovno zasnovanih cena po modelu dugoročnih inkrementalnih troškova;
- nacrt pravilnika o utvrđivanju Plana raspodele radio-frekvencija u radio-frekvencijskom opsegu 2500-2690 MHz;
- nacrt pravilnika o utvrđivanju Plana raspodele radio-frekvencija u radio-frekvencijskom opsegu 3400-3800 MHz;
- nacrt pravilnika o obavezama operatora usluga sa dodatnom vrednošću.

Dopune navedenih podzakonskih akata i preciznije definisanje pojedinih odredbi imaju za cilj unapređenje pojedinih oblasti poslovanja i njihovo usaglašavanje sa aktuelnim razvojem elektronskih komunikacija u zemlji i šire.

## POBOLJŠANJA

Usvojen je Pravilnik o izmenama Pravilnika o utvrđivanju naknada za pružanje usluga iz nadležnosti RATEL-a, čime su značajno smanjeni troškovi operatora u slučaju statusne promene, odnosno promene podataka (promena imena, poslovnog imena, sedišta ili znaka identifikacije) snižavanjem naknade za reizdavanje dozvole u elektronskom obliku sa prethodnih 50% na 10% od predviđene naknade. Na ovaj način RATEL podstiče upotrebu elektronskog poslovanja i doprinosi daljoj digitalizaciji Srbije, a ne treba

zanemariti ni pozitivne efekte u domenu očuvanja životne sredine, s obzirom na to da samo jedan operator raspolaže sa hiljadama pojedinačnih dozvola za korišćenje radio-frekvencija i dozvola za korišćenje radio-relejnih veza, koje mogu biti predmet zamene.

Početkom jula 2020. godine, stupila je na snagu Uredba o utvrđivanju Plana namene radio-frekvencijskih opsega, čime su se stekli pravni uslovi za izmene postojećih i donošenje novih pravilnika u oblasti radio-komunikacija.

Krajem 2019. godine i početkom 2020. godine objavljene su nove standardne ponude operatora fiksne i mobilne telefonije koje su uključile mogućnost povezivanja putem IP interkonekcije, te su se tako stvorili uslovi da postojeća TDM tehnologija bude zamenjena IP tehnologijom. Pored prednosti planiranja i realizacije transportnih kapaciteta, IP tehnologija donela je i značajne uštede u troškovima međupovezivanja između operatora.

Krajem 2019. godine MTTT je u saradnji sa OEBS-om, RATEL-om i ETF-om organizovalo radionice o razvoju širokopolasne komunikacione infrastrukture u Nišu, Novom Sadu i Beogradu, u cilju podizanja svesti predstavnika lokalnih samouprava o prednostima korišćenja širokopolasnih komunikacionih mreža, kao i otklanjanja eventualnih nedoumica u vezi sa njihovom primenom.

U 2020. godini postignut je napredak u oblasti informacione bezbednosti. RATEL je pokrenuo proces upisa u Evidenciju operatora IKT sistema od posebnog značaja i usvojeni su Pravilnici o sadržaju, načinu upisa i vođenja evidencije posebnih centara za prevenciju bezbednosnih rizika u IKT sistemima, kao i Pravilnik o vrsti, formi i načinu dostavljanja statističkih podataka o incidentima u IKT sistemima od posebnog značaja.

U susret budućim javnim nadmetanjima za pravo korišćenja delova radio-frekvencijskog spektra, koja predstavljaju predušlov za početak rada na komercijalnoj implementaciji 5G tehnologije, Ministarstvo trgovine, turizma i telekomunikacija formiralo je radnu grupu sa ciljem utvrđivanja optimalnog modela za 5G i dugoročnog pristupa ovoj važnoj temi. Njeni članovi su, pored javnog sektora i predstavnici industrije. Takva inicijativa ohrabruje očekivanje da će prilikom kreiranja strategije za 5G, država uzeti u obzir stavove i potrebe daljeg razvoja naše industrije. U tom smislu, Savet izražava očekivanje da će u budućem periodu uslediti

izbor jednostavnog modela javnog nadmetanja radio-frekvencijskog spektra namenjenog za razvoj 5G tehnologije (a ne aukcije koja bi obuhvatila blokove spektra različitih opsega), koji će otvoriti prostor za neophodne investicije u razvoj mreže i uvođenje inovativnih poslovnih modela.

## PREOSTALI PROBLEMI

Neophodno je usvajanje novog Zakona o elektronskim komunikacijama kao preduslov daljeg razvoja tržišta – javne konsultacije povodom nacrtu predloga Zakona o elektronskim komunikacijama održane su još krajem 2016. godine. Kako novi zakon još uvek nije usvojen, postojeći propisi nisu usaglašeni sa evropskom regulativom i ne prate faktičko stanje na nacionalnom tržištu u pogledu zastupljenosti tehnologija i korisničkih potreba, što stvara poteškoće u razvoju novih biznis modela operatora, a samim tim i usporava razvoj industrije elektronskih komunikacija.

I pored ogromnog doprinosa tokom aktuelne zdravstvene krize, u istom periodu, mobilni operatori se susreću sa nezapamćenom negativnom kampanjom i velikim brojem neosnovanih tvrdnji o navodnoj vezi između infrastrukture mobilnih operatora, 5G baznih stanica i aktuelne pandemije. Ova iracionalna pojava dovodi do ogromnih problema na terenu, koji se prvenstveno odnose na ometanje u izvođenju radova na izgradnji i održavanju baznih stanica. Time lažne vesti i teorije zavere utiču na dostupnost i kvalitet mobilnih mreža i servisa, dovode do kašnjenja sa radovima, povećanja troškova i nanose značajnu štetu operatorima. Kao posledica toga, građani su uskraćeni ne samo za uobičajeno korišćenje mobilne telefonije, već i za životno važne pozive ka hitnim službama, dok se istovremeno smanjuje efikasnost rada privrede i javnih službi. Ovim povodom mobilni operatori su se već obratili Vladi, i očekujemo da će u narednom periodu država preduzeti sve

mere da zaštiti kritičnu telekomunikacionu infrastrukturu. Takođe, smatramo da je veoma važno da državne institucije aktivno doprinesu naučno utemeljenoj edukaciji stanovništva o zdravstvenim aspektima telekomunikacionih tehnologija, te podizanju svesti građana vezano za primenu 5G tehnologije sa stanovišta pozitivnog uticaja na ekonomiju zemlje i kvaliteta života.

Usvajanje izmena Pravilnika o prenosivosti broja u mobilnoj i fiksnoj mreži čime bi se ubrzao i pojednostavio proces prenosa broja - javne konsultacije sprovedene su još u maju 2018. godine, ali pravilnici još uvek nisu usvojeni bez zvaničnog obrazloženja. Njihovo usvajanje ubrzalo bi i pojednostavilo proces prenosa broja u mobilnim i fiksnim mrežama.

Potrebno je omogućiti pružanje javnih elektronskih komunikacionih usluga na fiksnoj lokaciji putem javnih mobilnih komunikacionih mreža korišćenjem CLL tehnologije (Cellular Local Loop) na području čitave Republike Srbije.

Direct Carrier Billing (DCB) kao najjednostavniji, globalno rasprostranjen način kupovine aplikacija sa platformi kao što je Google Play, još uvek nije omogućen u Srbiji. DCB podrazumeva kupovinu digitalnih sadržaja za mobilne uređaje na način da se naplata tih sadržaja obavlja posredstvom zaduženja korisnika za telekomunikacione usluge kod njegovog mobilnog operatora. Ovaj model već godinama funkcioniše u Evropskoj uniji, uključujući tu i zemlje regiona, s obzirom na to da Payment Services Directive (PSD1 i PSD2) predmetnu transakciju prepoznaju kao izuzetak od platnih usluga. Iako je domaći pravni okvir harmonizovan sa EU, konkretno Zakon o platnim uslugama je usklađen sa PSD1 direktivom, Narodna banka Srbije nije promenila stav da bi za pružanje ove usluge mobilni operatori trebalo da se registruju kao platna institucija, što bi pomenuti model učinilo komercijalno neisplativim.

## PREPORUKE SAVETA

- Unapređenje propisa i njihovog tumačenja u oblasti izgradnje infrastrukture: (3)
  - a) izdavanje smernica lokalnim samoupravama od strane Ministarstva za zaštitu životne sredine doprinelo bi prestanku prekomernog pozivanja i paušalnog tumačenja načela zabrane izlaganja izvoru nejonizujućeg zračenja i načela srazmernosti iz Zakona o zaštiti od nejonizujućeg zračenja od strane lokalnih sekretarijata za zaštitu životne sredine;

- b) u saradnji sa Ministarstvom građevinarstva i infrastrukture i Ministarstvom državne uprave i lokalne samouprave potrebno je izvršiti edukaciju stručnih službi u lokalnim samoupravama, u cilju uklanjanja prostornih ograničenja za izgradnju i postavljanje mobilne telekomunikacione infrastrukture;
- c) u skladu sa uporednom praksom razvijenih zemalja EU, kao što su Nemačka i Finska, ali i zemalja iz regiona (npr. Hrvatska), predlažemo da se telekomunikacioni objekti mobilne telefonije izuzmu sa Liste 2 Uredbe o utvrđivanju liste projekata za koje je obavezna procena uticaja i Lista projekata za koje se može zahtevati procena uticaja na životnu sredinu, kako bi umesto izrade procene uticaja na životnu sredinu za svaku pojedinačnu baznu stanicu, bilo dovoljno da se pre njenog puštanja u rad lokalnoj samoupravi dostavi obavještenje o postavljanju bazne stanice zajedno sa relevantnim merenjem, pri čemu lokalna samouprava ima mogućnost inspeksijskog nadzora.
- Zajednička saradnja države i industrije pri izboru modela i perioda javnog nadmetanja radio-frekvencijskog spektra namenjenog za razvoj 5G tehnologije – operatori predlažu i zalažu se za jednostavan model aukcije u cilju prodaje onih opsega koji su najpotrebniji iz perspektive tehnologija koje se koriste i zahteva tržišta. (3)
  - Usvajanje novog Zakona o elektronskim komunikacijama i ostavljanje dovoljnih rokova za implementaciju prepaid registracije korisnika i drugih novina iz zakona. (2)
  - Revizija rezultata i priprema novih strateških dokumenata za predstojeći period, u pogledu elektronskih komunikacija, informacionog društva i razvoja mreža nove generacije, uz aktivno učešće operatora u procesu. (1)
  - Prilikom pregovora o međunarodnim sporazumima iz domena elektronskih komunikacija, potrebno je organizovati proces javnih konsultacija i u njega uključiti predstavnike industrije, kako bi se sagledale tehničke specifičnosti, rokovi i finansijske implikacije u cilju povećanja predvidljivosti poslovanja. (1)
  - Usvajanje Pravilnika o izmenama i dopunama Pravilnika o prenosivosti broja za usluge koje se pružaju preko javnih mobilnih komunikacionih mreža i Pravilnika o izmenama i dopunama Pravilnika o prenosivosti broja u javnim telefonskim mrežama na fiksnoj lokaciji u što kraćem roku. (1)
  - Omogućavanje pružanja usluge javnih elektronskih komunikacionih usluga na fiksnoj lokaciji korišćenjem CLL tehnologije na području Republike Srbije, bez ograničenja. (1)
  - Aktivnija uloga Vlade u cilju suzbijanja teorija zavere i lažnih vesti o 5G tehnologiji, u cilju sprečavanja napada i ometanja rada kritične telekomunikacione infrastrukture neophodne za pružanje osnovnih usluga elektronskih komunikacija, kao što su govorna usluga i pristup internetu. (1)
  - Izdavanje pozitivnog mišljenja Narodne banke Srbije o pružanju usluge Direct Carrier Billing po EU modelu, u cilju omogućavanja direktne naplate digitalnih sadržaja sa Google Play i Apple Store-a posredstvom telekomunikacionih operatora po EU modelu. (1)



## DIGITALIZACIJA I ELEKTRONSKO POSLOVANJE

### STANJE

Ceo svet je iznenada počeo da se prilagođava novonastaloj situaciji i da se okreće elektronskom poslovanju, usled potpuno izmenjenog načina života i poslovanja koji smo poznavali. U Srbiji su se, takođe, dogodile mnoge pozitivne promene. Veći broj građana je počeo da koristi usluge portala eUprava, razvijeni su brojni novi servisi, a administrativni papirni poslovi, koji su nekada iziskivali čekanja u redu, nikada nisu bili brži i dostupniji.

Nakon što je digitalizacija proklamovana kao jedan od ključnih prioriteta Vlade, većina regulatornih inicijativa prepoznaje značaj digitalnog poslovanja i elektronskih procedura.

Digitalizacija se sve više percipira kao mogućnost, a ne pretnja i važno je raditi na njenom daljem unapređenju, ne samo u javnom, već i u privatnom sektoru.

Najvažnija činjenica je da je svest građana počela da se menja, a Vlada počela ubrzano da prati ove značajne promene. Svedoci smo naglog rasta u broju transakcija koje se obavljaju elektronski, kao i šire primene beskontaktnog plaćanja upotrebom digitalnih „wallet-a“, koji su dostupni u velikom broju finansijskih institucija.

Kada je digitalizacija kao konstantan proces u pitanju, i dalje postoji značajan prostor za unapređenja, koja predstavljaju samo neke od ključnih oblasti za dalje delovanje regulatora, naročito u brzini izmene regulatornog okvira.

Postojeći zakonski okvir obezbeđuje prostor poslovnim subjektima da razvijaju digitalne kanale prodaje, kao i da štite prava potrošača u online okruženju. Iako ovaj vid trgovine beleži konstantan rast, elektronska trgovina još uvek ima veliki potencijal razvoja. Na osnovu podataka Republičkog zavoda za statistiku, u 2019. godini, 43% građana nikada nije kupovalo robu i usluge putem interneta. Poređenja radi, 2010. godine ovaj procenat je iznosio čak 87%, što pokazuje da ova grana poslovanja beleži konstantan rast. Ako posmatramo korišćenje interneta, 2010. godine, preko 54% građana nikada nije koristilo internet, dok se ovaj procenat u 2019. spustio na samo

19,4%, što, takođe, predstavlja poboljšanje i u odnosu na 2018. godinu od čak 28%.

Interesantan je podatak da internet koriste sve starosne strukture, od 16 do 74 godine starosti, sa akcentom na povećanje korišćenja interneta među najstarijom populacijom (od 64 do 74 godine starosti) sa 1,3% u 2007. godini na čak 30,1% u 2019.

Prema podacima NBS, u 2019. godini, skoro tri miliona korisnika je izvršilo plaćanje preko interneta, odnosno gotovo dva miliona korisnika je plaćanje izvršilo putem mobilnog telefona, što ponovo predstavlja nominalni rast od 13% u odnosu na 2018. godinu.

Sa druge strane, elektronske procedure nisu dovoljno zastupljene u praksi i organi uprave ne pokazuju spremnost da ih koriste u postupcima gde elektronska forma nije obavezna, često insistirajući na upotrebi papirnih dokumenata. Izmenom Zakona o privrednim društvima ukinuto je korišćenje pečata za privredne subjekte, čime je Zakon stavio van snage odredbe 10 zakona i 107 podzakonskih akata u kojima se pominje pečat. Nakon usvajanja ove izmene, nijedna institucija, banka ili organizacija više nema pravo da zahteva pečat privrednim društvima ili preduzetnicima.

Kancelarija za IT i elektronsku upravu Vlade Republike Srbije predstavlja centralni organ u čijoj nadležnosti je koordinacija aktivnosti iz domena elektronske uprave, upravljanja javnom IT infrastrukturom i informacione bezbednosti. Formiran je koordinacioni savet za E-Upravu u okviru koga funkcionišu predstavnici Ministarstava, a pod pokroviteljstvom predsednice Vlade Republike Srbije. Ove godine je u fokusu rad na programu razvoja E-uprave za naredne tri godine.

Prošle godine najavljen, a 2019. u martu otvoren, Data centar u Kragujevcu predstavlja instituciju u kojoj će se uz najsavremeniji sistem zaštite čuvati podaci grada, gradskih uprava, javnih preduzeća i ustanova, ali i obezbediti povezivanje sa republičkim bazama podataka. Cilj ovog projekta je centralizacija svih relevantnih podataka, kako bi se na jednostavniji način sprovele aktivnosti u domenu digitalizacije e-Uprave. Planirano je kreiranje metaregistra i kataloga svih usluga.

Sekundarna korist ovog data centra može da bude rentiranje infrastrukture i sadržaja korporacijama što bi predsta-

vljalo odličan oblik monetizacije i izvor finansiranja daljeg unapređenja centra.

Ključni izazovi su i dalje, kreiranje registra građana i registra adresa.

Osim navedenog, svedoci smo značajnog progressa u delu pravnog okvira koji omogućava dalju digitalizaciju finansijskih usluga, kroz niz odluka koje je regulator, Narodna banka Srbije, propisala u predhodnom periodu. Tako je, osim mogućnosti video identifikacije fizičkih lica, uz proširenje relevantne Odluke, od skora omogućena identifikacija i pravnih lica. Osim toga, kroz nacionalni sistem IPS (Instant Payment System) upotrebom QR koda, omogućeno je plaćanje mesečnih računa, obavljanje kupovina u maloprodajnim objektima, kao i u online prodavnicama na izuzetno jednostavan način.

Kada je digitalizacija kao konstantan proces u pitanju i dalje postoji značajan prostor za unapređenja, koja predstavljaju samo neke od ključnih oblasti za dalje delovanje regulatora, naročito u brzini izmene regulatornog okvira.

Potrebno je finalizovati podzakonska akta koja preciznije uređuju upotrebu elektronskog potpisa. U ovim oblastima, saradnja između poslovnog sektora i Vlade može da pruži izvrsnu ekspertizu. Ova saradnja direktno doprinosi optimizaciji elektronskog poslovanja i utiče na ubrzanje i realizaciju ključnih tačaka potrebnih za nesmetano poslovanje. Jedna od takvih je, nedavno pokrenuta, inicijativa za digitalizaciju menice.

Naime, zakonom je regulisano kreditiranje građana elektronskim putem, identifikacija putem video linka, ali ne i pribavljanje sredstava obezbeđenja, koja moraju da budu svojeručno popunjena i potpisana u papirnom obliku. Inicijativa za digitalizaciju menice direktno utiče na optimizaciju i digitalizaciju ovog procesa.

Zakon o sprečavanju pranja novca i finansiranju terorizma reguliše identifikaciju korisnika pri svakom uspostavljanju poslovnog odnosa sa subjektima koji su obveznici ovog Zakona. Identifikacija se obavlja u direktnom susretu sa klijentom, što onemogućava svaki digitalni proces ugovaranja. Imajući u vidu ovu prepreku, Narodna banka Srbije je u martu 2019. usvojila Odluku koja reguliše identifikaciju korisnika na daljinu odnosno Odluku o uslovima i načinu utvrđivanja i provere iden-

titeta fizičkog lica korišćenjem sredstava elektronske komunikacije. Donošenjem ove odluke, Srbija je postala jedna od retkih zemalja u regionu koja je regulisala ovu oblast i omogućila pravne preduslove za kupovinu finansijskih usluga „iz fotelje“.

Iako usvojena u martu 2019, Odluku o video identifikaciji je implementirao veoma mali broj finansijskih institucija. Razlog tome ne leži samo u činjenici da je potrebno podići svest o digitalnom poslovanju, već i o kompleksnosti i investicionog zahteva u vezi sa relevantnim video tehnologijama, a za koje određeni broj finansijskih institucija i dalje procenjuje da ih je teško monetizovati.

## COVID-19

Pandemija je pokazala da je potencijal i neophodnost digitalizacije očigledan i to, ne samo u finansijskom, već i u svim drugim sektorima kojima će digitalizacija poslovanja omogućiti lakši i efikasniji rad, naročito u okolnostima prinudnog socijalnog distanciranja, usled virusa COVID-19.

Vlada je od početka pandemije donela niz zakona i uredbi, kako bi se održala ekonomska stabilnost države i omogućilo nesmetano poslovanje u otežanim uslovima.

Radi vršenja epidemiološkog nadzora povezanog sa virusom COVID-19, Vlada je donela Zaključak o uspostavljanju jedinstvenog i centralizovanog softverskog rešenja koji uspostavlja i vodi Institut za javno zdravlje uz tehničku podršku Kancelarije za informacione tehnologije i elektronsku upravu i Republičkog fonda za zdravstveno osiguranje. Cilj ovog rešenja je prikupljanje podataka o broju testiranih, zaraženih, izlečenih i preminulih od posledica oboljenja izazvanih bolešću COVID-19.

Veoma je važno da Vlada i dalje bude efikasna u donošenju odluka i uredbi koje se tiču digitalnog poslovanja, kao i da radi na edukaciji građana u cilju sticanja većeg poverenja u digitalne servise i informacije koje se razmenjuju tim putem.

## POBOLJŠANJA

Svedoci smo značajnog progressa u delu pravnog okvira koji omogućava dalju digitalizaciju finansijskih usluga, kroz niz odluka koje je regulator, Narodna banka

Srbije, propisala u predhodnom periodu. Tako je, osim mogućnosti video identifikacije fizičkih lica, uz proširenje relevantne Odluke, od skora omogućena identifikacija i pravnih lica. Osim toga, kroz nacionalni sistem IPS (Instant Payment System) upotrebom QR koda, omogućeno je plaćanje mesečnih računa, obavljanje kupovina u maloprodajnim objektima kao i u online prodavnicama na izuzetno jednostavan način.

Vlada Srbije je 4. juna 2020. godine usvojila Program razvoja elektronske uprave 2020-2022. godine, kao i Akcioni plan za njegovo sprovođenje. U julu 2020. godine, samo mesec dana nakon usvajanja ovog Programa, podaci su pokazali da servise e-Uprave koristi preko milion građana Srbije i da je samo u toku ovog meseca realizovano preko 70 hiljada zahteva. Portal e-Uprava je optimizovan za mobilne telefone i tablete.

Novi servisi koji su uvedeni predstavljaju pravo olakšanje građanima u situaciji prinudnog socijalnog distanciranja, kraćeg radnog vremena administrativnih uprava, kao i omasovljavanja koncepta rada od kuće. Uveden je i veoma efikasan servis elektronskog upisa u osnovne i srednje škole bez potrebe da se prikuplja papirna dokumentacija i nosi u školu na upis. Zatim, automatsko obaveštavanje o rezultatima PCR testa putem SMS poruke ili e-mail-a, kao i dostupnost podataka građanima iz 20 elektronskih evidencija. U rekordnom roku uspostavljena je nastava na daljinu, a veliki broj prosvetnih radnika se vrlo brzo prilagodio radu u Google učionicama.

Usvajanje novog Zakona o trgovini i izmena i dopuna Zakona o elektronskoj trgovini su pozitivni znaci u pravcu daljeg unapređenja elektronske trgovine kao novog poslovnog modela, koji je uveo elektronsku prodavnicu, elektronsku platformu i dropshipping.

Izmenama Zakona o deviznom poslovanju napravljeni su izvesni pomaci u domenu elektronskih plaćanja. Između ostalog, omogućen je prijem deviznih uplata u humanitarne svrhe putem servisa kao što je PayPal. Značajniji napredak tiče se prodaje softvera preko interneta, koja je sada uključena u listu izuzetaka od obavljanja platnog prometa isključivo u dinarima, uključujući i transakcije između rezidenata međusobno. Time je omogućeno domaćim IT kompanijama da istaknu cenu u devizama i prodaju svoje usluge bez bojazni da će biti u prekršaju ukoliko je kupac rezident Srbije.

Ipak, iako je ovaj izuzetak ograničen samo na softver i digitalne usluge, liberalizacija nije sprovedena do kraja. Plaćanje za građane moguće je platnim karticama ili putem domaće institucije elektronskog novca (u Srbiji i nakon nekoliko godina od donošenja Zakona o platnim uslugama postoji samo jedna institucija ovog tipa), ali ne i putem najpoznatijih globalnih servisa, kao što su Paypal ili Skrill.

Od oktobra 2018. godine počeo je sa radom sistem za instant plaćanja čiji je operator Narodna banka Srbije – sistem IPS NBS. Kao učesnik ovog sistema, banke su omogućile svojim korisnicima da u filijali obave prenos novca u dinarima, pri čemu se transakcija odmah realizuje. Korisnici mogu da obavljaju transakcije u realnom vremenu 24/7/365, do iznosa od 300 hiljada dinara po transakciji. Banke su opciju instant plaćanja omogućile i na svojim digitalnim kanalima.

Glavni napredak ostvaren je u domenu elektronskih plaćanja na portalu e-Uprava, gde je omogućeno plaćanje karticama, pa sada, na primer, registracija vozila može da bude plaćena na ovaj način. Plaćanje platnom karticom, kao i integracija sa elektronskim servisima pojedinih banaka za usluge na portalu e-Uprava, je značajan napredak. Na taj način realizovana je jedna od osnovnih pretpostavki elektronske uprave, jer bez elektronskih plaćanja nije moguće dobiti neke od najznačajnijih usluga, a prebacivanje na fizičke kanale plaćanja obesmišljavalo je svrhu i prednosti elektronskih serisa u prošlosti.

Odlukama NBS omogućena je video identifikacija, potpisivanje ugovora putem dvofaktorske autentifikacije, kao i instant plaćanje. Time su stvoreni uslovi da kreditiranje, ali i ostali bankarski proizvodi budu ponuđeni elektronskim putem. Preostala sporna tačka jeste na koji način omogućiti pribavljanje menice (koja mora da bude potpisana) kao sredstva obezbeđenja po kreditu i kao obavezan i sastavni deo kreditnog dosijea klijenta. Menicu kao sredstvo obezbeđenja u papirnom obliku izdaje Zavod za izradu novčanica. Digitalizacija menice nije značajna samo sa aspekta bankarskog poslovanja, već i za privredu u celini.

U proteklom periodu ostvaren je napredak po pitanju informacionog sistema eZup, koga za elektronsku razmenu podataka koriste organi državne uprave i organi lokalne samouprave.

## PREOSTALI PROBLEMI

Iako je u 2019. godini napravljen izvestan napredak, velika očekivanja od šema elektronske identifikacije osnovnog, srednjeg i visokog nivoa, koje su uvedene Zakonom o elektronskom poslovanju još uvek nisu realizovana. Naime, regulativa ove oblasti i tehnički standardi u EU, na osnovu kojih će kod nas biti doneta Uredba o uslovima za šeme elektronske identifikacije određenog nivoa pouzdanosti, postavljaju rigidne uslove za šemu visokog nivoa, tako da ona neće biti fleksibilnija u odnosu na kvalifikovani elektronski potpis. Sa druge strane, možemo očekivati da šema osnovnog nivoa neće zahtevati identifikaciju korisnika putem fizičkog prisustva i lične karte prilikom dodeljivanja šeme, već će se identifikacija korisnika vršiti elektronski. Ostaje da se vidi kakvo će rešenje biti izabrano za šemu srednjeg nivoa pouzdanosti.

Takođe, kada je u pitanju digitalna agenda Vlade Republike Srbije, preostala aktivnost je i formiranje nacionalnog registra građana i adresa. Registar privrednih subjekata postoji u okviru Agencije za privredne registre i očekuje se da se takvi registri načine iza fizička lica, kako bi se omogućilo uvezivanje sa drugim državnim institucijama.

Preostali izazov je veća okrenutost e-Uprave građanima, odnosno "završavanje poslova iz fotelje" kako je najveći deo inicijativa i sprovedenih aktivnosti usmeren na optimizaciju procesa u okviru državnih organa, kako bi oni kraće trajali, a građani mnogo brže završavali svoje obaveze, još uvek na šalterima.

Jedan od ključnih koraka u narednom periodu je omogućavanje razmena podataka o poreskim i komunalnim obavezama klijenata između Poreske uprave i finansijskih institucija na prvom mestu, ali i kompanija iz drugih industrija. Na ovaj način bi se korišćenjem naprednih, centralizovanih baza podataka mogao uspostaviti sistem automatske provere, npr. nivoa primanja, urednosti u izmirivanju poreskih obaveza, a što bi, u konačnici, omogućilo potpunu digitalizaciju kupovine kreditnih proizvoda od strane građana, eliminišući potrebu za ijednim papirnim dokumentom (kao što je trenutno potvrda o zaposlenju i visini primanja).

Takođe, potrebno je ubrzati proces uvođenja e-Uprave u sektore poreske administracije.

Dalje unapređenje usluga i dostupnih informacija preko e-Uprave predstavlja izazov za svaku narednu godinu. Potrebna je šira edukacija građana i privrede, promovisanje brzine, sigurnosti i bezbednosti korišćenja elektronskih usluga, što će uticati na veće poverenje korisnika i efikasnost u radu. Digitalizacija i dalji razvoj jedinstvenog elektronskog sistema uprave utiče na smanjenje birokratije, unapređenje kvaliteta usluga potrebnih građanima i, posledično, na smanjenje korupcije.

Kao zaključak, Odbor napominje da je urađen veliki napor i pomak u cilju omogućavanja dalje digitalizacije privrede i javnog sektora u proteklom periodu i da se uočava spremnost svih državnih institucija da se u tom duhu i nastavi u narednom periodu.

## PREPORUKE SAVETA

- Po uzoru na veliki broj zemalja EU, izuzetno je važno iskoristiti centralizovane baze podataka i omogućiti razmenu podataka između Poreske uprave i privrednih društava (u prvom redu finansijskih institucija), sa ciljem da se podaci, na prvom mestu, o primanjima građana, uz saglasnost građana, mogu koristiti u procesima kreditiranja online, a što bi u značajnoj meri eliminisalo potrebu za papirnom dokumentacijom i omogućilo kupovinu kreditnih proizvoda potpuno online. (3)
- Važno je olakšati korišćenje digitalnog identiteta/potpisa tako da postanu dostupni najširem krugu građana, na jednostavan način i bez visokih troškova. (2)
- U cilju isticanja pouzdanosti i jednostavnosti korišćenja digitalnog identiteta i elektronskog potpisivanja, kao i njihovog širenja i promovisanja, građani putem edukativnih kampanja treba da budu informisani o svim mogućnostima, pravima i prednostima ovog kanala. (2)

- Potrebno je zakonski regulisati institut "digitalne menice", kako bi mogla kao takva da bude registrovana u jedinstvenom registru menica, odnosno potpisana elektronskim putem. (2)
- Potrebno je kreirati bazu već identifikovanih građana, koja će omogućiti jednostavnije i isplativije uvođenje digitalnih rešenja. (2)

# NEKRETNINE I IZGRADNJA

Prema poslednjim podacima Svetske banke, Srbija se našla na 9. mestu kada je reč o pribavljanju građevinskih dozvola. Već nekoliko godina za redom Srbija beleži svoje mesto među top 10 zemalja u ovoj oblasti.

Izmenama zakona koji uređuje konverziju uz naknadu iz 2020. godine, omogućeno je da se nastave postupci konverzije, čak i ako su predmet zahteva za restituciju, ukoliko postoji potvrda da nije moguće vraćanje imovine u

naturalnom obliku.

Kao i u drugim oblastima poslovanja, i rad RGZ bio je izuzetno pogođen uticajem pandemije COVID-19. Posle početnog nesnalaženja, primećen je izvesni napredak u komunikaciji, kroz izdavanje elektronskih listova nepokretnosti i kopija planova, kao i rešavanje predmeta (međutim, usponeno) koje su katastru dostavljali javni beležnici elektronskim putem.

## GRAĐEVINSKO ZEMLJIŠTE I IZGRADNJA

### STANJE

U fokusu Saveta stranih investitora ostaje primena Zakona o planiranju i izgradnji, posebno procedure za pribavljanje dozvola, status građevinskog zemljišta i ozakonjenje objekata. Izgradnja novih objekata, ishodovanje neophodnih dozvola u objedinjenoj proceduri i praćenje stanja primene usvojenih propisa, ostaje glavno polje interesovanja Saveta stranih investitora.

### Građevinsko zemljište i izgradnja

Još uvek ostaje kao velika prepreka izgradnje u Srbiji pitanje svojinskih odnosa na zemljištu i pomešanih oblika državne i privatne svojine. Sve do 2009. godine, država je bila jedini vlasnik gradskog građevinskog zemljišta, a najveći obim prava koji je neko lice moglo da ima na takvom zemljištu bio je trajno pravo korišćenja ili dugoročni zakup u trajanju od 99 godina.

### Konverzija prava korišćenja na građevinskom zemljištu u pravo svojine

Zakon o planiranju i izgradnji predviđa dve vrste konverzije, konverziju bez naknade, koja je postavljena kao opšte pravilo, i konverziju uz naknadu.

### Konverzija uz naknadu se primenjuje na nosioce prava korišćenja koja predstavljaju:

- pravna lica privatizovana na osnovu zakona kojima se uređuje privatizacija, stečajni i izvršni postupak, kao i njihove pravne sledbenike u statusnom smislu;
- lica koja su pravo korišćenja na zemljištu stekla posle 11. septembra 2009. godine, kupovinom objekta sa pri-

padajućim pravom korišćenja od privatizovanih pravnih lica iz stava (1);

- privredna društva koja su stekla pravo korišćenja na neizgrađenom građevinskom zemljištu u državnoj svojini koje je stečeno radi izgradnje do 13. maja 2013. godine ili na osnovu odluke nadležnog organa;
- sportska i druga udruženja;
- društvena preduzeća;
- lica osnovana na teritoriji bivše Jugoslavije na koja se primenjuju odredbe Sporazuma o pitanjima sukcesije.

Zakon o pretvaranju prava korišćenja u pravo svojine na građevinskom zemljištu uz naknadu (Zakon o konverziji uz naknadu) postavlja uslove za konverziju prava korišćenja u pravo svojine na građevinskom zemljištu u državnoj svojini, kao i mogućnost zasnivanja dugoročnog zakupa na zemljištu.

Naknada za konverziju predstavlja tržišnu vrednost zemljišta (što utvrđuje lokalna samouprava svojim aktom) u momentu podnošenja zahteva za konverziju. Tako utvrđena naknada je podložna zakonski predviđenim umanjnjima na pojedinačnoj osnovi (najznačajnije umanjnje je za izgrađeno zemljište, gde se naknada ne plaća za zemljište pod objektom i za redovnu upotrebnu objekta). Odobrenje državne pomoći se primenjuje kod umanjjenja (u situacijama kada je potrebno).

Zakon o konverziji uz naknadu dozvoljava zaključenje ugovora o dugoročnom zakupu građevinskog zemljišta na 99 godina sa vlasnikom građevinskog zemljišta do konverzije. Na taj način, zakupcima se omogućava da dobiju građevinsku dozvolu pre plaćanja naknade za konverziju.

### Izgradnja

Zakon o planiranju i izgradnji je menjan nekoliko puta u proteklih par godina. Ove izmene se generalno mogu

oceniti kao pozitivne, jer su imale za cilj olakšavanje procedura i preciziranje nejasnoća, te unapređenje regulatornog okvira.

Neke od najvećih izmena su:

- građevinska dozvola prestaje da važi ako se ne izvrši prijava radova u roku od tri godine od dana pravnosnažnosti rešenja kojim je izdata građevinska dozvola, umesto prethodno propisanih dve godine.
- Uveden je koncept kondominijuma.
- umesto Inženjerske komore Srbije, licencu za odgovornog planera, odgovornog urbanistu, odgovornog projektanta i odgovornog izvođača radova rešenjem izdaje ministarstvo nadležno za poslove građevinarstva, prostornog planiranja i urbanizma. Ministarstvo će ispitivati i ispunjenost uslova za obavljanje usluga od strane stranog državljanina.
- Propisano je formiranje Registra investicionih lokacija.
- Uspostavljen je Centralni registar energetskih pasoša (CREP). Isti sadrži baze podataka o ovlašćenim organizacijama za izdavanje sertifikata, odgovornim inženjerima za energetska efikasnost koji su zaposleni u tim organizacijama i izdatim sertifikatima o energetskim svojstvima zgrada.
- Umesto da bude solidarno odgovoran sa investitorom za sve obaveze prema trećim licima, finansijer je odgovoran za obaveze prema trećim licima koje su posledica radnji koje preduzme u skladu sa ovlašćenjima.

### Ozakonjenje

Zakonodavac je pokušao da reši pitanje ozakonjenja usvajanjem različitih propisa, međutim nijedan od tih pokušaja se za sada nije pokazao kao uspešan. Zakon iz 2015. godine predviđa samo dve opcije, koje okončavaju status nelegalno izgrađenog objekta – rušenje ili puno ozakonjenje. 2018. godine ovaj zakon je značajno izmenjen, gde se po značaju ističu uvođenje zabrane prometa nelegalnim objektima i oročavanje procesa ozakonjenja do 2023. godine.

### COVID-19

Sve procedure koje nisu digitalizovane pre COVID-19 pandemije su značajno usporene zbog smanjenja radne snage u administraciji. Ovo je još jedna potvrda neophodnosti da se nastavi sa implementiranjem i razvojem novih tehnologija, koje će učiniti administrativnu proceduru bržom i dostupnom online.

Svedoci smo da nije bilo negativnog uticaja na administraciju i da procedure nisu usporene samo u onim poljima koja su digitalizovana pre izbijanja pandemije.

## POBOLJŠANJA

### Konverzija prava korišćenja na građevinskom zemljištu u pravo svojine

- Član 11 (6) Zakona o konverziji uz naknadu treba ograničiti samo na slučaj kada je podnosilac zahteva za konverziju privredno društvo sa većinskim društvenim ili državnim kapitalom.

Odredbe člana 1 stav 5 i člana 11 stav 6 Zakona o konverziji uz naknadu, koje su predviđale da je nadležni organ, ukoliko utvrdi da je predmetna parcela predmet zahteva u postupku restitucije, dužan da bez odlaganja donese zaključak o prekidu postupka, dok se pravnosnažno ne okonča postupak vraćanja oduzete imovine.

Izmenama zakona iz 2020. godine ove odredbe su ublažene, tako da se u navedenom slučaju postupak prekida, dok se pravnosnažno ne okonča postupak vraćanja oduzete imovine, odnosno dok se ne donese konačno rešenje kojim je utvrđeno pravo na obeštećenje, odnosno potvrda da nije moguće vraćanje imovine u naturalnom obliku.

- Neophodno je precizirati slučajeve kada se konverzija vrši uz naknadu, a kada bez naknade.

Izmenama zakona iz 2020. godine su precizirani slučajevi na koje se postupak konverzije uz naknadu primenjuje, kao i izuzeci od konverzije uz naknadu, koji se odnose na nepokretnosti koje su pripadale licima koja su bila predmet privatizacije u prošlosti.

Takođe, postignut je određen napredak u sprovođenju postupaka konverzije, iz razloga što nadležni organi sve bolje sarađuju u tom smislu.

### Izgradnja

Što se tiče broja izdatih građevinskih dozvola, primetan je porast broja izdatih građevinskih dozvola otkako je uvedena objedinjena procedura.

Prema poslednjim podacima Svetske banke, Srbija se našla na 9. mestu kada je reč o pribavljanju građevinskih dozvola,

što predstavlja izuzetan skok u poređenju sa 152. mestom na kom se Srbija nalazila pre samo nekoliko godina. Uz to, Svetska banka je konstatovala da se sprovede reforme u cilju olakšanja poslovanja u ovoj oblasti.

## PREOSTALI PROBLEMI

### Konverzija prava korišćenja na građevinskom zemljištu u pravo svojine

S obzirom da je članom 9. Zakona o vraćanju oduzete imovine i obeštećenju propisano da je obveznik vraćanja podržavljene imovine u naturalnom obliku privredno društvo ili drugo pravno lice čiji je osnivač Republika Srbija, autonomna pokrajina ili jedinica lokalne samouprave, privredno društvo sa većinskim društvenim kapitalom i zadruga, uključujući i privredna društva i zadruge u postupku stečaja i likvidacije, u svim drugim slučajevima vraćanje u naturalnom obliku nije moguće, te je prekid postupka konverzije u svim drugim slučajevima neopravdan.

Prema tome, neophodne su dalje izmene odredbe stava 6 člana 11 Zakona o konverziji uz naknadu, tako da se ista ograniči samo na slučaj kada je podnosilac zahteva za konverziju privredno društvo sa većinskim društvenim ili državnim kapitalom.

Dodatno, izračunavanje naknade za konverziju podleže ozbiljnim problemima u smislu nedoslednosti nadležnih organa pri izračunavanju naknade. Investitori su onemogućeni da unapred procene trošak konverzije za veće projekte i sa tim u skladu planiraju sredstva u knjigama. Upravo ova nepredvidivost troškova u značajnoj meri utiče na planove investitora da stižu lokacije na kojima je neophodno sprovesti konverziju pre izgradnje.

Takođe, iako je izmenama Zakona o planiranju i izgradnji razjašnjena nedoumica u pogledu slučajeva kada se konverzija vrši uz naknadu, ostaje da se vidi da li će ovo doprineti stvaranju jedinstvene prakse i poboljšanju efikasnosti prilikom odlučivanja od strane nadležnih organa.

### Izgradnja

Primena objedinjene procedure i poslednje verzije Zakona o planiranju i izgradnji trebalo bi da prate svi relevantni društveni činioци i akteri, kako bi blagovremeno otkrili i otklonili probleme koji nastaju u praksi. Takođe, potrebno je unaprediti softverska rešenja i kapacitete, kako bi se

olakšao i ubrzao postupak elektronskog dostavljanja dokumentacije.

Potrebno je da, organi nadležni za izdavanje dozvola u postupku objedinjene procedure, iste izdaju u odgovarajućoj sadržini koja će, u skladu sa važećim propisima, omogućiti upis prava svojine investitora na novoizgrađenom objektu/objektima, (posebno kada se radi o kompleksima sa više objekata i vodova), bez izlaganja dodatnom gubitku vremena i trošenju sredstava radi pribavljanja dodatne posebne dokumentacije (veštačenje i dr.), kojom će se potvrđivati na šta se građevinska/upotrebna dozvola odnose (upoređivanjem dozvole i projekta na osnovu kojeg je dozvola izdata), kao i da bez odlaganja dostavljaju izdate dozvole na sprovođenje po službenoj dužnosti nadležnim službama za katastar nepokretnosti, odnosno odeljenjima za katastar vodova (ukoliko se radi o izgrađenim vodovima).

### Licenca podizvođača

Nepreciznost u pogledu obaveze pribavljanja licence za izvođače i podizvođače dovodi do neujednačene i nejasne prakse. Postavlja se pitanje da li podizvođači imaju obavezu da pribave u situaciji kada glavni izvođač radova (lice sa kojim investitor ima zaključen direktan ugovor o građenju za sve radove) poseduje licencu, i da li je neophodno da glavni izvođač ima licencu u situaciji kada svi podizvođači imaju potrebne licence. Odgovor na ovo pitanje ne utiče samo na postojanje obaveze iniciranja postupka pribavljanja licence, već i na druge aspekte poslovanja podizvođača i izvođača, pogotovo ukoliko je u pitanju strano lice. Dodatno, potrebno je doneti pravilnike kojim bi se izmene vezane za licence mogle implementirati.

### Ozakonjenje

Zabranom prometovanja stvoren je problem kada titular nelegalnog objekta i zemljišta nisu isto lice. Zakon je potrebno izmeniti u cilju omogućavanja ozakonjenja ovakvih objekata kada postoji saglasnost obe strane. Takođe, potrebno je sagledati da li postoji mogućnost da se zabrana raspolaganja nelegalnim objektima limitira na objekte koji ne mogu biti legalizovani, jer u praksi trenutno postojeća zabrana u znatnoj meri komplikuje pravni promet u situacijama kada je ozakonjenje moguće.

Oročavanje ozakonjenja koje za posledicu ima odbijanje zahteva za ozakonjenje je princip koji bi moralo da



se promeni, jer se postupak vodi po službenoj dužnosti i ne zavisi od volje stranke, te stoga vlasnik nelegalnog objekta ne bi smeo da snosi posledice neefikasnosti uprave.

Zakon je nedorečen u pogledu toga zamenjuje li rešenje o ozakonjenju i građevinsku i upotrebnu dozvolu. U praksi se pokazalo da rešenje o ozakonjenju ne predstavlja, po mišljenju nadležne institucije, osnov za ishodovanje energetske licence, već se, u postupku izdavanja licence,

traži poseban tehnički prijem objekata koji su bili predmet ozakonjenja, odnosno dostavljanje posebno pribavljenog izveštaja komisije za tehnički pregled u kome će biti jasno navedeno da je objekat pogodan za upotrebu u skladu sa namenom, iako se radi o objektima za koje se u rešenju konstatuje namena. Ovim se vlasnici ovakvih objekata izlažu dodatnim troškovima i stavljaju u neravnopravan položaj u odnosu na vlasnike objekata druge namene za čije korišćenje nije potrebno pribavljati energetske licence.

### PREPORUKE SAVETA

- Primena Zakona o planiranju i izgradnji treba da bude praćena od strane svih relevantnih društvenih činilaca. (1)
- Digitalizacija administracije i svih administrativnih postupaka. (1)
- Potrebna je izmena Zakona o ozakonjenju objekata u cilju limitiranja zabrane raspolaganje na objekte koji ne mogu biti legalizovani, kao i da se izbriše odredba koja predviđa da se zahtev za ozakonjenje odbija ukoliko se ozakonjenje ne okonča do 2023. godine. (3)
- Potrebno je da rešenje o ozakonjenju ima snagu građevinske i upotrebne dozvole, što bi se konstatovalo odgovarajućom sadržinom samog rešenja (bez dodatnog tehničkog pregleda/pribavljanja posebne upotrebne dozvole). (1)
- Potrebne su dalje izmene Zakona o konverziji uz naknadu, tako da se Član 11 (6) ograniči samo na slučaj kada je podnosilac zahteva za konverziju privredno društvo sa većinskim društvenim ili državnim kapitalom. (3)
- Potrebna je jedinstvena praksa i poboljšanje efikasnosti prilikom odlučivanja od strane nadležnih organa u postupcima konverzije, imajući u vidu poslednje izmene Zakona o konverziji uz naknadu. (2)
- Doneti pravilnike o izdavanju licenci i precizirati obaveze posedovanja licence za podizvođače koji su angažovani od strane izvođača radova koji već ima licencu i obrnuto. (3)

## HIPOTEKE I FINANSIJSKI LIZING NEKRETNINA

### STANJE

Zakon o hipoteci usvojen je krajem 2005. godine, a posljednje izmene pretrpeo je 2015. godine.

Moramo ponovo istaći načelnu primedbu da izmene Zakona o hipoteci iz 2015. godine, ipak, nisu bile dovoljno dalekosežne i utisak je da je propušteno da se njima obuhvate još neka korisna razjašnjenja, te da se uvedu i novi korisni instituti.

Međutim, iako Zakon o hipoteci nije pretrpeo nikakve izmene u skorije vreme, sam postupak upisa hipoteke u katastar nepokretnosti je značajno izmenjen usvajanjem Zakona o postupku upisa u katastar nepokretnosti i vodova iz 2018. godine, što se, osim na sam postupak upisa hipoteke, odrazilo i na funkcionisanje pojedinih instituta predviđenih Zakonom o hipoteci.

Finansijski lizing nepokretnosti, koji je uveden izmenama Zakona o finansijskom lizingu iz 2011. godine, praktično nije profunkcionisao u praksi.

### COVID-19

Epidemija Kovid-19 nije uticala na trenutnu situaciju.

### POBOLJŠANJA

Sveukupno gledano, izmene Zakona o hipoteci iz 2015. godine donele su značajna regulatorna poboljšanja u vezi sa pojedinim institutima koji su izazivali najviše problema u praksi, uključujući veoma važnu izmenu odredbe o rezervaciji prava docnijih hipotekarnih poverilaca u slučaju vansudske realizacije hipoteke, zbog koje je veliki broj hipotekarnih poverilaca ranije birao sporiji, ali sigurniji postupak sudske realizacije hipoteke. Takođe, uvedena je mogućnost određivanja trećeg lica, zapravo „agenta obezbeđenja“, koji institut je zaživeo u praksi u slučajevima zajedničkog kreditiranja od strane više banaka, iako je odredba o ovlašćenjima „agenta obezbeđenja“ nedovoljno razrađena.

Regulisanjem rokova u kojim nadležne službe imaju dužnost da odlučuju o zahtevima za upis odgovarajućih

zabeležbi povećana je efikasnost katastra u postupanju po predmetnim zahtevima, a uvođenjem načela oficijelnosti Zakonom o postupku upisa u katastar nepokretnosti i vodova, kojim se predviđa obaveza javnog beležnika da u roku od 24 časa od trenutka overe nadležnoj upravi za katastar dostavi overeni dokument, doprinelo se dodatnom ubrzanju postupka.

pozitivna promena jeste i rešavanje pitanja vrste postupka koji će se voditi u slučaju da je izvršni postupak pokrenut i po odredbama Zakona o hipoteci i po odredbama Zakona o izvršenju i obezbeđenju.

### PREOSTALI PROBLEMI

I dalje nije eksplicitno regulisana, u praksi već neretka situacija, da jedna hipoteka može biti registrovana kao sredstvo obezbeđenja više potraživanja iz različitih osnova, kao i potraživanja različitih poverilaca. U praksi se javljaju problemi u vezi sa uspostavljanjem hipoteke u korist različitih poverilaca, zbog tumačenja javnih beležnika da je takvu hipoteku moguće uspostaviti samo u slučaju da obezbeđena potraživanja različitih poverilaca imaju isti osnov.

Uvođenje instituta trećeg lica (praktično „agenta obezbeđenja“) je dobro, ali postojeća odredba ne razrađuje ulogu agenta obezbeđenja u odnosu na nadležne organe, te smatramo da će u praksi agent obezbeđenja verovatno opet morati da pribavlja posebna ovlašćenja radi preduzimanja radnji u korist hipotekarnih poverilaca pred nadležnim organima.

Forma isprave o hipoteci nije zadovoljavajuće regulisana. Imajući u vidu zahtev da izvršna isprava o hipoteci mora biti sastavljena u formi javnobeležničkog zapisa (koji sam po sebi ima snagu izvršne isprave), nepotreban je zahtev zakonodavca da isprava o hipoteci pored toga mora da sadrži tačno određen tekst kako bi imala snagu izvršnosti. Sa druge strane, imajući u vidu da je za promet nepokretnosti potrebno da isprava bude solemnizovana od strane javnog beležnika, ne postoji razlog da se ovakva mogućnost ne uvede i za ispravu o hipoteci.

Takođe, položaj zakupca u slučaju vansudskog namirenja nije potpuno jasan. Naime nakon izmena Zakona o hipoteci, čini se da u slučaju prodaje hipotekarni poverilac/kupac nepokretnosti može u svakom slučaju tražiti da zakupac isprazni nekretninu, što nije praktično rešenje u

svim situacijama (na primer, kada je hipotekarni poverilac u momentu uspostavljanja hipoteke bio ili je mogao biti upoznat sa postojanjem zakupa). Sa druge strane, Zakon o izvršenju i obezbeđenju štiti savesnog zakupca i savestan zakupac ostaje u posedu nepokretnosti i nakon prodaje nepokretnosti u sudskom izvršnom postupku. Zakonodavac mora zauzeti jasan stav o načinu na koji će rešavati sukob između prava kupca u postupku izvršenja (bilo sudskog ili vansudskog) i prava zakupca. Imajući u vidu dosadašnju različitu praksu postupanja u pogledu navedenog, mišljenja smo da bi trebalo organizovati i sprovoditi kontinuiranu obuku sudija, budući da se Zakon o hipoteci i Zakon o obligacionim odnosima u većini slučajeva pogrešno tumači, što dovodi i do njihove različite primene.

Imajući u vidu načelo oficijelnosti, uvedeno Zakonom o postupku upisa u katastar nepokretnosti i vodova, ostaje da se vidi na koji način će funkcionisati institut raspolaganja neispisanom hipotekom, predviđen članom 53 Zakona o hipoteci. Naime, kako je raspolaganje neispisanom hipotekom uslovljeno dokazom da je potraživanje prestalo, tj.

izdavanjem brisovne dozvole od strane prethodnog hipotekarnog poverioca u formi javnobeležničkog zapisa ili isprave solemnizovane od strane javnog beležnika, postavlja se pitanje kako će hipotekarni dužnik, koji želi da dalje raspolože predmetnom hipotekom, sprečiti njeno brisanje prilikom overe brisovne dozvole, s obzirom na to da je javni beležnik u obavezi da istu u roku od 24 časa dostavi nadležnoj upravi za katastar. Sa druge strane, bez overene brisovne dozvole vlasnik hipotekovane nepokretnosti nije u mogućnosti da raspolože neispisanom hipotekom.

Konačno, Zakon o hipoteci još uvek eksplicitno ne reguliše i fleksibilnije oblike hipoteke koji postoje u uporednom pravu, kao što su kauciona, kreditna, kontinuirana hipoteka, kao i (ne)mogućnost i posledice izmena postojećih isprava o hipoteci.

U vezi sa finansijskim lizingom nepokretnosti, napominjemo da, kako zakonski okvir nije dovoljno razrađen, finansijski lizing nekretnina u praksi i dalje praktično ne funkcioniše.

## PREPORUKE SAVETA

- Zakon o finansijskom lizingu trebalo bi uskladiti sa važećim propisima u oblasti nepokretnosti, posebno u delu koji se odnosi na mogućnost upisa zabeležbe postojanja lizinga kod registra nepokretnosti, što je potrebno da bude decidno propisano Zakonom o postupku upisa u katastar nepokretnosti i vodova. Takođe, kroz razradu poreskih propisa država bi trebalo da stvori povoljnu klimu za primenu instituta lizinga nekretnina. (3)
- Potrebno je izmeniti Zakon o hipoteci kako bi se eksplicitno regulisalo procedura i posledice izmena upisanih hipoteka, regulisati i neke fleksibilnije oblike hipoteke koji postoje u uporednom pravu, kao što su kauciona, kreditna i kontinuirana hipoteka, te predvideti da jedna hipoteka može biti registrovana kao sredstvo obezbeđenja više potraživanja iz različitih osnova, kao i potraživanja različitih poverilaca. (3)
- Potrebno je precizirati prava zakupca u slučaju vansudskog izvršenja. (3)

## KATASTARSKI POSTUPAK

### STANJE

Republički geodetski zavod je u proteklih godinu dana intenzivno radio na digitalizaciji procesa, a u cilju ustanovljavanja e-šaltera i omogućavanju što većem broju profesionalnih korisnika preuzimanje podataka katastra elektronskim putem. Javni beležnici, geodetske organizacije, advokati, agencije za posredovanje u prometu nepokretnosti imaju, zaključujući odgovarajući ugovor sa RGZ, direktan pristup bazi katastra, što je doprinelo smanjanju broja novih zahteva, koji su se uglavnom odnosili na pribavljanje listova nepokretnosti. Elektronska oglasna tabla je pokušaj da se prevaziđe problem u dostavljanju rešenja i omogućila je transparentniji uvid u doneta akta katastra. Uspostavljen je i adresni registar i utvrđena procedura za određivanje kućnih brojeva na teritoriji cele zemlje. Uvođenje e-šaltera posebno je doprinelo uvođenju digitalne komunikacije u radu geodetskih organizacija na realizaciji poslova predviđenih Zakonom o državnom premeru i katastru.

Napredak u ovoj oblasti je primetan, s tim što i dalje ima mesta za napredovanje.

Tačan broj nerešenih predmeta u prvom i drugom stepenu još uvek nije utvrđen, ali je pretpostavka da ih ima više stotina hiljada. Kadrovska onesposobljenost i neažurnost u radu dovode do stihijskog rada na nerešenim predmetima, dajući prorititet zahtevima koje su podneli javni beležnici. Nužno je dodatno organizovati službe, kako bi u što skorijem periodu smanjile broj nerešenih predmeta.

I dalje ostaje problem sporog rada Odeljenja za katastar vodova, kao i sporno pitanje dokumentacije potrebne za upis prava na vodovima (nepriznavanje dozvola izdatih u skladu sa važećim zakonima za vodove izgrađene pre nekoliko decenija, odnosno pre uvođenja mogućnosti upisa prava na vodovima, ali i za vodove za koje je dozvola izdata u postupku objedinjene procedure zbog nenavođenja pojedinačno svih vodova na koje se dozvola odnosi).

### COVID-19

Kao i u drugim oblastima poslovanja, i rad RGZ bio je izuzetno pogođen uticajem pandemije COVID-19. Naj-

pre, sama organizacija rada službe trpela je zbog poštovanja zakonskih normi u vezi sa prisustvom zaposlenih, sprovođenje procedure rada od kuće onemogućilo je rad na predmetima za koje je bio potreban uvid u arhivsku dokumentaciju. Sve to dovelo je do dodatnog usporavanja rada i do daljeg produženja rokova za izradu, kako prvostepenih, tako i drugostepenih odluka. Tokom trajanja vanrednog stanja primetno je bilo i različito postupanje službi za katastar nepokretnosti po pitanju istih ili sličnih zahteva.

Posle početnog nesnalaženja, primećen je izvesni napredak u komunikaciji kroz izdavanje elektronskih listova nepokretnosti i kopija planova, kao i usporena realizacija predmeta koje su katastru dostavljali javni beležnici elektronskim putem.

### POBOLJŠANJA

U odnosu na preporuke Saveta iz Bele knjige 2019, znatno poboljšanje desilo se u domenu digitalizacije procesa. Izvestan napredak ostvaren u sledećim preporukama:

- potrebno je obezbediti transparentnije i jasnije instrukcije o primeni zakona radi dodatnog ubrzanja i predviđivosti katastarskih procedura – na sajtu RGZ date su instrukcije, forme zahteva, mogućnost da se zakaže sastanak sa obrađivačem predmeta, kao i da se prati status predmeta,
- Republički geodetski zavod bi trebalo da utiče na ujednačavanje prakse službi za katastar nepokretnosti/odeljenja za katastar vodova i da pojača nadzor nad njihovim radom, da obezbedi veću dostupnost strankama za konsultacije, i da ažurnije postupi po pritužbama, odnosno da omogući pritužbe i na rad odeljenja za KV preko odgovarajućeg linka na zvaničnom sajtu RGZ - u pojedinim slučajevima postignuto je ujednačavanje prakse u postupanju,
- praksa održavanja i unapređenja softvera mora da bude na višem nivou – uz primetne probleme koji se dosta brzo ispravljaju, poboljšanje je primetno kod održavanja baze katastra nepokretnosti koja je javno dostupna.

Primenu navedenih preporuka možemo generalno oceniti pozitivno, i njihovo usvajanje doprinosi povećanoj ažurnosti, uštedi vremena stranaka i jednostavnijoj i bržoj

proceduri upisa, s tim da je i dalje evidentno da je ostalo dosta prostora za unapređenje.

## PREOSTALI PROBLEMI

I dalje glavni problem ostaju nekonzistentna tumačenja važećih propisa od strane različitih službi za katastar nepokretnosti, a koja su često neusklađena sa drugim zakonima i podzakonskim aktima.

Jedan od većih problema je neusaglašenost Zakona po kojem se vrši izdavanje dozvola za gradnju i upotrebu (Zakon o planiranju i izgradnji - objedinjena procedura) i zakona po kojima se vrši upis nepokretnosti/vodova i prava na njima (Zakon o postupku upisa u katastar nepokretnosti i vodova). Vrlo često se mora angažovati veštak građevinske struke da bi se potvrdilo kroz nalaz veštaka na koje se tačno objekte odnosi izdata dozvola (građevinska, upotrebna i projektno – tehnička dokumentacija), jer bez ovog nalaza katastar neće izvršiti upis s obzirom da dispozitiv dozvole ne sadrži pojedinačno nabrojane vodova, npr. na koje se dozvola odnosi. Ovo je pre svega problem kod upisa vodova, koji po pravilu nisu obuhvaćeni dispozitivima rešenja o gradnji, odnosno upotrebi. Na ovaj način se produžava vreme potrebno za upis, a stranka koja je pribavila validnu dozvolu izlaže i dodatnom trošku za angažovanje veštaka i pribavljanje njegovog nalaza.

Problem postoji i kod upisa objekata izgrađenih po Zakonu o rudarstvu i geološkim istraživanjima i prava na njima, posebno u odnosu na objekte, pre svega vodove, izgrađene pre više decenija po dozvolama pribavljenim u skladu sa tada važećim propisima, koje se dozvole ne priznaju kao validne u postupku upisa vodova i prava na njima u skladu sa važećim Zakonom o postupku upisa u katastar nepokretnosti i vodova. Ovakvo postupanje dovodi do zaključka da praktično nema pravnog kontinuiteta između ranije važećih i sada važećih zakona u ovoj oblasti, a što svakako utiče i na pravnu sigurnost.

Iako je očigledna tendencija da digitalizacijom procesa katastar nepokretnosti postane evidencija nepokretnosti i svih promena koje se dešavaju, to je takođe jasno da i dalje postoji veliki broj zahteva u kojima odluke katastra imaju konstitutivno dejstvo. To je posebno vidljivo na predmetima koji su otvoreni pre više godina u kojima je, u cilju rešavanja potrebno sprovesti javne rasprave. Sa druge strane, mogućnost održavanja javne rasprave u katastarskim postupcima je zakonom isključena, što onemogućuje brzo i efikasno rešavanje u ovim predmetima.

Jedan od najvećih problema ostaju rokovi za odlučivanje po zahtevima stranaka za upis u registar katastra, koji se i dalje redovno prekoračuju, usled preopterećenosti službi za katastar nepokretnosti predmetima u radu. Iako je napravljen izvestan napredak i dalje je ostao veliki broj nerešenih predmeta iz prošlosti, od kojih su neki stari i po više godina. Ovo se odnosi i na rešavanje drugostepenih predmeta.

U radu službi i dalje je izražen preterani formalistički pristup prilikom rešavanja o zahtevima za upis prava na nepokretnostima. To je primetno u postupanju u predmetima koje uslužno podnose javni beležnici, u kojima nije omogućeno učešće stranke u eventualnoj dopuni predmeta ili odustajanju od podnetog zahteva.

Veliki broj nerešenih predmeta su sprovođenje založnih izjava i brisovnih dozvola u postupku upisa i brisanja hipoteka. U pojedinim službama navedeni predmeti se ne rešavaju godinama, pa je primetna situacija da klijent vrati kredit banci, a da još uvek nije rešen zahtev za upis hipoteke koja služi kao obezbeđenje predmetnog kredita.

Poseban izazov pred katastrom biće prelazak na potpunu digitalizaciju od 1.1.2021. godine, što je zakonom predviđen datum od kada više neće biti moguće podnositi zahteve katastru u papirnom obliku.

## PREPORUKE SAVETA

- Potrebno je obezbediti ujednačenu, transparentnu i jasnu primenu zakona radi dodatnog ubrzanja i predvidivosti katastarskih procedura, te usaglasiti zakone po kojima se izdaju dozvole sa zakonima koji se odnose na upis nepokretnosti i prava na njima, odnosno uspostaviti pravni kontinuitet na način da se priznaju dozvole pribavljene

u skladu sa odredbama ranije važećih zakona kojima je regulisana ova oblast. (3)

- Povezanost i ažurnost inormacionih sistema i razmena podataka između katastra i drugih državnih organa. (3)
- Neophodno je uspostaviti još efikasniji sistem rešavanja po zahtevima stranaka i pojednostaviti način dopune tzv. notarskih predmeta ili uvesti obavezu notara da ispravama koje overava pridruži isprave koje su neophodne da bi se izvršila uknjižba. (3)
- Republički geodetski zavod bi trebalo da u što kraćem roku reši sve zaostale prvostepene i drugostepene predmete. (3)
- Potrebno je omogućiti disponiranje stranke u predmetu koji je otvoren od strane javnih beležnika, imajući u vidu da je to uslužna aktivnost beležnika. (3)
- Nužno je utvrditi broj nerešenih predmeta koji se odnose na oblast upisa i brisanja hipoteka i prioritarno ih rešavati radi unošenja pravne sigurnosti u poslovne procese. (3)
- Formiranje elektronske baze za katastar vodova koja će biti dostupna javnosti ili registrovanim korisnicima, na način kako je već urađeno sa katastrom nepokretnosti, uz mogućnost izdavanja izvoda iz katastra vodova (po uzoru na izdavanje listova nepokretnosti iz KN). (2)
- Potrebno je bez odlaganja upisati sve vodove u Katastar vodova, ali i prava na njima, što je od opšteg značaja (važno je znati ko je vlasnik voda zbog potreba npr. brze reakcije u određenim situacijama, u cilju zaštite života i zdravlja ljudi, imovine, kao i životne sredine). ( 2)
- Online pristup podacima katastra nepokretnosti treba da bude neograničen i besplatan, sa ažuriranjem u realnom vremenu. (1)
- Listovi nepokretnosti u elektronskoj formi sa sa GKIS-a su nepregledni i nečitki, prvenstveno za parcele na kojima se nalazi više objekata, gde nije moguće dobiti pregled A lista, u kome će na jednom spisku/strani biti navedeni svi objekti/delovi jedne parcele. Potrebno je vratiti formu u kojoj su LN izdavani do 6. 7.2020. godine. (1)

## RESTITUCIJA

### STANJE

#### Restitucija

Prioritet restitucije bazira se na njenim ogromnim potencijalima u smislu unapređenja sigurnosti prava vlasništva na jedan simboličan i primeran način, jer veoma jasno pokazuje nameru da država vrati ono što je nepravredno oduzeto. Rok za predaju zahteva za vraćanje imovine, odnosno obeštećenje, je istekao, i nadležne institucije su počele da rešavaju pojedine predmete ali, za sada, utisak je da će postupak rešavanja predmeta potrajati.

Zakon o vraćanju oduzete imovine i obeštećenju štiti stečena prava privatnih lica, a obaveza povraćaja, prema Zakonu, postoji samo u slučaju da na nepokretnosti koja može biti predmet vraćanja, nema stvarnih prava privatnih lica. Iako Zakon o vraćanju oduzete imovine i obeštećenju propisuje prioritet naturalne restitucije (vraćanje oduzete imovine), izuzeci od naturalne restitucije su brojni, tako da će, najverovatnije, najčešći oblik restitucije biti obeštećenje. Obveznik vraćanja imovine je isključivo Republika Srbija, jedinica lokalne samouprave, javno preduzeće čiji je osnivač Republika Srbija, odnosno društvena preduzeća i zadruge, dok je obveznik obeštećenja isključivo Republika Srbija. U izuzetnim slučajevima, obveznik vraćanja može biti i privatno lice, odnosno privatno preduzeće.

U dosadašnjem radu, Agencija za restituciju (Agencija), kao i ostali organi, uključujući i Ustavni sud Srbije, zauzeli su krajnje rigidan stav, naročito kada su u pitanju strani državljani. U praksi se to ogleda u neadekvatnoj primeni načela slobodne ocene dokaza i zahtevima za dokumentacijom koja nije nužna za donošenje odluka i koju je, u većem broju slučajeva, nemoguće pribaviti.

Problem se može pripisati nedostacima u samom zakonu koji samom organu koji postupa onemogućava primenu načela slobodne ocene dokaza, a postoje neusklađenosti između samih propisa koji regulišu oblast restitucije.

#### Poljoprivredno zemljište

Počev od 1. septembra 2017. godine državljani Evropske unije mogu sticati u svojину poljoprivredno zemljište površine do 2 hektara, uz ispunjenje zakonom propisanih usova.

Strane investicije u srpsku poljoprivredu se uglavnom ostvaruju kroz privatizaciju poljoprivrednih preduzeća, putem koje strani investitori postaju većinski vlasnici tih preduzeća, koja imaju pravo svojine na poljoprivrednom zemljištu. U nekim slučajevima se kompanije suočavaju sa pogrešnim tumačenjem odredaba Zakona o poljoprivrednom zemljištu.

Tokom 2015. godine usvojen je Zakon o zadrugama, koji više ne sadrži odredbe o vraćanju imovine novoosnovanim zadrugama. Međutim, problem ranije zloupotrebe prava nije definitivno rešen, s obzirom da prelaznim i završnim odredbama novog Zakona o zadrugama nisu zaštićena stečena prava stranih investitora, već je ostavljena mogućnost da se, u već započetim postupcima zadruga osnovanih radi zloupotrebe prava na vraćanje zadružne imovine, reši u skladu sa ranijim propisima.

### COVID-19

Epidemija COVID-19 nije uticala na proces restitucije.

### POBOLJŠANJA

#### Poljoprivredno zemljište

Zakon iz 2015. godine ukazuje da će se, ubuduće, onemogućiti zloupotreba prava na vraćanje zadružne imovine.

Državljanima Evropske unije je dozvoljeno sticanje prava svojine na poljoprivrednom zemljištu.

#### Restitucija

Tokom 2017. godine Ustavni sud Srbije, Vrhovni kasacioni Sud Republike Srbije, Upravni sud Republike Srbije i Ministarstvo finansija Republike Srbije donosili su odluke kojima su poništene odluke Agencije donete suprotno zakonu i na osnovu kojih se, pod pretpostavkom da Agencija uskladi svoje postupanje sa nalogima ovih organa, očekuje značajan napredak.

Odlukama Ustavnog suda Srbije i Vrhovnog kasacionog suda, Agencija je u obavezi da u svakom predmetu, pre odbacivanja zahteva kao neurednog, od podnosioca traži nedostajuću dokumentaciju i time podnosiocima omogućiti učešće u postupku.

Odlukama Upravnog suda Srbije, Agenciji je naloženo da postupa u skladu sa svim zakonima i međunarodnim spo-

razumima i zabranjeno joj je da donosi odluke o pitanjima izvan svoje nadležnosti, a posebno po pitanju postojanja reciprociteta sa stranim državama.

Ministarstvo finansija je, svojim odlukama, dalo nalog Agenciji da, u toku daljeg postupanja poštuje sudske odluke, a posebno sudske odluke kojima se rehabilituju bivši vlasnici. Odlukom Ministarstva finansija je Agenciji za restituciju jasno ukazano, da, u slučajevima kada su bivši vlasnici rehabilitovani sudskim odlukama, nema ovlašćenje da odbija zahteve za restituciju uz obrazloženje da su bivši vlasnici bili pripadnici stranih okupacionih snaga.

Kada je u pitanju restitucija poljoprivrednog zemljišta, izmenama podzakonskih akata dozvoljeno je vraćanje poljoprivrednog zemljišta supstitucijom. To znači da je, u pojedinim slučajevima, moguće ostvariti pravo na vraćanje poljoprivrednog zemljišta iste vrste i kvaliteta, ali na teritoriji druge jedinice lokalne samouprave.

## PREOSTALI PROBLEMI

### Restitucija

Nejasnoće i nedorečenosti u Zakonu o vraćanju oduzete imovine i obeštećenju omogućavaju kreiranje različite prakse u Agenciji za restituciju, što može ugroziti stečena prava stranih investitora.

U pojedinim postupcima restitucije, Agencija tumači propise

na način kojima se otežava ili čak i onemogućuje pravo stranih državljana na restituciju ili obeštećenje. Sudski i upravni organi Republike Srbije su, u pojedinim predmetima, doneli odluke kojima se ispravljaju nepravilnosti u radu Agencije za restituciju, ali ostaje pitanje da li će Agencija za restituciju usvojiti i primeniti uputstva iz donetih odluka.

Pitanje slobode ocene dokaza u postupcima restitucije još uvek nije rešeno. Podnosioci zahteva za restituciju koji ne uspeju da pribave zakonom određen dokaz – ispravu o podržavljenju – neće moći da ostvare svoje pravo na restituciju, bez obzira na postojanje drugih dokaza da se podržavljenje imovine zaista dogodilo. Na žalost, Ustavni sud Srbije stao je na stanovište da je zakonodavac ovlašćen da propiše i dokazna sredstva koja se u određenim postupcima moraju podneti radi dokazivanja određenih činjenica, odnosno da je zakonodavac ovlašćen da oceni da su sva druga dokazna sredstva „nedovoljna i nepouzdana“, te je odbacio inicijativu za ocenu ustavnosti i zakonitosti ove zakonske odredbe.

### Poljoprivredno zemljište

Državni organi, u prvom redu Ministarstvo finansija, još uvek nisu zauzeli jasan stav da se odredbe ranijeg Zakona o zadrugama mogu tumačiti samo tako da privatna svojina na poljoprivrednom zemljištu, koje su privatna preduzeća stekli na osnovu privatizacije ili na neki drugi način, ne može biti oduzeta bez naknade i data novoosnovanim zadrugama. U protivnom, reč je nezakonitom oduzimanju privatne svojine.

## PREPORUKE SAVETA

- Agencija za restituciju u postupcima restitucije treba da vodi transparentan postupak u cilju ostvarenja prava na restituciju, uvek vodeći računa o tome da se ispravlja nepravda učinjena pre sedamdeset godina i starajući se da, na odgovarajući način, zaštiti osnovna ljudska prava učesnika u postupku. (3)
- Stranim državljanima treba olakšati ostvarenje prava na restituciju i to tako što će se, u ovim postupcima izjednačiti sa domaćim državljanima, bez obzira na državljanstvo i nacionalnu pripadnost, u skladu sa odlukama sudskih organa vlasti i Ministarstva finansija. (3)
- Državni organi treba da se staraju da stečena prava stranih investitora ostanu zaštićena, u skladu sa Zakonom. (2)
- Državni organi u postupcima po zahtevima novoosnovanih zadruga, koji se vode po osnovu odredbi ranijeg Zakona o zadrugama, treba da zaštite privatnu svojину stranih investitora. (2)



# RADNA SNAGA

Izmene radno-pravnih propisa, započete 2014. godine, dovele su do značajnog pomaka u unapređenju radno-pravne regulative. Tom prilikom usvojeno je preko 65% preporuka iz prethodnih izdanja Bele Knjige i radno-pravni okvir značajno prilagođen potrebama tržišta rada. Prostor za unapređenje, međutim, ima i dalje, kako u pogledu Zakona o radu kao matičnog zakona, tako i u pogledu niza posebnih zakona u ovoj oblasti.

Prioritet u daljoj reformi Zakona o radu treba da ima, između ostalog, potreba prepoznavanja i uređenja fleksibilnijih formi rada, poput različitih oblika rada na daljinu, regulisanja radnih praksi kada nisu deo obaveznog obrazovnog programa, digitalizacija i pojednostavljenje strogo formalnog načina komunikacije između poslodavca i zaposlenog, kompleksna struktura zarade i načina obračuna naknade zarade. Neophodno je dalje pojednostavljenje i ubrzanje postupka

zapošljavanja stranaca i kretanja radne snage uopšte, prepoznavanje delatnosti koje, usled svoje specifičnosti, podležu ograničenoj mogućnosti zapošljavanja osoba sa invaliditetom, donošenje podzakonskih akata kojima će se obezbediti efikasna primena Zakona o dualnom obrazovanju u praksi i dalje unapređenje obrazovnog sistema u celini. Iako je donošenjem i stupanjem na snagu Zakona o agencijskom zapošljavanju regulisano iznajmljivanje radne snage i rad agencija za privremeno zapošljavanje, u određenim segmentima ostaje prostor za dalje unapređenje ove oblasti.

Nastavak započetih reformi u oblasti rada neophodan je preduslov za stvaranje poslovnog ambijenta u kome će tržište Srbije privlačiti strane investicije i pospešiti otvaranje novih radnih mesta. Odbor za ljudske resurse, ulažući svoje znanje i iskustvo u primeni propisa, nastojao je da ukaže na prioritete u potrebi daljeg unapređenja ove oblasti.

## RADNOPRAVNI PROPISI

### ZAKON O RADU

#### STANJE

Nakon 2014. godine, kada je došlo do značajnih reformi u oblasti radnog prava, nije bilo opsežnijih izmena Zakona o radu („Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 24/2005, 61/2005, 54/2009, 32/2013, 75/2014, 13/2017, 113/2017 i 95/2018; u daljem tekstu: Zakon o radu).

U novembru 2016. godine Ustavni sud je doneo odluku kojom je proglasio neustavnom odredbu Zakona o radu po kojoj je otkaz ugovora o radu moguć ako ponašanje zaposlenog predstavlja radnju izvršenja krivičnog dela učinjenog na radu i u vezi sa radom, nezavisno od toga da li je protiv zaposlenog pokrenut krivični postupak. Stoga je ova odredba brisana iz Zakona o radu i nije na snazi počev od 24. februara 2017. godine. Na ovaj način, poslodavci su onemogućeni da raskinu radni odnos pre donošenja pravnosnažne presude za krivično delo, što može potrajati i nekoliko godina.

Krajem 2017. godine usvojene su izmene i dopune Zakona o radu kojima je predviđeno da se prijava na oba-

vezno socijalno osiguranje podnosi pre stupanja zaposlenog na rad, što je sankcionisano novom kaznenom odredbom koja upućuje na poseban zakon u toj oblasti. Međutim, Zakon o Centralnom registru obaveznog socijalnog osiguranja i dalje sankcioniše samo nepoštovanje roka od tri radna dana za podnošenje prijave. Ovde se postavlja pitanje kolizije kaznenih odredaba navedena dva propisa u pogledu ove obaveze. Takođe, izmenom kaznenih odredaba Zakona o radu i propisivanjem novčanih kazni u rasponu, umesto u fiksnom iznosu, isključuje se mogućnost izdavanja prekršajnog naloga i plaćanja polovine kazne.

Krajem 2018. godine Narodna skupština usvojila je autentično tumačenje kojim je potvrđeno da se period trajanja radnog odnosa na određeno vreme kod novoosnovanog poslodavca ne sabira sa trajanjem radnog odnosa na određeno vreme kod poslodavca prethodnika, kada kao posledica statusne promene i druge promene poslodavca dođe do upisa poslodavca sledbenika kao novoosnovanog pravnog lica. To znači da poslodavac sledbenik sa novim zaposlenima, ali i sa zaposlenima preuzetim od poslodavca prethodnika, može da zaključi novi ugovor o radu na

određeno vreme u trajanju do 36 meseci, u roku od godinu dana od dana upisa u registar.

Napred navedene izmene Zakona o radu donošene su uz obrazloženje predlagača da one imaju za cilj da omoguće:

- bolju zaštitu međusobnih prava i obaveza zaposlenih i poslodavaca;
- uslove za kolektivno pregovaranje i socijalni dijalog sa socijalnim partnerima;
- usklađenost radnopravnih propisa Republike Srbije sa radnim pravom Evropske unije (Direktive EU) i međunarodnim pravom (Konvencije Međunarodne organizacije rada koje je Republika Srbija ratifikovala);
- jasnoću normi Zakona o radu, u cilju njihovog pravilnog tumačenja i dobre sudske prakse; i
- povećanje zaposlenosti putem privlačenja većeg broja investitora i omogućavanje bolje fluktuacije radne snage na tržištu rada.

Pomenuti ciljevi još uvek nisu postignuti, odnosno, od donošenja izmena Zakona o radu iz 2014. godine do danas:

- pojedine odredbe Zakona o radu su ostale neusklađene sa Direktivama EU;
- poslodavci i zaposleni se susreću sa brojnim problemima u vezi sa praktičnom primenom Zakona o radu i drugih radnopravnih propisa koji su sistemski povezani sa Zakonom o radu. To je jasan pokazatelj da je neophodno izmeniti odredbe Zakona o radu koje stvaraju nedoumice u pogledu njihovog tumačenja i primene, a takođe izmeniti odredbe čija primena iziskuje komplikovane ili duge procedure;
- sudska praksa je i dalje neujednačena u pogledu primene odredaba Zakona o radu, što je delom posledica nejasnih odnosno nedorečenih odredaba Zakona o radu.

Na kraju, ali nikako ne i manje važno, digitalizacija u poslovanju je dovela do nužne potrebe da se i odredbe Zakona o radu osavremene tako što će omogućiti brzo

i pouzdano digitalno administriranje prava i obaveza iz radnog odnosa, a pre svega donošenje svih radnopravnih akata u formi elektronskog dokumenta, uz mogućnost korišćenja elektronskog potpisa, u skladu sa Zakonom o elektronskom dokumentu, elektronskoj identifikaciji i uslugama od poverenja u elektronskom poslovanju.

## COVID-19

### Preporuke Ministarstva rada

Nakon uvođenja vanrednog stanja u Republici Srbiji, Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja je donelo niz preporuka i saopštenja u vezi sa pravima i obavezama zaposlenih i poslodavaca tokom vanrednog stanja izazvanog virusom COVID-19 (rad od kuće, visina naknada, prava zaposlenih koji su u samoizolaciji, plaćeno i neplaćeno odsustvo, prava roditelja koji imaju decu do 12 godina, privremena sprečenost za rad, korišćenje godišnjeg odmora i sl.) Na pojedina sporna pitanja u praksi dobijene su smernice, ali mnoga pitanja su još uvek ostala otvorena i nerešena.

### Naročito ugrožene kategorije zaposlenih

Na osnovu Uredbe o organizovanju rada poslodavaca za vreme vanrednog stanja, kao i na osnovu mera prevencije širenja zaraze COVID-19 virusa, Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave donelo je Preporuku za organizovanje rada u javnim upravama i državnim institucijama. Preporuka se pre svega odnosila na zaposlene u državnim organima, javnim agencijama, javnim službama i jedinicama lokalne samouprave. Međutim, Ministarstvo rada je takođe izdalo saopštenje da je Preporuku potrebno primeniti i na poslodavce u privatnom sektoru, ukoliko delatnost poslodavca to dozvoljava. Prema Preporuci, poslodavac prvenstveno treba da ima u vidu da su naročito ugrožena lica sa utvrđenim hroničnim oboljenjima i lica starija od 60 godina i da posebnu zaštitu ima roditelj deteta do 12 godina, a naročito ukoliko sam vrši roditeljska prava ili je drugom roditelju ustanovljena radna obaveza. Za navedene zaposlene, tokom vanrednog stanja bilo je neophodno omogućiti rad od kuće, a u slučajevima gde delatnost i priroda posla ne omogućava rad od kuće, poslodavac je dužan da obezbedi mere zaštite i zdravlja zaposlenih, kao i da organizuje rad u smenama, kako bi što manji broj zaposlenih i svih drugih radno angažovanih lica rad obavljao istovremeno u jednoj prostori. Takođe, naglašeno je da raspored rada zaposlenog

roditelja deteta do 12 godina ne treba da se poklapa sa rasporedom rada drugog roditelja koji takođe ima radnu obavezu.

Međutim, preporuka se odnosila samo na zaposlene u državnim organima, javnim agencijama, javnim službama i jedinicama lokalne samouprave, a ne i na privatni sektor. Potrebno je da se od strane Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja donesu preciznije i sveobuhvatnije smernice i za poslodavce u privatnom sektoru kada je reč o naročito ugroženim kategorijama zaposlenih.

#### **Dobijanje saglasnosti za plaćeno odsustvo u slučaju člana 116 Zakona o radu elektronskim putem**

Vlada Republike Srbije je na predlog Ministarstva za rad donela Zaključak da se rešenja za davanje saglasnosti za upućivanje zaposlenih na plaćeno odsustvo duže od 45 radnih dana izdaju bez prethodnog dostavljanja zahteva poslodavaca na mišljenje reprezentativnom sindikatu grane ili delatnosti osnovanom na nivou Republike, sa rokom važenja najkasnije do dana prestanka vanrednog stanja. Na ovaj način je skraćena propisana procedura upućivanja zaposlenih na plaćeno odsustvo duže od 45 radnih dana, a posebno je od značaja bila činjenica da se obrazloženi zahtev poslodavca, potrebna dokumentacija, kao i rešenje Ministarstva dostavljalo elektronskim putem. Potrebno je da se ovakav vid komunikacije poslodavaca i Ministarstva rada ustanovi kao redovna praksa, odnosno primenjuje i u uslovima odsustva vanrednih okolnosti.

#### **Naknada zarade u visini od 100% zbog neposrednog izlaganja riziku radi obavljanja posla (samoizolacija, izolacija ili zaposleni koji su oboleli od virusa COVID-19)**

Donet je i Zaključak od 3.4.2020. godine koji se prvenstveno odnosi na lekare, medicinsko osoblje, vojsku i policiju. Zaposleni koji zbog neposrednog izlaganja riziku radi obavljanja posla, lečenja, zbrinjavanja obolelih privremeno odsustvuju sa rada jer se nalaze u samoizolaciji ili izolaciji ili su oboleli od virusa COVID-19 imaju pravo na 100% naknade zarade.

Ovo pravo poslodavci mogu da obezbede na sledeći način: Za prvih 30 dana odsustva sa rada visinu naknade zarade poslodavci treba da isplate iz svojih sredstava.

