

BELA

Predlozi za poboljšanje poslovnog okruženja u Srbiji

KNJIGA

2021



Foreign Investors Council

SAVET STRANIH INVESTITORA

BELA KNJIGA

Predlozi za poboljšanje
poslovnog okruženja u Srbiji

Redaktori:

Prof. Miroslav Labus
i Savet stranih investitora

2021

Belu knjigu takođe **možete da preuzmete** sa

www.fic.org.rs/whitebook2021.html

Obaveštenje o autorskom pravu

Autorsko pravo © 2021 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
Savet stranih investitora – pregled	4
Manifest društveno odgovornog poslovanja	7
Investiciona i poslovna klima.....	9

STUBOVI RAZVOJA

Infrastruktura	18
Energetski sektor	18
Telekomunikacije	23
Digitalizacija i elektronsko poslovanje.....	31
Nekretnine i izgradnja	37
Građevinsko zemljište i izgradnja.....	39
Hipoteke i finansijski lizing nekretnina.....	43
Katastarski postupak.....	44
Restitucija	47
Radna snaga	49
Radnopravni propisi.....	49
Zakon o radu.....	53
Zakon o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju osoba sa invaliditetom	59
Rad stranaca	60
Upućivanje zaposlenih na privremeni rad u inostranstvo.....	62
Iznajmljivanje radne snage.....	64
Ljudski kapital	65
Bezbednost i zdravlje na radu	67

PRAVNI OKVIR

Zakon o privrednim društvima.....	70
Trendovi na tržištu kapitala	73
Sudski postupci	76
Arbitražni postupci.....	79
Zakon o stečaju	82
Intelektualna svojina	86

Zaštita konkurenčije	89
Pravo konkurenčije	89
Državna pomoć	93
Zaštita potrošača i zaštita korisnika finansijskih usluga	96
Zaštita potrošača	96
Zaštita potrošača	96
Zaštita korisnika finansijskih usluga	98
Javne nabavke	103
Javno-privatno partnerstvo	107
Borba protiv nedozvoljene trgovine i inspekcijski nadzor	111
Carine	113
Platne usluge	117
Devizno poslovanje	121
Sprečavanje pranja novca i finansiranja terorizma	125
Zakon o centralnoj evidenciji stvarnih vlasnika	127
Zakon o zaštiti podataka o ličnosti	129
Zakon o centralnoj evidenciji privremenih ograničenja prava	134
Zakon o zaštiti uzbunjivača	136
Zakon o javnom beležništvu	138
Porezi	140
A. Porez na dobit pravnih lica	140
B. Porez na dohodak građana	144
C. Porez na dodatu vrednost	149
D. Porez na imovinu	155
E. Poreski postupak	158
F. Najnovije tendencije u srpskom poreskom sistemu (parafiskalni nameti)	162
Propisi u oblasti zaštite životne sredine	165

SPECIFIČNO ZA ODREĐENI SEKTOR

Hrana i poljoprivreda	170
1. Zakon o bezbednosti hrane	170
2. Sanitarna i fitosanitarna inspekcija	173
3. Kontrola kvaliteta, deklarisanje prehrabnenih proizvoda, nutritivne i zdravstvene isprave	175
Sektor osiguranja	178
Osvrt na tržište osiguranja	179

Zakon o osiguranju	180
Osiguravajuće pokriće prirodnih katastrofa/ elementarnih nepogoda	182
Životno osiguranje – Izuzimanje iz dohotka za oporezivanje naknada iz osiguranja lica ..	183
Ukidanje duplog oporezivanja kod unit link proizvoda i ulaganja u investicione fondove	184
Novi zakon o sprečavanju pranja novca i finansiranju terorizma.....	185
Tržište autoosiguranja	187
Zakon o bezbednosti saobraćaja na putevima	188
Zakon o prevozu tereta u drumskom saobraćaju.....	188
Dobrovoljno zdravstveno osiguranje	
1. Zakon o zdravstvenoj zaštiti	189
2. Zakon o zdravstvenom osiguranju.....	189
Zakon o povredama na radu.....	191
Lizing	192
Industrija nafte, derivata nafte i gasa	197
Farmaceutska industrija	200
Industrija privatnog obezbeđenja.....	207
Članovi saveta.....	211
Zasluge	219

PREDGOVOR

Dragi čitaoci,

Dobro došli u novo izdanje preporuka Saveta stranih investitora za unapređenje poslovne klime u Srbiji: Bela knjiga 2021. Naša 121 kompanija članica, visokokvalifikovani profesionalci koji ulažu više od 36 milijardi evra i zapošljavaju oko 100.000 ljudi, svake godine sumiraju mišljenja najbitnijih donosilaca odluka i daju solidnu osnovu za dalja konkretna poboljšanja poslovнog okruženja u Srbiji.