Ukoliko je zaposleni privremeno sprečen za rad duže od 30 dana, poslodavci mogu da, počev od 31. dana odsu-

stva sa rada, visinu naknade zarade isplate tako što će iz sredstava obaveznog zdravstvenog osiguranja obezbediti zakonom propisani iznos naknade zarade, a iz svojih sredstava obezbediti razliku do visine od 100 % na osnovu za naknadu zarade. Poslodavci odlučuju da li će primeniti pomenute odredbe uz prethodnu izmenu opšteg akta ili ugovora o radu, tako da preporuka nema obavezujući karakter za poslodavce u privatnom sektoru. Međutim, utvrđivanje većeg prava od zakonski utvrđenog iznosa naknade zarade zavisi od finansijske situacije konkretnog poslodavca. U situaciji kada je privatni sektor pogođen efektima pandemije i ima poteškoće u redovnom poslovanju, prevladavanje razlike u naknadi zarade do 100% na poslodavce nije dobro rešenje. Ukoliko je namera države bila da se pruži posebna zaštita zaposlenima koji su neposredno izloženi virusu COVID-19 prilikom obavljanja posla, potrebno je regulisati da se naknada zarade od 100% obezbeđuje iz sredstava obaveznog socijalnog osiguranja. Takođe, navedeni Zaključak je izazvao nedoumice u praksi i probleme sa zaposlenima koji su i u situaciji kada poslodavac nije izmenio opšti akt, zahtevali isplatu naknade zarade u iznosu od 100%, čak ističući da je u pitanju povreda na radu jer su zaposleni zaraženi, ili su bili u kontaktu sa zaraženom osobom, na radnom mestu. U narednom periodu će ovo pitanje svakako biti i dalje aktuelno i izazivaće probleme u praksi.

#### **Korišćenje godišnjih odmora**

Vlada je donela Zaključak od 6.4.2020. godine kojim se preporučuje poslodavcima da zaposlenima koji imaju obavezu redovnog obavljanja radnih zadataka u uslovima vanrednog stanja omoguće korišćenje godišnjeg odmora iz 2019. godine zaključno sa 31.12.2020. godine. Što se tiče zaposlenih kojima je omogućeno obavljanje poslova van prostorija poslodavca (rad na daljinu i rad od kuće) poslodavac je dužan da omogući korišćenje dela godišnjeg odmora za 2019. godinu u skladu sa Zakonom o radu, odnosno zaključno sa 30. 6.2020. godine. Takođe, poslodavcima se preporučuje da prednost daju korišćenju godišnjeg odmora, pogotovo u situaciji kada se razmatra prekid rada, odnosno upućivanje zaposlenih na tzv. „prinudno plaćeno odsustvo“ na osnovu člana 116 Zakona o radu. U redovnim okolnostima, odredbe Zakona o radu o korišćenju godišnjeg odmora su imperativne prirode i poslodavac i zaposleni se ne mogu dogovoriti da zaposleni godišnji odmor iz prethodne godine iskoristi nakon 30. juna tekuće godine. Zaključkom Vlade se omogućava da se napravi izuzetak i da se

zaposlenima koji „imaju obavezu redovnog obavljanja radnih zadataka“ odobri korišćenje godišnjeg odmora i nakon obaveznog zakonskog roka. Međutim, nije sasvim jasno zašto su Zaključkom Vlade iz ovakve mogućnosti isključeni zaposleni koji su obavljali rad van prostorija poslodavca, budući da je jasno da u uslovima vanrednog stanja i ograničenog kretanja, ni ovi zaposleni nisu imali uslova da iskoriste godišnji odmor na način na koji bi to činili u uslovima redovnih okolnosti.

#### Rad od kuće

Pre proglašenja i u toku vanrednog stanja, poslodavci u Srbiji su bili suočeni sa brojnim izazovima kako da u relativno kratkom periodu organizuju rad od kuće, regulišu odnose sa zaposlenima i svoje poslovanje usklade sa preporukama Vlade i Kriznog štaba. S obzirom na to da Zakon o radu reguliše jedino radni odnos koji se zasniva radi obavljanja poslova van prostorija poslodavca, kao i mogućnost da se zaposleni i poslodavac sporazumeju da zaposleni jedan period radnog vremena, u okviru ugovorenog radnog vremena, poslove obavlja od kuće, jasno je da koncept rada od kuće koji je preporučen tokom vanrednog stanja (a koji ne predstavlja niti radni odnos koji je zasnovan radi obavljanja poslova van prostorija poslodavca, niti vid povremenog rada od kuće u okviru ugovorenog radnog vremena) nema zakonsko uređenje. Prepoznata je potreba da se u toku vanrednog stanja ova praznina reši na pragmatičan način, te je doneta Uredba o organizovanju rada poslodavaca za vreme vanrednog stanja. Na osnovu pomenute uredbe, poslodavci su bili dužni da omogućе obavljanje poslova van prostorija poslodavca na svim radnim mestima na kojima je to moguće na osnovu (I) opšteg akta odnosno ugovora o radu, ili u situacijama kada opšti akt ili ugovor o radu ne regulišu rad od kuće, (II) jednostranog rešenja koje sadrži trajanje radnog vremena i način vršenja nadzora nad radom zaposlenog. Donošenje uredbe jeste pomoglo da se odnosi između poslodavca i zaposlenog urede uz relativno niska administrativna opterećenja. Međutim, i dalje su određena pitanja izazivala teškoće i nedoumice u primeni uvedenog rešenja u praksi.

Pre svega, puna pragmatičnost uređenja rada od kuće u uslovima vanrednog stanja, podrazumevala bi i relaksaciju načina dostavljanja rešenja za rad od kuće i ostalih dokumenata zaposlenima, s obzirom na to da Zakon o radu predviđa obavezu lične dostave rešenja kojima se odlučuje o pravima, obavezama i odgovornostima zaposlenih, u prostorijama poslodavca, kao i stroga pravila

alternativnog načina dostavljanja na adresu prebivališta, odnosno boravišta ili putem objave na oglasnoj tabli poslodavca, kada to nije moguće. Pomenuti način dostave je tokom vanrednog stanja bio naročito izazovan zahtev, koji je još jednom potvrdio da izmenama Zakona o radu treba da se omogući vođenje formalne komunikacije između poslodavca i zaposlenih elektronskim putem, i to pre svega putem imejla ili drugih sličnih kanala elektronske komunikacije.

Aktuelizovalo se, i ranije problematično, pitanje obezbeđivanja uslova za bezbedan i zdrav rad od strane poslodavca u slučaju rada zaposlenih od kuće. Naime, Zakon o bezbednosti i zdravlju na radu predviđa da je poslodavac dužan da obezbedi zaposlenom rad na radnom mestu i u radnoj okolini u kojima su sprovedene mere bezbednosti i zdravlja na radu, kao i da se poslodavac ne oslobađa obaveza i odgovornosti u vezi sa primenom mera bezbednosti i zdravlja na radu određivanjem drugog lica ili prenošenjem svojih obaveza i odgovornosti na drugo lice. Ostalo je nejasno na koji način poslodavci ispunjavaju svoje obaveze iz oblasti bezbednosti i zdravlja na radu u uslovima kad se rad delimično ili u potpunosti obavlja od kuće, da li su dužni da izmene akt o proceni rizika, a još više kako da taj rizik procene bez ulaženja u radni prostor zaposlenog.

Konačno, ukidanjem vanrednog stanja, Uredba o organizovanju rada poslodavaca za vreme vanrednog stanja je prestala da važi, a time i osnov za uređenje rada od kuće putem jednostranog rešenja poslodavca, predviđenog Uredbom. Međutim, u skladu sa preporukama nadležnih organa, a u cilju obezbeđivanja bezbednosti svojih zaposlenih, mnogi poslodavci su nastavili sa organizacijom rada od kuće, posebno od momenta ponovnog pogoršanja epidemiološke situacije početkom jula. Time se postavilo i pitanje postojanja zakonskog osnova za dalji rad zaposlenih od kuće, potrebe zaključenja aneksa ugovora o radu radi promene ugovorenog mesta rada, što je imajući u vidu strogu formalnost postupka zaključenja aneksa ugovora o radu, rešenje koje ne omogućava trenutnu primenu, a kakvo reagovanje je epidemiološka situacija često zahtevala.

#### Status zaposlenih koji su upućeni na kućnu samoizolaciju

Tokom vanrednog stanja, ali i nakon njegovog ukidanja, zaposleni koji su na radnom mestu ili van radnog mesta bili izloženi kliconošama COVID-19 obraćaju se lekaru, radi dobijanja uputstava za dalje postupanje. U

navedenim okolnostima, lekari upućuju ove zaposlene na kućnu samoizolaciju, u trajanju od 14 do 28 dana, s obzirom da je to procenjeni vremenski interval u toku koga mogu da se pojave simptomi bolesti. Međutim, lekari ne izdaju ovim zaposlenima potvrde i izveštaje o privremenoj sprečenosti za rad (doznake), iako je to obaveza lekara, u skladu sa članom 72 stav 1 tačka 4) i članom 161 Zakona o zdravstvenom osiguranju. Razlog za odsustvo doznaka nije obrazložen od strane nadležnih ministarstava.

U odsustvu doznaka za bolovanje, poslodavci se oslanjaju na usmene informacije zaposlenih da im je lekar preporučio kućnu samoizolaciju. Samim tim, poslodavci nemaju pravni osnov za isplatu naknade zarade za vreme odsustva zaposlenog sa rada, niti poslodavci znaju koliko dugo bi trebalo da zaposleni odsustvuju sa rada usled kućne samoizolacije. Takođe, u navedenim okolnostima, poslodavci se suočavaju sa povećanim rizikom od zloupotrebe bolovanja.

Procedura izdavanja potvrda o privremenoj sprečenosti za rad i doznaka za bolovanje je takva da ih lekari izdaju u papirnoj formi, pa se nameće pitanje da li nadležni zdravstveni organi mogu da organizuju dostavljanje doznaka u elektronskoj formi, na e-mail adresu pacijenta (zaposlenog), kako bi te doznake zaposleni mogli da dalje proslede na e-mail poslodavcu.

## POBOLJŠANJA

U prethodnoj godini nije bilo poboljšanja iako ih očekujemo, kako kroz izmene Zakona o radu, tako i u odlučivanju sudova, naročito s obzirom na mogućnost suda da zaposlenom dosudi iznos do šest zarada ako utvrdi da je postojao osnov, ali je poslodavac nezakonito sproveo postupak za prestanak radnog odnosa.

Za dalji razvoj i primenu zakona biće potrebno da se kroz stavove suda i autentična tumačenja dođe do potpune usaglašenosti u primeni pojedinih instituta.

U cilju donošenja sveobuhvatnih izmena Zakona o radu, potrebno je da se uzmu u obzir ne samo zahtevi za usklađivanjem Zakona u skladu sa Direktivama EU, već i problemi sa kojima se u Republici Srbiji poslodavci i zaposleni suočavaju u praksi, usled nepotpunih odnosno nejasnih odredbi Zakona o radu, ili usled zahteva poslovanja koji još uvek nisu regulisani Zakonom

o radu.

## PREOSTALI PROBLEMI

Određena rešenja u Zakonu o radu i dalje predstavljaju potencijalni problem poslodavcima, a to se pre svega odnosi na:

- **Radni odnos za obavljanje van prostorija poslodavca.** Poslodavci imaju nedoumicu u vezi sa tumačenjem odredbe Zakona koja propisuje da se, u slučaju rada van prostorija poslodavca, Ugovorom o radu ugovara naknada tzv. drugih troškova rada i način njihovog utvrđivanja. Pomenuta odredba ostavlja prostor za različita tumačenja u vezi sa tim da li je poslodavac dužan da opštim aktom utvrdi, odnosno da ugovorom o radu ugovori ove troškove ili se ugovorom o radu može ostaviti slobodnoj volji strana da saglasno ugovore da li u konkretnom slučaju zaposleni ima ili nema tzv. druge troškove.
- **Status učenika srednjih škola i studenata na radnoj praksi.** Kada je u pitanju angažovanje van radnog odnosa u cilju profesionalnog razvoja, Zakon o radu u članu 201. predviđa mogućnost angažovanja lica putem ugovora o stručnom osposobljavanju i ugovora o stručnom usavršavanju. Imajući u vidu da je za zaključenje ugovora o stručnom osposobljavanju neophodno da je zakonom ili pravilnikom predviđeno obavljanje pripravničkog staža, odnosno polaganje stručnog ispita, dok je za zaključenje ugovora o stručnom usavršavanju neophodno da je posebnim propisom predviđeno stručno usavršavanje za rad u struci, odnosno obavljanje specijalizacije, primena oba ova ugovora u praksi je ograničena i retka, posebno kada je u pitanju privatni sektor. Na ovaj način i uz navedena ograničenja, izvan okvira Zakona o radu ostale su radne prakse, odnosno angažovanje učenika srednjih škola i studenata koji žele da se usavrše i steknu određena praktična znanja i veštine radi ličnog razvoja i lakšeg budućeg zaposlenja, pa poslodavci u praksi imaju poteškoće u angažovanju mladih, radi njihovog radnog angažovanja koje bi obuhvatilo učenje kroz praksu. U odsustvu odgovarajuće forme ugovora, radi sprovođenja radne prakse učenika i studenata poslodavci najčešće koriste ugovor o privremenim i povremenim poslovima, s obzirom da njegova fleksibilna pravna priroda to omogućava, iako namera zakonodavca nije bila da se učenici i studenti angažuju kroz pomenutu formu ugovora.

- **Kriterijumi za godišnji odmor.** Obavezni kriterijumi (stručna sprema, radno iskustvo, uslovi rada i doprinos na radu) koje Zakon propisuje za uvećanje minimalne osnovice za godišnji odmor za poslodavce su nepraktični i administrativno opterećujući. Umesto da Zakon unapred određuje kriterijume za uvećanje godišnjeg odmora, bilo bi mnogo praktičnije da Zakon ostavi poslodavcu da opštim aktom utvrdi kriterijume za uvećanje godišnjeg odmora, pri čemu izmenama Zakona može da se predvidi da je poslodavac dužan da opštim aktom utvrdi kriterijume za uvećanje osnovice za godišnji odmor.
- **Izmena ugovorenih uslova rada radi promene elemenata za utvrđivanje osnovne zarade.** Poslodavci imaju poteškoće u primeni člana 171 stav 1 tačka 5) Zakona o radu koji propisuje da poslodavac može da ponudi zaposlenom izmene Ugovora o radu (Aneks) radi promene elemenata za utvrđivanje osnovne zarade. Naime, radi otklanjanja nejasnoća i radi pravne sigurnosti, potrebno je da izmenama Zakona bude propisano šta sve mogu da budu elementi za utvrđivanje osnovne zarade. Takođe, članom 107 stav 1 Zakona je propisano da se osnovna zarada određuje na osnovu uslova, utvrđenih pravilnikom, potrebnih za rad na poslovima za koje je zaposleni zaključio ugovor o radu i vremena provedenog na radu. Stoga iz Zakona nije jasno da li su elementi za utvrđivanje osnovne zarade isto što i uslovi za utvrđivanje osnovne zarade, a takođe je nejasno kojim opštim aktom je potrebno da se ugovore uslovi odnosno elementi za utvrđivanje osnovne zarade, tj. da li se oni utvrđuju pravilnikom o radu ili pravilnikom o sistematizaciji radnih mesta. Pomenute nejasnoće i nekonzistentnosti zakonskih odredbi dovode do problema u praksi, kada poslodavci žele da ponude zaposlenima izmenu iznosa osnovne zarade, jer u odsustvu jasnih zakonskih normi veliki broj poslodavaca nije ni utvrdio ili nije jasno utvrdio elemente odnosno uslove za utvrđivanje osnovne zarade. Dakle, usled pomenutih nejasnih i nekonzistentnih zakonskih odredbi, poslodavac se suočava sa problemom da nema formalno-pravni osnov da ponudi zaposlenom izmenu ugovorene osnovne zarade.
- **Izmena ugovorenih uslova rada - radi premeštaja na drugi odgovarajući posao.** Član 171 stav 1 tačka 1) Zakona o radu propisuje da poslodavac može zaposlenom da ponudi izmenu ugovorenih uslova rada (aneks ugovora) radi premeštaja na drugi odgovarajući posao, zbog potreba procesa i organizacije rada. Sudska praksa je zauzela stanovište da je u ponudi za zaključenje aneksa ugovora o radu neophodno da poslodavac detaljno obrazloži koje su to konkretno potrebe procesa i organizacije rada dovele do potrebe premeštaja zaposlenog sa jednog na drugi (odgovarajući) posao. S obzirom na takav stav sudske prakse, neophodno je da se odredbe člana 171 dopune na način da: (a) ili izričito propišu obavezu poslodavca da detaljno obrazloži potrebe procesa i organizacije rada koji su doveli do potrebe premeštaja zaposlenog na druge odgovarajuće poslove, jer sa postojećom terminologijom propisanom Zakonom, poslodavci sa razlogom izvode zaključak da je dovoljno da u ponudi za zaključenje aneksa ugovora o radu propišu da je razlog za premeštaj „potreba procesa i organizacije rada“ s obzirom da Zakon o radu koristi upravo tu sintagmu; (b) ili da, imajući u vidu stavove Vrhovnog kasacionog suda Srbije u vezi sa premeštajem zaposlenog na druge odgovarajuće poslove, Zakonom bude izričito propisano da poslodavac nema obavezu da u ponudi za zaključenje aneksa ugovora detaljno obrazlaže „potrebe procesa i organizacije rada“ koji su doveli do premeštaja na druge poslove, pod uslovom da su te potrebe procesa i organizacije rada stvarne (a ne fiktivne), da su poslovi odgovarajući u smislu odredaba Zakona i da je zaposleni obučan za rad na tim poslovima.
- **Strukturu i obračun zarada, kao i naknadu zarade za vreme odsustvovanja sa rada u vreme bolovanja, na dan državnog praznika, za vreme godišnjeg odmora, plaćenog odsustva, itd.** Struktura zarade prema Zakonu o radu uređena na način da se ista sastoji od zarade za obavljene rad i vreme provedeno na radu, zarade po osnovu doprinosa zaposlenog poslovnom uspehu poslodavca (nagrade, bonusu i sl.) i drugih primanja po osnovu radnog odnosa, u skladu sa opštim aktom i ugovorom o radu. Dalje, deo zarade za obavljene rad i vremena provedenog na radu se formira iz osnovne zarade, zarade za radni učinak i uvećane zarade. Svi navedeni elementi, detaljno se razrađuju, opštim aktom i ugovorom o radu. Napred navedena struktura je krajnje složena, te internacionalne kompanije koje posluju u Srbiji nemaju mogućnost da obračunavaju zaradu za zaposlene na način kao u ostalim državama sveta gde posluju, već su praktično prinuđene da primenjuju komplikovanu

strukturu i obračun zarada u Srbiji. Stoga je neophodno da se struktura zarade i obračun zarade pojednostavi. Pored toga, iako su novim Zakonom o zdravstvenom osiguranju uvedene određene promene kod obračuna naknade zarade za vreme privremene sprečenosti za rad i dalje ostaje problem da se ista računa u visini prosečne zarade u prethodnih 12 meseci, uostalom kao i kod naknade zarade na dan državnog praznika, godišnjeg odmora, plaćenog odsustva, itd. Navedeno često dovodi do toga da naknada zarade bude viša (mahom zbog bonusa) od same zarade koja bi zaposlenom pripala da je radio. Direktna posledica je i nemogućnost planiranja budžeta kompanije.

- **Fleksibilna organizacija rada. Konstantno evoluira u praksi i zauzima sve važnije mesto u razvoju kompanija i odnosima sa zaposlenima.** Međutim, zakonska rešenja za sada ne prate u potpunosti tu dinamiku, pa su tako nepotpune odredbe zakona kojima se reguliše rad van prostorija poslodavca doprinele izazovima sa kojima se poslodavci susreću u praksi, ali i pojavi nepotrebnog preuzimanja rizika od strane poslodavaca. Ovi rizici se mogu otkloniti preciznijim definisanjem kategorija ovakvog rada – rada od kuće i rada na daljinu, relativizovanjem pojma „mesta rada“ kao obaveznog elementa ugovora o radu, konkretizovanjem obavezne stavke ugovora o radu van prostorija poslodavca u pogledu „naknade drugih troškova rada i načina njihovog utvrđivanja“ što bi obezbedilo neophodnu pravnu izvesnost i sigurnost. Da bi organizacija rada mogla da isprati potrebu brze tranzicije i promenljive okolnosti nove normalnosti, neophodno je propisivanje posebnog osnova za izmenu ugovorenih uslova rada putem zaključenja aneksa ugovora o radu čiji bi predmet bio prelazak u režim rada van prostorija poslodavca ili obrnuto, ali i izmene Zakona o bezbednosti i zdravlja na radu kojima bi bile definisane obaveze kako poslodavca tako i zaposlenih kod ovakvog načina rada. Dalje, nezavisno od vrste angažovanja zaposlenih, odredbe koje regulišu prekovremeni rad su prilično restriktivne i trebalo bi da budu izmenjene na način da poslodavcima omoguće više fleksibilnosti u odlučivanju o uvođenju prekovremenog rada i načinu kompenzovanja prekovremenog rada (kroz uvećanje zarade ili slobodne dane). Ovo je posebno značajno kada je reč o zaposlenima na menadžerskim pozicijama.
- **Prestanak radnog odnosa usled tehnoloških, ekonomskih ili organizacionih promena, subjektivni i objektivni rokovi zastarelosti, otkazni rok u slučaju otkaza od strane zaposlenog.** Zakonom o radu nije jasno uređen postupak prestanka radnog odnosa usled tehnoloških, ekonomskih ili organizacionih promena – višak zaposlenih. U slučajevima prestanka radnog odnosa kada usled tehnoloških, ekonomskih ili organizacionih promena prestane potreba za obavljanjem određenog posla ili dođe do smanjenja obima posla Zakon o radu nije uređio proceduru za slučaj individualnog viška. Takođe, postoje brojne nedoumice vezane za program rešavanja viška zaposlenih, te je nejasno da li poslodavac treba prvo da izmeni pravilnik o sistematizaciji radnih mesta ili donese program rešavanja viška zaposlenih. Dalje, subjektivan i objektivni rok zastarelosti otkaza ugovora o radu – šest meseci od dana saznanja za činjenice/godinu dana od dana nastupanja činjenice, je prekratko definisan, što naročito dolazi do izražaja kod poslodavaca sa velikim brojem zaposlenih, složenim strukturama i procesima, kao i kod onih poslodavaca koji mogu započeti postupak za otkaz ugovora tek pošto interne kontrole utvrde celokupno činjenično stanje. Iz navedenih razloga, u složenim slučajevima često dolazi do probijanja zakonskih rokova, te situacija da zaposleni koji su grubo prekršili radne obaveze ili nisu poštovali radnu disciplinu ostaju u radnom odnosu. U praksi je veliki problem nemogućnost ugovaranja otkaznog roka dužeg od 30 dana u slučaju otkaza od strane zaposlenog. Ovo naročito dolazi do izražaja u slučaju otkaza od strane direktora ili drugog člana menadžmenta, jer je u tako kratkom vremenskom roku jako teško pronaći adekvatnu zamenu.
- **Digitalizacija u radno pravnoj regulativi.** Nove informacione tehnologije su donele promene u svim oblastima života, koje neminovno utiču i na samu suštinu rada i radno pravnih odnosa (virtuelni i online poslodavci, digitalni zaposleni, rad na daljinu i platformama, e-nomadi, agilni rad i sl), a koje postojeće radno zakonodavstvo ne prepoznaje u celosti. Imajući u vidu da je digitalizacija neminovnost i da se već primenjuje ili može imati širu primenu u radnim odnosima, a s obzirom da su preduslovi za primenu regulisani pre svega Zakonom o elektronskom dokumentu, elektronskoj identifikaciji i uslugama od poverenja u elektronskom poslovanju ali i dalje ograničeni tradicionalnim regulisanjem i tumačen-

jem odredbi Zakona o radu, za sve kompanije koje su spremne da investiraju u digitalizaciju poslovanja, od velikog je značaja izmena radnopravnih propisa kroz definisanje alternativnog načina administriranja prava i obaveza iz radnog odnosa uz upotrebu elektronskih dokumenata (donošenje akata i zaključivanja ugovora), vođenja formalne komunikacije na relaciji poslodavac – zaposleni elektronskim putem i to pre svega putem imejla ili drugih sličnih kanala elektronske komunikacije. Nije sporno da prvi kontakt i zaključenje prvog ugovora između zaposlenog i poslodavca bude u tradicionalnoj, papirnoj formi, ili uz primenu kvalifikovanog elektronskog potpisa. Međutim, neophodno je omogućiti da se tom prilikom utvrđuju zvanična sredstva elektronske komunikacije i mehanizam autorizacije zaposlenog i predstavnika poslodavca putem fleksibilnijih mehanizama kakve su šeme elektronske identifikacije, na osnovu čega svaka naredna interakcija dve strane može biti punovažno sprovedena elektronskim putem. Ipak, iako je čl. 7 Zakona o elektronskom dokumentu, elektronskoj identifikaciji i uslugama od poverenja u elektronskom poslovanju, propisano da je elektronska forma jedan od oblika pisane forme, čime je elektronska forma u potpunosti izjednačena sa tradicionalnom pisanom formom koja podrazumeva papirni oblik, konstatujemo da Zakon o radu zapravo nije ispratio trendove digitalizacije. Naime, u odredbama u kojima Zakon o radu reguliše zaključenje ugovora, pisani oblik, zapravo pretpostavlja zaključenje ugovora u papiru, sa svojeručnim potpisom ovlašćenog lica kod poslo-

davca i zaposlenog. Identična je situacija i sa rešenjima o prestanku radnog odnosa, kao i rešenjima o pravima i obavezama zaposlenog. U prilog tome ide i norma člana 75 stav 6 Zakona koja kod rešenja o korišćenju godišnjeg odmora, dozvoljava poslodavcu dostavu u elektronskoj formi, ali po zahtevu zaposlenog, rešenje mora dostaviti i u pisanoj formi. Takođe, problem predstavlja i rigidan stav Inspektorata rada po ovom pitanju – ugovori o radu, rešenja o pravima i obavezama zaposlenih, otkaz od strane zaposlenog moraju biti u papiru, svojeručno potpisani, a na strani poslodavca još uvek zahtevaju i pečat. Stoga, digitalizaciju u poslovanju je neophodno prepoznati kroz osavremenjivanje odredaba Zakona o radu tako što će se omogućiti donošenje svih radnopravnih akata u formi elektronskog dokumenta, uz mogućnost korišćenja elektronskog potpisa, u skladu sa Zakonom o elektronskom dokumentu, elektronskoj identifikaciji i uslugama od poverenja u elektronskom poslovanju.

- Uz izmenu relevantnih odredaba Zakona o radu, smatramo da je neophodno izmeniti i Zakon o evidencijama u oblasti rada i izvršiti usaglašavanje zastarelog propisa sa modernim procesima digitalizacije, uz uvođenje izričite mogućnosti čuvanja dokumenata u elektronskom obliku i uz prilagođavanje roka čuvanja dokumenata. Ukoliko bi se zaista poradišlo na digitalizaciji, pozitivan efekat na poslovanje bi bio višestruk, pre svega kroz unapređenje efikasnosti poslovanja, uštedu u troškovima, ali i značajan ekološki efekat (minimalna upotreba papira).

## PREPORUKE SAVETA

- Predlažemo da se radni učinak predvidi samo kao mogućnost, a ne da bude obavezni deo zarade. Takođe, predlog je i da osnovica za obračun naknade zarade za vreme odsustva sa rada bude jednaka osnovnoj zaradi uvećanoj za minuli rad. To bi znatno olakšalo svim poslodavcima da upravljaju zaradama i imaju više fleksibilnosti kako pri ugovaranju zarade, tako i pri planiranju budžeta, a sama struktura zarade bi bila razumljivija. (1)
- Predlažemo izmene i dopune Zakona o radu u delu koji uređuje stručno osposobljavanje i usavršavanje. Ovim zakonom treba predvideti odgovarajuće modalitete angažovanja učenika srednjih škola, studenata i drugih lica van radnog odnosa (kako iz oblasti školovanja tako i van oblasti školovanja) radi sticanja praktičnih znanja i iskustva u stvarnom radnom okruženju, unapređenja karijere i lakšeg budućeg zaposlenja. Iz postojećih odredbi o stručnom osposobljavanju i usavršavanju treba ukloniti dodatne uslove kojima se ograničava mogućnost takvog angažovanja i isto treba omogućiti bez obzira na delatnost poslodavca i da li je u pitanju društveni ili privatni sektor. Nadležno ministarstvo može da utvrdi sve neophodne mehanizme



za sprečavanje zloupotreba ovog instituta, ukoliko je to bio razlog za uvođenje ograničenja u članu 201. S tim u vezi, a radi razvoja dobre i sigurne prakse, potrebno je da se odredbe Zakona o radu usklade i dopune tako da čine konzistentnu radnopravnu regulativu sa odredbama Zakona o dualnom obrazovanju i Zakona o dualnom modelu studija u visokom obrazovanju koje regulišu uslove radne prakse učenika srednjih škola i studenata. (3)

- Predložimo da se izmenama Zakona o radu jasno definiše šta su elementi odnosno uslovi za utvrđivanje osnovne zarade i kojim opštim aktom poslodavca se utvrđuju ti elementi, kao i da se utvrde uslovi za ponudu aneksa kojim se ugovara izmena osnovne ugovorene zarade. Takođe, predložimo da se izmenama Zakona jasno definiše da li je u ponudi za zaključenje aneksa ugovora o radu, radi premeštaja na druge odgovarajuće poslove, neophodno da se detaljno obrazlaže šta sve predstavlja „potrebe procesa i organizacije rada“ koje su dovele do ponude za zaključenje aneksa ugovora, odnosno da se Zakonom definiše da detaljno obrazloženje nije neophodno ukoliko su potrebe procesa i organizacije rada stvarne, te ukoliko su ponuđeni poslovi odgovarajući i zaposleni je obučen za rad na ponuđenim poslovima. (2)
- Uvođenje mogućnosti uređivanja radnog odnosa prilikom zasnivanja ili tokom radnog odnosa tako da zaposleni jedan deo radnog vremena radi van prostorija poslodavca (a ne samo od kuće) kao i mogućnost menjanja režima rada i u toku radnog odnosa po posebnom osnovu za izmenu ugovorenih uslova rada. Potrebno je precizirati razliku između rada od kuće i rada na daljinu (po mestu rada ili po sredstvima rada), te relativizovati potrebu definisanja „mesta rada“ kao obaveznog elementa ugovora o radu uvođenjem npr. „primarnog mesta rada“ za slučaj rada na daljinu kao i konkretizovati obaveznu stavku ugovora o radu van prostorija poslodavca „naknadu drugih troškova rada i način njihovog utvrđivanja“ jer je neophodna pravna izvesnost i sigurnost. Zakonom o bezbednosti i zdravlja na radu potrebno je definisati obaveze poslodavca i zaposlenih u odnosu na rad van prostorija poslodavca. U okviru fleksibilne organizacije rada bi trebalo proširiti mogućnosti uvođenja prekovremenog rada kako ne bi bile vezane samo za iznenadne i neočekivane okolnosti. Poslodavac i zaposleni bi trebalo da imaju slobodu da se dogovore o povodu i svrsi prekovremenog rada, a poslodavci bi trebalo da imaju pravo da ugovore menadžersku naknadu koja bi obuhvatala i naknadu za prekovremeni rad menadžera u kompaniji. (3)
- Potrebno je: (a) izmeniti rokove zastarelosti za vođenje postupka da budu duži (subjektivni rok od 6 meseci da se produži na barem godinu dana, a objektivni rok na 3 godine), (b) u slučaju otkaza ugovora o radu produžiti maksimalno trajanja otkaznog roka sa 30 na 60 dana (c) omogućiti poslodavcima da u formi elektronskog dokumenta donose rešenja kojima se utvrđuju mere (otkaz ili blaža mera) ili kojim se zaposleni oslobađaju odgovornosti, kao i da se dostava tih rešenja izvršava elektronskim putem, (d) odbijanje zaposlenog da u prostorijama poslodavca primi rešenje koje mu se uručuje tretira kao da je akt dostavljen, (e) omogućiti poslodavcu da jednostrano oslobodi zaposlenog dolaska na rad u otkaznom roku (kada je otkazni rok propisan/ ugovoren) uz isplatu naknade zarade u visini osnovne zarade zaposlenog, (f) urediti postupak prestanka radnog odnosa usled tehnoloških, ekonomskih ili organizacionih promena – višak zaposlenih, jasno navodeći koje su obaveze poslodavca odnosno da li je poslodavac obavezan da se u predmetnom slučaju obrati reprezentativnom sindikatu kod poslodavca i republičkoj organizaciji nadležnoj za zapošljavanje, da li je u obavezi da preuzima mere za novo zapošljavanje i sl. (2)
- Radi usklađivanja sa trendovima, rešenjima i mogućnostima koje donosi proces digitalizacije, potrebno je izmeniti Zakon o radu u cilju definisanja alternativnog načina administriranja prava i obaveza iz radnog odnosa uz upotrebu elektronskih dokumenata (donošenje akata i zaključivanja ugovora), alternativnog vođenja formalne komunikacije na relaciji poslodavac – zaposleni elektronskim putem, pre svega putem imejla ili

drugih sličnih kanala elektronske komunikacije i uz upotrebu elektronske oglasne table, elektronske evidencije i sl. Takođe, smatramo da je neophodno izmeniti i Zakon o evidencijama u oblasti rada u odnosu na tri ključne stavke: određivanje maksimalnog perioda čuvanja do pet godina nakon prestanka radnog odnosa, izričitog omogućavanja elektronskih evidencija i upotrebe različitih IT alata u tu svrhu, te propisivanja pravilnog načina odlaganja dosijea zaposlenih koji su sačinjeni u papirnom obliku. (3)

## ZAKON O PROFESIONALNOJ REHABILITACIJI I ZAPOŠLJAVANJU OSOBA SA INVALIDITETOM

### STANJE

Od donošenja Zakona 2009. godine, cilj zakonodavca je bio da zakonskim rešenjem podigne svest i inicira inkluziju osoba sa invaliditetom u radne procese u svim delatnostima, kreirajući jednaka pravila za sve delatnosti bez obzira na ključne razlike. S tim u vezi, bez obzira što je za pojedine delatnosti potpuna zdravstvena sposobnost neophodna, zakonodavac nije takvu činjenicu uzeo u obzir što je značajno uticalo na suočavanje poslodavaca sa teško premostivim izazovima.

### COVID-19

Shodno obavezi kompanija da zapošljavaju osobe sa invaliditetom javlja se izazov u praksi da ove osobe mogu imati status posebno ugrožene kategorije u odnosu na infekciju COVID-19, te se kompanije mogu naći u izuzetno zahtevnoj situaciji da ispune sve neophodne mere za zapošljavanje osoba sa invaliditetom.

### POBOLJŠANJA

U oblasti zapošljavanja i inkluzije osoba sa invaliditetom nije bilo nikakvih promena u odnosu na prethodni period. Utisak je da se ova zakonodavna oblast nije našla u fokusu

zakonodavca niti institucija koje su uključene u njeno sprovođenje.

### PREOSTALI PROBLEMI

Problemi su ostali isti i ogledaju se u sledećem:

- Problem za poslodavce predstavlja nedostatak kadrova koji bi konkurisali za zapošljavanje na radnim mestima na kojima zaposleni sa invaliditetom mogu da obavljaju poslove.
- Postojanje delatnosti i poslovnih aktivnosti za čije obavljanje je praktično nemoguće zaposliti osobu sa invaliditetom jer se za obavljanje takvih aktivnosti zahteva posebna zdravstvena sposobnost (građevinske aktivnosti, delatnosti privatnog obezbeđenja, proizvodne delatnosti i sl).
- Propust da se izvrši klasifikacija delatnosti poslodavaca koje shodno svojoj prirodi ne mogu da podležu primeni Zakona na istovetan način kao i delatnosti koje ne zahtevaju posebnu zdravstvenu sposobnost odnosno posebne psihofizičke sposobnosti zaposlenih za obavljanje poslova iz takve delatnosti, a takođe kompanije koje prodaju uslugu a ne proizvod i kojima su ljudi odgovarajućih psihofizičkih karakteristika ključni za obavljanje osnovne delatnosti nisu u mogućnosti da zadovolje zahteve postavljene ovim zakonom.
- Kolizija Zakona o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju osoba sa invaliditetom i Zakona o privatnom obezbeđenju shodno kome počev od 1.1.2017. godine poslove privatnog obezbeđenja mogu obavljati lica sa odgovarajućom licencom a čije pribavljanje i

održavanje zahteva odgovarajuću psihofizičku sposobnost zaposlenih u privatnom obezbeđenju, posebno zaposlenih koji obavljaju poslove sa oružjem, a koja podleže proveru na svakih godinu dana, usled čega su kompanije koje posluju u industriji privatnog obezbeđenja dodatno onemogućene da ispoštuju odredbe Zakona o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju osoba sa invaliditetom na Zakonom predviđen način.

– Iako postoje mogućnosti da se postojeći zaposleni podvrgnu proceni svoje radne sposobnosti, kako bi se smatrali osobama sa invaliditetom, u praksi je ta procedura vrlo kompleksna i administrativno teška, s obzirom na to da uključuje podnošenje brojnih dokumenata od strane zaposlenog, kao i angažovanje različitih državnih organa u toku jednog procesa, sa donekle preklapajućim nadležnostima (Nacionalna služba za zapošljavanje i Republički fond za penzijsko i invalidsko osiguranje).

## PREPORUKE SAVETA

S obzirom na to da se propisi navedeni u prethodnom tekstu smatraju naročito važnim za privlačenje i održavanje stranih ulaganja, kao i da je sama svrha ovog Zakona inkluzija osoba sa invaliditetom, Savet je u prethodnom periodu davao i još uvek ima nekoliko predloga kako da se unapredi situacija. U vezi sa ovim, na ovom mestu bismo istakli najbitnije preporuke za unapređenje postojećeg pravnog okvira i prakse:

- Izvršenje klasifikacije delatnosti koje usled svoje specifičnosti (npr. privatno obezbeđenje, proizvodnja, građevinarstvo, itd) podležu ograničenoj primeni Zakona na način da se u ovakvim delatnostima broj lica sa invaliditetom koji poslodavac mora da zaposli, računa u odnosu na broj zaposlenih koji obavljaju poslove na radnim mestima koje mogu da obavljati i zaposleni sa invaliditetom odnosno na radnim mestima za koje se ne zahteva posebna zdravstvena sposobnost shodno Zakonu i/ili samoj prirodi delatnosti. (1)
- Procena radnih sposobnosti i izdavanje rešenja o procenjenoj radnoj sposobnosti trebalo bi da se vrše od strane istog organa radi skraćivanja procedure. Takođe, samu proceduru i donošenje odluke bi trebalo ubrzati, a i lista dokumenata koje zahtevaju nadležni organi od zaposlenih bi trebalo da bude razumno skraćena. (2)
- Verujemo da bi efikasniji način za postizanje većeg stepena zaposlenosti osoba sa invaliditetom bio stimulisanje poslodavaca da zapošljavaju ove osobe putem određenih podsticajnih mera. (3)

## RAD STRANACA

### STANJE

Zapošljavanje stranaca prvenstveno je uređeno Zakonom o zapošljavanju stranaca iz 2014. godine i Zakonom o strancima iz 2018. godine. Poslednje izmene i dopune oba zakona nastupile su u aprilu 2019. godine.

Zapošljavanje (putem ugovora o radu ili po drugom osnovu) i samozapošljavanje stranaca u Srbiji uslo-

vljeno je pribavljanjem radne dozvole, osim u slučajevima koji su izričito propisani Zakonom o zapošljavanju stranaca.

Zakon o zapošljavanju stranaca predviđa postojanje dve vrste dozvola za rad: (I) lična radna dozvola, koja omogućava strancima koji imaju odobrenje za stalno nastanjenje, izbeglicama, i posebnim kategorijama stranaca da se slobodno zaposle, samozaposle i da ostvaruju prava za slučaj nezaposlenosti u Srbiji i (II) radna dozvola koja se dalje može podeliti na: radnu dozvolu za zapošljavanje, za samozapošljavanje i za posebne slučajeve

zapošljavanja (upućena lica, kretanje unutar privrednog društva, nezavisni profesionalci i osposobljavanje i usavršavanje). Lična radna dozvola se izdaje na zahtev stranaca, dok se radna dozvola (osim one za samozapošljavanje) izdaje na zahtev poslodavaca. Svi navedeni oblici radne dozvole imaju specifične zahteve u pogledu potrebne dokumentacije i uslova koje je potrebno ispuniti za njihovo izdavanje.

Za isti vremenski period, strancu koji se zapošljava u Srbiji može se izdati samo jedna vrsta dozvole za rad i on može obavljati samo one poslove za koje je dobio dozvolu. Uslov za dobijanje radne dozvole je da stranac ima odobren privremeni boravak u Srbiji ili vizu za duži boravak pribavljenu po osnovu zapošljavanja (viza D) i radna dozvola se izdaje na period trajanja privremenog boravka/vize D. Radna dozvola po osnovu vize D izdaje se na period od najviše 180 dana i za njeno produženje stranac mora prethodno da pribavi odobrenje za privremeni boravak. Srpski poslodavac može da podnese zahtev za izdavanje radne dozvole za stranca dok je postupak za pribavljanje vize D još u toku, što omogućava strancu da počne sa radom kod srpskog poslodavca odmah po ulasku u zemlju. Od 1. decembra 2020. godine biće moguće podnošenje objedinjenog zahteva za izdavanje/produženje odobrenja privremenog boravka i radne dozvole, i to lično ili elektronskim putem.

## COVID-19

Mere ograničenja kretanja i putovanja, kao i socijalnog distanciranja koje su države uvele u cilju zaštite javnog zdravlja u uslovima COVID-19 pandemije uticale su na položaj stranaca koji rade u Srbiji. Usled ovih mera, mnogim strancima onemogućeno je da napuste teritoriju Srbije, dok je sprovođenje postupaka za regulisanje njihovih statusnih pitanja pred srpskim organima postalo značajno otežano.

Vlada Srbije preduzela je mere kojima je rešavanje statusnih pitanja stranaca koji rade u Srbiji prilagodila novonastaloj situaciji i to:

- Zaključkom Vlade o obustavljanju rada sa strankama putem neposrednog kontakta od 18. marta 2020. godine, obavezani su organi državne uprave da, dok traje vanredno stanje, obustave neposredan kontakt sa strankama i nastave svoj rad putem pisane i elektronske pošte ili putem telefona. U skladu sa tim, Up-

rava za strance pri Ministarstvu unutrašnjih poslova i Nacionalna služba za zapošljavanje, uveli su određene izmene u odnosu na dosadašnji rad. Uprava za strance i pored fikcije važenja njihovih dokumenata tokom vanrednog stanja (vidi niže), omogućila je strancima kojima je bilo neophodno da uredi svoj status u toku vanrednog stanja, da potpisan zahtev i originale dokumenata koja se uz zahtev podnose, pošalju poštom područnoj policijskoj upravi. Prema praksi Nacionalne službe za zapošljavanje, zahtev za izdavanje radne dozvole mogao se podneti poštom ili elektronskim putem ako podnosilac poseduje kvalifikovani elektronski sertifikat. Tokom vanrednog stanja, Nacionalna služba za zapošljavanje je omogućila podnosiocima elektronskog zahteva koji nije snabdeven kvalifikovanim elektronskim sertifikatom da naknadno poštom dostave i svojeručno potpisan original zahteva, u kojem slučaju se kao trenutak podnošenja zahteva smatrao trenutak podnošenja elektronske prijave;

- Odlukom o statusu stranih državljana za vreme vanrednog stanja od 24. marta 2020. godine, propisano je da stranci koji su na dan proglašenja vanrednog stanja zakonito boravili u Srbiji, mogu zakonito i ostati na njenoj teritoriji dok traje vanredno stanje. Takođe, propisano je da će lična dokumenta stranaca kojima je rok važenja istekao u toku vanrednog stanja nastaviti da važe do ukidanja vanrednog stanja;
- Odlukom o važenju dozvole za rad izdate strancu za vreme vanrednog stanja od 27. marta 2020. godine, dozvole za rad kojima rok važenja ističe u toku vanrednog stanja, smatraju se važećim sve dok traje vanredno stanje. Rok za podnošenje zahteva za njihovo produženje je 30 dana od dana ukidanja vanrednog stanja;
- na osnovu Uredbe o merama za sprečavanje i suzbijanje zarazne bolesti COVID-19 od 7. maja 2020. godine, postupci za utvrđivanje statusa stranih državljana koji ne budu pokrenuti za vreme vanrednog stanja, pokrenuće se u roku od 30 dana od prestanka vanrednog stanja, a do okončanja tih postupaka se smatra da strani državljanici zakonito borave u Srbiji.

## POBOLJŠANJA

Nije bilo novih poboljšanja u ovoj materiji u proteklom periodu, u odnosu na prethodno izdanje Bele knjige.

## PREOSTALI PROBLEMI

- Odredbe Zakona o zapošljavanju stranaca kojima je predviđeno da će radna dozvola za zapošljavanje biti odobrena poslodavcu samo pod uslovom da taj poslodavac pre podnošenja zahteva nije otpuštao zaposlene usled viška stvaraju probleme u praksi;
- test tržišta rada je i dalje obavezan za sve situacije pribavljanja radne dozvole za zapošljavanje, što stvara probleme u praksi kada je reč o zapošljavanju visokog menadžmenta;
- problematika maksimalnog trajanja odobrenja za privremeni boravak i dozvole za rad (najduže godinu dana) je i dalje aktuelna, a odredba Zakona o zapošljavanju stranaca koja propisuje da se dozvola za rad može izdati na osnovu odobrenog privremenog boravka znatno otežava proceduru pribavljanja radne dozvole, imajući u vidu da je pribavljanje odobrenja za privremeni boravak preterano komplikovan i dugotrajan proces. Takođe, i dalje ne postoji mogućnost podnošenja zahteva za izdavanje/produženje odobrenja za privremeni boravak elektronskim putem, iako je, prema poslednjim izmenama Zakona o strancima ovo trebalo da bude moguće od 1. januara 2020. godine.

## PREPORUKE SAVETA

- Uverenje Centralnog registra o tome da li je poslodavac u prethodnom periodu otpuštao zaposlene bi trebalo da sadrži konkretan naziv poslova na kojima je radio zaposleni koji je proglašen viškom. (2)
- Test tržišta rada bi trebalo izuzeti u slučaju zapošljavanja visokog menadžmenta u društvu. (2)
- U postupku za izdavanje odobrenja za privremeni boravak, potrebno je skratiti trajanje postupka, smanjiti broj potrebnih dokumenata, kao i doneti odgovarajući podzakonski akt i započeti sa primenom odredbe koja omogućava elektronsko podnošenje zahteva za odobrenje/produženje privremenog boravka. (3)

## UPUĆIVANJE ZAPOSLENIH NA PRIVREMENI RAD U INOSTRANSTVO

### STANJE

Zakon o uslovima za upućivanje zaposlenih na privremeni rad u inostranstvo i njihovoj zaštiti („Zakon o upućivanju“) se primenjuje od 13. januara 2016. godine i reguliše upućivanje zaposlenih od strane srpskog poslodavca u inostranstvo, u cilju privremenog rada ili stručnog osposobljavanja i usavršavanja u inostranstvu. Zakon o upućivanju definiše sledeće oblike upućivanja: (I) rad u okviru izvođenja investicionih i drugih radova i pružanja usluga, na osnovu ugovora

o poslovnoj saradnji zaključenog sa stranim partnerom; (II) rad ili stručno osposobljavanje i usavršavanje u poslovnim jedinicama poslodavca u inostranstvu na osnovu akta o upućivanju ili drugog odgovarajućeg osnova; i (III) rad ili stručno osposobljavanje i usavršavanje u okviru međukompanijskog kretanja po osnovu pozivnog pisma, politike međukompanijskog kretanja ili drugog odgovarajućeg osnova (što uključuje upućivanje kod stranog poslodavca koji ima značajan udeo u srpskom poslodavcu, ili ima kontrolni uticaj preko srpskog poslodavca, ili strano društvo koje je, zajedno sa srpskim poslodavcem, pod kontrolom trećeg stranog društva).

Zakon o upućivanju se ne primenjuje u slučaju upućivanja zaposlenih na službeni put u inostranstvo, ukoliko takav službeni put ne traje duže od 30 dana u kontinuitetu, ili duže od 90 dana sa prekidima u toku kalendarske godine.

Ministarstvo nadležno za rad je 2016. godine izdalo mišljenje u kome navodi da poslodavac može da upućuje zaposlene na službeni put u inostranstvo nezavisno od navedenih ograničenja, ukoliko takav službeni put u konkretnom slučaju ne potpada pod neki od slučajeva (I) – (III) iz pasusa iznad (npr. upućivanje na službeni put u inostranstvo zaposlenog radi vođenja pregovora sa potencijalnim partnerom i zaključenja ugovora o poslovno-tehničkoj saradnji).

Poslodavac može da uputi u inostranstvo samo svoje zaposlene, a ne i lica angažovana za rad van radnog odnosa. Poslodavac i zaposleni su dužni da zaključe aneks ugovora o radu kojim se uređuju uslovi upućivanja na privremeni rad u inostranstvo (obavezni elementi aneksa su propisani Zakonom o upućivanju). Zaposleni mora biti u radnom odnosu kod poslodavca koji ga upućuje najmanje tri meseca pre dana upućivanja (izuzeci od ovog pravila postoje ako se upućivanje vrši u okviru pretežne delatnosti poslodavca i ako broj upućenih zaposlenih ne prelazi 20% od ukupnog broja zaposlenih kod poslodavca na dan upućivanja; dodatno, izuzetak postoji u određenim slučajevima upućivanja zaposlenih u Nemačku).

Zaposleni može da bude upućen na privremeni rad u inostranstvo samo uz svoju pisanu saglasnost. Kada je mogućnost upućivanja na privremeni rad u inostranstvo predviđena ugovorom o radu, nije potrebna dodatna saglasnost, ali zaposleni može da odbije upućivanje na privremeni rad u inostranstvo zbog opravdanih razloga koji su predviđeni Zakonom o upućivanju (npr. tokom trudnoće). Inicijalni period upućivanja na privremeni rad u inostranstvo je ograničen na 12 meseci, sa mogućnošću produženja. U slučaju upućivanja zaposlenih na privremeni rad u inostranstvo na određeno, period upućivanja ne može biti duži od perioda na koji je zaključen ugovor o radu, a vreme provedeno u režimu upućivanja na privremeni rad u inostranstvo se ne uračunava u maksimalni zakonski period trajanja ugovora o radu na određeno.

Poslodavac je dužan da za zaposlenog upućenog na privremeni rad u inostranstvo izvrši promenu osnova osiguranja u Centralnom registru obaveznog socijalnog osiguranja i da tom prilikom unese državu upućivanja, kao i svaku naknadnu promenu države.

## COVID-19

Usled prevencije širenja virusa COVID-19 države preduzimaju određene mere u cilju zaštite javnog zdravlja, usled kojih upućivanje zaposlenih na privremeni rad u inostranstvo može biti ograničeno politikom kontrole ulaska na

teritoriju određene države. Ovo ograničenje varira od države do države, zavisi od državljanstva zaposlenog i podložno je promenama u zavisnosti od epidemiološke situacije. Povratak zaposlenih sa privremenog rada u inostranstvu takođe može biti ograničen politikom kontrole ulaska na teritoriju Republike Srbije, koja varira u zavisnosti od toga da li je zaposleni srpski ili strani državljanin i podložna je promenama u zavisnosti od epidemiološke situacije u Republici Srbiji.

U skladu sa ograničenjima u međunarodnom kretanju putnika, Republika Srbija donela je Uredbu o organizovanju rada poslodavaca za vreme vanrednog stanja, kojom je obavezala poslodavce da za vreme vanrednog stanja odlože službena putovanja u inostranstvo, imajući u vidu zabranu ili ograničenja prelaska granice i/ili kretanja, a što je analogno primenjivo i u slučaju upućivanja zaposlenih na privremeni rad u inostranstvo.

## POBOLJŠANJA

Nije bilo poboljšanja u ovoj materiji u prošlom periodu, u odnosu na prethodno izdanje Bele knjige.

## PREOSTALI PROBLEMI

Iako se odredbe Zakona o upućivanju ne primenjuju na službeni put u inostranstvo ukoliko on ne traje duže od 30 dana u kontinuitetu, niti duže od 90 dana sa prekidima u toku kalendarske godine, u praksi velikog broja poslodavaca ovakvo ograničenje pokazalo se kao neadekvatno kada se radi o menadžerskim pozicijama koje zahtevaju učestala službena putovanja u cilju obavljanja rada za poslodavca u inostranstvu, s obzirom da zaposleni koji rade na ovim poslovima često imaju potrebu da na službenom putu u inostranstvu provedu duže od 90 dana u toku kalendarske godine.

Ograničavanje upućivanja na privremeni rad u inostranstvo u cilju stručnog osposobljavanja i usavršavanja samo na poslovne jedinice poslodavca u inostranstvu i samo na grupu društava povezanih sa poslodavcem na bazi učešća ili kontrole je osporavano u praksi. Onemogućavanjem upućivanja na privremeni rad u inostranstvo u cilju stručnog osposobljavanja i usavršavanja u društvima u inostranstvu koja nisu povezana sa domaćim poslodavcem po osnovu učešća ili kontrole, već po nekom drugom osnovu (npr. ugovorni odnos), kretanje zaposlenih radi stručnog osposobljavanja i usavršavanja u inostranstvu je nepotrebno ograničeno.

Zakon o upućivanju ne dozvoljava upućivanje na privremeni rad u inostranstvo zaposlenih mlađih od 18 godina (osim ukoliko je drugačije regulisano posebnim zakonom). Ovo ograničenje je nepotrebno, imajući u vidu da upući-

vanje na privremeni rad u inostranstvo u cilju stručnog osposobljavanja i usavršavanja može da bude korisno za zaposlene između 15 (zakonski uslov za zasnivanje radnog odnosa) i 18 godina.

### PREPORUKE SAVETA

- Produžiti najduži dozvoljeni period boravka zaposlenih na menadžerskim pozicijama u inostranstvu po osnovu upućivanja na službeni put bez primene pravila Zakona o upućivanju na 180 dana ukupno sa prekidima u toku kalendarske godine, umesto dosadašnjih 90 dana. (2)
- Dozvoliti upućivanje na privremeni rad u inostranstvo u cilju stručnog osposobljavanja i usavršavanja i u entitete koji nisu obavezno povezani sa poslodavcem putem učešća ili kontrole. (1)
- Dozvoliti upućivanje u inostranstvo zaposlenih mlađih od 18 godina. (1)

## IZNAJMLJIVANJE RADNE SNAGE

Zakon o agencijskom zapošljavanju („Službeni glasnik RS“ br. 86/2019) je stupio na snagu 1. januara 2020. godine, a počeo je da se primenjuje 1. marta 2020. godine. Ovim je prvi put u Srbiji zakonski regulisano iznajmljivanje radne snage i rad agencija za privremeno zapošljavanje. Zakon o agencijskom zapošljavanju je uredio prava i obaveze zaposlenih koji zaključuju ugovor o radu sa agencijom za privremeno zapošljavanje radi ustupanja na privremeni rad poslodavcu korisniku, jednak tretman ustupljenih zaposlenih u pogledu ostvarivanja određenih prava iz radnog odnosa i po osnovu rada, uslove za rad agencija za privremeno zapošljavanje, način i uslove ustupanja zaposlenih, odnos između agencije i poslodavca korisnika i obaveze agencije i poslodavca korisnika prema ustupljenim zaposlenima. Međutim, Zakon o agencijskom zapošljavanju je doneo nove probleme jer reguliše situaciju kada nema uporednog zaposlenog, ograničava broj zaposlenih na određeno vreme kod agencije koje poslodavac korisnik može da angažuje i uvodi pretpostavku ustupanja.

### COVID-19

S obzirom na to da su u skladu sa Zakonom o agencijskom zapošljavanju agencije za privremeno zapošljava-

nje formalni poslodavci ustupljenih zaposlenih, agencije su se našle u problemu kada je reč o fiskalnim pogodnostima i direktnim novčanim davanjima koje je država obezbedila u cilju ublažavanja ekonomskih posledica nastalih usled bolesti COVID-19. Kako je uslov za korišćenje fiskalnih pogodnosti i direktnih novčanih davanja bio da poslodavac do 31. oktobra 2020. godine ne smanji broj zaposlenih za više od 10% od ukupnog broja zaposlenih, agencije faktički nisu mogle da koriste ovu pomoć države. Naime, agencija nije mogla da se obaveže da neće smanjivati broj zaposlenih budući da ne može da utiče na politiku zapošljavanja svojih klijenata. Država tokom trajanja pandemije bolesti COVID-19 nije prepoznala iznajmljivanje radne snage kao delatnost u kojoj radi više hiljada zaposlenih i kojoj je potrebna pomoć, a poslovanje agencija za privremeno zapošljavanje bilo je ugroženo isto kao i poslovanje privrednih subjekata koji se bave drugim delatnostima.

### POBOLJŠANJA

Usvojena je prošlogodišnja preporuka da iznajmljivanje radne snage treba da bude regulisano posebnim zakonom koji bi uredio sva važna pitanja u ovoj oblasti i bio usklađen sa prihvaćenim međunarodnim standardima (pre svega dokumentima MOR-a i EU), kao i sa propisima Republike Srbije (odnosno Zakonom o radu).

## PREOSTALI PROBLEMI

Zakon o agencijskom zapošljavanju propisuje da poslodavac korisnik može da angažuje ustupljene zaposlene koji su kod agencije za privremeno zapošljavanje u radnom odnosu na određeno vreme samo ako broj takvih lica ne prelazi 10% od ukupnog broja zaposlenih kod poslodavca korisnika. Ova odredba ima višestruke negativne posledice. Jedan od razloga za ustupanje zaposlenih pre donošenja Zakona o agencijskom zapošljavanju je bio to što postoje industrije u kojima je neizvesno kakav će biti obima posla, odnosno industrije gde postoje nagla opadanja i nagli rast obima posla. U takvim industrijama poslodavac korisnik ima potrebu za angažovanjem ustupljenih zaposlenih na određeno vreme tokom koga traje porast posla u broju koji lako može preći 10% zaposlenih kod poslodavca korisnika. Donošenjem Zakona o agencijskom zapošljavanju ovo je onemogućeno jer nije realno da će agencije za privremeno zapošljavanje zapošljavati lica na neodređeno vreme da bi ih ustupale korisnicima na određeno vreme. Ovakvo rešenje dovodi do povećanog angažovanja lica na osnovu ugovora o privremenim i povremenim poslovima (direktno ili preko omladinske zadruge), čija zakonska zaštita je manja nego zaštita koju Zakon o agencijskom zapošljavanju pruža ustupljenim zaposlenima (angažovani po osnovu ugovora o privremenim i povremenim poslovima ne uživaju zakonsku garanciju jednakih uslova rada kao uporedni zaposleni kod poslodavca korisnika). Smanjena fleksibilnost angažovanja radne snage u Srbiji svakako obeshrabruje potencijalne i postojeće investitore. Ograničavanje broja ustupljenih zaposlenih koji su u agenciji za privremeno zapošljavanje u radnom odnosu na određeno vreme obesmišljava postojanje agencija za privremeno zapošljavanje na tržištu rada u Srbiji.

Koncept uporednog zaposlenog iz Zakona o agencijskom zapošljavanju uvodi pravnu nesigurnost i potencijalno dovodi do kršenja osnovnih principa radnog prava. Naime, Zakon o

agencijskom zapošljavanju definiše uporednog zaposlenog razrađujući osnovnu ideju Direktive 2008/104/EC (usklađivanje sa Direktivom 2008/104/EC je bio jedan od ciljeva donošenja Zakona o agencijskom zapošljavanju). Međutim, Zakon o agencijskom zapošljavanju propisuje da kada kod poslodavca korisnika ne postoji uporedni zaposleni, ustupljenom zaposlenom se ne može odrediti niža osnovna zarada od osnovne zarade zaposlenog kod poslodavca korisnika koji ima isti stepen stručne spreme odnosno nivo kvalifikacija. Ovo rešenje nije u duhu Direktive 2008/104/EC. Pored toga, ovakvo rešenje može dovesti do toga da ustupljeni zaposleni i zaposleni kod poslodavca korisnika koji imaju isti stepen stručne spreme imaju pravo na istu osnovnu zaradu, bez obzira na to što se njihovi poslovi razlikuju (ne uzima se u obzir složenost posla, odgovornost). Ovo je protivno principu jednaka zarada za isti rad ili rad iste vrednosti.

Zakon o agencijskom zapošljavanju uvodi pretpostavku ustupanja prema kojoj se lice koje radi za potrebe poslodavca korisnika, odnosno u prostorijama poslodavca korisnika, a ima zaključen ugovor o radu ili drugi ugovor o radnom angažovanju sa drugim poslodavcem, smatra ustupljenim zaposlenim, ako se drukčije ne dokaže. Zakon o agencijskom zapošljavanju, dakle, ne prepoznaje situacije u kojima poslodavac korisnik i drugi poslodavac imaju zaključen ugovor o poslovnoj saradnji, ugovor o pružanju usluga, ugovor o izvođenju radova i sl, na osnovu kojeg zaposleni drugog poslodavca rade za potrebe poslodavca korisnika, odnosno u prostorijama poslodavca korisnika. Odrednica „ako se drugačije ne dokaže“ ne pruža dovoljnu pravnu sigurnost, tj. nepotrebno prebacuje teret obaranja pretpostavke na poslodavca korisnika. Imajući u vidu da Zakon o agencijskom zapošljavanju detaljno definiše šta se smatra ustupanjem i ko su ustupljeni zaposleni, pretpostavka ustupanja je nepotrebna, i u praksi može da dovede do nepotrebno pokrenutih prekršajnih postupaka i nametanja troškova poslodavcima korisnicima da obaraju nepotrebnu zakonsku pretpostavku.

## FIC RECOMMENDATIONS

- Predlaže se brisanje člana 14 Zakona o agencijskom zapošljavanju koji ograničava broj zaposlenih na određeno vreme kod agencije za privremeno zapošljavanje koji se mogu ustupiti poslodavcu korisniku. (3)
- Predlaže se brisanje člana 2 stav 5 Zakona o agencijskom zapošljavanju koji reguliše situacije u kojima ne postoji uporedni zaposleni kod poslodavca korisnika. (3)
- Predlaže se brisanje člana 17 Zakona o agencijskom zapošljavanju koji propisuje pretpostavku ustupanja. (2)



## LJUDSKI KAPITAL

### STANJE

Stanje na tržištu radne snage se neznatno promenilo u odnosu na prethodnu godinu. Stopa nezaposlenosti u Srbiji na kraju drugog kvartala je 7,3 % prema Republičkom zavodu za statistiku, što je pomeranje od 2,4 % u odnosu na kraj prethodne godine, kada je stopa nezaposlenosti bila 9,7%. Stopa nezaposlenosti varira na teritoriji Republike Srbije što u mnogome oslikava stanje privrede u različitim delovima zemlje, te je nezaposlenost i dalje najmanja na teritoriji Vojvodine, zbog čega se poslodavci na teritoriji Vojvodine suočavaju sa velikim izazovom u regrutaciji i selekciji odgovarajućih kadrova.

Obrazovna struktura i tržište rada ukazuju na činjenicu da je izazovno pronaći kandidate koji mogu odgovoriti izazovima na visokim, stručnim i strateškim pozicijama, dok je sve više izazova u pronalaženju kandidata i za niže izvršilačke pozicije. Zadržavanje visokokvalifikovanih radnika i razvoj vlastitih resursa i dalje su veoma popularni trendovi, imajući u vidu tržišne uslove. Visoko kvalifikovane ljude, kao i ljude nižeg obrazovanja za bazična radna mesta, veoma je izazovno zaposliti i zadržati jer odlaze iz zemlje pokušavajući da pronađu bolje plaćeni posao u inostranstvu.

### COVID-19

Ono što je ozbiljno uticalo na tržište rada u Srbiji, kao i u regionu i celom svetu, je pandemija COVID-19. Od marta 2020. godine tržište se drastično promenilo - ekonomija se bori da opstane i zbog državnih subvencija mnoge kompanije nisu izvršile ozbiljna otpuštanja. One kompanije koje se nisu prijavile za državne subvencije počele su sa otpuštanjima - još uvek nije utvrđen i zvanično potvrđen broj ljudi koji su ostali bez posla od početka pandemije. Izuzetno je teško otkriti stvarni broj ljudi koji su ostali bez posla - brojevi variraju od 15 hiljada do 220 hiljada ljudi i više. Takođe se procenat zaposlenih koji je odsustvovao sa posla zbog pandemije, karantina i izolacija povećao za 11,4% u poređenju sa odustvima registrovanim krajem prvog kvartala 2020 godine. Isto se odnosi i na ljude koji rade od kuće, gde se taj procenat povećao za 12,1%. Zbog ekonomskih poteškoća, više kompanija je odbilo da se prijavi za drugi krug državnih subvencija, jer njihova analiza pokazuje da to nije finansijski oprav-

dano. U narednom periodu očekuje se izazovna situacija na tržištu rada, dok će stvarna statistika stope nezaposlenosti i broja ljudi koji su izgubili ili će izgubiti posao zbog COVID-19 i dalje rasti.

Uzimajući u obzir gore navedeno, i uprkos ekonomskoj krizi koja je pogodila čitav svet, pregovori između Vlade i sindikata o povećanju minimalne zarade se nastavljaju. Iako niko ne očekuje da će se povećati, još uvek postoji šansa za promenu minimalne cene rada.

### POBOLJŠANJA

Pre početka COVID-19 krize stopa nezaposlenosti je bila u konstantnom padu i činilo se da je država nastojala da podrži zapošljavanje u svim industrijama.

### PREOSTALI PROBLEMI

Uprkos brojnim naporima Vlade i zakonodavstva da stanu na put negativnoj pojavi problema sive ekonomije i rada na crno, ona je i dalje veoma aktuelna. Brojnost, starosna struktura i kvalifikacije inspektora rada su jedan od ključnih izazova sa kojima se država mora suočiti. Nelojalna konkurencija, nepoštena tržišna utakmica u raznim, posebno niskoprofitnim industrijama i veliki broj privrednih subjekata koji ne ispunjavaju osnovne zakonske i fiskalne obaveze prema zaposlenima i državi, kao i nepredvidivi troškovi rada, predstavljaju veliku prepreku razvoju tržišta kao i ljudskog kapitala.

Obrazovni sistem još treba da se unapredi i bolje poveže sa poslovnim zajednicom. Na taj način bi se smanjio jaz između obrazovanja i potreba poslodavaca, a imidž Republike Srbije, kao poželjne investicione lokacije, bi bio poboljšan.

Potrebno je podstaći trend podmlađivanja stanovništva kao i stimulisati migracije ljudskog kapitala unutar Republike Srbije kako bi se jednako razvila i nerazvijena područja i time smanjio jaz u potrebama privrede u različitim delovima zemlje. Odluka stranih investitora da uđe na tržište određene zemlje uslovljena je kvalitetom i strukturom radne snage na tržištu kao i jasnim troškovima rada.

Sa trenutnom situacijom i planiranim izmenama Zakona o radu 2021. godine, postoji velika potreba za izmenama i dopunama zakona u različitim oblastima.

## PREPORUKE SAVETA

- **Obrazovni sistem treba i dalje unapređivati.** Za to je suštinski važno uspostaviti redovan kontakt između Saveta i Vlade, ministarstava nadležnih za obrazovanje, omladinu i sport, kao i sa univerzitetima. Savet i poslovna zajednica u Srbiji su spremni da pruže podršku i stave na raspolaganje svoju stručnost, te na osnovu analize potreba privrede i realnog sektora kreirati i uspostaviti nove obrazovne profile, kao i redovno korigovati upisne kvote na svim fakultetima u skladu sa potrebama tržišta. (1)
- **Definisati pravni okvir na relaciji poslodavac – student u cilju pojednostavljenja primene stručne prakse studenata tokom redovnog školovanja.** (1)
- **Definisati pravni okvir za osposobljavanje lica visokoškolskih obrazovnih profila za samostalan rad u struci, bez obzira na sticanje uslova za polaganje stručnog ispita odnosno obavljanje pripravničkog staža.** (2)
- **Akcionim planom zapošljavanja Nacionalne službe za zapošljavanje bliže definisati, redefinisati i proširiti spektar obrazovnih profila koji će biti obuhvaćeni akcionim planom i politikom zapošljavanja, odnosno slušati potrebe tržišta i poslodavaca.** (3)
- **Napraviti plan migracije ljudskog kapitala unutar teritorije Republike Srbije kako bi se jednako razvila i nerazvijena područja i time smanjio jaz u potrebama privrede u različitim delovima zemlje, a i kako bi se sprečila migracija van Republike Srbije, već se dao podsticaj građanima da u okviru teritorije Republike Srbije potraže bolje mesto za život i rad.** (3)
- **Usled COVID-19 situacije i predstojećih ekonomskih efekata, razmotriti podršku zapošljavanja smanjenjem troškova zapošljavanja posebno u odnosu na poreze i doprinose na zarade.** (2)

## DUALNO SREDNJE STRUČNO OBRAZOVANJE

### STANJE

U Srbiji se od školske 2019/2020 godine primenjuju Zakon o dualnom obrazovanju i Zakon o dualnom modelu studija u visokom obrazovanju, koji regulišu sadržaj i način ostvarivanja dualnog srednjeg stručnog obrazovanja i dualnog obrazovanja u visokom obrazovanju i uzajamna prava i obaveze svih učesnika.

Prema Zakonu o dualnom obrazovanju:

- Međusobna prava i obaveze između poslodavca i škole

regulišu se ugovorom o dualnom obrazovanju, koji se zaključuje na period od najmanje tri, odnosno četiri godine.

- Međusobna prava i obaveze između poslodavca i učenika uređuju se ugovorom o učenju kroz rad koji zaključuju poslodavac sa jedne, i roditelj, odnosno drugi zakonski zastupnik maloletnog učenika, ili punoletni učenik, sa druge strane.
- Poslodavac može raskinuti ugovor o dualnom obrazovanju ako kod njega nastupe nepredviđene tehnološke, ekonomske ili organizacione promene, koje sprečavaju, otežavaju ili bitno menjaju obavljanje delatnosti poslodavca, kao i iz drugih razloga propisanih Zakonom.
- Poslodavac je dužan da za svrhu dualnog obrazovanja obezbedi instruktora koji ima radno iskustvo od na-

jmanje tri godine u odgovarajućem zanimanju i koji je prošao odgovarajuću obuku i stekao odgovarajuću licencu koju izdaje Privredna komora Srbije, kao i da ispuni druge uslove propisane Zakonom, kao što su obavljanje delatnosti koja omogućava realizaciju sadržaja učenja kroz rad, raspolaganje odgovarajućim prostorom, opremom i sredstvima za rad, obezbeđivanje primene mera bezbednosti i zdravlja na radu.

- Poslodavac obezbeđuje učeniku sredstva i opremu za ličnu zaštitu na radu, naknadu stvarnih troškova prevoza od škole do mesta izvođenja učenja kroz rad i nazad, naknadu troškova ishrane i osiguranje za slučaj povrede tokom učenja kroz rad kod poslodavca.
- Učenje kroz rad kod poslodavca može da se obavlja tokom čitave školske godine, najduže šest sati dnevno, odnosno 30 sati nedeljno, s tim da se ne može realizovati u vremenu od 22 časa do 6 časova narednog dana.
- Poslodavac isplaćuje učeniku naknadu za svaki sat proveden na učenju kroz rad u visini od najmanje 70% minimalne cene rada.

Prema Zakonu o dualnom modelu studija u visokom obrazovanju:

- Visokoškolska ustanova koja želi da realizuje studijske programe po dualnom modelu obrazuje mrežu poslodavaca koji imaju potrebu za zapošljavanjem lica sa odgovarajućim kvalifikacijama, a dualni model studija se realizuje na osnovu akreditovanog studijskog programa u skladu sa zakonom o visokom obrazovanju.
- Međusobna prava i obaveze između poslodavca i visokoškolske ustanove uređuju se ugovorom o dualnom modelu, koji se zaključuje na rok koji ne može biti kraći od broja godina trajanja studijskog programa.
- Međusobna prava i obaveze između poslodavca i studenta uređuju se ugovorom o učenju kroz rad koji zaključuju poslodavac i student.
- Zakon propisuje uslove pod kojima svaka od strana može raskinuti ugovor o dualnom modelu odnosno ugovor o učenju kroz rad.
- Poslodavac je dužan da ima odgovarajući broj mentora koji imaju najmanje vrstu i nivo visokog obrazovan-

ja koji odgovara obrazovanju koji student stiče prema studijskom programu i tri godine radnog iskustva u struci, kao i da ispunjava druge uslove propisane Zakonom u pogledu obezbeđivanja uslova za rad i materijalnog obezbeđenja učenika (iste uslove koji se zahtevaju od poslodavaca u srednjem stručnom dualnom obrazovanju).

- Poslodavac je dužan da studentu plaća mesečnu naknadu po svakom satu provedenom na učenju kroz rad u neto visini od najmanje 50% osnovne zarade zaposlenog koji radi na istim ili sličnim poslovima (s tim da se naknada može plaćati i u različitim iznosima po godinama studija, u rasponu od 30-70% od osnovne zarade zaposlenog koji radi na istim ili sličnim poslovima, ali ukupna naknada isplaćena na nivou studijskog programa mora da iznosi najmanje 50% od osnovne zarade zaposlenog isplaćene za isti period).

## COVID-19

Nadležno Ministarstvo formiralo je tim za organizovanje online nastave u dualnom obrazovanju.

Ukoliko se epidemija nastavi, otvoreno je pitanje na koji način će se realizovati dualno obrazovanje kod poslodavaca u narednoj školskoj godini, da li će se posebni propisi koje je Vlada donela za zaposlene primenjivati i na učenike/studente angažovane kod poslodavaca u okviru ovog modela i koje će biti obaveze poslodavaca angažovanih u dualnom obrazovanju.

## POBOLJŠANJA

U odnosu na prethodno stanje, nije bilo značajnijih poboljšanja u smislu preporuka Saveta.

Određeno poboljšanje jesu izmene i dopune Zakona o dualnom obrazovanju, kojima su pojedine odredbe Zakona precizirane, ali u veoma ograničenom obimu.

## PREOSTALI PROBLEMI

S obzirom na to da je primena Zakona o dualnom obrazovanju i Zakona o dualnom modelu studija u visokom obrazovanju otpočela tek školske 2019/2020 godine, efekti primene odredaba ovih Zakona i problemi poslodavaca u primeni istih u praksi treba da se pokažu u budućem periodu.

Potrebno je preciznije odrediti odnos zakona o dualnom obrazovanju sa Zakonom o radu, Zakonom o bezbednosti i zdravlju na radu, kao i drugim zakonima kojima se regulišu različiti aspekti rada.

Iako je načelno iskazana volja od strane nadležnih organa da se razmotri predviđanje subvencija i poreskih olakšica za kompanije koje uzmu učešće u dualnom modelu obrazovanja, takvi podsticaji još uvek nisu propisani.

Rezultati rada angažovanih učenika/studenata će se razlikovati po kvalitetu, što otvara pitanje da li svi učenici/studenti angažovani na istim radnim mestima treba da budu jednako plaćeni ili treba da postoji određena evaluacija njihovog rada.

Zakonom o dualnom modelu studija u visokom obrazovanju propisano je da je obavezan element ugovora o učenju kroz rad naknada štete u slučaju otkaza od strane poslodavca, izuzev ukoliko je do otkaza došlo bez krivice poslodavca. Međutim, Zakon ne propisuje slučajeve u kojima se smatra da je do otkaza došlo bez krivice poslodavca, što u praksi otvara problem primene pomenute odredbe Zakona. Zakon ne propisuje ni uslove pod kojima je poslodavac dužan da naknadi štetu studentu u slučaju otkaza, niti predviđa uzajamnu obavezu studenta da naknadi štetu poslodavcu, npr. u slučaju obnove godine ili prouzrokovanja štete poslodavcu, te s tim u vezi ostaje da se na pitanje naknade štete primenjuju opša pravila o naknadi štete, propisana Zakonom o obligacionim odnosima.

### PREPORUKE SAVETA

- Usvajati podzakonske akte ili dati autentična tumačenja ili mišljenja, kojima će se bliže regulisati odnos zakona iz oblasti dualnog obrazovanja sa Zakonom o radu i drugim zakonima kojima se regulišu različiti aspekti rada. (3)
- Predvideti podsticaje u vidu subvencija ili poreskih olakšica koji bi privukli kompanije u Srbiji da se priključe ovom sistemu. (2)
- Regulisati na detaljniji način odredbe o plaćanju učenika i studenata od strane poslodavca, pre svega u smislu evaluacije rada i mogućnosti različitog plaćanja za rad različitog kvaliteta. (3)
- Propisati obavezu studenta da naknadi štetu poslodavcu u slučaju obnove godine ili prouzrokovanja štete poslodavcu, te predvideti da poslodavac u ovim slučajevima ima pravo da, pored prava na naknadu štete, raskine ugovor o učenju kroz rad. (3)
- Ukoliko se epidemija COVID-19 nastavi u narednoj školskoj godini, propisati način realizacije dualnog obrazovanja i obaveze poslodavaca u tom smislu. (2)

# PRAVNI OKVIR

Ono što je nesumnjivo obeležilo 2020. godinu je pandemija zarazne bolesti COVID-19 izazvana virusom SARS-CoV-2. Svaka država je preduzela mere za suzbijanje negativnih efekata virusa COVID-19, kako na zdravlje ljudi tako i na ekonomski sistem. Pored proglašenja vanrednog stanja u Republici Srbiji, usvojene su mere koje su za cilj imale pomoć građanima i privrednim subjektima u ovim teškim i nepredvidivim okolnostima.

Kao najvažnije novine u pravnom sistemu Republike Srbije možemo da izdvojimo:

- **Odluka o proglašenju vanrednog stanja** – dana 16. marta 2020. godine proglašeno je vanredno stanje u Republici Srbiji. Donošenjem ove odluke i uvođenjem vanrednog stanja u Republici Srbiji neophodno je bilo doneti i niz drugih odluka, pravilnika, naredbi i mera kako bi se bliže uredila novonastala situacija. Vanredno stanje je ukinuto 6. maja 2020. godine.
- **Odluka o proglašenju bolesti COVID-19 izazvane virusom SARS-CoV-2 zaraznom bolešću** – ovom odlukom preciznije su regulisane mere izolacije, lečenja i testiranja lica zaraženih virusom COVID-19.
- **Uredba o fiskalnim pogodnostima i direktnim davanjima privrednim subjektima u privatnom sektoru i novčanoj pomoći građanima u cilju ublažavanja ekonomskih posledica nastalih usled bolesti COVID-19** – ovom uredbom uređene su fiskalne pogodnosti i direktna davanja iz budžeta Republike Srbije privrednim subjektima u privatnom sektoru u cilju ublažavanja ekonomskih posledica nastalih usled bolesti COVID-19, PDV tretman prometa dobara i usluga bez naknade za zdravstvene svrhe, kao i isplata jednokratne novčane pomoći svim punoletnim građanima Republike Srbije iz budžeta. Pravo na fiskalne pogodnosti i direktna davanja iz budžeta imala su pravna lica koja nisu smanjila broj zaposlenih za više od 10%, dok je svim punoletnim građanima koji su se blagovremeno prijavili isplaćena jednokratna novčana pomoć u iznosu od 100 evra.
- **Odluka o privremenim merama za banke radi ublažavanja posledica pandemije COVID-19 u cilju očuvanja stabilnosti finansijskog sistema** – ovom odlukom uređene su mere i aktivnosti koje je banka dužna da preduzme kako bi olakšala položaj dužnicima (fizičkim licima, poljoprivrednicima, preduzetnicima i privrednim društvima), da ponudi zastoj u otplati obaveza (moratorijum) koji ne može biti kraći od 90 dana, odnosno od trajanja vanrednog stanja koje je uvedeno zbog pandemije.
- **Zakon o Centralnoj evidenciji stvarnih vlasnika** – rok za evidentiranje podataka o stvarnom vlasniku registrovanih subjekata produžen je do 31. januara 2020. godine.
- **Zakon o izmenama i dopunama Zakona o privrednim društvima** – najnovijim izmenama i dopunama Zakona o privrednim društvima uvedena su dva nova pravna instituta kod društava sa ograničenom odgovornošću: rezervisani sopstveni udeo i finansijski instrument – pravo na sticanje udela. Ovi finansijski instrumenti imaju prevashodno za cilj podsticanje novih start-up društava, pogotovu u IT sektoru.

# ZAKON O PRIVREDNIM DRUŠTVIMA

## STANJE

Zakon o privrednim društvima („Službeni glasnik Republike Srbije”, br. 36/2011, 99/2011, 83/2014, 5/2015, 44/2018, 95/2018 i 91/2019) (u daljem tekstu: ZPD) stupio je na snagu 4. juna 2011. godine, a primenjuje se od 1. februara 2012. godine.

Sporazumom o stabilizaciji i pridruživanju Republika Srbija obavezala se da uskladi domaće pravo sa propisima koji spadaju u pravne tekovine Evropske unije. U okviru pregovora o pristupanju Republike Srbije Evropskoj uniji posebnu ulogu ima Poglavlje 6 – Pravo privrednih društava, koje između ostalog obuhvata pitanja osnivanja i poslovanja privrednih društava u državama članicama Evropske unije, a u skladu sa kojima bi Republici Srbiji bili omogućeni bolji uslovi poslovanja, jednak tretman na tržištu Evropske unije, pojednostavljene procedure i mogućnost uspostavljanja novih oblika privrednih subjekata. ZPD je pokazatelj napretka u usklađivanju privrednog zakonodavstva Republike Srbije sa komunitarnim pravom Evropske unije, što je značajno za proces pristupanja Republike Srbije Evropskoj uniji.

Glavne karakteristike ZPD-a su:

- implementacija normi koje su usklađene sa zakonodavstvom Evropske unije;
- usklađivanje sa Zakonom o tržištu kapitala;
- prevazilaženje određenih problema koji su bili karakteristični za prethodni zakon;
- preciznije regulisanje pojedinih instituta;
- razlikovanje akcionarskih društava od drugih oblika organizovanja i
- jednodomni i dvodomni sistem upravljanja.

Poslednjim izmenama i dopunama ZPD koje su stupile na snagu u 2020. godini uveden je institut rezervisanih sopstvenih udela društva sa ograničenom odgovornošću, kao i pojam, emisija/ izdavanje, registracija, ispis finansijskog instrumenta – pravo na sticanje udela u društvu sa ograničenom odgovornošću koji se mogu dodeljivati zaposlenima. Ovim izmenama i dopunama je dopuštena raspodela preostale dobiti odlukom skupštine društva u vidu isplate zaposlenima u privrednom društvu. Time je omogućeno da društvo sa ograničenom odgovornošću po ugledu na akcionarska društva i privredne sisteme Evropske unije i Sjedinjenih Američkih Država stimuliše svoje zaposlene da što bolje obavljaju svoje poslove na način koji do sada nije bio

predviđen – tako što im se daje mogućnost da postanu članovi tog privrednog društva.

Nacrt zakona o izmenama i dopunama ZPD koji se nalazi u pripremi nastoji da kroz institute odobrenja pravnog posla, u kom postoji lični interes, kroz povećavanja nadležnosti skupštine društva i kontrole rada direktora kroz dostupnost podataka o iznosu i strukturi naknade i stimulacije direktora, spreči zloupotrebe od strane članova i direktora, kao i da obezbedi rešavanje ovakvih sporova mirnim putem propisujući da je privredno društvo dužno da pokuša posredovanje u rešavanju spora između člana privrednog društva i samog društva.

## COVID-19

Vanredno stanje u Republici Srbiji uvedeno Odlukom o uvođenju vanrednog stanja („Službeni glasnik Republike Srbije”, br. 29/2020) znatno je izmenilo poslovanje privrednih subjekata.

Pandemija bolesti COVID-19 i uvođenje vanrednog stanja u Republici Srbiji značajno su uticali na rad Agencije za privredne registre (u daljem tekstu: APR) koja je obustavila rad sa strankama putem neposrednog kontakta. APR je pojačala rad Info centra, a korisnicima na raspolaganju stoje eServisi APR-a: eRegistracija osnivanja jednočlanog i višečlanog društva sa ograničenom odgovornošću, eRegistracija osnivanja preduzetnika, eGrađevinske dozvole, eDostavljanje finansijskih izveštaja i Centralna evidencija stvarnih vlasnika.

Konkretan uticaj na vođenje postupaka privrednih subjekata imala je Uredba o primeni rokova u upravnim postupcima za vreme vanrednog stanja („Službeni glasnik Republike Srbije”, br. 41/2020 i 43/2020). Uredba propisuje da za vreme vanrednog stanja u Republici Srbiji stranke ne mogu snositi posledice nepostupanja u zakonom propisanim rokovima, pa će se ova odredba uzimati u obzir i prilikom ocene blagovremenosti registracionih prijava, žalbi i drugih pravnih lekova, kao i da se svi rokovi propisani ZPD prekidaju i nastavljaju da teku od dana prestanka vanrednog stanja što se odnosi i na započete postupke prinudne likvidacije privrednih društava.

## POBOLJŠANJA

Nema poboljšanja u smislu ispunjenja preporuka koje su objavljene u prošlogodišnjem izdanju Bele knjige, ali

postoje određena poboljšanja koja su rezultat poslednjih izmena i dopuna Zakona o privrednim društvima.

Izmene i dopune ZPD koje su na snazi, doprinele su približavanju privrednim sistemima kakva postoje u uporednom pravu zemalja razvijene tržišne privrede kroz institute finansijski instrument – pravo na sticanje udela, koji predstavlja neprenosivi finansijski instrument izdat od društva sa ograničenom odgovornošću, a koji saglasnom imaocu daje pravo na sticanje udela određenog dana (dan dospeća) po određenoj ceni i način sticanja ovog finansijskog instrumenta – institut rezervisanih sopstvenih udela. Ovaj način stimulacije do sada nije postojao u Srbiji, a pokazao se kao naročito delotvoran u industriji informacionih tehnologija, imajući u vidu da ta privredna društva raspoložu ograničenim sredstvima u početnoj fazi poslovanja i samim tim nisu u mogućnosti da kvalitetnom kadru daju visoke zarade.

Do pozitivnih pomaka je takođe došlo kroz postupak saradnje APR-a sa Narodnom bankom Srbije, Poreskom upravom, Upravom za sprečavanje pranja novca i tržišnom inspekcijom, na način što je omogućena brza i efikasna razmena podataka o privrednim subjektima.

Takođe, uvođenjem mogućnosti osnivanja jednočlanog i višečlanog društva sa ograničenom odgovornošću elektronskim putem znatno je pojednostavljena procedura osnivanja.

## PREOSTALI PROBLEMI

Jedan od nedostataka ZPD-a je nepostojanje ograničene odgovornosti ortaka u ortačkom društvu. Postojanje takvog instituta bilo bi naročito od značaja za profesionalna ortačka društva kojima bi trebalo omogućiti zaštitu u vidu ograničene odgovornosti, pri čemu bi treća lica bila zaštićena od rizika putem osiguranja od odgovornosti.

Odredbe ZPD-a o ograničenjima ovlašćenja zastupnika nisu usklađene sa relevantnim odredbama Zakona o obligacionim odnosima koji je sedes materiae za ovu oblast.

Pitanje koje i dalje ostaje nerešeno, jeste slučaj člana koji je istupio iz društva i koji je vršio dodatne uplate, koje nisu vraćene, a istovremeno odredbe ugovora o prenosu udela ne regulišu ovo pitanje.

Odredba koja zabranjuje jednočlanom društvu sa ograničenom odgovornošću da stekne sopstveni udeo predstavlja još jednu u nizu nedoslednosti Zakona koju bi trebalo promeniti jer ona nije u skladu sa odredbama ZPD-a o statusnim promenama. Takođe, Savet stranih investitora je skrenuo pažnju na potrebe izmene ZPD-a, tačnije člana 150, kako bi se izbeglo tumačenje prema kom se vrednost udela ne može smanjiti, pa bi eksplicitno navođenje ove mogućnosti bilo značajan pomak.

Jedan od nedovoljno jasno razrađenih instituta ZPD-a je institut probijanja pravne ličnosti. Prilikom navođenja razloga za probijanje pravne ličnosti, zakonodavac je nespretnom formulacijom ostavio otvoreno pitanje da li su navedeni razlozi jedini zbog kojih se može primeniti ovaj institut ili su navedeni *exempli causa*.

Pitanje povećanja osnovnog kapitala društva konverzijom potraživanja prema društvu u osnovni kapital predviđeno je članom 146, stav 1, tačka 3, kao i članom 295. Sâm ZPD ne daje precizno objašnjenje u pogledu same procedure i uslova konverzije, što bi trebalo delimično biti izmenjeno novim izmenama i dopunama ZPD.

Članom 295 je zabranjena konverzija duga kod javnih akcionarskih društava, što je suprotno članu 67, stavu 4, tački 3) Zakona o poreskom postupku i poreskoj administraciji, te je neophodno izvršiti usklađivanje ova dva zakona. Dodatno, praksa APR-a po ovom pitanju je neujednačena.

## PREPORUKE SAVETA

- Ortačka društva sa ograničenom odgovornošću treba propisati ZPD-om. (1)
- Odredbe ZPD-a koje se odnose na ograničenja ovlašćenja zastupnika društva treba uskladiti sa odredbama Zakona o obligacionim odnosima. (1)

- Potrebno je rešiti pitanja koja se često javljaju u praksi, kao što su regulisanje dodatnih uplata člana koji je istupio iz društva, smanjenje osnovnog kapitala kod jednočlanog društva s ograničenom odgovornošću i sl. (3)
- Jasno definisanje razloga probijanja pravne ličnosti. (1)
- Treba otkloniti tehničke propuste u ZPD u smislu ispravljanja nedoslednosti, propisivanja jasnih procedura i nadležnosti, usklađivanja odredaba u okviru samog zakona. (3)
- Potrebno je preciznije urediti povećanje kapitala konverzijom potraživanja. (2)



# TRENDOVI NA TRŽIŠTU KAPITALA

## STANJE

Postojeća pravna regulativa je delimično harmonizovana sa regulativom Evropske unije i IOSCO principima, ali je srpsko tržište kapitala nedovoljno razvijeno zbog čega u praksi pravna regulativa i nije dovoljno testirana, te se i dalje ne može govoriti o svim potencijalnim nedostacima reforme sprovedene davne 2011. godine uz izmene koje su usledile naročito 2016. i 2018. godine.

Iako primetne, pravne reforme nisu bile dovoljne da bi se stimulisao rast tržišta kapitala u Srbiji.

Uprkos pojave interesantnih novih proizvoda na tržištu dužničkog kapitala, moramo još jednom konstatovati da je tržište kapitala u Srbiji još uvek u povoju, te da i dalje postoje problemi sa kvalitetom i likvidnošću tržišnog materijala.

Neposredno pred ulazak Bele knjige u štampu, objavljene su izmene i dopune Zakona o tržištu kapitala koje će biti analizirane u sledećoj Beloj knjizi.

## COVID-19

Pandemija virusa COVID-19 izazvala je globalno krizu tržišta kapitala, a negativno je uticala i na tržište kapitala u Srbiji. Dubina posledica pandemije, te način na koji će tržište reagovati usled toga, još nije moguće u potpunosti sagledati imajući u vidu da je kriza i dalje u jeku. Prema javno dostupnim podacima Beogradske berze, ostvareni promet u trgovanju u junu je predstavljao najniži mesečni promet zabeležen u poslednjih godinu dana.

Kao najvažniju reakciju države u ovom segmentu ističemo usvajanje Uredbe o postupku za izdavanje dužničkih hartija od vrednosti, kojom se pojednostavljuje postupak izdavanja obveznica, kao dodatnog izvora finansiranja, tokom trajanja vanrednog stanja i šest meseci nakon toga.

## POBOLJŠANJA

Prošlogodišnje preporuke u vezi sa kojima je ostvaren izvesni napredak:

- Stimulisati izdavanje državnih i municipalnih obveznica za finansiranje infrastrukturnih i drugih projekata od javnog značaja, kao i stimulisati inicijalne javne ponude i izdavanje korporativnih obveznica u privatnom sektoru.

Donošenje Uredbe o postupku za izdavanje dužničkih hartija od vrednosti, iako je u vezi sa pandemijom COVID-19, može imati generalno pozitivan efekat na stimulaciju emisije izdavanja korporativnih obveznica kao vida finansiranja, te na potencijalni razvoj ovog segmenta tržišta kapitala i nakon prestanka efekata pandemije COVID-19 i pomenute Uredbe.

Takođe, u pogledu edukacije i podrške u vezi sa inicijalnim javnim ponudama, pozdravljamo aktivnosti u okviru projekta „Izađi na berzu (Serbia: IPO Go!)“ - projekat Beogradske berze koji podržava, između ostalog, i EBRD (kroz EBRD SSF), a koji je lansiran 2018. godine.

Iako od ranije, kao veoma značajan događaj ističemo i izdavanje dinarskih obveznica u vrednosti od RSD 2,5 milijardi od strane Evropske banke za obnovu i razvoj (EBRD) u decembru 2016. godine, koje je podiglo poverenje investitora u domaće tržište kapitala.

Pozitivno ocenjujemo i napor Ministarstva finansija Republike Srbije da se stvore bolji tržišni uslovi za efikasnije emitovanje državnih hartija od vrednosti kroz sporazum sa „Euroclear“-om.

- Potrebno je generalno unaprediti pravni okvir za obavljanje poslova sa finansijskim derivatima, i složenijim finansijskim instrumentima.

Kao najvažniju novinu i poboljšanje u ovom segmentu, ističemo donošenje Uredbe o obavljanju poslova sa finansijskim derivatima u cilju upravljanja javnim dugom Republike Srbije, koja je stupila na snagu početkom 2020. godine, a kojom se uređuju opšti uslovi za obavljanje poslova sa finansijskim derivatima od strane Srbije u cilju zaštite od finansijskog rizika tj. radi adekvatnog upravljanja valutnim rizikom, rizikom promene kamatnih stopa, kao i drugim rizicima povezanim sa upravljanjem javnim dugom. Smatramo da je donošenjem predmetne uredbe ostvaren određen napredak u pogledu pravnog okvira za transakcije sa finansijskim derivatima na OTC tržištu kada je strana u transakciji Srbija, što bi moglo imati pozitivan efekat i na zaključivanje ISDA okvirnih ugovora o trgovanju finansijskim derivatima.

Dodatna poboljšanja:

Pozdravljamo donošenje Zakona o alternativnim investicionim fondovima kao i izmene Zakona o investicionim fondovima, te donošenje relevantnih podzakonskih akata.

Takođe, pozitivno ocenjujemo najavu donošenja Nacionalne strategije za razvoj tržišta kapitala, koja bi mogla imati značajan uticaj na razvoj tržišta kapitala u Srbiji.

Primetna je i spremnost nadležnih organa, pre svega mislimo na Komisiju za hartije od vrednosti i Centralni registar, depa i kliring hartija od vrednosti, da svojim podzakonskim aktima i tumačenjima omoguće dalji razvoj tržišta kapitala. U tom pogledu, pozdravljamo sprovođenje javne rasprave Komisije za hartije od vrednosti koja je inicirana marta 2019. godine u vezi sa regulisanjem kripto-imovinskih prava u Srbiji.

### PREOSTALI PROBLEMI

Još je uvek teško identifikovati sve preostale regulatorne probleme u oblasti tržišta kapitala, jer je tržište kapitala u Srbiji još uvek nedovoljno razvijeno, odnosno plitko i nedovoljno likvidno.

Municipalne obveznice su i dalje retkost, a do sada nije bilo trgovine na tim obveznicama na sekundarnom tržištu. Isto važi i za korporativne obveznice. Pojedini tipovi obveznica

nisu ni prisutni na tržištu, poput tzv. zelenih obveznica („green bonds“).

Potrebno je dalje unaprediti regulativu kojom bi se stvorili uslovi za transakcije sa složenijim finansijskim instrumentima, uključujući i pravni okvir koji bi podrazumevao liberalniji pristup i veći stepen pravne sigurnosti u pogledu programa učešća zaposlenih u ulaganju („Employee Share Plan“), kao i pravni okvir u vezi sa sekjuritizacijom. U tom pogledu, potrebno je dodatno liberalizovati / definisati mogućnost rezidenata da ulažu u specifične i složenije tržišne proizvode u inostranstvu u skladu sa zakonima EU i ESMA smernicama.

Iako su u pogledu ISDA okvirnog ugovora napravljeni određeni pomaci u regulativi u pitanju zaključivanja transakcija sa finansijskim derivatima od strane države, niz pitanja je i dalje ostao otvoren (primera radi, pitanje dometa primene propisa o javnim nabavkama).

Ističemo i da je potrebno ustanoviti jasan regulatorni okvir koji bi podržao specifične metode ulaganja kroz platforme za tzv. „crowd“ finansiranja, kao potencijalnom izvoru finansiranja mikro i malih preduzeća.

### PREPORUKE SAVETA

- Stimulisati izdavanje državnih i municipalnih obveznica za finansiranje infrastrukturnih i drugih projekata od javnog značaja, kao i zelenih obveznica, te stimulisati inicijalne javne ponude i izdavanje korporativnih obveznica u privatnom sektoru. (3)
- Potrebno je unaprediti pravni okvir za obavljanje poslova sa finansijskim derivatima i složenijim finansijskim instrumentima, uključujući uspostavljanje pravnog okvira u vezi sa programima učešća zaposlenih u ulaganju, te u vezi sa „crowd“ finansiranjem i njegovim pojavnim oblicima. (2)
- Potrebno je stimulisati mogućnost ulaganja rezidenata u specifične hartije od vrednosti na stranim tržištima, uključujući strukturne proizvode, strukturne depozite, ETF-ove i investicione fondove, a sve u skladu sa Evropskim standardima i ESMA direktivama. (1)
- Ostvariti blizak i pravovremen dijalog sa poslovnim udruženjima i ostalim relevantnim finansijskim akterima o određivanju prioriteta mera za razvoj tržišta kapitala u Srbiji. (2)

# SUDSKI POSTUPCI

## STANJE

Tokom 2019. godine i u prvom kvartalu 2020. godine, zakonski okvir za vođenje sudskih postupka nisu značajno promeњeni, niti su izvršene važnije zakonodavne reforme koje bi imali veći uticaj na sudske postupke u Republici Srbiji.

Važnije institucije i promene u zakonodavnom sistemu kao što su javni izvršitelji, javni beležnici, nova organizaciona šema sudova, regulisanje prava na suđenje u razumnom roku su već ranije uspostavljeni zakonima i već ustaljeno i na stabilnim osnovama obavljaju svoju funkcije.

Zakon o parničnom postupku („Službeni glasnik Republike Srbije“ br. 72/2011, 49/2013 – odluka US, 74/2013 - odluka US, 55/2014, 87/2018 i 18/2020) je sada uveliko u primeni i primenjuje se skoro na sve aktivne sudske postupke, tako da ne postoji veliki broj predmeta koji se i dalje vode po prethodnom zakonu. Poslednje izmene Zakona o parničnom postupku iz 2020. godine su se ticale isključivo dodavanja stava 3 članu 355 Zakona o parničnom postupku (članu zakona koji uređuju obavezne delove presude), dok drugi članovi Zakona o parničnom postupku nisu pretrpeli nikakve promene.

Zakon o izvršenju i obezbeđenju („Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 106/2015, 106/2016 - autentično tumačenje, 113/2017 autentično tumačenje i 54/2019) nije pretrpeo sadržinske promene.

Broj sudova utvrđen Zakonom o sedištim i područjima sudova i javnih tužilaštva („Službeni glasnik Republike Srbije“ br. 101/2013) od 1. januara 2014. godine ostao je nepromenjen, pa tako osnovnih sudova ima 66, prekršajnih sudova 44, viših sudova 25, privrednih sudova 16 i apelacionih sudova ima 4.

Zakon o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku („Službeni glasnik Republike Srbije“ br. 40/2015), koji je stupio na snagu 1. januara 2016. godine se sve više primenjuje u praksi, imajući u vidu činjenicu da su sudovi i dalje opterećeni velikim brojem sudskih predmeta, a posebno u parničnim postupcima, što dovodi do čestog prekoračenja zakonskih rokova za donošenje odluka.

### Rešavanje sporova

Određena rešenja Zakona o parničnom postupku, kao što su, pojednostavljena pravila za dostavljanje sudskih

podnesaka, skraćenje trajanja dokaznog postupka, uspostavljanje jednakosti stranaka u smislu propisivanja istog roka za podnošenje pravnog leka i odgovora na pravni lek, te naknadno proširenje kruga punomoćnika stranaka u postupku i smanjenje cenzusa za izjavljivanje revizije su naišla na pozitivnu reakciju pravosudnih organa i stranaka, a njihova primena u praksi je široko rasprostranjena. Sa druge strane, čak i nakon nekoliko godina primene ovog zakona, neka od zakonski dozvoljenih i mogućih rešenja nisu primenjena u praksi. Pozivanje ili obaveštavanje stranaka i suda se i dalje ne vrši ili se izuzetno retko vrši putem e-maila, dok je korišćenje audio i video opreme tokom ročišta ili stenograma retko, budući da sudovi nisu opremljeni adekvatnom opremom.

Rokovi za donošenje drugostepene presude se ne poštuju i neretko se produžuju na godinu dana i više. Iako Zakon o parničnom postupku predviđa i obavezno određivanje vremenskog okvira u kome treba da se održi glavna rasprava (kao koncept koji ima za cilj bolju koncentraciju ročišta na kojima se izvodi dokazni postupak), u praksi se ipak često dešava da sudije ili ne poštuju utvrđeni vremenski okvir ili pak da odrede nepotrebno dugačak okvir od dve ili čak više godina.

Zakon o advokaturi predvideo je postojanje Advokatske akademije, kao posebnog tela osnovanog od strane Advokatske komore Srbije koje je zaduženo za stručnu obuku i usavršavanje advokata i diplomiranih pravnika, ali rad ovog tela do sada nije bio zapažen. Advokatska akademija je u periodu od svog osnivanja samo sporadično organizovala seminare, međutim ona je u proteklom periodu intenzivirala svoje aktivnosti pre svega organizacijom predavanja i stručnih obuka za advokate i diplomirane pravnike, pa danas možemo reći da je situacija znatno poboljšana.

## COVID-19

U toku vanrednog stanja izazvanog COVID-19 pandemijom, sudovi su bili u obavezi da odlože sva ročišta izuzev ročišta u hitnim postupcima (kao što su postupci za određivanje privremene mere i slično). U toku istog perioda sudovi su radili sa smanjenim kapacitetom. Nakon prestanka vanrednog stanja sudovi su nastavili da rade u normalnom kapacitetu.

## POBOLJŠANJA

U svim sudovima na teritoriji Republike Srbije sada je dostupna onlajn provera statusa predmeta koji se vodi pred nji-

hovim sudom, i u tom smislu, znatno je olakšano informisanje o dešavanjima u konkretnom predmetu. Podaci o predmetima se redovno ažuriraju tako da se u većini slučajeva može pravovremeno informisati o statusu predmeta. Od kada je 2014. godine Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti zabranio obradu podataka protivno Zakonu o zaštiti podataka o ličnosti, pretraga podataka preko ličnog imena učesnika u postupku više nije moguća, a nema naznaka da će ista biti ponovo uvedena.

#### Rešavanje sporova

Zakon o parničnom postupku je poslednji put put značajnije menjan 2014. godine kojom prilikom su uvedena značajna poboljšanja kao što je proširenje mogućnosti izjavljivanja revizije kao vanrednog pravnog leka, i to kako uvođenjem novih situacija kada je revizija uvek dozvoljena, tako i snižavanjem imovinskog cenzusa na 40.000 evra, odnosno na 100.000 evra kada je reč o sporovima u privredi (navedeni iznosi se obračunavaju po srednjem kursu NBS na dan podnošenja tužbe).

#### Izvršenje

Novo autentično tumačenje člana 48. Zakona o izvršenju i obezbeđenju koje je Narodna skupština Republike Srbije donela krajem 2017. godine predstavlja poslednje značajno poboljšanje u primeni ovog zakona. Prema tumačenju Narodne skupštine Republike Srbije odredbu člana 48. zakona treba razumeti tako da zakonski izraz „prelaz“ potraživanja ili obaveze obuhvata i prenos potraživanja ili obaveze. „Prelaz“ potraživanja ili obaveze ima opšte značenje i sadrži sve oblike sukcesije potraživanja ili obaveza, bilo da do sukcesije dolazi za vreme postojanja pravnog subjektiviteta ili nakon njegovog prestanka. Stoga se i „prenos“ potraživanja ili obaveze dokazuje javnom ili po zakonu overenom ispravom, a ako to nije moguće pravnosnažnom ili konačnom odlukom donetom u parničnom, prekršajnom ili upravnom postupku.

Ovim je konačno stavljena tačka na problem koji je do donošenja novog autentičnog tumačenja postojao u praksi. Naime, lica koja su kupovala potraživanja i nakon toga pokretala postupke prinudnog izvršenja radi naplate tih potraživanja, suočavali su se sa problemima da su sudovi odbijali njihove predloge za izvršenje, upravo zbog lošeg tumačenja odredaba člana 48. zakona i neujednačenog razumevanja toga šta se podrazumeva pod „prelazom“ potraživanja.

## PREOSTALI PROBLEMI

### Da se pristupi naprednom obrazovanju sudija i da se uvedu bolji mehanizmi za odgovornost sudija za donošenje nezakonitih odluka.

Specijalizacija oblasti rada sudija trebalo bi da bude konačno uvedena na efikasniji način. Spisi predmeta bi trebalo da budu dostupniji svim zainteresovanim stranama a takođe bi trebalo insistirati na olakšanju korišćenja elektronskih uređenja za snimanje odnosno fotografisanje spisa koji bi uštedeli resurse kako suda tako i stranaka. Ročišta bi trebalo zakazivati u kraćim vremenskim periodima, a trajanje žalbenog postupka u praksi bi u najmanju ruku trebalo uskladiti sa zakonskim rešenjima.

### Da se donesu nove izmene i dopune Zakona o parničnom postupku, kako bi se uvela fleksibilnost vremenskog okvira i rokova za određene parnične radnje.

Elektronska komunikacija između stranaka i suda još uvek nije moguća zbog nedostatka jasnih propisa i podzakonskih akata u toj oblasti, kao i nedostatka neophodnih sredstava za opremanje suda tehničkom opremom. Vremenski okvir, iako potencijalno veoma dobar institut u pogledu efikasnog završetka parnice, nije dovoljno fleksibilan, jer tok parničnog postupka često nije predvidiv, a zakonske mogućnosti za produženje istog nisu dovoljne. Sa druge strane, sudije ili ne poštuju utvrđeni vremenski okvir ili pak da određuju nepotrebno dugačak vremenski okvir od dve ili čak više godina, što opet doprinosi odugovlačenju sudskog postupka i obesmišljavanju tog instituta. Neki od rokova su nerealno kratki, a rok za predlaganje dokaza je previše strog, što može dovesti da stranke vrše zloupotrebe.

Izmene i dopune Zakona o parničnom postupku usvojene u 2020. godini nisu adresirala pomenuta pitanja.

### Pronaći i zauzeti jedinstven stav povodom slučajeva iz člana 204. Zakona o parničnom postupku

Član 204. Zakona o parničnom postupku koji daje mogućnost da se parnica među istim strankama dovrši, ako stranka otuđi stvar ili pravo o kome teče parnica je doveo do progresivnih stavova sudske prakse po pitanju preinačenja tužbenog zahteva od strane ustupioaca - prema kojima bi se tuženi mogao obavezati da plati sticaocu na zahtev tužioaca. Ipak, takvi stavovi nisu jedinstveno prihvaćeni od

strane celokupne sudske prakse što vodi neujednačenom postupanju sudova i pravnoj nesigurnosti u smislu rigidnog tumačenja odredbi Zakona, suprotno praksi sudova u jurisdikcijama koje imaju slične odredbe u svom procesnom zakonodavstvu. Najzad, iako je član 204 izmenjen prethodnom izmenom Zakona o parničnom postupku, vreme će pokazati da li će predviđene izmene dovesti do rešenja gorenavedenog problema u sudskoj praksi.

#### **Instituti koji omogućavaju odugovlačenje postupka, kao što su odlaganje i vraćanje u pređašnje stanje treba restriktivno tumačiti i primenjivati**

U sistem izvršnog postupka vraćen je institut vraćanja u pređašnje stanje. Zakonodavac je predvideo da je vraćanje u pređašnje stanje dozvoljeno samo zbog propuštanja roka za prigovor ili žalbu u postupku pobijanja rešenja o izvršenju na osnovu verodostojne isprave. Iako je polje primene ovog instituta znatno suženo, opravdano se može očekivati zloupotreba ovog instituta. Takođe, nije jasno zašto je zakonodavac predvideo primenu ovog instituta samo kod izvršenja na osnovu verodostojne isprave.

Zakon o izvršenju i obezbeđenju ne daje odgovor na pitanje šta se dešava sa uplaćenim predujmom u slučaju da

izvršni poverilac koji je pokrenuo postupak izvršenja na osnovu verodostojne isprave bude upućen na parnični postupak i isti izgubi. Čini se kao neodrživo rešenje da ceo iznos predujma, koji u pojedinim slučajevima može biti izuzetno visok, javni izvršitelj zadrži za sebe.

Iako novi zakon izričito propisuje da u izvršnom postupku nije moguće koristiti vanredne pravne lekove, sam zakon je u sistem izvršnog postupka uveo jedan faktički vanredni pravni lek. Tako, u situaciji kada se rešenje o odbijanju žalbe zasniva na činjenicama koje su među strankama sporne i koje se odnose na samo potraživanje, izvršni dužnik može u roku od 30 dana od dana dostavljanja rešenja o odbijanju žalbe da pokrene parnični postupak za utvrđivanje nedozvoljenosti izvršenja. Iako ovakva parnica ne odlaže izvršenje, predstavlja dodatno procesno iscrpljivanje izvršnog poverioca.

Kao što je već pomenuto, u izvršni postupak je vraćen institut odlaganja. Odlaganje izvršenja na zahtev izvršnog dužnika, iako je moguće samo jednom, otvara prostor za zloupotrebe jer su kriterijumi za procenu osnovanosti zahteva za odlaganje široko postavljeni, kao i mogućnost da teoretski odlaganje traje duži vremenski period, u zavisnosti od procene javnog izvršitelja.

### PREPORUKE SAVETA

- Da se pristupi naprednom obrazovanju sudija i da se uvedu bolji mehanizmi za odgovornost sudija za donošenje nezakonitih odluka. (3)
- Da se unapredi i stvori pravedan sistem dodele predmeta među sudovima i sudijama. (3)
- Da se donesu nove izmene i dopune Zakona o parničnom postupku, kako bi se uvela fleksibilnost vremenskog okvira i rokova za određene parnične radnje. (3)
- Instituti koji omogućavaju odugovlačenje postupka, kao što su odlaganje i vraćanje u pređašnje stanje treba restriktivno tumačiti i primenjivati. (2)
- Pronaći i zauzeti jedinstven stav povodom slučaja iz člana 204. Zakona o parničnom postupku. (2)

## ARBITRAŽNI POSTUPCI

### STANJE

Zakonodavni okvir arbitražnog rešavanja sporova u Srbiji čine Zakon o arbitraži i pravila dvaju arbitražnih institucija, Stalne arbitraže pri Privrednoj komori Srbije (na snazi od 30. juna 2016. godine) i Beogradskog arbitražnog centra (na snazi od 1. januara 2014. godine). Obe arbitražne institucije imaju nadležnost za rešavanje svih sporova koji mogu biti povereni na rešavanje arbitraži, bez obzira da li je reč o sporu sa međunarodnim elementom ili je reč o domaćoj arbitraži.

Opšti utisak je da je arbitraža sve popularnija kao način rešavanja komercijalnih sporova. Međutim, ugovaranje arbitraže i dalje je uglavnom prisutno u međunarodnim privrednim odnosima, gde postoji tradicionalno nepoverenje inostranih privrednih subjekata u domaće sudove. Sa druge strane, među domaćim subjektima i dalje vlada mišljenje da je arbitražno prilično skuplje u odnosu na sudsko rešavanje sporova, međutim veoma često se zanemaruje činjenica da dugotrajan sudski postupak može biti znatno skuplji od arbitraže u kojoj se odlučuje u kraćem roku u odnosu na sudove.

Zakon o arbitraži koji se primenjuje od 10. juna 2006. godine, u svojoj izvornoj verziji, sastavljen je na način da bude u skladu da međunarodnim standardima baziranim na Model zakonu o arbitraži Komisije UN za međunarodno trgovinsko pravo iz 1986. godine. Na osnovu dosadašnje primene zakona, i činjenice da srpski sudovi retko poništavaju arbitražne odluke, Srbiju bi trebalo smatrati privlačnom destinacijom za arbitražno rešavanje sporova.

### COVID-19

COVID-19 i mere koje su usvojene u cilju borbe sa COVID-19 epidemijom nisu imale značajan uticaj na polje arbitražnih postupaka.

### POBOLJŠANJA

U poslednje vreme afirmacija arbitražnog rešavanja sporova u Srbiji, ali i šire, prvenstveno se sprovodi u vidu širenja nadležnosti arbitraže, a ne u vidu izmena pravila postupka. Po pravilu arbitražni zakoni, kao i pravilnici arbitražnih insti-

tucija danas imaju zadovoljavajući pravni okvir, te je stručna javnost uglavnom usmerena ka široj i učestalijoj upotrebi arbitražnog rešavanja sporova.

Srbija prati ove trendove, te je u 2017. godini izmenama i dopunama Zakona o stečaju napravljen pozitivan iskorak u pravcu regulisanja odnosa stečaja i arbitraže. Naime, još je od 2009. godine bilo sporno da li na primer poverilac čije je potraživanje (predmet arbitražnog sporazuma) u stečaju osporeno može pokrenuti ili nastaviti arbitražni postupak u cilju utvrđivanja osnovanosti osporenog potraživanja. Zakon o stečaju odnos arbitražnog i stečajnog postupka reguliše u članu 117, kojim je propisano da poverilac čije je potraživanje osporeno upućuje se na parnicu, odnosno na nastavak prekinutog parničnog ili arbitražnog postupka radi utvrđivanja osporenog potraživanja i članu 118, kojim je propisano da stečajni upravnik preuzima parnični ili arbitražni postupak u stanju u kom se on nalazi u trenutku otvaranja stečajnog postupka.

Neophodno je reći da je celokupan pravni sistem koji reguliše primenu arbitraže u Republici Srbiji moderan i zadovoljavajući.

### PREOSTALI PROBLEMI

- Potrebno je precizirati odnos stečajnog i arbitražnog postupka u Zakonu o stečaju.

Izmene Zakona o stečaju iz 2017. godine, iako predstavljaju pozitivan iskorak u rešavanju odnosa arbitražnog i stečajnog postupka, u postojećem obliku ipak nisu u dovoljnoj meri jasne, te i dalje postoje brojna sporna pitanja.

Prvo, polazeći od sadržine odredbe člana 117 i 118 Zakona o stečaju, ostaje nejasno da li poverioci koji pre otvaranja stečaja nisu pokrenuli arbitražni postupak, u slučaju osporavanja potraživanja u stečaju svoja potraživanja mogu utvrditi u arbitražnom postupku, ili je arbitražni postupak dostupan samo poveriocu koji je vodio arbitražni postupak protiv stečajnog dužnika pre pokretanja stečaja. Takođe, postoje tumačenja da se u ovoj situaciji poverilac po sopstvenom izboru može opredeliti za pokretanje parničnog ili arbitražnog postupka.

Takođe, Zakon o stečaju je propustio da uredi sledeća važna pitanja za međusobni odnos arbitražnog i stečajnog postupka:

- nije izričito propisana obaveza da tužilac u arbitražnom postupku ima obavezu da preinači tužbeni zahtev, odnosno da umesto obavezujućeg postavi utvrđujući tužbeni zahtev (ova obaveza postoji u parnici),
  - nisu regulisane posledice otvaranja stečajnog postupka na arbitražni postupka u kojem stečajni dužnik ima status tužioca,
  - nije izričito regulisano da otvaranje stečajnog postupka
- dovodi do prekida arbitražnog postupka,
- nije propisano da li stečajni upravnik može da zaključi arbitražni sporazum, te da li bi za zaključenje arbitražnog sporazuma bila neophodna saglasnost odbora poverilaca.
- Takođe, diskutabilna je sama efikasnost trenutnog načina uređenja postupka za poništaj arbitražnih odluka jer se zasniva na dvostepenom postupku odlučivanja, pred prvostepenim sudom a zatim i pred apelacionim sudom.

### PREPORUKE SAVETA

- Potrebno je precizirati odnos stečajnog i arbitražnog postupka u Zakonu o stečaju. (3)
- Šira promocija prednosti i mogućnosti rada arbitraže kao načina rešavanja sporova između stranaka kroz institucionalnu podršku relevantnih vladinih tela i nevladinih organizacija na način da profesionalna udruženja i privredna društva prihvate nadležnost arbitražnih institucija za rešavanje potencijalnih sporova. (1)
- Razvoj pravnog okvira koji podržava rad i dalji razvoj arbitražnih institucija u Srbiji sa ciljem stvaranja uslova da regionalne kompanije prihvate jurisdikciju i tako se stvore uslovi za status regionalnog arbitražnog centra u Republici Srbiji. (1)

# ZAKON O STEČAJU

## STANJE

Prema podacima dostupnim na internet sajtu Agencije za licenciranje stečajnih upravnika sa stanjem na dan 1. jul 2020. godine u Republici Srbiji je bilo u toku 1980 aktivnih stečajnih postupaka, sa izuzetkom stečajnih postupaka koji se sprovode na osnovu Zakona o prinudnom poravnanju, stečaju i likvidaciji („Službeni list SFRJ”, br. 84/89 i „Službeni list SRJ”, br. 37/93 i 28/96) i stečajnih postupaka koji se sprovode nad bankama, koji su u nadležnosti Agencije za osiguranje depozita. Prosečno vreme trajanja postupaka pokrenutih po Zakonu o stečajnom postupku je oko 3 godine i 10 meseci, dok je prosečno vreme trajanja stečajnih postupaka pokrenutih po Zakonu o stečaju oko 1 godine i 7 meseci.

Za prvih šest meseci 2020. godine, otvoreno je 145 stečajnih postupaka. Mesečno je pokretano prosečno po 24 postupka. U poređenju sa 2019. godinom, kada je mesečni prosek bio 36 otvorenih stečajnih postupaka, primetan je pad u broju pokrenutih stečajnih postupaka. Ovaj broj je i dalje značajno manji od mesečnog proseka koji je iznosio 80 pokrenutih postupaka 2012. godine. Osnov za takav pad u broju pokrenutih stečajnih postupaka nakon 2012. godine opisan je u prethodnim izdanjima Bele knjige, a glavni razlog bila je Odluka Ustavnog suda o neustavnosti automatskog stečaja. Ove godine na smanjenje broja pokrenutih postupaka uticala je i COVID-19 pandemija, jer za vreme trajanja vanrednog stanja u Republici Srbiji nisu održavana ročišta za ispitivanje stečajnog razloga, zbog čega nisu otvarani stečajni postupci.

U toku 2020. godine pripremljen je Nacrt Zakona o izmenama i dopunama Zakon o stečaju (»Sl. glasnik RS«, br. 104/2009...113/2017, 44/2018, 95/2018), kao i Nacrt Zakona o izmenama i dopunama Zakona o Agenciji za licenciranje stečajnih upravnika (»Sl. glasnik RS«, br. 84/2004, 10/2009 i 89/2005). Nacrti bi u toku ove godine trebalo da uđu u proceduru razmatranja i usvajanja pred Narodnom Skupštinom Republike Srbije. Ovo su pete po redu izmene i dopune Zakona o stečaju od njegovog stupanja na snagu početkom 2010. godine.

Glavni cilj predloženih izmena u Nacrtu Zakona o izmenama i dopunama Zakona o stečaju je kao i prilikom ranijih izmena da se postupak učini još efikasnijim i transparentnijim.

Za većinu predloženih izmena se očekuje da će postupak učiniti kvalitetnijim, ali pravi rezultati izmena će se tek

pokazati nakon njihovog usvajanja i stupanja na snagu i u sudskoj praksi u narednom periodu.

## COVID-19

Zbog COVID-19 pandemije, u Republici Srbiji je sredinom marta 2020. godine uvedeno vanredno stanje koje je uticalo na odvijanje stečajnih postupaka na taj način što su sudovi odlagali sva ročišta u toku vanrednog stanja i u toku istog perioda sudovi su radili sa smanjenim kapacitetom. Takođe, u periodu vanrednog stanja nisu tekli rokovi za izjavljivanje pravnih lekova, pravnih sredstava ili za preduzimanje drugih procesnih radnji u sudskim postupcima. Nakon prestanka vanrednog stanja, od sredine maja 2020. godine, sudovi su nastavili da rade u normalnom kapacitetu i stečajni postupci se normalno odvijaju.

## POBOLJŠANJA

Pored poboljšanja na koja je ukazano u prethodnom izdanju Bele knjige koje su učinjene poslednjim izmenama Zakona o stečaju krajem 2018. godine, s obzirom na to da se u narednom periodu očekuje nova izmena stečajne regulative, možemo ukazati na određena potencijalna poboljšanja koja su predmet Nacrta Zakona o izmenama i dopunama Zakona o stečaju i Zakona o Agenciji za licenciranje stečajnih upravnika.

Primeri predloženih promena u regulativi koje vredi spomenuti kao potencijalno poboljšanje su sledeći:

### Poboljšanje položaja razlučnog i založnog poverioca

U prethodnom izdanju Bele knjige ukazano je da je jedan od preostalih problema u vezi sa ukidanjem zabrane izvršenja na založenoj imovini u postupku reorganizacije odredba po kojoj stečajni sudija neće doneti odluku o ukidanju zabrane izvršenja ukoliko stečajni upravnik dokaže da je založena imovina od ključnog značaja za reorganizaciju dužnika ili za prodaju stečajnog dužnika kao pravnog lica. Ukazano je da ovakva formulacija daje stečajnom upravniku mogućnost da izbegne ukidanje zabrane izvršenja jer se čini da stečajni upravnik može lako dokazati da je nešto od imovine neophodno za reorganizaciju ili za prodaju pravnog lica, dok razlučni poverilac teško može dokazati suprotno. Dodatno, prošle godine je u Beloj knjizi data preporuka da se dodatno ograniči mogućnost usvajanja mere zabrane izvršenja



nad imovinom stečajnog dužnika tokom postupka usvajanja unapred pripremljenog plana reorganizacije, kako bi se izbegla mogućnost da višestrukim uzastopnim pokretanjem postupaka stečajni dužnici neograničeno i bez podrške većinskih poverilaca onemogućavaju prinudnu naplatu na njihovoj imovini.

Predloženim izmenama Zakona o stečaju predviđa se uvođenje ovlašćenja za stečajnog sudiju da na predlog razlučnog ili založnog poverioca donese odluku o ukidanju mera obezbeđenja, između ostalog i zabrane izvršenja na založenoj imovini stečajnog dužnika. Dodatno je predloženo da stečajni sudija može da prilikom donošenja ove odluke zatraži mišljenje stručnog lica o tome da li je založena imovina ključna za reorganizaciju.

Ukoliko predložene izmene zakona budu usvojene, u značajnoj meri će biti unapređena mogućnost za založnog i razlučnog poverioca da se po svom izboru, uz ispunjenje zakonskih uslova namiri iz vrednosti založene stvari u okviru stečajnog postupka ili izvan njega i bar delimično će se smanjiti mogućnost za zloupotrebu višestrukog podnošenja unapred pripremljenog plana reorganizacije sa predlogom za određivanje mere zabrane izvršenja na založenoj imovini predlagača.

#### **Dodatno povećanje transparentnosti i efikasnosti postupka**

Predložene su izmene Zakona o stečaju u cilju proširenja načela javnosti i informisanosti, na prikupljanje, obradu i analizu statističkih podataka u vezi sa stečajnim postupcima i sada pored omogućavanja svim poveriocima izričito da zatraže i od stečajnog upravnika blagovremeno dobiju sve informacije koje se odnose na stečajnog dužnika, na tok stečajnog postupka, na imovinu i upravljanje imovinom stečajnog dužnika i svi državni organi imaju obavezu da dostave stečajnom upravniku bez naknade podatke o imovini, pravima i interesima stečajnog dužnika. Takođe, predloženo je uvođenje prodaje imovine stečajnog dužnika elektronskim putem, preko portala ovlašćene organizacije za prodaju imovine. Predloženo je skraćivanje roka za podnošenje prijave potraživanja sa 120 na maksimalnih 60 dana, kao i skraćivanje roka za održavanje ročišta za odlučivanje i glasanje o planu reorganizacije sa 90 na 60 dana. Dodatno, nacrtom Zakona o izmenama i dopunama Zakona o Agenciji za licenciranje stečajnih upravnika između ostalog, predloženo je dodavanje

dva nova člana, koji regulišu sprovođenje radnji u stečajnom postupku preko elektronskog portala, i prikupljanje i statističku obradu podataka u vezi sa stečajnim postupcima.

Sve predložene izmene bi trebalo da vode većoj transparentnosti i efikasnosti stečajnih postupaka.

### **PREOSTALI PROBLEMI**

Kao što je spomenuto u odeljku koji se odnosi na poboljšanja, predloženim izmenama Zakona o stečaju, ukoliko budu usvojene, u značajnoj meri će biti rešeni problemi razlučnih i založnih poverilaca povodom mogućih zloupotreba pravnih praznina od strane stečajnih dužnika u pogledu određivanja i ukidanja mere zabrane izvršenja na založenoj imovini dužnika, naročito u postupku pokrenutom na osnovu unapred pripremljenog plana reorganizacije.

Međutim, predloženim izmenama zakona nisu obuhvaćeni svi problemi na koje je ukazano u prethodnim izdanjima Bele knjige, pa se nadamo da će to biti učinjeno u narednom periodu.

U praksi se javlja problem u određenim slučajevima kada dostavljanje odluke o usvajanju plana traje duže od same procedure usvajanja. Ovo ima direktne negativne posledice na trajanje i efikasnost stečajnog postupka.

U praksi se često događa i da je neophodno izmeniti plan reorganizacije koji je potvrđen odlukom suda, međutim trenutna zakonska rešenja to ne dopuštaju. Ovo predstavlja ozbiljan problem, jer se može desiti da poslovna aktivnost stečajnog dužnika nakon usvajanja plana ne bude na očekivanom nivou i da se zbog toga dužnik ne može držati plana isplate koji je predviđen u usvojenom planu, pri čemu je većina poverilaca spremna da prihvati izmenu plana, koja formalno nije moguća.

Takođe naglašavamo problem sa postupkom raspodele sredstava prikupljenih prodajom imovine stečajnog dužnika koja je bila založena u korist razlučnih i založnih poverilaca. Potraživanja založnih i razlučnih poverilaca treba da budu namirena u roku od pet dana od datuma prijema sredstava od strane stečajnog upravnika. Stečajni upravnik će samostalno, nezavisno i bez kontrole od strane stečajnog sudije, odlučiti o iznosu namirenja založnih i razlučnih poverilaca, koji nemaju pravo žalbe na ovu odluku. Jedini pravni lek koji im je na raspolaganju

je prigovor na rad stečajnog upravnika o kom odlučuje stečajni sudija u prvoj instanci i nije dozvoljena žalba na tu odluku. Rešenje koje predviđa pravo na žalbu neobezbeđenih poverilaca se može činiti nepravednim, jer su založni i razlučni poverioci ne samo lišeni mogućnosti provere zakonitosti odluke stečajnog upravnika u drugoj instanci, već i u prvoj.

Prema trenutnim zakonskim rešenjima pokretanje stečajnog postupka proizvodi dejstvo od dana postavljanja obaveštenja o pokretanju stečajnog postupka na oglasnoj tabli suda. U praksi, ovo pravilo stvara probleme, jer u nekim postupcima nije tačno jasno koji je dan pokretanja stečajnog postupka. Da bi se izbegle nejasnoće, bilo bi preporučljivo da pokretanje stečajnog postupka proizvodi dejstvo od datuma objave o pokretanju stečajnog postupka u Službenom glasniku.

Veliki broj privrednih društava koja su duže vreme insolventna usporava ekonomski razvoj, zbog toga, iako je Ustavni sud Republike Srbije proglasio automatski stečaj neustavnim svojom odlukom iz 2012. godine, smatramo razumnim pronalaženje pogodnog rešenja koje bi dopustilo neku vrstu automatskog stečaja u slučajevima dugotrajne insolventnosti.

Kao jedna od otvorenih tema po kojima nema nikakvog napretka jeste i pitanje stečaja fizičkih lica. Naime, smatramo da bi regulisanje tog pitanja bilo u obostranom interesu kako poverilaca insolventnih fizičkih lica tako i u interesu samih fizičkih lica koja su prezadužena. Naime, trenutne mogućnosti poverilaca u odnosu na insolventne dužnike fizička lica ne vode najpovoljnijem kolektivnom namirenju, već je tu, upravo suprotno, najčešće reč o nami-

renju pojedinih poverilaca kroz neku vrstu izvršenja dok ostali poverioci uglavnom nemaju nikakvu mogućnost naplate od prezaduženih fizičkih lica. U tom smislu smatramo da bi stvaranje instituta stečaja fizičkih lica omogućilo veći stepen naplate potraživanja od strane poverilaca uz istovremenu zaštitu integriteta i osnovnih i potreba prezaduženih fizičkih lica.

Konačno, situacija izazvana COVID-19 pandemijom čije je trajanje neizvesno, definitivno nameće potrebu za sve većom digitalizacijom u oblasti sudskih postupaka i naročito u stečajnom postupku koji često zahteva prisustvo velikog broja ljudi na ročištima, sednicama skupštine i odbora poverilaca, javnim prodajama, itd. U tom smislu, bilo bi korisno detaljnije regulisati postupak elektronske prodaje, kao i sam način funkcionisanja poverilačkih organa i komuniciranja između organa stečajnog postupka elektronskim putem.

Na kraju, mnoga druga pitanja se postavljaju u pogledu poboljšanja i razjašnjavanja regulativnih odredaba u praksi, kao što su mogućnost i način ostvarivanja prava založnih poverilaca na osnovu zaloge na potraživanjima; nedovoljno precizno definisanje lica na koja se odnosi odredba člana 123. stav 2. Zakona o stečaju, mogućnost raspolaganja predmetom izlučnog zahteva tokom postupka po tom zahtevu; i druga.

Neka od očekivanja koja su izložena u prethodnim izdanjima Bele knjige o opsežnim izmenama Zakona o stečaju su ispunjena, ali je i dalje mnogo nedostataka koji nisu ispravljani, ostaje nam da se nadamo da ćemo makar konkretne predloge potrebnih izmena videti u narednom periodu.

### PREPORUKE SAVETA

- Regulisati pitanje dostavljanja u stečajnom postupku tako da se ono učini bržim i efikasnijim i precizirati odredbe o datumu pravnosnažnosti i početka primene plana reorganizacije tako da svi učesnici mogu sa sigurnošću da znaju od kada usvojeni plan počinje da se primenjuje. (3)
- Dodatno regulisati položaj razlučnih i založnih poverilaca tako da se obezbedi dvostепенost u odlučivanju povodom njihovog namirenja od prodaje imovine koja je bila predmet obezbeđenja njihovih potraživanja. (3)
- Da se detaljno reguliše postupak elektronske prodaje, ako je moguće po uzoru na rešenje iz Zakona o izvršenju i obezbeđenju. (3)

- Zbog COVID-19 pandemije razmotriti zakonsku regulaciju digitalizacije funkcionisanja poverilačkih organa stečajnog postupka i komunikacije između organa stečajnog postupka. (2)
- Propisati da otvaranje stečajnog postupka proizvodi dejstva danom objavljivanja oglasa o otvaranju stečajnog postupka u Službenom glasniku. (2)
- Potrebno je u stečajnu regulativu uvrstiti odredbe koje regulišu automatski stečaj usled dugotrajne nesposobnosti plaćanja, ali u formi koja bi bila u skladu sa Ustavom Republike Srbije. (2)
- Predvideti mogućnost i proceduru izmene plana reorganizacije nakon njegovog usvajanja. (1)
- Potrebno je otpočeti proces regulisanja pitanja stečaja fizičkih lica bilo kroz izmene i dopune postojećeg zakona ili kroz donošenje posebnog zakona. (1)
- Uspostaviti elektronsku prodaju imovine dužnika (2)

# INTELEKTUALNA SVOJINA

## STANJE

Zakonodavni okvir koji reguliše intelektualnu svojinu uglavnom se sastoji od materijalnih zakona donetih 2009. i kasnije. U prošloj godini, došlo je do izmena u oblastima autorskih prava, patenata, žigova i topografije poluprovodničkih proizvoda. One odražavaju dalje približavanje zakona pravilima koja su postavljena u odgovarajućim međunarodnim konvencijama, Sporazumu o trgovinskim aspektima prava intelektualne svojine (TRIPS) i standardima Evropske unije. Najvažnije materijalne odredbe, koje regulišu intelektualnu svojinu u Srbiji, sadržane su u sledećim propisima:

- Zakon o žigovima (2020);
- Zakon o oznakama geografskog porekla (2010, izmenjen 2018);
- Zakon o autorskom i srodnim pravima (2009, izmenjen 2011, 2012, 2016. i 2019);
- Zakon o pravnoj zaštiti industrijskog dizajna (2009, izmenjen 2015. i 2018);
- Zakon o zaštiti topografija poluprovodničkih proizvoda (2013, izmenjen 2019);
- Zakon o patentima (2011, izmenjen 2017, 2018. i 2019);
- Zakon o zaštiti poslovne tajne (2011);
- Zakon o trgovini (2019).

Zakonom o žigovima se uređuje način sticanja i zaštita prava na znacima koji se koriste u prometu roba i usluga. Žig je definisan kao pravo kojim se štiti znak koji u prometu služi za razlikovanje robe, odnosno, usluga jednog fizičkog ili pravnog lica od iste ili slične robe, odnosno, usluga drugog fizičkog ili pravnog lica. Odredbe ovog zakona su u skladu sa Madridskim aranžmanom o međunarodnom registrovanju žigova i Protokolom uz Madridski aranžman.

Zakonom o oznakama geografskog porekla se uređuje način sticanja i pravna zaštita oznaka geografskog porekla (imena porekla i geografskih oznaka), prateći Lisabonski aranžman o zaštiti oznaka porekla i njihovom međunarodnom registrovanju.

Zakonom o autorskom i srodnim pravima se uređuju prava autora književnih, naučnih i umetničkih dela, kompjuterskih programa, kao i prava srodnih autorskom pravu: prava interpretatora, proizvođača fonograma, videograma, emisija i baza podataka, kao i prava „izdavača“ (prava prvih izdavača slobodnih dela i pravo izdavača štampanih izdanja).

Zakon o pravnoj zaštiti industrijskog dizajna reguliše način sticanja prava na spoljašnji izgled industrijskog ili zanatskog proizvoda (pod kojim se podrazumeva ukupan vizuelni utisak koji proizvod ostavlja na informisanog potrošača ili korisnika) i zaštita tih prava.

Zakonom o zaštiti topografija poluprovodničkih proizvoda se uređuju predmet i uslovi zaštite topografija poluprovodničkih proizvoda, prava njihovih stvaralaca i način njihovog ostvarivanja, prava privrednih društava i drugih pravnih lica u kojima je topografija nastala, kao i ograničenja koja se tiču zaštite tih prava.

Zakonom o patentima se uređuje pravna zaštita pronalazaka iz oblasti tehnike, koji su novi, imaju inventivni nivo i industrijski su primenljivi.

Zakonom o zaštiti poslovne tajne se reguliše pravna zaštita informacija koje predstavljaju poslovnu tajnu (naročito finansijski, ekonomski, poslovni, naučni, tehnički, tehnološki i proizvodni podaci, studije, testovi, rezultati istraživanja, itd).

Najzad, Zakonom o trgovini uređena su pitanja nelojalne konkurencije, uključujući i povredu neregistrovanih znakova koji se koriste za obeležavanje proizvoda.

Sprovođenje gore navedenih materijalnih zakona zavisi od nekoliko važnih zakona koji propisuju organizacione i proceduralne odredbe, značajne za zaštitu prava intelektualne svojine i procesuiranje lica koja ista povređuju, od kojih su najznačajniji sledeći:

- Zakon o organizaciji i nadležnosti državnih organa za borbu protiv visokotehnološkog kriminala (2005, izmenjen 2009);
- Zakon o posebnim ovlašćenjima radi efikasne zaštite prava intelektualne svojine (2006, izmenjen 2009);
- Krivični zakonik (2005, izmenjen 2009, 2012, 2013, 2014, 2016. i 2019);
- Carinski zakon (2010, izmenjen 2012, 2015, 2016, 2017. i 2019);
- Zakon o optičkim diskovima (2011).

Institucije koje se bave zaštitom prava intelektualne svojine su Zavod za zaštitu intelektualne svojine (u daljem tekstu: Zavod), kao i nadležna ministarstva i drugi državni organi (među kojima su najvažniji sudovi).

## COVID-19

Pandemija virusa COVID-19 dočeka je sa elektronskim portalima Uprave carina i Zavoda. Međutim, inicijalni pristup portalu Uprave carina (INES), zahteva potpisivanje ugovora sa Upravom carina u fizičkom obliku. Pored toga, elektronski portal Zavoda ne omogućava potpunu digitalnu komunikaciju između nosilaca prava i ovog tela. Između ostalog, portal ne omogućava:

- registrovanje promena za više žigova ođednom, iako Zakon o republičkim administrativnim taksama omogućava plaćanje umanjene takse;
- podnošenje zahteva za izdavanje uverenja o međunarodno registrovanim žigovima; i
- pored podnošenja zahteva u elektronskom obliku, Zavod traži i dokumentaciju u fizičkom obliku, kada je u pitanju ugovor o prenosu prava na žigu.

## POBOLJŠANJA

Od septembra 2018. godine Srbija je u obavezi prema EU da primenjuje iste standarde zaštite prava intelektualne svojine, kao i one koje propisuje EU. Ova obaveza je utvrđena Sporazumom o stabilizaciji i pridruživanju i Ustavni sud Srbije je potvrdio da se ove odredbe neposredno primenjuju. U praksi, imajući u vidu da su zakoni uglavnom usaglašeni, to znači da bi sudovi i drugi državni organi trebalo da slede istu interpretaciju ovih pravila kao EUIPO i Suda pravde EU. Stanje u konkretnim oblastima biće predstavljeno dalje u tekstu.

Izmenama Zakona o patentima uvedena su preciznija pravila u oblasti inovacija nastalih tokom trajanja radnog odnosa.

Zakon o autorskim pravima je uveo odredbe koje regulišu interoperabilnost softvera i dao nova prava kreatorima baza podataka. Čini se da najnovije izmene obezbeđuju veću transparentnost u pogledu aktivnosti organizacija za kolektivno ostvarivanje prava, kroz detaljnije i strože pro-

cedure određivanja naknada i prenošenje ovlašćenja za upravljanje sa osnivača organizacija na članove, u skladu sa njihovim prirodnim položajem zainteresovanih strana u ovoj oblasti.

Zakon o žigovima uveo je sistem prigovora tokom postupka ispitivanja žiga. Međutim, Zavod će i dalje ispitivati i apsolutne i relativne razloge za odbijanje. Još jedna promena je uvođenje principa međunarodnog iscrpljenja prava. Ovo onemogućava sprečavanje paralelnog uvoza putem žigova. Treba napomenuti da je uvođenje ovog principa Srbiju udaljilo od standarda EU. EU je usvojila regionalni princip iscrpljenja, što znači da prepoznaje spoljne granice svog tržišta kao relevantne. Stoga će ovaj deo zakona morati da se promeni još jednom pre nego što Srbija uđe u EU. Poboljšanja po pitanju dužine trajanja i kvaliteta sudskih postupaka, putem formiranja specijalnih sudskih veća za intelektualnu svojinu u okviru Privrednog suda u Beogradu i Višeg suda u Beogradu, su svakako vidljiva kroz prvostepene postupke koji u proseku traju do godinu dana.

Ovakva vrsta specijalizacije sudova će olakšati i formiranje jedinstvene sudske prakse iz oblasti intelektualne svojine.

## PREOSTALI PROBLEMI

Najznačajniji zakoni u ovoj oblasti izmenjeni su u prošloj godini. Međutim, postupak nije bio transparentan, što znači da stručna zajednica nije bila značajno uključena u izradu tekstova koji su stigli do Narodne skupštine.

Uprkos činjenici da odgovarajući propisi koji regulišu intelektualnu svojinu postoje u Srbiji već nekoliko godina, efikasnost u njihovom sprovođenju još uvek nije na zadovoljavajućem nivou. Postoje pozitivne inicijative za borbu protiv falsifikata online. Ministarstvo trgovine ima vodeću ulogu i koordinira sva relevantna tela, poput jedinica za visokotehnološki kriminal i pružalaca poštanskih usluga. Međutim, tužiocima i policijskim jedinicama, koje se bave visokotehnološkim kriminalom, potrebno je više ljudskih i tehničkih resursa da bi bili produktivni u dovoljnoj meri.

## PREPORUKE SAVETA

- COVID-19 (3)
  - Omogućiti potpunu digitalnu komunikaciju sa Upravom carina.

- Poboljšati softver Zavoda za intelektualnu svojinu, tako da omogući da komunikacija bude u potpunosti digitalna, te uskladiti i Zakon o žigovima u smislu isključenja potrebe dostavljanja originalne dokumentacije kada se ona podnosi elektronski.
- Prilikom tih promena izvršiti promenu i odredbe koja reguliše iscrpljenje prava.
- Državni organi bi trebalo da povećaju napore u borbi protiv povrede autorskih prava na internetu, posebno u odnosu na softversku, muzičku i filmsku industriju. (1)
- Vlada treba da obezbedi više resursa za sudove, tužilaštva i policijske jedinice, koje se bave visokotehnološkim kriminalom. (2)
- Usvojiti nove izmene Zakona o autorskom i srodnim pravima u pogledu televizijskog prenosa i retransmisije, u skladu sa izmenama EU SatCab direktive, usvojene 2019. godine. (1)
- Izmene Zakona o krivičnom postupku, kao i povezanih procesnih zakona, kako bi se uneli efikasniji instrumenti za borbu protiv visokotehnološkog kriminala. (1)

# ZAŠTITA KONKURENCIJE

## PRAVO KONKURENCIJE

### STANJE

Harmonizacija sa pravilima EU iz oblasti konkurencije u Srbiji započela je 2009. godine, donošenjem trenutno važećeg Zakona o zaštiti konkurencije („Zakon“). Zakon je ustanovio materijalne i tehničke preduslove za nezavisno postupanje Komisije za zaštitu konkurencije („Komisija“). Izmene i dopune Zakona su izvršene 2013. godine, pri čemu su odgovarajući podzakonski akti usvojeni 2009. i 2010. godine, dok je 2016. godine usvojena i nova Uredba o sadržini i načinu podnošenja prijave koncentracije („Uredba o prijavi koncentracije“).

Sredinom 2017. godine Ministarstvo trgovine, turizma i telekomunikacija, kao ovlašćeni predlagatelj, i Komisija za zaštitu konkurencije započeli su rad na izradi nacrtu novog zakona o zaštiti konkurencije. Za svaku pohvalu je odluka nadležnog Ministarstva i Komisije da u pripremi komentara na nacrt zakona učestvuju i predstavnici poslovne zajednice u Srbiji, uključujući i Savet stranih investitora. Deluje da je usvajanje novog zakona odloženo za 2021. godinu.

Krajem 2019. godine izabrani su novi članovi Saveta, tela nadležnog za odlučivanje u Komisiji, pri čemu je za novog predsednika Komisije izabran g. Nebojša Perić. Ostali članovi Saveta su Čedomir Radojčić, Miroslava Đošić, Danijela Bokan i dr Siniša Milošević.

Imajući u vidu da godišnji izveštaj Komisije nije još uvek objavljen u momentu pisanja ovog teksta, informacije navedene u nastavku su prezentovane u skladu sa informacijama dostupnim na zvaničnom veb-sajtu Komisije. Od 175 odlučениh koncentracija, 171 je odobreno u skraćenom postupku, jedna je odobrena u ispitnom postupku, dve su uslovno odobrene u postupku po službenoj dužnosti, dok je u jednoj obustavljen postupak. Stoga, i dalje je daleko najveći broj odluka Komisije u kontroli koncentracija doneto u skraćenom postupku. Prijave koncentracije u skraćenom obliku pre svega pružaju pogodnost za koncentracije koje se odvijaju u inostranstvu i koje nemaju uticaj ili imaju neznatan uticaj na konkurenciju na tržištu Republike Srbije, a koje su u dosadašnjoj praksi predstavljale značajan deo aktivnosti Komisije. Međutim, iako je Uredba o prijavi koncentracije uvela prijavu koncentracije u skraćenom obliku, Komisija ima pravo da zahteva podnošenje kompletne prijave

kada okolnosti slučaja upućuju na neispunjavanje uslova dozvoljenosti koncentracije, što omogućava Komisiji značajnu diskrecionu moć u ovom pogledu.

Podaci o ukupnom broju predmeta u kojima je Komisija donela odluku, kao i ukupan broj mišljenja izdatih od strane Komisije još uvek nisu dostupni javnosti, uzimajući u obzir da godišnji izveštaj Komisije nije još uvek objavljen u trenutku pisanja ovog teksta. Komisija se u prethodnom periodu u većoj meri služila nekim od složenijih ovlašćenja koja su joj na raspolaganju u skladu sa Zakonom, kao što je oslanjanje na nenajavljene uvidaje radi prikupljanja dokaza, dok je primetan pad u primeni određenih ovlašćenja kao što je prekid postupka ispitivanja povrede konkurencije uz prihvatanje predloga obaveza stranke u postupku. Komisija je izrekla jednu kaznu za povredu konkurencije u vidu zaključenja restriktivnog sporazuma i obustavila jedan postupak ispitivanja povrede konkurencije u 2019. godini. U predmetu kontrole koncentracija o kome se odlučivalo u ispitnom postupku, Komisija je odredila mere ponašanja kao uslove za sprovođenje transakcije.

Takse za izdavanje odluka Komisije nisu promenjene i dalje su veoma visoke u oblasti kontrole koncentracija.

### COVID-19

Situacija sa COVID-19 je uticala na aktivnosti Komisije, a naročito tokom vanrednog stanja koje je bilo na snazi u Republici Srbiji u periodu između 15. marta i 6. maja 2020. godine. Ipak, Komisija je, i pored rada na daljinu i/ili rada sa smanjenim kapacitetima, uglavnom ostala operativna i odgovarala na zahteve stranaka. Dodatno, rokovi koji su važili za donošenje odluka Komisije nisu tekli tokom trajanja vanrednog stanja, ali Komisija je i tokom vanrednog stanja donosila odluke u postupcima ispitivanja koncentracija i bila je dostupna strankama za konsultacije.

Tokom vanrednog stanja, komunikacija sa Komisijom je vršena putem telefona, elektronske pošte i redovne pošte. Komisija je uredno primala podneske u elektronskom obliku (izuzev prijave koncentracije i fajlova veličine iznad 100Mb koje su ipak morale da se predaju u papirnoj formi). Nakon završetka vanrednog stanja, Komisija je nastavila svoje redovno poslovanje (npr. omogućeno je strankama da vrše uvide u spise, održavani su sastanci sa strankama, itd.)

Potreba za daljom digitalizacijom procesa i rada Komisije postala je očigledna tokom pandemije virusa COVID-19. Komisija bi trebalo da uloži više resursa u digitalizaciju što bi olakšalo i pojednostavilo njen rad u datoj situaciji (npr. održavanje sastanaka Saveta elektronskim putem, održavanje sastanaka sa strankama elektronskim putem čak i kada nije moguće održavanje sastanaka uživo, itd.).

## POBOLJŠANJA

Obim aktivnosti Komisije u različitim oblastima njene nadležnosti, kao i spremnost za korišćenje složenih mehanizama koji su joj na raspolaganju u skladu sa Zakonom, predstavljaju značajan napredak.

Na polju harmonizacije propisa iz oblasti zaštite konkurencije sa standardima i pravilima EU nije bilo značajnijeg napretka u odnosu na prethodnu godinu, s obzirom da nisu usvojeni podzakonski akti koji bi trebalo da regulišu izuzeće restriktivnih sporazuma na detaljniji način u specifičnim privrednim granama poput prodaje rezervnih delova motornih vozila, osiguranja, prenosa tehnologije i drumskog, železničkog i saobraćaja u unutrašnjim vodama. Relevantni podzakonski akti koji se odnose na izuzeće restriktivnih sporazuma od zabrane u pomenutim sektorima su pripremljeni još u 2017. godini – međutim, ni u 2019. godini, nijedan od ovih propisa nije donet najverovatnije usled pokrenutog postupka donošenja novog zakona o zaštiti konkurencije. Rad na nacrtu novog zakona o zaštiti konkurencije ulazi u završne faze, pri čemu Savet stranih investitora aktivno učestvuje u ovom procesu sa svojim ekstenzivnim komentarima na predloženi nacrt. U poslednjoj verziji nacrta zakona koji je javno objavljen, oko 60% komentara Saveta stranih investitora je usvojeno bilo u potpunosti bilo delimično.

U 2019. godini su predstavljeni rezultati sektorskih analiza u oblasti trgovine na malo naftnim derivatima i tržišta malo-prodaje proizvoda za široku potrošnju, dok je početkom 2020. godine objavljena i analiza uslova konkurencije na tržištu proizvodnje i prodaje suncokreta na teritoriji Republike Srbije za period 2016 – 2018. godine.

U pogledu održavanja sastanaka sa strankama, primetno je da je Komisija unapredila svoju praksu, i otvorena je za održavanje sastanaka sa strankama. Zakazivanje sastanka postalo je prilično jednostavno i bez nepotrebnih odlaganja. Njena efikasnost u omogućavanju strankama da pregledaju spise predmeta takođe je povećana i Komisija sada

obično dodeljuje pristup spisima predmeta ubrzo nakon podnošenja zahteva.

U 2019. godini Komisija je nastavila da beleži konstantan napredak na polju razvoja svesti o značaju zaštite konkurencije („competition advocacy“) i bolje komunikacije za javnošću. Komisija redovno obaveštava javnost o svojim aktivnostima, a najveći deo odluka Komisija objavljuje na zvaničnoj internet stranici. Međutim, primetno je da Komisija ne objavljuje sve odluke u relevantnim oblastima ili da ih objavljuje sa značajnim zakašnjenjem, što ne doprinosi transparentnosti rada niti pravnoj sigurnosti. Komisija je na svojoj stranici objavila Vodič kroz prava i obaveze stranaka kod kojih se sprovodi nenajavljeni uvidaj, kao i Liflet o politici pomilovanja („leniency“ program). Ovakav napredak u razvoju svesti javnosti o politici konkurencije izuzetno je važan jer doprinosi opštem poboljšanju postojećeg pravnog okvira i omogućava bolje razumevanje pravila konkurencije, aktivnosti i značaja Komisije od strane javnosti i medija.

Konačno, za pohvalu je što Komisija sve intenzivnije primenjuje naprednije ekonomske analize u postupcima ispitivanja povreda konkurencije i složenijih koncentracija.

## PREOSTALI PROBLEMI

Kao što je već rečeno, Komisija najveći broj odluka, u potpunosti ili u svom većem delu, objavljuje na svojoj internet stranici (naročito rešenja o odobrenju koncentracija), što je ocenjeno kao napredak. Ipak, javnosti uopšte nisu dostupne sudske odluke koje su donete u postupku kontrole odluka Komisije jer se takve odluke ne objavljuju na sajtu Komisije. Korak unazad je primetno smanjenje objavljivanja izdatih mišljenja i odluka o pojedinačnim izuzećima, što predstavlja značajnu prepreku transparentnosti i slobodnom pristupu informacijama u vezi sa određenim ključnim odlukama Komisije. Još jedan nedostatak predstavlja baza podataka prakse Komisije koja ne dozvoljava pretragu slučajeva Komisije prema detaljnijim kriterijumima. Takođe, Komisija ne objavljuje informacije o podnetim inicijativama, čak i nakon donošenja odluke po takvim inicijativama.

Postupci pred Komisijom i dalje ne pružaju dovoljne garancije procesnih prava stranaka poput prava stranke na uvid u spise predmeta i ovlašćenja Komisije u pogledu postupanja sa privilegovanom komunikacijom. Određeni slučajevi u praksi Komisije ukazuju na poten-



cijalne razloge za zabrinutost u pogledu privilegovanja državnih kompanija u postupcima pred Komisijom, na šta je ukazala i Evropska komisija u svom godišnjem izveštaju o napretku Srbije.

Što se tiče nenajavljenih uviđaja, u odlukama Komisije o sprovođenju uviđaja nedostaje obrazloženje osnovane sumnje o postojanju opasnosti uklanjanja ili izmene dokaza koja se Zakonom postavlja kao uslov za sprovođenje nenajavljenog uviđaja. Iako je Komisija uložila ozbiljne napore da unapredi kvalitet ekonomskih analiza, neophodno je da ekonomske analize konzistentno primenjuju u svim postupcima pred Komisijom, uvažavajući specifičnosti svakog konkretnog slučaja, te je potreban dalji rad na unapređenju kvaliteta obrazloženja odluka Komisije. U prethodnom periodu je bilo evidentno kontradiktorno odlučivanje Komisije u odnosu na prethodnu praksu u određenim predmetima, bez odgovarajućeg obrazloženja.

S druge strane, sudijama Upravnog suda i dalje nedostaje potrebno znanje iz oblasti prava konkurencije i ekonomije, kako bi mogli ispravno da tumače odluke i argumente Komisije. Odlukama Upravnog suda često nedostaje detaljno obrazloženje i razmatranje merituma predmeta, što domašaj njihovog delovanja ograničava isključivo na ponavljanje nalaza Komisije i razmatranje osnovnih procesnih pitanja postupka, uz odsustvo analize argumenata stranaka u sporu. Ovo je ozbiljan nedostatak, jer sprečava sučeljavanje mišljenja, detaljnu i adekvatnu kontrolu odluka Komisije, kao i razvoj prakse, a ugrožava i dalji postupak žalbe u slučajevima ulaganja vanrednog pravnog leka. Detaljno obrazloženje odluka Komisije i suda, uz naročito razmatranje argumenata i dokaza iznetih od stranaka u postupku, je od izuzetnog značaja za uspostavljanje sudskog nadzora nad radom Komisije. U suprotnom, Komisija bi bila u poziciji da zloupotrebi svoja ovlašćenja i nezavisnost.

Kad je u pitanju institut oslobađanja od kažnjavanja („leniency programme“), Komisija je uložila napore u promovisanje i razvoj ovog instituta putem dodatnih edukacija zaposlenih u Komisiji. Ipak, u praksi je primetno da se ovaj institut retko koristi i da je i dalje dosta nerazvijen.

Određenu pravnu nesigurnost izazivaju i nejasnoće u primeni pravila o kontroli koncentracija na transakcije koje podrazumevaju sticanje kontrole nad delom uče-

snika na tržištu kao i sticanje kontrole na kratkoročnoj osnovi. Ovi problemi se često javljaju prilikom tumačenja pojma »samostalne poslovne celine« i to najčešće u vezi sa sticanjem kontrole nad nepokretnostima, pri čemu su poslovnoj zajednici neophodne jasne i blagovremene smernice Komisije u pogledu buduće prakse, koje još uvek ne postoje, odnosno nisu objavljene.

Uočljivo je da je Komisija u prethodnom periodu pristupila složenijoj analizi u predmetima pojedinačnog izuzeća restriktivnih sporazuma od zabrane. Iako je potreba za detaljnim razmatranjem kompleksnih slučajeva jasna, s obzirom na brzinu privrednih kretanja i činjenicu da stranke u postupku ne mogu da sprovedu restriktivni sporazum pre odluke Komisije, neophodno je da ova praksa ne utiče negativno na efikasnost odlučivanja Komisije, u smislu neopravdanog odugovlačenja postupaka. U praksi se period razmatranja pojedinačnih zahteva za izuzeće često produžava preko roka od 60 dana koji je predviđen Zakonom o zaštiti konkurencije (a u nekim slučajevima čak traje i četiri do pet meseci). Ovo stvara praktične probleme poslovnoj zajednici kada je u pitanju sprovođenje sporazuma i poslovnih politika za koje je potrebno prethodno odobrenje Komisije. Ekonomska stvarnost zahteva brzo reagovanje svih strana, uključujući i Komisiju. Dodatno, takođe je primetan restriktivan i formalističan pristup Komisije, kao i odstupanje od uporedne EU prakse u tumačenju određenih procesno-pravnih instituta, što je naročito relevantno u postupcima pojedinačnih izuzeća. Neophodno je, naročito u okviru pripreme novog zakona o zaštiti konkurencije, preispitati opravdanost instituta pojedinačnog izuzeća, koji je u Evropskoj uniji ukinut pre više godina. U poslednjoj verziji nacрта zakona uveden je i pravni institut samoprocene, pri čemu je i zadržan sistem pojedinačnih izuzeća, što je i bio predlog Saveta stranih investitora.

Konačno, način određivanja kazni karakteriše nedoslednost i nepredvidljivost u primeni Zakona. Primera radi, postojeće smernice u bitnom delu nisu usklađene sa Zakonom, nije jasan način određivanja koeficijenata za pojedine faktore prilikom odmeravanja kazne, odluke Komisije često ne sadrže prikaz utvrđenih koeficijenata za pojedine faktore niti adekvatno obrazloženje, dok se kao osnovica za obračun kazne uzima ukupan prihod stranke u postupku, a ne prihod ostvaren na relevantnom tržištu na kome je učinjena povreda konkurencije. U poslednjoj verziji nacрта zakona predviđeno je rešenje prema kome

će se kazne obračunavati na osnovu relevantnog prihoda, odnosno prihoda ostvarenog na relevantnom tržištu na kome je učinjena povreda konkurencije, što predstavlja značajan napredak u odnosu na prethodno stanje.

### PREPORUKE SAVETA

- Donošenje novog Zakona o zaštiti konkurencije što je pre moguće. (3)
- Da bi se unapredila transparentnost i pravna sigurnost, Komisija bi trebalo da izradi jasne smernice i uputstva koja sadrže način primene određenih odredaba Zakona, uz učešće zainteresovanih strana u sastavljanju komentara na predložene nacрте dokumenata. (2)
- Iznose taksi iz Tarifnika treba sniziti na razumnu meru, naročito u oblasti kontrole koncentracija. (3)
- Komisija bi trebalo da javno objavljuje izdata mišljenja i odluke o pojedinačnim izuzećima, odnosno da sveukupno poboljša transparentnost i predvidivost odlučivanja. (1)
- Komisija bi trebalo da izdaje publikacije relevantnih definicija tržišta proizvoda grupisanih po industrijama na svakih šest meseci, u cilju usaglašavanja prakse. (1)
- Komisija bi trebalo da uloži više resursa u dalju digitalizaciju svojih procesa kako bi osigurala nesmetan i efikasan rad tokom pandemije virusa COVID-19. (3)
- Sudije Upravnog suda bi trebalo da prođu napredni trening u oblasti prava konkurencije i u oblasti ekonomije. Sve presude treba da budu javno dostupne i detaljno obrazložene u pogledu materijalnih pitanja odluka Komisije. (2)
- Komisija mora omogućiti legitimno zainteresovanim trećim licima da se izjasne na postupke koji utiču na njihovo poslovanje, radi potpunog i pravilnog utvrđivanja činjeničnog stanja. (2)
- Praksa Komisije bi trebalo da bude ujednačena u odnosu na sve učesnike na tržištu. S obzirom na kazneno-pravnu prirodu odluka u oblasti zaštite konkurencije i značajna ovlašćenja Komisije, od ključne je važnosti predvidljivost, doslednost i pravna sigurnost za sve učesnike na tržištu. (2)

## DRŽAVNA POMOĆ

### STANJE

Pravni okvir kojim je regulisana dodela državne pomoći u Republici Srbiji sastoji se od novousvojenog Zakona o kontroli državne pomoći iz oktobra 2019. godine (Zakon), i podzakonskih akata.

Poslednje javno dostupno izdanje Godišnjeg izveštaja Komisije za kontrolu državne pomoći (KZKDP) je za 2018. godinu. Ukupni iznos dodeljene državne pomoći u Srbiji iznosio je 818 miliona EUR, što je za 3% više nego u 2017. godini. Iz perspektive BDP, u 2018. godini državna pomoć je iznosila 1,9% BDP Srbije, što je smanjenje u odnosu na 2017. godinu, kada je ovaj procenat iznosio 2,2%. Poređenja radi, u 2018. godini države članice EU su ukupno potrošile 120,9 milijardi evra odnosno 0,76% EU BDP na državnu pomoć.

U 2018. godini, 28% dodeljene državne pomoći odnosilo se na sektor poljoprivrede, dok je preostalih 72% bilo u vezi sa industrijom i uslugama što predstavlja smanjenje u odnosu na 2017. godinu, kada je to učešće iznosilo 73%. Unutar industrije i usluga, najveći deo je činila horizontalna pomoć (34,4% ukupne pomoći), sektorska pomoć iznosila je 9,1%, a regionalna pomoć 28%.

Udeo subvencija u ukupno dodeljenoj državnoj pomoći je nastavio da raste u 2018. godini i iznosio 69,6% (u odnosu na 66,8% u 2017. godini). Državna pomoć u vidu poreskih olakšica činila je 27,6%, garancije 1,3%, a povoljni zajmovi 1,2%.

### COVID-19

Borba protiv pandemije COVID-19 se odvijala i na frontu državne pomoći putem finansijskih mera Vlade koje su imale za cilj da pomognu očuvanje privrede. Ovo je dovelo i do povećane aktivnosti KZKDP u prvoj polovini 2020. godine.

Ugledajući se na Evropsku komisiju, KZKDP je u martu 2020. godine objavila obaveštenje o primeni Zakona u vezi sa COVID-19. Obaveštenje je imalo za cilj da pojašni šta je neophodno da bi određena mera predstavljala državnu pomoć i pod kojim uslovima ona može biti usklađena sa pravilima. Paket ekonomskih mera Vlade koji

je usledio u aprilu 2020. godine bio je praćen i donošenjem dve uredbe koje su postavile uslove i kriterijume za usklađenost državne pomoći dodeljene u vezi sa COVID-19. Primenjujući ta pravila, KZKDP je u maju 2020. godine cenila usklađenost ekonomskih mera i u nekim slučajevima zaključila da su one usklađene sa Zakonom (direktna davanja, povoljni zajmovi i državne garancije), a u nekim da su potrebne određene izmene kako bi se usklađenost osigurala (fiskalne mere).

### POBOLJŠANJA

Novi Zakon ima za cilj da detaljnije reguliše ovu oblast, uskladi domaća pravila sa pravnim tekovinama EU i otkloni neke od glavnih zabrinutosti koje je Evropska komisija prethodno iznosila u svojim Izveštajima o napretku.

Zakon je stupio na snagu u januaru 2020. godine kada je i potpuno nova KZKDP otpočela svoj mandat, zamenivši starog regulatora koji je bio deo Ministarstva finansija. Prema Zakonu, KZKDP – koja se sastoji od Predsednika i Saveta – funkcioniše kao nezavisno telo koje je ustanovljeno od strane i odgovorno je Narodnoj skupštini. Ovom izmenom uklonjena je jedna od glavnih zamerki Evropske komisije u vezi prethodnog sistema koji je dovodio u pitanje nezavisnost stare KZKDP. U narednom periodu, KZKDP bi trebalo da nastavi da radi na povećanju i jačanju svojih kapaciteta.

Nova KZKDP ima obavezu objavljivanja svojih odluka na internet stranici i vođenja registra dodeljene državne pomoći, uključujući i registar de minimis pomoći. Ova pravila, sa ciljem da dovedu do višeg stepena transparentnosti rada KZKDP, a time i do veće pravne sigurnosti, se čini daju rezultata – od formiranja KZKDP u januaru 2020. godine, ona je ažurnija sa objavljivanjem obaveštenja i odluka. Registri pomoći, međutim, tek treba da budu uspostavljeni.

### PREOSTALI PROBLEMI

U svojim ranijim Izveštajima o napretku (novi izveštaj za 2020. godinu još uvek nije dostupan u vreme pisanja ovog teksta), Evropska komisija je isticala da veliki broj postojećih šema državne pomoći u Srbiji, uključujući fiskalne, još uvek nije usklađen sa pravnim tekovinama EU. Isto važi i za štetnu praksu izuzimanja privrednih društava u procesu privatizacije od primene pravila o dodeli državne pomoći. Na normativnom nivou Srbija još nije usvojila mape regionalne državne pomoći.

Trend nepostojanja državne pomoći u oblasti istraživanja i razvoja ostaje primetan dok državna pomoć u oblasti zaštite životne sredine nastavlja da beleži malo rast (10,2% u 2018. godini u odnosu na 8,3% u 2017. godini), što je pozitivan znak, ali ipak ostavlja dosta prostora za poboljšanja.

Individualna državna pomoć (direktna dodela državne pomoći pojedinim privrednim subjektima) načelno predstavlja značajan izazov za srpski budžet i tržišnu utakmicu, naročito u pogledu kompanija koje nisu u stanju da se uspešno takmiče na tržištu, čak ni uz državnu pomoć. Takva raspodela državne pomoći ima tendenciju da druge učesnike na tržištu stavi u neravnotežan položaj i da dovede do iracionalnog trošenja ograničenih budžetskih resursa (tj. doprinosa poreskih obveznika).

Tokom 2018. godine, KZKDP je donela 70 odluka o dozvoljenosti državne pomoći od čega je u 14 slučajeva odlučivala u postupku naknadne kontrole. Nova KZKDP je, u prvoj polovini 2020. godine, imala samo jedan (od 17) slučaj nakna-

dne kontrole. KZKDP još uvek ni u jednom slučaju nije naredila vraćanje dodeljene državne pomoći – iako ovo nije potpuno netipično za mlada tela za kontrolu državne pomoći u periodu koji prethodi pristupanju EU, može da dovede u pitanje integritet i nezavisnost KZKDP.

Politika državne pomoći mora biti predvidiva i konzistentna. Moraju biti usvojeni jasni planovi i programi na osnovu kojih privredni subjekti i javnost mogu biti informisani o toj politici. Privlačenje ulaganja u nerazvijene regione i označavanje oblasti za jačanje konkurentnosti, ključne su polazne tačke za postizanje jasne i troškovno efikasne dodele državne pomoći.

Sa novim Zakonom na snazi, KZKDP mora da aktivno radi na razvoju svesti svih relevantnih strana o ovim pravilima. Ovo bi trebalo da dalje omogući uključivanje kako primalaca državne pomoći tako i opšte javnosti u izradu politike državne pomoći, kako bi se stvorila mogućnost da se zajednički dođe do konkretnih, predvidljivih i efikasnih rešenja.

## PREPORUKE SAVETA

- Povećanje i jačanje kapaciteta KZKDP. (3)
- Blagovremeno usvajanje podzakonskih akata usklađenih sa pravnim tekovinama EU (posebno u odnosu na privredne subjekte u postupku privatizacije) i adekvatna primena Zakona u delu koji se odnosi na transparentnost (registri, izveštaji). (3)
- Efikasna kontrola državne pomoći – korišćenje različitih mehanizama iz Zakona u cilju praćenja dodeljene državne pomoći i izricanja mere za neusklađenu pomoć. (2)
- Ujednačena primena propisa o državnoj pomoći, standarda i prakse EU u oblasti kontrole državne pomoći i usklađivanje fiskalnih šema sa pravnim tekovinama EU. (2)
- Kontinuirani rad na razvoju svesti u odnosu na davaoce i korisnike državne pomoći kao i treća lica. (1)

# ZAŠTITA POTROŠAČA I ZAŠTITA KORISNIKA FINANSIJSKIH USLUGA

## ZAŠTITA POTROŠAČA

### STANJE

Narodna skupština Republike Srbije je u junu 2014. godine usvojila trenutno važeći Zakon o zaštiti potrošača (u daljem tekstu: Zakon), koji se primenjuje od septembra 2014. godine, a koji ima za cilj da unapredi zaštitu i položaj potrošača u odnosu na prethodna zakonska rešenja. Zakon je bio menjan u manjoj meri 2016. godine kada je odredba člana 11. Zakona prestala da važi usled primene Zakona o oglašavanju kao i tokom 2018. godine kada su određene odredbe prestale da važe usled početka primene Zakona o zaštiti korisnika finansijskih usluga kod ugovaranja na daljinu.

Polaznu osnovu za donošenje Zakona predstavlja Strategija zaštite potrošača za 2013-2018. godinu. Pored elementarnata pravnih tekovina EU, rešenja u Zakonu se baziraju i na članu 78. Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju koji predviđa da će strane ugovornice podsticati i obezbediti, između ostalog, i nadzor nad implementacijom pravila od strane nadležnih organa i omogućavanje jednostavnog i efikasnog rešavanja potrošačkih sporova.

Tokom 2019. godine Vlada je donela program za razvoj elektronske trgovine za period 2019-2020. godine kojim se utvrđuju posebni ciljevi unapređenja elektronske trgovine na domaćem tržištu kao i akcioni plan za sprovođenje programa.