Pred vama je ozbiljna analiza 54 sektora privrede u Srbiji, uz 346 preporuka koje je dalo oko 50 kompanija. Ove godine vraćamo sistem ocenjivanja, dok analiza obuhvata oblasti koje vidimo kao prioritetne: porezi, rad, inspekcija i bezbednost hrane, infrastruktura i nekretnine, zdravlje, stečaj i devizno poslovanje, kao i digitalizacija i e-trgovina. Znam da stručna javnost svake godine sa nestrpljenjem i iščekuje naš izveštaj i da ga veoma ceni. Zato vas pozivam da se upoznate sa izveštajem, u nadi da će vas motivisati da nam se pridružite i zajedno Srbiju učinimo još boljim mestom za ulaganja. Naše kompanije članice uložile su maksimalne napore da daju preporuke o tome kako da prebrodimo izazovna vremena u kojima živimo i radimo, uvek imajući u vidu dobrobit svih strana. Želeo bih da se zahvalim svim članicama pojedinačno, ali i celoj izvršnoj kancelariji FIC-a na odličnom radu i velikom trudu.

Iako je pandemija sada već naša nova realnost, ona i dalje određuje u kom pravcu će teći ostatak 2021. i dobar deo 2022. godine. Celokupan oporavak zavisiće od toga koliko efikasno se primenjuju ekonomski politike u vremenu izuzetne neizvesnosti, i koliko mogu da ublaže nastalu štetu. Naš tim odaje priznanje Srbiji na rešenosti da una-predi poslovno okruženje. Međutim, pred nama je mnogo posla u smislu dugoročnog oporavka. Svi zajedno treba da radimo na tome da povećamo produktivnosti i održive investicije koje stimulišu ekonomski rast.

To su ujedno bile i glavne teme naših intenzivnih razgovora sa Vladom i drugim relevantnim donosiocima odluka, uključujući i Evropsku uniju, međunarodne finansijske insti-

tucije, diplomatski kor i ostala relevantna udruženja. Kroz osam radnih odbora tokom 2021. godine, davali smo konkretnе predloge za regulatorna poboljšanja. Prepoznali smo probleme koji koče poslovanje i dali predloge kako da se reše. Neki od naših poslednjih uspeha su pokretanje inicijative za digitalizaciju finansijskih usluga, organizovanje konferencije o zaštiti podataka o ličnosti sa Ministarstvom pravde i Kabinetom Poverenika, kao i aktivno učešće u više javnih rasprava o setu nacrtu zakona iz oblasti energetike, Zakona o stečaju i privrednim društvima, Zakona o elektronskim komunikacijama, bezbednosti i zdravlju na radu i mnogim drugim zakonima.

Ono što vidimo kao pozitivan signal jeste da ubrzana digitalizacija pomaže u pokretanju konstruktivnih promena, što je bio najveći prioritet Saveta u 2021. godini. Neka međunarodna predviđanja kažu da bi rast naprednih tehnologija mogao dostići 3,2 biliona dolara do 2025. godine i ponuditi neverovatne mogućnosti onima koji su spremni da se uhvate ukoštač s ovim tehnološkim talasom. Svet mora da razmišlja o tome kako da pomogne naprednoj tehnologiji da ostvari svoj puni potencijal. Ona suštinski transformiše način na koji živimo i radimo, i podstiče razvoj svih sektora, direktno utičući na produktivnost, zaposlenost, sticanje znanja i veština, i životnu sredinu.

Da zaključim: više je nego očigledno da će 2022. godine reč „COVID“ i dalje biti tu. Kraj pandemije možda nije blizu, ali to više nije nepoznata tema. Dakle, ne možemo da izbegnemo COVID, ali moramo da nastavimo da se fokusiramo na aktivnosti koje će ubrzati rast i preduzmemos sve korake da pružimo podršku vladama i građanima dok prihvataju nove načine života i rada.

U tom smislu, radujemo se nastavku našeg angažovanja kroz Radnu grupu za Belu knjigu, kao institucionalnog mehanizma za uspešan dijalog između Vlade i privrede. Želim da vas uverim da FIC neće prestati da traži nove prilike da pomogne i doprinese, i bude jak saveznik, jedinstven glas i pokretačka snaga Srbije kao odličnog mesta za dalja ulaganja.

Uživajte u čitanju i čuvajte sebe i svoje zdravlje.

Majk Mišel
Predsednik Saveta

PREDGOVOR EU

Dragi čitaoče,

Privilegovan sam što sam prvi put u prilici da pišem predgovor za godišnje izdanje Bele knjige Saveta stranih investitora.

Upućujem čestitke Savetu stranih investitora na impresivnom rastu, sa 14 kompanija članica u 2002. godini na preko 120 u 2021. godini, sa njihovim kombinovanim investicijama u Srbiji u visini od 36 milijardi evra i sa oko 100.000 zaposlenih. Moglo bi se reći da Evropska unija, na izvestan način, ima značajnu ulogu u Savetu stranih investitora, s obzirom na to da 68% svih kompanija u Savetu ima sedište u EU. Drago nam je što smo partneri sa Savetom stranih investitora, posebno u svetlu činjenice da su preporuke Saveta stranih investitora u velikoj meri uskladene sa našim preporukama.