Jedno od značajnijih rešenja u Zakonu, u odnosu na prethodno važeće propise, jeste i uvođenje pojma zaštita kolektivnog interesa potrošača, koji ima za cilj da sankcioniše nepoštenu poslovnu praksu i nepravilne ugovorne odredbe. Prema Zakonu, ukoliko udruženja za zaštitu potrošača koja su u evidenciji resornog Ministarstva trgovine, turizma i telekomunikacija (u daljem tekstu: Ministarstvo) dođu do saznanja da određeni trgovac nepoštenim poslovanjem ili ugovaranjem nepravilnih klauzula u ugovorima narušava kolektivne interese potrošača, imaju pravo da se obrate Ministarstvu sa zahtevom da pokrene postupak zaštite takvog interesa. Ministarstvo na osnovu takvih zahteva, ali i po službenoj dužnosti može da pokrene upravni postupak, odnosno da zahteva od trgovca da prekine sa narušavanjem kolektivnog interesa potrošača.

U skladu sa smernicama EU koje se odnose na politiku aktivne zaštite potrošača, Zakon značajnu pažnju

posvećuje omogućavanju efikasnog rešavanja potrošačkih sporova. Ukinute su i sudske takse za potrošačke sporove čija vrednost ne prelazi iznos od 500 hiljada dinara, kako bi se potrošači podstakli da se izbore za svoja prava i sudskim, ali i vansudskim putem (Ministarstvo objavljuje listu tela koja ispunjavaju uslove za vansudsko rešavanje sporova).

Dodatno, Zakon je ukinuo i mogućnost nametanja popravke robe potrošaču u prvih šest meseci od kupovine, te je sada popravka moguća samo uz izričitu saglasnost potrošača. Ukoliko se nesaobraznost robe ili usluge pojavi u prvih šest meseci od kupovine, potrošač ima pravo da bira između zahteva da se nesaobraznost otkloni zamenom, odgovarajućim umanjenjem cene ili da izjavi da raskida ugovor i dobije povraćaj novca. Značajno poboljšanje u Zakonu predstavlja i proširenje prekršajne odgovornosti trgovaca.

Trgovci su u obavezi da vode evidenciju o primljenim reklamacijama, a nemogućnost potrošača da dostavi prodavcu ambalažu robe ne može biti prepreka za rešavanje reklamacije, niti razlog za odbijanje otklanjanja nesaobraznosti. Rok za odgovor na reklamaciju iznosi osam dana, pri čemu rok za rešavanje reklamacije koju je trgovac usvojio ne može biti duži od 15 dana, odnosno 30 dana za tehničku robu i nameštaj, računajući od dana podnošenja reklamacije.

Zakon kreira prostor za viši nivo zaštite potrošača u određenim oblastima, kao što su ugovori o prodaji robe i usluga od opšteg ekonomskog interesa.

Pored toga, Zakon predviđa da nastavni program osnovnog i srednjeg obrazovanja treba da obuhvati i obrazovanje učenika o osnovnim principima zaštite potrošača, kao i da Ministarstva i udruženja potrošača treba da sarađuju sa školama u ostvarivanju edukacije učenika o potrošačkim pravima i obavezama.

Takođe, Zakon je uveo nova i dodatno proširio postojeća ovlašćenja tržišnih i turističkih inspektora.

### COVID-19

N/A

### POBOLJŠANJA

U odnosu na prethodnu godinu, izvesna poboljšanja se ogledaju u dodatnom proširivanju obima aktivnosti preduzetih od strane udruženja za zaštitu potrošača, kao što

su: edukacija potrošača o njihovim pravima, organizovanje okruglih stolova na kojima se raspravljalo o značajnim temama iz ove oblasti, testiranje proizvoda široke potrošnje i obaveštavanje potrošača o uočenim nepravilnostima, itd. Internet sajтови ovih udruženja svakim danom sadrže sve veći broj korisnih publikacija za potrošače i pregled aktuelnih pitanja iz ove oblasti, čime se (zajedno sa prethodno navedenim aktivnostima) u sve većoj meri realizuje osnovna uloga ovih udruženja.

Pozitivna poboljšanja su takođe vidljiva na nivou jedinica lokalne samouprave i nadležnih državnih institucija (uključujući primarno ministarstva, inspekcije i sudove), gde su organizovani različiti vidovi edukacija na temu zaštite potrošača, kao što su treninzi za zaposlene, konferencije i okrugli stolovi, a sve sa ciljem podizanja nivoa njihove stručnosti i sprovođenja EU standarda kao i na aktivnostima Vlade na unapređenju okvira za razvoj elektronske trgovine imajući u vidu da je elektronska trgovina, prema istraživanju Privredne komore Srbije, udvo-

stručena tokom vanrednog stanja u odnosu na vreme pandemije COVID-19, a rast trgovine preko interneta očekuje se i u narednom periodu.

## PREOSTALI PROBLEMI

Iako je Zakonom formalno uspostavljena veća ravnoteža u odnosima između trgovaca i potrošača, rezultati u praksi i dalje svedoče da je taj odnos još uvek daleko od ravnopravnog. Prema Izveštaju o radu Nacionalnog registra potrošačkih prigovora za 2018. godinu (izveštaj za 2019. godinu nije objavljen), primetan je rast prigovora potrošača u odnosu na prethodnu godinu. Za očekivati je da će se ovaj trend nastaviti, posebno ako uzme u obzir povećanje obima elektronske trgovine.

Iako su primetna poboljšanja u pogledu edukacije i informisanosti potrošača o njihovim pravima, potrebno je aktivno nastaviti kampanje širom Srbije kako bi se izbalansirala informisanost potrošača u svim regionima Srbije.

## PREPORUKE SAVETA

- Aktivno učešće i uključivanje Saveta u izradi najavljenog novog Zakona i Strategiji zaštite potrošača do 2024, kako bi se unapredila ova oblast. (2)
- Povećanje kapaciteta, stručnosti i uloge nevladinog sektora u oblasti zaštite potrošača. (2)
- Stalni rad na edukaciji potrošača i implementaciji tema iz oblasti zaštite potrošača u nastavne programe osnovnog i srednjeg obrazovanja. (1)
- Promovisanje zaštite prava i interesa potrošača na lokalnom nivou. (1)

## ZAŠTITA KORISNIKA FINANSIJSKIH USLUGA

### STANJE

Prava korisnika finansijskih usluga koje pružaju banke, davaoci finansijskog lizinga i trgovci, kao i uslovi i način korišćenja i zaštite takvih prava, regulisani su Zakonom

o zaštiti korisnika finansijskih usluga (u daljem tekstu: ZZKFU), sa poslednjim izmenama od 2015. godine. Pored navedenog zakona opšti tehnološki razvoj i sve veći značaj elektronskog poslovanja u savremenom društvu doprineli su razvijanju novih načina za upućivanje ponude i oglašavanje finansijskih usluga, usled čega se javila potreba za dodatnim uređivanjem ove oblasti kroz donošenje Zakona o zaštiti korisnika finansijskih usluga kod ugovaranja na daljinu, koji je počeo da se primenjuje od septembra 2018. godine. Prednosti ovog propisa su

jačanje poverenja korisnika finansijskih usluga kod ugovaranja na daljinu, sniženje troškova pružalaca finansijskih usluga, kao i uspostavljanje jedinstvenog pravnog okvira za zaštitu korisnika kod ugovaranja finansijskih usluga na daljinu. Radi stvaranja pravnog okvira za jednoobrazno rešenje problema kredita indeksiranih u švajcarskim francima, donet je Zakon o konverziji stambenih kredita indeksiranih u švajcarskim francima (u daljem tekstu: Zakon) koji je stupio na snagu maja 2019. godine. Zakon se odnosi isključivo na fizička lica koja su zaključila sa bankom ugovore o stambenim kreditima indeksiranim u švajcarskim francima (CHF), dok oni koji su već konvertovali svoj dug u evre, po nekom od ranijih modela, nisu obuhvaćeni ovim Zakonom.

Kako bi prava i obaveze korisnika i pružalaca finansijskih usluga bila uređena na jasan i celovit način Narodna banka Srbije (u daljem tekstu: NBS) je donela set odluka kojim reguliše oblast zaštite korisnika finansijskih usluga. Najznačajnije su sledeće odluke; Od aprila 2019. godine primenjuje se Odluka o bližim uslovima oglašavanja finansijskih usluga, kojom se bliže propisuju opšti i posebni uslovi oglašavanja finansijskih usluga kao i obaveze i odgovornosti davaoca finansijskih usluga koje se odnose na ovo oglašavanje. U skladu sa odlukom, Narodna banka Srbije će kontrolisati kako se davaoci finansijskih usluga oglašavaju, da li postupaju u skladu sa odlukom, odnosno da li oglasna poruka traje dovoljno da prosečan korisnik može nesmetano da je pročita, odnosno čuje njenu poruku, da li je ispoštovan font koji se mora koristiti u zavisnosti od načina oglašavanja, itd. Dalje, Odlukom o postupku po prigovoru i pritužbi korisnika finansijskih usluga, čija je poslednja verzija na snazi od jula 2019. godine, propisuje se način podnošenja prigovora korisnika finansijskih usluga davaocu finansijskih usluga i NBS-u, kao i njihovo postupanje po ovim pritužbama. Davaoci finansijskih usluga su, između ostalog, obavezani da izdaju potvrdu o prijemu prigovora, da na svojim internet prezentacijama omoguće klijentima da podnesu prigovore, kao i da postave, lako vidljivo obaveštenje sa informacijama o postupku zaštite prava korisnika na svojim internet prezentacijama. Shodno ovoj odluci, davaocima finansijske usluge smatraju se banka, davalac finansijskog lizinga, platna institucija, institucija elektronskog novca i javni poštanski operater u vezi sa poslovima pružanja platnih usluga i izdavanja elektronskog novca.

Sa druge strane, način zaštite prava i interesa osiguranika, ugovarača osiguranja, korisnika osiguranja i trećih

oštećenih lica, kao i način posredovanja u rešavanju odštetnih zahteva, podnošenja prigovora korisnika usluge osiguranja i postupanja po tom prigovoru regulisan je Odlukom o načinu zaštite prava i interesa korisnika usluga osiguranja koja je u primeni od novembra 2015. godine. Dodatno, zaštita korisnika usluge osiguranja regulisana je i Zakonom o osiguranju iz 2014. godine. Važan segment informisanja ugovarača osiguranja jesu predugovorne informacije, koje su definisane članom članom 82 Zakona o osiguranju. U predugovornoj informaciji osiguravač/osiguravajuća kompanija navodi transparentno sve relevantne informacije pre zaključivanja ugovora o osiguranju, a između ostalog o načinu zaštite prava ugovarača osiguranja i zaštitu interesa kod osiguravača, načinu i roku podnošenja odštetnog zahteva, informacije o nadzornom organu za društva za osiguranje, kao i način i zaštita prava ugovarača osiguranja kod tog organa. Predugovorne informacije moraju biti potpisane od strane ugovarača osiguranja, i moraju biti deo svakog predmeta. Ukoliko ugovarač osiguranja i osiguranik nisu isto lice, a reč je o kolektivnom osiguranju ili osiguranju koje predstavlja povezani ugovor, osiguravač je dužan da osiguraniku pruži određeni set predugovornih informacija, kao i da obezbedi osiguraniku uslove osiguranja koji se primenjuju na ugovor o osiguranju.

U 2019. godini počeo je sa primenom Zakon o zaštiti podataka o ličnosti, koji je posebno važan za klijente - fizička lica. Oblast zaštite ličnih podataka poslednjih godina, i u svetu, i u Evropi, je vrlo aktuelna, a svi učesnici na tržištu (banke, osiguravači, penzioni fondovi) trude se da budu usklađeni sa ovom tematikom i propisima, koriste se različiti alati/softver, pružaju se obavezna Obaveštenja o obradi podataka o ličnosti, omogućava se podnošenje prigovora, prikupljaju se saglasnosti za kontaktiranje u marketinške svrhe. Sve je ovo važno kako bi i klijenti, i rukovaoci imali svest i razumeli značaj obrade ličnih podataka, kako bi se umanjio rizik zloupotrebe ličnih podataka, a obrada bila u skladu sa svrhom. Lični podaci koji se obrađuju od strane učesnika na finansijskom tržištu su brojni: ime, prezime, broj identifikacionog dokumenta, adresa, telefon, e-mail, ali i podaci poput zdravstvenog stanja.

Ne želeći da umanjimo značaj drugih odluka NBS u delu zaštite korisnika finansijskih usluga, posebno ističemo značaj Odluke o uslovima i načinu obračuna efektivne kamatne stope i izgledu i sadržini obrazaca koji se uručuju korisniku, sa poslednjim promenama koje se prime-

njuju počev od januara 2019. godine. Navedenom odlukom se jasno propisuje koji sve elementi ulaze u obračun efektivne kamatne stope, kao prave cena koštanja sredstava i na taj način se omogućava korisnicima finansijskih usluga da jasno uporede ponude različitih pružalaca finansijskih usluga. Dodatno kroz propisivanje različitih obrazaca koji se uručuju korisniku prilikom zaključenja ugovora, smatramo da se postiže potpuna informisanost korisnika finansijske usluge kako u pogledu svih troškova u vezi sa predmetnim proizvodom, tako i u pogledu rizika zaduživanja u stranoj valuti i sa promenljivom nominalnom kamatnom stopom.

## COVID-19

Izbijanje pandemije izazvane virusom COVID-19 nije dovelo do donošenja regulative koja bi posebno štitila korisnike finansijskih usluga definisana ZZKFU. Mere koje su donete imale su za cilj da se obezbedi stabilnost finansijskog sistema u celini i pomogne kako građanima tako i privredi. Jedna od mera je donošenje Odluke o privremenim merama za očuvanje stabilnosti finansijskog sistema po osnovu koje su banke bile obavezne da svim dužnicima (fizičkim licima, poljoprivrednicima, preduzetnicima i privrednim društvima) ponude zastoje u otplati obaveza (moratorijum) koji ne može biti kraći od 90 dana (što je u praksi kod kredita podrazumevalo tri mesečne rate).

Međutim, izbijanje pandemije izazvane virusom COVID-19 je možda više nego ikada nametnulo potrebu da se finansijske usluge u najvećoj mogućoj meri digitalizuju, a što se naročito pokazalo u delu platnih usluga kada je NBS, kroz različite instrukcije, regulisao isplatu novčanih sredstava korisnicima koji nisu bili u mogućnost da lično dođu u prostorije banke, a nisu posedovali platni instrument putem kojeg bi inicirali transakciju. Ono što još uvek nije prepoznato, a o čemu će biti pisano u tekstu ispod, jeste elektronsko izdavanje menica, kao sredstvo obezbeđenja kredita.

Osiguravači/osiguravajuće kompanije su i pre izbijanja vanrednih okolnosti počele sa prodajom polisa preko različitih online servisa (putem sajtova za određene vrste osiguranja, npr. putno, imovina), ali su dodatno omogućile i podnošenje odštetnih zahteva, kao i podnošenje prigovora putem mail adresa i putem sajta, pored već standardnih načina slanjem poštom ili predajom u organizacionim jedinicama lično.

## POBOLJŠANJA

U pogledu preporuka iz prošlogodišnjeg teksta u pogledu daljeg obrazovanja korisnika finansijskih usluga o njihovim pravima, smatramo da je ista delimično ispunjena. NBS kao nosilac strategije na polju finansijskog obrazovanja na svom sajtu poseduje deo koji posvećen zaštiti korisnika finansijskih usluga u okviru kojeg korisnici finansijskih usluga mogu detaljno da se informišu o svim pojmovima u okviru finansijskih usluga kao i o svojim pravima. U tom delu se ne može reći da ne postoji napredak. Međutim, podatak iz izveštaja NBS za 2019. godinu pokazuje da je manje od 15% osnovanih pritužbi (ukupno je podneto 1.976 pritužbi, neosnovano je 1.297 pritužbi, osnovano 280 pritužbi, u toku je 399 pritužbi). Navedeni podatak jasno ukazuje da korisnici finansijskih usluga nisu i dalje upoznati sa pravima i obavezama davalaca i korisnika finansijskih usluga, te u tom pogledu smatramo da je neophodan dalji napor NBS u cilju edukacije korisnika finansijskih usluga (ne samo putem informacija na sajtu, već i kroz dodatnu edukaciju putem drugih sredstava javnog informisanja).

U delu prošlogodišnjih preporuka da se u propisima jasno i nedvosmisleno definiše mogućnost za ugovaranje naknada pružalaca finansijskih usluga, moramo konstatovati da napredak nije ostvaren, čak je situacija mnogo gora nego sto je bila u toku 2019. godine. Broj sudskih postupaka povodom naknade za obradu kredita se svakodnevno povećava (na 3. mart 2020. godine bilo je aktivno preko 40.000 sudskih postupaka u ovoj materiji). Sudska praksa između osnovnih i privrednih sudova (koji su nadležni i za ugovore sa preduzetnicima) je neujednačena. Banke i dalje naplaćuju naknadu za obradu kredita, iako svakodnevno dobijaju i na desetine novih tužbi od klijenata. NBS se nije oglašavala u toku 2019. godine povodom ovog pitanja, a stav Vrhovnog kasacionog suda da je dozvoljeno ugovaranja naknada za obradu kredita se od strane sudova tumači tako da je isto dozvoljeno samo pod uslovom da je klijentu jasno prezentovano šta čini strukturu te naknade. Nije dovoljno da je klijentu prezentovan iznos naknade, već se traži da je klijentu prezentovana struktura troška (tj. iz čega se isti sastoji).

Takođe, jedna od preporuka je bila da je neophodno uskladiti sudsku praksu sa novim propisima na snazi kao što je Zakon o konverziji stambenih kredita indeksiranim u švajcarskim francima, imajući u vidu da je



pre donošenja citiranog zakona, Vrhovni kasacioni sud zauzeo stav kojim je utvrdio da je ništava klauzula o indeksaciji kredita u CHF-u, osim ukoliko banka nema pouzdan pisani dokaz da je plasirana dinarska sredstva pribavila posredstvom sopstvenog zaduživanja u toj valuti i da je pre zaključenja ugovora korisniku kredita dostavila potpunu pisanu informaciju o svim rizicima koji nastaju usled ugovaranja primene takve klauzule. Kako zakon nije obuhvatio sve kategorije korisnika kredita indeksirane u švajcarskim francima, i dalje se vode sporovi protiv banaka, naročito od strane korisnika koji su svoje obaveze otplatili pre stupanja zakona na snagu ili nisu prihvatili konverziju, međutim obim tih sporova je znatno manji.

## PREOSTALI PROBLEMI

Iz izveštaja sektora se može videti da veliki deo broja neosnovanih pritužbi u ukupnom broju pritužbi, ukazuje na to da se korisnici i dalje obraćaju NBS, iako ne postoji povreda njihovih prava, što ukazuje na činjenicu da mnogi korisnici finansijskih usluga i dalje nisu upoznati sa propisanim pravima i obavezama u oblasti zaštite korisnika finansijskih usluga. U tom smislu, i dalje je potrebna konstantna edukacija korisnika finansijskih usluga, ne samo putem sajta NBS, već i u drugim sredstvima javnog informisanja kroz različite vrste edukacija.

Obrazloženja velikog broja sudskih presuda povodom naknada za obradu kredita, ukazuje da nosioci pravosudnih funkcija ne poseduju potrebna znanja da bi donosili zakonite odluke u delu bankarskog poslovanja. U tom delu je neophodno, da NBS u saradnji sa Udruženjem banaka Srbije i predstavnicima eminentnih advokatskih kancelarija (koje se bave bankarskim poslovanjem), organizuje konstantnu obuku nosilaca pravosudnih funkcija, a u cilju edukacije i upoznavanja sa regulativom u delu bankarskog poslovanja.

Najhitnije moguće donošenje sektorskog rešenja za problem u vezi sa naknadama za obradu kredita odnosno sporovima proisteklim iz naplate naknada za obradu kredita od strane banaka. Kao jedini mogući način za rešenje navedenih sporova koji opterećuju bankarski sistem, kako troškovno tako i operativno, vidimo donošenje posebnog zakona (slično kao i kod kredita u švajcarskim francima) ili autentičnog tumačenja odredbi Zakona o obligacionim odnosima, kojim će

se jasno dati odgovor na sledeća ključna pitanja: da li je bankama dozvoljeno da ugovaraju naknadu, odnosno trošak za obradu kredita, da li je dovoljno da je naknada prezentovana klijentu procentulano, odnosno u apsolutnom iznosu ili je neophodno da se klijentu prikazuje struktura na šta se ta naknada tj. trošak odnosi. Trenutna situacija je apsolutno neodrživa i dovodi ne samo do pravne nesigurnosti, već i do paradoksalnih situacija da klijenti već nekoliko dana nakon što mu banka isplati kredit i naplati naknadu, podnose tužbu protiv iste. Pored banaka i sam sudskih sistem je pod velikim pritiskom usled svakodnevnog povećanja novih tužbi i nemogućnosti da se svi procesuiraju.

Pandemija izazvana virusom COVID-19 je dodatno podstakla potrebu za digitalizacijom pa je u tom smeru neophodno što hitnije stvoriti pravni okvir za elektronsko izdavanje menica. U praksi, menica je široko rasprostranjeno sredstvo obezbeđenja ugovora o kreditu i drugih ne samo bankarskih proizvoda, te je neophodno da način izdavanja menica prati razvoj savremenog društva i u tom smeru neophodno je omogućiti elektronsko izdavanje menica. Naime, bez elektronskog izdavanja menica i samo potpisivanje ugovora o kreditu kvalifikovanim elektronskim potpisom nije praktično, jer je neophodan lični dolazak u filijalu radi izdavanja menica.

Dodatno, pandemija izazvana virusom COVID-19 je nametnula potrebu da se poveća zakonski limit za ugovaranje finansijskih usluga na daljinu bez korišćenja kvalifikovanog elektronskog potpisa. Zakon o zaštiti korisnika finansijskih usluga kod ugovaranja na daljinu je predvideo mogućnost ugovaranja finansijskih usluga korišćenjem sredstava komunikacije na daljinu, pa samim tim i zaključivanje ugovora o kreditu na daljinu. Citirani zakon je predvideo da, „ako je zakonom propisano da se određena vrsta ugovora o finansijskoj usluzi zaključuje samo u pismenoj formi, ugovor na daljinu može se zaključiti i upotrebom sredstva komunikacije na daljinu u formi elektronskog dokumenta, uz korišćenje kvalifikovanog elektronskog potpisa, u skladu sa zakonom kojim se uređuje elektronski potpis“. Kroz citiranu odredbu, jasno je da se ugovor o finansijskoj usluzi nezavisno od iznosa može zaključiti na daljinu, uz upotrebu kvalifikovanog elektronskog potpisa. Međutim, zakonodavac je prepoznao da veliki broj (naročito fizičkih lica) ne poseduje sertifikat za kvalifikovani elektronski potpis, te je predviđeno da ugovor na daljinu „u vrednosti do 600.000 dinara, korisnik može zaklju-

čiti i bez upotrebe svog kvalifikovanog elektronskog potpisa, ako je saglasnost za zaključenje tog ugovora dao korišćenjem najmanje dva elementa za potvrđivanje korisničkog identiteta (autentifikacija) ili korišćenjem šema elektronske identifikacije visokog nivoa pouzdanosti“, Smatramo da digitalizacija u delu finansijskih usluga sa jedne strane, i činjenica da veliki procenat fizičkih lica ne poseduje kvalifikovani elektronski potpis, nameće potrebu da se navedeni limit poveća i na taj način omogući da se finansijske usluge većeg iznosa zaključuju korišćenjem najmanje dva elementa za potvrđivanje korisničkog identiteta (autentifikacija) ili korišćenjem šema elektronske identifikacije visokog nivoa pouzdanosti, jer su naročito kroz korišćenje npr. e-bank i OTP (one time password) za zaključivanje ugovora, svi bezbedonosni standardi ispunjeni.

Takođe, ne postoje jasno uputstvo ili smernice na koji način uneti u Registar prigovora predmet gde podnositelj prigovora izražava nezadovoljstvo po više osnova. Da li u tom slučaju osiguravač treba da unese samo jedan prigovor i izabere jedan između više osnova koji su pro-

pisani upustvom NBS, a ceneći ga kao primaran ili za istog podnosioca prigovora treba uneti više uzastopnih prigovora unoseći svaki osnov prigovora ponaosob iako se radi o istom podnosiocu prigovora i istom ugovoru o osiguranju. U praksi se najčešće dešava i da klijenti podnose prigovor u nepropisnom obliku ne dostavljajući često ni primarne podatke kao ni dokaze kojima potkrepljuju svoje navode što osiguravače dovodi u poziciju da u kasnijim izjašnjenjima NBS treba da brane neosnovanost takvih navoda, a koji pre toga nisu ni dokazani od strane podnosioca prigovora.

Pored toga primećen je i porast broja kako prijavljenih šteta, tako i prigovora koje podnose advokati po osnovu materijalnih i nematerijalnih šteta iz osiguranja odgovornosti zbog upotrebe motornog vozila, a čime se troškovi obrade ovakvih zahteva povećavaju osiguravačima u delu namirenja advokatskih tarifa. Osiguravač se često susreće i sa preuranjenim prigovorima, a naročito u delu visine buduće naknade iz osiguranja, kada je obrada zahteva za naknadu još uvek u toku i nije doneto ni prvostepeno rešenje.

### PREPORUKE SAVETA

- Dalje obrazovanje korisnika finansijskih usluga o njihovim pravima, kao i korisnika usluge osiguranja. (1)
- Edukacija nosilaca pravosudnih funkcija u delu bankarskog poslovanja i u oblasti osiguranja. (2)
- Rešenje sporova povodom naknade za obradu kredita donošenjem posebnog zakona ili autentičnog tumačenja postojećeg zakona. (3)
- Omogućavanje elektronskog izdavanja menica. (3)
- Predlažu se redovne radionice i seminari u saradnji NBS i osiguravajućih kompanija, a u cilju konstruktivnih razgovora, razmene mišljenja i dobijanja uputstava i smernica na polju iznalaženja najboljih rešenja u delu zaštite prava i interesa korisnika usluge osiguranja. (2)
- Povećanje limita iz člana 3 stav 3 Zakona o zaštiti korisnika finansijskih usluga kod ugovaranja na daljinu. (2)

# JAVNE NABAVKE

## STANJE

23.12.2019. godine, Skupština Republike Srbije je usvojila novi Zakon o javnim nabavkama (Sl. glasnik RS br. 91/2019, u daljem tekstu: novi Zakon). Novi Zakon je stupio na snagu 1.1.2020. godine, a primena Novog Zakona otpočela je 1.7.2020. godine. Intencija zakonodavca bila je da se Zakon o javnim nabavkama Republike Srbije uskladi sa Direktivom 2014/24 / EU Evropskog parlamenta i Saveta od 26.2.2014. o javnim nabavkama i ukidanju Direktive 2004/18 / EC i Direktive 2014/25 / EU Evropskog parlamenta i Saveta od 26. februara 2014. o nabavkama od strane subjekata koji posluju u sektorima vodoprivrede, energije, transporta i poštanskih usluga i ukidanju Direktive 2004/17 / EC.

Zbog kratkog perioda primene novog Zakona, Savet stranih investitora (u daljem tekstu Savet) se ne nalazi u položaju da daje komentare o mogućim efektima novog Zakona na dobrobit privrede i građana, međutim, očekuje se da će novi Zakon doneti više transparentnosti u postupcima javnih nabavki i stvoriti pogodniji okvir za konkurenciju i, u skladu sa tim, obezbediti građanima kvalitetniju robu. Savet je mnogo puta do sada pozivao na bolju koordinaciju nadležnih kako bi se obezbedila efikasna primena relevantnih odredaba Zakona o javnim nabavkama i drugih važećih zakona, u cilju efikasnije borbe protiv korupcije u javnim nabavkama. Nažalost, od donošenja prvog Zakona o javnim nabavkama, 2002. godine nije učinjen značajan napredak na ovom polju. Isto važi i za pružanje efikasnih mehanizama za kontrolu ispunjenja javnih ugovora, smanjenja procenata međuvladinih sporazuma sa trećim zemljama u sektoru javnih nabavki i aktivniju ulogu nadležnih na polju promocije primene Zakona o javnim nabavkama, tako što bi se ugovori dodeljeni na osnovu javnih nabavki koje nisu sprovedene u skladu sa propisanom procedurom javnih nabavki, poništili.

S obzirom na to da novi Zakon stvara bolje uslove za pospešivanje konkurencije u javnom sektoru, Savet izražava optimizam da se stanje u sektoru javnih nabavki pomera u pozitivnom smeru.

## COVID-19

Savet takođe izražava zabrinutost da je širenje COVID-19 imalo negativne posledice na primenu novog Zakona. Ovo se posebno vezuje za javne nabavke u sektoru

zdravstva koje su činjene zarad suzbijanja COVID-19, jer su naručioci, suprotno novom Zakonu, ugovarali da se podaci o količinama nabavljenih lekova, testova, medicinskih sredstava i opreme ne objavljuju, već da se označe kao tajni podaci.

## POBOLJŠANJA

Glavne novine koje su predviđene novim Zakonom su:

1. izuzeci u primeni novog Zakona mogu biti osporeni pred Republičkom komisijom za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki (Komisija). Zahtev za poništaj dodeljenog ugovora podnosi se uz zahtev za zaštitu prava. U slučaju da Komisija poništi ugovor, kazniće naručioca novčanom kaznom u iznosu do 30% od dodeljenog ugovora;
2. finansiranje nabavki putem donacija nije predviđeno kao izuzetak u primeni novog Zakona;
3. propisane su granice u vidu novčanih iznosa od kojih počinje primena novog Zakona:
  - a) iznad procenjene vrednosti od 1.000.000,00 RSD za nabavku robe i usluga;
  - b) iznad procenjene vrednosti od 3.000.000,00 RSD za nabavku radova;
  - c) za nabavke za diplomatska predstavništva i diplomatsko-konzularna predstavništva u inostranstvu, iznad procenjene vrednosti od 15.000.000,00 RSD za nabavku robe i usluge i iznad procenjene vrednosti veće od 650.000,00 RSD za nabavku radova;
  - d) iznad procenjene vrednosti od 15.000.000,00 RSD za nabavku socijalnih i drugih posebnih usluga koje sprovodi javni naručilac i iznad procenjene vrednosti 15.000.000,00 dinara za javne nabavke koje sprovodi sektorski naručilac;
4. naručioci će objaviti izmene plana javnih nabavki na Portalu javnih nabavki i njihovoj veb stranici u roku od deset dana od njihove izmene;
5. naručilac može ograničiti broj partija koji su dodeljeni ponuđaču, čak i u slučaju kada ponuđač može podneti ponude za više partija, pod uslovom da je

- u javnom pozivu utvrđen maksimalan broj otvorenih partija;
6. uspostavlja se opšte pravilo da se sva komunikacija i razmena dokumenata u postupcima javnih nabavki vrši elektronskim putem na Portalu javnih nabavki;
  7. propisan je novi postupak javne nabavke - partnerstvo za inovacije, u slučaju kada naručilac ako ima potrebu za inovativnim dobrima, uslugama ili radovima, koju ne može da zadovolji nabavkom dobara, usluga ili radova koji su dostupni na tržištu;
  8. postoje razlike u proceduri - pregovarački postupak bez objavljivanja javnog poziva u vezi sa osnovom za pokretanje (nove usluge koje se ponavljaju i radovi dodeljuju se prethodnom ponuđaču sa kojim je zaključen osnovni ugovor i nabavka dobara u istraživačke svrhe, eksperimentisanje, ispitivanje ili razvoj) i način sprovođenja ovog postupka;
  9. pregovarački postupak sa objavljivanjem javnog poziva može izvršiti samo sektorski naručilac;
  10. okvirni sporazum ne može trajati duže od četiri godine (ovaj period se ne odnosi na ugovore zaključene na osnovu okvirnog sporazuma);
  11. sektorski naručilac može da uspostavi i vodi sistem kvalifikacije privrednih subjekata;
  12. novi zakon unosi nove usluge koje će biti tretirane kao javne nabavke - usluge socijalne zaštite i srodne posebne usluge za koje je ustanovljen režim sa manje formalnosti (određene zdravstvene usluge, usluge socijalne zaštite, prosvetne usluge i sl);
  13. sredstvo obezbeđenja je smanjeno na maksimalan iznos od 3% vrednosti ponude bez poreza na dodatu vrednost;
  14. produženi su rokovi za naručioce da pruže pojašnjenja ponuđačima u vezi sa tenderskom dokumentacijom;
  15. naručiocu mogu objaviti na svom profilu prethodno informativno obaveštenje kako bi obavestili privredna društva o svojoj nameri da izvrše određeni postupak javne nabavke radi smanjenja rokova za podnošenje ponuda, dok sektorski naručiocu mogu da objave na svom profilu periodično indikativno obaveštenje u iste svrhe;
  16. ponuđači nisu dužni da dostave dokumenta koja dokazuju da oni ispunjavaju uslove za učešće u tenderskom postupku; mogu dati izjavu o ispunjavanju definisanih tenderskih uslova; naručilac je dužan da od izabranog ponuđača zahteva da dostavi dokumenta koja dokazuju ispunjenje uslova za učešće u tenderskim postupcima za koje je procenjena vrednost veća od 5.000.000,00 dinara (neoverene kopije);
  17. ponuđač može dokazati tenderske uslove kapaciteta podizvođača (finansijske, ekonomske, kadrovske, referentne i tehničke zahteve) - ne samo kao pojedinačni ili zajednički ponuđač, dok se, s druge strane, tehnički zahtevi (tehnička oprema) mogu dokazati kapacitetima drugih privrednih društava koja se ne udružuju sa ponuđačem ili podizvođačem);
  18. kriterijum za dodelu ugovora mora biti ekonomski najpovoljnija ponuda;
  19. dodeljeni ugovor se može izmeniti/ugovorena vrednost uvećati za najviše 50% od ugovora iz sledećih razloga:
    - a) promena ponuđača kom je ugovor dodeljen nije moguća iz ekonomskih ili tehničkih razloga (zahtevi kompatibilnosti sa postojećom opremom, uslugama ili radovima nabavljenim u prethodnoj javnoj nabavci);
    - b) promena ponuđača kom je ugovor dodeljen može prouzrokovati značajne probleme ili troškove za naručioca;
  20. dodeljeni ugovor može biti promenjen zbog nepredviđenih okolnosti i ugovorne strane mogu takođe biti promenjene usled statusnih promena neke od strana;
  21. obim dodeljenog ugovora može se promeniti za manje od 10% za dobra i usluge i 15% za radove, a vrednost promene mora biti manja od 15.000.000,00 dinara za proizvode i usluge i 50.000.000,00 dinara za radove;
  22. podizvođači mogu biti zamenjeni pod određenim uslovima;
  23. vrši se izmena rokova za podnošenje zahteva za zaštitu prava (zahtev);

24. strani ponuđači moraju imenovati posrednika za prijem dokumentacije;
25. podnositelj zahteva mora uz zahtev dostaviti dokaz o plaćenju taksi, u suprotnom zahtev će biti odbijen;
26. naručilac mora dostaviti zahtev izabranom ponuđaču koji može dati svoje mišljenje o zahtevu.

RJT kome su data ovlašćenja, zakonima neophodnim za primenu novog Zakona, sprovela je dva veb-seminara za korišćenje novog Portala javnih nabavki i izdala smernice za pripremu tenderske dokumentacije i podnošenje ponuda putem novog Portala javnih nabavki.

## PREOSTALI PROBLEMI

Tokom prethodne godine, nije bilo napretka u polju borbe protiv korupcije u javnim nabavkama i u sankcionisanju krivičnih prestupa u oblasti javnih nabavki. Nema dokaza o implementaciji brojnih sporazuma o razmeni informacija zaključenih između raznih državnih tela za borbu protiv korupcije, a sa ciljem gonjenja izvršilaca u slučajevima korupcije, nameštanja ponuda, restriktivnih sporazuma kao i neuobičajeno niskih ponuda.

Pitanje koje je preostalo tiče se primene pravila o „neuobičajeno niskim ponudama“, uprkos naporima Saveta da se skrene pažnja na neadekvatne odredbe u vezi sa „neuobičajeno niskim ponudama“ i predlog za određivanje limita, tj. procenta u novom Zakonu koji definiše šta je tačno „neuobičajeno niska ponuda“ i propisivanja obaveze naručilaca da odbiju „neuobičajeno niske ponude“, ova inicijativa Saveta je odbijena. Srž problema je u tome da je zvaničan stav Komisije, taj da naručioci imaju diskreciono ovlašćenje da ocene da li je reč o „neuobičajeno niskoj ponudi“ odnosno da li se ponuda razlikuje od uporedivih tržišnih cena i izaziva sumnju u sposobnost ponuđača da izvrši nabavku u skladu sa ponuđenim uslovima. Nedostatak jasnih kriterijuma koji bi naručioca obavezali da zahteva detaljno objašnjenje svih elemenata ponude dovodi do neizvesnosti u postupcima javnih nabavki. Ponuđači koji sumnjaju da je ugovor dodeljen neuobičajeno niskoj ponudi imaju priliku da zaštite svoja prava pred Komisijom, međutim, Komisija je do sada odbijala takve zahteve.

Mehanizmi za primenu novog Zakona u slučajevima kada su kriterijumi prihvatljivosti javnih nabavki u određenom postupku promenjeni u odnosu na kriterijume iz prethodne godine, takođe su sporni. Ovo se posebno odnosi na izmenu kriterijuma u pogledu finansijskih pokazatelja u slučajevima dodele okvirnih sporazuma od velikog (strateškog) značaja za državu. U ovom konkretnom slučaju, podnošenje zahteva za zaštitu prava zbog kriterijuma postavljenih u tenderskoj dokumentaciji nije efikasan pravni lek.

Tokom 2019. godine povećao se udeo slučajeva izuzimanja od primene Zakona u ukupnom broju javnih nabavki, a po osnovu izuzeća prema članu 1 stav 1 tačka 2) novog Zakona, odnosno u slučaju nabavki plaćenih stranim zajmovima dobijenih od međunarodnih organizacija i međunarodnih finansijskih institucija, ili prema međunarodnim ugovorima. Udeo je iznosio 14% u 2019. u poređenju sa 10% u 2018. Odbijen je predlog Saveta da međunarodne organizacije izuzmu primenu novog Zakona kako bi se izbegli mogući nesporazumi u tumačenju ovog pojma. Međuvladini sporazumi sa trećim zemljama i dalje krše princip jednakog tretmana ponuđača, zabranu diskriminacije, transparentnost i zaštitu konkurencije. Takođe, primena ovih sporazuma često nije u skladu sa usvojenim rešenjima kako u domaćem, tako i u zakonodavstvu EU.

Praćenje izvršenja dodeljenih ugovora u postupcima javnih nabavki je u potpunosti zapostavljeno. Savetu nije poznat ni jedan slučaj gde je Komisija primenila ovo ovlašćenje definisano članom 163 prethodnog Zakona, a to je pravo da se podnese zahtev za poništaj ugovora u skladu sa tim članom.

Imajući u vidu ograničene kapacitete RJT, upitno je da li će ono biti u mogućnosti da vrši kontrolu nad planovima javnih nabavki i izmenama takvih planova. U skladu sa novim Zakonom, naručilac može pokrenuti postupak javne nabavke ako je nabavka predviđena godišnjim planom javnih nabavki. Ipak, u skladu sa novim Zakonom, u izuzetnim slučajevima ako javna nabavka ne može biti isplanirana unapred i zbog hitnih potreba, naručilac može pokrenuti javnu nabavku i kada ona nije predviđena godišnjim planom i tu se javlja mogućnost zloupotrebe.

## PREPORUKE SAVETA

- Usvajanje novog Zakona, koji je usklađen sa EU direktivom 2014/24 po hitnom postupku. (3)
- Aktivna saradnja između RJT, Ministarstva finansija, Ministarstva trgovine, Agencije za borbu protiv korupcije, Inspektorata budžeta, Državne revizorske institucije i Vlade Republike Srbije na implementaciji Zakon o javnim nabavkama i Memoranduma o saradnji od 15. 4.2014. godine. (3)
- Razvoj administrativnog i ekspertskog kapaciteta Kancelarije za javne nabavke i Državne revizorske institucije, kako bi one efikasno nadgledale planiranje i izvršenje javnih nabavki, tako što će moći da obaveštavaju naručioce i da se bore protiv korupcije. (3)
- Jačanje Zakona u vezi sa Kancelarijom za javne nabavke i ovlašćenja Poverenika u slučaju kada se sumnja u „nameštanje ponuda“ (mogućnost da se usvoje posebne procedure za kontrolisanje implementacije dodeljenih ugovora i podnošenje predloga za poništaj ugovora o javnoj nabavci). (3)

# JAVNO-PRIVATNO PARTNERSTVO

## STANJE

Srbija je aktivno promovisala potrebu za ulaganjima u svoju infrastrukturu i javne usluge, za čiju realizaciju se javno-privatna partnerstva (u daljem tekstu: JPP) sve više čine kao potencijalna opcija.

Uprkos činjenici da je Zakon o JPP usvojen 2011. godine i dva puta izmenjen tokom 2016. godine, njegova praktična primena se često viđala u poslednjih nekoliko godina, u vezi sa čim je primećeno da je Komisija za javno-privatno partnerstvo do danas odobrila 154<sup>1</sup> javno-privatna partnerstva.

## COVID-19

Globalno izbijanje novootkrivenog korona virusa - COVID-19 (u daljem tekstu: COVID-19) pokrenulo je niz mera koje je Srbija preduzela, među kojima je i proglašenje vanrednog stanja 16.03.2020. godine. Usvojen je širok spektar propisa koji se bave rešavanjem posledica prouzrokovanih COVID-19, od mera usmerenih na kontrolu cena osnovnih roba do povremenog ograničavanja slobodnog kretanja ljudi unutar zemlje, ali i međunarodnog tranzita.

Nesumnjivo, efekti COVID-19 uticali su na izvršenje ugovora u mnogim industrijama, a JPP nisu imuni na ovu posledicu. Globalna zdravstvena kriza pokrenula je različita pravna pitanja, kao na primer ona u vezi sa višom silom, promenjenim okolnostima i poteškoćama da se nabroje neke koje bi sve mogle uticati na ugovorne aranžmane u okviru JPP-a. Pored toga, COVID-19 je već ozbiljno uticao na potražnju u mnogim sektorima/industrijama i zbog njegovih produženih posledica tokom narednih meseci očekuje se otvaranje ozbiljnih pitanja u vezi sa sposobnošću plaćanja, osiguranjem koje utiče na troškove, izmenama ugovora o JPP, itd.

## POBOLJŠANJA

2020. godinu obeležilo je i stupanje na snagu novog Zakona o javnim nabavkama koji je u velikoj meri usklađen sa relevantnim zakonodavstvom EU, što bi trebalo da pokaže dobru poziciju u pogledu pozitivnih zakonskih izmena u Srbiji.

<sup>1</sup> Lista odobrenih projekata javno-privatnog partnerstva dostupna na internet stranici Komisije za javno-privatno partnerstvo Republike Srbije na: <http://jpp.gov.rs/koncesijevesti/spisak>

Narodna skupština Srbije usvojila je autentično tumačenje u vezi sa primenom Zakona o opštem upravnom postupku navodeći da se odredbe Zakona o opštem upravnom postupku (ZOUP) neće primenjivati na ugovore zaključene po drugim zakonima koji izričito ne kategorišu takve ugovore kao »upravne«. Tumačenje Narodne skupštine pomoglo je oslobađanju zabrinutosti zbog potencijalnih implikacija ZOUP-a u vezi sa JPP.

Što se ostalih pozitivnih napredaka tiče, 2020. godina je i godina u kojoj je još jedan veliki projekat JPP-a dostigao finansijsko zatvaranje, a to je projekat JPP-a za upravljanje otpadom u Vinči.

## PREOSTALI PROBLEMI

Postizanje napretka u nekoliko aspekata koji su navedeni u daljem tekstu bi u velikoj meri doprinelo daljem razvoju JPP-a.

U smislu zakonodavnog okvira, Zakon o JPP-u treba unaprediti. Pored Zakona o JPP-u, koji je ključni zakon koji reguliše ovu oblast, svojstveni projektu JPP-a su i način na koji se regulišu javne usluge, javna preduzeća, odredbe o javnom dugu i drugi sektorski zakoni i propisi koji nisu međusobno usklađeni, što na kraju podiže nivo pravne nesigurnosti povezane sa JPP projektom. Sve u svemu, dalje usklađivanje propisa u aspektima vezanim za JPP pozitivno će uticati na percepciju pravnog okruženja u Srbiji za ovu vrstu ulaganja.

Uzimajući u obzir činjenicu da pokretanje JPP projekta zahteva velika sredstva kao i posebna znanja za uspešno pokretanje, nabavku i isporuku, fokus treba usmeriti na razvoj metodologije vezane za pripremu JPP projekta, odobravanje predloga JPP projekta i opremanje javnog sektora sa potrebnim znanjem. Trenutno u ovom pogledu nedostaje zakonodavni okvir, a javni sektor nema dovoljno iskustva da primeni skup alata koji bi identifikovao koji predlog JPP projekta pruža najbolju „vrednost za novac“. Od presudnog je značaja da javni sektor bude u potpunosti upoznat sa preduslovima da se projekat realizuje po modelu JPP-a, zahtevima za implementaciju projekta i da izabrani tim dobije zadatak u ime javnog partnera u vrlo ranoj fazi.

Zbog nedostatka dovoljne tržišne prakse u sprovođenju projekata JPP-a u različitim sektorima, ne postoji usaglašeni opis ključnih ugovornih principa koji bi se mogli

koristiti kao polazna tačka za bilo koji projekat JPP. Pored toga, odredbe Zakona o JPP u vezi sa podnošenjem samoinicijativnog predloga od strane potencijalnog privatnog partnera stvaraju dileme i zbunjenost u pogledu nejasno definisanog obaveznog sadržaja takvog predloga i dokazanih problema u prepoznavanju i naplati troškova privatnih partnera u pripremi samoinicijativnog predloga JPP-a kada takvom privatnom partneru nije dodeljen ugovor o JPP-u.

I na kraju, vredi primetiti da će JPP uključivati rezervisanje javnog duga u većoj ili manjoj meri u zavisnosti od veli-

čine konkretnog projekta JPP-a, koji trenutno nije pravilno obrađen u srpskom zakonodavstvu o budžetu i javnom dugu. Uvažavajući dugoročnu prirodu i finansijske implikacije JPP-a (na koji god način da bude strukturiran), trebalo bi razmotriti dalje preciznije zakonodavno prilagođavanje kako bi se osiguralo pravilno finansijsko planiranje na strani javnog partnera. Ovo je od presudnog značaja za uspostavljanje pojma o izvodljivosti za bilo koji JPP projekat i pružanje komfora bilo kom potencijalnom privatnom partneru, kao i stranim finansijerima koji žele da učestvuju u isporuci JPP projekta koji će se retko sprovesti bez velikog spoljnog finansiranja.

## PREPORUKE SAVETA

Sistemske i organizacione promene u upravljanju kapitalnim investicijama su neophodne da bi se osigurala efikasna primena javnih investicija, bez obzira na model obezbeđenja odnosno pružanja. Ovo pitanje je prepoznato i određeni napori su uloženi od strane Ministarstva finansija, iako je došlo do kašnjenja u implementaciji. Kroz način njihovog strukturiranja, JPP-ovi bi mogli rešiti brojna pitanja, uključujući efikasnije pružanje javnih usluga i veći nivo transparentnosti u procesu nabavke.

Posebno:

- Bolja koordinacija između institucija koje se bave JPP-om (bolja koordinacija i racionalizirana saradnja svih relevantnih JPP institucija sa predlagачima projekata na svim nivoima vlasti). (3)
- Institucionalna podrška malim lokalnim autonomijama u potrazi za projektima JPP-a manjeg obima i vrednosti kojim autonomijama nedostaju sredstva za angažovanje multidisciplinarnih stručnjaka. (3)
- Izbegavanje prakse da se iste Međunarodne finansijske institucije (IFI) uključe u podršku javnom partneru u pripremi JPP projekta i kasnije obezbede finansiranje projektnom društvu. (3)
- Podizanje svesti o JPP-u (kampanja za promociju JPP-a koja ilustruje njegove prednosti i potencijal, moguće uključivanje JPP-a u nastavni plan i program fakulteta radi poboljšanja korektnosti, transparentnosti i konkurencije, povećanje prosečnog broja učesnika na jednom tenderu na najmanje tri, kako bi se izbegao rizik formiranja kartela i ograničavanja konkurencije). (2)
- Podizanje svesti javnog partnera o važnosti pravilne, pravične i opravdane alokacije rizika i njegovog uklapanja u ugovor o JPP-u. (3)
- Institucionalni kapaciteti Komisije za JPP moraju se dalje unaprediti i ojačati za doslednije preglede projekata, uključujući i povećanje obima njenih nadležnosti (uključiti pripremu i praćenje projekata) i kapaciteta (da ima više ljudi sa sektorskim ekspertizama). (2)
- Promovisanje raspoloživih i zvanično odobrenih obrazaca ugovora pripremljenih u skladu sa najboljom međunarodnom praksom, ali u potpunosti u skladu sa srpskim zakonodavstvom koje se primenjuje na ugovor



o JPP-u, kao i ulaganje resursa u obuku partnera iz javnog sektora za uspešno upravljanje JPP projektom od njegovog početka do realizacije. (2)

- Izmena i dopuna pravila ZOUP-a tako da se isključi ili ograniči promenljivost njegovih odredbi koje se odnose na „upravne ugovore“ na JPP ugovore. Dalje izmene u ključnom zakonodavstvu koje će se uskladiti sa zakonodavstvom EU. I zakonski okvir mora da se izmeni kako bi se otklonili utvrđeni nedostaci u vezi sa samoinicijativnim predlogom i sledstveno, kako bi se stvorio prostor za proaktivniji pristup privatnog sektora u predlaganju JPP-a. (2)
- Treba poboljšati praktičnu primenu pravila koja su relevantna za utvrđivanje vrednosti projekta specifična za JPP i ojačati kapacitete javnog sektora tako da se u potpunosti razgraniče takvi projekti od projekata javnih nabavki. (1)
- Iskoristiti podršku Međunarodnih finansijskih institucija (IFI) za pripremu projekata i njihovo znanje o JPP-ovima. Resursi Evropske investicione banke (EIB), Evropski stručni centar za JPP (EPEC), savetodavne usluge Međunarodne finansijske korporacije (IFC) u vezi JPP-a ili Evropske banke za obnovu i razvoj (EBRD) Instrument za pripremu infrastrukturnog projekta (IPPF) mogu se koristiti za pripremu projekta. (3)
- Posvetiti dužnu pažnju nepredviđenim okolnostima odnosno događajima u budućim JPP i načinu na koji će se strane odlučiti za suočavanje sa njihovim posledicama, kao i pravilna procena ispravne raspodele rizika za takve događaje. (3)
- Izgradnja i razvoj institucionalnih kapaciteta koji bi trebalo da budu usmereni na pripremu javnog sektora za implementaciju projekta nakon potpisivanja ugovora o JPP-u. (3)

# TRGOVINA

## STANJE

Zakon o trgovini („Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 52/2019), koji zauzima centralno mesto među propisima koji uređuju promet robe i usluga, stupio je na snagu i primenjuje se od 30. jula 2019. godine. Iako je samim Zakonom o trgovini predviđeno da će podzakonski akti biti doneti u roku od 12 meseci od dana njegovog stupanja na snagu, značajniji koraci u tom pravcu nisu načinjeni, te se do daljnjeg primenjuju podzakonski akti doneti do dana stupanja na snagu Zakona o trgovini, osim odredaba koje su u suprotnosti sa njim.

Ključne novine Zakona o trgovini su:

### 1. Bolja definicija prodajnih podsticaja

Glavni oblici trgovine po sniženim cenama su konačno definisani, praćeni posebnim pravilima za svaku od njih. Ti oblici su: sezonsko sniženje, akcijska prodaja i rasprodaja. Sezonsko sniženje moguće je prirediti najviše dva puta godišnje i to tako da početak perioda sezonskog sniženja počne između 25. decembra i 10. januara, odnosno 1. i 15. jula, sa ograničenjem da svako sezonsko sniženje može trajati najviše 60 dana. Akcijska prodaja je definisana kao prodaja robe/usluge po ceni koja je niža od prethodne cene te robe/usluge i traje ne duže od 31 dan. Rasprodaja robe je definisana kao prodaja po nižoj ceni u odnosu na prethodnu cenu, i može se prirediti isključivo u slučaju prestanka poslovanja trgovca, prestanka poslovanja u određenim objektima ili prestanka prodaje određene robe, uz dodatna ograničenja u pogledu izdvajanja robe na rasprodaji i nabavke novih količina iste.

### 2. Uvođenje definicija vrsta trgovine na daljinu

Po prvi put su definisani pojmovi elektronske platforme i elektronske prodavnice, a izvršena je i podela daljinske trgovine na elektronsku trgovinu i ostalu daljinsku trgovinu. Dodatno su definisani pojedini oblici elektronske trgovine i to: webshop, elektronska platforma i drop-shipping. Webshop predstavlja osnovni oblik elektronske trgovine i označava prodaju robe i/ili usluge preko elektronske prodavnice koju trgovac obezbeđuje na svom sajtu. Elektronska platforma povezuje trgovce i potrošače, na način da je potrošač u ugovornom odnosu sa trgovcem, s tim da se pomenutim ugovornim odnosom određuje platforma preko koje se obavlja naručivanje, plaćanje i isporuka. Specifičnost vezana za drop-shipping jeste to da se roba potrošaču isporučuje direktno iz magacina proizvođača.

### 3. Zahtevi za obeležavanje

Zakon o trgovini nameće obavezu trgovca na daljinu da podatke o obaveznom označavanju učini dostupnim neposredno i trajno.

### 4. Ukidanje obaveze objavljivanja maloprodajnog formata

Zakon o trgovini ukida obavezu isticanja dosad važećeg trgovinskog formata, tako da trgovci sada mogu slobodno odlučiti da li će isticati trgovinski format. Ukoliko se odluče da ipak to urade, i dalje se primenjuju podzakonska pravila koja se odnose na takav format.

### 5. Prikrivena kupovina kao nova dozvola u nadzornom postupku

Tržišni inspektor je sada ovlašćen da vrši prikrivenu kupovinu robe/usluga, u skladu sa propisima koji se odnose na postupak nadzora, u cilju efikasnijeg otkrivanja nelegalne trgovine.

Uz donošenje novog Zakona o trgovini, usvojene u i izmene i dopune Zakona o elektronskoj trgovini („Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 52/2019).

(Zakon o trgovini i Zakon o elektronskoj trgovini su nadalje označeni kao Zakoni)

## COVID-19

Trgovina, kao i svi drugi aspekti ekonomije, pretrpeli su teške posledice zbog pandemije COVID-19. Naime, vanredno stanje u Srbiji uvedeno je 15. marta 2020. godine, posle čega je usledilo ograničenje kretanja, što je uticalo na radno vreme svih trgovaca. Dalje, zbog zatvaranja granica i obustave vazdušnog i drumskog saobraćaja, uvoz i izvoz robe imali su velikih poteškoća.

## POBOLJŠANJA

Kao što je prethodno spomenuto, pozitivni koraci su načinjeni usvajanjem Zakona. Međutim, dodatnih poboljšanja Zakona nije bilo tokom prethodne godine.

## PREOSTALI PROBLEMI

Iako sam Zakon o trgovini predviđa usvajanje seta podzakonskih akata u roku od 12 meseci od dana njegovog

stupanja na snagu, značajniji napori u tom pravcu nisu učinjeni. Stoga, podzakonski akti usvojeni do dana stupanja na snagu Zakona o trgovini će se primenjivati do daljnjeg, što stvara poteškoće u pogledu novouvedenih

odredbi Zakona o trgovini.

Što se tiče Zakona o elektronskoj trgovini, jedan broj odredbi će se primenjivati tek po prijemu Srbije u Evropsku uniju.

### PREPORUKE SAVETA

- Posvetiti pažnju podzakonskim aktima. (3)
- Potrebno je dalje usklađivanje sa propisima i standardima EU. (3)
- Pojednostavljenje uvoznih procedura. (3)

# BORBA PROTIV NEDOZVOLJENE TRGOVINE I INSPEKCIJSKI NADZOR

## STANJE

Aktivnosti državnih organa na sistemskom unapređenju kontrole nelegalne trgovine su nastavljene i u proteklom periodu, usvajanjem i implementacijom mera novog Akcionog plana za sprovođenje Nacionalnog programa za suzbijanje sive ekonomije za period od 2019-2021 godine. Dodatno, kontinuirani rad Koordinacione komisije za inspeksijski nadzor kao krovnog tela, operativni rad Jedinice za podršku Koordinacionoj komisiji na unapređenju sistema inspeksijskog nadzora i efektivnoj implementaciji Zakona o inspeksijskom nadzoru kao i Radne grupe za suzbijanje nelegalne trgovine u okviru Koordinacione komisije u kontroli određenih sektora i proizvoda rezultovao je pripremom i usvajanjem brojnih mera koje su doprinele efikasnijoj kontroli nelegalne trgovine u zemlji tokom 2019. i 2020. godine. Inspeksijski i kontrolni organi, uprkos evidentnim materijalnim i kadrovskim ograničenjima, svojim aktivnostima i angažovanjem na terenu daju veliki doprinos suzbijanju nelegalne trgovine.

## COVID-19

Usled epidemije COVID-19 i preduzetim merama ograničenja kretanja u zemlji i svetu, iz opravdanih razloga, usledilo je usporavanje implementacije mera za dalje unapređenje sistema inspeksijskog nadzora. Sa druge strane, kontrolni organi su bili pod manjim pritiskom. Međutim, ukidanje restriktivnih mera kretanja i ponovno povećanje obima trgovine vraća fokus na potrebu za efikasnom kontrolom.

Od početnog zatvaranja granica i rezultujuće konfuzije u transportu, u skladu sa novim merama Evropske komisije članice CEFTA-e su usvojile sistem „zelenih koridora“ radi ubrzanja prekogranične trgovine. U okviru „zelenih koridora“, svaka zemlja je odredila posebne granične prelaze za transport robe sa carinskim i inspeksijskim službama koje su bile na raspolaganju 24 časa dnevno. Takođe, usvojene su liste prioritetne robe za brzi prelazak preko graničnih prelaza i uveden je sistem najave dolaska kamiona sa prioritetnom robom radi pojednostavljenja svih uvozno-izvoznih procedura.

Po prethodnom planu, a ubrzo nakon proglašenja epidemije COVID-19 u zemlji, otvoren je kontakt centar za podnošenje prijavi inspekcijama. S obzirom da su tokom epidemije donete brojne mere i ograničenja, umesto planiranog

fokusa kontakt centra na mere za privredu i građane, fokus rada u ovom periodu je promenjen na mere za suzbijanje epidemije i kontrolu cena proizvoda od značaja (medicinska sredstva, hrana i sl.).

## POBOLJŠANJA

Kao što je već navedeno, u 2019. godini je usvojen novi Akcioni plan za sprovođenje Nacionalnog programa za suzbijanje sive ekonomije za period 2019-2020. U skladu sa predviđenim merama za unapređenje sistema inspeksijskog nadzora, pripremljena je Funkcionalna analiza kapaciteta republičkih inspekcija kojom je identifikovana jasna potreba za dodatnim zapošljavanjem inspektora, i na osnovu koje je 2019. godine usvojen trogodišnji Akcioni plan za zapošljavanje inspektora. Navedenim planom, predviđeno je angažovanje dodatnih 1.272 inspektora do kraja 2021. godine, pored trenutnog broja od oko 2.400 inspektora na republičkom nivou. Prošireno je korišćenje informacionog sistema E-inspektor, priključivanjem većine republičkih inspekcija u zemlji, pored prvobitne četiri. Korišćenjem navedenog IT rešenja, očekivano je ubrzanje i veća transparentnost inspeksijskih kontrola.

Saradnja između prekršajnih sudova i inspekcija je unapređena intenziviranjem međusobnih obuka i povezivanjem baza inspekcija i sudova. Dodatno, u toku je sprovođenje specijalizacije sudova za prekršajne postupke, što će doprineti efikasnijem kažnjavanju prestupa i osnažiti preventivnu ulogu inspekcija u privredi.

Korišćenjem mobilnih aplikacija za instant plaćanje roba i usluga putem IPS QR koda je omogućeno kupcima brzo i bezbedno plaćanje za kupljena dobra i na taj način pospešeno povećanje nivoa bezgotovinskog plaćanja u zemlji.

## PREOSTALI PROBLEMI

Ukazuje se da Zakon o inspeksijskom nadzoru nije u potpunosti sproveden u oblasti usklađivanja sektorskih zakona sa krovnim zakonom, iako je Vlada Republike Srbije usvojila Zaključak koji predviđa harmonizaciju 78 zakona sa Zakonom o inspeksijskom nadzoru.

Neophodno je nastaviti sa unapređenjem kadrovskih i tehničkih kapaciteta inspekcija, daljim povećanjem primanja inspektora, kreiranjem adekvatnog sistema ocenjivanja učinka i obezbeđenjem potrebne opreme.

Takođe, iako postoje unapređenja u oblasti postupanja pravosudnih organa u kažnjavanju nelegalne trgovine, imajući u vidu kompleksnost ove teme, dalja specijalizacija sudova za prekršaje u privredi bi trebala da bude nastavljena.

Uprkos usvojenom Uputstvu o izradi i izveštavanju po planovima aktivnosti (hodogramima), sistem izveštavanja o rezultatima implementacije usvojenih hodograma za kontrolu nelegalne trgovine u određenim sektorima/robe još uvek nije u potpunosti implementiran od strane Koordinacione komisije.

Po pitanju daljeg uređenja oblasti parafiskala, elektronski registar i portal sa važećim naknadama za korišćenje javnih dobara nije uveden.

Efikan sistem za skladištenje zaplenjene robe nije propisan u proteklom periodu. Posledica je ograničavanje aktivnosti inspeksijskih organa usled nedovoljnih skladišnih kapaciteta koji su im na raspolaganju. Sa druge strane, dodatni kapaciteti postoje u okviru privrednih društva i oni se uz adekvatne procedure mogu koristiti za ovu namenu.

U cilju stimulisanja povećanja transakcija u privredi, sma-

tramo da uvođenje novog sistema naplate putem onlajn fiskalnih kasa može biti od velike pomoći.

Pored navedenih problema u kontroli nelegalne trgovine, želeli bismo da istaknemo važnost efikasnih procedura za uvoz i izvoz, s obzirom da njihova kompleksnost takođe utiče na odluku privrednih subjekata na koji način će plasirati kupljenu ili proizvedenu robu. U cilju pojednostavljenja trgovinskih procedura, skrenuli bismo pažnju da se privrednici susreću sa velikim brojem poteškoća, a koje potiču delom iz procedura u zemlji, a delom od ne-carinskih barijera u inostranim zemljama. Što se tiče problema u zemlji, privredna društva se susreću sa neujednačenim tretmanom carinarnica, neujednačenom praksom kod izdavanja uverenja o poreklu robe usled različitog priznavanja inputa u proizvodnji, insistiranjem na papirnim dokumentima usled nedostatka elektronske povezanosti sistema inspeksijskih organa i carine, usporavanjem procedure izvoza/uvoza usled spore ugradnje i uklanjanja elektronskih lokatora na kamionima, nedovoljno efikasnim železničkim prevozom, komplikovanim procedurama za rečni transport robe i dr. Sa druge strane, primeri ne-carinskih barijera se odnose na nepriznavanje sertifikata o kvalitetu robe između Republike Srbije i drugih zemalja, neefikasne uvozne postupke u određenim susednim zemljama kao i neusklađene propise i standarde za transportna vozila.

## PREPORUKE SAVETA

- Nastaviti sa sprovođenjem Nacionalnog programa za suzbijanje sive ekonomije i povezanog Akcionog plana za 2019-2020. (3)
- Propisati i sprovesti brz i efikan postupak regulisanja skladištenja zaplenjene robe između javnog i privatnog sektora. (3)
- Pristupiti unapređenju uvoznih i izvoznih procedura. (3)
- U cilju povećanja efikasnosti kaznenog sistema prema nedozvoljenoj trgovini, uvesti specijalizaciju sudija za prekršaje u privredi. (2)
- Unaprediti sistem fiskalnog opterećenja za preduzeća koja posluju u Republici Srbiji izradom registra važećih naknada, u cilju dalje kontrole parafiskalnih nameta. (2)
- Uspostaviti sistem izveštavanja o merama i efektima Planova aktivnosti (hodograma) i nastaviti sa usvajanjem novog hodograma za kontrolu TNG, kao i za druge proizvode od interesa. (1)
- Uvesti onlajn fiskalne kase. (1)

# CARINE

## STANJE

Novi Carinski zakon je značajno uskladio lokalni carinski postupak sa carinskim zakonom EU, posebno za pravna lica koja su povezana sa pojednostavljenim carinskim postupkom sa procesom ovlašćenog ekonomskog operatera (»AEO«). Instrukcije su dostupne na Internet stranici Uprave carine.

Carinska tarifa se usklađuje sa nomenklaturom Evropske Unije svake godine u novembru.

Sporazumi o slobodnoj trgovini (FTA) imaju veliku uticaj za razvoj ekonomije koja omogućava pravnim licima u Srbiji da povećaju obim proizvodnje i na taj način povećaju konkurentnost na regionalnom tržištu, posebno sa članicama EU i CEFTA.

## COVID-19

Radi sprečavanja širenja epidemije COVID-19 i otklanjanja ekonomskih posledica nastalih epidemijom, Vlada Republike Srbije i poslovna zajednica su preduzele sledeće mere, koje su pod datim okolnostima obezbedile kontinuitet poslovanja:

- Uvođenje limitiranog kretanja robe i ljudi kao i zatvaranje pojedinih graničnih prelaza dovelo je do zastoja u obavljanju graničnih procedura i značajno se usporio protok komercijalnog teretnog saobraćaja. Na predlog poslovne zajednice da se omogući brže kretanje komercijalne robe preko graničnih prelaza, a saglasno sa sličnom inicijativom u ostalim CEFTA članicama u regionu, uvedeni su tzv. "zeleni koridori" za brži protok svih roba najpre sa CEFTA, a kasnije EU zemljama.
- Za "esencijalne proizvode", kao što su lekovi, medicinska oprema, hrana i sl. uveden je prioritetan protok robe što je dodatno ubrzalo uvoz. Vrsta robe koja se uvozi sa prioritetoj je usaglašena sa CEFTA i EU članicama na nivou prvih 6 cifara tarifnog broja.
- Vozilima koja prevoze prioritetnu robu omogućeno je da informacije o robi dostave pre prispeća putem SEED sistema i na taj način brže obavne carinski postupak.
- Zabranjen je izvoz određenih "esencijalnih" proizvoda i na taj način je obezbeđeno snabdevanje domaćeg tržišta.
- Naplata carinskog duga utvrđenog u postupku naknadne kontrole, kao i rokovi za podnošenje pravnih

lekova na odluke kojima je taj dug utvrđen, mirovali su u vreme važenja vanrednog stanja. Na ovaj način je privrednim subjektima omogućeno da odlože nastale finansijske obaveze, čime je dodatno olakšano otklanjanje ekonomskih efekata pandemije.

## POBOLJŠANJA

Identifikovani su sledeći pozitivni pomaci koji utiču na svakodnevno poslovanje:

- Dodatno usklađivanje sa propisima EU u oblasti svrstavanja robe.
- Potvrđivanje Sporazuma o slobodnoj trgovini zaključenog između Republike Srbije i EAEU. Stupanje na snagu Sporazuma pozitivno će uticati na pristup tržištu Ruske Federacije, Belorusije, Kazahstana, Kirgistanu i Jermenije, kao i na buduća strana ulaganja u Srbiji.
- Instrukcijama i mišljenjima Uprave carina pokrenuta je inicijativa promene prakse prema kojoj se zahteva pisani ugovor, kao i pečat stranog prodavca na komercijalnom dokumentu. Račun u elektronskom obliku je prihvaćen kao validan dokument, ali je zadržana obaveza dostavljanja kopije u papirnom obliku i praksi još uvek nije u potpunosti sprovedeno.

## PREOSTALI PROBLEMI

### Generalni komentari Saveta

- Liberalizacija carinskih povlastica za uvoz značajno utiče na postojeće poslovanje pravnih lica u smislu planiranja i donošenja budućih poslovnih odluka. Da bi se osigurao kontinuitet poslovanja postojećih pravnih lica, veoma je važno da se planirane povlastice blagovremeno i transparentno saopštavaju privredi kao i da se osigura sporazum sa pogođenom industrijom u pogledu ukidanja ili smanjenja uvoznih carina.
- Od 2015. godine ukinuta je značajna carinska olakšica za uvoz nove opreme koja se ne proizvodi u zemlji, a ima za cilj proširenje i modernizaciju postojeće proizvodnje. Smatramo da carine za opremu, propisane Zakonom o carinskoj tarifi, treba revidirati i smanjiti ili ukinuti za proizvode koji se ne proizvode u Srbiji. Uopšteno, oslobađanje od carine može biti ključni pokretač za širenje i dalje ulaganje u poslovanje.
- Strani subjekti nemaju pravo na jednostavnu registraciju i

učešće u carinskom postupku, posebno u pogledu popunjavanja carinske deklaracije. Ovo pitanje je posebno relevantno pošto se strani subjekti mogu registrovati kao obveznici PDV putem poreskog punomoćnika. Ovo ima direktan uticaj na PDV tretman, jer u praksi Poreska uprava utvrđuje pravo na odbitak ulaznog PDV, tj. oslobođanje od poreza za izvoz, prvenstveno na osnovu carinske deklaracije. Pojam sličnih prava raspolaganja robom, u kontekstu definicije uvoznika, nije jasan te ga je potrebno precizno odrediti. Takođe, potrebno je omogućiti stranim licima da učestvuju i kao izvoznici u carinskom postupku.

- Uredbom o carinskim postupcima i carinskim formalnostima propisano je da prilikom razmatranja zahteva za izdavanje obavezujuće informacije, ako je potrebno izvršiti pregled robe koja se ne može obaviti u nadležnoj carinskoj laboratoriji, Uprava carina će dobiti ponudu organizacije ili lice koje će izvršiti analize, a lice koje je podnelo zahtev dužno je da plati troškove tih analiza. Imajući u vidu da u skladu sa novim Carinskim zakonom, administrativnu taksu za analitičku službu treba platiti nadležnom organu, bilo bi prikladno da podnosilac zahteva plati samo propisani iznos administrativne takse i da trošak naknade za uslugu ovlašćene laboratorije snosi Uprava carine.
- Novim Carinskim zakonom je propisano da ekonomski operater može biti ovlašćen da koristi objedinjenu garanciju sa umanjnim iznosom za carinski dug i druge dažbine, ili da ima oslobođenje od polaganja garancije. Ovo pravo je ograničeno članom 141. Uredbe o carinskim postupcima i carinskim formalnostima, kojom je propisana limitirana mogućnost polaganja obezbeđenja sa 50% uvećanom visinom garantne svote pod definisanim uslovima.

#### Primena zakonske regulative

- Zakonom je propisano redovno dospeće carinskog duga od 8 dana, ali i mogućnost da ukupan iznos uvoznih dažbina koje se odnose na svu robu puštenu pravnom licu tokom perioda (maks. 31 dan) koji je utvrdio carinski organ, može biti obuhvaćen jednim zbirnim knjiženjem od strane carinskih organa na kraju tog perioda. Na osnovu čega bi bio izdat račun za dati period i na ovaj način bi došlo do smanjenja administrativnih grešaka prilikom realizacije većeg broja carinskih deklaracija kod većine uvoznika sa većim obimom. Primećeno je da se ova mogućnost ne primenjuje u praksi i time nije došlo do poboljšanja procesa.
- Carinski zakon isključuje pojednostavljenu mogućnost ispravljanja carinskih dokumenata u slučaju da primalac, na

osnovu provere količine zaliha robe na prijemnom doku, utvrdi neusklađenost zaliha sa količinom izraženom u carinskim dokumentima neposredno nakon prijema robe. Takvi propusti su uglavnom zbog nenamernih grešaka koje se dešavaju prilikom utovara ili isporuke robe, ali se tretiraju kao prekršaji čak i kada carinski obveznik sam izjavi propust.

- Kontrole kvaliteta su obavezne prilikom svakog uvoza robe, ne uzimajući u obzir da su za redovne uvoznike prethodni testovi kontrole kvaliteta bili bez nedostataka. Iako je bilo pokušaja da se proces reši na efikasniji način još uvek je jedna od radnji koji značajno uporačaju proces carinjenja, čak i za redovno uvezenu robu koju su pregledale strane akreditovane laboratorije.
- Uredba o carinskim postupcima i carinskim formalnostima predviđa da će se do dana uvođenja elektronskih sistema kretanje robe između privremenih skladišta vršiti primenom tranzitnog postupka. Ovim se smanjuju prava nosilaca ovlašćenja AEO I potrebno je uvesti izuzeće.
- Zakon o deviznom poslovanju propisuje da se srednji kurs dinara koji se koristi za obračun carine određuje poslednjeg dana nedelje koja prethodi nedelji u kojoj se roba carini. Shodno tome, rok za podnošenje dopunskih deklaracija je ograničen na samo 10 dana, iako bi taj rok mogao biti i do 31 dan, imajući u vidu da se roba koja se izdaje jednom uvozniku u periodu koji ne može biti duži od 31. dana, može pokriti jednokratnim upisom na račune na kraju tog perioda i može se dati mogućnost dužniku da zbirno plaća dažbine nakon perioda agregacije.
- Taksa za parkiranje na terminalima prilikom obavljanja redovne carinske kontrole, u iznosu od 1200,00 dinara, suprotna je novom Carinskom zakonu koji propisuje da carinski organi ne naplaćuju naknade za obavljanje carinskih kontrola, što bi trebalo uključivati mogućnost pristupa carinskim prostorima bez dodatnih troškova.
- Dodatno, primećena su sledeća odstupanja u praksi: I) odluke po zahtevu za izmenu carinske deklaracije donose se nakon propisanih rokova; II) nije omogućena potpuna primena člana 158 Zakona, deklaracije se i dalje prosleđuju elektronski, III) jako restriktivan pristup kada je reč o popustima i dalje se insistira na dostavljanju ugovora u pisanoj formi iako više nije nužno.
- Prilikom vršenja finansijske analize kod odlučivanja o odobravanju pojednostavljenih procedura (tzv. "Kućno

carinjenje", AEO), ne uzimaju se u obzir sve činjenice značajne za odlučivanje, već se odluka zasniva isključivo na Altmanovoj metodi, koja se bazira na finansijskom rezultatu. To može dovesti nove privredne subjekte koji u početku imaju velika ulaganja u nepovoljan položaj.

- Ne postoji objašnjenje Uprave carina na koji način se vrši obračun dažbina i utvrđuje carinska vrednost za gotove proizvode koji se iznose na teritoriju Srbije izvan zone, a koji su proizvedeni u slobodnoj zoni od materijala za koje je primenjeno oslobođenje od plaćanja carine prilikom unosa u slobodnu zonu.
- Novim carinskim propisima privremeni izvoz nije definisan kao poseban carinski postupak, što znači

da za privremeni izvoz robe (u nepromenjenom stanju) nije potrebno odobrenje carinskog organa, već da se primenjuju odredbe koje se odnose na izvoz robe. Međutim, carinski organi privremeni izvoz zahtevaju da se podnese zahtev i donese odobrenje, što nepotrebno usporava i otežava sprovođenje izvoznog postupka.

- Potrebno je propisati pojednostavljenu proceduru kojom se definiše proces korekcije carinske vrednosti prethodno uvezene/izvezene robe za duži vremenski period.

Sporazumi o slobodnoj trgovini ("FTA") se primenjuju bez većih poteškoća, ali je neophodno efikasnije izdavati i obrađivati dokumente o poreklu kao i izdavanje "BTI" dokumenta.

## PREPORUKE SAVETA

U cilju poboljšanja efikasnosti i transparentnosti carinjenja, Savet stranih investitora predlaže sledeća poboljšanja:

- Transparentno obavestiti zainteresovanu industriju o planiranoj liberalizaciji carinskih povlastica i osigurati saglasnost industrije najmanje 12 meseci pre početka preferencijala. (3)
- Predložimo sledeće izmene u vezi primene carinskih deklaracija: (1) datum izdavanja carinske fakture - preporučuje se da datum izdavanja carinske fakture bude krajnji datum carinjenja robe u slučaju pregleda robe, a ne datum prijema deklaracije; (2) omogućiti korišćenje zajedničkog obezbeđenja sa smanjenim referentnim iznosom za više carinskih postupaka, kao i oslobađanje od obaveze davanja garancije, na način propisan za postupak tranzita. (2)
- Značajan broj zakonskih odredbi zahteva dodatno preciziranje kroz podzakonske akte, kao i usklađenost sa drugim relevantnim zakonima, kao što su: (1) usklađivanje carinskog postupka sa Zakonom o PDV, u pogledu tretmana stranog pravnog lica u carinskom postupku; (2) za osnovne proizvode, smanjiti učestalost uzimanja uzoraka i prihvatiti analizu akreditovanih stranih laboratorija; (3) doneti nova Objašnjenja Uprave carina koje se odnose na postupak aktivnog oplemenjivanja i postupak u slobodnim zonama. Takođe, mišljenja Uprave carina treba da sadrže tumačenje, a ne samo citiranje propisa; (4) precizirati postupak utvrđivanja i izmene carinske vrednosti u slučaju promene cene robe; (5) donošenjem odgovarajućeg Objašnjenja Uprave carina izmeniti tumačenje da se za sprovođenje privremenog izvoza zahteva odobrenje carinskog organa, pošto je to u suprotnosti sa zakonskom regulativom ili uskladiti regulativu; (6) donošenje akta Uprave carina kojim bi bio objašnjen postupak utvrđivanja i izmene carinske vrednosti u slučaju primene transfernih cena. (3)
- Povećati efikasnost na svim nivoima uprave: rešavanje zahteva koji su u upravnom postupku; bolji on-line informacioni sistem dostupan svim stranama uključenim u carinski proces; uvođenje pojednostavljene ispravke carinskog dokumenta na osnovu ispravke količine robe koja je ocarinjena; unaprediti sistem analize rizika na osnovu kog bi se identifikovala vrsta robe i/ili uvoznik za koji se može odobriti ubrzan odnosno pojednostavljen uvozni postupak. (1)
- Uskladiti Uredbu o carinskim postupcima i carinskim formalnostima sa novim Carinskim zakonom, na način da dodatne troškove laboratorijske analize ne snosi podnosilac zahteva za izdavanje obavezujućih obaveštenja i ukinuti naknadu za korišćenje carinskih terminala. (1)



# PLATNE USLUGE

## STANJE

Tri godine nakon početka primene Zakona o platnim uslugama, 8. juna 2018. godine usvojene su izmene i dopune Zakona, koje su u primeni od 17. marta 2019. godine. Navedene izmene imaju za cilj veću transparentnost naknada koje naplaćuju pružaoci platnih usluga, bolju informisanost i veću zaštitu korisnika platnih usluga.

Zakonom su uklonjene administrativne prepreke za promenu platnog računa za korisnike platnih usluga. Uvođenjem obaveze banke da potrošaču koji ima zakonit boravak u Republici Srbiji, na njegov zahtev, omogući otvaranje i korišćenje platnog računa sa osnovnim uslugama, se stvaraju uslovi za podsticanje razvoja savremenih oblika plaćanja, kao i da se učine dostupnim platne usluge većem broju lica.

Krajem 2018. godine usvojen je set podzakonskih akata koji bliže uređuju oblast platnih usluga i platnih sistema, uključujući pitanja vezana za naknade pružalaca platnih usluga (njihovu transparentnost, način njihovog objavljivanja i dostavljanja), listu reprezentativnih usluga, pravila rada platnih sistema (uključujući sistem instant plaćanja - IPS), nadzora platnih sistema i dr.

Kako bi se podstakao rast i efikasnost bezgotovinskog plaćanja platnim karticama i zaštitili interesi korisnika ovih platnih usluga, u junu 2018. godine usvojen je Zakon o međubankarskim naknadama i posebnim pravilima poslovanja kod platnih transakcija na osnovu platnih kartica. Očekivanja regulatora su da će regulisanje ove specifične oblasti doprineti smanjenju troškova prihvatanja platnih kartica, povećanju transparentnosti i konkurentnosti na tržištu, pospešivanju savremenih oblika plaćanja, smanjivanju količine gotovog novca na tržištu i sive ekonomije.

U 2019. godini nije bilo značajnih izmena zakona koje bi uticale na prošlogodišnje preporuke Saveta.

## COVID-19

15. marta 2020. godine je uvedeno vanredno stanje kao posledica epidemije COVID-19 uzrokovane SARS-CoV2 koronavirusom. Vanredno stanje i mere protiv širenja epidemije su prouzrokovali značajnu promenu u navikama potrošača. Banke su veliki napor usmerile na obezbeđivanje uslova za adekvatno pružanje usluga klijentima na daljinu, što bi se u oblasti platnih usluga najviše odnosilo na povećani promet platnih transakcija kupovine robe i usluga

preko interneta. Na osnovu podataka NBS, broj transakcija kupovine robe i usluga preko interneta se povećao za 106% u drugom kvartalu 2020. (3.205.385 transakcija) u odnosu na isti period 2019. godine (1.559.128 transakcija). Volumen transakcija kupovine robe i usluga preko interneta se povećao za 78% u dugom kvartalu 2020. (4.103.241.900 RSD) u odnosu na isti period 2019. godine (7.300.490.184 RSD). Na osnovu podataka se može zaključiti da je bankarski sistem spremno dočekao navedene značajne promene u funkcionisanju platnog sistema.

Uredba o fiskalnim pogodnostima i direktnim davanjima privrednim subjektima u privatnom sektoru i novčanoj pomoći građanima u cilju ublažavanja ekonomskih posledica nastalih usled bolesti COVID-19 je stupila na snagu 10. aprila 2020. Uredbom su uređene fiskalne pogodnosti za pravna lica i preduzetnike kroz odlaganje plaćanje poreza i doprinosa, i direktna davanja za preduzetnike i pravna lica kroz uplatu bespovratnih novčanih sredstava iz budžeta. Radi isplate direktnih davanja, privrednom subjektu se otvarao poseban namenski račun kod banke kod koje poseduje tekući račun. Banke su na osnovu instrukcija NBS-a uspele da implementiraju otvaranje namenskih računa i pored tehničke kompleksnosti zadatka. Pored pomoći za pravna lica, obezbeđena je uplata svim punoletnim građanima Republike Srbije u vidu jednokratne novčane pomoći u iznosu od 100 evra u dinarskoj protivvrednosti.

## POBOLJŠANJA

Izmenama i dopunama Zakona o platnim uslugama smanjena je odgovornost platioca za gubitak kod izvršenja neodobrene platne transakcije ukradenim ili zloupotrebjenim platnim instrumentom sa RSD 15.000,00 na RSD 3.000,00 čime je povećana odgovornost banke. Dodatno od banaka se zahteva ulaganje u dodatne sigurnosne mere, kako bi se smanjio broj zloupotreba.

Položaj korisnika platnih usluga dalje je poboljšan propisivanjem da će u predugovornoj fazi, pored drugih informacija utvrđenih Zakonom, od banke dobiti i dokument koji sadrži spisak usluga sa liste reprezentativnih usluga i podatke o pojedinačnoj naknadi za svaku takvu uslugu. Omogućava mu se potpuni pregled ponuda na tržištu radi donošenja odluke o izboru pružaoca platne usluge, a može i da podnese zahtev za promenu platnog računa, ili prenos određenih platnih usluga, sa ili bez gašenja platnog računa otvorenog kod prethodnog pružaoca platnih usluga, brzo i jednostavno i bez nepotrebnih administrativnih zahteva

pružaoca platnih usluga. Takođe, položaj korisnika platnih usluga poboljšan je i obavezom banaka da ih obaveštavaju o naplaćenim naknadama u prethodnoj godini.

01. aprila 2019. godine je i poslednja banka u Srbiji prihvatila Sistem za instant plaćanja Narodne banke Srbije – sistem IPS NBS, upotpunivši spisak banaka učesnica u NBS IPS platnom sistemu. IPS je savremeni platni sistem koji obezbeđuje pružaocima platnih usluga izvršavanje pojedinačnih instant transfera odobrenja (instant plaćanja) 24 časa dnevno, sedam dana u nedelji, 365 dana u godini (24/7/365), tj. u bilo koje doba dana, tokom svakog dana u godini, i to skoro trenutno, odnosno u roku od svega nekoliko sekundi. Potrošači su zbog epidemije bili prinuđeni da se okrenu elektronskom i mobilnom bankarstvu, te je uvođenje IPS platnog sistema pre nastanka epidemije dodatno doprineo popularizaciji istog. 27. februara 2020. godine uvedeno je instant plaćanje QR kodom na prodajnim mestima putem „IPS Skeniraj“/„IPS Pokaži“ funkcionalnosti, koju su Banke implementirale u svoje m-banking aplikacije. Kupac može da plati korišćenjem QR koda, i to na dva načina. Jedan način je da kupac generiše na svom mobilnom telefonu QR kod, koji će zatim trgovac skenirati, a drugi da trgovac bude taj koji će generisati QR kod na svom prodajnom mestu, a kupac ga skenirati i na taj način platiti. Pored toga što ubrzava proces plaćanja, predstavlja i konkurenciju kartičnim plaćanjima, zato što omogućava trgovcu da mu novčana sredstva budu odmah dostupna na računu, bez potrebe da čeka nekoliko dana, kao kod plaćanja karticom. NBS je povoljnijom tarifnom politikom od kartičnih, stvorila uslove da troškovi prihvatanja instant plaćanja budu niži za trgovce. Time se motivišu i mali trgovci, koji danas ne prihvataju platne kartice, da na svojim pro-

dajnim mestima omoguće upotrebu ovog inovativnog načina plaćanja. Banke će u narednom periodu nastaviti da šire lepezu svoje ponude uvođenjem i rešenja za prihvatanje instant plaćanja putem mobilnih aplikacija namenjenih malim trgovcima, koje će trgovci jednostavno instalirati na svojim uređajima (mobilnom telefonu ili tabletu), i tako omogućiti potrošačima plaćanje putem NBS IPS QR koda na prodajnom mestu. Pored uvođenja IPS QR koda u malo-prodajne objekte, više privrednih subjekata je otpočelo sa izdavanjem mesečnih računa/faktura sa odštampanim IPS QR kodom. Potrošači imaju mogućnost plaćanja skeniranjem IPS QR koda, bez potrebe da unose podatke u nalog za plaćanje.

## PREOSTALI PROBLEMI

Prema podacima objavljenim od strane Narodne banke Srbije, u Registru platnih institucija se nalazi 13 privrednih društava, a samo dve institucije elektronskog novca, tako da uticaj Zakona na razvoj ovog segmenta poslovanja i dalje ne daje zadovoljavajuće rezultate. Kako su uslovi i početni i minimalni kapital za obavljanje poslova platnog sistema pooštreni, namera regulatora očigledno više nije povećanje broja „igrača“ na tržištu, već postizanje većeg stepena zaštite od opšteg poslovnog rizika.

Novim zakonskim rešenjima, od pružaoca platnih usluga se očekuje izrada niza sistemskih rešenja, kako bi se nove obaveze, koje im propisi o platnim uslugama nameću, ispunile, što dovodi do povećanja operativnih troškova.

Iako obim IPS transakcija raste, on još uvek nije značajan u odnosu na ukupan broj platnih transakcija.

## PREPORUKE SAVETA

- Osnivanje zajedničke platforme banaka za razmenu informacija u postupku promene računa i kod otvaranja i vođenja računa sa osnovnim uslugama. (3)
- Duži rokovi za implementaciju propisa koji zahtevaju sistemski rešenja (uključujući složena tehnička rešenja) kod pružalaca platnih usluga. (2)
- Izmena Zakona o međubankarskim naknadama i posebnim pravilima poslovanja kod platnih transakcija na osnovu platnih kartica na način da izdavanje kartica, kod kojih se u domaćim platnim transakcijama obrada ne obavlja u Republici Srbiji, ne bude uslovljeno prethodnim izdavanjem platne kartice za izvršavanje domaćih platnih transakcija. (2)

# PROBLEMATIČNI KREDITI

## STANJE

Tokom prošle godine učešće problematičnih kredita (u daljem tekstu: NPL) u ukupnim kreditima bankarskog sektora se smanjivalo, kako bi na kraju godine dostiglo najnižu stopu u iznosu od 4,1%.

Tome je nesumnjivo doprinelo aktivno učešće Vlade Republike Srbije i Narodne banke Srbije (u daljem tekstu: NBS) putem usvajanja Akcionih planova, ali i donošenjem izmena i dopuna: Odluke o izveštavanju banaka, Odluke o klasifikaciji bilansne aktive i vanbilansnih stavki banke, Odluke o upravljanju rizicima banke, Odluke o adekvatnosti kapitala banke, Odluke o upravljanju rizikom likvidnosti banke, Odluke o računovodstvenom otpisu bilansne aktive banke, čime je NBS, delujući kao regulatorni organ, nesporno uticala i na povećanje odgovornosti i pažnju u postupanju banaka, kao i na dobru kapitalizaciju bankarskog sektora u zemlji.

## COVID-19

Izbijanje pandemije COVID-19 uslovalo je donošenje niza ekonomskih mera koje su usvojile mnoge članice EU, sagledavajući posledice koje pandemija može proizvesti, posebno na mala i srednja poduzeća, preduzetnike i građane, koji se mogu suočiti sa nedostatkom likvidnosti i poteškoćama u blagovremenom izmirenju finansijskih i drugih obaveza. U cilju prevencije posledica krize EBA (European Banking Authorities) je 2. aprila 2020. godine donela Uputstvo EBA/GL/2020/02 ("Guidelines on legislative and non-legislative moratoria on loan repayments applied in the light of the COVID-19 crisis") kojim se uređuju uslovi za primenu moratorijuma, sa rokom važnosti do 30. juna 2020. godine, a koji rok je izmenama ovog Uputstva od 25. juna 2020. EBA/GL/2020/02 ("GUIDELINES AMENDING GUIDELINES EBA/GL/2020/02 on legislative and non-legislative moratoria on loan payments applied in the light of the COVID-19 crisis") produžen do 30. septembra ove godine.

Ubrzo po uvođenju vanrednog stanja u Republici Srbiji (15.03.2020.) uslovljenog pandemijom, donet je set podzakonskih akata od strane Vlade Republike Srbije i NBS, kojima se pored zdravstvenog aspekta, posebna pažnja poklanja i ekonomskom aspektu.

## POBOLJŠANJA

Tokom ovog perioda NBS je, između ostalog usvojila i

odluke kojima se propisuje zastoj (moratorijum) u otplati obaveza korisnika kredita, odnosno lizinga, i to:

- Odluku o privremenim merama za očuvanje stabilnosti finansijskog sektora, kao i
- Odluku o privremenim merama za davaoce lizinga u cilju očuvanja stabilnosti finansijskog Sistema
- Odluku o privremenim merama za banke radi ublažavanja posledica pandemije COVID-19 u cilju očuvanja stabilnosti finansijskog sistema, koja je na snazi od 28. jula 2020. godine, i kojom je produžen rok važenja moratorijuma do 30. septembra 2020. godine.

Moratorijumom je omogućeno da korisnik kredita ne izmiruje svoje obaveze prema poveriocu po osnovu kredita odnosno lizinga uključujući plaćanje bilo kakvih troškova, kao i plaćanje zatezne kamate na neizmireno potraživanje, da ne pokreće postupak izvršenja, prinudne naplate i sl. sve do isteka roka važenja moratorijuma, a nakon kog datuma će banke dostaviti nove planove otplate korisnicima kredita.

Sa ciljem prevencije mogućeg pogoršanja položaja korisnika kredita za određene kategorije kredita (potrošačke, gotovinske, osim dozvoljenog minusa po tekućem računu i stambenih kredita) NBS je omogućila olakšice uslova otplate za građane sa smanjenim prihodima, odnosno onim građanima koji žele duži rok otplate, i to putem:

- Odluke o dopuni Odluke o adekvatnosti kapitala, i
- Odluke o izmeni i dopuni Odluke o upravljanju rizikom koncentracije po osnovu izloženosti banke određenim vrstama proizvoda.

Ovim izmenama je omogućeno refinansiranje i to promenom datuma dospeća poslednje rate kredita na dodatnih dve godine duže u odnosu na trenutni rok dospeća za navedene kategorije kredita, pod uslovom da korisnik ima kreditnu sposobnost za određenu kategoriju proizvoda. Navedeni način refinansiranja obaveza dužnika ima direktan pozitivan uticaj na smanjivanje potencijalnih NPL-ova, s obzirom da se svi krediti, koji su predmet moratorijuma (starog i novog) ne smatraju restrukturiranim kreditima.

S obzirom na gore izneto, sumarno posmatrano, prvi talas pandemije je očito bio dobro ispraćen podzakonskim aktima Vlade Republike Srbije i NBS, a činjenica je i to, da su odluke NBS donete u prethodnom periodu, koje su banke realizovale, omogućile da finansijski sektor bude dobro kapitalizovan i time podnese vanrednu situaciju

bez velikih potresa. Međutim, situacija sa COVID-19 je i dalje u toku, i niko sa sigurnošću u ovom trenutku ne može predvideti u kom pravcu će se kretati zdravstvena situacija kako na globalnom nivou, tako i u Republici Srbiji, a time i koje će posledice imati na privredne tokove. S toga je od vitalne važnosti praćenje situacije i blagovremeno reagovanje od strane svih državnih organa i NBS, u smislu donošenja pravnih akata kojim bi se omogućila kontrola kretanja NPL-ova i njihov uticaj na bezbednost finansijskog sektora u celini, posebno imajući u vidu da ćemo odgovor na pitanje - koliko će porasti procenat NPL-a moći da dobijemo tek krajem prvog kvartala sledeće godine.

## PREOSTALI PROBLEMI

Nesporno je da zbog COVID-19 s jedne strane i preduzetih seta mera s druge strane, a pre svega mera koje se odnose

na moratorijim i garantnu šemu - nema porasta NPLa, jer nema kašnjenja u naplati, ali generalno posmatrano ima porasta troškova rezervisanja banaka, u kom smislu ima prostora za delovanje.

Prošlogodišnje izdanje "Bele knjige" na temu upravljanja NPL portfolijom je detaljno objasnilo potrebu za izmenama regulative, ali i njenog sprovođenja u praksi sa posebnim osvrtom na Zakon o sporazumnom finansijskom restrukturiranju, Zakon o izvršenju i obezbeđenju, Zakon o poreskom postupku i poreskoj administraciji, ali i na prepreke kao što je npr. ustupanja urednih kredita u privredi van bankarskog sektora. Imajući u vidu aktuelnu situaciju sa COVID-19 u ovogodišnjem izdanju se nismo bavili pitanjem NPL-a kroz prizmu navedenih propisa, ali smatramo da ipak treba posvetiti pažnju rešavanju i ovih pitanja, što je navedno niže u Preporukama.

## PREPORUKE SAVETA

Prethodne preporuke u skladu sa izdanjem Bele knjige za 2019.:

- Promovisanje vansudskog restrukturiranja dugova u praksi u skladu sa pravnim okvirom u postupku vansudskog dobrovoljnog restrukturiranja duga. (2)
- Omogućavanje prenosa NPL-ova između rezidentne banke i rezidenata na nerezidenta, bez obzira da li se radi o učesnicima u sindukatu ili ne. (2)
- Uklanjanje prepreka za prenos urednih potraživanja od pravnih lica sa banaka i na druga pravna lica, a ne samo na banke. (2)

Preporuke vezane za saniranje posledica izazvanih COVID-19:

- Nastaviti sa blagovremenim donošenjem izmena regulative. (3)
- Razmotriti mogućnosti za olakšice u klasifikaciji banaka. (3)
- Izmene Zakona o zaštiti korisnika finansijskih usluga kojima bi se omogućilo da banka može ustupiti potraživanja od fizičkog lica - korisnika finansijskih usluga drugom pravnom licu. (3)

# DEVIZNO POSLOVANJE

## STANJE

Od 28. aprila 2018. godine, kada su stupile na snagu izmene Zakona o deviznom poslovanju (»Sl. glasnik RS«, br. 62/2006, 31/2011, 119/2012, 139/2014 i 30/2018), Zakon, nije bilo značajnijih promena u oblasti propisa koji se tiču deviznog poslovanja.

Od poslednjeg izdanja Bele knjige, doneto je i izmenjeno nekoliko podzakonskih akata. Generalno posmatrano izmene su se odnosile na: otvaranje i držanje sredstava na bankovnim računima u inostranstvu, regulisanje deviznog tržišta, menjačkih poslova, itd. Drugi kvartal 2020. godine je obeležilo izbijanje pandemije COVID-19 virusa, koji je pored deviznog poslovanja imao uticaj i na sve ostale oblasti poslovanja.

Tokom 2019. godine, srpska poslovna zajednica predstavljena preko različitih domaćih i stranih privrednih udruženja (uključujući FIC) podnela je Narodnoj banci Srbije (NBS) i Ministarstvu finansija (MF) inicijativu usmerenu na liberalizaciju deviznog poslovanja u Srbiji. Iako je NBS smatrala da liberalizacija nije opravdana iz perspektive finansijske stabilnosti, izgleda da postoji spremnost NBS da razmotri (zajedno sa MF) neki vid liberalizacije u oblasti prenosa prekograničnih potraživanja/dugovanja.

## COVID-19

Izbijanje pandemije virusa COVID-19 uticalo je na obim prekograničnih transakcija, ali nije praćeno radikalnim promenama propisa u ovoj oblasti. Određene tehničke izmene propisa do kojih je došlo usmerene su uglavnom na ublažavanje administrativnih opterećenja u pogledu dostavljanja dokumentacije NBS. Ipak, mere i ograničenja u drugim oblastima prava imale su uticaja na devizno poslovanje i na aktivnosti stranih investitora u Srbiji. Tokom vanrednog stanja koje je bilo na snazi od sredine marta do početka maja 2020. godine, skoro svi državni organi (sudovi, javni beležnici, javni izvršitelji, itd.) radili su pod posebnim režimom (smanjen kapacitet, skraćeno radno vreme). Iako je vanredno stanje okončano, može se očekivati da će se sudski i upravni postupci produžiti zbog nagomilane količine posla. Tokom vanrednog stanja, NBS i institucije za javno finansiranje u Srbiji (npr. Fond za razvoj) proglasile su moratorijum na otplatu zajma i finansijskog lizinga za domaće učesnike na tržištu, a moratorijum je završen krajem juna.

## POBOLJŠANJA

U protekloj godini nije bilo suštinskih izmena Zakona i/ili podzakonskih akata, te u tom smislu nisu ostvareni značajni pozitivni pomaci u ovoj oblasti. Razvoj je u velikoj meri usporen usled izbijanja pandemije virusa COVID-19 u 2020. godini.

## PREOSTALI PROBLEMI

Uprkos delimičnoj liberalizaciji u oblasti deviznog poslovanja, važeće zakonodavstvo je i dalje restriktivno u cilju zaštite i očuvanja makroekonomske stabilnosti.

Smatramo da je potrebno da se tekst Zakona i tumačenje u praksi prilagode pristupu da se zabranjeni poslovi izričito propisuju kao takvi, dok bi sve ostale aktivnosti trebalo smatrati slobodnim. Taj princip je već postavljen članovima 3 (1) i 10 (1) Zakona, međutim, usled zakonodavne tehnike kojom se u ostalim delovima Zakona propisuje koje transakcije rezidenti i nerezidenti mogu sprovoditi, preovlađuje tumačenje u praksi da sve ostale neregulisane aktivnosti nisu u skladu sa Zakonom. Pravni promet i tržište kontinuirano evoluiraju, i nije moguća niti celishodna zakonodavna tehnika kojom se taksativno nabrajaju dozvoljeni poslovi, a ostali drže za nedozvoljene. Takav višegodišnji pristup rezultira situacijama u praksi da se određeni poslovi, za koje ne deluje da postoji namera zakonodavca da ih isključi, ne mogu sprovesti usled nedostatka normi o istim. Uz to, primetno je da u određenim pitanjima nadležni organi svojim tumačenjima sužavaju domen primene pojedinih pravila i time ograničavaju delovanje učesnika u oblasti deviznog poslovanja.

Ukoliko se ipak zadržava lista dozvoljenih transakcija, smatramo da je potrebno da se ista proširi gde god se to ukaže opravdanim i izvodljivim, a naročito kada je reč o grupama povezanih lica, koje teže da pojednostave finansijske odnose u okviru grupe. Stoga, problem liberalizacije stranih kreditnih i depozitnih poslova ostaje, kako bi se omogućilo pružanje sofisticiranijih bankarskih usluga, kao što su „cash management“, „cash pooling“ i slični paketi.

Praktična prepreka u sprovođenju prekograničnih kreditnih transakcija proizilazi iz postupka prethodnog izveštavanja NBS, što je preduslov za korišćenje sredstava od strane rezidentnih privrednih društava. S obzirom na čisto statističku svrhu izveštavanja, neophodno je pojednostavljenje navedenog postupka, npr. uvođenjem obaveze

naknadnog zbirnog izveštavanja putem e-mail-a, sa smanjenim obimom dokumentacije ili slično.

Ističemo da pitanja prenosa, plaćanja i naplate potraživanja po tekućim i kapitalnim poslovima nisu adekvatno regulirana, budući da samo član 33 postavlja pravilo za sve vrste dozvoljenih tekućih i kapitalnih poslova, ali samo u prenosima između dva nerezidenta. Članovi 7 i 20, regulišu prenose kod "realizovanog" spoljnotrgovinskog prometa i kreditnih poslova, dok slična pravila nedostaju za sve druge vrste poslova – npr. za potraživanja iz direktnih investicija, iz garancijskih poslova, poslova sa nepokretnostima, itd. Sam pojam realizovanog spoljnotrgovinskog prometa nije jasan, i ostavlja upitnim mogućnost prenosa po članu 7 kada se radi o potraživanju za povraćaj avansa pre izvršenja posla. Takođe, odredbe o potrebi pribavljanja saglasnosti Vlade za pojedine poslove, naročito u članu 7, 20 i 33 treba preispitati jer se čine nepotrebno široke i ograničavajuće, posebno kada se radi o ustupanju potraživanja nerezidenta. Dodatno, pojam „društvo sa državnim kapitalom“ koji se koristi u pomenutim članovima nije definisan i nije jasan i trebalo bi ga definisati i precizirati tako da ne obuhvati društva sa indirektnim državnim kapitalom ili manjinskim državnim kapitalom (u kojim slučajevima se čini neprihvatljivim pribavljanje saglasnosti Vlade).

Uz to, u vezi sa članom 6 Zakona i relevantnim podzakonskim aktima ostaje i dalje potreba da se oslobode preograničena prebijanja uzajamnih potraživanja i dugovanja, u skladu sa opštim pravilima ugovornog prava. Trenutna pravila prebijanja su postavljena samo za određene vrste poslova, dok za druge poslove (npr. poslovi sa nepokretnostima) ostaje praznina i u praksi tumačenje da su isti nedozvoljeni. Takođe, izražena je potreba u praksi da se liberalizuju depozitni poslovi rezidenata u inostranstvu, naročito za kompanije koje su predmet projektnog finansiranja od strane stranih banaka i međunarodnih finansijskih institucija.

Nadalje, podzakonska regulativa koja se odnosi na obavljanje platnog prometa sa inostranstvom u delu realizacije novčanog priliva iz inostranstva ne dozvoljava u potpunosti automatizaciju platnog prometa sa inostranstvom. Da bi rezident ostvario novčani priliv iz inostranstva, neophodno je da prethodno dostavi banci podatke za statistiku o osnovu naplate, a u određenim slučajevima i dokumentaciju za pravdanje osnova naplate, u pokušaju liberalizacije, NBS je izuzela iz primene navedene procedure određene vrste priliva po jednom osnovu u iznosu do hiljadu evra.

Izmenama člana 23 Zakona i donošenjem odgovarajućeg podzakonskog akta 2018. godine, Zakon je predvideo mogućnost davanja finansijskih kredita rezidenta – pravnog lica nerezidentima kao i davanje jemstava i sredstava obezbeđenja od strane rezidenta – pravnog lica za obaveze nerezidenta iz kreditnog posla dva nerezidenta, za određene kategorije nerezidenata (ukoliko su iz zemalja članica EU ili je nerezident dužnik u većinskom vlasništvu rezidenta). Ovim izmenama javile su se određene nedoumice u pogledu namere zakonodavca. Naime, nije jasno zašto je namera zakonodavca bila ograničena samo na mogućnost davanja jemstva odnosno sredstva obezbeđenja od strane rezidenta samo za kreditne poslove između nerezidenata, a ne i garancijske poslove u smislu člana 26 Zakona u pogledu koga je dalja liberalizacija Zakona takođe neophodna.

Dodatno, način davanja sredstava obezbeđenja u skladu sa članom 23 Zakona u praksi se sprovodi tako što u slučaju odobravanja kredita nerezidentu od strane rezidentne banke ili izdavanja garancije nerezidentnoj banci, po nalogu nerezidenta (a po osnovu kreditnog posla između dva nerezidenta), banke - rezidenti su obavezni da od nerezidenta - dužnika odnosno nerezidenta - nalagodavca pribave sredstva obezbeđenja naplate, koja su često kvalitativno lošija u odnosu na ona koje bi rezidentne banke mogle pribaviti od rezidenta/vlasnika konkretnog nerezidenta, koji ima nesumnjiv pravni interes da za posao njegove ćerke kompanije položi sredstva obezbeđenja.

Stoga bi sledeće izmene Zakona morale sadržati liberalizaciju ovog člana u smislu omogućavanja rezidentnim bankama uzimanje obezbeđenja od rezidenta/vlasnika nerezidenta po osnovu garancijskih poslova između dva nerezidenta.

Takođe, rezidentna banka finansira nerezidenta u inostranstvu za koji je obavezna po Zakonu da od nerezidenta pribavi odgovarajući kolateral. U skladu sa Odlukom o uslovima pod kojima i načinu na koji rezidenti mogu odobravati finansijske zajmove nerezidentima i davati jemstva i druga sredstva obezbeđenja po kreditnim poslovima sa inostranstvom i kreditnim poslovima između nerezidenata, rezident/vlasnik nerezidenta u ovom slučaju ne može dati bilo kakav kolateral, jer Zakon omogućava kolateralizaciju od strane rezidenta samo ukoliko se radi o kreditnom poslu između dva nerezidenta, ali ne i u slučaju kreditiranja nerezidenta

od strane rezidentne banke. Na ovaj način su rezidentne banke stavljene u nepovoljniji položaj kod kreditiranja nerezidenta u odnosu na nerezidentne banke koje kreditiraju nerezidenta.

Dodatno, u skladu sa članom 23 Zakona i relevantnim podzakonskim aktom NBS, liberalizovani su uslovi odobravanja finansijskih zajmova samo za nerezidente – dužnike iz država članica EU. Međutim, ograničenje po kom rezidenti mogu da odobre finansijski zajam isključivo nerezidentu koji je u većinskom vlasništvu rezidenta se i dalje primenjuje na nerezidente izvan države članice EU. Nejasno je kako će ova izmena uticati na entitete poput međunarodnih finansijskih organizacija čije formalno sedište nije ni u EU ni izvan EU. Zatim, diskreciono ovlašćenje NBS da ograniči pojedinačnim rezidentima da daju jemstva i druga obezbeđenja po kreditnim poslovima sa inostranstvom ili odobre kredit nerezidentima stvara značajnu pravnu nesigurnost. Sama procedura ograničenja i trenutak u kom NBS ima pravo da donese rešenje o ograničenju nisu dalje definisani. Nadalje, širok opseg ovakvog ovlašćenja NBS primenjuje se ne samo na zajmove ka inostranstvu i jemstva/obezbeđenja koje rezidenti daju po kreditima u inostranstvu, već i na jemstva/obezbeđenja koja rezidenti pružaju po kreditnim poslovima koje rezidenti uzimaju iz inostranstva (za koje je ovim pooštren pravni režim). Napredak predstavlja stav NBS da i banke sa sedištem u Velikoj Britaniji imaju status banaka iz EU sve dok se formalnopravno ne završi tranzicioni period izlaska Velike Britanije iz EU, u svakom slučaju do kraja 2020. godine. I nakon 2020. godine, NBS će svoj

stav prema bankama sa sedištem u Velikoj Britaniji usaglasiti sa stavom zemalja članica EU i sa eventualnim bilateralnim dokumentima koji su ili će biti na snazi između Srbije i Velike Britanije.

Konačno, članom 32 Zakona omogućeno je pravnim licima i preduzetnicima obavljanje platnog prometa sa inostranstvom posredstvom platne institucije i javnog poštanskog operatora. Međutim, Zakon o obavljanju plaćanja pravnih lica, preduzetnika i fizičkih lica koja ne obavljaju delatnost („Sl. Glasnik RS“ br. 68/2015) istovremeno propisuje obavezu za pravna lica i preduzetnike da platne transakcije vrše preko tekućeg računa otvorenog kod banke, odnosno Uprave za trezor (na osnovu čega se može indirektno zaključiti da platne institucije i javni poštanski operator nisu ovlašćeni za obavljanje platnog prometa za inostranstvom). Iz tog razloga, neophodno je usklađivanje navedenog zakona i zakona koji reguliše platne usluge sa izmenama Zakona kako bi se u potpunosti omogućilo pravnim licima i preduzetnicima da obavljaju platni promet sa inostranstvom preko platne institucije i javnog poštanskog operatora.

Stoga, pravac politike u oblasti deviznog poslovanja trebalo bi da bude usmeren na dalju liberalizaciju tekućih i kapitalnih poslova u cilju usklađivanja važećeg srpskog zakonodavstva sa regulativom EU i sa međunarodnim standardima u ovoj oblasti. Trebalo bi takođe osigurati da primena i tumačenje propisa od strane nadležnih organa isprate adekvatno usvojene izmene.

## PREPORUKE SAVETA

- Prilagoditi tekst Zakona i tumačenje u praksi tako da se zabranjeni poslovi izričito propisuju kao takvi, dok se sve ostale aktivnosti smatraju slobodnim. (3)
- Preći na naknadno izveštavanje o prekograničnim kreditnim transakcijama. (3)
- Omogućiti bolju javnu dostupnost mišljenja državnih organa nadležnih za oblast deviznog poslovanja, a posebno NBS, zbog konzistentnosti u primeni propisa od strane svih učesnika (npr. uvesti objavu zvaničnih mišljenja na website-u regulatora, uvesti sekciju odgovori na pitanja na website-u, objavu na website-u pitanja i odgovora sa savetovanja sa poslovnim bankama na kojima učestvuju predstavnici regulatora i sl). (3)
- Razmotriti širok opseg ovlašćenja NBS da ograniči rezidenta da da jemstvo ili obezbeđenje po kreditnim poslovima sa inostranstvom, a naročito u vezi sa redovnim kreditnim poslovima sa inostranstvom i detaljnije

regulisati taj postupak kako je predviđeno podzakonskim aktom NBS-a koji je prošle godine usvojen paralelno sa izmenama Zakona na osnovu izmenjenog člana 23. (2)

- Pojednostaviti pravila iz člana 6 Zakona (i relevantnih podzakonskih akata) o prebijanju potraživanja za sve vrste tekućih i kapitalnih poslova i dozvoliti udruživanje novčanih sredstava odnosno salda na računima („cash-pooling“), između povezanih lica. (2)
- Članove 7, 20 i 33 Zakona preispitati tako da se pitanja prenosa, plaćanja i naplate potraživanja i dugovanja reše adekvatno za sve vrste tekućih i kapitalnih poslova. (3)
- Omogućiti priliv iz inostranstva bez prethodnog obaveštavanja banke kako je sada predviđeno podzakonskim aktima kojima se reguliše platni promet sa inostranstvom, uz uslov (ukoliko je to neophodno) da se takvo obaveštavanje vrši naknadno i elektronski u određenim vremenskim intervalima, po mogućstvu ne preko poslovne banke već direktno od strane privrednog subjekta (npr. mesečno, kvartalno, itd). Za fizička lica omogućiti automatski raspored svih priliva iz inostranstva, odnosno bez izuzetaka u pogledu obaveštavanja banke o određenim osnovima priliva. (3)
- Dalja liberalizacija depozitnih poslova iz člana 27 Zakona rezidenata u inostranstvu, naročito za kompanije koje su predmet projektnog finansiranja od strane stranih banaka i međunarodnih finansijskih institucija. (1)
- Dalje ublažavanje administrativnih zahteva (npr. dostavljanje dokumentacije putem e-mail-a umesto u papiru) usled prepreka koje stvara pandemija virusa COVID-19. (3)



# SPREČAVANJE PRANJA NOVCA I FINANSIRANJA TERORIZMA

## STANJE

Krajem 2019. godine izvršene su izmene i dopune Zakona o sprečavanju pranja novca i finansiranja terorizma iz 2017. godine („Službeni glasnik Republike Srbije“ broj 91/2019, u daljem tekstu: novi Zakon) pre svega radi dalje implementacije međunarodnih standarda utvrđenih Direktivom (EU) 2018/843 Evropskog parlamenta i Saveta od 30.5.2018. godine (tzv. Peta Direktiva), ali imajući u vidu da je Srbija u junu 2018. godine brisana sa tzv. sive liste FATF, pa je bilo neophodno dalje usklađivanje sa međunarodnim standardima u ovoj oblasti.

Zakon je stupio na snagu 1.1.2020. godine, s tim što se odredbe člana 34 primenjuju od 1.1.2021. godine, a odredbe člana 56 od 1.6.2020. godine. Zakonom je predviđeno da će podzakonski akti biti doneti u roku od četiri meseca od dana stupanja na snagu novog Zakona dok su obveznici dužni da usklade interna akta do 1.5.2020. godine uz obavezu pribavljanja licence za svoja ovlašćena lica i zamenike od 1.1.2021. godine.

Novi Zakon ne donosi previše novina (bar ne u poređenju sa ranije važećim zakonom), ali su izvršene određene izmene od kojih skrećemo pažnju na sledeće: izmena definicije pranja novca (dodat element inostranosti), promene definicije pojmova (transakcija, korespondentski odnos, virtualne valute, igre na sreću, finansijska grupa itd); dodat je novi obveznik (lice koje se bavi poštanskim saobraćajem) kao i proširene situacije u kojima se javni beležnici smatraju obveznicima; precizirane su odredbe u vezi sa elektronskim transferom novca, te propisani niži limiti za primenu izuzetka; usklađen je postupak identifikacije elektronskim dokumentom kao i elektronskim potpisom; precizirano da se obveznik ne oslobađa obaveze utvrđivanja stvarnog vlasnika ukoliko je podatak o vlasniku utvrdio uvidom u Centralni registar stvarnih vlasnika; propisana obaveza obveznika da radnje i mere za sprečavanje i otkrivanje pranja novca i finansiranja terorizma primenjuju u svim poslovnim jedinicama i podređenim društvima pravnog lica, bez obzira na mesto poslovanja; uvedena obaveza posedovanja licence za ovlašćeno lice i njegovog zamenika; propisana obaveza NBS da počev od 1.6.2020. godine vodi jedinstveni registar sefova i jedinstveni registar korisnika novčanih dozvola, itd.

Promenjen je nadzorni organ za revizore - Komisija za hartije od vrednosti dok će NBS imati dodatna ovlašćenja za izrica-

nje mere i/ili kazne ovlašćenom licu i njegovom zameniku.

Državni organi su u skladu sa svojom obavezom donošenja podzakonskih propisa već doneli određene akte od kojih izdvajamo donošenje novog pravilnika o metodologiji za izvršavanje poslova u skladu sa novim Zakonom, pravilnika o stručnom ispitu za izdavanje licence za obavljanje poslova ovlašćenog lica, smernice za procenu rizika koje su donele Komisija za hartije od vrednosti i Uprava za igre na sreću, smernice za procenu rizika kod pravnih lica koja se bave pružanjem računovodstvenih usluga i faktoring društava kao i odluku o uslovima i načinu utvrđivanja i provere identiteta fizičkog lica korišćenjem sredstava elektronske komunikacije koju je donela NBS.

## COVID-19

N/A

## POBOLJŠANJA

Nadležni organi su bili vrlo aktivni na polju donošenja kako novog Zakona tako i svih neophodnih propisa, pri čemu su u određenoj meri uzimali u obzir i komentare koji su na raniji predlog zakona davali obveznici i zainteresovana javnost.

Novi Zakon, ali i ostali doneti propisi, su gotovo u potpunosti usaglašeni sa relevantnim direktivama EU i međunarodnim standardima i konvencijama u ovoj oblasti, što je od posebnog značaja za strane investitore.

Savet stranih investitora podržava inicijativu da se nastavi sa unapređenjem zakonskog okvira, ali i sa intenzivnim praćenjem primene svih donetih propisa kao i sa saradnjom sa svim nadležnim državnim organima uz nadu da će i ova nova zakonska rešenja doneti preko potrebnu pravnu sigurnost, uzimajući u obzir specifičnosti pravnog okvira.

## PREOSTALI PROBLEMI

Iako je novi Zakon (ponovo) usvojen praktično bez javne rasprave, Savet stranih investitora naglašava da je neophodno da se ostvari dobra saradnja između svih nadležnih držanih organa i investitora, kompanija, strukovnih udruženja i poslovnih organizacija, kako bi primena novog Zakona bila uspešna.

Primena Zakona, pre svega, zavisi od aktivnosti Uprave i ostalih nadležnih organa (NBS, itd). Standardi i pravila ustanovljeni u zemljama EU u velikoj meri su prihvaćeni i inkorporirani u novi tekst Zakona i sledeći korak bi bio pronalaženje mehanizama za njihovu primenu u saradnji sa privrednicima.

Problemi koji preostaju jesu postojanje nekoliko nadzornih organa sa neretko različitim stavovima u smislu primene propisa, nepreciznost pojedinih zakonskih rešenja, zakonska rešenja koja su često i stroža od zahteva relevantnih stranih i EU propisa, ali i od propisa zemalja u okruženju – kao na primer obavezno licenciranje ovlašćenih lica

i njihovih zamenika (što dodatno opterećuje privrednike naročito imajući u vidu da je predviđeno postojanje različitih licenci zavisno od vrste obveznika) i obaveza pribavljanja izvoda iz registra za sve kompanije u vlasničkom lancu klijenta (odnosno nemogućnost utvrđivanja stvarnog vlasnika putem drugih izvora), česti i nejasni zahtevi nadzornih organa za dodatnim informacijama na koje obveznici troše značajno vreme i ljudske resurse, kao i tendenciju da se nadzorni organi ne bave suštinskim pitanjima važnim za sprečavanje pranja novca i finansiranja terorizma već kažnjavanjem obveznika za pojedine formalne propuste (kojih potencijalno ima sve više imajući u vidu sve veći broj propisa i njihovu čestu izmenu).

### PREPORUKE SAVETA

- Razviti sistem koji bi omogućio bolju saradnju Uprave, ostalih nadzornih organa i obveznika, sa ciljem boljeg sprovođenja propisa sa akcentom sprečavanje pranja novca i finansiranje terorizma, a ne na opterećivanje obveznika brojnim formalnostima kroz npr. uspostavljanje radne grupe, koja bi se redovno sastajala kako bi pratila primenu propisa uz učešće predstavnika nadležnih organa. (3)
- Napraviti analizu novih izmena propisa u ovoj oblasti i predložiti sastanak sa Vladom RS radi unapređenja zakonskog okvira. (2)
- Usvojiti inicijative strukovnih udruženja za izuzimanje određenih poslovnih odnosa iz obaveza propisanih Zakonom (npr. riziko osiguranje). (2)
- Nastaviti sa organizovanjem adekvatnih seminara i radionica u cilju sprovođenja odgovarajućih obuka za lica na koje se Zakon primenjuje, sa ciljem povećanja efikasnosti njegove primene. (1)

# ZAKON O CENTRALNOJ EVIDENCIJI STVARNIH VLASNIKA

## STANJE

Zakon o Centralnoj evidenciji stvarnih vlasnika („Službeni glasnik Republike Srbije”, br. 41/2018 i 91/2019, u daljem tekstu: Zakon) stupio je na snagu 8. juna 2018. godine.

U vezi sa Zakonom doneta su dva podzakonska akta koja bliže uređuju njegovu materiju, i to Pravilnik o sadržini Centralne evidencije stvarnih vlasnika radi sprovođenja evidentiranja stvarnih vlasnika registrovanog subjekta i Pravilnik o načinu i uslovima elektronske razmene podataka između Agencije za privredne registre (u daljem tekstu: APR), državnih organa i Narodne banke Srbije radi sprovođenja evidentiranja stvarnih vlasnika. Oba pravilnika počela su da se primenjuju 15. decembra 2018. godine.

Centralna evidencija predstavlja javnu, jedinstvenu, elektronsku i centralnu bazu podataka o fizičkim licima koja su stvarni vlasnici u pravnom licu ili drugom subjektu koji se registruje u Republici Srbiji (u daljem tekstu: Registrovani subjekt). Centralna evidencija je uspostavljena 31. decembra 2018. godine.

Zakon se primenjuje na sledeće Registrovane subjekte: (i) privredna društva, osim javnih akcionarskih društava; (ii) zadruge; (iii) ogranke stranih privrednih društava; (iv) poslovna udruženja i udruženja, osim političkih stranaka, sindikata, sportskih organizacija i udruženja, crkava i verskih zajednica (v) fondacije i zadužbine; (vi) ustanove i (vi) predstavništva stranih privrednih društava, udruženja, fondacija i zadužbina.

Poslednjim izmenama i dopunama Zakona koje su stupile na snagu 1. januara 2020. godine propisano je da nadzor nad evidentiranjem, tačnošću i ažuriranjem evidentiranih podataka i čuvanjem podataka i dokumenata vrše APR, Narodna banka Srbije, nadležni državni organi - Poreska uprava, Uprava za sprečavanje pranja novca, tržišna inspekcija, kao i da u slučaju utvrđivanja nepravilnosti mogu pokrenuti prekršajni postupak protiv Registrovanog subjekta i odgovornog lica u Registrovanom subjektu - pravnom licu. Nadzor nad primenom Zakona i nadzor nad radom APR-a u vezi sa Centralnom evidencijom vrši ministarstvo nadležno za poslove privrede.

Ovim izmena i dopunama rok za evidentiranje stvarnih vlasnika Registrovanih subjekata u Srbiji produžen je do 31. januara 2020. godine.

Nacrt zakona o izmenama i dopunama Zakona koji se nalazi u pripremi nastoji da proširi pojam ovlašćenog lica, tako da se pored lica koje je ovlašćeno za zastupanje u Registrovanom subjektu ovlašćenim licem smatra i osnivač u postupku osnivanja Registrovanog subjekta elektronskim putem. Nacrt odgovorno lice u Registrovanom subjektu definiše kao ovlašćeno lice određeno na napred navedeni način.

Takođe, Nacrt zakona o izmenama i dopunama Zakona predviđa novi prekršaj u slučaju osnivanja Registrovanog subjekta elektronskim putem.

## COVID-19

Vanredno stanje u Republici Srbiji izazvano pandemijom bolesti COVID-19 uvedeno je 15. marta 2020. godine Odlukom o uvođenju vanrednog stanja („Službeni glasnik Republike Srbije”, br. 29/2020).

Imajući u vidu obavezu ličnog preuzimanja kvalifikovanog sertifikata za elektronski potpis (u daljem tekstu: Sertifikat) od strane lica ovlašćenog za zastupanje, na one Registrovane subjekte kod kojih je obaveza evidentiranja ili izmene podataka o stvarnom vlasniku nastala tokom vanrednog stanja, a čija su lica ovlašćena za zastupanje strani državljani koji su se tokom pandemije zatekli van granica naše zemlje, vanredno stanje izazvano pandemijom bolesti COVID-19 imalo je negativan uticaj.

## POBOLJŠANJA

Nije bilo poboljšanja Zakona tokom prethodne godine.

## PREOSTALI PROBLEMI

Kada je osnov evidentiranja osnivanje Registrovanog subjekta, potrebno je izvršiti evidentiranje podataka u Centralnoj evidenciji uz upotrebu Sertifikata lica ovlašćenog za zastupanje u Registrovanom subjektu, najkasnije u roku od 15 dana od osnivanja Registrovanog subjekta. Ovo znači da je u slučajevima kada je lice ovlašćeno za zastupanje strani državljanin, koje nema prebivalište na teritoriji Srbije, potreban njegov dolazak u Srbiju, budući da se preuzimanje Sertifikata od ovlašćenog tela za izdavanje kvalifikovanih sertifikata za elektronski potpis vrši isključivo uz lično prisustvo lica ovlašćenog za zastupanje, što za potencijalne investitore može biti dodatni logistički izazov.

Dodatno, poslednji preostali problem predstavljaju stroge sankcije propisane za nepostupanje po odredbama

Zakona, koje su potpuno nesrazmerne radnji i posledicama radnje koja se sankcioniše.

### PREPORUKE SAVETA

- Potrebno je izvršiti znatne izmene postupka registracije neophodnih podataka upotrebom Sertifikata u Centralnom registru. (3)
- Potrebno je ublažiti sankcije predviđene Zakonom. (3)

# ZAKON O ZAŠTITI PODATAKA O LIČNOSTI

## STANJE

13.11.2018. godine Skupština Republike Srbije donela je novi Zakon o zaštiti podataka o ličnosti (Službeni glasnik RS br. 87/2018, u daljem tekstu novi Zakon). Novi Zakon je stupio na snagu 21.11.2018. godine i sa početkom primene u roku od devet meseci od dana stupanja na snagu, tj. od 21.08.2019. godine. Novi Zakon predstavlja prevod Opšte uredbe o zaštiti podataka o ličnosti 2016/679 (GDPR) bez uvodnih odredaba i sa manjim specifičnostima koje odražavaju karakteristike pravnog sistema Republike Srbije. Iako je novi Zakon ocenjen kao robustan dokument koji ne uzima u obzir specifičnosti pravnog sistema Srbije, Savet stranih investitora smatra da može da posluži kao solidna osnova za promociju evropskih vrednosti u Srbiji.

Pravna rešenja u novom Zakonu razjašnjavaju nejasnoće koje su postojale u prethodnom Zakonu o zaštiti podataka o ličnosti. Zahtev da se pristanak na obradu podataka o ličnosti mora dati u pisanoj formi, što je činilo nemogućim da se pristanak da na internet stranici, je promenjen. U skladu sa novim Zakonom, pristanak je definisan kao bilo kakva dobrovoljna, konkretna, informisana i nedvosmislena izjava volje lica čiji se podaci obrađuju, kojom on ili ona, izjavom ili jasnom potvrdnom radnjom, daje pristanak na obradu podataka o ličnosti koji se odnose na njega ili nju. Ova odredba omogućava zakonitu obradu podataka o ličnosti na internet stranicama.

Novi zakon predviđa dodatne pravne osnove za obradu podataka o ličnosti, kao što je legitimni interes rukovaoca ili trećeg lica. Ovaj pravni institut obuhvata situacije u kojima nijedan poseban zakon ne pruža osnov za obradu i kada nema legitimnih razloga da se od rukovaoca podataka zahteva da dobije pristanak od lica čiji se podaci obrađuju. Međutim, ono što nedostaje je autentično tumačenje zakonodavca o tome šta se može smatrati legitimnim interesom, posebno zato što uvodne odredbe GDPR-a, u kojima se objašnjava ovaj pravni osnov za obradu podataka, nisu unete u novi Zakon.

Licima čiji se podaci obrađuju su priznata nova prava, kao što su pravo na prenosivost podataka i pravo na prigovor, dok su slučajevi u kojima se može ostvariti pravo na brisanje (pravo na zaborav) prošireni. Novi Zakon uvodi nove obaveze rukovaocu u cilju zaštite podataka o ličnosti, kao što je obaveza da se poštuje princip ugrađene ili podrazumevane zaštite podataka i obaveza sprovođenja, u određenim situacijama, procene uticaja na zaštitu podataka, a u određeni-

nim situacijama i obaveza za rukovaoca i obrađivače podataka da imenuju ovlašćeno lice za zaštitu podataka. Pored rukovaoca, i obrađivači su odgovorni za sprovođenje organizacionih i tehničkih mera za zaštitu podataka o ličnosti.

Pravni režim koji se odnosi na prenos podataka o ličnosti je sada liberalniji. Podaci o ličnosti mogu se preneti u države koje nisu ratifikovale Konvenciju Saveta Evrope o zaštiti lica u odnosu na automatsku obradu ličnih podataka i u države za koje Evropska unija smatra da pružaju primeren nivo zaštite podataka o ličnosti (treće zemlje) na osnovu ugovornih klauzula odobrenih od strane Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti (Poverenik). Novi pravni osnovi za prenos podataka o ličnosti u treće zemlje jesu kodeksi postupanja i potvrde koje izdaju sertifikaciona tela. Dodatno, podaci o ličnosti se mogu preneti privrednim društvima koja su deo multinacionalnih kompanija i koja imaju registrovana sedišta na teritoriji trećih zemalja, na osnovu obavezujućih korporativnih pravila. Novi zakon uvodi mogućnost osnivanja sertifikacionih tela ovlašćenih da utvrđuju nivo usaglašenosti privrednih društava sa novim Zakonom i izdaju potvrde o usaglašenosti.

Novim zakonom je ukinuta odredba još uvek primenjivog zakona, koja je propisivala da se odredbe Zakona o zaštiti podataka o ličnosti ne primenjuju na podatke koji su svima dostupni i koji su objavljeni u javnim medijima i drugim različitim publikacijama, kao i podaci koje je osoba, sposobna da brine o svojim interesima, objavila o sebi. Rečeno bi trebalo da poboljša zaštitu podataka u vezi sa telefonskom prodajom (vrsta prodaje koja je veoma prisutna u Srbiji), tako da prodavci iz takvih privrednih društava više neće moći da kontaktiraju osobe čiji su podaci javno dostupni na internet stranicama ili u različitim publikacijama u svrhu zaključivanja različitih vrsta ugovora i prodaje raznih vrsta robe. Sada se lice čiji se podaci obrađuju može kontaktirati u marketinške svrhe u slučajevima kada može opravdano očekivati, zbog postojećeg odnosa sa rukovaocima podataka, da može biti kontaktirano (legitimni interes rukovaoca ili trećih lica) ili ako lice čiji se podaci obrađuju, u toku uspostavljanja poslovnog odnosa da pristanak da se prikupljaju njegovi podaci u marketinške svrhe.

Poverenik još uvek nije izdao smernice o legitimnom interesu. Poverenik bi trebalo da razjasni da li će se rukovaoci pri proceni zakonitosti obrade zasnovane na legi-

timnom interesu, oslanjati na uvodne odredbe GDPR-a, mišljenja drugih evropskih nadzornih organa i mišljenja Evropskog odbora za zaštitu podataka ili bi trebalo da očekuju da Poverenik izda smernice za rukovaoce u vezi sa legitimnim interesom. Pored toga, Poverenik treba da izda objašnjenje da li i u kojoj meri se uzima u obzir praksa evropskih zakonodavaca prilikom tumačenja novog Zakona, naročito imajući u vidu da u Srbiji za sada praksa ne postoji.

## COVID-19

Nije bilo posebnih reakcija usled epidemije COVID-19.

Nadležna ministarstva i Poverenik nisu izdali nikakve smernice u pogledu primene novog Zakona u vezi sa radom na daljinu i merama koje kompanije sprovode u cilju sprečavanja širenja virusa SARS-CoV-2 u radnom okruženju.

## POBOLJŠANJA

U novembru 2019. godine, Poverenik je, u skladu sa Zakonom o inspekcijском nadzoru, objavio kontrolne liste za rukovaoce - organe vlasti i rukovaoce koji nisu organi vlasti. Ove liste su korisne alatke za rukovaoce da procene nivo usaglašenosti i pripreme se za preduzimanje neophodnih koraka i izradu nacрта dokumenata, kako bi se njihovo poslovanje uskladilo sa Zakonom. Pored toga, imajući u vidu da je Poverenik u obavezi da primenjuje kontrolne liste u toku redovnog i mešovitoг nadzora u cilju kontrole primene novog Zakona, to mogu biti korisne smernice za rukovaoce, da razumeju šta bi trebalo da očekuju tokom nadzora. Na osnovu člana 45 novog Zakona, 16. januara 2020. godine, Poverenik je doneo Odluku o utvrđivanju standardnih ugovornih klauzula (Odluka Poverenika). Sastavni deo Odluke Poverenika su Standardne ugovorne klauzule (Klauzule). Klauzule moraju da koriste rukovaoci i obrađivači prilikom zaključivanja ugovora u pisanoj formi, kojim se definiše njihova međusobna obaveza (prenos podataka obrađivačima, koji se nalaze u Srbiji ili u državama koje obezbeđuju adekvatan nivo zaštite podataka o ličnosti). One se mogu koristiti od strane rukovaoca prilikom prenosa ličnih podataka u državu koje ne pružaju adekvatan nivo zaštite podataka o ličnosti i izbegavaju neophodnost davanja odobrenja od strane Poverenika, za prenos ličnih podataka. Poverenik je nastavio da istupa u javnosti i da objašnjava značaj privatnosti i zaštite podataka za građane, rukovaoce i obrađivače. Vlada je donela Odluku

o listi država, delova njihovih teritorija ili jednog ili više sektora određenih delatnosti u tim državama i međunarodnih organizacija, u kojima se smatra da je obezbeđen primereni nivo zaštite podataka o ličnosti (Službeni glasnik RS br. 55/2019, Odluka Vlade). Vladina odluka predviđa rešenje da su države, delovi njihovih teritorija ili jedan ili više sektora određenih delatnosti u tim državama ili međunarodne organizacije koje pružaju adekvatan nivo zaštite podataka o ličnosti, države koje su ratifikovale Konvenciju Saveta Evrope br. 108 i države, delovi njihovih teritorija ili jedan ili više sektora određenih delatnosti u ovim državama, za koje je Evropska komisija utvrdila da obezbeđuju adekvatan nivo zaštite podataka o ličnosti.

Novi Zakon uvodi koncept zajedničkih rukovalaca - ako dva rukovaoca ili više njih zajednički određuju svrhu i način obrade podataka o ličnosti, smatraju se zajedničkim rukovaocima. Zajednički rukovaoci iz člana 43 novog Zakona trebalo bi da na transparentan način utvrde odgovornost svakog od njih za ispunjavanje obaveza propisanih novim Zakonom, a posebno obavezu u pogledu ostvarivanja prava lica na koje se podaci odnose i ispunjavanja njihovih obaveza da tom licu dostave relevantne informacije o obradi podataka propisane novim Zakonom. Lice na koje se podaci odnose može ostvariti svoja prava propisana novim Zakonom prema svakom od zajedničkih rukovalaca.

## PREOSTALI PROBLEMI

Glavni problem je taj što država ne izdvaja dovoljno sredstava za rad institucije Poverenika, što je u suprotnosti sa Akcionim planom za Poglavlje 23 (o pravosuđu i osnovnim pravima) *acquis communautaire*-a Evropske unije, koji je Vlada Srbije objavila u septembru 2015. godine i koji proklamuje jačanje kadrovskih resursa institucije Poverenika.

Sledeće važno pitanje je da li i u kojoj meri država nameće da promoviše vrednosti propisane novim Zakonom. Država bi trebalo da uloži mnogo više napora kako bi se podigla svest lica čiji se podaci obrađuju o značaju navedenih vrednosti organizovanjem javnih rasprava posredstvom medija ili putem javnih konferencija, na kojima lica čiji se podaci obrađuju mogu saznati više o svojim pravima sadržanim u novom Zakonu. Dodatno, država bi trebalo da iskoristi svoje nadležnosti da primeni novi Zakon u državnim organima i uskladi rad državnih organa sa merama koje odredi Poverenik.

Novim Zakonom nisu regulisani posebni oblici obrade podataka o ličnosti, kao što su video nadzor, obrada podataka o ličnosti zaposlenih i obrada u svrhu naučnih i istorijskih istraživanja i u statističke svrhe. Nepostojanje propisa stvara pravnu nesigurnost za rukovaoce, što će značajno ometati njihovu sposobnost da obavljaju posao. Odredbe člana 100 novog Zakona: „odredbe drugih zakona koje se odnose na obradu ličnih podataka biće usklađene sa odredbama ovog zakona“, verovatno se neće sprovesti. Izuzev izjave zvaničnika Ministarstva pravde da je radna grupa formirana sa zadatkom da radi na usklađivanju drugih zakona sa ovim zakonom, nije bilo javnih izjava državnih zvaničnika, koje bi potvrdile da su preduzeti dalji koraci da se primeni član 100 Zakona.

Član 65 stav 2 tačka 2, koji se odnosi na prenos podataka o ličnosti u treće zemlje uz primenu primerenih mera zaštite bez posebnog odobrenja Poverenika, predviđa da primerene mere zaštite mogu biti obezbeđene standardnim ugovornim klauzulama izrađenim od strane Poverenika u skladu sa članom 45 novog Zakona, kojima se u celini uređuje pravni odnos između rukovaoaca i obrađivača. Pozivanje na član 45 nije prikladno, s obzirom da uvodne odredbe GDPR-a br. 79 i 81, kao i članovi 26 i 28 GDPR-a ne propisuju da podaci o ličnosti mogu biti preneti u treće zemlje na osnovu ugovora čiji je sadržaj definisan pomenutim članovima. Standardne ugovorne klauzule, koje služe kao pravni osnov za prenos ličnih podataka u države koje ne obezbeđuju adekvatan nivo zaštite podataka o ličnosti bez posebnog odobrenja Poverenika, trebalo bi da pretežno obezbede ugovorne garancije koje su preuzete od strane rukovalaca i obrađivača, kako bi se osigurao nivo zaštite podataka o ličnosti koji je obezbeđen novim Zakon u državama uvoznika podataka. Rukovaoci i obrađivači imaju mogućnost da dopunjuju standardne ugovorne klauzule odredbama člana 45. Međutim, glavni fokus standardnih ugovornih klauzula mora biti u obezbeđivanju odgovarajućeg nivoa zaštite ličnih podataka građanima države izvoznice. Štaviše, član 65 stav 2 tačka 2 ne propisuje mogućnost da rukovaoci sa sedištem u Srbiji mogu prenositi podatke o ličnosti rukovaoacima u trećim zemljama na osnovu standardnih ugovornih klauzula izrađenih od strane Poverenika i bez dobijanja bilo kakvog posebnog odobrenja od Poverenika. Ovaj uslov nije u skladu sa članom 46 stav 2 tačka c) GDPR-a, koji propisuje da se odgovarajuće mere zaštite mogu obezbediti, bez bilo kakvog posebnog ovlašćenja od strane nadzornog organa, standar-

dnim klauzulama o zaštiti podataka koje donosi Komisija u skladu sa postupkom ispitivanja iz člana 93 GDPR-a. Dodatno, članom 77 novog Zakona nije predviđena obaveza Poverenika da izradi standardne ugovorne klauzule kojima se omogućava prenos podataka o ličnosti u treće zemlje bez odobrenja Poverenika, već samo obaveza izrade standardnih ugovornih klauzula upućivanjem na član 45 novog Zakona.

Do zatvaranja ovog izdanja Bele knjige, Poverenik još uvek nije iskoristio svoje ovlašćenje za propisivanje uslova za izdavanje dozvola sertifikacionim telima.

Evropski sud pravde (ESP) doneo je 16. jula 2020. godine presudu po zahtevu za odlučivanje o prethodnom pitanju Visokog suda (Republika Irska) – Poverenik za zaštitu podataka protiv Facebook Ireland Limited, Maximillian Schrems (Presuda). Presudom je ESP poništio odluku 2016/1250 o adekvatnosti zaštite koju pruža EU-SAD Okvir za zaštitu privatnosti, dok je Odluku Komisije 2010/87 o standardnim ugovornim klauzulama za prenos ličnih podataka obrađivačima sa sedištem u trećim državama održao na snazi. U Presudi je istaknuto da programi praćenja vlasti zasnovani na SAD pravu nisu ograničeni na apsolutno neophodnu meru predviđenu pravom EU i da su takva ograničenja zaštite podataka nesrazmerna prema pravu EU. Dalje, ESP je utvrdio da pravo SAD-a ne obezbeđuje efikasne pravne lekove građanima EU, tj. „Mehanizam Ombudsmana ne obezbeđuje licima čiji se podaci obrađuju ni jedan pravni lek pred telom koje nudi garancije u osnovi jednake onima koje zahteva pravo EU. Nije obezbeđena nezavisnost Ombudsmana predviđena tim Mehanizmom i ne postoje pravila koja omogućavaju Ombudsmanu da donosi odluke koje su obavezujuće za američke obavestajne službe“. S druge strane, što se tiče Standardnih ugovornih klauzula, ESP je naglasio da rukovaoci i obrađivači (izvoznici i uvoznici), pre prenosa ličnih podataka, moraju da provere „da li se poštuje taj nivo zaštite u odnosnoj trećoj državi i da Odluka Komisije zahteva od primaoca da obavesti izvoznika podataka o bilo kojoj nemogućnosti da se pridržava standardnih klauzula o zaštiti podataka. U slučaju da nivo zaštite u trećoj državi nije suštinski ekvivalentan zakonu EU, rukovalac je dužan da obustavi prenos ili raskine ugovor. Ovo obrazloženje je zasnovano na tumačenju Klauzula 4 i 5 Aneksa standardnih ugovornih klauzula. Na kraju, ESP zaključuje da su „nadležni nadzorni organi dužni da obustave ili zabrane prenos ličnih podataka u treću državu, u slučajevima u kojima, s obzirom na sve okolnosti tog

prenosa, smatraju da se standardne klauzule o zaštiti podataka ne poštuju ili ne mogu poštovati u toj državi i da se zaštita prenetih podataka koja se zahteva pravom EU, ne može obezbediti na drugi način, pod uslovom da izvoznik podataka sa sedištem u EU sam nije otkazao ili ukinuo takav prenos.

Imajući u vidu gorepomenutu presudu, očigledno je da formulacija u članu 65, stav 2 tačka 2 novog Zakona „standardnim ugovornim klauzulama izrađenim od strane Poverenika u skladu sa članom 45. ovog zakona, kojima se u celini uređuje pravni odnos između rukovaoca i obrađivača“ nije u skladu sa suštinom prenosa podataka u državu koja ne obezbeđuje adekvatan nivo zaštite podataka o ličnosti u smislu standardnih ugovornih klauzula – da i rukovalac i rukovalac/obrađivač, pružanjem ugovornih garancija moraju da obezbede licima čiji se podaci obrađuju adekvatan nivo zaštite, a koji je obezbeđen zakonom države izvoznice. Iz ovog razloga, Savet stranih investitora predlaže izmenu člana 65 stav 2 tačka 2 novog Zakona na sledeći način: „standardnim ugovornim klauzulama koje Poverenik izrađuje na osnovu najbolje evropske prakse u pogledu prenosa podataka o ličnosti sa rukovaoca podataka rukovaocu podataka/obrađivaču podataka u države koje ne pružaju adekvatan nivo zaštite ličnih podataka“.

Savet stranih investitora očekuje da će Vlada Republike Srbije, u kontekstu Presude, izmeniti Odluku Vlade i izbrišati formulaciju „Sjedinjene Države“ (ograničeno na Okvir za zaštitu privatnosti), kao i da će nadležni organi dati smernice o uticaju Presude na prenos podataka o ličnosti u države koje ne obezbeđuju adekvatnu zaštitu podataka o ličnosti.

Član 55 stav 10 novog Zakona nije u skladu sa članom 36 stav 5 GDPR-a. U vezi sa obavezom rukovaoca podataka da zatraži mišljenje nadzornih organa u pogledu procene uticaja na zaštitu podataka, član 36 stav 5 GDPR-a propi-

suje da države članice mogu zahtevati od rukovaoca da se konsultuju i dobiju prethodno odobrenje nadzornog organa u vezi sa obradom koju rukovalac vrši u javnom interesu, uključujući i obradu u vezi sa socijalnom zaštitom i javnim zdravljem. S druge strane, član 55 stav 10 novog Zakona propisuje da Poverenik može da sastavi i javno objavi na svojoj internet stranici listu vrsti radnji obrade u vezi sa kojima se mora tražiti njegovo mišljenje. Na osnovu ovlašćenja iz člana 55 stav 10 novog Zakona, Poverenik je doneo Odluku o listi vrsta radnji obrade podataka o ličnosti za koje se mora izvršiti procena uticaja na zaštitu podataka o ličnosti i tražiti mišljenje Poverenika (Službeni glasnik RS 45/2019).

GDPR ograničava ovlašćenja država članica za propisivanje slučajeva u kojima će se rukovaoci, u vezi sa procenom uticaja na zaštitu podataka o ličnosti, konsultovati sa nadzornim organima i dobiti prethodno odobrenje od njih. Slučajevi su ograničeni na obradu koju rukovalac vrši u javnom interesu, uključujući i obradu u vezi sa socijalnom zaštitom i javnim zdravljem. Novi Zakon ovlašćuje Poverenika da utvrdi aktivnosti obrade za koje se mora tražiti njegovo mišljenje. Kao rezultat širokog ovlašćenja Poverenika za utvrđivanje aktivnosti obrade u vezi sa kojima se mora tražiti njegovo mišljenje o proceni uticaja na zaštitu podataka o ličnosti, Poverenik je propisao da je njegovo mišljenje obavezno za sve aktivnosti obrade za koje je procena uticaja na zaštitu podataka o ličnosti obavezna.

Savet stranih investitora smatra da takva široka zakonska ovlašćenja Poverenika i spisak aktivnosti u vezi sa kojima se mora tražiti njegovo mišljenje o proceni uticaja na zaštitu podataka o ličnosti, nije u skladu sa namerom izraženom u GDPR-u o ograničenju mogućnosti država članica da definišu vrste aktivnosti obrade u vezi sa kojim se mora tražiti mišljenje nadzornog tela o proceni uticaja na zaštitu podataka o ličnosti.

## PREPORUKE SAVETA

- Povereniku obezbediti bolje uslove rada, opremu i osoblje u cilju sprovođenja novog Zakona; (3)
- Doneti/izmeniti zakone koji regulišu posebne vrste obrade podataka o ličnosti, kao što su video nadzor, obrada podataka o ličnosti zaposlenih i obrada u svrhu naučnih i istorijskih istraživanja i u statističke svrhe; (3)
- Uskladiti član 55 stav 10 Novog Zakona sa članom 36 stav 5 GDPR-a; (3)



- Uskladiti član 65 stav 2 tačka 2 novog Zakona sa članom 46 stav 2 tačka c) GDPR-a, koji predviđa mogućnost prenosa podataka o ličnosti između rukovalaca i između rukovaoca i obrađivača u trećoj zemlji bez posebnog odobrenja Poverenika, na osnovu standardnih ugovornih klauzula koje je izradio Poverenik, na osnovu najbolje evropske prakse i presude ESP (slučaj C-311/18); (3)
- Izmeniti član 77 novog Zakona i predvideti obavezu Poverenika da izradi standardne ugovorne klauzule za prenos podataka od rukovaoca u Srbiji rukovaocima u trećim zemljama, primenjujući najbolju evropsku praksu; (3)
- Doneti autentično tumačenje zakonodavca o tome šta se može smatrati legitimnim interesom i doneti druga tumačenja o svim pitanjima koja su detaljno objašnjena u uvodnim odredbama GDPR-a, uključujući uticaj presude ESP (slučaj C-311/18) na prenos podataka o ličnosti u države koje ne pružaju adekvatan nivo zaštite podataka o ličnosti; (3)
- Izmeniti Odluku o listi država, delova njihovih teritorija ili jednog ili više sektora određenih delatnosti u tim državama i međunarodnih organizacija, u kojima se smatra da je obezbeđen primereni nivo zaštite podataka o ličnosti – brisanje formulacije „Sjedinjene Države“ (ograničeno na Okvir za zaštitu privatnosti); (3)
- Izdati smernice u vezi sa primenom novog Zakona u vezi sa radom na daljinu i drugim merama koje su kompanije sprovele da spreče širenje virusa SARS-CoV-2 u radnom okruženju; (3)
- Izraditi uslove za izdavanje licence sertifikacionim telima od strane Poverenika. (3)

# ZAKON O CENTRALNOJ EVIDENCIJI PRIVREMENIH OGRANIČENJA PRAVA

## STANJE

Zakon o Centralnoj evidenciji privremenih ograničenja prava lica registrovanih u Agenciji za privredne registre („Službeni glasnik Republike Srbije”, br. 112/2015, u daljem tekstu: Zakon) stupio je na snagu 7. januara 2016. godine, a primenjuje se od 1. juna 2016. godine.

Zakonom je uspostavljena Centralna evidencija privremenih ograničenja prava lica registrovanih u Agenciji za privredne registre (u daljem tekstu: Centralna evidencija) – elektronska baza podataka koja sadrži podatke o onim privrednim subjektima, odnosno njihovim vlasnicima, direktorima i članovima nadzornih odbora ili drugih organa, čije je poslovanje sankcionisano izricanjem krivičnih, prekršajnih ili upravnih sankcija.

Privremene mere zabrane, ograničenja ili mere bezbednosti obavljanja registrovane privredne delatnosti ili poslova, zabrane raspolaganja novčanim sredstvima, zabrane ili ograničenja raspolaganja udelima i druge mere u skladu sa zakonom mogu da budu izrečene osnivačima, članovima organa upravljanja, nadzora, direktorima, zakonskim i drugim zastupnicima privrednih subjekata.

Osnovi privremenog ograničenja prava jesu akti državnog ili drugog nadležnog organa ili pravnog lica kome je povereno vršenje javnih ovlašćenja, koji sadrže pravne činjenice ili radnje propisane zakonom u formi pravnosnažne ili izvršne presude, rešenja, odluke ili drugog formalnog akta, dostavljeni Agenciji za privredne registre preko obveznika dostavljanja ili obveznika upisa podataka radi upisa u Centralnu evidenciju i koji za pravnu posledicu imaju privremeno ograničenje.

Namera da se uvede dodatna disciplina u poslovanje privrednih subjekata u Srbiji i smanji mogućnost zloupotreba i oštećenja trećih lica, odnosno da se uvedu sankcije za one koji zloupotrebljavaju svoje funkcije u privrednim subjektima jeste u potpunosti pozitivna i nešto što Savet stranih investitora u potpunosti podržava i za šta se zalaže od svog osnivanja.

Koordinacija različitih organa (kao što su, primera radi, Ministarstvo unutrašnjih poslova i Narodna banka Srbije) se odvija po službenoj dužnosti, u smislu pravovremenog razmenjivanja podataka o privrednim subjektima odnosno njihovim članovima i organima, što je rezultiralo u povećanju broja lica koje se nalaze u Centralnoj evidenciji.

Broj ovih lica nakon uspostavljanja Centralne evidencije je bio nekoliko desetina, dok je vremenom taj broj porastao na nekoliko desetina hiljada.

Podsećamo da, u skladu sa članom 20 Zakona, podaci iz Centralne evidencije koji se odnose na fizička lica kojima su izrečene zabrane i mere bezbednosti u sudskim postupcima ne mogu biti javni i mogu se dati isključivo u skladu sa propisima kojima se uređuje kaznena evidencija. Portal APR-a ima posebnu proceduru za uvid u određenu vrstu podataka, gde se od korisnika traži prilaganje kvalifikovanog digitalnog sertifikata.

Registrovani podaci daju kompletnu sliku o poslovnoj pouzdanosti određenog privrednog subjekta, budući da sadrže podatke o svim ograničenjima izrečenim privrednom subjektu, odnosno licima koja obavljaju funkciju organa ili zastupnika u njemu, čime bi trebalo da bude otklonjena mogućnost da neki privredni subjekt i pored izrečene zabrane, odnosno mere, u praksi postupa suprotno njoj, a istovremeno se postiže veća transparentnost poslovanja i sigurnost u pravni promet.

U skladu sa članom 29. Zakona o poreskom postupku, APR ne može da usvoji registracione prijave za brisanje i upis promene podataka u registar sve dok Poreska uprava ne pošalje obavještenje o završetku poreske kontrole ili vraćanju oduzetog PIB-a privrednom subjektu koji je, po nekom od navedenih osnova, upisan u ovu evidenciju.

Od januara 2017. godine, u Centralnoj evidenciji su dostupni i podaci Narodne banke Srbije koji se odnose na prinudnu naplatu.

Prema podacima APR-a, u Centralnoj evidenciji evidentirano je 530.127 aktivnih mera privremenih ograničenja prava za lica registrovana u APR-u.

## COVID-19

Vanredno stanje u Republici Srbiji izazvano pandemijom bolesti COVID-19 uvedeno je 15. marta 2020. godine Odlukom o uvođenju vanrednog stanja („Službeni glasnik Republike Srbije”, br. 29/2020).

Zakon propisuje da nadležni organ koji poseduje podatke ili dokumente o licu sa privremenim ograničenjem prava, dostavlja te podatke Agenciji za privredne registre u ele-

ktronskoj formi, putem elektronskih servisa, radi upisa u Centralnu evidenciju.

Usled vanrednog stanja u Republici Srbiji izazvanog pandemijom bolesti COVID-19, došlo je do otežanog i usporenog rada nadležnih organa koji su obveznici dostavljanja podataka o licu sa privremenim ograničenjem, te samim tim najveći uticaj COVID-19 na ovu oblast odražava se na ažurnost podataka u Centralnoj evidenciji.

## POBOLJŠANJA

U prethodnoj godini nije bilo poboljšanja, jer u ovom periodu nije bilo relevantnih normativnih promena.

## PREOSTALI PROBLEMI

Odredbom člana 3. Zakona propisani su osnovi privremenog ograničenja koji sadrže taksativno navedene mere. Nije moguće da se kao osnov privremenog ograničenja javi neki drugi osnov osim ovde navedenih.

Bilo koji od navedenih osnova ne mora biti posledica zloupotrebe prava od strane lica kome će se privremeno ograničiti prava. Naime, postoje brojni slučajevi privrednih subjekata koji su u blokadi ili u postupku stečaja, a da ta blokada ili stečaj nisu posledica bilo kakve prevarne ili druge aktivnosti, odnosno da su i članovi i organi privrednog subjekta u potpunosti postupali bona fidae. Kao primer za takve situacije navodimo kada privredni subjekt dođe u jednu od navedenih situacija usled velikih dugovanja različitih državnih ili lokalnih organa, kao i slučaj lanca kooperanata,

posebno u građevinskoj industriji, gde blokada ili stečaj jednog od subjekata u lancu neminovno vode do domino efekta prema svim ostalim subjektima u lancu ispod.

Neka rešenja u Zakonu su isuviše generalna i neprecizna i kao takva mogu proizvesti različite negativne posledice u praksi.

Dalje, smatramo da je krug lica obuhvaćenih nacrtom preširok, te da je potrebno predvideti da samo lica (članovi/akcionari odnosno organi ili članovi organa) koji su preduzeli radnje ili podržali radnje koje su dovele do zloupotrebe mogu biti predmet ograničenja zakona.

Neophodno je dodatno precizirati pravne posledice privremenog ograničenja prava, s obzirom na to da se u članu 5. samo navodi da one traju za vreme važenja i na način određen aktom iz člana 3 Zakona.

Zakon bi trebalo da sadrži odgovarajuća rešenja povodom odgovornosti za unos netačnih podataka, pogotovo u situaciji kada nije postojala prevarna namera. Ovo ističemo imajući u vidu automatizovan proces upisa, javnost registra i težinu potencijalnih posledica koje nastupaju primenom odredaba predviđenih Zakonom.

Jedan od problema, koji je postojao i prilikom pisanja i donošenja ovog zakona, jeste i situacija kada privredni subjekt koji je prezadužen, otvori novu kompaniju na koju prenese poslovanje, ne izmirujući obaveze kompanije prethodnice. Ideja je bila i da se takva lica nađu u Centralnoj evidenciji, ali se od nje odustalo, pa tema ovih prevarnih situacija i dalje ostaje otvorena.

## PREPORUKE SAVETA

- Potrebno je izvršiti znatna preciziranja i promene kako bi se, na najbolji mogući način, minimalizovala mogućnost da pod udar Zakona dospeju privredni subjekti i njihovi članovi/organi koji u potpunosti posluju bona fidae. (2)
- Potrebno je predvideti odgovornost za unos netačnih podataka u Centralnu evidenciju. (3)

# ZAKON O ZAŠTITI UZBUNJIVAČA

## STANJE

Zakon o zaštiti uzbunjivača (u daljem tekstu: Zakon) stupio je na snagu 04.12.2014, a počeo je da se primenjuje od 05.06.2015. godine.

Predmet ovog Zakona je uzbunjivanje, postupak uzbunjivanja, prava uzbunjivača, obaveza državnih i drugih organa i organizacija i pravnih i fizičkih lica u vezi sa uzbunjivanjem, kao i druga pitanja od značaja za uzbunjivanje i zaštitu uzbunjivača.

Zakon zabranjuje sprečavanje uzbunjivanja i štiti sva radno angažovana lica. Zakon određuje uslove pod kojima jedno lice kao uzbunjivač ima pravo na zaštitu. Pored samog uzbunjivača, Zakon pod određenim uslovima, štiti i lica povezana sa uzbunjivačem, lice koje je pogrešno označeno kao uzbunjivač, lice koje vrši službenu dužnost i lice koje traži podatke u vezi sa predmetom uzbunjivanja. Zakon predviđa i zaštitu podataka o ličnosti uzbunjivača. Zloupotreba uzbunjivanja je Zakonom zabranjena.

Uzbunjivanje može da bude unutrašnje (otkrivanje informacije poslodavcu), spoljašnje (otkrivanje informacije ovlašćenom organu) i uzbunjivanje javnosti (otkrivanje informacije sredstvima javnog informisanja, putem interneta, na javnim skupovima ili na drugi način kojim se obaveštenje može učiniti dostupnim javnosti). Poslodavac i ovlašćeni organ dužni su da postupaju i po anonimnim obaveštenjima u vezi sa informacijom, u okviru svojih ovlašćenja.

Zakon je uveo obavezu poslodavcu da svim radno angažovanim licima dostavi pisano obaveštenje o pravima iz Zakona, kao i da odredi lice ovlašćeno za prijem informacije i vođenje postupka u vezi sa uzbunjivanjem. S druge strane, poslodavac koji ima više od 10 zaposlenih dužan je da opštim aktom uredi postupak unutrašnjeg uzbunjivanja i da istakne ovaj opšti akt na vidnom mestu, kao i na internet stranici poslodavca, ako postoje tehničke mogućnosti.

Zakon u bitnom uređuje i postupak unutrašnjeg uzbunjivanja koji se inicira dostavljanjem informacije poslodavcu. Poslodavac je dužan da postupi po informaciji bez odlaganja, a najkasnije u roku od 15 dana od dana prijema informacije. On je dužan da obavesti uzbunjivača o ishodu postupka po njegovom okončanju, a u roku od 15 dana od dana okončanja postupka.

Spoljašnje uzbunjivanje započinje dostavljanjem informacije ovlašćenom organu, mada Zakon ne precizira koji je to organ, niti prejudicira ovo pitanje.

Zakon predviđa i sudsku zaštitu uzbunjivača. Tužba se podnosi u roku od šest meseci od dana saznanja za preduzetu štetnu radnju (subjektivni rok), odnosno tri godine od dana kada je štetna rada prema uzbunjivaču preduzeta (objektivni rok).

Ministarstvo pravde je do sada donelo dva podzakonska akta u ovoj oblasti. Pravilnik o programu sticanja posebnih znanja u vezi sa zaštitom uzbunjivača uređuje Program sticanja posebnih znanja u vezi sa zaštitom uzbunjivača, koji ima za cilj da sudije dobiju dodatna teorijska i praktična znanja iz oblasti uzbunjivanja i zaštite prava uzbunjivača i steknu veštine potrebne za stručno i efikasno suđenje u postupcima u vezi sa zaštitom uzbunjivača. Drugi podzakonski akt u ovoj oblasti je Pravilnik o načinu unutrašnjeg uzbunjivanja, načinu određivanja ovlašćenog lica kod poslodavca, kao i drugim pitanjima od značaja za unutrašnje uzbunjivanje kod poslodavca koji ima više od 10 zaposlenih.

## COVID-19

U toku trajanja epidemije zarazne bolesti virusa COVID-19, kao i u toku proglašenog vanrednog stanja, državni organi Republike Srbije nisu donosili smernice i regulative u vezi ove oblasti. Međutim, imajući u vidu brojne probleme sa kojima se mnoge države bore usled svetske epidemiološke situacije, svakako treba upozoriti na rizik od pojave korupcije. Antikorupcijsko telo Saveta Evrope, GRECO, tim povodom je upozorilo na potencijalne rizike od korupcije u sektoru zdravstva usled pandemije virusa COVID-19 i pozvalo države na maksimalnu transparentnost, kao i da odluke koje donose centralne, regionalne i lokalne vlasti moraju biti podložne nadzoru i odgovornosti, a da uzbunjivači u zdravstvenom sektoru moraju biti zaštićeni.

## POBOLJŠANJA

Nije bilo poboljšanja u odnosu na prethodne preporuke.

Međutim, od donošenja Zakona zabeležen je porast broja prijavi i podnetih tužbi, dok sud donosi privremene mere i znatno brže od zakonskog roka. Donete su i prve pravnosnažne presude u ovoj oblasti, kao i dve presude Vrhovnog kasa-

cionog suda po izjavljenoj reviziji, kao vanrednom pravnom leku. Jedne od značajnijih presuda su presuda Apelacionog suda u Novom Sadu br. Gž Uz 7/2017(2) od 20.06.2017. godine i presuda Vrhovnog kasacionog suda br. Rev2 Uz 1/2018 od dana 05.07.2018. godine, kojima je uzbunjivačima dosuđena naknada nematerijalne štete zbog pretrpljenih duševnih bolova usled povrede časti i ugleda i zbog pretrpljenog straha. Navedeno pokazuje da sudije i druga odgovorna lica shvataju značaj primene ovog Zakona, kao i hitnost postupanja. Očigledno je ostvaren napredak u edukaciji, kako među sudijama, tužiocima i advokatima, tako i u edukaciji fizičkih lica na koja se Zakon primenjuje, te da su isti upoznati sa svojim pravima i obavezama.

Dodatno, kada govorimo o jačanju državnog institucionalnog okvira za borbu protiv korupcije, treba napomenuti i Zakon o organizaciji i nadležnosti državnih organa u suzbijanju organizovanog kriminala, terorizma i korupcije, koji je počeo sa primenom od 1. marta 2018. godine, kada su sa radom počela i posebna odeljenja sudova i tužilaštva. Obuku kadrova je vodila Pravosudna akademija, a prošlo je 610 sudija, policajaca, tužilaca, finansijskih forenzičara koji će činiti udarne grupe za borbu protiv korupcije. Konkretni rezultati se tek očekuju.

## PREOSTALI PROBLEMI

Iako je samo donošenje ovog Zakona predstavljalo

značajan korak za Republiku Srbiju, dosadašnja ocena je da su pojedine odredbe kontradiktorne ili nerazumljive, te bi u nekim segmentima Zakon trebalo da bude određeniji.

Zakon ne određuje bliže prirodu i funkciju ovlašćenog organa, a ne definiše ni sam odnos unutrašnjeg i spoljašnjeg uzbunjivanja. Zakon je nedorečen u situaciji kada odmazdu zbog uzbunjivanja čini neko treće lice, a ne poslodavac. Dodatno, Zakon ne predviđa krivična dela u vezi sa uzbunjivanjem, kao ni posebne prekršaje kod težih oblika povrede prava uzbunjivača i drugih lica koja shodno imaju istu zaštitu. S druge strane, nije došlo ni do noveliranja Krivičnog zakonika, gde bi se, kao alternativa napred navedenoj opciji, propisala takva krivična dela. Smatramo da ovo može biti krajnje bitno, pre svega kod uzbunjivanja koje bi se odnosilo na korupciju, opasnost po životnu sredinu i zdravlje ljudi.

Zakon ne predviđa pravila o nagrađivanju, niti izričito pravo uzbunjivača da zahteva pravičnu naknadu umesto poništaja akta koji predstavlja odmazdu. Sprega prava na nagradu uzbunjivačima, uz već inkriminisanu zloupotrebu prava na uzbunjivanje, dalo bi bolje rezultate u primeni ovog Zakona.

Ipak, do danas nije bilo nikakvih izmena u zakonodavnom okviru u ovoj oblasti, uključujući i podzakonske akte.

## PREPORUKE SAVETA

- Potrebno je bliže odrediti pojam ovlašćenog organa, kao i odnos unutrašnjeg i spoljašnjeg uzbunjivanja. (1)
- Neophodno je na odgovarajući način predvideti krivična dela u vezi sa uzbunjivanjem, kao i eventualno posebnu prekršajnu odgovornost za teže oblike kršenja prava uzbunjivača. (2)
- U cilju postizanja svrhe Zakona, potrebno je uvesti pravila o nagrađivanju uzbunjivača. (2)

# ZAKON O JAVNOM BELEŽNIŠTVU

## STANJE

Zakon o javnom beležništvu (»Službeni glasnik RS«, br. 31/2011, 85/2012, 19/2013, 55/2014 - dr. zakon, 93/2014 - dr. zakon, 121/2014, 6/2015 i 106/2015), u daljem tekstu Zakon) počeo je da se primenjuje od 1. septembra 2014. godine i njime je javno beležništvo uvedeno kao pravosudna profesija u naš pravni sistem.

Poslovi koji se obavljaju kod javnih beležnika su sledeći:

- Sastavljanje i overa isprava značajnih za pravni promet građana i privrede, poput overe raznih vrsta ugovora iz oblasti privrednog, obligacionopravnog, naslednog i porodičnog prava, te overa založnih izjava radi zasnivanja hipoteke i drugih izjava kojima se zasniva, menja ili gasi određeni pravni odnos. U zavisnosti od vrste isprave forma isprave varira od forme overe potpisa do najstrože forme javno-beležničkog zapisa. Od 1. marta 2017. godine overa potpisa, prepisa i rukopisa je u nadležnosti javnih beležnika. To znači da više ne postoji paralelizam nadležnosti iz pomenute oblasti između sudova, opština i javnih beležnika, već se svi ti poslovi obavljaju kod javnih beležnika.
- Poslovi i postupci koje notari obavljaju kao poslove koji su im povereni od strane suda. To su pre svega ostavinski postupci, čije je poveravanje značajno rasteretilo sudove, zatim vanparnični postupak za uređenje međa, te postupci za uređenje upravljanja i korišćenja zajedničke stvari, te za deobu zajedničke stvari i imovine.
- Depozitni poslovi. Pored sudskog depozita, stranke mogu predati javnom beležniku na čuvanje gotov novac, hartije od vrednosti, spise, rukopise, umetničke predmete, nakit, dragocenosti i druge predmete čije deponovanje nije zabranjeno zakonom. Pošto primi predmet na čuvanje, javni beležnik će deponentu izdati javnobeležničku potvrdu o depozitu.
- Javni beležnici su obveznici dostave dokumenata koja overavaju i predmetna dokumenta po službenoj dužnosti po overi šalju u odgovarajuće registre.

## COVID-19

Nije bilo uticaja epidemije COVID-19 na rad javnih beležnika.

## POBOLJŠANJA

Usvajanjem Zakona o postupku upisa u katastar nepokretnosti i vodova („Službeni glasnik RS“ br. 41/18 i 31/19) i Zakona o elektronskom dokumentu, elektronskoj identifikaciji i uslugama od poverenja u elektronskom poslovanju (»Službeni glasnik RS«, br. 94/2017), notari su postali tzv. "obveznici dostave" katastru nepokretnosti i vodova, što znači da su prilikom overe bilo koje isprave, čija je sadržina podobna za upis u katastar nepokretnosti ili katastar vodova, notari dužni da u roku od 24h od trenutka overe pošalju primerak isprave u katastar radi upisa tih prava i strankama izdaju potvrdu o tome. Ukoliko isprava nije podobna za upis, a reč je o prenosu prava svojine na objektu u u, javni beležnik je dužan da i takve ugovore dostavi katastru ne radi knjiženja, ali radi evidencije. Dodatno, javni beležnik katastru obavezno dostavlja i poresku prijavu radi utvrđivanja poreza na prenos apsolutnih prava, odnosno poreza na nasleđe i poklon i poresku prijavu radi utvrđivanja poreza na imovinu u vezi sa prenosom koji se tom ispravom vrši, osim ako je obveznik podnošenja tih prijava odbio da iste budu dostavljene preko javnog beležnika, u kom slučaju javni beležnik dostavlja belešku koju je sačinio o tome. Nakon toga, katastar po službenoj dužnosti prosleđuje poreske prijave nadležnim poreskim organima, a ispravu kojom se vrši prenos prava svojine na nepokretnosti katastar prosleđuje i preduzeću mesno nadležnom za objedinjenu naplatu komunalnih usluga. Dodatno, zainteresovana lica će moći da, od 31. decembra 2020. godine, izvod iz Lista nepokretnosti dobiju i kod javnog beležnika. Ovo je veliki iskorak u uspostavljanju pravne sigurnosti kada su u pitanju prava na nepokretnostima i usklađivanja faktičkog stanja sa stanjem u javnim knjigama o nepokretnostima, a učinjen je i veliki korak u digitalizaciji i međusobnom umrežavanju državne uprave i državne uprave i javnih beležnika. Naime, ideja je da u perspektivi, nakon 31. decembra 2020. godine, forma dokumenta koji se šalje katastru bude elektronska, preko tzv. elektronskog šaltera. Elektronski dokumenti smanjiće upotrebu papirnih dokumenata, elektronski potpis biće izjednačen sa svojeručnim potpisom, a elektronska dostava imaće pravnu težinu. Umesto tri-četiri odlaska na šalter, pomenuti zakoni predviđaju da će se samo jednim odlaskom kod javnog beležnika završiti, kako overa isprave, tako i upis stanja u katastru, kao i dostavljanje poreske prijave i obaveštavanje komunalnih preduzeća o promeni vlasništva na nekretninama.

Kao poboljšanje, takođe, ističemo da je u minulom periodu imenovano od strane Ministarstva pravde i počelo sa radom više od deset novih javnih beležnika, neki od njih i u manje razvijenim i naseljenim delovima Srbije.

## PREOSTALI PROBLEMI

Ono što i dalje ostaje kao gorući problem u ovoj oblasti jesu cene usluga javnih beležnika. Primećujemo da su cene usluga beležnika uglavnom više od cena koje su za iste usluge nekada naplaćivali sudovi i opštine, a pogotovu kada je u pitanju overa založnih izjava, čija cena iznosi i po nekoliko hiljada evra. Cena overe potpisa za pravna lica je, takođe, viša nego ranije.

Potrebno je nastaviti proces digitalizacije i umrežavanja javnih beležnika sa državnom upravom. Naime, još uvek ne postoje tehničke mogućnosti da notari vrše pojedine od svojih, zakonom utvrđenih, nadležnosti. Na primer, nije formiran katastar vodova na odgovarajući način, te ni elektronsko slanje isprave koju je overio notar u katastar vodova

nije moguće. Takođe, nova zakonska rešenja donela su neke probleme u praksi, pa tako, kada se dostava isprave vrši od strane notara po službenoj dužnosti, stranka u čiju korist se vrši upis u registar, u praksi, više nije u prilici da disponira zahtevom, odnosno da ga povuče ili izmeni, niti da odloži slanje overene isprave (na primer, brisovnu dozvolu i istu iskoristi u postuku raspolaganja neispisanom hipotekom).

Softver koji koriste javni beležnici za slanje dokumenata koja overe u katastru nepokretnosti, ne dozvoljava notarima da šalju sve vrste dokumenata koje overe u katastar, iako je sadržaj takvih dokumenata predmet registracije u katastru nepokretnosti (npr. overen ugovor o zakupu zgrade ili posebnog dela zgrade).

U nekim slučajevima javni beležnici imaju različitu praksu u smislu da jedan javnik beležnik odbije da overi određeni dokument, dok drugi prihvati overu istog dokumenta. Iako Javnobeležnička komora izdaje mišljenja o postupanju beležnika u određenim situacijama, takva mišljenja nisu obavezujuća za beležnike.

## PREPORUKE SAVETA

- Nastaviti sa procesom digitalizacije i umrežavanja državne uprave sa javnim beležnicima, kako bi se omogućilo sprovođenje svih zakonskih nadležnosti javnih beležnika. (2)
- Omogućiti strankama da disponiraju svojim zahtevima prema katastaru u situacijama kada notar kao obveznik dostave podnosi zahtev u njihovo ime. (3)
- Smanjenje visine naknade za usluge koje pružaju javni beležnici i usklađivanje sa platežnom moći privrede i građana. (3)
- Dalje unapređenje komunikacije između javnih beležnika i katastra nepokretnosti, uključujući mogućnost da javni beležnici pokrenu registraciju zakupa zgrada (kad je to primenljivo). (2)
- Ujednačavanje prakse javnih beležnika uz obaveznu primenu mišljenja Javnobeležničke komore. (3)

# POREZI

Otežani i izmenjeni uslovi poslovanja uzrokovani pandemijom COVID-19 su doveli do značajnih promena u fokusu i prioritetima i Vlade Republike Srbije i privrednih subjekata, kako u oblasti oporezivanja, tako i u drugim oblastima privrede i društva. Nakon određenih promena poreskih propisa u drugoj polovini 2019. godine, u 2020. godini se fokus pomerio prvenstveno na mere pomoći privredi.

Vlada Republike Srbije je usvojila set ekonomskih i fiskalnih mera tokom vanrednog stanja kako bi se ublažile negativne ekonomske posledice COVID-19 pandemije. Fiskalne mere su obuhvatale odlaganje plaćanja poreza i doprinosa na zarade i akontacija poreza na dobit, odlaganje roka za podnošenje poreske prijave za porez na dobit, kao i odlaganje rokova za podnošenje žalbi protiv prvostepenih rešenja Poreske uprave i Uprave carina.

Najznačajnija pozitivna promena poreskih propisa u prethodnom periodu je stupanje na snagu 1. januara 2019. godine poreskih podsticaja za troškove vezane za aktivnosti istraživanja i razvoja, kao i za ekonomsko iskorišćavanje i prodaju prava intelektualne svojine. Druge pozitivne promene uključuju stupanje na snagu novih pravila o poreskoj amortizaciji, uvođenje određenih poreskih podsticaja za investicione fondove, kao i poreske olakšice za banke u vezi sa konverzijom zajmova indeksiranih u švajcarskim francima.

Sa druge strane, u nekoliko novih zvaničnih mišljenja Ministarstvo finansija je ponovilo svoj stav od prošle godine u

vezi sa obavezom dokumentovanja troškova prevoza zaposlenih na posao i sa posla, koji je izazvao veliku uznemirenost među kompanijama zbog spornog osnova za takvo tumačenje u postojećim propisima, konfuzije, poteškoća i administrativnih troškova vezanih za praktičnu primenu takvog zahteva. Štaviše, izmenama Zakona o porezu na dohodak građana je propisana obaveza dokumentovanja takvih troškova, iako je ostalo nejasno i sporno šta se smatra dokumentovanim troškom. Mi ostajemo na stanovištu da takva mišljenja treba odmah staviti van snage ili izmeniti.

Jedan od značajnijih problema poslednjih godina je bio nedostatak transparentnosti i javne rasprave u oblasti izmene poreskih propisa. U periodu pre početka pandemije, određeni napredak je postignut u smislu rada Radne grupe za sprovođenje preporuka Bele knjige Saveta stranih investitora, i otvoreni razgovori sa Ministarstvom finansija o nekim značajnim poreskim problemima i poteškoćama. Očekujemo i nadamo se nastavku konstruktivnog dijaloga sa Ministarstvom finansija u drugoj polovini 2020. godine, i povratku na pitanja unapređenja poreskih propisa i prakse uz veću transparentnost i javnu raspravu svih nacrtata izmena propisa.

Novonastala situacija i otežani uslovi poslovanja su nametnuli potrebu Poreskoj upravi – kao i privredi – da što pre pređu na elektronsku komunikaciju i upotrebu novih tehnologija, i time su dodatno potencirali nužnost brzog dovršetka reforme i modernizacije Poreske uprave.

## A. POREZ NA DOBIT PRAVNIH LICA

### STANJE

Oporezivanje privrednih društava u Srbiji je regulisano Zakonom o porezu na dobit pravnih lica (ZPDPL) i ratifikovanim međunarodnim sporazumima. Primena pojedinih odredbi ZPDPL je regulisana podzakonskim aktima.

Poslednje izmene ZPDPL su izvršene krajem 2019. godine

(„Službeni glasnik RS“, br. 86/2019). Što se tiče međunarodnih sporazuma, Srbija je u julu 2020. godine potpisala sporazum o izbegavanju dvostrukog oporezivanja sa Japanom, koji će stupiti na snagu nakon što bude ratifikovan od strane obe zemlje.

Takođe, tokom 2019. godine usvojen je set podzakonskih akata koji su detaljnije regulisali nova pravila o poreskoj amortizaciji i poreskim olakšicama za istraživanje i razvoj i intelektualnu svojinu koje su uvedene u 2018. godini i koje su stupile na snagu 2019. godine. Pravilnik kojim se regulišu zahtevi u pogledu dokumentacije o transfernim cenama je takođe izmenjen.



## COVID-19

Kao deo ekonomskih i fiskalnih mera koje je Vlada usvojila za svrhe ublažavanja negativnog ekonomskog uticaja pandemije COVID-19, poreski obveznici (isključujući finansijski sektor i korisnike javnih sredstava) su imali pravo da podnesu zahtev za odlaganje plaćanja mesečnih akontacija poreza na dobit pravnih lica za period mart - jun 2020. godine do momenta podnošenja prijave za porez na dobit pravnih lica za 2020. godinu (kraj juna 2021.). Plaćanje akontacija čije je plaćanja odloženo može se izvršiti na 24 mesečne rate bez kamate.

## POBOLJŠANJA

Najnovijim izmenama i dopunama ZPDPL uvedeno je pravo priznavanja troškova banke za poreske svrhe, nastalih po osnovu gubitaka od umanjenja duga u skladu sa novousvojenim Zakonom o konverziji stambenih kredita indeksiranih u švajcarskim francima (u daljem tekstu: Zakon o konverziji). Banke takođe imaju pravo na poreski kredit u visini od 2% preostalog duga utvrđenog u skladu sa Zakonom o konverziji. Poreski kredit se može koristiti u dva uzastopna poreska perioda (po 50% u svakom), dok se neiskorišćeni poreski kredit može prenositi do 10 godina. Međutim, detaljna pravila još uvek nisu propisana, što stvara određenu neizvesnost za banke u pogledu primene pravila.

Poreska amortizacija sredstava uzetih u zakup, koji se u skladu sa novim računovodstvenim standardom MSFI 16 (Zakup) priznaju kao sredstva kod primaoca zakupa, se utvrđuje u iznosu računovodstvene amortizacije tih sredstava. Takođe, određena poboljšanja su izvršena u vezi sa klasifikacijom i definicijom sredstava koja su predmet poreske amortizacije (npr. povratna ambalaža).

Ostala pozitivna poboljšanja uključuju uvođenje određenih poreskih oslobođenja za investicione fondove i izveštavanje o kontrolisanim transakcijama međunarodne grupe povezanih lica za potrebe transfernih cena (eng. CbCR) za multinacionalne grupe sa krajnjim matičnim pravnim licem u Srbiji i ukupnim prihodima od 750 miliona evra i više.

## PREOSTALI PROBLEMI

– Ministarstvo finansija je početkom 2019. godine izdalo nekoliko mišljenja na temu poreskog tretmana i dokumentovanja naknade troškova prevoza zaposlenih za dolazak i odlazak sa rada. Pomenuta mišljenja su izazva-

la negativne reakcije privrede i proizvela pravnu nesigurnost kod poreskih obveznika. Mišljenja nameću poreskim obveznicima nepotrebno komplikovane zahteve u pogledu dokumentovanja predmetnih troškova, što je u suprotnosti sa poreskim i pravnim propisima, prethodno izdatim mišljenjima Ministarstva finansija na ovu temu, kao i stavom Vrhovnog kasacionog suda. Posledično, navedena mišljenja je po hitnom postupku potrebno izmeniti ili poništiti.

- Nepostojanje ili nejasnost zakonske regulative u pogledu određenih situacija i pitanja dovode do različitih tumačenja i, sledstveno, problema za poreske obveznike u praksi. Naime, odredbe koje regulišu oporezivanje stalne poslovne jedinice su i dalje nepotpune i nedovoljno jasne, a ZPDPL ne sadrži odredbe u pogledu oporezivanja kompanijskih reorganizacija i oporezivanja investicionih fondova, kao ni odredbe koje regulišu tretman gubitaka nastalih po osnovu likvidacionog ostatka ili ostatka iz stečajne mase. Usaglašeno tumačenje i primena odredbi domaćeg zakonodavstva na situacije sa inostranim elementom kao i odredbi sporazuma o izbegavanju dvostrukog oporezivanja je od još većeg značaja u svetlu ratifikacije Multilateralne konvencije.
- U nekim slučajevima se tumačenja Ministarstva finansija u vezi sa porezom po odbitku razlikuju od odredbi relevantnih ugovora o izbegavanju dvostrukog oporezivanja i najbolje međunarodne prakse, naročito u slučaju sticanja prava korišćenja softvera za sopstvenu upotrebu, što rezultira pravnom nesigurnošću i većem poreskom opterećenju za obveznike protivno pravima koja su predviđena relevantnim ugovorima o izbegavanju dvostrukog oporezivanja. Takođe, podnošenje poreskih prijava za porez po odbitku za svaki oporezivi prihod predstavlja administrativno opterećenje za privredu. Konačno, postupak za dobijanje potvrde o plaćenom porezu po odbitku potrebno je pojednostaviti i modernizovati.
- Nova pravila o poreskoj amortizaciji primenjuju se na stalna sredstva nabavljena nakon 1. januara 2019. godine. Međutim, pravila o poreskoj amortizaciji koja se primenjuju na stalna sredstva nabavljena pre 2019. godine u velikoj meri su ostala nepromenjena još od 2004. godine, a njihova primena u savremenom poslovnom okruženju uzrokuje brojne poteškoće i probleme. Takođe, posebno je važno pravilno regulisati klasifikaciju i amortizaciju specifičnih sredstava (npr. vetrenjače, naftne platforme, itd).

- Odredbe o načinu obračuna poreske amortizacije za imovinu stečenu pre 2019. godine dovode do kreiranja stalnih razlika i trajno nepriznatog troška u poreskom bilansu obveznika u slučajevima kada je u momentu otuđenja sredstva sadašnja računovodstvena vrednost niža od sadašnje poreske vrednosti sredstva, kao i u slučaju kada se otuđuje osnovno sredstvo koje se nije amortizovalo za poreske svrhe jer je njegova nabavna vrednost u momentu nabavke bila niža od prosečne zarade u Republici Srbiji. U 2017. godini je Ministarstvo finansija objavilo mišljenje koje je izazvalo dodatne nedoumice u vezi sa prestankom obračuna poreske amortizacije za sredstvo koje je rashodovano za računovodstvene svrhe.
- Poreska amortizacija se ne obračunava na stalna sredstva koja su nabavljena pre izmena ZPDPL od 1. januara 2013. godine, a čija je pojedinačna nabavna cena u vreme nabavke manja od prosečne mesečne bruto zarade po zaposlenom u Republici.
- Ministarstvo finansija je tokom 2015. i u prvoj polovini 2016. godine objavilo mišljenja u vezi sa načinom obračuna i priznavanja troška poreske amortizacije za I grupu osnovnih sredstava na dan 31. decembra 2003. godine, koje je izazvalo brojne nedoumice i sporna tumačenja u praksi.
- Ministarstvo finansija je 2017. godine objavilo mišljenje u vezi sa načinom obračuna poreske amortizacije u slučaju kupovine stečajnog dužnika koji je prodat kao pravno lice, u kome je zauzet stav da se poreska amortizacija obračunava na isti način kao pre otvaranja stečajnog postupka. Smatramo da je ovakva interpretacija sporna i da bi ispravnije bilo da se poreska amortizacija obračunava na procenjenu vrednost imovine srazmerno plaćenju kupoprodajnoj ceni.
- Računovodstveni propisi, odnosno Međunarodni Standardi Finansijskog Izveštavanja, pružaju mogućnost izbora između metoda nabavne cene i metoda fer vrednosti za pojedine oblike imovine (investicione nekretnine, biološka sredstva, finansijski instrumenti). ZPDPL nema jasna pravila u vezi sa imovinom koja se evidentira po fer vrednosti. Nerealizovani dobiti od povećanja fer vrednosti se oporezuju pre otuđenja, odnosno pre realizacije vrednosti.
- ZPDPL ne pravi jasnu razliku između rashoda po osnovu obezvređenja imovine i smanjenja fer vrednosti imovine (npr. investicione nepokretnosti), koje MSFI različito definišu i tretiraju. Usled toga se u tumačenjima ZPDPL smanjenje fer vrednosti tretira kao nepriznati rashod obezvređenja, dok imovina ne bude prodana. Sa druge strane, svako uvećanje fer vrednosti je odmah oporezivo. To za rezultat ima nepravilno uvećanje oporezive dobiti obveznika.
- Poreski podsticaji mogu se uvesti samo kroz poreske zakone. Zakon o konverziji uveo je poreski kredit za banke i propisao dodatne dokaze koje je potrebno podneti uz prijavu za porez na dobit pravnih lica. Međutim, detaljna pravila za primenu poreskog kredita biće regulisana kroz ZPDPL. Do ovog momenta nisu uvedena detaljna pravila u ZPDPL, kao ni u povezanim podzakonskim aktima, što stvara nesigurnost za banke koje su već podnele poresku prijavu za porez na dobit pravnih lica za 2019. godinu.

### PREPORUKE SAVETA

- Staviti van snage ili izmeniti kontroverzna mišljenja Ministarstva finansija u vezi poreskog tretmana i dokumentovanja nadoknade troškova prevoza zaposlenih za dolazak i odlazak sa rada. (1)
- Dopuniti ZPDPL sa odredbama koje će regulisati oporezivanje kompanijskih reorganizacija, investicionih fondova, tretman likvidacionog ili stečajnog ostatka ispod nivoa uloženog kapitala, te putem podzakonskih akata obezbediti smernice u pogledu oporezivanja stalnih poslovnih jedinica. Neophodno je obezbediti usaglašeno tumačenje i primenu odredbi domaćeg zakonodavstva i odredbi sporazuma o izbegavanju dvostrukog oporezivanja na situacije sa inostranim elementom. (3)

- Uskladiti domaću praksu u pogledu poreza po odbitku sa najboljom međunarodnom praksom i definicijama koje se primenjuju u relevantnim međunarodnim ugovorima (posebno vezano za tretman sticanja prava na korišćenje softvera za sopstvenu upotrebu). Omogućiti mesečno, kvartalno ili godišnje podnošenje poreskih prijava za porez po odbitku na oporezive usluge u skladu sa uobičajenom međunarodnom praksom, umesto posebnih poreskih prijava za svaku transakciju. Takođe, trebalo bi omogućiti da se potvrda o plaćenom porezu po odbitku može kreirati automatski u sistemu Poreske uprave i dobiti nakon podnošenja i plaćanja poreza po odbitku, a ne putem posebnog postupka. (2)
- Važeću odredbu da se samo plaćeni porezi priznaju kao trošak u poreskom bilansu treba uskladiti sa pravilima navedenim u MSFI koja ne nameću plaćanje poreza kao uslov za njihovo priznavanje kao troška u bilansu uspeha. (2)
- Uvesti poreske podsticaje za ulaganja u osnovna sredstva koja su manja od jedne milijarde dinara, u vidu poreskih kredita ili snižene stope poreza na dobit u određenom periodu, a shodno visini izvršenog ulaganja. (1)
- Uvesti detaljna pravila o poreskoj amortizaciji koja će omogućiti odgovarajuću klasifikaciju i amortizaciju određenih sredstava kao što su vetrenjače, naftne platforme, itd, u skladu sa njihovim ekonomskim i korisnim vekom trajanja. Revidirati ZPDPL i Pravilnik o načinu razvrstavanja stalnih sredstava po grupama i načinu utvrđivanja amortizacije za poreske svrhe kako bi se rešili sledeći problemi:
  - Omogućiti poreski priznat rashod i za stalna sredstva nabavljena pre 2013. godine (zatečena u računovodstvenim evidencijama na dan 1.1.2013.), a čija pojedinačna cena u momentu nabavke nije prelazila iznos prosečne bruto zarade zaposlenog u Republici. Predlažemo da se ovaj deo uredi u Pravilniku o načinu razvrstavanja stalnih sredstava po grupama i načinu utvrđivanja amortizacije za poreske svrhe.
  - Dodatno pojasniti način obračuna i priznavanja troška poreske amortizacije za I grupu osnovnih sredstava na dan 31. decembra 2003. godine, koje je izazvalo brojne nedoumice i sporna tumačenja u praksi.
  - Propisati da se u slučaju prodaje stečajnog dužnika kao pravnog lica poreska amortizacija sredstava obračunava na procenjenu vrednost imovine srazmerno plaćenju kupoprodajnoj ceni. (2)
- Propisati da se imovina za koju MSFI pružaju opciju primene metoda fer vrednosti, za svrhe oporezivanja vrednuje metodom nabavne vrednosti bez obzira na izabrani računovodstveni metod, u cilju jednoobraznog i pravičnog poreskog tretmana. Ukoliko se, pak, želi omogućiti primena metoda fer vrednosti za svrhe oporezivanja, potrebno je izmeniti pravila o priznavanju rashoda po osnovu obezvređenja tako da se naglasi da smanjenje fer vrednosti ne predstavlja neodbitan rashod, čime bi se povećanja i smanjenja fer vrednosti pravično tretirala. (3)
- Pravilno regulisati primenu poreskog kredita za banke definisanog Zakonom o konverziji stambenih kredita indeksiranih u švajcarskim francima. Izbegavati uvođenje poreskih podsticaja u propisima koji ne predstavljaju poreske propise. (1)

## B. POREZ NA DOHODAK GRAĐANA

### STANJE

Oporezivanje ličnog dohotka u Srbiji zasnovano je na principu cedularnog oporezivanja prihoda koji su mnoge napredne poreske jurisdikcije napustile, jer je nejasan i nepravedan.

Zakon o porezu na dohodak građana (Zakon) kao glavni regulatorni instrument prepoznaje nekoliko kategorija oporezivog prihoda. U zavisnosti od pojedinačnog slučaja, porez na dohodak građana se plaća: (I) kao porez po odbitku, (II) na osnovu rešenja nadležnog poreskog organa ili (III) samo-oporezivanjem.

Najnovije izmene i dopune Zakona se primenjuju od 1. januara 2020. godine, a kao najznačajnije novine, izdvojili bismo sledeće: (I) uveden je „test samostalnosti“ za preduzetnike, (II) donete su određene podsticajne mere koje se odnose na zapošljavanje novozaposlenih lica, (III) uveden je pojam novonastanjenog poreskog obveznika i utvrđene su olakšice za tu kategoriju lica, (IV) uvedeno je oslobođenje novoosnovanom privrednom društvu koje obavlja inovacionu delatnost na plaćanje poreza i zarade osnivača zaposlenih u tom društvu, (V) pojednostavljene su procedure obračuna paušalnog poreza i data je mogućnost podnošenje zahteva u elektronskom obliku, (VI) uveden je zahtev da troškovi prevoza za dolazak i odlazak sa rada moraju biti dokumentovani da bi njihova naknada bila neoporeziva do propisanog iznosa.

Odredbe Zakona koje se odnose na test samostalnosti počele su da se primenjuju od 1. marta 2020. godine. Test samostalnosti je namenjen analizi odnosa između nalogodavca i preduzetnika i uključuje devet propisanih kriterijuma na osnovu kojih bi trebalo utvrditi da li je preduzetnik samostalan ili nesamostalan u odnosu na nalogodavca koji ga je angažovao. Ukoliko preduzetnik ispunjava pet od devet kriterijuma Testa, smatraće se da nije samostalan u odnosu na nalogodavca i samim tim će prihod koji ostvari imati drugačiji poreski tretman, tj. nalogodavac će morati na celokupan prihod isplaćen preduzetniku da obračuna i plati porez na drugi prihod, kao i pripadajuće doprinose.

Ipak, u cilju ublažavanja posledica koje po privredu može doneti primena opisanih pravila, zakonodavac je uveo određene olakšice za zapošljavanje kvalifikovanih novoza-poslenih lica, kojim je značajno umanjeno poresko opterećenje za poslodavce koji bi zaposlili određenu kategoriju lica (uključujući preduzetnike) u periodu od tri godine.

Pored navedenog, usled postojanja različitih tumačenja samog Zakona i nejasnoća na koji će se način Test primenjivati doneto je i Uputstvo za primenu testa samostalnosti sa detaljnim opisom kriterijuma, odgovorima na pitanja i smernicama koje će se primenjivati u postupku poreske kontrole.

### COVID-19

Kao deo ekonomskih i fiskalnih mera koje je Vlada usvojila za svrhe ublažavanja negativnog ekonomskog uticaja pandemije COVID-19, poreskim obveznicima (isključujući finansijski sektor i korisnike javnih sredstava) je omogućeno odlaganje plaćanja poreza na zarade i doprinosa za obavezno socijalno osiguranje, tokom trajanja vanrednog stanja, do 1. januara 2021. godine. Plaćanje odloženih obaveza se može izvršiti na 24 mesečne rate bez kamate.

Takođe, poreskim obveznicima iste kategorije je omogućena i uplata bespovratnih novčanih sredstava, koja se mogu koristiti isključivo za isplate zarada i naknada zarada zaposlenima.

### POBOLJŠANJA

Poslednjim izmenama i dopunama Zakona i pratećih podzakonskih akata je došlo do određenih pozitivnih pomaka:

- Jasnije su definisani uslovi za ostvarivanje prava na poresko oslobođenje po osnovu organizovanja rekreacije, sportskih događaja i aktivnosti za zaposlene. U periodu pre izmene Zakona organizovanje rekreativnih, sportskih i team building aktivnosti zaposlenih imalo je karakter zarade. S obzirom na današnje uslove poslovanja, javila se potreba da se ova vrsta izdataka oslobodi obračuna poreza i doprinosa i da se u celosti prizna kao trošak poslovanja društava.
- Uvedeni su različiti podsticaji za zapošljavanje koji su u značajnoj meri imali za cilj motivisanje poslodavaca da, umesto angažmana pojedinaca kroz njihove preduzetničke agencije, ista lica zapošljavaju (podsticaji za novo-

zaposlene) uz privremena umanjena poreza i doprinosa za takva lica. Takođe, uvedeni su i podsticaji za zapošljavanje novonastanjenih lica. Na kraju, Zakon je propisao i oslobođenje od plaćanja poreza na zaradu osnivača za novoosnovana privredna društva koje obavlja inovacionu delatnost.

- Poreska uprava je objavila Uputstvo za primenu člana 85 stav 1 tačka 17 Zakona (Uputstvo za sprovođenje testa samostalnosti). Reč je o veoma detaljnom uputstvu na osnovu kojeg će poreski inspektori sprovođiti test samostalnosti. Iako samo uputstvo nije pravno obavezujući dokument, smatramo da je od koristi znati na koji način će kontrole biti sprovođene.
- Pojednostavljena je procedura obračuna paušalnog poreza i omogućeno je podnošenje zahteva za paušalnim oporezivanjem u elektronskom obliku.

## PREOSTALI PROBLEMI

- Poslednjim izmenama Zakona je propisano da troškovi prevoza za dolazak i odlazak sa rada moraju biti dokumentovani da bi njihova naknada bila neoporeziva do određenog iznosa, ali nije precizirano šta se smatra dokumentovanim troškovima. Time je produbljen problem koji je nastao izdavanjem spornog mišljenja Ministarstva finansija iz 2019. godine, koje je izazvalo negativne reakcije privrede i kojim su nametnuti nepotrebno komplikovani zahtevi poreskim obveznicima u pogledu dokumentovanja takvih troškova.
- Na polju naknade troškova za službena putovanja u inostranstvo i dalje nije bilo nikakvih pomaka. Predmetna oblast još uvek nije uređena na odgovarajući način, niti je došlo do izmena Zakona koji bi pomogli u rešavanju ovog problema. Na snazi su iste sporne odredbe koje upućuju da se iznos dnevnice utvrđuje na način i u skladu sa odlukom državnog organa, što ostavlja nejasnoće u pogledu toga na koje se akte državnih organa odnosi. Samim tim, inspektori prilikom poreskih kontrola često koriste odredbe navedene u Uredbi o naknadi troškova i otpremnina državnih službenika i nameštenika, iako ista isključivo uređuje javni sektor.
- Dalje, ni ovogodišnje izmene Zakona ne pominju poreski tretman beskamatnih zajmova, tj. zajmove sa kamatnim stopama nižim od tržišnih, a koje poslodavac daje zaposlenima. Ostaje nerazjašnjeno smatra li se odobravanje takvog zajma pogodnošću ili ne.
- Naknada štete koja se odnosi na neiskorišćeni godišnji odmor, a koja se isplaćuje zaposlenom koji nije iskoristio godišnji odmor tokom trajanja zaposlenja i dalje se tretira kao zarada. Ostaju nejasni razlozi zbog čega se Ministarstvo finansija odlučilo za ovakav poreski tretman, a imajući u vidu da Zakon o radu predviđa da je kod ove isplate reč o naknadi štete, a ne o zaradi. To nam dalje jasno implicira da još uvek nije ostvaren zadovoljavajući nivo saradnje između ova dva nadležna ministarstva, bar u pogledu pometnutog poreskog tretmana.
- Problemi i dalje postoje kod prijave na socijalno osiguranje domaćih državljana koji zasnivaju radni odnos sa stranim poslodavcem, a svoj posao obavljaju na teritoriji Srbije. Naime, iako je mogućnost ovakvog angažmana omogućena samim Zakonom o radu, Zakonom o penzijskom i invalidskom osiguranju, kao i Zakonom o zdravstvenom osiguranju, koji kao osiguranike prepoznaju i domaće državljanke zaposlene kod stranih ili međunarodnih organizacija, ustanova ili kod stranih pravnih ili fizičkih lica, ova lica ne mogu u potpunosti ostvariti svoja prava. Navedena praksa dovodi do značajnog rasta pravne nesigurnosti jer istovremeno postoji obaveza po osnovu doprinosa za obavezno socijalno osiguranje, a, s druge strane, prijavu na osiguranje nije moguće podneti. Posledično, poreski obveznici ne mogu steći prava iz socijalnog osiguranja, niti mogu vršiti plaćanje doprinosa.
- Zbog načina na koji je definisano utvrđivanje oporezivog neto prihoda za potrebe obračuna godišnjeg poreza, poreski obveznici koji su po osnovu prihoda ostvarenog iz inostranstva već platili porez u inostranstvu, nisu u mogućnosti da taj porez iskoriste kao poreski kredit u celosti, već su izloženi dvostrukom oporezivanju. Ovakva postavka najdirektnije ugrožava stručnjake čije znanje je potrebno u inostranstvu, a koji zbog želje da i dalje ostanu da žive i rade u Srbiji trpe teret dvostrukog oporezivanja po osnovu iste vrste prihoda.

## PREPORUKE SAVETA

- Staviti van snage ili izmeniti sporno mišljenje Ministarstva finansija u vezi poreskog tretmana i dokumentovanja naknade troškova prevoza zaposlenih za dolazak i odlazak sa posla, i izmeniti Zakon tako da se zahtev dokumentovanosti ukine ili uskladi sa ranijom presudom Vrhovnog kasacionog suda po ovom pitanju. (1)
- Još uvek je u primeni cedula sistem oporezivanja prihoda građana i to i dalje ostaje problem srpskog sistema oporezivanja fizičkih lica. Stoga, Vlada Srbije bi trebalo da razmotri uvođenje sintetičkog sistema oporezivanja, koji je prisutan u mnogim razvijenim poreskim sistemima. (3)
- Preporuka se odnosi na blagovremeno donošenje odgovarajućeg podzakonskog akta koji će detaljno regulisati pitanje dnevnica za službena putovanja i nadoknade troškova. (2)
- Preporuka je da Ministarstvo finansija zauzme jasan stav po pitanju poreskog tretmana beskamratnih kredita (tj. kredita s kamatnim stopama nižim od tržišnih) i da taj stav izrazi kroz službeno objašnjenje koje bi vodilo većoj pravnoj sigurnosti u ovom pogledu. (1)
- Smatramo da je nužno da se uspostavi saradnja između Ministarstva finansija i Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja kako bi se na ispravan način obezbedila primena relevantnih propisa, odnosno da naknadu štete za neiskorišćen godišnji odmor tretiraju kao naknadu štete (kako je i prepoznaje Zakon o radu), a ne kao zaradu. (2)
- Znajući da prava iz socijalnog osiguranja predstavljaju jedno od osnovnih socijalnih i ekonomskih prava zaposlenih odnosno angažovanih lica, ukazujemo na značaj usklađivanja pojedinih odredbi propisa kojim bi bilo omogućeno da strana lica upućena na rad u Srbiju (bez zasnivanja radnog odnosa) i domaći državljani zaposleni kod stranih poslodavaca budu prijavljeni na obavezno socijalno osiguranje. Dodatno, napominjemo da bi Republika Srbija trebalo da proširi mrežu međunarodnih ugovora koji regulišu pitanje socijalnog osiguranja, a sve u cilju izbegavanja dvostrukog plaćanja doprinosa. (2)
- Neophodno je uskladiti poreske prijave za porez na godišnji dohodak građana sa članom 12 Zakona (pravo na poreski kredit) i ugovorima o izbegavanju dvostrukog oporezivanja, odnosno da poreskom obvezniku treba da bude omogućeno pravo korišćenja poreskog kredita. (1)
- Iako je ostvaren određeni napredak u pogledu komunikacije elektronskim putem, smatramo da postoji značajan prostor za povećanje funkcionalnosti platforme E-porezi, ali i komunikacije između poreskih obveznika i Poreske uprave putem imejla. Potrebno je proširiti broj radnji koje je moguće sprovesti putem platforme E-porezi i uvođenje digitalnih profila poreskih obveznika. (2)

## C. POREZ NA DODATU VREDNOST

### STANJE

Porez na dodatu vrednost je regulisan Zakonom o porezu na dodatu vrednost („Službeni glasnik RS“ br. 84/2004, 86/04 – ispravka, 61/05, 61/07, 93/12, 108/13, 142/2014, 83/2015, 108/2016, 7/2017, 113/2017, 13/2018, 30/2018, 4/2019, 72/2019 i 8/2020; u nastavku Zakon o PDV).

Osim usklađivanja dinarskih iznosa, Zakon o PDV u prethodnih godinu dana nije menjan. Menjani su određeni podzakonski akti doneti u skladu sa Zakonom o PDV. Tako, od oktobra 2019. godine, usvojeni su, odnosno menjani:

- Pravilnik o postupku ostvarivanja prava na povraćaj PDV i o načinu i postupku refakcije i refundacije PDV - na način da se rok za podnošenje zahteva za refakciju PDV za 2019. godinu produžuje do 30. septembra 2020. godine;
- Pravilnik o načinu i postupku ostvarivanja poreskih oslobođenja kod PDV sa pravom na odbitak prethodnog poreza - u delu koji se odnosi na poresko oslobođenje za promet dobara koja inostrani putnici otpremaju u prtljagu za nekomercijalne svrhe i novo poresko oslobođenje na promet dobara i usluga koji se vrši u okviru realizacije infrastrukturnih projekata izgradnje autoputeva za koje je posebnim zakonom utvrđen javni interes;
- novi Pravilnik o načinu utvrđivanja i ispravke srazmernog poreskog odbitka – u cilju usaglašavanja sa prethodnim izmenama Zakona o PDV;
- Pravilnik o obliku, sadržini i načinu vođenja evidencije o PDV i o obliku i sadržini pregleda obračuna PDV - u cilju usaglašavanja sa prethodnim izmenama Zakona o PDV i posebno, regulisanja evidencija koje se vode u vezi sa poreskim oslobođenjem na promet dobara i usluga koji se vrši u okviru realizacije infrastrukturnih projekata izgradnje autoputeva za koje je posebnim zakonom utvrđen javni interes;
- Pravilnik o obliku i sadržini prijave za evidentiranje obveznika PDV, postupku evidentiranja i brisanja iz evidencije i o obliku i sadržini poreske prijave PDV – na način da se predviđa dostavljanje prijava i potvrda u elektronskom obliku;
- Pravilnik o određivanju slučajeva u kojima nema obaveze izdavanja računa i o računima kod kojih se mogu izostaviti pojedini podaci - u cilju usaglašavanja sa prethodnim izmenama Zakona o PDV i posebno detaljnijeg regulisanja izdavanja računa u slučaju prenosa vrednosnih vaučera;
- novi Pravilnik o utvrđivanju usluga telekomunikacija i usluga pruženih elektronskim putem, u smislu zakona o porezu na dodatu vrednost, i o utvrđivanju kriterijuma i pretpostavki za određivanje mesta sedišta, stalne poslovne jedinice, prebivališta ili boravišta primaoca usluga telekomunikacija, radijskog i televizijskog emitovanja i usluga pruženih elektronskim putem - u cilju usaglašavanja sa prethodnim izmenama Zakona o PDV.

Predmetne izmene su po pravilu vršene radi usklađivanja sa ranijim izmenama Zakona o PDV, osim u slučaju Pravilnika o postupku ostvarivanja prava na povraćaj PDV i o načinu i postupku refakcije i refundacije PDV, kod koga je produženje rokova za podnošenje zahteva za refakciju uzrokovano pandemijom COVID-19.

### COVID-19

Radi otklanja ili ublažavanja posledica uzrokovanih pandemijom COVID-19, pored prethodno pomenutog produženja roka za podnošenje zahteva za refakciju PDV, posebnim aktima uvedene su sledeće mere:

- PDV oslobođenje sa pravom na odbitak prethodnog poreza za promet dobara, odnosno usluga koji bez naknade PDV obveznik izvrši Ministarstvu zdravlja, Republičkom fondu za zdravstveno osiguranje, odnosno zdravstvenoj ustanovi u javnoj svojini. Predmetno oslobođenje primenjivalo se na sve isporuke sa danom prometa u periodu od dana uvođenja (15. mart 2020. godine) do dana prestanka vanrednog stanja (6. maja 2020. godine).
- PDV oslobođenje sa pravom na odbitak prethodnog poreza za isporuku zaštitnih sredstava (maski) koje Republički fond za zdravstveno osiguranje (RFZO) vrši pravnim licima koja se bave distribucijom zaštitnih sredstava (maski). Predmetno oslobođenje primenjivalo se

od 27. marta 2020. godine do dana prestanka vanrednog stanja (6. maja 2020. godine).

Načelno, pandemija COVID-19 nije imala značajne efekte na PDV sistem, a uvedene mere su bile ograničenog trajanja.

## POBOLJŠANJA

Poslednjim izmenama Zakona o PDV izvršena su određena preciziranja postojećih pravila i preciznije regulisane određene situacije.

Izmenama predmetnih podzakonskih akata izvršeno je usklađivanje sa ranijim izmenama Zakona o PDV, čime je omogućena njihova adekvatna primena. Pored toga, za određeni broj situacija predviđena je mogućnost elektronske dostave zahteva/dokumentacije i dostavljanje dokumentacije poreskim obveznicima čime je olakšano ostvarivanje prava poreskih obveznika.

## PREOSTALI PROBLEMI

Pravila relevantna za primenu Zakona o PDV se nalaze u brojnim podzakonskim aktima, koja često nisu dovoljno detaljna i ne daju dovoljno objašnjenja u pogledu primene pojedinih odredbi Zakona, umesto da budu sažeta u okviru jednog akta (trenutno 29 pravilnika i tri uredbe). Iako je više puta najavljeno da će se tzv. jedinstveni pravilnik doneti i iako su konsultacije na njegovoj izradi u toku, još uvek je neizvesno kada će biti objavljen.

Poreski obveznik koji je poreski dužnik za promet dobara i usluga koji mu je izvršilo strano lice, obračunava PDV (primenjuje tzv. „reverse charge mechanism“) u momentu kada mu je promet izvršen ili u momentu avansnog plaćanja, u zavisnosti koji događaj nastupi ranije. U slučaju kada nema avansnih plaćanja, PDV treba obračunati u momentu kada je usluga izvršena, a što često nije primenljivo, posebno kada se radi o uslugama gde cena nije ugovorena u fiksnom iznosu, već zavisi od ugovorenog obračuna. U momentu prometa, odnosno do isteka roka za podnošenje poreske prijave, obveznik često nema račun dobavljača, niti informaciju o tome koliko će iznositi naknada, te ne može znati na koju osnovicu treba da obračuna PDV.

Propisi o PDV definišu da kada se nakon izvršenog prometa dobara i usluga promeni naknada za taj promet (npr. naknadno se odobri popust), lice koje je izvršilo promet treba da izda dokument koji sadrži određene obavezne

elemente. Propisi ne ostavljaju mogućnost da ovaj dokument izda lice kome je izvršen promet dobara i usluga, a što jeste poslovna praksa u drugim državama. Na ovaj način se kompanijama nameću dodatni troškovi, jer uobičajenu poslovnu praksu moraju menjati zbog propisa u Srbiji.

U praksi, problem postoji kod obračuna PDV u slučaju unosa dobara i usluga u kapital privrednog društva i u slučaju statusnih promena. Naime, u ovim slučajevima PDV, koji prenosilac imovine obračuna, predstavlja prihod za prenosioca, odnosno trošak za sticaoca, a što dovodi do toga da povećanje kapitala i statusna promena nisu neutralne sa aspekta bilansa uspeha, a što bi po svojoj suštini trebalo da budu. Iz ovog razloga, u ovim slučajevima PDV bi trebalo da obračuna primalac dobara i usluga (tzv. reverse charge).

Zakon propisuje posebna pravila o obračunu PDV u slučaju prometa iz oblasti građevinarstva. Pravila se vezuju za klasifikaciju delatnosti, što dovodi do puno pitanja i nejasnoća u primeni, jer klasifikacija delatnosti suštinski nije pisana za poreske svrhe. Zbog ovoga se obveznici susreću sa pravnom nesigurnošću zbog različitog tumačenja od strane samih obveznika, ali i Poreske uprave. Zbog različitih tumačenja, poreski obveznici su pod rizikom da Poreska uprava obračuna izlazni PDV isporučiocu, iako je primalac kao poreski dužnik obračunao PDV ili da se primaocu, koji je obračunao izlazni PDV, ospori pravo na odbitak prethodnog PDV, jer poreski organ smatra da je obavezu obračuna PDV imao isporučilac, iako suštinski nijedan od ova dva pristupa ne dovodi do štete za budžet.

Pravilnik o obliku, sadržini i načinu vođenja evidencija o PDV i o obliku i sadržini pregleda obračuna PDV (Sl. glasnik RS, br. 90/2017, 119/2017, 48/2018, 60/2018 i 75/2019), propisuje način vođenja PDV evidencija i izrade pregleda obračuna PDV (POPDV obrazac). Kako je prilagođavanje računovodstvenih programa ovim zahtevima vremenski i finansijski zahtevno, veliki broj PDV obveznika, PDV evidencije vodi i POPDV obrazac priprema ručno. Ovakva situacija značajno povećava troškove poreskih obveznika. Prema internom istraživanju u okviru Saveta, uvođenje ovakvog načina vođenja PDV evidencija i sastavljanje POPDV obrasca, podrazumeva tri do pet puta više vremena za obračun mesečne PDV obaveze, kao i za izveštavanje. Dodatno, zbog postojanja velikog broja kategorija, veliki je rizik grešaka da će se pojedini računi pogrešno kategorizovati, pri čemu je PDV tretman ispravno primenjen, te ovo dovodi u pitanje informa-



ativnu vrednost ovih podataka za Poresku upravu. Imajući u vidu ograničenu upotrebnu vrednost pojedinih stavki iz POPDV obrasca, odnosno zahtevanog načina prikazivanja pojedinih transakcija i značajne troškove poreskih obveznika koje priprema POPDV obrasca nameće, potrebno je razmotriti pojednostavljenje samog POPDV obrasca i načina njegovog popunjavanja (iskazivanja pojedinih vrsta transakcija). Korisničko uputstvo koje je objavljeno (na internet strani Poreske uprave), koje je brojnim primerima i pojašnjenjima u određenoj meri olakšalo njegovu primenu, sa druge strane uvodi neke dodatne zahteve koji su teško sprovodljivi u praksi, npr. prikazivanje konačnog računa izdatog nakon avansnog računa na način da se po konačnom računu iskazuje pun iznos osnovice i razlika u PDV obračunatog na konačnom i avansnom računu. Generisanje podataka na ovakav način iz računovodstvenih evidencija je izrazito zahtevno, tako da, po pravilu, i oni poreski obveznici koji su prilagodili svoje računovodstvene programe novom načinu vođenja PDV evidencija, ove podatke unose/vode ručno. Takođe, upitna je informativna vrednost iskazivanja punog iznosa osnovice i razlike PDV za Poresku upravu kada iz POPDV obrasca nije moguće upariti avansni račun sa konačnim računom.

Zakon propisuje da se povraćaj PDV vrši u roku od 45 dana od isteka roka za podnošenje poreske prijave, odnosno 15 dana, ako je reč o pretežnim izvoznici. U praksi je primećeno da Poreska uprava kasni sa povraćajem PDV. Takođe, primećeno je da se PDV ne vraća iz razloga što je otpočela poreska kontrola. Zakon o PDV, kao ni Zakon o poreskom postupku i poreskoj administraciji ne propi-

suju da se PDV neće vratiti sve dok traje kontrola. Takođe, kontrola iskazanog PDV povraćaja nije propisana kao uslov za PDV povraćaj, Poreska uprava ima pravo kontrole bez obzira na izvršen povraćaj i to sve do isteka roka zastarelosti. Štaviše, Zakon o poreskom postupku i poreskoj administraciji propisuje da, ako se obvezniku poreza na dodatu vrednost, u roku propisanom Zakonom o PDV, ne izvrši povraćaj tog poreza, kamata se obračunava od narednog dana od dana isteka tog roka. Napominjemo da povraćaj PDV nije rezultat greške ili propusta obveznika, već ključni mehanizam funkcionisanja ovog poreskog oblika. Svako kašnjenje u povraćaju PDV direktno utiče na likvidnost privrednih društava koji moraju u rokovima izvršiti plaćanja svojim dobavljačima koja su sa PDV, a od čega zavisi i mogućnost njihovih dobavljača da redovno izmiruju svoje poreske obaveze.

Član 10a stav 6 Zakona o PDV predviđa da poreski punomoćnik stranog lica, u ime i za račun stranog lica registrovanog za PDV, obavlja sve poslove u vezi sa ispunjavanjem obaveza i ostvarivanjem prava koje strano lice u skladu sa zakonom ima kao obveznik PDV, uključujući i „izdavanje računa“. Smatramo da predmetnu formulaciju člana 10a stav 6 Zakona o PDV „izdavanje računa“ treba brisati, jer predmetna odredba nije precizna, kreira praksu u kojoj klijenti dobijaju dva računa (jedan komercijalni koji izdaje strano lice i drugi PDV račun koji je prema tumačenjima u obavezi da dostavi PDV punomoćnik) i stvara nepotrebnu dodatnu administraciju i pravnu nesigurnost. PDV punomoćnik, svakako, solidarno odgovara za obaveze stranog lica koje je preko njega registrovano kao PDV obveznik.

## PREPORUKE SAVETA

- Ministarstvo finansija treba da donese jedan sveobuhvatni pravilnik o primeni Zakona o PDV, koji bi zamenio veliki broj pravilnika koji pojašnjavaju samo pojedine odredbe Zakona. Ovaj sveobuhvatni pravilnik bi pojašnjavao primenu celokupnog Zakona, a kako je to učinjeno u drugim zemljama. Na ovaj način bi se postiglo i to da se najveći broj problema uočeni u primeni rešava izmenama pravilnika. Ovim bi se povećala pravna sigurnost obveznika i olakšala primena propisa, ne samo obveznicima, već i inspektorima Poreske uprave. Poreska uprava treba da donese sveobuhvatna uputstva za postupanja u kontroli radi rešavanja različitih pitanja koja su u više navrata bila uzrok problema u praksi. Promene propisa ne bi trebalo da nameću dodatni administrativni teret za poreske obveznike, kao što su: uvođenje dodatnih isprava, uvođenje određenih oblika i evidencija koje nisu uobičajene u poslovnoj praksi, itd. (2)
- Kada je u pitanju primena tzv. reverse charge mehanizma, treba precizirati da za promet stranog lica obaveza

obračuna PDV za primaoca dobara i usluga nastaje, bilo u trenutku: 1) kada se primi račun za robu ili usluge pružene od strane stranog lica ili 2) kada se vrši avansno plaćanje stranom licu, u zavisnosti koji od ova dva događaja nastupi ranije. (3)

- PDV propisi treba da omoguće da knjižno pismo kod izmene osnovice može izdati bilo lice koje je izvršilo promet dobara i usluga, bilo primalac dobara i usluga. Ova praksa je u skladu sa PDV pravilima u drugim državama i uobičajenom poslovnom praksom. Ovo ne može ni na koji način ugroziti naplatu PDV. Na drugoj strani, ovo bi pomoglo kompanijama da smanje njihove administrativne troškove. Takođe, potrebno je jasno definisati da u slučaju kada je greškom isporučena manja količina proizvoda od fakturisane, obveznik može ili izdati nov izmenjen račun ili knjižno pismo. Navedeno odgovara uobičajenoj poslovnoj praksi i insistiranje samo na jednom pristupu predstavlja nametanje dodatnih troškova, pri čemu sa aspekta naplate PDV nema razloga da se oba pristupa ne primenjuju. U skladu sa ovim, potrebno je i definisati da kod vraćanja robe, bez obzira na istek roka trajanja, isporučilac robe može izdati knjižno pismo ili kupac može izdati račun/knjižno pismo, a u zavisnosti od njihovog međusobnog dogovora. Ovakav pristup ne može ugroziti naplatu PDV, jer, bez obzira ko izdaje knjižno pismo, primenjuje se ista stopa PDV. (1)
- Zakonom treba propisati da obavezu obračuna PDV ima primalac dobara i usluga i to u sledećim slučajevima: 1) u slučaju unosa dobara i usluga u kapital privrednog društva, kada promet dobara i usluga kao unos u kapital podleže plaćanju PDV i 2) u slučaju statusne promene, kada promet dobara i usluga u statusnoj promeni podleže plaćanju PDV. (2)
- Neophodno je propisati da se u slučaju prometa iz oblasti građevinarstva, strane mogu opredeliti za oporezivanje po opštem principu – obračun PDV vrši isporučilac. Takođe, u slučaju kada je isporučilac obračunao PDV i platio ga, a poreski organ smatra da je primalac trebalo kao poreski dužnik da obračuna PDV, preporuka je da se propiše da će se račun isporučioaca smatrati ispravnim računom i da se ni protiv isporučioaca ni protiv primaoca neće pokretati prekršajni postupak. Naime, u državama EU primalac je poreski dužnik za promet iz oblasti građevinarstva zbog sprečavanja evazije i prevara u obračunu PDV, pri čemu se predmetna, posebna pravila primenjuju kada promet vrši podizvođač izvođaču radova, ali ne i kada promet vrši izvođač radova investitoru. Ističemo da se najveći broj problema u praksi javlja upravo u prometu koji se vrši između izvođača radova i investitora, pošto „investitor“ u ovom slučaju može da bude i lice koje nabavlja npr. usluge tekućeg održavanja objekta i tome slično (tj. „investitor“ uopšte ne mora da bude aktivan u oblasti građevinarstva). Imajući u vidu ovaj motiv za definisanje primaoca kao poreskog dužnika, ne postoji razlog da se onemogući da pružalac obračuna i plati PDV, niti da bilo ko od njih bude kažnjen, jer je primenjeno opšte pravilo oporezivanja, a ne posebno pravilo po kome je primalac poreski dužnik. (3)
- U pogledu PDV evidencija i sastavljanja pregleda obračuna PDV, smatramo da je neophodno preispitati doneti Pravilnik i korisničko uputstvo, a posebno u pogledu sadržine POPDV obrasca i načina prikazivanja pojedinih transakcija, kao što su na primer avansni i konačni računi. (3)
- Potrebno je da se postupanje po zahtevima za povraćaj iskazanim u PDV prijavi uskladi sa odredbama Zakona o PDV i Zakona o poreskom postupku i poreskoj administraciji, a što znači da postupak kontrole ne može odložiti povraćaj PDV. Potrebno je da Ministarstvo finansija izda obavezujuće objašnjenje u skladu sa Zakonom o PDV i Zakonom o poreskom postupku i poreskoj administraciji i da Poreska uprava uskladi svoje postupanje. (3)
- Predlažemo da se u članu 10a stav 6 Zakona o porezu na dodatu vrednost brišu reči: „izdavanje računa“. (3)

## D. POREZ NA IMOVINU

### STANJE

Izmenom Zakona o porezu na imovinu („Zakon“) od 1. januara 2020. godine nisu rešena bitna pitanja na koja smo ukazali u prethodnom izdanju Bele Knjige.

U skladu sa trenutno važećim Zakonom, pravna lica koja vode poslovne knjige utvrđuju poresku osnovicu za porez na imovinu na osnovu tržišne vrednosti nepokretnosti (osim u posebnim slučajevima koji su predviđeni Zakonom). Tržišnu vrednost nepokretnosti predstavlja njihova fer vrednost iskazana u poslovnim knjigama obveznika, ukoliko su nepokretnosti u knjigama obveznika prikazane po fer vrednosti u skladu sa Međunarodnim računovodstvenim standardima (“MRS“) i Međunarodnim standardima finansijskog izveštavanja (“MSFI“), kao i računovodstvenom politikom. Drugi metod obračuna vrednosti imovine zasniva se na prosečnoj tržišnoj ceni nepokretnosti koju utvrđuju jedinice lokalne samouprave.

Uvođenje koncepta tržišne vrednosti nepokretnosti kao osnovice za obračun poreza na imovinu prate različita tumačenja tokom godina u smislu poreskih obveznika koji mogu da primenjuju ovaj koncept vrednovanja. Različita tumačenja usledila su i činjenicom da ovaj pojam nije preciziran zakonskom regulativom već su izdata Mišljenja Ministarstva finansija, koja na potpuno nedvosmislen način izražavaju stav Ministarstva po pitanju mogućnosti da mala i srednja preduzeća za utvrđivanje osnovice poreza na imovinu koriste fer vrednost nepokretnosti koja je iskazana u skladu sa MSFI za MSP na poslednji dan poslovne godine obveznika kao poresku osnovicu. Iako je objavljivanje predmetnih mišljenja trebalo da dovede do razjašnjenja ovog pitanja, prema našim saznanjima iz prakse, izazvala su dodatni osećaj pravne nesigurnosti u smislu da li će se mišljenja primenjivati od strane nadležnih organa, kao i da li će njihova primena biti obavezujuća samo za buduće obračunavanje poreza na imovinu ili retroaktivno.

Obaveza obveznika je da u poreskoj godini u kojoj počne ili prestane da iskazuje vrednost nepokretnosti u poslovnim knjigama po fer vrednosti u skladu sa članom 7 stav 1 Zakona, osnovicu poreza na imovinu za datu poresku godinu utvrdi primenom prosečne tržišne cene nepokretnosti koju utvrđuju jedinice lokalne samouprave.

Poslednjom izmenom Zakona je propisano koji objekti se smatraju objektima za primarnu poljoprivrednu proizvo-

dnju na koje se porez na imovinu ne plaća.

Poreski obveznici koji obavljaju delatnost u okviru sektora prerađivačke industrije suočavaju se i dalje sa značajnim administrativnim troškovima i praktičnim poteškoćama prilikom razvrstavanja različitih objekata u fabričkom krugu – objekata u kojima su smešteni prerađivački pogoni, administrativnih zgrada, skladišta, drugih nepokretnosti za specifične namene – za potrebe određivanja osnovice za porez na imovinu, a naročito prilikom razvrstavanja i utvrđivanja korisne površine pojedinačnih celina u okviru jednog objekta.

### COVID-19

Smatramo da epidemija COVID-19, kao i usvojeni set poreskih mera nisu imali posebnog uticaja na primenu obračuna poreza na imovinu.

### POBOLJŠANJA

Imajući u vidu preporuke od prošle godine, smatramo da u međuvremenu nije došlo do poboljšanja koja bi bila rezultat sprovedenih preporuka.

### PREOSTALI PROBLEMI

Ukazujemo na neujednačenu primenu koncepta tržišne vrednosti nepokretnosti kao osnovice za obračun poreza na imovinu i njegovu nedorečenost, u delu koji se odnosi na utvrđivanje poreske osnovice poreza na imovinu za pravna lica koja ne iskazuju vrednost nepokretnosti u poslovnim knjigama na osnovu fer vrednosti u skladu sa MRS/MSFI (već na osnovu fer vrednosti u skladu sa MSFI za MSP).

Novim Zakonom o računovodstvu propisano je da mala i srednja pravna lica mogu da primenjuju MSFI za mala i srednja pravna lica („MSFI za MSP“), kao i da mikro pravna lica mogu da se odluče za primenu navedenih standarda, a u članu 7 Zakona ne navodi se eksplicitno da li se taj član odnosi i na pravna lica koja primenjuju MSFI za MSP. Imajući u vidu i ranije pomenuta Mišljenja Ministarstva finansija u okviru kojih je zauzet rigidan stav da ne postoji osnov da pravna lica koja primenjuju MSFI za MSP utvrđuju osnovicu poreza na imovinu po metodu fer vrednosti, pitanje neujednačene primene koncepta fer vrednosti u utvrđivanju osnovice poreza na imovinu dovodi do pravne nesigurnosti poreskih obveznika ne samo za buduće već i prethodne poreske periode. Stoga, bilo bi celishodno da se odredbe člana 7 dodatno preciziraju i time otkloni pravna nesigurnost za poreske obve-

znike, koja je povećana nakon objavljenih mišljenja Ministarstva finansija u vezi sa tumačenjem člana 7.

Prilikom utvrđivanja osnovice poreza na imovinu primenom prosečnih cena objavljenih od strane jedinica lokalnih samouprava, jedan od osnovnih parametara za utvrđivanje osnovice jeste zona u kojoj se imovina nalazi, pri čemu su lokalnim samoupravama data diskreciona ovlašćenja u određivanju zona prevashodno na osnovu komunalne opremljenosti. Međutim, sam postupak ocene komunalne opremljenosti nije dovoljno transparentan. Napomenuli bismo da nisu predviđene korektivne mere u zavisnosti od kvaliteta/starosti specifične imovine, odnosno namene i površine objekta, što u praksi može dovesti do toga da se poreska osnovica za novoizgrađenu nekretninu i onu koja je značajno starija neće razlikovati.

Kao posledica navedenih problema, tržišne vrednosti nekretnina utvrđene od strane ovlašćenog procenitelja se značajno razlikuju u odnosu na njihove vrednosti dobijene primenom prosečnih cena objavljenih od strane jedinica lokalnih samouprava, što dovodi u neravnopravan položaj poreske obveznike koji nekretnine u svojim knjigama iskazuju po fer vrednosti i one koje koriste neki drugi model vrednovanja.

Naročite administrativne poteškoće i troškove koje ih prate stvara Pravilnik o obrascima poreskih prijava za utvrđivanje poreza na imovinu. U skladu sa istim, poreski obveznik svake fiskalne godine iznova unosi podatke u Portal jedinog informacionog sistema lokalne poreske administracije („Portal“), čak i kada nije bilo izmena u odnosu na prethodnu godinu. Poreski obveznik popunjava po jednu poresku prijavu PPI-1 za svaku lokalnu samoupravu na kojoj ima utvrđeno neko od imovinskih prava koja su predmet oporezivanja, zatim po jedan Prilog 1 za svaku katastarsku

parcelu na teritoriji te lokalne samouprave, kao i po jedan Podprilog za svaki objekat na datoj parceli, kao i jedan Podprilog za samo zemljište. U vezi sa načinom popunjavanja elektronske poreske prijave, zaključak Saveta je da elektronska prijava nije dovela do tehničkog poboljšanja efikasnosti prilikom popunjavanja prijave, naročito za poreske obveznike koji imaju imovinu u različitim lokalnim samoupravama, a što za posledicu može imati popunjavanje na stotine obrazaca u elektronskoj formi.

Ukazali bismo na problem koji se javlja u slučaju kada je nepokretnost izdata u zakup duže od 183 dana u toku 12 meseci i to da zakupodavac čija je nepokretnost nema pravo na poresko oslobođenje u skladu sa članom 12 Zakona za porez na imovinu na zemljište – za površinu pod objektom na koji se porez plaća. Na osnovu ovih odredbi, površina zemljišta ispod objekta izdatog u zakup može biti oporezovana duplo.

Poreskim upravama su data diskreciona ovlašćenja prilikom utvrđivanja osnovice poreza na prenos apsolutnih prava. U praksi, kod utvrđivanja osnovice primenjuju se interno utvrđene tržišne cene na teritoriji konkretne jedinice lokalne samouprave (tzv. pariteti) koje nisu poznate poreskim obveznicima i stoga u velikom broju slučajeva ostaje nejasno da li ugovorena cena zaista ne odgovara tržišnoj.

Osvrnuli bismo se i na odredbu Zakona koja definiše izuzimanje od oporezivanja porezom na prenos apsolutnih prava, u skladu sa kojom se od poreza na prenos apsolutnih prava izuzima prenos apsolutnih prava na koji se plaća porez na dodatu vrednost. Termin „plaćanje“ nije adekvatan u ovom slučaju jer se PDV obračunava i iskazuje u poreskoj prijavi, osim toga određeni promet može biti predmet PDV u skladu sa Zakonom o PDV, a da iz razloga propisanih Zakonom o PDV bude oslobođen od obračunavanja i plaćanja istog.

## PREPORUKE SAVETA

- Preporučuje se da se u odredbi člana 7 Zakona precizira da će i osnovica poreza na imovinu za nepokretnosti obveznika koji vodi poslovne knjige i vrednost nepokretnosti iskazuje po metodu fer vrednosti u skladu sa MRS/MSFI za MSP i usvojenim računovodstvenim politikama biti fer vrednost. (3)
- U cilju adekvatnog utvrđivanja tržišne vrednosti nepokretnosti neophodno je: izvršiti usklađivanje kriterijuma za određivanje zona između lokalnih samouprava; predvideti korektivne faktore za svrhe distinkcije u pogledu kvaliteta, starosti, namene i karakteristika pojedinačnih nepokretnosti; razmotriti adekvatnost metodologije na osnovu koje se obračunavaju prosečne cene nepokretnosti. (1)

- Pojednostaviti postupak izveštavanja u okviru poreske prijave i pratećih obrazaca - predvideti povezivanje Portala sa Katastrom i čuvanje podataka, te predvideti mogućnost da se u okviru Priloga 1 može navesti više katastarskih parcela koje se nalaze na teritoriji određene lokalne samouprave, a da se na jednom Podprilogu sumiraju svi objekti koji pripadaju jednoj vrsti (npr. sva skladišta poreskog obveznika na teritoriji određene lokalne samouprave). U skladu sa navedenim, izvršiti odgovarajuća poboljšanja u okviru Portala, te izvršiti tehnička prilagođavanja nakon kojih bi bilo moguće, na osnovu sačuvanih podataka iz Katastra, automatski sačinjavati odgovarajuće obrasce (PPI-1, Prilog 1, Podprilog) za potrebe prijavljivanja poreza na imovinu za svaku godinu. (2)
- Preformulisati odredbe koje se odnose na: a) izuzimanje od oporezivanja porezom na prenos apsolutnih prava na način da se predvidi da je izuzet prenos, odnosno sticanje apsolutnog prava koji je predmet poreza na dodatu vrednost, a ne na koji se plaća PDV; b) duplo oporezivanje površina zemljišta ispod objekta izdatog u zakup. (2)
- Učiniti javno dostupnim podatke na osnovu kojih Poreska uprava „proverava“ da li je ugovorena cena prilikom transakcije prenosa nekog apsolutnog prava u skladu sa tržišnom cenom. (2)
- U slučaju vanredne situacije izazvane nekom višom silom, predložimo da se poreskim obveznicima omogući da podnesu godišnju prijavu do kraja fiskalne godine, a da nastave sa plaćanjem rata na osnovu prethodno podnete poreske prijave. (1)

## E. PORESKI POSTUPAK

### STANJE

Normativni okvir koji uređuje poreski postupak u Srbiji određuju četiri glavna zakona:

- Zakon o poreskom postupku i poreskoj administraciji („ZPPPA“)
- Zakon o opštem upravnom postupku („ZUP“)
- Zakon o upravnim sporovima („ZUS“)
- Zakon o inspekcijском nadzoru („ZIN“)

Poreski postupak je posebna vrsta upravnog postupka koja je uređena pre svega odredbama ZPPPA („lex specialis“) koji detaljno reguliše organizaciju i funkcionisanje Poreske uprave, kao i postupke utvrđivanja, kontrole i naplate poreza. ZPPPA na sveobuhvatan način uređuje i sve poreske prekršaje. Opšta pravila ZUP primenjuju se, kao lex

generalis, na poreski postupak kada određeno pitanje nije regulisano putem ZPPPA, dok pravila ZIN bliže uređuju aktivnosti Poreske uprave u vezi sa inspekcijским nadzorom. ZUS uređuje uslove sudske kontrole odluka Poreske uprave kao dodatnog sistema zaštite poreskih obveznika (npr. odlučivanje o tužbama protiv drugostepenih odluka Ministarstva finansija).

U 2019. godini desila se izmena ZPPPA. Najvažnije izmene se odnose na sledeće:

- način namirenja poreskog potraživanja i mere realizacije plana reorganizacije, odnosno unapred pripremljenog plana reorganizacije, ne mogu biti predviđeni suprotno odredbama ovog zakona i drugih poreskih propisa,
- obavezno prijavljivanje podataka Poreskoj upravi o svim poslovnim prostorima u kojima obveznik skladišti dobra, kao i u kojima obavlja delatnost,
- mogućnost Poreske uprave da rešenjem izriče privremenu meru zabrane registrovanja sticanja udela ili akcija u privrednim subjektima, odnosno osnivanja novih

privrednih subjekata, osnivačima sa udelom većim od 5% u privrednim subjektima kojima je privremeno oduzet PIB, u kom slučaju se rešenje dostavlja i Agenciji za privredne registre i Centralnom registru, depou i kliringu hartija od vrednosti,

- mogućnost dostave poreskih akata preko portala Poreske uprave, odnosno preko jedinstvenog elektronskog sandučića, poreski prekršaj prijavljivanja netačnih podataka proširuje se i na iskazivanje netačnih podataka u poreskom bilansu.

## COVID-19

Uredbama Vlade Republike Srbije su utvrđene poreske mere za vreme vanrednog stanja radi ublažavanja ekonomskih posledica nastalih usled pandemije bolesti COVID-19 u cilju povećanja likvidnosti poreskih obveznika. Između ostalog je predviđeno da poreskim dužnicima u režimu odloženog plaćanja koji ne izmiruju redovno dospеле rate u vreme vanrednog stanja neće biti poništeni sporazumi o odloženom plaćanju, niti ukinuta rešenja o odlaganju plaćanja dugovanog poreza i neće se radi naplate istog sprovoditi postupak prinudne naplate, pri čemu se u navedenom periodu ne obračunava kamata.

Takođe, predviđeno je da se poreskim obveznicima - pravnim licima, preduzetnicima, poljoprivrednicima i fizičkim licima za vreme vanrednog stanja na iznos manje ili više plaćenog poreza i sporednih davanja, osim kamate, obračunava i plaća kamata po stopi jednako godišnjoj referentnoj stopi Narodne banke Srbije (efekat sniženja kamatne stope).

Dodatno, dostavljanja pismena u upravnom postupku i radnje obaveštavanja, od kojih počinju da teku rokovi koji se ne mogu produžiti, a koje su izvršene tokom vanrednog stanja, smatraće se shodno Uredbi, u smislu primene propisanih rokova, izvršenim kad istekne 15 dana od prestanka vanrednog stanja. Odloženi su takođe i rokovi za pokretanje upravnog spora, kako stranke ne bi trpele štetne posledice zbog nepostupanja u vreme vanrednog stanja u zakonom propisanim rokovima.

Javili su se brojni problemi u implementaciji donetih mera koji još uvek nisu u celosti rešeni, a koji ukazuju na to da su potrebna unapređenja u funkcionisanju Poreske uprave.

## POBOLJŠANJA

Paralelno sa procesom digitalizacije, nastavljeno je sprovođenje plana Poreske uprave iz prethodnih godina i implementacija strateških ciljeva. Potencijalno je ubrzan poreski postupak propisivanjem da se poresko upravni akt može doneti u elektronskom obliku, te omogućeno da se poresko upravni akt u elektronskom obliku može dostaviti na elektronsku poštu poreskog obveznika. Dodatno, poreske prijave utvrđivanja poreza na imovinu se podnose elektronski počevši od 1. januara 2019. godine.

Izmene koje su već počele da se primenjuju takođe donose nešto detaljnije regulisanje odlaganja plaćanja dugovanog poreza i mogućnost podnošenja zahteva za odlaganje plaćanja poreskih obaveza elektronskim putem. Poreski obveznici sada imaju mogućnost od 12 meseci (izuzetno 24 meseca) počeka pre nego što počnu sa otplatom odložene poreske obaveze. Ipak, i dalje nedostaje detaljnije regulisanje uslova za odlaganje poreske obaveze.

Dodatno, koncept „poreskih usluga“ je predstavljen sa namerom da se unapredi savetodavna funkcija Poreske uprave.

Međutim, u prethodnoj godini nije ostvaren značajniji napredak u vezi sa ranije datim preporukama. Postoji potreba da se ojačaju kapaciteti Poreske uprave u pružanju poreskih usluga i afirmiše klijentski odnos. Naprotiv, neke od novih izmena nameću nove zahteve i restrikcije poreskim obveznicima. Potrebno je uložiti dodatne napore u ograničavanje diskrecionih ovlašćenja i arbitrarnosti u postupanju poreskih organa.

## PREOSTALI PROBLEMI

- Postojeći normativni okvir koji reguliše poreski postupak i dalje ne pruža dovoljnu zaštitu za poreske obveznike od arbitrarnih odluka poreskih organa. Dodatno, nedostatak kapaciteta i kompetencija ugrožava zaštitu zakonitosti u postupku kontrole, kao i žalbenom i sudskom postupku.
- Pravila koja se tiču poreskih krivičnih dela još uvek ne uzimaju u obzir veličinu i obim oporezivih aktivnosti poreskih obveznika, pa se isti granični iznosi primenjuju i za male i za najveće kompanije u Republici Srbiji.
- Nemali broj puta poreski inspektori načelo fakticiteta ne primenjuju u skladu sa opštim pravnim načelom postu-

panja u dobroj veri. Ovo redovno dovodi do veoma nepovoljnih rešenja za poreske obveznike, koja je praktično nemoguće menjati.

- Poreski organi redovno ne poštuju rokove za donošenje odluka po osnovu podnetih žalbi.
- Postojeća pravila u vezi sa odlaganjem izvršenja poreskog upravnog akta putem zahteva upućenog nadležnom drugostepenom organu ne postavljaju dovoljno jasne uslove za odobravanje odlaganja, te je drugostepenom organu suštinski dato jako široko postavljeno diskreciono pravo.
- Pravila u vezi sa mogućnošću povraćaja poreza u slučaju postojanja dospelih poreskih obaveza po drugom osnovu su nejasna i restriktivna, i ne uzimaju u obzir da li su takve poreske obaveze odložene ili osporene (npr. usled žalbe protiv rešenja Poreske uprave). Usled navedenog, poreski obveznici dolaze u situaciju da nenaplativa poreska obaveza dovodi do potpune obustave povraćaja poreza.
- Ne poštuje se zakonski rok od 30 dana za izdavanje i objavljivanje obavezujućih mišljenja po zahtevu poreskih obveznika, te se u praksi na mišljenja čeka i duže od jedne godine. Navedene nesigurnosti su dodatno podstaknute obavezujućim mišljenjima koje primenjuje Poreksa uprava, a koja nigde nisu javno objavljena uprkos zakonskoj obaveznoj objavljivanja na internet stranama Ministarstva finansija i Poreske Uprave. Stoga, mišljenja su nedostupna obveznicima odnosno svim stranama u javno-pravnom odnosu.
- Ograničenje podnošenja izmenjenih poreskih prijava na najviše dve izmene nije opravdano. Naime, u većini slučajeva se radi o nenamernim ili tehničkim greškama, naročito kod velikih poreskih obveznika koji imaju velike i kompleksne interne sisteme organizacije. S obzirom na to da poreski obveznik ne može da vrši izmenu poreske prijave u slučaju poreske kontrole za konkretni period, ukidanje navedenog ograničenja ne stvara dodatni teret za Poresku upravu, a doprinosi efikasnijoj naplati poreza i podstiče poreske obveznike na saradnju čime se posledično smanjuje obim poreske kontrole.
- Agencija za privredne registre ne može izvršiti brisanje poreskog obveznika iz propisanog regis-

tra, registrovati statusne promene i ostale promene u toku trajanja poreske kontrole, kao i u periodu u toku kojeg je poreskom obvezniku privremeno oduzet PIB, a do dobijanja obaveštenja da je tom obvezniku vraćen PIB, iako određene poreske obaveze dospevaju bez obzira na to da li kompanija faktički posluje (npr. doprinosi za obavezno socijalno osiguranje, lokalne komunalne takse). Nepreciznost i restriktivnost navedene odredbe može da dovede do toga da otpočinjanje poreske kontrole može da onemogući zatvaranje društva, te stvori dodatne poreske obaveze za društvo bez obzira na rezultat kontrole, čime se poreski obveznik de facto kažnjava bez osnova. Pored toga, poreski obveznici ne mogu vršiti registraciju promena koje čak mogu omogućiti plaćanje poreza (povećanje kapitala, registracija promene zakonskog zastupnika, itd).

- Izmenama i dopunama ZPPPA je predviđena mogućnost za Poresku upravu da obezbedi naplatu poreske obaveze koja nije dospela, a za koju je pokrenut postupak poreske kontrole, iako kriterijumi ili uslovi za sprovođenje ove mere nisu propisani, što nije u skladu sa principom zakonitosti. Kao posledica toga, poreske odluke koje nameću meru ne sadrže valjane razloge zbog kojih Poreska uprava smatra da postoji rizik od nemogućnosti naplate poreza.
- Izmenama i dopunama ZPPPA je ukinuta funkcija inspekcijskog nadzora u okviru Poreske uprave. Prema izmenjenom tekstu ZPPPA, Poreska uprava ima isključivu nadležnost za obavljanje funkcije unutrašnje kontrole. Od trenutka ukidanja funkcije inspekcijskog nadzora u Poreskoj upravi Ministarstvo finansija nije uspostavilo nadzor kao posebnu funkciju.
- Srpski Upravni sud, kao poslednji stepen u poreskim sporovima, nema dovoljan nivo specijalizacije i stručnosti da odlučuje u poreskim stvarima. Vreme potrebno za donošenje sudskih odluka iznosi uglavnom više od godinu dana. S obzirom na to da postupak pred sudom ne odlaže plaćanje poreske obaveze, te da sporan porez mora prethodno da bude plaćen, nastali troškovi za poreskog obveznika često čine da poreski obveznici i u slučaju uspeha u sporu dobiju povraćaj poreza koji ima realno manju vrednost. Pored toga, sud skoro nikada ne odlučuje o meritumu spora.

## PREPORUKE SAVETA

- Elektronske usluge Poreske uprave bi trebalo dalje poboljšavati i razvijati na način da se poreskom obvezniku omogući preuzimanje svih poreskih prijava u obliku prilagođenom korisniku, kao i da se svim poreskim obveznicima omogući elektronsko dobijanje poreskih identifikacionih brojeva i svih poreskih uverenja. (1)
- Preciznija razrada članova Krivičnog zakonika koji se tiču poreskih krivičnih dela, tako da se uzima u obzir i veličina pravnog lica, odnosno obim oporezivih aktivnosti. (2)
- Uvođenje zakonskog roka za trajanje poreske kontrole i pretpostavke pozitivne odluke u slučaju propuštanja Poreske uprave da donese odluku u roku, kako u Poreskoj upravi tako i u Ministarstvu finansija. (2)
- Uspostavljanje funkcije inspekcijskog nadzora u okviru Ministarstva finansija koja će obezbediti efikasan mehanizam za kontrolu zakonitosti rada organizacionih jedinica Poreske uprave. ZPPPA bi trebalo da predvidi prekršaje zaposlenih u Poreskoj upravi koji ne postupaju u skladu sa propisima (ili odlukama neposredno viših instanci) u toku svog rada, posebno u slučajevima kada ne postupe u rokovima propisanim ZPPPA i u slučaju neizvršenja odluke drugostepenog organa, u skladu sa smernicama i shvatanjima iznetim u istoj. Neophodno je nastaviti proces usklađivanja ZPPPA sa ZIN. ZIN predviđa da će inspektori biti u obavezi ne samo da kontrolišu nezakonite aktivnosti i iniciraju postupke za kažnjavanje lica koja postupaju suprotno zakonu već i da sprečavaju nepravilnosti preventivnim delovanjem i pružaju savete kontrolisanim licima, kako bi umanjili rizik od nezakonitih radnji. (2)
- Izmeniti čl. 147, st. 1 ZPPPA, tako da žalba odlaže izvršenje. (1)
- Otkloniti pravnu nesigurnost u postupku izdavanja mišljenja Ministarstva finansija izmenom člana 80 Zakona o državnoj upravi u vezi sa tim da li su mišljenja Ministarstva obavezujuća ako je to propisano posebnim zakonom, izmeniti ZPPPA na taj način da propisuje da su mišljenja obavezujuća samo ukoliko su objavljena ili dostupna svim stranama u javnopravnom odnosu, definisanje roka od 30 dana za izdavanje mišljenja, definisanje posledica u slučaju promene ili nepoštovanja prethodno izdatih mišljenja, izmeniti ZPPPA tako da propisuje da mišljenja Poreske uprave data putem e-mail-a budu takođe obavezujuća za ovaj organ i uvođenje odredbi u ZPPPA koje regulišu odgovornost nadležnih lica i propisuje adekvatne kazne za nedonošenje obavezujućih mišljenja u roku od 30 dana. (3)
- Ukidanje odredbe ZPPPA kojom se Agenciji za privredne registre zabranjuje brisanje poreskog obveznika iz propisanog registra, registracija statusnih promena i promena podataka za vreme trajanja poreske kontrole ili preduzimanja radnji Poreske policije. (2)
- Podići kapacitete Upravnog suda u pogledu stručnosti, specijalizacije i brzine u odlučivanju u poreskim sporovima. (3)



## F. NAJNOVIJE TENDENCIJE U SRPSKOM PORESKOM SISTEMU (PARAFISKALNI NAMETI)

### STANJE

Na osnovu Doing Business 2020 izveštaja Svetske banke, Srbija je rangirana na 44. mestu, od ukupno 190 ekonomija. U oblasti plaćanja poreza, u odnosu na izveštaj iz 2019. godine, pozicija Srbije se neznatno pogoršala i sada se nalazi na 85. mestu. Oblast poreza, zajedno sa oblastima pribavljanja strujnih priključaka i započinjanja poslovanja, još uvek je među tri najlošije rangirane oblasti.

Savet je stava da poreski sistem trpi značajne negativne ocene, između ostalog i zbog činjenice da paralelno sa postojećim poreskim oblicima u Srbiji postoji veliki broj parafiskalnih nameta, koji povećavaju efektivno opterećenje privrede pod uslovima koji su često netransparentni i neopravdani. Kao vrsta javnih dažbina, parafiskalni nameti, zapravo, nameću obavezu za koju se ne dobija (uopšte ili u adekvatnoj srazmeri) konkretna usluga, pravo ili dobro.

Ova činjenica je prepoznata od strane nadležnih organa, pa je, shodno tome, reforma parafiskalnih nameta započeta krajem 2012. godine ukidanjem 138 parafiskalnih nameta. Reforma je nastavljena u 2013. godini donošenjem nacrtu Zakona o naknadama za korišćenje javnih dobara i usvajanjem njegove konačne verzije krajem 2018. godine, ali i nametanjem novih parafiskalnih nameta, poput uvođenja obavezne članarine za Privrednu komoru Srbije u 2018. godini. Proces reforme još traje, što se naročito reflektuje kroz veliki broju izmena koje su pretrpeli propisi, koji uređuju način utvrđivanja i prijavljivanja naknade za zaštitu i unapređivanje životne sredine.

### COVID-19

Mere utvrđene Uredbama Vlade Republike Srbije za vreme vanrednog stanja, radi ublažavanja ekonomskih posledica nastalih usled pandemije bolesti COVID-19, nisu imale uticaja na parafiskalne namete.

### POBOLJŠANJA

Krajem 2018. godine usvojen je Zakon o naknadama za korišćenje javnih dobara čija je primena otpočela 1. januara

2019. godine. Najznačajnija poboljšanja su: a) jedan umesto 18 zakona uređuje sve naknade i b) visina svih, osim jedne naknade utvrđena je zakonom, a ne podzakonskim aktima, kako je ranije preovlađivalo. Jedina naknada čija se visina utvrđuje podzakonskim aktom, odnosno uredbom, jeste naknada za zaštitu i unapređivanje životne sredine. Međutim, način utvrđivanja predmetne naknade je izmenjen u toku 2019. godine u dva navrata. Svakako, u celini, usvajanje ovog zakona unapredilo je i transparentnost i predvidivost sistema neporeskih prihoda.

Jedinstveni informacioni sistem lokalne poreske administracije je značajno unapređen u prethodnom periodu. Pored toga što je početkom 2019. godine omogućeno elektronsko podnošenje prijave za porez na imovinu od strane obveznika koji vode poslovne knjige i prijave za komunalnu taksu za isticanje firme, u toku 2020. godine omogućeno je i elektronsko podnošenje prijave za naknadu za zaštitu i unapređivanje životne sredine, što predstavlja značajan napredak i omogućava veću efikasnost pravnim licima i preduzetnicima.

### PREOSTALI PROBLEMI

Reforma sistema neporeskih prihoda još nije završena. Preostalo je da se urede takse koje bi trebalo da se plaćaju za pruženu javnu uslugu u visini srazmernoj troškovima njenog pružanja. Trenutno je samo deo taksi uređen Zakonom o republičkim administrativnim taksama, dok brojni zakoni i podzakonska akta uvode dažbine koje su po svojoj fiskalnoj prirodi takse i to, pod različitim nazivima (naknada, nadoknada, itd). Dodatno, upitno je i da li je u određivanju njihove visine primenjen Pravilnik o metodologiji i načinu utvrđivanja troškova pružanja javne usluge (Metodologija).

Poseban problem, koji smatramo da treba istaći, tiče se lokalne komunalne takse za isticanje firme na poslovnom prostoru (firmarina). Troškovi po osnovu plaćanja firmarine za preostale taksene obveznike značajno su povećani od kada je promenjen režim plaćanja firmarine. Ukupna obaveza jednog privrednog subjekta po osnovu firmarine doseže značajne iznose i usled različite prakse koja postoji u jedinicama lokalne samouprave.

Dodatno bismo istakli da je u toku 2019. godine u dva navrata promenjen način utvrđivanja naknade za zaštitu i unapređivanje životne sredine. Metodologija koja je inicijalno utvrđena Zakonom o naknadama za korišće-

nje javnih dobara i pratećim podzakonskim aktima predviđala je, između ostalog, da se naknada plaća prema količini emitovanih zagađujućih materija i proizvedenog i odloženog opasnog otpada. Međutim, iako je način utvrđivanja naknade imao za cilj da naknadu plaćaju upravo pravna lica i preduzetnici koji obavljaju aktivnosti koje negativno utiču na životnu sredinu, metodologija obračuna naknade je bila isuviše komplikovana, što je za rezultat imalo veoma mali broj prijava za naknadu za zaštitu i unapređivanje životne sredine od strane obveznika.

Krajem decembra 2019. godine, ponovo je izmenjen način utvrđivanja naknade za zaštitu i unapređivanje životne sredine kroz izmenu podzakonskih akata. Novom metodologijom uprošćen je način obračuna naknade i isti predviđa da se naknada plaća u fiksnom godišnjem iznosu u zavisnosti od veličine pravnog lica u skladu sa propisima o računovodstvu i stepena uticaja na životnu sredinu pretežne delatnosti koju obavlja u skladu sa propisanom klasifikacijom. Međutim, na ovaj način nametnuta je obaveza plaćanja naknade gotovo svim pravnim licima i preduzetnicima u Srbiji, bez obzira da li njihove pretežne aktivnosti zaista imaju negativan uticaj na životnu sredinu. Trenutno važeća metodologija utvrđivanja visine naknade je u suprotnosti sa odredbama Zakona

o naknadama za korišćenje javnih dobara koji, između ostalog, predviđa da osnovicu naknade za zaštitu i unapređivanje životne sredine predstavlja količina zagađenja, odnosno stepen negativnog uticaja na životnu sredinu koje nastaje obavljanjem aktivnosti.

Savet ponovo ističe da uvođenje novih poreza i obaveza u toku fiskalne godine ili njihovo povećavanje (i to bez prethodne najave) poreskim obveznicima, bez prethodnih obaveštenja koja bi im omogućila da prilagode svoje poslovne aktivnosti novim fiskalnim opterećenjima, negativno utiče na predvidivost poslovnog ambijenta i rezultate poslovanja kompanija.

Sudska zaštita prava poreskih obveznika je neefikasna. Postupci koji se vode pred Upravnim sudom traju izuzetno dugo, a sud ili uglavnom samo potvrđuje odluku Poreske uprave, bez davanja argumentovanog obrazloženja za takvu odluku, ili, u izuzetnim slučajevima, poništi osporeno rešenje i postupak vrati nazad drugostepenom poreskom organu, bez ulaženja u suštinu spora, što dodatno produžava celokupan proces zaštite prava poreskih obveznika. Sud gotovo nikada ne zakazuje ročišta na kojima bi poreski obveznik mogao da pred sudom obrazloži svoje argumente ili iznese prigovore na nalaze Poreske uprave.

## PREPORUKE SAVETA

- Nastaviti reforme sistema neporeskih prihoda ukidanjem svih parafiskalnih nameta koji finansijski opterećuju privredne subjekte, a za koje oni ne dobijaju odgovarajuću korist u vidu određenih prava, usluga ili dobara, a u isto vreme obezbediti doslednu primenu Zakona o budžetskom sistemu, koji uređuje osnovne principe uvođenja i naplate neporeskih javnih prihoda. (3)
- Doneti Zakon o taksama koji treba da uredi sve takse koje se naplaćuju za javnu uslugu i da utvrdi njihovu visinu u skladu sa Metodologijom i novi Zakon o finansiranju lokalne samouprave, a čemu će da prethodi sveobuhvatna analiza i usklađivanje sa rešenjima i tendencijama iz sektorskih zakona. (2)
- Svako novo poresko opterećenje ili povećanje postojećih bi trebalo da bude prethodno najavljeno poreskim obveznicima, te uvedeno putem poreskih zakona sačinjenih od strane Ministarstva finansija, a ne od strane fondova, agencija ili drugih ministarstava. (2)
- Primeniti gornju granicu iznosa firmarine na obavezu koju plaća jedan takseni obveznik, bez obzira na broj objekata koji obveznik ima sa istaknutim firmama na teritoriji jedne opštine, i bez obzira da li ima više objekata na područjima drugih opština na teritoriji Srbije (banke, osiguravajuća društva, telekomunikacione kompanije, itd). (1)

- Trebalo bi značajno poboljšati sudsku zaštitu prava poreskih obveznika vršenjem reforme Upravnog suda kroz specijalizaciju sudija za poreska pitanja ili osnivanjem posebnog odeljenja u okviru Upravnog suda koje će biti nadležno za poreske sporove. (2)
- Promeniti metodologiju i način utvrđivanja naknade za zaštitu i unapređivanje životne sredine, tako da naknadu plaćaju isključivo obveznici čije aktivnosti utiču na zagađenje životne sredine, a predmetna sredstva koristiti za ublažavanje negativnih posledica predmetnih aktivnosti. (1)

# PROPISI U OBLASTI ZAŠTITE ŽIVOTNE SREDINE

## STANJE

Krajem 2019. usvojeni su neki propisi koji regulišu tretman otpada i jonizujuće zračenje, ali glavna pitanja identifikovana u ovoj oblasti ostaju otvorena.

Zeleni fond Republike Srbije kao budžetski fond, koji je formiran s ciljem evidentiranja sredstava namenjenih finansiranju pripreme, sprovođenja i razvoja programa, projekata i drugih aktivnosti u oblasti očuvanja, održivog korišćenja i zaštite unapređivanja životne sredine kao i bolje i efikasnije naplate ekoloških taksi, počeo je sa radom, i u 2018. godini raspisao konkurse za korišćenje sredstava iz ovog Fonda, a na osnovu Uredbe o bližim uslovima koje moraju da ispunjavaju korisnici sredstava, uslovi i način raspodele tih sredstava. Sredstva Zelenog fonda se raspoređuju, između ostalog, za podsticaj reciklaže i korišćenje otpada kao sirovine, pošumljavanje i trajno zbrinjavanje otpada. I pored toga, Zeleni fond još uvek nije u potpunosti funkcionalan, te i pored toga što je zakonski okvir o finansiranju usvojen, nivo sredstava u fondu je i dalje na niskom nivou. Srbija mora više da se angažuje kako bi dostigla veću transparentnost, kako u pogledu prikupljanja zelenih taksi, tako i u pogledu njihove distribucije i korišćenja. Konkretno, postoje brojni primeri zemalja EU koje funkcionišu u okviru šema kolektivnog povrata za sve specijalne tokove otpada, ostvarujući izuzetne rezultate u pogledu reciklaže i efikasnosti fonda u isto vreme, ali bez uticaja na državni budžet.

Krajem 2019. godine, uvedena je tzv. ekološka taksa kojom se sve delatnosti i profesije klasifikuju u nekoliko kategorija u zavisnosti od nivoa zagađenja koje stvaraju i podležu plaćanju ekološke takse, čiji iznos zavisi od stepena zagađenja. Ovo se smatra prilično kontroverznom merom jer se kompanije kategorišu na osnovu računovodstvenih standarda, a stvarni nivo zagađenja koji kompanije stvaraju se ne uzima u obzir.

Ambalažni otpad se skuplja u skladu sa Zakonom o upravljanju otpadom i Zakona o ambalaži i ambalažnom otpadu. Međutim, ne postoji sistemsko rešenje za odlaganje pesticidnog ambalažnog otpada u Srbiji. Uvođenjem sistema plaćanja za plastične kese, učinjeno je značajno poboljšanje i potrošnja je smanjena za 80% dok COVID-19 ponovo nije uveo plastične kese.

Usvajanjem Zakona o naknadama za korišćenje javnih dobara, definisani su količina, osnovica i način utvrđivanja

i plaćanja naknada za zagađenje, kao i naknada za zaštitu i unapređenje životne sredine.

Postojeća regulativa u pogledu maksimalnog perioda trajanja motornih vozila se ne primenjuje i postoje nedostaci, jer nije neophodno predati vozilo operateru opasnog otpada kako bi se izvršila deregistracija u Ministarstvu unutrašnjih poslova.

Za WEEE (otpad od elektronike i električne opreme) poseban tok otpada, trebalo bi da se uvede „proširena odgovornost proizvođača“, isti princip koji je već pokazao dobar rezultat u vezi pakovanja otpada.

U uvozu i izvozu neopasnog otpada neophodno je ubrzati usvajanje propisa EU 1013/2006 o pošiljkama otpada, kako bi se pojednostavio proces prekogranične razmene otpada.

Problem tretiranja i trajnog zbrinjavanja opasnog otpada i dalje je prisutan. Nova postrojenja za tretiranje opasnog otpada su neophodna, jer direktiva EU predviđa da od 2020. godine više neće biti moguć izvoz polutretiranih opasnih materija.

Dalje, u narednim godinama, Srbija treba da stvori jači ekološki uticaj putem akcija kao što su zatvaranje neadekvatnih deponija, investira u smanjenje otpada, separaciju i reciklažu, bolje praćenje kvaliteta vazduha, upravljanje rečnim koritima i pripremu za Natura 2000. Sve veći problemi koje stvaraju gradske deponije otpada (požari, emisije štetnih gasova i dr.) zahtevaju sistematsko rešavanje ove oblasti, kao i razvijanje javno-privatnog partnerstva gde bi opštine, u saradnji sa svetski poznatim kompanijama iz ove oblasti, stvorile uslove da se kroz ovo partnerstvo investira u rešavanje problema na deponijama, trajno zbrinjavanje otpada i izgradnju reciklažnih centara. Udeo recikliranog otpada u ukupnom upravljanju otpadom i dalje je mali. Problem otvorenih divljih deponija i dalje postoji i proces njihovih zatvaranja se sporo odvija. Nema napretka u pogledu medicinskog otpada.

U pogledu klimatskih promena, Srbija je postigla izvestan nivo pripremljenosti, ali je sprovođenje u ranoj fazi, a trenutno je u izradi nacionalna strategija za klimatske promene. Započet je rad na rešavanju problema emisija gasova sa efektom staklene baše u sektoru korišćenja zemljišta, promene namene zemljišta i šumarstva. Potrebno je razraditi aktivnije mere za implementaciju Pariskog sporazuma o zaštiti životne sredine i prirodnih resursa, sa fokusom na

pripremi zemlje za usklađivanje sa okvirom EU 2030 za klimatske i energetske politike.

## COVID-19

Početak 2020. godine svet se suočio sa najvećom krizom zbog pandemije koju je izazvao novi koronavirus. Kraj pandemije se ni ne nazire, ali interesantan deo je da je većina verovatno uzrok za stvaranje novog virusa nekontrolisana i neplanirana zloupotreba prirodnih resursa zbog kojih su slepi miševi (najverovatnije krivi za novu bolest) došli u kontakt sa drugim vrstama putem kojih se virus preneo na ljude. To nas upozorava da su problemi životne sredine goruća tema u celom svetu, a ne samo u Srbiji.

Zbog trenutne krize sa COVID-19, situacija se pogoršala u smislu da se stvaraju prekomerne količine medicinskog otpada za koje nije pronađeno odgovarajuće rešenje. Pored toga, zbog epidemioloških razloga i preporuka da se svi plastični i papirni proizvodi koriste samo jednom, plastične kese i plastični poklopci su ponovo popularni.

Pored toga, budžet je previše opterećen u pokušaju da pokrije ekonomske gubitke zbog COVID-19, tako da nije realno da će bilo koja sredstva biti odvojena za svrhu zaštite životne sredine.

## POBOLJŠANJA

Značajna poboljšanja su učinjena u uspostavljanju sistema za prečišćavanje otpadnih voda i upravljanja komunalnim otpadom i saniranje lokalnih deponija, gde je Ministarstvo odvojilo sredstva u iznosu od preko 450 miliona dinara za podršku lokalnim samoupravama u izradi projektno-tehničke dokumentacije; povećane su ukupne površine u Srbiji pod zaštitom kao i broj zaštićenih područja, dok je proces zoniranja zaštićenih područja pokrenut u skladu sa svetskim kriterijumima i standardima, intenzivnu međunarodnu saradnju i jačanje partnerske uloge Srbije u regionalnim i svetskim inicijativama na zaštiti životne sredine i prirode; stvaranje uslova za rešavanje višegodišnjih problema i realizaciju značajnih projekata.

Pokrenuta je inicijativa da se u Srbiji zabrani uvoz polovnih automobila sa evro 3 motorom i stvoreni su uslovi za davanje olakšica kako bi se povećala upotreba električnih i hibridnih vozila, gde je Srbija značajno u zaostatku kada su u pitanju ostale evropske zemlje. Međutim, ovi podsticaji

su i dalje skromni u poređenju sa iznosima koji se nude u drugim evropskim zemljama.

Pokrenuti su postupci radi javno-privatnog partnerstva u oblasti upravljanja komunalnim otpadom i njegovim trajnim zbrinjavanjem.

U pojedinim gradovima je započeta selekcija kućnog komunalnog otpada, a lokalne zajednice su stvorile uslove za sakupljanje i odvajanje takvog otpada.

Donet je Zakon o naknadama za korišćenje javnih dobara, kojim se, između ostalog, utvrđuju i naknade iz oblasti životne sredine i upravljanja otpadom.

## PREOSTALI PROBLEMI

Sistem praćenja i izveštavanja još nije dovoljno razvijen da bi se završio nacionalni i lokalni registar izvora zagađenja, iako su novim zakonodavstvom krajem 2019. godine uvedena određena unapređenja.

I pored formiranja Zelenog fonda, sistem podsticaja za ulaganje u zaštitu životne sredine nije razvijen (čista proizvodnja, smanjenje zagađenja, energetska efikasnost, smanjenje otpada, ekološke investicije, reciklaža, itd). Srbija treba i dalje da jača administrativne kapacitete centralne i lokalne administracije, uključujući Agenciju za zaštitu životne sredine.

Uspeh i brzina uvođenja novih tehnologija je blisko povezana sa procenom uticaja baznih stanica na životnu sredinu, tj. propisima iz oblasti zaštite protiv nejonizujućeg zračenja. Zakonske mere koje propisuju znatno rigoroznija ograničenja, kao i različite interpretacije navedenih mera na nivou lokalnih samouprava predstavljaju najveći problem za rad svih operatera na izgradnji baznih stanica. Stoga, poboljšanje regulatornog okvira, doslednost i jednoobrazan pristup u definisanju ispunjenja zahteva za korišćenje nejonizujućih izvora zračenja će značajno doprineti prevazilaženju ovog problema.

Veliki broj divljih deponija u Srbiji i dalje postoji, a ulaganje u razvrstavanje i reciklažu otpada još uvek nije na zadovoljavajućem nivou, u čemu bi aktivan rad Fonda uveliko doprineo. Potrebno je finansiranje na osnovu načela „zagađivač plaća“ kako bi se povećale investicije u ovom sektoru i pojačalo finansiranje ovih projekata iz sredstava Zelenog fonda.

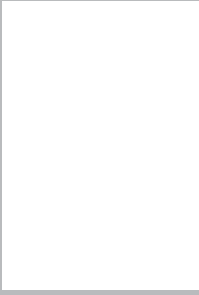
Problem nivoa zagađenosti vazduha u nekim od najvećih gradova u Srbiji je i dalje prisutan, a trenutno postoje samo tri plana kvaliteta vazduha: Bor, Beograd i Pančevo. Međutim, problem zagađenja vazduha prisutan je i u manjim zajednicama, posebno u zimskoj sezoni grejanja zbog kori-

šćenja fosilnih goriva i uglja za grejanje. Najurgentnija situacija kada je reč o kvalitetu vazduha je u Beogradu, Pančevu, Smederevu, Kosjeriću i Boru, uglavnom zbog nedostatka odgovarajućih sistema filtriranja na industrijskim postrojenjima u ovim gradovima.

### PREPORUKE SAVETA

- Uvesti snažnija pravila i praćenje kvaliteta vazduha, naročito u velikim industrijskim sredinama i jačanje sankcionisanja zagađivača; (3)
- Uvesti nova sredstva za energetski efikasno i čisto grejanje i jačati lokalne kapacitete u toj oblasti, u cilju smanjenja korišćenja fosilnih goriva u grejnoj sezoni; (2)
- Povećati podsticaje za korišćenje hibridnih i električnih automobila; (2)
- Preispitati ideju o uvođenju šeme odgovornosti proizvođača za kolektivni povrat za reciklažu svih specijalnih tokova otpada (materijal za pakovanje, WEEE, ELV, gume, itd); (2)
- Podsticati ulaganja u tretman otpada životinjskog porekla i obezbediti adekvatno zbrinjavanje ovog otpada; (3)
- Rešavanje problema u oblasti upravljanja otpadom i prečišćavanje otpadnih voda, jačanje finansijskih i kadrovskih kapaciteta lokalnih samouprava, u čijem delokrugu rada je realizacija ovih zadataka; (3)
- Poboljšanje u oblasti elektronske komunikacije i implementacije propisa u oblasti zaštite životne sredine, kao i zaštite protiv nejonizujućeg zračenja sa ciljem obezbeđenja lakše implementacije 4G tehnologije i stvaranje preduslova za implementaciju 5G tehnologije; (1)
- Poboljšanje tretmana medicinskog otpada, naročito u svetlu COVID-19 pandemije, koja je dovela do prekomerne količine medicinskog otpada; (1)
- Ubrzati proces donošenjem zakonskih i podzakonskih akata kako bi se obezbedila pravilna primena promene propisa iz oblasti zaštite životne sredine. (3)

# **SPECIFIČNO ZA ODREĐENI SEKTOR**



# HRANA I POLJOPRIVREDA

U ovoj godini prehrambena industrija, kao i sve ostale privredne grane, suočila se sa velikim izazovom usled proglašenja vanrednog stanja i epidemiološke krize. Iako je na samom početku epidemije bilo puno neizvesnosti u funkcionisanju prehrambenog sektora, transport i prelazak pošiljki sa hranom uspostavljanjem „zelenih koridora“ je vrlo brzo i efikasno rešen. Prehrambena industrija nije pretrpela velike gubitke, postojeći sistem bezbednosti hrane nije narušen, dok je uvođenje policijskog časa proizvođače stavilo pred velike logističke izazove obezbeđivanja kako transporta, tako i obezbeđivanja dozvola za kretanje za svoje zaposlene.

Ono što se u ovim okolnostima pokazalo kao velika prepreka efikasnom funkcionisanju, jeste razmena dokumentacije sa nadležnim telima, koja se vrši fizičkim putem. Takođe, transparentan i sveobuhvatan sistem analize rizika, protok robe bi učinio još efikasnijim, jer bi se fokusiranjem na visoko rizične proizvode, proizvođače i uvoznike, osigurala jača kontrola onih koji su visoko rizični, što je u ovakvim okolnostima od višestrukog značaja.

Usklađivanje propisa sa regulativom EU ne ide očekivanom brzinom, a primena u praksi postaje sve veći izazov. Deo pravilnika je harmonizovan, ali veći deo jesu nacio-

nalni propisi za koje ne postoje „dvojnici“ u EU i zemljama u okruženju, i kao takvi, mogu predstavljati prepreku slobodnoj trgovini i izvesna ograničenja domaćim proizvođačima u pogledu primene inovativnih procesa i proizvoda. Tendencija jeste modernizovanje zastarelih propisa, kako bi se ograničenja ublažila, a sa druge strane harmonizacija određenih propisa je dodatno otežana usled postojanja administrativnih i metodoloških prepreka da se na isti način primenjuju.

Izveštaj o radu Stručnog saveta za procenu rizika, osnovanog u junu 2017. godine, kao ni aktivnosti Saveta i dalje nisu poznati zainteresovanoj javnosti.

Mesta za napredak još uvek ima. Kako u poboljšanju regulatornog okvira, koji bi osigurao visoke standarde u kontroli kvaliteta hrane, tako i primenom ujednačenog pristupa kontrole za sve učesnike, i uvoznike, i domaće proizvođače. Jednako važno jeste i jačanje kapaciteta direkcija za veterinarsku i fitosanitarnu kontrolu i Nacionalne referentne laboratorije, kao i dosledna primena i poboljšanje pristupa zasnovanog na analizi rizika. Od izuzetnog značaja za subjekte u poslovanju hranom, svakako bi bilo omogućavanje razmene podataka i dokumentacije između državnih institucija i privrede, elektronskim putem.

## A. BEZBEDNOST HRANE

### 1. ZAKON O BEZBEDNOSTI HRANE

#### STANJE

Zakon o bezbednosti hrane (u daljem tekstu: Zakon) usvojen 2009. godine do sada nije u potpunosti primenjen, niti su usvojeni svi predviđeni podzakonski akti. Izmene i dopune Zakona, objavljene su u „Službenom glasniku RS“, br. 17/2019 i primenjuju se od 1.4.2019. godine, a u najavi su i nove izmene ovog zakona iz nadležnosti Uprave za veterinu.

Izmenama i dopunama Zakona reorganizovana je podela nadležnosti inspekcijiskog nadzora između nadležnih inspekcija Ministarstva poljoprivrede i Ministarstva zdravlja, koja je za nadležne inspekcije Ministarstva poljopri-

vrede bliže propisana donošenjem Pravilnika o vrsti hrane i načinu vršenja službene kontrole, kao i listi mešovite hrane i načinu vršenja kontrole te hrane u aprilu 2019. godine.

Nacionalna referentna laboratorija je otvorena 2015. godine. Novim izmenama i dopunama Zakona predefinisana je njena nadležnost i uvodi se pojam Referentne laboratorije, kojima se poverava deo poslova koje obavlja Nacionalna referentna laboratorija. Predviđeno je da Ministarstva biraju referentne laboratorije putem konkursa, i da se spisak referentnih laboratorija objavljuje u „Službenom glasniku Republike Srbije“ i dostavlja ministarstvu nadležnom za poslove koji se odnose na tehničke propise, radi upisa u registar ovlašćenih tela za ocenjivanje usaglašenosti.

U okviru Ministarstva poljoprivrede 2015. godine je formirana radna grupa za mleko, ali do sredine 2020. godine nije



došlo do usaglašavanja aktuelne zakonske regulative u delu koji se odnosi na bezbednost mleka. Poslednjom izmenom zakonske regulative iz oktobra 2019. godine produžena je primena maksimalno dozvoljenog sadržaja aflatoksina M1 u sirovom mleku od 0,25 µg/kg, do 30.11.2020. godine. Produženje važenja odredbe je od pomoći proizvođačima mleka na teritoriji Republike Srbije, s obzirom da bi i dalje bili u mogućnosti da proizvode i distribuiraju mleko sa nešto višim sadržajem aflatoksina M1, ali su sa druge strane ograničeni vezano za izvoz istog, zato što je na nivou EU, kao i u zemljama u okruženju, maksimalno dozvoljen sadržaj aflatoksina M1 u sirovom mleku 0,05 µg/kg. Sa druge strane, trenutne mere omogućavaju uvoz mleka iz zemalja u okruženju i EU čiji sadržaj aflatoksina prevazilazi granicu od 0,05 µg/kg. Zbog svega navedenog, a prvenstveno zbog bezbednosti hrane neophodno je aktivnosti usmeriti na primenu mera za smanjenje prisustva aflatoksina u hrani za životinje.

Stručni Savet za procenu rizika je zvanično formiran u Aprilu 2017. godine.

Novi Pravilnik o maksimalnim koncentracijama određenih kontaminenata u hrani („Službeni glasnik RS“, br. 81/2019) iz novembra 2019. godine definiše maksimalno dozvoljene količine kontaminenata u pojedinim vrstama hrane (Prilog I), čime je Prilog I potpuno harmonizovan sa EU regulativom (1881/2006/EC). Ovim pravilnikom su preuzete i odredbe EU Regulative 2017/2158 koja propisuje mitigacione mere za smanjenje prisustva akrilamida u pojedinim kategorijama hrane.

Izmenama i dopunama Zakona, Član 71 se menja tako da plaćanje naknada za laboratorijska ispitivanja nije više propisano ovim Zakonom, već se propisuje obaveza plaćanja taksi za izvršene službene kontrole. U decembru 2019. godine, donešene su Izmene i dopune Zakona o republičkim taksama, gde je propisana taksa, koja se odnosi na sam inspekcijski pregled i dodatni troškovi koji su propisani po grupama proizvoda, ali se odnose isključivo na pošiljke koje su predmet veterinarske i fitosanitarne kontrole, ne i za pošiljke pod nadležnošću sanitarne inspekcije Ministarstva zdravlja.

## COVID-19

Iako je u početku epidemije bilo puno neizvesnosti u funkcionisanju prehrambenog sektora, vrlo brzo je uspostavljena kontrola i omogućena uobičajena dinamika prometa robe uspostavljanjem „zelenih koridora“, tako da prehrambena

industrija nije pretrpela velike gubitke, niti je bilo posledica po postojeći sistem bezbednosti hrane, jer su se službene kontrole odvijale istom dinamikom. Primena adekvatnog sistema analize rizika prilikom službenih kontrola, u ovakvim uslovima pokazala bi se vrlo korisnom, jer bi se time ubrzala razmena dobara, i oslobodili kapaciteti inspekcija na savladavanje postojećih izazova nastalih usled COVID-19 krize. Uvođenje policijskog časa otežavalo je normalno funkcionisanje proizvodnim pogonima koji rade u 2 ili 3 smene, a koji su uglavnom locirani izvan gradskih sredina, pa su se proizvođači našli pred velikim logističkim izazovima. Takođe, razmena dokumentacije sa nadležnim telima, koja se vrši fizičkim putem, predstavljala je posebnu poteškoću u toku epidemiološke krize.

## POBOLJŠANJA

Potpuno usklađivanje Priloga i Pravilnika o kontaminentima sa EU regulativom (1881/2006/EC) olakšalo je poslovanje domaćim kompanijama, koje su uvozno-izvozno orijentisane, jer su se uspostavili ujednačeni standardi u Srbiji sa zemljama u regionu i EU po pitanju maksimalno dozvoljenih koncentracija mikotoksina, teških metala i ostalih kontaminenata.

## PREOSTALI PROBLEMI

Neusklađenost Zakona o bezbednosti hrane i pojedinih podzakonskih akata sa EU Regulativama.

- Svež primer je preuzimanje zahteva EU Regulative 2017/2158 koja je u EU zakonodavstvu pod Higijenskim paketom mera, dok su u našem zakonodavstvu ovi zahtevi inkorporirani u Pravilnik o kontaminentima, čime se otvara prostor za različita tumačenja od strane inspekcija u odnosu na propisane referentne vrednosti.
- Sporo preuzimanje najnovijih izmena i dopuna regulativa iz oblasti uporebe aditiva u hrani, u nacionalno zakonodavstvo.

Nepostojanje sveobuhvatnog sistema procene rizika od strane inspekcijских službi. Nije primećeno unapređenje i koordinacija u primeni metoda za analizu i procenu rizika:

- Formiranjem Stručnog saveta za procenu rizika očekivao se pomak u vršenju analize rizika predviđene Zakonom ali do toga nije došlo. Aktivnosti saveta ni

nakon 3 godine od osnivanja nisu poznate zainteresovanoj javnosti.

- b. Analiza rizika bi omogućila klasifikaciju subjekata u poslovanju hranom na nisko rizične i visoko rizične, čime bi se ubrzao proces carinjenja i puštanja u promet robe niskog rizika. Uvoznici procenjeni kao nisko-rizični mogli bi da ostvare uštede u novcu i vremenu bržim prijemom dokumenata i smanjenim brojem uzorkovanja prilikom uvoza.
- c. Analiza rizika bi smanjila obim posla inspekcija i rasterećila njihove ograničene resurse, jer bi resursi bili usmereni na ispitivanje visoko rizičnih proizvoda.
- d. Objavljivanjem Pravilnika o posebnim elementima procene rizika iz delokruga sanitarne inspekcije i iz delokruga poljoprivredne inspekcije krajem 2018. godine, stvoren je okvir za započinjanje procesa procene rizika, ali i dalje nema ujednačenosti u smislu primene između različitih inspekcija.

Nepredvidivi uslovi poslovanja prikom nabavke sirovina za proizvodnju i stavljanje hrane na tržište:

- e. Ne primenjuju se jedinstvena pravila u procedurama inspeksijskih službi u smislu troškova, rokova, mehanizama rada na terenu, uzimanja broja uzoraka, određivanja tipa i broja analiza u laboratorijskim procesima,

- f. Primena različitih kriterijuma od strane laboratorija prilikom kontrolnih analiza i nejasno definisana odgovornost laboratorija u pogledu tumačenja propisa.

Nejasna procedura za stavljanje nove hrane na tržište:

- a. Bez obzira što je Pravilnikom o novoj hrani („Službeni glasnik RS“, br. 88/2018) preuzeta lista nove hrane koja se slobodno stavlja na tržište EU, pravilnikom je propisana dodatna procedura kojom Ministarstvo zdravlja izdaje dozvole za stavljanje nove hrane prvi put na tržište.
- b. Pravilnikom je predviđeno da Ministarstvo daje odobrenje na osnovu mišljenja Stručnog saveta. Još uvek nije jasno zašto Stručni savet svakom subjektu daje mišljenje za hranu za koju već postoji relevantno naučno mišljenje od međunarodno priznate institucije (EFSA), i koja je već preuzeta listom Priloga 1 ovog pravilnika
- c. Subjekti u poslovanju hranom, bili su u obavezi da usklade svoje poslovanje sa odredbama pravilnika najkasnije do 31. decembra 2019. godine, međutim izdavanje dozvola još uvek nije profunkcionisalo u praksi.

Razmena dokumentacije sa nadležnim telima i dalje se najvećim delom obavlja fizičkim putem što otežava rad kompanija i znatno usporava protok roba.

## PREPORUKE SAVETA

- Uskladiti Zakon o bezbednosti hrane i sve prateće podzakonske akte sa EU regulativom (178/2002/EC i prateći podzakonski akti). (2)
- Uspostaviti transparentan i sveobuhvatan sistem analize rizika (kombinacija rizika proizvoda, zemlje porekla, proizvođača, odredišta i uvoznika) od strane svih inspeksijskih službi, uz uspostavljanje funkcionalnog IT sistema i digitalizaciju nadzora. (3)
- Donošenjem pravilnika uspostaviti jedinstvena pravila u procedurama inspeksijskih službi u smislu troškova, rokova, mehanizama rada na terenu, uzimanja broja uzoraka, određivanja tipa i broja analiza prilikom službenih kontrola. (3)
- Ujednačiti kriterijume laboratorija prilikom kontrolnih analiza, sa jasno definisanom odgovornošću laboratorija u pogledu tumačenja propisa. (2)

- Formirati nacionalnu agenciju za bezbednost hrane po ugledu na zemlje članice EU i zemlje u okruženju i stvoriti uslove da Nacionalna referentna laboratorija obavlja sve poslove predviđene zakonom, u cilju ojačavanja kapaciteta sistema bezbednosti hrane. (1)
- Stvoriti zakonske uslove da subjekti u poslovanju hranom stavljaju na tržište novu hranu sa liste, po pojednostavljenoj proceduri, a zadržati postupak odobravanja za novu hranu koja nije na listi Priloga 1, prema ugledu na EU model. (3)
- Omogućiti elektronsku razmenu podataka između državnih institucija i privrede. (3)

## 2. SANITARNA I FITOSANITARNA INSPEKCIJA

### STANJE

Podelama nadležnosti nakon donošenja izmena i dopuna Zakona o bezbednosti hrane, fitosanitarna inspekcija Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede zadržala je postojeće nadležnosti za hranu biljnog porekla. U fazi uvoza i izvoza, granična fitosanitarna inspekcija nadležna je za kontrolu hrane biljnog i mešovitog porekla, zajedno sa graničnom veterinarskom inspekcijom. Sanitarna inspekcija Ministarstva zdravlja nadležna je za kontrolu nove hrane, hrane za specifične populacione grupe, dodatke ishrani, hrane sa izmenjenim nutritivnim sastavom, soli za ishranu ljudi, aditiva, aroma, enzimskih preparata neživotinjskog porekla i pomoćnih sredstava neživotinjskog porekla kao i za sve vrste voda za piće.

Rad inspekcija regulisan je i Zakonom o inspekcijском nadzoru koji je u primeni je od aprila 2016. godine. Pojedine inspekcije izrađuju modele primene Zakona o inspekcijском nadzoru, ali još nije završeno potpuno usaglašavanje sektorskih propisa sa ovim Zakonom.

Ministarstvo zdravlja je od 2016. godine u procesu donošenja Zakona o sanitarnom nadzoru, kojim bi se detaljnije uredili poslovi sanitarnog nadzora.

Najavljeno je donošenje Zakona o službenim kontrolama.

### COVID-19

Iako je u početku epidemije bilo puno neizvesnosti po pitanju funkcionisanja inspekcijского nadzora, vrlo brzo je uspostavljena uobičajena dinamika u radu svih inspekcijских službi nadležnih za kontrolu uvoza i izvoza. Sanitarna inspekcija je dodatno angažovana na kontroli sprovođenja epidemioloških mera protiv širenja COVID-19. Razmena dokumentacije sa nadležnim telima, koja se vrši fizičkim putem, predstavljala je poseban izazov u toku epidemiološke krize.

### POBOLJŠANJA

Zakon o izmenama i dopunama Zakona o republičkim administrativnim taksama ("Službeni glasnik RS", br. 86/2019) od 6.12.2019. godine, propisao je visinu takse za pregled pošiljki i dodatne troškove koji su određeni prema kategorijama hrane, čime se stvara zakonska osnova za ujednačavanje troškova za pojedine kategorije hrane pod nadležnošću fitosanitarne inspekcije.

### PREOSTALI PROBLEMI

Još uvek nisu donešeni Zakon o sanitarnom nadzoru i izvršni propisi o radu sanitarne i fitosanitarne inspekcije usaglašeni sa Zakonom o inspekcijском nadzoru i propisima EU.

Ne postoje rokovi za donošenje nekih izuzetno važnih izvršnih propisa, kao što su npr. Pravilnik o načinu i metodama sprovođenja službene kontrole, sistemu odobravanja i sertifikacije, načinu saradnje sa carinskim organom i nadležnim organima zemalja članica EU i trećih zemalja,

načinu pregleda, načinu uzimanja uzoraka, kriterijumima za određivanje rokova za sprovođenje službene kontrole, kao i izveštavanje o sprovedenim službenim kontrolama i Pravilnik o metodama uzorkovanja i ispitivanja hrane u postupku službene kontrole i dr.

Zakon o republičkim administrativnim taksama i pored donešenih izmena krajem 2019. godine, ne propisuje visinu takse za pregled pošiljki i dodatne troškove za pošiljke koje su pod nadležnošću sanitarne inspekcije Ministarstva zdravlja.

Nadležne inspekcije ne dozvoljavaju korišćenje sirovine u proizvodnji pre dobijanja Rešenja o puštanju u slobodan promet, što dovodi do gubitka vremena i novca.

Vremenski period potreban za uvozne procedure za hranu nije jasno definisan.

Razmena dokumentacije sa nadležnim telima i dalje se najvećim delom obavlja fizičkim putem, što otežava rad kompanija i znatno usporava protok roba.

### PREPORUKE SAVETA

- Usvojiti novi Zakon o sanitarnom nadzoru i izvršne propise o radu sanitarne i fitosanitarne inspekcije usaglašene sa Zakonom o inspekcijском nadzoru i propisima EU. (3)
- Usvojiti Zakon o službenim kontrolama i izvršne propise o načinu sprovođenja službenih kontrola, čime bi se obezbedila konzistentna primena jedinstvenih pravila u procedurama inspekcijских službi u smislu troškova, rokova, mehanizama rada na terenu, uzimanja broja uzoraka, određivanja tipa i broja analiza u laboratorijskim procesima. (3)
- Zakonom o republičkim administrativnim taksama propisati troškove za pregled pošiljki i dodatne troškove za kategorije hrane koje su pod nadležnošću sanitarne inspekcije. (2)
- Preinačiti Rešenja nadležnih inspekcija, tako da se dozvoli korišćenje sirovine u proizvodnji, bez prava stavljanja u slobodan promet gotovog proizvoda do dobijanja rešenja o puštanju u promet sirovine. (3)
- Jasno definisati vremenski period potreban za uvozne procedure za sve vrste hrane. (2)
- Omogućiti elektronsku razmenu podataka između državnih institucija i privrede. (3)

## 3. KONTROLA KVALITETA, DEKLARISANJE PREHRAMBENIH PROIZVODA, NUTRITIVNE I ZDRAVSTVENE ISPRAVE

### STANJE

Od 15. 6.2018. godine u primeni je Pravilnik o deklarisanju, označavanju i reklamiranju hrane („Sl. glasnik RS“, br. 19/2017; 16/2018; 17/2020, u daljem tekstu: Pravilnik), koji se u najvećoj meri usaglasio sa relevantnom EU regulativom. U februaru 2020. godine, donete su izmene Pravilnika, koje proizvođače malih količina hrane biljnog porekla obavezuju da uz naziv hrane navode izjavu „Domaći proizvod sa mog gazdinstva“, odnosno „Domaći proizvod iz mog kraja“, a u vezi sa novoobjavljenim Pravil-

nikom o proizvodnji i prometu malih količina hrane biljnog porekla, području za obavljanje tih delatnosti, kao i isključenju, prilagođavanju ili odstupanju od zahteva higijene hrane („Sl. glasnik RS“, br. 13/20). Nije najjasnije, kako su se mali proizvođači prilagodili ovoj obavezi, jer je rok za prilagođavanje bio 15 dana od dana objavljivanja Pravilnika, a važno je napomenuti da u EU regulativi za deklarisanje ne postoji ovakva obaveza. Sredinom ove godine, pokrenute su i izmene i dopune Pravilnika, koje se odnose na deklarisanje zemlje porekla glavnog sastojka, kao i na informaciju o odsustvu ili smanjenoj količini glutena u hrani (usklađivanje sa regulativom EU 2018/775 i (EU) 1155/2013), sa predviđenim rokom od 18 meseci za prilagođavanje, a najavljena je i izrada vodiča, koja bi trebalo da olakša primenu novih pravila.

Izvestan broj propisa koji propisuju kvalitet određenih kategorija hrane nije u potpunosti usklađen sa EU, zastareo je ili u EU nema propisa koji definiše kvalitet tih kategorija hrane. Takvo, vertikalno zakonodavstvo, privredne subjekte stavlja u nepovoljan položaj u odnosu na proizvođače u zemljama regiona i Evropske unije. Izbor sirovina za proizvodnju je sužen i često se sirovine, koje se slobodno koriste u pomenutim državama, u Srbiji ne mogu stavljati na tržište, bez posebnih odobrenja od strane ministarstva, jer ne odgovaraju pravilnicima o kvalitetu, iako su zdravstveno bezbedne. Često se zbog zastarelosti propisa odgovarajuća sirovina teško pronalazi i ima višu cenu. Slična je situacija i sa gotovim proizvodima koji se ne uklapaju u kategorizaciju pomenutih pravilnika.

Zakon o trgovini, objavljen sredinom 2019. godine, propisao je obavezu obaveznog označavanja zemlje proizvodnje na deklaraciji robe u trgovini na malo. Iako se smatralo da se ovaj zahtev ne odnosi na deklarisanje hrane za koju je na snazi Pravilnik o deklarisanju, označavanju i reklamiranju hrane, a koji članom 26 propisuje obavezno navođenje Zemlje porekla samo za pojedine kategorije hrane, zbog neujednačenog tumačenja od strane inspekcije i subjekata u poslovanju sa hranom u praksi je to dovelo do otežanog poslovanja.

## COVID-19

Novonastala epidemiološka kriza usporila je rad na donošenju novih propisa. Trenutno je rad na pojedinim propisima u nadležnosti Ministarstva zdravlja stopiran (Pravilnik o hrani za specifične populacione grupe...), dok se

rad na izradi propisa iz nadležnosti Ministarstva poljoprivrede nastavio nakon kraće pauze, i slanje komentara na nacrt propisa se uspešno realizovalo elektronskim putem (Izmene i dopune pravilnika o deklarisanju, Nacrt pravilnika o kafi i proizvodima od kafe, Nacrt Pravilnika o proizvodima od voća i povrća...)

## POBOLJŠANJA

Prvog jula 2020. godine stupio je na snagu Pravilnik o kakau i čokoladnim proizvodima, koji je u potpunosti usklađen sa EU Direktivom 2000/36/EC. To će subjektima u poslovanju hranom, koji su uvožno-izvozno orijentisani, olakšati razmenu ove vrste proizvoda sa EU i zemljama u regionu.

## PREOSTALI PROBLEMI

Trenutnim zakonskim okvirom nije definisana nadležnost za tumačenje propisa iz oblasti bezbednosti hrane, a vremenom je na tržištu stvorena praksa da laboratorije tumače propise:

- Bez obzira što je pravna ocena tj. utvrđivanje određenih nezakonitosti u poslovanju u isključivoj nadležnosti inspektora u skladu sa Članom 37 Zakona o inspekcijском nadzoru, inspektor, kao nadležni organ isključivo se rukovodi zaključkom koji je donela laboratorija, a što često nije usaglašeno sa sa zvaničnim stavom ministarstva koje je donelo propis. To se naročito ogleda prilikom tumačenja propisa iz oblasti deklarisanja, gde i pored postojanja Vodiča, postoje različiti pristupi i tumačenja njegovih odredbi.
- Zvaničan stav nadležnog Ministarstva nije obavezujući akt za inspekcijske službe.
- Ovakva praksa doprinosi otežanom funkcionisanju privrednih subjekata u poslovanju hranom, i velikim ograničenjima u pogledu dugoročnih planiranja.

Neusklađenost propisa koji propisuju kvalitet proizvoda sa propisima u EU:

- Od nacionalnih propisa na snagu je stupio i Pravilnik o proizvodima sličnim čokoladi, krem proizvodima i bombonskim proizvodima a intenzivno se radi i na izmeni Pravilnika o proizvodima od voća i povrća,

čime Grupa za kvalitet Ministarstva poljoprivrede pokazuje osećaj za potrebe domaćih proizvođača, da se definišu parametri kvaliteta za određene kategorije proizvoda, čime se sa jedne strane usklađuje način poslovanja na unutrašnjem tržištu u slučaju proizvoda koji su predmet ovakvih pravilnika, sa druge strane ograničavaju se subjekti u poslovanju hranom, jer se dodatno otežava način rada u slučaju proizvoda koji se ne mogu svrstati ni u jednu od kategorija postojećih pravilnika o kvalitetu.

- b. Pravilnik o voćnim sokovima, iako je usaglašavan sa Regulativom EC 2012/12 i dalje ima dodatne zahteve u pogledu kvaliteta voćnih sokova, preuzete iz standarda evropske asocijacije proizvođača voćnih sokova, koji kao takvi u zemljama EU imaju dobrovoljnu, a ne zakonom obavezujuću primenu, čime su domaći subjekti u poslovanju hranom stavljeni u nepovoljniji položaj u odnosu na subjekte koji posluju izvan granica Srbije.
- c. U planu je donošenje Zakona o šemama kvaliteta, kao

i Pravilnika o kvalitetu proizvoda od voća i povrća, i Pravilnika o kafi i proizvodima od kafe, koji su u potpunosti ili najvećim svojim delom nacionalnog karaktera, te stoga nisu predmet usklađivanja sa EU zakonodavstvom.

Zakonom o izmenama i dopunama Zakonama o bezbednosti hrane definisan je rok od godinu dana za donošenje podzakonskih propisa iz oblasti kvaliteta hrane. Još uvek nije donešen podzakonski akt kojim ministar, odnosno ministar nadležan za poslove zdravlja, u skladu sa podelom nadležnosti iz člana 12 ovog zakona, bliže propisuje uslove i način proizvodnje i stavljanje u promet hrane za koju nisu propisani uslovi za kvalitet, što je predviđeno članom 55 Zakona.

Neusklađenost zahteva Zakona o trgovini i Pravilnika o deklarisanju, uz najavljene izmene i dopune Pravilnika, koje u slučaju navođenja zemlje porekla na deklaraciji proizvoda propisuju i obavezu navođenja zemlje porekla glavnog sastojka, stvaraju okvir za dodatne probleme u praksi.

### PREPORUKE SAVETA

- Definirati nadležnost institucija u pogledu tumačenja propisa iz oblasti bezbednosti hrane i osigurati obaveznost primene zvaničnih stavova Ministarstva na sve učesnike u lancu; osigurati ujednačena tumačenja i primenu Pravilnika i Vodiča o deklarisanju, označavanju i reklamiranju hrane. (3)
- Doneti izvršne propise koji proističu iz Zakona o bezbednosti hrane i uskladiti ih sa propisima EU, kao što je Pravilnik o hrani sa izmenjenim nutritivnim sastavom. (2)
- Doneti Pravilnik o uslovima i načinu proizvodnje i stavljanja u promet hrane za koju nisu propisani uslovi za kvalitet. (1)
- Izmeniti Član 34 Zakona o trgovini u smislu jasnog definisanja da se odredbe ovog člana ne odnose na proizvode na koje se primenjuju odredbe Zakona o bezbednosti hrane, i podzakonske akte, kojima se propisuje deklarisanje i označavanje hrane. (3)

## B. STOČARSTVO

### STANJE

U 2019. godini vrednost realizovane stočarske proizvodnje u Srbiji procenjena je na 1.878 miliona USD, što predstavlja veoma skroman rast od 1,08% u odnosu 2018. godinu.

### COVID-19

COVID-19 nije imao posebnog uticaja na poljoprivredu i stočarstvo Republike Srbije, jer su se radnje u poljoprivredi i stočarstvu normalno odvijale.

Proizvodnja mleka i mesa i njihov otkup, u doba vanredne situacije se odvijao bez zastoja.

Poljoprivredne kompanije i poljoprivredna gazdinstva su uskladili rad sa propisanim zdravstvenim merama koje je preporučilo Ministarstvo zdravlja Republike Srbije - držanje distance, korišćenje zaštitnih maski i pojačana dezinfekcija u svakom segmentu dnevnih aktivnosti.

Da bi ublažila posledice pandemije virusa COVID-19 Republika Srbija je donela Uredbu o novčanoj pomoći poljoprivrednim gazdinstvima u cilju ublažavanja posledica nastalih usled bolesti COVID-19. Na osnovu ove Uredbe poljoprivrednicima u Srbiji je na raspolaganju 2,6 milijardi dinara. Navedena sredstva se isplaćuju preko Uprave za agrarna plaćanja svim nosiocima komercijalnog porodičnog poljoprivrednog gazdinstva, koji su upisani u Registar poljoprivrednih gazdinstava i nalaze se u aktivnom statusu.

Za vreme vanrednog stanja (policijski čas) Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede je omogućilo poljoprivrednicima da elektronskim putem podnesu zahtev za odobrenje kretanja.

### POBOLJŠANJE

Za srpsku poljoprivredu u 2020. godini predviđen je budžet od ukupno 58,15 milijardi dinara, što je u odnosu na prošlu godinu više za skoro 13%. U okviru ovog budžeta, za sub-

vencije poljoprivrednicima je predviđeno 33,4 milijarde dinara, odnosno 800 miliona dinara više.

Vlada Republike Srbije početkom 2020. godine donela je krovnu uredbu kojom se vrši raspodela podsticajnih sredstava u poljoprivredi i ruralnom razvoju. Po novoj uredbi i u ovoj godini za isplatu premije za mleko po litru biće plaćeno 7 dinara.

Kao podsticaj za razvoj stočarstva, uvodi se povećanje iznosa subvencija za krave za proizvodnju teladi sa 25 hiljada na 40 hiljada dinara, a priprema se i subvencionisani kredit koji ima za cilj poboljšanje genetskog potencijala i povećanje broja teladi.

Podsticaji namenjeni stočarima koji se bave čuvanjem krava za uzgoj teladi za tov ove godine će ostati isti, 20 000 dinara po grlu.

### PREOSTALI PROBLEMI

Nestajanje malih farmi ili težak opstanak manjih poljoprivrednih gazdinstava.

Opstanak navedenih grupa u stočarstvu je doveden u pitanje zbog nekonkurentnosti na tržištu, nedovoljna informisanost za pravilno poslovanje, loša materijalna situacija zbog niskih cena otkupa i ograničene količine sirovina koje proizvedu manja poljoprivredna gazdinstva.

Neobrađeni i zaostali zahtevi dostavljeni Upravi za agrarna plaćanja, u okviru Ministarstva poljoprivrede, vodoprivrede i šumarstva - neizmirene obaveze iz prethodnih godina čine oko 35% planiranih sredstava u tekućoj godini.

Neizvesnost u isplatama čini da sam proces dodele subvencija traje jako dugo, da i sami proizvođači ne znaju da li će im data sredstva biti na raspolaganju za novi agrarni ciklus.

Česte izmene pravilnika i zakona (npr. Uredba o raspodeli podsticaja u poljoprivredi i ruralnom razvoju u 2020. godini doneta je 10.1.2020. i do sada je imala tri izmene 14. 2.2020, 7.4.2020. i 15. 5.2020. godine).

### PREPORUKE SAVETA

- Predlog je udruživanje (formiranje zadruga) - po zakonu mora biti udruženo tri ili više poljoprivrednih gazdinstava kako bi mogla poslovati ili da veliki sistemi osnuju zadruge gde bi mala poljoprivredna gazdinstva bili članovi zadruge i dobijali sirovine po povlašćenim cenama i imali siguran plasman proizvedene robe. Na ovaj način poljoprivrednim gazdinstvima bi se omogućile pravovremene informacije, edukacije, pravilno planiranje i uvećanje profita. (1)
- Uprava za agrarna plaćanja treba da donese rešenje po zahtevima za podsticaje u stočarstvu u roku od 30, odnosno 60 dana, ovaj rok je definisan Zakonom o opštem upravnom postupku. (3)
- Organizovati otvorene „training centre“ u velikim sistemima koji imaju ustaljenu i modernizovanu proizvodnju, u kojima bi se obučavali farmeri sa malih poljoprivrednih gazdinstava. (2)



# SEKTOR OSIGURANJA

## OSVRT NA TRŽIŠTE OSIGURANJA

### STANJE

U Srbiji postoji 20 društava za osiguranje. Isključivo poslovima osiguranja bavi se 16 društava, dok se poslovima reosiguranja bave četiri društva. Kada je reč o društvima za osiguranje, četiri su društva za osiguranje života, isključivo neživotnim osiguranjem, odnosno i životnim i neživotnim osiguranjem, bavi se po šest društava.

Tržište je još uvek veoma koncentrisano: i) tržišni lider, Dunav, ima 27,2% tržišnog učešća, ii) tri najveća osiguravača imaju 61,1% tržišnog učešća, i iii) pet vodećih osiguravajućih kompanija poseduje 79,6% tržišnog učešća.

Kompanije sa većinskim inostranim vlasništvom (15 od 20) nesumnjivo dominiraju tržištem sa 75.8% prihoda (63.4% u premji neživotnih osiguranja i 89.7% u premiji životnih osiguranja).

Tržište osiguranja imalo je premiju od 26.9 milijardi dinara (229 miliona evra), što je za 8,5% više nego u istom periodu prethodne godine.

Kao zaključak iz uporednih pokazatelja za 2020. godinu i prethodnu godinu, izdvajaju se sledeće promene u posmatranoj godini:

- ostvaren je porast bilansne sume sektora osiguranja za 4,8% i ona iznosi 300,2 milijarde dinara;
- ostvaren je porast kapitala od 17,5% i on iznosi 72,1 milijardi dinara;
- ostvareno je smanjenje tehničkih rezervi od 0,3%, koje iznose 197,6 milijardi dinara. U poređenju s prethodnom godinom, u 2020. godini u izvesnoj meri se promenila struktura investiranja ovih sredstava. S jedne strane, povećano je učešće državnih hartija od vrednosti, a s druge strane, smanjeno je učešće tehničke rezerve na teret saosiguravača, reosiguravača i retrocesionara, kao i učešće depozita i gotovine;
- ukupna premija je dostigla nivo od 26,9 milijardi dinara, uz stopu rasta od 8,5%;
- učešće neživotnih osiguranja od 76,8% u ukupnoj premiji i dalje je dominantno; premija neživotnih osiguranja beleži rast od 7,9%, pri čemu imovinska osiguranja, osiguranja motornih vozila – kasko i dobrovoljno zdravstveno osiguranje rastu, dok osiguranje autoodgovornosti, usled pandemije virusa korona, beleži pad.
- životna osiguranja su povećala učešće u ukupnoj premiji sa 22,7% na 23,2%;
- na tržištu Republike Srbije poslovalo je 20 društava za osiguranje, što je nepromenjen broj u odnosu na isti period prethodne godine, dok je broj zaposlenih od 11.151 ostvario povećanje po stopi od 4,3%.

Osnivanje društava za osiguranje i njihove aktivnosti uglavnom su regulisani Zakonom o osiguranju, iz decembra 2014. godine, i podzakonskim aktima Narodne banke Srbije (NBS).

Ostali značajni zakonski izvori su Zakon o obaveznom osiguranju u saobraćaju, Zakon o zdravstvenom osiguranju, Zakon o zaštiti korisnika finansijskih usluga kod ugovaranja na daljinu i Zakon o obligacionim odnosima. Lateralni relevantni zakonski izvor je Zakon o bezbednosti saobraćaja na putevima.

Dobar deo društava za osiguranje kao i drugi učesnici tržišta osiguranja nastoje da svoje usluge prilagode digitalnom svetu. Međutim, pored tehničkih, kulturoloških i drugih prepreka, regulativa takođe predstavlja važan ograničavajući faktor. Iako je poslednjih godina načinjen ogroman korak u pravcu stvaranja regulatornih uslova za digitalno poslovanje, ipak postoji još prostora za poboljšanja. Pre svega na tržištu autoodgovornosti gde se polise još uvek prema zakonskoj regulativi moraju izdavati na unapred definisanim obrascima koje štampa Zavod za izradu novčanica i kovanog novca – Topčider, što praktično onemogućuje poslovanje na digitalan način. Takođe, regulativa u oblasti sprečavanja pranja novca i finansiranja terorizma predstavlja bitan ograničavajući faktor, u tom smislu što ne prepoznaje izuzetke koji su prethodno predloženi, a koji bi doprineli da prodaja životnog osiguranja digitalnim putem na tržištu Republike Srbije praktično zaživi.

### COVID-19

Pandemija korona virusa COVID-19 ima i imaće veliku uticaj na privredu svih zemalja, pa samim tim i na Republiku Srbiju. Tržište osiguranja u tom smislu nije izuzetak. Među-

tim, tržište osiguranja biće više pogođeno na posredan način nego na neposredan. Naime, očekivani pad privredne aktivnosti, prihoda stanovništva i potrošnje utiće sasvim sigurno na manja odvajanja za usluge osiguranja, jednako u investicionom kao i zaštitnom pogledu. U tom smislu društva za osiguranje u narednom periodu mogu očekivati smanjenje premijskih prihoda. Pandemija je takođe i neposredno pogodila tržište osiguranja budući da se pretežni broj ugovora o osiguranju i dalje zaključuje posredstvom fizičkog kontakta sa prodavcima društava za

osiguranje i zastupnika u osiguranju, zbog čega su uslovi prodaje otežani.

Društva za osiguranje, kao i druge finansijske institucije, nisu bila obuhvaćena Programom ekonomskih mera za smanjivanje negativnih efekata prouzrokovanih pandemijom zarazne bolesti COVID-19 i podršku privredi Republike Srbije koje je donela Vlada. Posrednici i zastupnici u osiguranju (koji nisu banke i lizing kuće), s druge strane, su bili obuhvaćeni merama Vlade Republike Srbije.

## OSIGURAVAJUĆE POKRIĆE PRIRODNIH KATASTROFA/ ELEMENTARNIH NEPOGODA

### STANJE

Po svojoj geografskoj izloženosti, Srbija je pod uticajem prirodnih katastrofa/elementarnih nepogoda koje su relativno učestale (2005, 2006, 2010, 2014. i 2015. od početka ovog veka). Čak i nakon katastrofalnih poplava iz 2014. godine, koje su nanele štete veće od 1,5 milijardi evra, u narednim

godinama se broj prodatih polisa osiguranja od elementarnih nepogoda i drugih katastrofa nije drastično promenio, iako su i u narednim godinama zabeležene poplave na teritoriji Srbije.

### POBOLJŠANJA

Nema ga.

### PREOSTALI PROBLEMI

U Srbiji se osiguranje uopšte, a posebno osiguravajuće pokriće od prirodnih katastrofa/elementarnih nepogoda posmatra kao izdatak ili namet, a ne kao način za prenos rizika i iz tog razloga je stopa rasta na najnižem nivou u Evropi.

### PREPORUKE SAVETA

- Neophodno je da se utvrdi strategija za osiguranje od prirodnih katastrofa elementarnih nepogoda, koja ima za cilj da obezbedi da se, u slučaju nekog velikog štetnog događaja, znatan udeo šteta prenosi na društvo za osiguranje. Bilo bi važno da se izbegavaju novi nameti na postojeće ugovore, mera koju je već predložilo Ministarstvo finansija, što bi dovelo do dodatnog izdatka za mali broj osiguranika koji danas imaju osiguravajuće pokriće. (1)  
Implementacija bi mogla da se vrši postupno, na sledeći način:
  - (i) Uvođenjem obaveznog osiguranja za svu državnu i javnu imovinu i infrastrukturu.
  - (ii) Uvođenjem obaveznog pokrića sve imovine određene kao kolateral za finansiranje.
  - (iii) Uvođenjem, na osnovu francuskog modela, obaveznog pokrića od prirodnih katastrofa/elementarnih nepogoda za svu imovinu koja uključuje osiguranje od požara.
- Razmotriti mehanizam za osiguranje od prirodnih katastrofa sa obaveznim ili poluobaveznim pokrićima. Postoje primeri ovakvog rešenja, koji su daleko od savršenih, i koji pokazuju da su ovi mehanizmi delotvorni u povećanju pokrića i upravljanju ovim rizikom na nivou zemlje (Rumunija, Turska). Uz to razmotriti poreske olakšice za kompanije u cilju promovisanja osiguranja od prirodnih katastrofa. (1)

## ZAKON O POREZU NA DOHODAK GRAĐANA

### STANJE

Oporezivanje fizičkih lica regulisano je Porezom na doho-

dak građana. Kada su u pitanju životna osiguranja zakon ne sadrži dovoljno osnova za izuzimanje iz oporezivanja premije životnih vrsta osiguranja.

### POBOLJŠANJA

Nema ga.

#### PREPORUKE SAVETA

- Izmena Zakona kako bi se stvorili uslovi za poreske olakšice pri plaćanju premije za sve vrste životnih osiguranja, čime bi se, osim stimulacije razvoja sektora osiguranja, stvorili i uslovi za poboljšanje socijalne funkcije tih vrsta osiguranja, čime se istovremeno umanjuje obaveza države da brine o tim licima. (2)

## TRŽIŠTE AUTOOSIGURANJA

### STANJE

Autoosiguranje (AO) je uveliko najvažniji segment tržišta osiguranja (32,9% od ukupne premije u 2019. godini se odnosi na AO) u Srbiji, a tehnički pregledi koje vrše obavezni godišnji pregled svih motornih vozila su svakako najbitniji distribicioni kanali za ove polise osi-

guranja. Članovima 44 i 45 Zakona o obaveznom osiguranju u saobraćaju zabranjuju se isplate bilo kakve provizije ovim tehničkim pregledima – neposredno i/ili preko povezanih lica – koja prelazi 5% bruto premije osiguranja.

### POBOLJŠANJA

Pojačan nadzor na tržištu od strane Narodne banke Srbije, što je tokom 2019. dovelo do toga da su društva za osiguranje u velikoj meri prilagodila poslovanje zakonskim i podakonskim okvirima u ovoj oblasti.

#### PREPORUKE SAVETA

- Dozvoliti društvima za osiguranje da vrše registraciju automobila u sopstvenim prostorijama. (2)
- Dozvoliti mogućnost izdavanja polisa obaveznog osiguranja od autoodgovornosti u elektronskoj formi kao elektronskog dokumenta. (3)

## ZAKON O OSIGURANJU

### PREOSTALI PROBLEMI

I. Član 62 stav 5 i 6 Zakona, nalaže da najmanje jedan član nadzornog odbora, odnosno jedan član izvršnog odbora mora aktivno znati srpski jezik i imati prebivalište u Republici Srbiji, a ostali članovi izvršnog odbora moraju imati boravište u Republici Srbiji, kao i da svi članovi izvršnog odbora moraju biti zaposleni u akcionarskom društvu za osiguranje s punim radnim vremenom.

Analizom navedene odredbe Zakona posmatrano kroz prizmu razdvojenih društava došlo se do zaključka da ista moraju duplirati pomenute funkcije i time neposredno biti kažnjena zbog poštovanja zakonske odredbe. Kada se ovome doda i stav 3 tačka 1 istog člana, koji nalaže da član uprave ne može biti ni lice koje je član organa upravljanja ili nadzora ili prokurista u drugom društvu za osiguranje, reosiguranje ili drugom licu iz finansijskog sektora, razdvojenim licima je dodatno otežan izbor članova i prokurista, čime su dovedena u neravnotežan tržišni položaj, što je u suprotnosti sa članom 84 Ustava koji predviđa da svi imaju jednak pravni položaj na tržištu.

II. Zakonom je sada dozvoljeno da poslove zastupanja u osiguranju u društvu za zastupanje u osiguranju, kao i poslove posredovanja u osiguranju u društvu za posredovanje, mogu obavljati lica koja imaju ovlašćenje Narodne banke Srbije na osnovu zaposlenja ili rada van radnog odnosa.

Poslove zastupanja u osiguranju, a na osnovu prethodne saglasnosti Narodne banke Srbije, kao dopunsku delatnost mogu obavljati:

- banka koja ima sedište u Republici Srbiji i osnovana je u skladu sa zakonom kojim se uređuju banke;
- davalac finansijskog lizinga koji ima sedište u Republici Srbiji i osnovan je u skladu sa zakonom kojim se uređuje finansijski lizing;
- javni poštanski operator koji ima sedište u Republici Srbiji i osnovan je u skladu sa zakonom kojim se uređuju poštanske usluge.

Osim navedenih, poslove zastupanja posredovanja/zastupanja u osiguranju mogu obavljati i lica na koja se ne pri-

menjuje Zakon o osiguranju, pod uslovima: da iznos godišnje premije osiguranja po jednom ugovoru o osiguranju nije veći od 100 evra, da ugovor nije zaključen na period duži od pet godina, kao i da se ne radi o obaveznom ili životnom osiguranju.

Potrebno je izmeniti Zakon o osiguranju i omogućiti da i komunalna preduzeća koja imaju sedište u Republici i osnovana su u skladu sa Zakonom o komunalnim delatnostima, na jednak način kao i javni poštanski operator, mogu obavljati poslove zastupanja u osiguranju na osnovu prethodne saglasnosti Narodne banke Srbije. Sadašnje rešenje Zakona o osiguranju ne omogućava komunalnim preduzećima da obavljaju poslove zastupanja u osiguranju, iako u Republici postoji duga tradicija ugovaranja osiguranja i plaćanja premije osiguranja preko računa komunalnih preduzeća. Ta tradicija je prekinuta početkom 2016. kada je Narodna banka Srbije zabranila uključivanje novih osiguranika u osiguranje koje se plaća preko računa komunalnih preduzeća. Imajući u vidu veliki broj osiguranika koji na ovaj način plaćaju premiju osiguranja, kao i potrebu tržišta da se nastavi sa ovakvom praksom uključivanja u osiguranje koje ima i širi društveni značaj zbog lakše dostupnosti osiguranja prosečnom korisniku, čini se da je potrebno izmenama Zakona o osiguranju omogućiti zainteresovanim komunalnim preduzećima da obavljaju poslove zastupanja u osiguranju.

III. Potrebno je omogućiti jednak tretman za sve učesnike na tržištu osiguranja. U tom smislu potrebno je izmenama zakona omogućiti spajanje društvima koja zasebno obavljaju poslove životnih i poslove neživotnih osiguranja, ukoliko društva imaju iste akcionare, odnosno ako ti akcionari imaju kontrolno učešće u oba društva.

IV. U cilju preciznijeg i sistematičnijeg uređenja, a po uzoru na pravo nekih evropskih zemalja, delatnost osiguranja bi bilo potrebno regulisati kroz tri različita zakona: Zakon o nadzoru osiguranja (Insurance supervisory law - ISL), Zakon o ugovoru o osiguranju (Insurance contract law - ICL) i Zakon o posrednicima i zastupnicima u osiguranju. Dok se ISL bavi pre svega odnosom između nadzornog organa i društva za osiguranje, kao i statusnim pitanjima, ICL definiše odnos između osiguranika i osiguravača, odnosno ugovorne obaveze između njih, Zakon o posrednicima i zastupnicima u osiguranju se bavi regulisanjem načina prodaje osiguranja posredstvom drugih licenciranih lica ili alternativno tripartitni zakon.

Posebno je značajno da se materija ugovora o osiguranju reguliše posebnim zakonom iz razloga što se veliki broj odredbi koje regulišu odnose iz ugovora o osiguranju nalaze u drugim zakonima i podzakonskim aktima, dok postoje i razni drugi zakoni koji ne regulišu specifično materiju ugovornog odnosa osiguranja, ali imaju uticaj na odnose povodom ugovora o osiguranju (npr. Zakon o zaštiti potrošača, Zakon o elektronskom dokumentu, Zakon o zaštiti podataka o ličnosti i drugi). Drugo, određena materija neposredno vezana za odnose iz ugovora o osiguranju nije uopšte regulisana ZOO (ili nije nigde regulisana). U tom smislu u

pravu Republike Srbije ne postoji regulativa koja specifično reguliše ugovore o posredovanju u osiguranju i ugovore o zastupanju u osiguranju, kao ni ugovore o saosiguranju ili ugovore o reosiguranju. Pored svega toga, odredbe ZOO koje regulišu ugovor o osiguranju i same imaju određene nedostatke koji su se kroz praksu pokazali u primeni Zakona u ovih 39 godina. Pre svega u vezi sa osiguranjem od odgovornosti koje je regulisano samo jednim članom. Takođe, izmenjene društvene okolnosti, tehnološke promene i savremena nadnacionalna regulativa (EU) nalaže da se izvrše određene izmene odredbi ZOO.

### PREPORUKE SAVETA

- Donošenje novog seta zakona o osiguranju: Zakon o nadzoru osiguranja (Insurance supervisory law - ISL), Zakon o ugovoru o osiguranju (Insurance contract law - ICL) i Zakon o posrednicima i zastupnicima u osiguranju. (3)
- Izmena člana 98 stava 2 Zakona o osiguranju na način da se omogući i komunalnim preduzećima sa sedištem u Republici Srbiji koja su osnovana u skladu sa Zakonom o komunalnim delatnostima da mogu, kao dopunsku delatnost, obavljati poslove zastupanja u osiguranju na osnovu prethodne saglasnosti Narodne banke Srbije. (1)

## NOVI ZAKON O SPREČAVANJU PRANJA NOVCA I FINANSIRANJU TERORIZMA

### STANJE

Zakon o sprečavanju pranja novca i finansiranju terorizma počeo je da se primenjuje 1.4.2018. godine, i ima ozbiljne implikacije na poslovanje društava za osiguranje koje se bave životnim osiguranjima.

Član 8 Zakona, kao izuzetke od obaveze sprovođenja radnji i mera poznavanja i praćenja stranke, ne prepoznaje ugovore o osiguranju života (tzv. "riziko osiguranje") kako je to bilo definisano u prethodnom Zakonu.

Članom 18 propisano je da se identitet stranke može utvr-

diti i proveriti i putem kvalifikovanog elektronskog sertifikata, ali tehničke uslove propisane ovim članom za ovaj vid identifikacije stranaka nije moguće sprovesti u praksi i nijedan obveznik ga ne primenjuje

### PREOSTALI PROBLEMI

Vežano za član 8 Zakona, imajući u vidu pravnu prirodu ovakvih ugovora putem kojih se obezbeđuje pokriće isključivo biometrijskih rizika (smrt i invaliditet), koji nemaju predviđenu opciju isplate otkupne vrednosti, predujma ili osigurane sume za slučaj doživljenja, kao i postojeće modalitete plaćanja (bezgotovinske transakcije, uplata putem banke), jasno proizilazi da je potencijalni rizik od pranja novca i finansiranja terorizma kao takav neostvariv i da zahteva poseban tretman. Svrstavanje u niskorizičnu kategoriju i primena pojednostavljenih radnji ne predstavlja olakšavajuću okolnost, s obzirom da se brojni resursi troše na identifikaciju pravnog lica i utvrđivanje stvarnog vlasnika.

### PREPORUKE SAVETA

- Usvojiti inicijativu društava za osiguranje za izmenu člana 8 Zakona, kojom bi se obveznici izuzeli od sprovođenja radnji i mera propisanih Zakonom kada je u pitanju ugovor o osiguranju života za slučaj smrti (tzv. "riziko osiguranje"). (3)
- Izmeniti član 18 Zakona kako bi se definisali uslovi za utvrđivanje identiteta stranke putem kvalifikovanog elektronskog potpisa koji tehnički mogu biti ostvareni u praksi. (3)

# LIZING

## STANJE

Razvoj lizinga u Srbiji vezuje se za početak 2003. godine, kada je usvojen Zakon o finansijskom lizingu. U Srbiji danas posluju 17 Lizing kompanija, koje su uglavnom afilijacije renomiranih finansijskih institucija, lidera u sferi bankarskog i finansijskog poslovanja na tržištima centralne i jugoistočne Evrope. Ove grupacije svoje znanje i visoke korporativne poslovne standarde implementirale su i na srpskom tržištu. Kao rezultat tržišne utakmice očekuje se da se broj aktivnih lizing kompanija prilagodi potrebama tržišta i smanji u narednom periodu. Ovo će samo doneti kvalitet ponude, jer će time standard lizing usluga koje su tržišni lideri do sada sprovodili biti dodatno potvrđen.

## COVID-19

Lizing kompanije su u duhu mera i Odluka NBS za ublažavanje poslednica pandemije COVID-19 i očuvanja stabilnosti finansijskog sistema sprovele moratorijum u izmirivanju obaveza za sve svoje klijente. Pored toga odobrile su i dodatne olakšice kako bi pomogle svojim klijentima pravnim licima, preduzetnicima i fizičkim licima u prevladavanju posledica novonastale situacije, kao deo socijalno odgovornog poslovanja i brige za svoje partnere. To je donelo nove izazove upravljanja likvidnošću zbog manjih priliva, tehničke poteškoće kako na prilagođavanju sistema sprovođenju mera i dodatne troškove prilagođavanju novim uslovima rada. Međutim lizing kompanije su uspešno prebrodile nove okolnosti, trudeći se da uvek budu na usluzi svojim klijentima.

## POBOLJŠANJA

U prethodnom periodu, u toku 2019. godine nije bilo značajnih poboljšanja. Narodna banka Srbije nije inicirala usvajanje izmena Zakona o finansijskom lizingu, ali su u međuvremenu započete određene analize inicijativa od strane NBS i Ministarstva finansija.

U vezi preporuke vezane za izdavanje Ovlašćenja za registraciju Korisnicima lizinga, održan je niz radnih sastanaka predstavnika MUP-a, APR-a i lizing kompanija i prema planu do kraja 2020. godine će biti omogućeno dostavljanje putem web servisa, što je dobro unapređenje primenom digitalizacije u poslovanju.

## PREOSTALI PROBLEMI

1. Kamata u finansijskom lizingu je i dalje oporeziva.

Zakon o porezu na dodatu vrednost (Sl. glasnik RS, br. 84/2004, 86/2004 - ispr, 61/2005, 61/2007, 93/2012, 108/2013, 6/2014 - usklađeni din. izn, 68/2014 - dr. zakon, 142/2014, 5/2015 - usklađeni din. izn, 83/2015, 5/2016 - usklađeni din. izn, 108/2016 i 7/2017 - usklađeni din. izn), na različit način tretira proizvode i usluge finansijskih institucija prilikom definisanja predmeta oporezivanja PDV.

Naime, Zakon u članu 4, tačka 2a) jasno navodi da je promet dobara po osnovu ugovora o lizingu, predmet oporezivanja PDV. Saglasno navedenom Zakonu, osnovicu za PDV čine vrednost predmeta lizinga i kamata.

Sa druge strane, zakonodavac je članom 25 istog Zakona predvideo da su kreditni poslovi i usluge osiguranja oslobođeni od plaćanja PDV-a.

Različit poreski tretman proizvoda i usluga finansijskih institucija, uslovalo je da finansiranje putem lizinga u odnosu na druge vidove finansiranja je skuplje, pa samim tim i nepovoljnije za određene segmente klijenata, s obzirom da je PDV na kamatu dodatni trošak, čime se kompanije za finansijski lizing stavljaju u nepovoljniji položaj. Najbolji primer ovog efekta je ponovo uočen od strane NBS prilikom sprovođenja mera propisanih Odlukom NBS o moratorijumu na plaćanje obaveza na osnovu mnogobrojnih žalbi klijenata. Naime, Odluke su donete i za banke i za lizing kuće, i njihovim sprovođenjem su klijenti lizing kuća koji nemaju pravo na prethodni PDV, imali dodatni trošak. Ne treba zaboraviti da su to preduzetnici, Registrovana poljoprivredna gazdinstva i preduzeća koja nisu u sistemu PDV-a.

2. Lizing kuće i dalje se terete za trošak doplatnih karata, iako su korisnici vozila tj. primaoci lizinga koristili tzv. usluge javnih preduzeća za parking servis.

Odlukama o javnim parkiralištima gradova i opština u Srbiji, kao korisnici javnog parkirališta uglavnom su označeni vozači ili vlasnici, ako vozači nisu identifikovani. Tim odlukama nadalje je predviđeno da ukoliko korisnici javnog parkirališta prekrše odredbe ovih odluka u pogledu neplaćanja parking karte, isti su dužni platiti doplatnu kartu. U slučajevima kada je vozilo dato u finansijski lizing, odluke o javnim parki-

ralištima uopšte ne uzimaju u obzir posao finansijskog lizinga i shodno tome doplatne karte stižu na plaćanje lizing kućama, iako su korisnici tih vozila primaoci finansijskog lizinga.

- Operativni lizing nije regulisan Zakonom i davaocima finansijskog lizinga se ne mogu baviti pružanjem usluga operativnog lizinga.

Oblast operativnog lizinga nije uređena posebnim propisima, već isključivo Zakonom o obligacionim odnosima (Sl. list SFRJ, br. 29/78, 39/85, 45/89 - odluka USJ i 57/89, Sl. list SRJ, br. 31/93 i Sl. list SCG, br. 1/2003 - Ustavna povelja) u glavi XI Zakup, Pravilnikom o kriterijumima na osnovu kojih se određuje kada se predaja dobara na osnovu ugovora o lizingu, odnosno zakupu smatra prometom dobara (Sl. glasnik RS, br.122/12) kao i nizom drugih zakonskih akata koji bliže regulišu eksploataciju prava i obaveza iz oblasti samog predmeta zakupa (predmeta operativnog lizinga). Samim tim operativni lizing nije predmet nadzora regulatornih tela nadležnih za finansijski lizing. Operativni lizing je po svojoj prirodi (klijentima, dobavljačima, načinu finansiranja osnovnih sredstava, marketing strategiji, itd.) mnogo bliži finansijskom lizingu nego klasičnom kratkoročnom zakupu (rent-a-car). Potrebno je konkretno zakonsko rešenje za poslovanje operativnog lizinga u Srbiji i to pre svega dopune Zakona o finansijskom lizingu, u smislu omogućavanja kompanijama za finansijski lizing da u okviru svoje delatnosti obavljaju i poslove dugoročnog zakupa, ne samo za predmete vraćene u poslu finansijskog lizinga, već i za novonabavljene, što bi bio dovoljan razlog da još veći broj kompanija za finansijski lizing počne sa pružanjem ove vrste usluge, tj. proizvoda i to pod nadzorom institucija nadležnih za preduzeća za finansijski lizing.

- Visok nivo zahtevanog kapitala za lizing kompanije za poslove lizinga nepokretnosti u iznosu od 5 miliona EUR usporava očekivani razvoj lizing industrije.

Visok nivo zahtevanog kapitala kod drugih finansijskih institucija (banaka, osiguravajućih društava ili penzijskih fondova) u skladu je sa namerom da se obezbedi sigurnost prilikom upravljanja sredstvima klijenata, dok, za razliku od pomenutih, lizing kompanije upravljaju sopstvenim sredstvima i nisu depozitne institucije, tj. investiraju sopstveni kapital i celokupan rizik poslovanja snosi osnivač lizing kompanije.

- Garantni fond može imati regresno potraživanje od lizing kuće za štetu prouzrokovanu korišćenjem predmeta od strane korisnika lizinga.

Zakonom o obaveznom osiguranju u saobraćaju je određeno da Garantni fond Udruženja osiguravača Srbije ima pravo regresa, po isplati naknade štete od vlasnika prevoznog sredstva i to za isplaćeni iznos štete, kamatu i troškove.

Zakon o obaveznom osiguranju u saobraćaju nije usklađen sa Zakonom o finansijskom lizingu koji je uveo u pravni sistem Republike Srbije pravni posao, koji po definiciji i pravilima o odgovornosti za upotrebu predmeta lizinga ulazi u sukob sa postojećim pravilom o pravu regresa Garantnog fonda od vlasnika prevoznog sredstva. Potpuno je zanezana činjenica da davalac lizinga nije u mogućnosti da utiče na ponašanje primaoca lizinga ili drugih lica koja koriste predmet lizinga i spreči upotrebu prevoznog sredstva u saobraćaju bez zaključenog ugovora o obaveznom osiguranju, dokle god se predmet lizinga nalazi u državi primaoca lizinga.

U sadašnjoj situaciji lizing kompanije se suočavaju sa regresnim zahtevima Garantnog fonda Udruženja osiguravača Srbije koje odbijaju, pozivajući se na Zakon o finansijskom lizingu, dok na drugoj strani, Garantni fond i pored razumevanja suštine spora nema zakonsku mogućnost da se za regres isplaćenog iznosa štete obrati bilo kom drugom licu osim vlasniku prevoznog sredstva i eventualno njegovom vozaču, po sistemu subjektivne odgovornosti štetnika za naknadu štete.

- Finansijski lizing nije uključen kao vid finansiranja u neke od programa državnih podsticaja u privredi.

Finansijski lizing, kao vid finansiranja nije predviđen u Zakonu o podsticajima u poljoprivrednoj proizvodnji (Sl. glasnik RS, br. 10/2013, 142/2014 i 103/2015). Naime, članom 3 koji reguliše vrste podsticaja, predviđa se kreditna podrška, ali ne i finansijski lizing, što onemogućava lizing kompanijama da se uključe u ove programe zajedno sa bankama. Kao jedan od uslova se postavlja da osnovno sredstvo, koje se nabavlja za potrebe obavljanja delatnosti u poljoprivredi mora isključivo biti u vlasništvu primaoca podsticaja, što jednostranim tumačenjem isključuje nabavku tog sredstva putem finansijskog lizinga u kojem bi preduzeće za finansijski lizing bilo pravni vlasnik, a primalac podsticaja (primalac lizinga) ekonomski vlasnik.



Takođe, jedan od uslova za dobijanje podsticaja jeste da poljoprivrednik ne sme otuđiti osnovno sredstvo nabavljeno uz pomoć podsticaja u određenom vremenskom roku. Kontrola ovog uslova je izuzetno kompleksna i u realnosti teško primenljiva od strane nadležnih tela, a što bi bilo predupređeno ukoliko se nabavka osnovnog sredstva uz pomoć podsticaja sprovodi putem finansijskog lizinga, jer bi se posebnim aktima uredilo da primalac subvencije ne može pre podsticajem predviđenog vremena da otplati i/ili otuđi osnovno sredstvo, tako da preduzeće za finansijski lizing dobija dodatnu ulogu kontrolora u ime nadležnog tela.

Pozitivan primer su Uredbe Vlade Republike Srbije o utvrđivanju podrške malim preduzećima za nabavku opreme, u kojima se utvrđuje Program podrške malim i srednjim preduzećima za nabavku opreme. Ovim Programom su pored banaka, uključene i lizing kompanije i veoma uspešno je realizovan.

7. Lizing kompanije i osiguravajuća društva su u slučaju otpisa potraživanja od fizičkih lica dužna da plate i porez na dohodak građana.

Kada lizing kuća ili osiguravajuće društvo donese odluku o otpisu potraživanja od fizičkih lica, koja su prethodno bila utužena, nakon neuspešnog sudskog postupka (zbog nemaštine, nemogućnosti naplate i sl), dužni su da obračunaju i plate porez na dohodak građana u iznosu od 20 %. Otpisana potraživanja imaju status ostalih prihoda. To je definisano članom 85 Zakona o porezu na dohodak građana. Dakle, lizing kuća ili osiguravajuće društvo, pored toga što je pretpelo gubitak zbog neizmirenja obaveza, ima dodatnu obavezu plaćanja poreza na dohodak građana.

Da paradoks bude još veći, ovo postaje osnov i za godišnji porez na dohodak tog fizičkog lica, pa tako lice koje je usled nemaštine u nemogućnosti da izmiri dug prema lizing kući ili osiguranju, može postati obveznik godišnjeg poreza, ako vrednost otpisa zajedno sa drugim prihodima pređe iznos od 2,4 miliona dinara. Ova poreska "nelogičnost" je uočena od strane Ministarstva finansija i još izmenama Zakona o porezu na dohodak građana u 2013. godini je napravljeno izuzeće za Banke kao poverioce. Ostale finansijske institucije koje su takođe pod kontrolom NBS su tada "zaboravljene".

8. Problem nepostojanja krivično-pravne zaštite imovine lizing kompanija. Kao preduslov za funkcionisanje

finansijskog lizinga kao modela finansiranja (u kome lizing kompanije zadržavaju pravo svojine na finansiranim predmetima), jeste adekvatna i potpuna zaštita finansiranih predmeta lizinga kao imovine lizing kompanija. Međutim, pored ostalih prepreka sa kojima se suočava lizing industrija u Srbiji, u poslednje vreme pojavila se nova prepreka koja pretila da uguši lizing u Srbiji. Reč je o nedostatku odnosno potpunom odsustvu krivično-pravne zaštite imovine Davalaca finansijskog lizinga. Naime, Vrhovni kasacioni sud je u Presudi KZZ br. 42/16 od 26. 1.2016. godine, stao na stanovište da kod utaje predmeta finansijskog lizinga, nema objektivnog elementa krivičnog dela utaje iz člana 207 Krivičnog zakonika RS, s obzirom da ugovor o lizingu po svojoj prirodi vodi sticanju prava svojine, zbog čega nepoštovanje ugovornih obaveza spada u domen građanskog prava i ne sadrži bitne elemente navedenog krivičnog dela. Vrhovni kasacioni sud nije uzeo u obzir da je građanskopravni odnos već rešen odlukom suda, da ugovor koji je raskinut nikada ne može da dovede do sticanja prava svojine. Na navedeni način Davaocima finansijskog lizinga u Srbiji je oduzeto pravo na krivično-pravnu zaštitu svoje imovine, suprotno Ustavom definisanim načelima. Ukoliko bi ovakav pogrešan stav Vrhovnog kasacionog suda nastavila da primenjuju nadležna javna tužilaštva, odbacujući krivične prijave za krivično delo utaje predmeta lizinga, rezultat bi svakako bio veoma brzo povlačenje svih lizing kompanija sa tržišta Republike Srbije, iz razloga potpunog odsustva zaštite imovine lizing kompanija. Takođe, reakcija na navedenu Odluku Vrhovnog kasacionog suda može biti i ogroman porast broja navedenih krivičnih dela, prisvajanja, odnosno otuđenja tuđih stvari u cilju pribavljanja protivpravne imovinske koristi, s obzirom na odsustvo krivično-pravne sankcije, shodno praksi koju je zauzeo Vrhovni kasacioni sud u Presudi KZZ br. 42/16 od 26.1.2016. godine.

9. Tokom trajanja ugovora o lizingu, prilikom registracije vozila, primalac lizinga svake godine mora od lizing kuće dobiti Posebno ovlašćenje o držanju i korišćenju predmeta lizinga. Ovaj dokument je preduslov bez kojeg primaoc lizinga ne može kod MUP-a registrovati vozilo. Prilikom pribavljanja ovog dokumenta, kako primalac lizinga, tako i lizing kuća se izlažu dodatnim troškovima, kao i trošenju resursa i vremena. Takođe, u praksi se dešavala zloupotreba i falsifikovanje navedenog ovlašćenja.

10. Dosadašnja praksa pokazuje da vozila koja se nalaze na poternici MUP-a, ili kojima je istekla registracija, nesmetano se voze bez ovlašćenja, sve do trenutka kada bi ih policija zaustavila i uradila detaljnu proveru, tek tada bi reagovali na potragu i vozilo oduzeli od dužnika, što nije čest slučaj. Rešavanje ovog problema bi doprinelo zaštiti vlasništva, povećanju bezbednosti i pravne sigurnosti u zemlji, što je pored opšteg društvenog značaja, važno i za poslovanje lizing kompanija i osiguravajućih društava.

parking servisa prilikom obavljanja svoje delatnosti (izdavanje doplatne karte ili parking kazne), mogli videti da je vozilo na potrazi ili da je istekla registracija, a da se vozilom upravlja, nakon čega bi mogli pozvati predstavnike MUP-a i „paukom“ vozilo ostaviti u policijskoj stanici do rešavanja spora.

Ujedno, i komunalna policija sa novom metodom snimanja saobraćajnih prekršaja i nepropisnog parkiranja, može značajno doprineti bržem i efikasnijem pronalaženju spornih predmeta lizinga. Rešavanju ovog problema bi mogla pomoći evidencija vozila kroz naplatne rampe.

Mišljenja smo da bi uvezivanje sistema Parking servisa i MUP-a značajno pomoglo pravnoj sigurnosti, jer bi radnici

### PREPORUKE SAVETA

- Pokretanje izmene Zakona o porezu na dodatu vrednost, u delu koji se odnosi na oporezivanje kamate, a u smislu ukidanja PDV na deo lizing naknade koji se odnosi na kamatu. (2)
- Izmena Zakona o finansijskom lizingu kojom bi se obaveza plaćanja neplaćenih parking usluga eksplicitno prenela na primaoca lizinga, te da se parking servisi ovom odredbom legitimišu da naplatu vrše direktno od primalaca lizinga koji su evidentirani u registru motornih vozila, koji vodi MUP RS. Operativni lizing treba bude regulisan Zakonom, odnosno da se davaocima finansijskog lizinga omogući i pružanje usluga operativnog lizinga. (3)
- Zakon o obaveznom osiguranju u saobraćaju bi trebalo uskladiti sa Zakonom o finansijskom lizingu, u smislu odredbi o pravu regresa Garantnog fonda po isplati štete prouzrokovane prevoznim sredstvom za koje nije bio zaključen ugovor o obaveznom osiguranju, od vlasnika odnosno registrovanog korisnika prevoznog sredstva, tako da osiguravajuće društvo regresno pravo može potražiti od korisnika lizinga umesto od lizing kuće. (1)
- Prilikom formiranja programa podsticaja u privredi (industriji, poljoprivredi i dr.) i izrade zakona i podzakonskih akata koji uređuju tu materiju, treba da bude utvrđeno da se podsticaji mogu realizovati uz podršku putem finansiranja, pod kojom se, sem bankarskih kredita, podrazumevaju i drugi vidovi finansiranja kao što je finansijski lizing. S obzirom na to da finansijski lizing takođe predstavlja podoban način finansiranja, trebalo bi da bude uključen u subvencionisane programe Vlade Republike Srbije, čime bi se unapredila konkurentnost na finansijskom tržištu i ponudio povoljniji vid finansiranja. (2)
- Lizing i osiguravajuća društva bi trebalo da budu u istom položaju kao i banke, shodno članu 85 Zakona o porezu na dohodak građana, tj. da u slučaju otpisa potraživanja nisu u obavezi da dodatno plaćaju porez na dohodak građana ako su prethodno ispunjeni zakonom predviđeni uslovi. Izmena bi bila da se jednostavno pored reči „klijent banke“ doda „osiguravajućeg društva ili davaoca lizinga“. (2)
- Kapitalni cenzus za obavljanje lizinga čiji je predmet nepokretna stvar, bi trebalo smanjiti, kako bi lizing nekretnina bio atraktivniji na srpskom tržištu. Predlažemo da za obavljanje poslova finansijskog lizinga, novčani deo osnivačkog kapitala davaoca lizinga ne može biti ispod 500.000 evra u dinarskoj protivvrednosti (RSD), kako za finansijski lizing pokretnih, tako i nepokretnih stvari. (3)
- Hitno rešavanje problema krivično-pravne zaštite finansiranih predmeta lizinga. Dosledna primena Zakona u

sudskim postupcima koji se vode u ovoj pravnoj stvari i postupanje u skladu sa Zakonom i Ustavom RS. (2)

- Potrebno je preko APR-a omogućiti da lizing kuće dostavljaju MUP-u potrebne podatke automatizovanim putem (npr. web servis) i na taj način bi primalac lizinga bio rasterećen obaveze da jednom godišnje pribavlja ovlašćenje za registraciju vozila u pisanoj formi, radi dostave MUP-u prilikom registracije vozila. Osim navedenog, predloženim rešenjem bi se stalo na put zloupotrebama koje se u praksi dešavaju sa podnošenjem falsifikata ovih potvrda. (1)
- Uvezivanje podataka MUP-a i Parking servisa radi povećanja pravne sigurnosti u zemlji. (2)

# INDUSTRIJA NAFTE, DERIVATA NAFTE I GASA

## STANJE

Cena sirove nafte Brent porasla je u prvoj polovini 2019. godine i dostigla najviši godišnji nivo sredinom maja – od 74,69 USD/bbl. Međutim, cene su pale u drugoj polovini 2019. godine kako zbog slabljenja globalne ekonomije, tako i zbog pada potražnje za naftom usled skoka trgovinskih tenzija između SAD i Kine. Zahvaljujući odluci zemalja OPEC i zemalja koje nisu članice da se prilagođavanjem proizvodnje uravnoteži globalno tržište, cene nafte su nastavile da rastu u decembru. Nakon prelaznog trgovinskog sporazuma između SAD i Kine, cene su dodatno porasle u drugoj polovini decembra 2019. Prosečna cena sirove nafte u odnosu na godišnji prosek je pala u 2019. godini, pa je nafta Brent završila godinu sa prosečnom cenom od 64,20 US\$/b, što je za 7,10 USD niže u poređenju sa 2018. godinom.

Prema podacima Agencije za energetiku Republike Srbije, ukupna potrošnja sirove nafte i poluproizvoda iz domaće proizvodnje i uvoza i zalih u 2019. godini je bila oko 3,373 miliona tona, što je za oko 12% manje nego 2018. godine. U 2019. godini proizvedeno je oko 0,859 miliona tona sirove nafte (25,47% od ukupne potrošnje), a oko 2,514 miliona tona (74,53%) je obezbeđeno iz uvoza.

Ukupna potrošnja motornih goriva u 2019. godini bila je oko 2,46 miliona tona, što je za 4,6% više nego u prethodnoj 2018. godini. U strukturi potrošnje motornih goriva, benzini su učestvovali sa 17,4%, gasna ulja sa 75,6%, a TNG-autogas sa 7,0%. Ukupna potrošnja benzina je povećana za 2%, u odnosu na 2018. godinu, potrošnja gasnih ulja - evro dizela i gasnog ulja 0.1 je veća za 6,5%, potrošnja ekstra lakog evro L gasnog ulja veća za 2,2%, dok je potrošnja TNG, uključujući i autogas manja čak za 6,6%.

Za porast potrošnje motornih goriva uticao je i pad nenaemenskog uvoza baznih ulja i njegovo nelegalno namešavanje sa dizel gorivom, koje je tokom 2019. godine praktično eliminisano.

Treba napomenuti da je TNG-a još uvek pod pritiskom fiskalnih obaveza, koje su među najvišim u regionu – izuzev Austrije i Mađarske.

U Rafineriji nafte Pančevo je tokom 2018. godine započeta izgradnja postrojenja za duboku preradu sa tehnologijom odloženog koksovanja, koja se nastavila i tokom 2019. godine. Nakon završetka izgradnje i puštanja u rad navedenog postrojenja, udeo derivata nafte koji se tržišno bolje

valorizuju biće veći, uz dostizanje kvaliteta svih proizvedenih motornih i energetskih goriva usklađenih sa Direktivom (EZ) 2016/802 o smanjenju sumpora u tečnim gorivima.

Ukupna godišnja proizvodnja prirodnog gasa, isporučena u transportni distributivni sistem zemlje u 2019. godini bila je 293 miliona m<sup>3</sup>, što je manje za 12,5 % od proizvodnje u prethodnoj godini. U 2019. godini je iz uvoza, domaće proizvodnje i podzemnog skladišta za potrošnju bilo raspoloživo ukupno 2.609 miliona m<sup>3</sup>, a potrošeno je 2.325 miliona m<sup>3</sup> prirodnog gasa, za 8% manje nego u 2018. godini. Najveći deo prirodnog gasa je obezbeđen uvozom iz Ruske Federacije u iznosu od 2.197 miliona m<sup>3</sup>, dok je domaća proizvodnja od 293 miliona m<sup>3</sup> mogla da zadovolji samo 12,6% potreba.

Ministarstvo trgovine, turizma i telekomunikacija je objavilo da je Tržišna inspekcija u 2019. godini izvršila 4.059 kontrola kod privrednih energetskih subjekata i uzeto je 10.547 uzoraka, od toga 6.872 za markiranje i 3.675 uzoraka za monitoring kvaliteta naftnih derivata. Identifikovano je 132 uzorka sa smanjenom koncentracijom markera i 51 uzorak koji odstupa u parametrima kvaliteta. Zabranjen je promet 43.701 litara evro dizela, 6.218 litara BMB 95 i 6.258 litara TNG ukupne vrednosti 8.943.876,00 dinara.

Do 30. aprila 2020. godine Tržišna inspekcija je takođe izvršila 464 kontrola kod privrednih energetskih subjekata i uzeto je 1.796 uzoraka (od čega 1.054 za markiranje i 742 uzorka za monitoring) kvaliteta naftnih derivata. 18 je uzorka sa smanjenom koncentracijom markera, dok 20 uzorka odstupa u parametrima kvaliteta. Zabranjen je promet 27.253 litara evro dizela u vrednosti od 4.451.978,00 dinara.

## COVID-19

Izbijanje i širenje pandemije COVID-19, kao i preduzeta ograničenja kretanja koja su je pratila, uticali su na nagli pad potražnje za naftom. Ukupna potražnja pala je za gotovo 5% u prvom kvartalu 2020. godine, a predviđa se da će pad u drugom kvartalu 2020. godine iznositi oko 20%. Međunarodna agencija za energetiku procenila je globalnu potražnju u 2020. godini na 91,7 miliona barela na dan (MMb/d), međutim ova procena podložna je daljoj promeni usled nesigurnosti tržišta zbog mogućih ekonomskih posledica pandemije COVID-19. Restriktivne mere država uticale su na protok kako ljudi tako i robe, što je rezultovalo smanjenjem svih vidova transporta (koji čini oko dve trećine potražnje za naftom), a samim tim i potrebe za svim

vrstama naftnih derivata.

Neuspešan sastanak između OPEC-a i Rusije početkom marta 2020. godine sa temom smanjenja proizvodnje sirove nafte takođe je jedan od uzroka pada cene, nakon čega je usledio nagli porast u proizvodnji u nekim zemljama OPEC-a. Sa padom potražnje, svetske zalihe nafte su naglo rasle, a skladišni kapaciteti su bili nedovoljni. U martu su cene nafte zabeležile najveći jednomesečni pad. Cena evropske nafte marke Brent pala je za 79% između 22. januara kada je registrovan prvi prenos virusa COVID-19 sa čoveka na čoveka i njegovog najnižeg praga 21. aprila – od 13,24 USD/bbl. Od tada cena Brent nafte postepeno je rasla, ali za sada ne prelazeći cenu od oko 45 dolara po barelu. Ekonomske posledice pandemije bi mogle biti dugotrajne, što bi za izvoznike energije posebno predstavljalo problem, međutim veliki doprinos vraćanju stabilnosti na tržište dale su inicijative u vidu sporazuma OPEC+. Kako bi dodatno ubrzali izbalansiranje tržišta, OPEC+ je početkom juna doneo odluku da smanjenje proizvodnje od skoro 10 MMb/d produži do kraja jula. Ukoliko se zadrže trendovi u proizvodnji i potražnja oporavi, tržište će imati mnogo stabilniju osnovu.

Dešavanja na globalnom nivou neminovno su se odrazilila i na domaće naftno tržište. Veliki pad cena nafte, kao i drastično smanjenje potrošnje, a samim tim i pad prihoda veliki su udar za naftne kompanije. Energetski subjekti dovedeni su u nezavidnu situaciju i pred njima se našao niz izazova, među kojima je možda najveći preraspodela sredstava i usredsređenost na aktivnosti koje su ključne za poslovanje – očuvanje stabilne proizvodnje, prerada i distribucija naftnih derivata, a uz očuvanje interesa svih stejkholdera.

Prema dostupnim podacima, potrošnja motornih goriva u Republici Srbiji je u prvoj polovini 2020. godine pala za -9,7% u odnosu na isti period prethodne godine, odnosno manja je za 111.239 tona. Pad potrošnje je delom registrovan u prvom kvartalu u iznosu od -0,9%, dok je u drugom kvartalu usled uvođenja mera ograničavanja kretanja iznosio -17,3%. Najveći pad u apsolutnim količinama je registrovan u potrošnji dizel goriva - tokom prve polovine 2020. godine potrošnja je pala za 67.610 tona, dok je potrošnja benzina pala za 23.367 tona. S obzirom da su mere ograničenja ukinute u drugom kvartalu, očekuje se postepeni oporavak tržišta u narednom periodu.

## POBOLJŠANJA

Vlada Republike Srbije je tokom 2019. godine usvojila novi Akcioni plan za sprovođenje Nacionalnog programa za suzbijanje sive ekonomije za period 2019-2020, čime je potvrđen kontinuirani interes državnih organa za nastavkom unapređenja sistema kontrole nelegalne trgovine, koja je od značaja i za poslovanje u Sektoru nafte i gasa. Dodatno, državni organi su nastavili sa efektivnom kontrolom nenamenskog uvoza i namešavanja baznih ulja sa dizel gorivom u skladu sa usvojenim Hodogramom za inspekciju kontrolu navedene oblasti, i na ovaj način kontinuirano držali po kontrolom navedeni segment tržišta.

Dodatno, Direkcija za upravljanje oduzetom imovinom je aktivno pristupila rešavanju statusa konfiskovanih naftnih derivata uskladištenih kod energetskih subjekata.

## PREOSTALI PROBLEMI

Iako se kontrola nelegalne trgovine naftnim derivatima u zemlji održava u kontinuitetu na zadovoljavajućem nivou, neophodno je imati u vidu da popuštanje mera kontrole može povećati obim nelegalnih aktivnosti u relativno kratkom roku.

Sistematska kontrola naftnih derivata uvezanih radi re-eksporta nije uspostavljena, iako su u proteklom periodu državni organi razmatrali ovo pitanje.

Sistematsko rešavanje pitanja skladištenja privremeno oduzetih derivata je neophodno kako bi se oslobodili resursi inspekcijских organa u cilju povećanja obima i efikasnosti kontrole tržišta.

Proces formiranja operativnih rezervi naftnih derivata takođe nije započet, usled nedostajućih podzakonskih propisa.

Pribavljanje energetskih licenci za ozakonjene energetske objekte je i dalje kompleksna procedura usled neharmonizovanih Zakona o ozakonjenju objekata i Zakona o energetici.

Novе regulativa o proizvodnji i trgovini eksploziva i drugim opasnim materijama takođe nije usvojena u proteklom periodu.

Moguće je pospešiti proces modernizacije poslovnih aktivnosti u sektoru agilnijim usvajanjem rešenja iz oblasti digitalizacije.

## PREPORUKE SAVETA

- DIGITALIZACIJA – propisati mogućnost digitalizacije fiskalnih isečaka i elektronskog slanja istog kupcima robe i usluga, čime bi se ukinula obaveza fizičkog štampanja i uručivanja i naknadno čuvanje fiskalnih isečaka radi kontrole. (3)
- Blagovremeno zaključiti ugovore između Direkcije za upravljanje oduzetom imovinom i energetske subjekata o skladištenju konfiskovanih naftnih derivata, uspostavljanjem i primenom adekvatne procedure u kratkom roku. (3)
- Doneti podzakonska akta koja su neophodna za stvaranje operativnih rezervi, u skladu sa Zakonom o energetici. (2)
- Neophodno je uvesti kontrolu naftnih derivata uvezenih u zemlju radi re-eksporta kroz koordinisane aktivnosti relevantnih tela, u smislu otkrivanja zloupotreba kod ovih roba koje su namenjene u te svrhe. (1)
- Rešiti neusaglašenosti u Zakonu o ozakonjenju objekata i Zakonu o energetici koji se odnose na dokumentaciju potrebnu za pribavljanje energetske licence za energetske objekte koji su ozakonjeni. (1)
- Doneti Zakon o eksplozivnim materijama i odgovarajuće povezane podzakonske akte, koji bi definisali aktivnosti u oblasti proizvodnje i prodaje eksplozivnih i drugih opasnih materija. (1)

# FARMACEUTSKA INDUSTRIJA

## STANJE

Zdravlje nacije je jedan od ključnih, ako ne i najvažniji, faktor produktivnosti i privrednog rasta društva i najdirektnije je povezano sa ulaganjima u zdravstveni sistem. Istovremeno, snabdevanje lekovima i obezbeđivanje dostupnosti najsavremenijih terapija, predstavljaju jedan od osnovnih preduslova za pozitivne rezultate zdravstvenog sistema u svakoj zemlji. Za normalno funkcionisanje zdravstvenog sistema, pored neometanog snabdevanja lekovima i dostupnosti najsavremenijih terapija, neophodna je sistemski uređena i funkcionalno efikasna veza tri stuba na kojima počiva celokupno farmaceutsko tržište: proizvođači, veletrgovine i zdravstvene ustanove (privatne i državne).

U raspodeli bruto društvenog proizvoda u Srbiji, zdravstvu pripada udeo od oko 10%. Važno je istaći da državni/javni resursi učestvuju sa samo 62% od tog iznosa (RFZO, Ministarstvo zdravlja i lokalne samouprave) dok preostalih 38% predstavljaju privatna plaćanja građana (tzv. plaćanja iz džepa). To znači da je teret finansiranja zdravstvene zaštite u značajnoj meri prebačen na pacijente, a što svakako nije pozitivna kvalifikacija imajući u vidu važnost socijalne uloge države u pružanju zdravstvenih usluga. Ilustracije radi, u zemljama Evropske unije, preko javnih izvora finansira se između 70 i 80% ukupnih potreba građana za zdravstvenom zaštitom.

Od ukupnog javno-zdravstvenog budžeta, 20% odnosi se na lekove. Iako su u odnosu na prethodni period napravljeni značajniji pomaci u oblasti poboljšanja dostupnosti najsavremenijih terapija, taj napredak nije dovoljan. Važno je dalje strateško razmišljanje i delovanje u vezi sa upravljanjem sredstvima u zdravstvenom budžetu, imajući u vidu stepen i karakter ugroženosti zdravlja stanovnika, odnosno potrebu za savremenim terapijama za sve, pa i za najteže bolesti. Prosečan životni vek je značajno kraći u Srbiji u odnosu na prosek u EU (74,7 u odnosu na 80,2). Najveći rizici po zdravlje i život stanovnika u Srbiji uzrokovani su bolestima srca i krvnih sudova, malignim bolestima, šećernom bolesti i hroničnim opstruktivnim bolestima pluća. Primera radi, težinu i kompleksnost ovog problema najbolje pokazuje disparitet između stope incidence onkoloških bolesti po kojoj se Srbija nalazi na 18. mestu u Evropi i stope smrtnosti prema kojoj se nalazi na 2. mestu. Imajući u vidu navedeno, jasno je da je dostupnost onkoloških, kao i inovativnih lekova iz drugih terapijskih oblasti, nedovoljna, a

istovremeno ključna za smanjenje visoke stope smrtnosti stanovništva.

Potpuno je jasno da RFZO, čak i uz pretpostavku najboljeg upravljanja resursima, nije u mogućnosti da iz sopstvenih prihoda na adekvatan način odgovori na sve potrebe pacijenata za medikamentnim terapijama. Iz tog razloga je neophodna namenska i kontinuirana intervencija iz centralnog budžeta, kao dodatak postojećim izdvajanjima RFZO za lekove.

Od izuzetne važnosti za stabilno funkcionisanje farmaceutskog tržišta je nastavak usaglašavanja domaćeg pravnog okvira sa EU legislativom, pre svega kroz Zakon o lekovima čije se donošenje očekuje, a što bi trebalo da otkloni neprimenjivost u praksi pojedinih njegovih odredbi, kao i netransparentnost u sprovođenju određenih procedura. Problem su i vremenski rokovi za važne odluke koji su često isuviše dugi, a i takvi se obično ne poštuju. Učešće predstavnika farmaceutskog sektora u izradi svih relevantnih akata je neophodno i na tom polju se već sada vide značajni pomaci.

## COVID-19

Epidemija COVID-19 je na farmaceutsku industriju uticala na sledeći način:

- Zdravstveni sistem je, po prirodi stvari, bio najizloženiji u borbi države sa pandemijom. U takvoj situaciji, resorno ministarstvo je bilo prinuđeno da izvrši brojna kadrovska i organizaciona prilagođavanja unutar zdravstvenih ustanova. Sa jedne strane, trebalo je pružiti odgovarajuće lečenje obolelima od COVID-19, a u vezi kojega ne postoje pouzdane smernice bilo gde u svetu. Sa druge strane, nisu se smele zapostaviti potrebe svih drugih pacijenata. Iako se težilo da se oba zadata cilja paralelno ostvaruju, neminovno je bilo da usled ograničenosti ljudskih i prostornih resursa dođe do određenih prekida/usporavanja u otpočinjanju/nastavku terapija. Kao primer navodimo terapije lekovima sa Liste C, lekovima za lečenje retkih bolesti, kao i usporavanje u procesu redovne vakcinacije. Ipak, naglašavamo da i u najkritičnijim periodima tokom trajanja vanrednog stanja, snabdevanje svim lekovima je bilo izuzetno stabilno i bez značajnijih nestašica. Navedeno je postignuto zajedničkim i doslovce danonoćnim aktivnostima predstavnika države i proizvođača, veletrgovine i svih nosilaca dozvole za lekove.

Kada je u pitanju reakcija države na novonastalu situaciju, izdvajamo sledeće:

- U pogledu dostupnosti lekova u zdravstvenim ustanovama, uključujući i apoteke, može se reći da su nadležne institucije (pre svega RFZO) u potpunosti uspele da održe stabilnost snabdevanja tržišta. Neprekidnom razmenom informacija sa nosiocima dozvola za lekove, kao i uvođenjem novih platformi preko kojih se vršilo praćenje stanja svih lagera lekova u zemlji, postigao se osnovni i zajednički cilj RFZO i nosilaca dozvola – da domaće zdravstvene ustanove raspolažu svim lekovima koji su primenjivani za lečenje COVID-19 i u svetu, kao i lekovima potrebnim za lečenje svih ostalih hroničnih i akutnih oboljenja.
- Želimo da se pohvalno izrazimo i u odnosu na značajan iskorak u pravcu digitalizacije od strane ALIMSA koji je omogućio elektronsko podnošenje zahteva za najveći deo svojih usluga preko portala e-uprave i/ili elektronskom poštom, s tim što se i dalje zahteva podnošenje originala zahteva i dokumentacije u papirnom formatu putem redovne pošte. Nasuprot tome, smatramo da se i u otežanim okolnostima mogao izbeći prekid u donošenju Odluke o najvišim cenama lekova za upotrebu u humanoj medicini čiji je režim izdavanja na recept (Odluka) od strane Ministarstva zdravlja, što dovodi do nemogućnosti predaje novih zahteva za stavljanje lekova na Listu lekova RFZO. Skrećemo pažnju, dakle, da i u periodu trajanja pandemije, a koje može da se meri mesecima, pa i godinama, ne sme biti dovedena u pitanje redovna dinamika objavljivanja cena lekova, jer to automatski dovodi do daljih poremećaja na tržištu.

## POBOLJŠANJA

1. U 2018. i prvoj polovini 2019. godine nastavljen je pozitivan trend pregovaranja i zaključivanja posebnih ugovora RFZO-a i farmaceutskih kompanija, s tim što treba napomenuti da je u odnosu na 2016. godinu budžet koji je za te namene izdvojen bio daleko manji (na Listu lekova stavljeno 13 novih inovativnih lekova kroz navedeni proces).
2. U drugoj polovini 2019. godine proces pregovaranja i zaključivanja posebnih ugovora je dodatno intenziviran, a direktorka Fonda je najavila da će Ministarstvo finansija obezbediti čak 5 milijardi dinara za inovativne lekove u 2020. godini. U martu 2020. godine, neposredno pred izbijanje COVID-19 pandemije, 16 inovativnih lekova (MS, Onkologija i Hepatitis C) je stavljeno na Listu lekova, ali se realizacija odložila zbog COVID-19 do juna 2020. godine.
3. Krajem 2019. godine uveden je novi model posebnog ugovora kojim je omogućeno nosiocima dozvole za lek da se obavežu na sniženje cene leka isključivo u postupku javne nabavke, a ne i kroz sniženje „vidljive“ cene na Listi lekova (dodatna fleksibilnost ugovaranja).
4. Napravljen je veliki iskorak u pogledu kvantifikovanja finansijskih resursa neophodnih za stavljanje novih lekova na Listu lekova. Naime, sačinjena je zajednička lista prioriteta koja obuhvata sve terapijske oblasti od strane Centralne komisije za lekove, odnosno nadležnih republičkih stručnih komisija. Po toj osnovi, RFZO je napravio procenu potrebnih sredstava za tu namenu koja iznosi približno 80 miliona EUR, a po uračunatim značajnim ustupcima na koje bi se obavezale farmaceutske kompanije čiji su lekovi prioritizovani. Čitav proces se odvijao uz podršku Ministarstva zdravlja i Ministarstva finansija čiji su predstavnici na više sastanaka izneli jasan stav da je dostupnost lekova jedan od najvažnijih prioriteta za oba ministarstva i naglasili da će učiniti maksimalne napore da se kontinuirano izdvajaju značajna sredstva za tu potrebu.
5. Postignuto je vidljivo poboljšanje u komunikaciji i zajedničkom radu predstavnika industrije (PKS, Inovia i Genezis) i Ministarstva zdravlja na izradi propisa od značaja za poslovanje. Takođe je ubrzana procedura za izdavanje dozvola koje su u nadležnosti Ministarstva zdravlja.
6. RFZO je i u 2020. godini nastavio sa direktnim plaćanjima prema dobavljačima po CJN za isporučene lekove, uz unapređenje sistema u tehničkom smislu.
7. U decembru 2018. godine donet je Zakon o medicinskim sredstvima, a potom je usledilo i donošenje podzakonskih akata. Uveden je i sistem elektronskog podnošenja dokumentacije za medicinska sredstva od strane ALIMSA. U junu 2020. godine ALIMSA je započela sa primenom elektronskog portala za podnošenje dokumentacije za lekove, sa limitiranim brojem procedura koje se mogu inicirati/voditi preko portala.



8. Donete su izmene Pravilnika o registraciji u cilju primene odredbe važećeg Zakona o lekovima kojim je započeto izdavanje trajnih dozvola za lek.
9. Značajno je skraćen postupak dobijanja maksimalne cene lekova uz mogućnost stalne komunikacije sa predstavnicima Ministarstva zdravlja i Ministarstva trgovine tokom čitavog trajanja procesa.

## PREOSTALI PROBLEMI

1. Nedostaje sistemsko rešenje za finansiranje uvođenja novih lekova na Listu lekova

Za kontinuirano uvođenje novih lekova na Listu lekova neophodno je svake godine obezbediti namenski transfer sredstava iz centralnog budžeta ka RFZO. Tome treba da prethodi izjašnjavanje svih nadležnih lekarskih komisija unutar MZ/RFZO, a koje bi po učinjenoj evaluaciji svih podnetih zahteva za stavljanje lekova na Listu lekova odredile koji je tačno iznos neophodno transferisati kako bi se zadovoljile potrebe pacijenata u svim terapijskim oblastima.

2. Nedostaci u procesu stavljanja lekova na Listu lekova RFZO

Neophodno je da Pravilnik o kriterijumima za stavljanje/skidanje lekova sa Liste lekova, kao ključni podzakonski akt u ovoj oblasti, bude dopunjen jasnijim i konkretizovanim kriterijumima prema kojima će se vršiti selekcija lekova koji će biti finansirani na teret obaveznog zdravstvenog osiguranja. Iako je određen napredak već uočljiv, svaki pojedinačni postupak stavljanja leka na Listu lekova bi morao da bude još transparentniji i okončan obaveznim obrazloženjem konačne odluke i pravom na žalbu.

3. „Dualizam“ cene lekova

Cene lekova su pod strogom administrativnom kontrolom, a proces utvrđivanja cene obuhvata dvostruko utvrđivanje cene, od strane Ministarstva zdravlja i od strane RFZO.

Članom 30 Pravilnika o kriterijumima za stavljanje lekova na Listu lekova iz aprila 2014. godine predviđena je minimalna razlika u ceni originalnog leka sa Liste A1 i generičkog leka istog ili srodnog farmaceutskog oblika i iste jačine sa Liste A, u iznosu od 30%, za koji pacijent plaća participaciju. Na ovaj način se ograničava dostupnost lekova, pre svega originalnih i brendiranih generičkih

koji često ne mogu da se uklope u ovako ograničenu cenu i stoga ne mogu da se nađu na Listi lekova. Budući da ova razlika u ceni ne opterećuje finansijski RFZO, mogućnost razlike u ceni do maksimalne odobrene cene će obezbediti bolju dostupnost originalnim i brendiranim generičkim lekovima.

4. Nelikvidnost državnih zdravstvenih ustanova

Nelikvidne državne zdravstvene ustanove (bolnice, domovi zdravlja i apoteke), sa dugogodišnjim velikim dugom prema dobavljačima za isporučene lekove i medicinska sredstva po sprovedenim javnim nabavkama, ozbiljno ugrožavaju likvidnost veletrgoerija i dalje kontinuirano snabdevanje. Početkom ove godine, ukupan dug državnih zdravstvenih ustanova iznosio je preko 11 milijardi dinara.

Pri tome, stari dug bolnica (pre uvođenja direktnog plaćanja) nije izmiren u martu 2020. godine, i pored zvanične najave nadležnih državnih organa i formiranja posebne komisije od strane Vlade.

Dodatno, iako je Fond u 2019. godini uveo direktno plaćanje prema dobavljačima, radi bolje kontrole, namenskog trošenja i sprečavanja stvaranja novih dugova zdravstvenih ustanova, već u 2020. godini se može konstatovati kašnjenje od strane RFZO u plaćanju, te dug prema dobavljačima dodatno raste.

Ogroman je teret koji veletrgoerije i drugi snabdevači lekova nose finansirajući dugove državnog zdravstva, što limitira njihovu sposobnost da ubuduće uredno snabdevaju državne zdravstvene ustanove. Takvo stanje nije održivo, ukoliko likvidnost veletrgoerija bude ugrožena, konsekvence će snositi i svi ostali akteri koji čine farmaceustki sektor - proizvođači lekova, uvoznici, a konačno i zdravstvene ustanove i zdravstveni sistem.

5. Administrativne procedure i izdavanje dozvola za lekove

ALIMS je imao izuzetno veliki broj kašnjenja tokom 2018. godine u izdavanju obnova dozvola za lekove, što je dovelo do prekida kontinuiteta u snabdevanju tržišta za veliki broj lekova. Kašnjenja su u proseku bila oko šest meseci nakon isteka roka važenja dozvole za lek, a stanje se stabilizovalo tek u oktobru 2018. godine, nakon donošenja izmene i dopune Pravilnika o izdavanju dozvole za lek, u kome je produžen rok važenja dozvole za period od

šest meseci. U prvom kvartalu 2019. godine rokovi za izdavanja obnova su smanjeni, iako se još uvek ne poštuju u potpunosti zakonski rokovi.

Pored novih registracija i obnova dozvola, ALIMS i dalje značajno kasni u odobrenju izmena i dopuna dozvole (varijacije). Ovakva kašnjenja, kada su u pitanju nove indikacije i varijacije u vezi bezbednosti lekova, utiču značajno na dostupnost najnovijih informacija o primeni leka i lekarima i pacijentima, ali i na dostupnost samih lekova na tržištu.

Agencija primenjuje nove, znatno više tarife za svoje usluge od 1.1.2018. godine, tako da su troškovi nosioca dozvole za lek za izdavanje novih dozvola, njihove obnove i izmene (varijacije), kao i novouvedene tarife za farmakovigilancu, dovele do dupliranja regulatornih troškova, što dodatno opterećuje farmaceutsku industriju. Ipak, što je daleko važnije, to nije dovelo do efikasnijeg rada Agencije u pogledu poštovanja vremenskih rokova, jer nisu primljeni dodatni izvršioc i na odgovarajućim poslovima.

#### 6. Novi propisi koji otežavaju poslovanje

Prilikom donošenja Zakona o naknadama za korišćenje javnih dobara, u delu koji utvrđuje osnov naknade za posebne

tokove otpada – lekove koji posle isteka roka ostaju u posedu i sakupljaju se od građana, nisu ispravno sagledani i analizirani efekti primene istog, odnosno štetne posledice ovog propisa na proizvođače, nosioce dozvole za lek i veledrogerije (prve procene govore o dodatnom teretu od čak 37 miliona EUR). Način na koji je Zakonom utvrđena osnovica naknade, kao „ukupna količina lekova proizvedenih u Republici Srbiji i lekova uvezenih u Republiku Srbiju“ ukazuje da se pošlo od pretpostavke da se ukupne proizvedene i uvezene količine lekova neće upotrebiti i koristiti za lečenje građana, već će se iste zbrinuti kao farmaceutske otpad.

Pravilnikom o programu obuke za sticanje osnovnih znanja o ličnoj higijeni uvedena je kao obaveza za zaposlene u proizvodnji, prometu i izdavanju lekova da prolaze kroz obuku koju organizuje i sporovodi Ministarstvo zdravlja, uz plaćanje propisane naknade. Prilikom donošenja Pravilnika nije uzeto u obzir da su obaveze i odgovornosti proizvođača lekova, veledrogerija i apoteka u delu obuke o higijeni već uređeni posebnim propisima, kao i strogim zahtevima Smernica Dobre proizvođačke prakse (GMP) i Smernica Dobre prakse u distribuciji (GDP). U tom smislu, primenom odredaba Pravilnika, svi u lancu snabdevanja se dodatno izlažu nepotrebnim troškovima i značajnom zastoju u procesima.

## PREPORUKE SAVETA

ALIMS treba da:

- poštuje postojeće rokove određene Zakonom o lekovima vezano za nove registracije, obnove i varijacije dozvole; (2)
- omogući elektronsko podnošenje svih zahteva za lekove (nove registracije, obnove i varijacije), bez dostavljanja dokumentacije u papirnoj formi; (2)
- revidira i uskladi visinu nekih od tarifa - tarife koje se odnose na farmakovigilancu, tarife po INN-u (jer se i dokumentacija koja se podnosi odnosi na INN, a ne na posebnu jačinu ili veličinu pakovanja leka) i tarife za dokumentacionu kontrolu svake uvezene serije leka. (2)

Vlada treba da:

- obezbedi stabilno finansiranje inovativnih lekova kao i generičkih lekova uz proširenje indikacija namenskim transferom budžetskih sredstava prema RFZO i time nadomesti očigledan manjak istih u finansijskom planu RFZO-a; (3)
- se odredi po pitanju budućnosti svojih zdravstvenih ustanova, prvenstveno apoteka. Ukoliko državne apoteke

nemaju budućnost kao takve, čvrsta preporuka je da njihovo poveravanje privatnom partneru bude sprovedeno u skladu sa zakonom, gde je ključan onaj o javno-privatnom partnerstvu, a prema modelu koji uvažava specifičnosti koje proizilaze iz statusa i poslovanja apoteke u javnoj svojini nad kojom se sprovodi JPP. To garantuje zakonitost postupka, transparentnost i maksimizaciju koristi za sve učesnike; (2)

- hitno pristupi rešavanju pitanja izmirenja starih dugova državnih zdravstvenih ustanova prema veletrgojama za isporučene lekove i medicinska sredstva, i spreči dalje nastajanje novog duga, kako bi se obezbedilo dalje kontinuirano snabdevanje ustanova; (2)
- obezbedi standardizaciju kriterijuma i zahteva u elektronskom poslovanju, kako bi se sistemi za elektronsko poslovanje državnih subjekata uključenih u zdravstveni sistem ujednačili u
  1. tehničkom smislu (limit u veličini dokumenata koji se mogu ubaciti u sistem, a deo su standardnih zahteva po procedurama) i u
  2. administrativnom smislu (definisane validnosti/prihvatljivosti elektronskih dokumenata vs dokumenti u papiru; prihvatanje ili neprihvatanje elektronske pošte kao validnog načina komunikacije sa evidencijom o datumu slanja i prijema; prihvatanje elektronskog potpisa, itd). (2)

RFZO treba da:

- osigura dobijanje iz centralnog budžeta potrebnih sredstava za uvođenje novih lekova na Listu lekova; (3)
- nastavi pozitivni trend obezbeđivanja predvidivosti procesa donošenja odluka, uz jasne rokove i transparentni proces konsultacija sa predstavnicima industrije; (2)
- obezbedi veću fleksibilnost u pogledu modela posebnih ugovora, jer svaki lek ima svoje specifičnosti koje treba ugraditi u ugovor; (2)
- omogući predaju zahteva za stavljanje leka na Listu lekova isključivo elektronskim putem, a bez predaje dokumentacije u papiru; (2)
- osigura blagovremeno izmirenje obaveza prema dobavljačima za isporučene lekove po direktnom plaćanju. (2)

Ministarstvo zdravlja treba da:

- zajedno sa Ministarstvom finansija i RFZO kontinuirano radi na obezbeđivanju dodatnih finansijskih sredstava iz Budžeta Republike Srbije, u cilju stavljanja novih terapija na Listu lekova RFZO; (3)
- u cilju brže dostupnosti leka pacijentu, dozvoli predaju dokumentacije za dobijanje najviše cene leka za upotrebu u humanoj medicini nadležnim ministarstvima, već od trenutka kada nosilac dozvole za lek primi od ALIMS Izveštaj posle održane Komisije za stavljanje u promet humanih lekova. Omogućavanjem paralelnog procesa okončanja dobijanja dozvole za lek i dobijanja njegove maksimalne cene značajno bi se skratio rok u kome svaki pojedinačni lek može da počne da se prometuje na tržištu. Predlog je, dakle, da se omogući paralelno trajanje dva procesa: završni deo procesa dobijanja Dozvole za stavljanje leka u promet od strane ALIMS i proces objavljivanja maksimalne cene leka u Odluci o najvišim cenama lekova za upotrebu u humanoj medicini od strane Ministarstva zdravlja; (2)

- urgentno izradi nacrt novog Zakona o lekovima u saradnji sa predstavnicima industrije; (2)
- u novom Zakonu o lekovima ukine davanje odobrenja ALIMIS za upotrebu promotivnog materijala i druge dokumentacije koja se odnosi na oglašavanje lekova koji se izdaju na lekarski recept, odnosno promotivnog materijala i druge dokumentacije namenjene stručnoj javnosti; (2)
- izmeni Pravilnik o programu obuke za sticanje osnovnih znanja o ličnoj higijeni, na način da za zaposlene u proizvodnji, prometu i izdavanju lekova, obuke sprovodi poslodavac, kao što je to već uređeno drugim propisima. (2)

Ministarstvo finansija treba da:

- pozitivno odluči po obrazloženom zahtevu Ministarstva zdravlja za namenski transfer sredstava RFZO za nove lekove; (3)
- obezbedi jednak poreski carinski tretman repromaterijala i gotovih lekova; (2)
- ukine PDV na donaciju lekova i medicinskih sredstava zdravstvenim ustanovama; (2)
- izmeni Zakon o naknadama za korišćenje javnih dobara u delu naknada za lekove koji posle isteklog roka ostaju u posedu i sakupljaju se od građana, na način da se osnovica za naknadu utvrdi u odnosu na količinu prikupljenih lekova od građana koje je potrebno zbrinuti kao farmaceutske otpad i precizno odredi obveznik naknade. (2)

# INDUSTRIJA PRIVATNOG OBEZBEĐENJA

## STANJE

U 2017. godini industrija privatnog obezbeđenja dobila je pravni okvir usvajanjem Zakona o privatnom obezbeđenju koji je bio predmet različitih rasprava i izmena Zakona, na kraju usvojenih u novembru 2018. godine. Novim zakonom iz 2017. godine standardizovano je i regulisano tržište, što je donelo značajnu vrednost društvu, definišući minimum zahteva i obaveze pružaocima usluga bezbednosti. Uprkos pozitivnom razvoju na polju pravnog okvira, ovu industriju i dalje pogađaju višestruki izazovi povezani sa nelojalnom konkurencijom i poštovanjem zakona. Proces licenciranja izvor je prihoda države. Međutim, tržište se suočava sa velikim izazovima nepridržavanja propisa i nedovoljnih mera kontrole, što je rezultiralo velikim brojem kompanija u oblasti privatnog obezbeđenja koje posluju u sivoj zoni, dovodeći nadležne organe u poziciju da usmeri fokus na omogućavanje jednakih uslova za domaće i strane pružaoce usluga. Navedeno će imati direktan uticaj na fiskalne prihode države, ali takođe i na kreiranje stabilnijeg i sigurnijeg poslovnog okruženja za sve učesnike na tržištu.

## COVID-19

Zbog COVID-19 situacije neke od izazova je još teže prevazići, poput onih sa radnom snagom. Proces obuke i dobijanja licence za poslove privatnog obezbeđenja traje od dva do tri meseca, a s obzirom na trenutnu COVID-19 situaciju produžava se, zbog mera bezbednosti i zdravlja na radu, jer je izazovno organizovati obuku, a i Ministarstvo unutrašnjih poslova (MUP) ima manje termina za polaganje ispita. Kao efekat COVID-19, očekuje se i rast nezaposlenosti. Definisanje postupka licenciranja koji odgovara zahtevima tržišta pozitivno će stimulisati zapošljavanje u sektoru bezbednosti.

## POBOLJŠANJA

Ministarstvo unutrašnjih poslova otvorilo je kanale komunikacije sa industrijom koja je od najveće važnosti. Nadležni organi promovišu bilateralnu komunikaciju, pored formiranja Stručnog saveta za unapređenje privatnog obezbeđenja, aktivnosti privatnih detektiva i javno-privatnih partnerstava u sektoru bezbednosti. Takođe, pojavile su se nove mogućnosti za angažovanje lica koja obavljaju ove poslove: pored Ugovora o radu, Zakon priznaje Ugovor o privremenim i povremenim poslovima. Izmenama zakona takođe je olakšano dobija-

nje licence za određene kategorije lica sa odgovarajućim kvalifikacijama, ali su rokovi za dobijanje licence neznatno skraćeni, što i dalje predstavlja nepremostiv izazov u praksi. Usvajanjem podzakonskih akata ove godine, ovlašćenja službenika obezbeđenja su jasnije definisane, što je značajno poboljšanje u praksi.

## PREOSTALI PROBLEMI

Određeni problemi, koji su bili evidentni i pre usvajanja pomenutog zakona, potvrđeni su u praksi nakon njegove primene. Isti postaju ključna tema inicijative članova Udruženja za privatno obezbeđenje Privredne komore Srbije za izmenu nekih članova pomenutog zakona. Do sada su sledeća pitanja identifikovana kao najvažnija:

- Nedostatak strogo obavezujućih odredbi za korisnike usluga privatnog obezbeđenja da imaju Akt o proceni rizika.
- Nedovoljno jasno regulisan nadzor i kontrola sektora privatnog obezbeđenja, kao i terminološka neusklađenost zakona sa međunarodnim standardima u oblasti privatnog obezbeđenja.
- Delimična neusklađenost sa drugim zakonskim i podzakonskim aktima koji se odnose na rad i radne odnose; upravni postupak za izdavanje dozvola za privatno obezbeđenje; pružanje sigurnosti javnih skupova (tj. sportskih događaja); rukovanje vatrenim oružjem, itd.
- Proces obuke i dobijanja licenci za pojedince je predug, u proseku tri meseca, suviše krut i nije u skladu sa modernom praksom. Za vreme obuke lica ne mogu biti angažovana na poslovima privatnog obezbeđenja, dok kompanije koje pružaju usluge obezbeđenja imaju poteškoće u angažovanju licenciranih zaposlenih.
- Usluga prevoza novca mora biti predmet preciznijih propisa kroz posebne podzakonske akte.
- MUP nije u obavezi da obavesti kompanije, kao poslodavci, da li su njihovi zaposleni dobili licencu ili su im licence povučene usled neispunjavanja nekih zahteva.
- Efekat COVID-19 predstavlja veći izazov kompanijama u pogledu zapošljavanja ljudi sa licencama.

Pored opšte primene propisa zakona o bezbednosti, pred kompanijama za privatno obezbeđenje su tri glavna izazova:

- Zahtevi procene rizika - prema zakonu, procena rizika je prvi korak koji prethodi pružanju usluga privatnog obezbeđenja većini klijenata. Predstavlja osnovu za zaključivanje ugovora i definiše elemente posebno u pogledu obima i vrste usluge. Ako procena rizika nije urađena, u skladu sa zakonom, sankciju za isto snosi kompanija za privatno obezbeđenje, iako je bez saglasnosti i angažovanja klijenta nemoguće dati takvu procenu.
- Radna snaga - postupci za dobijanje licence u skladu sa Zakonom traju u proseku tri meseca, zajedno sa dramatičnim nedostatkom radne snage u uslužnom sektoru stavljaju kompanije za privatno obezbeđenje u nezavidnu situaciju. Primeri pozitivne prakse iz regiona (Bosna i Hercegovina, Hrvatska i Slovenija) pokazali su da ograničenja u pogledu potrebnih kvalifikacija nisu dovela do pozitivnih trendova u industriji bezbednosti, već su otežavali rad pružaocima usluga privatnog obezbeđenja i svim zainteresovanim stranama. Prepoznajući koristi (povećana stopa zaposlenosti, sve kompanije koje se bave privatnim obezbeđenjem, a koje posluju u skladu sa zakonom), zemlje regiona odlučile su da ukinu

srednjoškolsko obrazovanje kao jedan od kriterijuma za dobijanje licence.

- Transport gotovine i dragocenosti - prevoz gotovine i drugih dragocenosti zbog svoje prirode spada u najrizičnije bezbednosne operacije. Međutim, lokalno zakonodavstvo ne uređuje detaljno ovu oblast, što ostavlja prostor za različita tumačenja, što rezultira nižim bezbednosnim standardima u Srbiji od odgovarajućih standarda u EU. Veoma je važno napomenuti da izloženost u ovoj industriji ima direktan uticaj na stabilnost ekonomije, uticaj na stabilnost bankarskog sektora i opštu sigurnost društva. Između ostalih, najčešći pravni izazov je nedostatak preciznih propisa i standarda u pogledu elektrohemijske zaštite prevoznih sredstava. Suprotno tome, sadašnje zakonodavstvo zamenjuje gore navedene standarde sa više članova posade u vozilima za transport. Ovakvo rešenje čini ovu uslugu rizičnijom i manje isplativom za krajnjeg korisnika. U interesu privrede je da smanji troškove logistike, tako da Srbija može imati koristi od konkurentnije ekonomije i podstaći brži rast. Transport novca je operacija koja mora da ima obavezno osiguranje sa preciznim vrstama polisa koje bi bile opšti uslov za sve kompanije za privatno obezbeđenje. Ovo pitanje treba jasno regulisati propisima kako bi se zaštitio javni i privatni interes, kao i poslovanje od neočekivanih i neosiguranih gubitaka.

### PREPORUKE SAVETA

- Stalno praćenje primene Zakona o privatnom obezbeđenju, te kontinuirano insistiranje na tome da se njegovi podzakonski akti u što većoj meri usklade sa modelima zakonodavstva EU, istovremeno uzimajući u obzir lokalne specifičnosti. Podzakonski akti su posebno potrebni za transport novca u pogledu osiguranja i posebnog tretmana u saobraćajnim propisima. (1)
- Jasno definisati obavezu za korisnike usluga privatnog obezbeđenja u vezi sa Procenom rizika u skladu sa zakonom pod pretnjom istih sankcija kao i za privatne kompanije za obezbeđenje. (1)
- Podržati Ministarstvo unutrašnjih poslova u nameri da kroz inspeksijski nadzor prinudi sve subjekte koji se nalaze u sivoj zoni da primene usvojeni Zakon u punom obimu. (2)
- Definirati radno pravni status lica koja se bave poslovima privatnog obezbeđenja odnosno koji su zaposleni u ovoj industriji na način što će se svi Zakonom o radu dozvoljeni oblici radnog angažovanja jednako tretirati kao mogućnosti poslodavca, ukoliko nisu u koliziji sa prirodom instituta predviđenog Zakonom o radu. Za sada Zakon prepoznaje samo Ugovor o radu i Ugovor o privremeno povremenim poslovima. U uslovima za pohađanje obuke i sticanje licence izmeniti uslov stručne spreme, odnosno dozvoliti da i lica sa osnovnom školom mogu pribaviti

licencu za obavljanje poslova službenika obezbeđenja. Takođe, definisati da se bezbednosna provera obavlja pre početka obuke, odnosno da je ista uslov za pohađanje obuke radi sticanja licence u skladu sa Zakonom, kako bi se izbegli nepotrebni administrativni problemi i troškovi koji se odnose na kandidate koji ne prolaze bezbednosnu proveru. Propisati jasnu obavezu MUP da o svakoj promeni statusa licence fizičkih lica obavesti poslodavca. Ovo posebno imajući u vidu da se legitimacija službenika obezbeđenja izdaje na zahtev kompanije poslodavca i da se ista vraća MUP u slučaju prestanka radnog odnosa zaposlenog. (1)

- Zbog COVID-19 situacije, dozvoliti kandidatima koji su završili obuku da rade pod nadzorom licenciranih službenika, dok ne steknu odgovarajuću licencu. (2)
- Implementirati nove propise koji se odnose na uslugu transporta novca i unaprediti zaštitu ljudi i imovine kroz promenu saobraćajnih propisa, omogućavajući vozilima transporta novca pristup pešačkim zonama i žutim trakama, uvesti obaveznu elektrohemijsku zaštitu u vozilima za transport novca, posebno tokom prenosa novca, uvesti mobilne kamere koje bi nosio svaki službenik transporta novca, a broj članova posade transporta novca definisati shodno specifikaciji elektrohemijske zaštite. (3)





# ČLANOVI SAVETA

## Addiko Bank

**ADDIKO BANK A.D. BEOGRAD**  
Bulevar Mihajla Pupina 6, 11070 Beograd  
Tel: +381 11 2226 000  
E-mail: office.rs@addiko.com  
Web: www.addiko.rs

## Adecco

**ADECCO OUTSOURCING D.O.O.**  
Vladimira Popovića 40, 11070 Beograd  
Tel: +381 11 7121 709, Fax: +381 11 6695 131  
E-mail: info.srbija@adecco.com  
Web: www.adecco.rs; www.adeccogroup.com;  
www.adecco.com

## AFS

Adriatic Financial Solutions d.o.o.

**ADRIATIC FINANCIAL SOLUTIONS D.O.O. BEOGRAD**  
Balkanska 2, 11000 Beograd  
Tel: +381 11 2055 135  
E-mail: office@adriatic-fs.com



**AIRPORT CITY BELGRADE**  
Omladinskih brigada 88a, 11070 Beograd  
Tel: 011 2090 526  
E-mail: office@airportcitybelgrade.com  
Web: www.airportcitybelgrade.com



**ALMA QUATTRO D.O.O. BEOGRAD**  
Dositejeva 20, 11000 Beograd  
Tel: +381 11 2028 900, +381 11 2028 920  
Fax: +381 11 2028 916  
E-mail: office@almaquattro.rs  
Web: www.almaquattro.rs



**APEX SOLUTION TECHNOLOGY D.O.O.**  
Makenzijeva 24, 11000 Beograd  
Tel: +381 11 7155 171, Fax: +381 11 7155 171  
E-mail: office@apextechnology.rs  
Web: www.apextechnology.rs;  
www.busplus



**API BANK A.D. BEOGRAD**  
Balkanska 2, 11000 Beograd  
Tel: +381 11 3952 265  
E-mail: info@apibank.rs  
Web: www.apibank.rs



**ARDAGH METAL BEVERAGE SERBIA D.O.O.**  
Omladinskih brigada 88, 11070 Beograd  
Tel: +381 11 7151 100  
E-mail: amb.serbia@ardaghrugroup.com  
Web: www.ardaghrugroup.com



**AU APOTEKA BENU**  
Kosovska 4, 11000 Beograd  
Tel: +381 11 6558 070  
E-mail: frontdesk@benu.rs  
Web: www.benu.rs; www.benu.eu



**AUNDE SRB D.O.O.**  
Italijanska BB, 35000 Jagodina  
Tel: +381 35 740 910, Fax: +381 35 740 910  
E-mail: a.devenezia@aunde.rs  
Web: www.aunde.com



**BALL CORPORATION, BEVERAGE PACKAGING EMEA, BEOGRAD**  
Batajnički drum 21A, 11080 Zemun – Beograd  
Tel: +381 11 3770 600/602  
Fax: +381 11 3770 752  
Web: www.ball.com



**BANCA INTESA A.D. BEOGRAD**  
Milentija Popovića 7b, 11070 Beograd  
Tel: +381 11 3108 888  
E-mail: kabinet@bancaintesa.rs  
Web: www.bancaintesa.rs



**BARRY CALLEBAUT SOUTH EAST EUROPE D.O.O.**  
Jurija Gagarina 32, 11000 Beograd  
Tel: +381 11 3532 805  
E-mail: jelena\_vujnovic@barry-callebaut.com  
Web: www.barry-callebaut.com



**BAYER D.O.O.**  
Omladinskih brigada 88b, 11070 Beograd  
Tel: +381 11 2070 200  
E-mail: office.support.rs@bayer.com  
Web: www.bayer.rs



**BDK ADVOKATI**  
Bulevar kralja Aleksandra 28, 11000 Beograd  
Tel: +381 11 3284 212, Fax: +381 11 3284 213  
E-mail: office@bdkadvokati.com  
Web: www.bdkadvokati.com



**BELGRADE AIRPORT D.O.O.**  
11180 Beograd 59  
Tel: +381 11 2094 802  
E-mail: kabinet@beg.aero  
Web: www.beg.aero



**BOJOVIC DRASKOVIC POPOVIC & PARTNERS A.O.D BEOGRAD**  
Francuska 27, 11000 Beograd  
Tel: +381 11 7850 336  
Web: www.bd2p.com  
Mail: office@bd2p.com



**BPI D.O.O. SOMBOR**  
Venac Radomira Putnika 1, 25000 Sombor  
Tel: +381 25 5150 161, +381 25 5150 162  
Fax: +381 25 5150 185  
Web: www.bpi-holding.com



**BRITISH AMERICAN TOBACCO SOUTH-EAST EUROPE D.O.O. BEOGRAD**  
Bulevar Milutina Milankovića 1ž, 11070 Beograd  
Tel: +381 11 3108 700  
Web: www.bat.com



**BRITISH-SERBIAN CHAMBER OF COMMERCE**  
6 Lower Grosvenor Place, SW1W 0EN London, UK  
Dositejeva 15, 11000 Beograd  
Tel: +44 020 7630 1777  
E-mail: office@britserbcham.com; richard.robinson@britserbcham.com, Web: www.britserbcham.com



**BURDOCK CONSULTANCY D.O.O. BEOGRAD**  
 Nebojšina 12, 11000 Beograd  
 Tel: +381 60 7007 612  
 E-mail: b.stojcevic@burdock.com  
 Web: www.burdock.com



**CARLSBERG SRBIJA D.O.O.**  
 Proleterska 17, 21413 Čelarevo  
 Tel: +381 21 7550 600  
 Fax: +381 21 7550 658  
 E-mail: info@carlsberg.rs  
 Web: www.carlsbergsrbija.rs



**CONFINDUSTRIA SERBIA**  
 Zmaj od Noćaja 12, 11000 Beograd  
 Tel: +381 11 2627 982  
 E-mail: info@confindustriaserbia.rs  
 Web: www.confindustriaserbia.rs



**CREDIT AGRICOLE SRBIJA A.D. NOVI SAD**  
 Braće Ribnikar 4-6, 21000 Novi Sad  
 Tel: +381 21 4876 876, Fax: +381 21 4876 976  
 E-mail: info@creditagricole.rs  
 Web: www.creditagricole.rs



**CRH SRBIJA D.O.O.**  
 Branka Ristića 8, 35254 Popovac  
 Tel: +381 35 572 200, Fax: +381 35 572 207  
 E-mail: general-info@rs.crh.com  
 Web: www.crhserbia.com; www.crh.com



**CROWE RS D.O.O.**  
 Majke Jevrosime 23, 11000 Beograd  
 Tel: +381 11 6558 500, Fax: +381 11 6558 501  
 E-mail: office@crowe.rs  
 Web: www.crowe.com/rs



**CTP INVEST**  
 Bulevar Zorana Đinđića 64a, 11070 Beograd  
 Tel: +381 66 8772 860  
 E-mail: bojana.milicevic@ctp.eu  
 Web: www.ctp.eu



**DAD DRÄXLMAIER AUTOMOTIVE D.O.O.**  
 Skladišna hala 1, Zrenjaninski park  
 Lokacija Bagljaš Aerodrom, 23000 Zrenjanin  
 Tel: +381 23 519 340  
 Web: www.draexlmaier.com



**DDOR NOVI SAD A.D.O.**  
 Bulevar Mihajla Pupina 8, 21000 Novi Sad  
 Tel: +381 21 4886 000, Fax: +381 21 6624 831  
 E-mail: ddor@ddor.co.rs  
 Web: www.ddor.co.rs



**DELOITTE D.O.O.**  
 Terazije 8, 11000 Beograd  
 Tel: +381 11 3812 100, Fax: +381 11 3812 112  
 E-mail: ceyuinfo@deloittece.com  
 Web: www.deloitte.com/rs



**DELTA HOLDING**  
 Vladimira Popovića 6, 11070 Beograd  
 Tel: +381 11 2011 164, +381 11 2011 921  
 Fax: +381 11 2011 111  
 E-Mail: office@deltaholding.rs  
 Web: www.deltaholding.rs



**DEUTSCH-SERBISCHE WIRTSCHAFTSKAMMER (AHK SERBIEN)**  
 Topličin venac 19-21, 11000 Beograd  
 Tel: +381 11 2028 010, Fax: +381 11 3034 780  
 E-mail: info@ahk.rs  
 Web: www.serbien.ahk.de/rs; www.serbien.ahk.de



**DRAGER TEHNIKA D.O.O.**  
 Radoja Dakića 7, 11080 Zemun-Beograd  
 Tel: +381 11 3911 222, Fax: +381 11 3911 333  
 E-mail: office.serbia@draeger.com  
 Web: www.draeger.com; https://www.draeger.com/en\_seeur/Home/Locations/Serbia



**EKO SERBIA A.D.**  
 Member of Hellenic Petroleum group  
 Tošin bunar 274a, 11070 Novi Beograd  
 Tel: +381 11 2061 500, Fax: +381 11 2061 555  
 E-mail: office@hellenic-petroleum.rs  
 Web: www.ekoserbia.com



**ELICIO WIND D.O.O.**  
 Vladimira Popovića 6, 11070 Beograd  
 Tel: +381 11 6600 955, Fax: +381 11 6600 496  
 E-mail: info@elicio.rs  
 Web: www.elicio.rs; www.elicio.be



**ENDAVA D.O.O. BEOGRAD**  
 Milutina Milankovića 9dj, 11070 Novi Beograd  
 Tel: +381 11 2057 400  
 Web: www.endava.com



**ERNST & YOUNG D.O.O. BEOGRAD**  
 Antifašističke borbe 13a, 11070 Beograd  
 Tel: +381 11 2095 800  
 E-mail: ey.office@rs.ey.com  
 Web: www.ey.com/rs



**ERSTE BANK A.D. NOVI SAD**  
 Bulevar oslobođenja 5, 21000 Novi Sad  
 Erste Poslovni centar, Milutina Milankovića 3a, 11070 Beograd  
 Tel: 0800 201 201, +381 60 4848 000  
 E-mail: info@erstebank.rs  
 Web: www.erstebank.rs



**EUROBANK A.D. BEOGRAD**  
 Vuka Karadžića 10, 11000 Beograd  
 Tel: 0800 11 11 44, +381 11 202 33 53  
 E-mail: office@eurobank.rs  
 Web: www.eurobank.rs  
 Enrolment date: 2003



**EUROPEAN INVESTMENT BANK**  
 Vladimira Popovića 38-40, 11070 Novi Beograd  
 Tel: +381 11 3121 756  
 Web: www.eib.org



**European Bank**  
for Reconstruction and Development

EVROPSKA BANKA ZA OBNOVU I RAZVOJ  
Španskih boraca 3, 11070 Beograd  
Tel: +381 11 2120 530, Fax: +381 11 2120 534  
E-mail: kilibara@ebrd.com  
Web: www.ebrd.com



EXLRT D.O.O.  
Mornarska 7, 21000 Novi Sad  
Tel: +381 21 6301 548, +381 21 6392 826  
E-mail: info@exlrt.com; office@exlrt.com  
Web: www.exlrt.com



FIAT CHRYSLER AUTOMOBILES

FCA PLASTICS SRBIJA D.O.O.  
Kosovska 4, 34000 Kragujevac  
Tel: +381 11 3030 906  
Web: www.fiatsrbija.rs



FIAT CHRYSLER AUTOMOBILES

FCA SRBIJA D.O.O. KRAGUJEVAC  
Kosovska 4, 34000 Kragujevac  
Tel: +381 11 3030 906, Fax: +381 11 3030 914  
Web: www.fiatsrbija.rs



PHARMACEUTICALS

FERRING PHARMACEUTICALS D.O.O.  
BEOGRAD-STARI GRAD  
Gospodar Jevremova 47, 11000 Beograd  
Tel: +381 11 4048 800  
Web: www.ferring.com



FITEK SOLUTIONS D.O.O.  
Cara Dušana 212, 11080 Beograd-Zemun  
Tel: +381 11 7150 748  
E-mail: office.rs@fitek.com  
Web: www.fitek.rs; www.fitek.com



FRESENIUS MEDICAL CARE SRBIJA D.O.O.  
Beogradski put bb, 26300 Vršac  
Tel: +381 11 3951 000, Fax: +381 11 3951 009  
E-mail: vera.trunic@fmc-ag.com  
Web: www.fmc-ag.com



FRIKOM D.O.O.  
Zrenjaninski put bb, 11213 Beograd  
Tel: +381 11 2074 100, Fax: +381 11 2074 148  
E-mail: office@frikom.rs  
Web: www.frikom.rs



G4S SECURE SOLUTIONS D.O.O.  
Viline Vode 6, 11000 Beograd  
Tel: +381 11 2097 900, Fax: +381 11 2097 946  
E-mail: office@rs.g4s.com  
Web: www.g4s.rs



GEBRÜDER WEISS D.O.O. DOBANOVCI  
Beogradska 85, 11272 Dobanovci  
Tel: +381 11 3715 200, Fax: +381 11 3715 201  
E-mail: office.beograd@gw-world.com  
Web: www.gw-world.com/rs; www.gw-world.com/at



GENERALI OSIGURANJE SRBIJA A.D.O.  
Vladimira Popovića 8, 11070 Novi Beograd  
Tel: +381 11 2220 555  
Web: www.generali.rs; www.generali.com



GLAXOSMITHKLINE EXPORT LTD  
REPRESENTATIVE OFFICE  
Omladinskih brigada 88, 11070 Beograd  
Tel: +381 11 3105 700, Fax: +381 11 3105 799  
E-mail: serbia\_info@gsk.com  
Web: www.gsk.rs; www.gsk.com



GRAND CASINO D.O.O. BEOGRAD  
Bulevar Nikole Tesle 3, 11080 Beograd  
Tel: +381 11 2202 800, Fax: +381 11 2202 810  
E-mail: info@grandcasinobeograd.com  
Web: www.grandcasinobeograd.com



GRUNDFOS SRBIJA D.O.O.  
Obilazni put Sever 21, 22320 Indjija  
Tel: +381 22 367 300, Fax: +381 22 367 302  
Web: www.grundfos.rs; www.grundfos.com



GTC INTERNATIONAL DEVELOPMENTS LLC  
BELGRADE  
Milutina Milankovića 9d, 11070 Beograd  
Tel: +381 11 3130 751, Fax: +381 11 3130 752  
E-mail: office@gtcserbia.com  
Web: www.gtcserbia.com; www.gtc.com.pl



HARRISONS  
Bulevar Mihajla Pupina 6, PC Ušće, 11000 Beograd  
Tel: +381 11 3129 825, Fax: +381 11 3129 823  
E-mail: office@harrison-solicitors.com  
Web: www.harrison-solicitors.com



HEINEKEN SRBIJA DOO ZAJEČAR  
Železnička 2, 19000 Zaječar  
Tel: +381 11 3538 600, Fax: +381 11 3538 691  
E-mail: info.serbia@heineken.com  
Web: www.heinekensrbija.rs



HEMOFARM A.D.  
Beogradski put bb, 26300 Vršac  
Tel: +381 11 3811 200  
E-mail: svakodobro@hemofarm.com  
Web: www.hemofarm.rs



HUAWEI TECHNOLOGIES D.O.O.  
Omladinskih brigada 90D, 11070 Beograd  
Web: www.huawei.com



IC & PARTNERS D.O.O.  
Strahinjica Bana 65, 11000 Beograd  
Tel: +381 11 3348 446, 3348 447/448  
E-mail: office@icpartnersbelgrade.com  
Web: www.icpartnersgroup.net



**IKEA SRBIJA D.O.O.**  
Astrid Lindgren 11, 11231 Beograd  
Web: [www.ikea.com](http://www.ikea.com)



**INOS BALKAN D.O.O.**  
Mirka Obradovića BB, 14000 Valjevo  
Tel: +381 14 221 560  
E-mail: [contact@inosbalkan.com](mailto:contact@inosbalkan.com)  
Web: [www.inosbalkan.com](http://www.inosbalkan.com)



**INTESA LEASING D.O.O. BEOGRAD**  
Milentija Popovića 7b, 11070 Beograd  
Tel: +381 11 2025 400, Fax: +381 11 2025 433  
E-mail: [ilbhead@intesaleasing.rs](mailto:ilbhead@intesaleasing.rs)  
Web: [www.intesaleasing.rs](http://www.intesaleasing.rs)



**JANKOVIĆ, POPOVIĆ & MITIĆ O.D.**  
Vladimira Popovića 6, NBGP Apt. 11070 Beograd  
Tel: +381 11 2076 850, Fax: +381 11 2076 899  
E-mail: [office@jpm.rs](mailto:office@jpm.rs)  
Web: [www.jpm.rs](http://www.jpm.rs)



**JELEN DO D.O.O. (CARMEUSE SERBIA)**  
Jelen Do bb, 31215 Jelen Do, Požega  
Tel: +381 31 590 599, Fax: +381 31 590 570  
E-mail: [jelen-do@carmeuse.rs](mailto:jelen-do@carmeuse.rs)  
Web: [www.carmeuse.com](http://www.carmeuse.com)



**JT INTERNATIONAL A.D. SENTA**  
Subotički drum 17, 24400 Senta  
Tel: +381 11 2050 300, Fax: +381 11 2050 301  
Web: [www.jti.com](http://www.jti.com)



**KARANOVIĆ & PARTNERS O.A.D.**  
Resavska 23, 11000 Beograd  
Tel: +381 11 3094 200, Fax: +381 11 3094 223  
E-mail: [serbia@karanovicpartners.com](mailto:serbia@karanovicpartners.com)  
Web: [www.karanovicpartners.com](http://www.karanovicpartners.com)



**KLEEMANN LIFTVOI D.O.O.**  
Golubinačka bb, 22310 Šimanovci  
Tel: +381 22 409 000  
E-mail: [serbia@kleemannlifts.com](mailto:serbia@kleemannlifts.com)  
Web: [www.kleemannlifts.com](http://www.kleemannlifts.com)



**KNAUF INSULATION D.O.O.**  
Batajnički drum 16b, 11080 Beograd  
Tel: +381 11 3310 800, Fax: +381 11 3310 801  
E-mail: [office.belgrade@knaufinsulation.com](mailto:office.belgrade@knaufinsulation.com)  
Web: [www.knaufinsulation.rs](http://www.knaufinsulation.rs); [www.knaufinsulation.com](http://www.knaufinsulation.com)



**KONSTRUKTOR KONSALTING**  
Oslobodjenja 10, Rakovica, 11000 Beograd  
Tel: +381 11 2562 231  
E-mail: [office@konstruktorgrupa.com](mailto:office@konstruktorgrupa.com)  
Web: [www.konstruktorgrupa.com](http://www.konstruktorgrupa.com)



**KPMG D.O.O. BEOGRAD**  
Milutina Milankovića 1j, 11070 Beograd  
Tel: +381 11 2050 500, Fax: +381 11 2050 550  
E-mail: [info@kpmg.rs](mailto:info@kpmg.rs)  
Web: [www.kpmg.rs](http://www.kpmg.rs)



**LAFARGE BFC D.O.O.**  
Trg BFC 1, 21300 Beočin  
Tel: +381 21 874 102, Fax: +381 21 874 143  
E-mail: [lbfc.office@lafarge.com](mailto:lbfc.office@lafarge.com)  
Web: [www.lafarge.rs](http://www.lafarge.rs); [www.lafargeholcim.com](http://www.lafargeholcim.com)

**Law Office Miroslav Stojanović**  
cooperating law office of



**LAW OFFICE MIROSLAV STOJANOVIĆ IN COOPERATION WITH WOLF THEISS**  
Poslovni centar Ušće, Bulevar Mihajla Pupina 6  
11070 Beograd  
Tel: +381 11 3302 900, Fax: +381 11 3302 925  
E-mail: [beograd@wolftheiss.com](mailto:beograd@wolftheiss.com)  
Web: [www.wolftheiss.com](http://www.wolftheiss.com)



**LEITNERLEITNER CONSULTING D.O.O. BEOGRAD**  
Kneza Mihaila 1-3, 11000 Beograd  
Tel: +381 11 6555 105, Fax: +381 11 6555 106  
E-mail: [office.belgrade@leitnerleitner.com](mailto:office.belgrade@leitnerleitner.com)  
Web: <https://www.leitnerleitner.rs/serbia/sr/about-us>;  
<https://www.leitnerleitner.com/en/at>



**LUKOIL**

**LUKOIL SRBIJA A.D. BEOGRAD**  
Bulevar Mihajla Pupina 165d, 11070 Beograd  
Tel: +381 11 2220 200, Fax: +381 11 2220 294  
Web: [www.lukoil.rs](http://www.lukoil.rs)



A company of **PEPSICO**

**MARBO PRODUCT D.O.O., A COMPANY OF PEPSICO**  
Đorđa Stanojevića 14, 11070 Beograd  
Tel: +381 11 3637 000, Fax: +381 11 3637 069  
E-mail: [belgrade.office@pepsico.com](mailto:belgrade.office@pepsico.com)  
Web: [www.pepsico.com](http://www.pepsico.com), [www.pepsico.rs](http://www.pepsico.rs),  
[www.facebook.com/PepsiCoZapadniBalkan](https://www.facebook.com/PepsiCoZapadniBalkan)  
[twitter.com/PepsiCoZB](https://twitter.com/PepsiCoZB); LinkedIn: PepsiCoZB



**MARSH D.O.O. ZA POSREDOVANJE U OSIGURANJU BEOGRAD**  
Omladinskih brigada 88b, 11070 Novi Beograd  
Fax: +381 11 3130 411  
E-mail: [liliana.lapadatonim@marsh.com](mailto:liliana.lapadatonim@marsh.com)  
Web: <https://www.marsh.com/rs/en/home.html>;  
<http://www.mmc.com/>



**MERCK D.O.O.**  
Omladinskih brigada 90v, 11070 Beograd  
Tel: +381 11 2175 761, Fax: +381 11 2176 781  
E-mail: [merck@merck.rs](mailto:merck@merck.rs)  
Web: [www.merck.rs](http://www.merck.rs); [www.merckgroup.com](http://www.merckgroup.com)



**MESSER TEHNOGAS A.D.**  
Banjički put 62, 11000 Beograd  
Tel: +381 11 3537 200, Fax: +381 11 3537 291  
E-mail: [postoffice@messer.rs](mailto:postoffice@messer.rs)  
Web: [www.messer.rs](http://www.messer.rs)



**METROPOL PALACE D.O.O.**  
Bulevar Kralja Aleksandra 69, 11000 Beograd  
Tel: +381 11 3333 100  
E-mail: [reception@metropolpalace.com](mailto:reception@metropolpalace.com)  
Web: [www.metropolpalace.rs](http://www.metropolpalace.rs)



**MINI PANI D.O.O.**

Hipodromska 2c, 24107 Subotica  
Tel: +381 24 621 521, Fax: +381 24 621 522  
E-mail: kontakt@minipani.com  
Web: www.minipani.com



**MIRABANK A.D. BELGRADE**

Španskih boraca 1, 11070 Beograd  
Tel: +381 11 6355 400, Fax: +381 11 6355 404  
E-mail: office@mirabankserbia.com  
Web: www.mirabankserbia.com



**MOBI BANKA A.D. BEOGRAD**

Omladinskih brigada 88, 11070 Beograd  
Tel: +381 11 3011 500, Fax: +381 11 3132 885  
Korisnički servis: 063 9005  
Tel/Fax: +381 11 4409 670  
E-mail: banka@mobibanka.rs  
Web: www.mobibanka.rs



**NESTLÉ ADRIATIC S D.O.O.**

Železnička 131, 11271 Beograd - Surčin  
Tel: +381 11 2019 301, Fax: +381 11 3132 022  
E-mail: info@rs.nestle.com  
Web: www.nestle.rs



**NIS A.D. NOVI SAD (NAFTNA INDUSTRIJA SRBIJE)**

Narodnog fronta 12, 21000 Novi Sad  
Tel: +381 21 4811 111  
E-mail: office@nis.eu  
Web: www.nis.eu



**NOKIA SOLUTIONS AND NETWORKS  
SERBIA D.O.O. BEOGRAD**

Đorđa Stanojevića 14, 11070 Beograd  
Belgrade Office Park, Building II, Gallery Floor  
Tel: +381 11 3070 123; 3070 111, Fax: +381 11 3070 167  
Web: www.nsn.com



**OTP BANKA SRBIJA A.D. BEOGRAD**

Bulevar Zorana Đinđića 50 a/b, 11070 Beograd  
Tel: +381 11 3011 500, Fax: +381 11 3132 885  
E-mail: Retail banking stanovnistvo@otpsrbija.rs  
Corporate clients privreda@otpsrbija.rs  
Web: www.otpsrbija.rs



**OTP LEASING SRBIJA**

Bulevar Zorana Đinđića 50 a/b, 11070 Beograd  
Tel: +381 11 2221 369, Fax: +381 11 2221 388  
E-mail: otpleasing.srbija@otpsrbija.rs  
Web: www.otpleasingsrbija.rs



**OTP OSIGURANJE A.D.O. BEOGRAD**

Bulevar Zorana Đinđića 50 a/b, 11070 Beograd  
Tel: +381 11 2608 665, Fax: +381 11 2607 330  
E-mail: info@otposiguranje.rs  
Web: www.otposiguranje.rs



**PERNOD RICARD SRBIJA D.O.O.**

Bulevar oslobođenja 211, 11000 Beograd  
Tel: +381 11 3091 500, Fax: +381 11 3974 380  
Web: www.pernod-ricard.com



**Law . Tax**

**PETRIKIĆ & PARTNERI A.O.D. IN COOPERATION  
WITH CMS REICH-ROHRWIG HAINZ**

Krunska 73, 11000 Beograd  
Tel: +381 11 3208 900, Fax: +381 11 3208 930  
E-mail: belgrade@cms-rrh.com  
Web: www.cms-rrh.com



**PHILIP MORRIS SERVICES D.O.O. BEOGRAD**

Bulevar Zorana Đinđića 64a, 11070 Beograd  
Tel: +381 11 2010 800, Fax: +381 11 2010 824  
Web: www.philipmorrisinternational.com



a PHOENIX company

**PHOENIX PHARMA D.O.O. BEOGRAD**

Bore Stankovića 2, 11030 Beograd  
Tel: +381 11 3538 100, Fax: +381 11 3538 200  
E-mail: office@phoenixpharma.rs  
Web: www.phoenixpharma.rs



**PMC AUTOMOTIVE D.O.O. KRAGUJEVAC**

Oktobarskih žrtava bb, 34000 Kragujevac  
Tel: +381 34 309 600  
E-mail: officeserbia@pmcautomotive.com  
Web: www.gruppoproma.it



**PRICEWATERHOUSECOOPERS D.O.O.**

Airport City Belgrade, Omladinskih brigada 88a,  
11070 Beograd  
Tel: +381 11 3302 100, Fax: +381 11 3302 101  
E-mail: info.rs-office@rs.pwc.com  
Web: www.pwc.rs



**PRISTOP**

Bulevar Milutina Milankovića 136, ulaz A/I,  
11070 Beograd  
Tel: +381 11 7151 764, Fax: +381 11 7151 740  
E-mail: office@pristop.rs  
Web: www.pristop.rs



**PROCREDIT BANK**

Milutina Milankovića 17, 11000 Beograd  
Tel: +381 11 2077 906  
E-mail: srb.info@procredi-group.com  
Web: www.procreditbank.rs



**RAIFFEISEN BANKA A.D. BEOGRAD**

Đorđa Stanojevića 16, 11070 Beograd  
Tel: +381 11 3202 100  
E-mail: info@raiffeisenbank.rs  
Web: www.raiffeisenbank.rs



**RAIFFEISEN LEASING D.O.O.**

Đorđa Stanojevića 16, 11070 Beograd  
Tel: +381 11 2207 400, Fax: +381 11 2289 007  
E-mail: info.leasing@raiffeisen-leasing.rs  
Web: www.raiffeisen-leasing.rs



**RAUCH SERBIA D.O.O.**

Šesta Lička 2, 15220 Koceljeva  
Tel: +381 15 361 800  
E-mail: office.serbia@rauch.cc  
Web: www.rauch.cc



**RINGIER AXEL SPRINGER D.O.O.**  
Kosovska 10, 11000 Beograd  
Tel: +381 11 3334 701  
E-mail: komunikacije@ringieraxelspringer.rs  
Web: www.ringieraxelspringer.rs



**RIO TINTO RIO SAVA EXPLORATION D.O.O.**  
Resavska 23, 11000 Beograd  
Tel: +381 11 4041 430  
Web: www.riotinto.com;  
www.riotintoserbia.com



**ROCHE D.O.O.**  
Milutina Milankovića 11a, 11070 Beograd  
Tel: +381 11 2022 803, Fax: +381 11 2022 808  
E-mail: serbia.office@roche.com  
Web: www.rochesrbija.rs; www.roche.com



**SANOFI-AVENTIS D.O.O.**  
Španskih boraca 3/IV, 11070 Beograd  
Tel: +381 11 4422 900  
E-mail: info.serbia@sanofi.com  
Web: www.sanofi.com



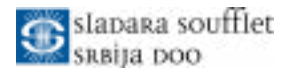
**SAVA NEZIVOTNO OSIGURANJE A.D.O. BEOGRAD**  
Bulevar vojvode Mišića 51, 11000 Beograd  
Tel: +381 11 3644 801, Fax: +381 11 3644 889  
E-mail: kabinet@sava-osiguranje.rs  
Web: www.sava-osiguranje.rs



**SBERBANK SRBIJA A.D. BEOGRAD**  
Bulevar Mihaila Pupina 165g, 11070 Beograd  
Tel: 19909  
E-mail: info@sberbank.rs  
Web: www.sberbank.rs



**SGS BEOGRAD D.O.O.**  
Jurija Gagarina 7b, 11070 Beograd  
Tel: +381 11 7155 275, +381 11 7155 277  
Fax: +381 11 2284 241  
E-mail: sgs.beograd@sgs.com  
Web: www.sgs.rs



**SLADARA SOUFFLET SRBIJA D.O.O.**  
Industrijska zona 2, 21400 Bačka Palanka  
Tel: +381 21 752 910, Fax: +381 21 6042 399  
Web: www.soufflet.com



**STMG CONSULTANCY D.O.O. BEOGRAD**  
Bulevar Zorana Đinđića 144v, 11070 Beograd  
Tel: +381 11 3535 400, Fax: +381 11 3535 401  
E-mail: info@stmconsultancy.com  
sasa.trajkovic@stmconsultancy.com  
Web: www.stmconsultancy.com



**TECHNIC DEVELOPMENT D.O.O.**  
Bunuševac bb, Vranje 17500  
Web: www.geox.com



**TELEKOM SRBIJA A.D.**  
Takovska 2, 11000 Beograd  
Tel: +381 11 2111 114  
E-mail: business@telekom.rs  
Web: www.telekom.rs



**TELENOR D.O.O.**  
Omladinskih brigada 90, 11073 Beograd  
Mob: +381 63 9000  
Web: www.telenor.rs



**TETRA PAK PRODUCTION D.O.O. BEOGRAD**  
Milutina Milankovića 9ž, 11070 Beograd  
Tel: +381 11 2017 333, Fax: +381 11 2017 380  
Web: www.tetrapak.rs



**THE COCA-COLA COMPANY (BARLAN S&M D.O.O.)**  
Batajnički drum 18, 11080 Beograd  
Tel: +381 11 3081 100, Fax: +381 11 3081 166  
E-mail: mvukojcic@coca-cola.com  
Web: www.thecoca-colacompany.com



**THE INTERNATIONAL SCHOOL OF BELGRADE**  
Since 1948  
Temišvarska 19, 11000 Beograd  
Tel: +381 11 2069 999, Fax: +381 11 2069 944  
E-Mail: isb@isb.rs  
Web: www.isb.rs



**TIGAR TYRES D.O.O. PIROT**  
PREDUZEĆE ZA PROIZVODNJU GUMA  
Nikole Pašića 213, 18300 Piroto  
Tel: +381 10 2157 000  
E-mail: office.serbia@michelin.com  
Web: www.michelin.rs



**TITAN CEMENTARA KOSJERIĆ D.O.O.**  
Živojina Mišića b.b, 31260 Kosjerić  
Tel: +381 31 590 300, Fax: +381 31 590 398  
Web: www.titan.rs



**TRIGLAV OSIGURANJE A.D.O.**  
Milutina Milankovića 7a, 11070 Novi Beograd  
Tel: +381 11 3305 138, Fax: +381 11 3305 138  
E-mail: office@triglav.rs  
Web: www.triglav.rs; www.triglav.si



**UNICREDIT BANK SRBIJA JSC**  
Rajićeva 27-29, 11000 Beograd  
Tel: +381 11 3777 888  
E-mail: kontakt@unicreditbank.rs  
Web: www.unicreditbank.rs



**UNIQA NEŽIVOTNO OSIGURANJE A.D.O.**  
Milutina Milankovića 134G, 11070 Novi Beograd  
Tel: +381 11 2024 100  
E-mail: info@uniqa.rs  
Web: www.uniqa.rs



VIP MOBILE D.O.O.  
Milutina Milankovića 1ž, 11070 Beograd  
Tel: +381 60 1234, Fax: +381 11 2253 334  
E-mail: komunikacije@vipmobile.rs  
Web: www.vipmobile.rs



WEST PHARMACEUTICAL SERVICES  
BEOGRAD D.O.O.  
Crvenka 76, 26220 Kovin  
Tel: +381 13 2156 101  
E-mail: kovin.office@westpharma.com  
Web: www.westpharma.com



WIENER STÄDTISCHE OSIGURANJE  
A.D.O. BEOGRAD  
Trešnjinog cveta 1, 11070 Beograd  
Tel: +381 11 2209 800, Fax: +381 11 2209 900  
E-mail: office@wiener.co.rs  
Web: www.wiener.co.rs

ŽIVKOVIĆ | SAMARDŽIĆ

ZIVKOVIC SAMARDZIC A.O.D. BEOGRAD  
Makedonska 30, 11000 Beograd  
Tel: +381 11 2636 636, Fax: +381 11 2635 555  
E-mail: office@zslaw.rs  
Web: www.zslaw.rs



## ZASLUGE

Bela knjiga 2020 je nastala zajedničkim zalaganjem brojnih članica Saveta stranih investitora. Posebno želimo da odamo dužno poštovanje odborima Saveta, koji su imali ključnu ulogu u procesu pisanja publikacije.

Želimo da odamo priznanje sledećim kompanijama za njihov doprinos Beloj knjizi 2020:

Adecco Outsourcing d.o.o.	KPMG d.o.o. Beograd
Bayer d.o.o.	Marbo Product d.o.o. a company of PepsiCo
BDK Advokati	Nestlé Adriatic S d.o.o.
Bojovic Draskovic Popovic & Partners a.o.d Beograd	NIS a.d. Novi Sad (Naftna industrija Srbije)
BPI d.o.o. Sombor	OTP banka Srbija a.d. Beograd
British American Tobacco SEE d.o.o. Beograd	OTP Osiguranje a.d.o. Beograd
Crowe RS d.o.o.	Petrikić & Partneri a.o.d. in cooperation with
Delta Holding	CMS Reich-Rohrwig Hainz
Ernst & Young d.o.o. Beograd	Philip Morris Services d.o.o. Beograd
Eurobank a.d. Beograd	PHOENIX Pharma d.o.o. Beograd
Evropska banka za obnovu i razvoj (EBRD)	PricewaterhouseCoopers d.o.o.
FERRING Pharmaceuticals d.o.o.	ProCredit Bank
G4S Secure Solutions d.o.o.	Raiffeisen banka a.d. Beograd
Gebrüder Weiss d.o.o. Dobanovci	Roche d.o.o.
Generali Osiguranje Srbija a.d.o.	Sanofi-Aventis d.o.o.
GlaxoSmithKline Ltd Representative Office	Telekom Srbija a.d.
Harrisons	Telenor d.o.o.
Intesa Leasing d.o.o. Beograd	UniCredit Bank Srbija JSC
Jankovic, Popovic & Mitic o.d.	Vip Mobile d.o.o.
Karanović & Partners o.a.d.	Wiener Städtische osiguranje a.d.o. Beograd
	Zivkovic Samardzic a.o.d. Beograd

Želimo da iskažemo zahvalnost Smart Kolektivu za njihovu ekspertsku pomoć i doprinos u sačinjavanju teksta o Manifestu društveno odgovornog poslovanja.

**Izdavač:**

Savet stranih investitora  
Gospodar Jevremova 47, IV sprat  
11000 Beograd  
Srbija  
e-mail: [office@fic.org.rs](mailto:office@fic.org.rs)  
[www.fic.org.rs](http://www.fic.org.rs)

**Prelom, realizacija, produkcija:**

Metropolis Co. d.o.o.  
Admirala Vukovića 16  
11000 Beograd  
Srbija  
[www.metropolis.rs](http://www.metropolis.rs)

**Štampa:**

BiroGraf, Beograd