Događaji i izazovi bez presedana potresli su svet u kome živimo. Već skoro dve godine se borimo protiv pandemije izazvane virusom COVID-19. Svi su morali da se prilagode, da budu fleksibilni i da podnesu teret ovih teških vremena. Kriza je imala ogromne ekonomske posledice na globalnu ekonomiju.

Srbija je blagovremeno odgovorila sa tri paketa ekonomske podsticaja koji su bili dobro primljeni i uspešni u ublažavanju posledica krize. Kriza izazvana pandemijom je tako dovela samo do blage kontrakcije srpske privrede u 2020. godini, a ekonomski učinak Srbije se pokazao među najpovoljnijim u Evropi. Projekcije za 2021. godinu su optimistične, sa očekivanom stopom rasta BDP-a od oko 6-7%.

EU je do sada potrošila više od 10 miliona evra za hitnu pomoć za mala i srednja preduzeća, kako bi ublažila uticaj pandemije. Međutim, ukupni iznosi u ovoj oblasti su mnogo veći. U realnim iznosima, više od 200 miliona evra je uloženo u srpsku privredu, date su garancije u visini od 20 miliona evra, koje će omogućiti više od 180 miliona evra povoljnih kreditnih linija za srpska preduzeća, dok je 30 miliona evra namenjeno za inovacije, istraživanje i razvoj, čime proaktivno pružamo podršku naučnicima da izgrade most ka tržištu.

Privreda Srbije je, takođe, ostala blisko integrisana sa EU kao svojim najvažnijim trgovinskim partnerom koji čini 61,4% ukupne trgovinske razmene Republike Srbije u 2020. Ovaj ideo je ostao stabilan i u prvih osam meseci 2021. godine, iznoseći 61,2%. Štaviše, EU je daleko najveći izvor stranih direktnih investicija (SDI) u Srbiji. Investitori iz EU ostaju neprikosnoveni lideri u Srbiji sa 68% ukupnih SDI u

2020. godini. Ovo je nastavak decenijskog trenda po kome investicije iz EU čine preko 67% ukupnih SDI u Srbiji, dostižući ukupno 17,4 milijardi evra u periodu 2010-2020.

Značaj fondova EU koji se daju Srbiji je ogroman. Želeo bih da pomenem samo nekoliko projekata za ilustraciju, na primer železnički Koridor 10 (Beograd–Niš–Preševu), autoput mira (Niš–Merdare), oba od vitalnog značaja za unapređenje regionalne povezanosti. Nadalje, izgradnja gasnog interkonektora ili srpskog kraka Transbalkanskog elektroenergetskog koridora. Sve ove činjenice ilustruju koliko su EU i Srbija duboko povezane.

Kako EU podržava nastavak reformi u Srbiji? Jedan od naših ključnih instrumenata je Godišnji izveštaj Evropske komisije za Srbiju, koji prati napredak u svim oblastima od vitalnog značaja za proces pridruživanja Srbije EU. Izveštaj ocenjuje stanje reformi u oblastima kao što su politički kriterijumi, vladavina prava i demokratija, uključujući ekonomske kriterijume i postojanje funkcionalne tržišne ekonomije. Takođe, predstavlja stanje u 35 pregovaračkih poglavila. Srbija je do sada otvorila 18 od 35 poglavila koja su podeљena u 6 klastera, na osnovu revidirane metodologije proširenja EU. Izveštaj ukazuje na preostale reforme, dosledno prateći razvoj iz godine u godinu. Vladavina prava ostaje u središtu pregovaračkog procesa Srbije sa EU.

Još jedno važno sredstvo za zajedničko planiranje ekonomske reformi u Srbiji je Program ekonomske reformi. To je jedan od ključnih alata EU za praćenje ekonomskog upravljanja sa srednjoročnim makroekonomskim projekcijama, budžetskim planovima za naredne tri godine i programom strukturnih reformi. Najnovija procena Evropske komisije o Programu ekonomske reforme uključuje šest reformskih preporuka za Srbiju: održavanje makro-fiskalne stabilnosti, smanjenje sive ekonomije, obezbeđivanje snažnog regulatoričnog okvira finansijskog sektora, poboljšanje poslovnog okruženja, razvoj dugoročne energetske i klimatske strategije i smanjenje siromaštva.

Kako EU podržava održivi rast Srbije? Novi instrument za predpristupnu pomoć (IPA III) za period 2021-2027. koji je nedavno usvojen, predviđa grantove u vrednosti od više od 14 milijardi evra za podršku zemljama kandidatima i potencijalnim kandidatima u ključnim političkim, institucionalnim, društvenim i ekonomskim reformama. Fokusiraće se na vladavinu prava i poštovanje osnovnih vrednosti, jačanje demokratskih institucija i reformu javne uprave,

promovisanje ekonomskog upravljanja i reformi koje vode unapređenju konkurentnosti.

IPA III takođe uključuje Ekonomski i investicioni plan za zapadni Balkan, koji ima za cilj da podstakne dugoročni ekonomski oporavak regiona, podrži zelenu i digitalnu tranziciju, podstakne regionalnu integraciju i konvergenciju sa standardima EU. Ekonomski i investicioni plan predviđa značajan investicioni paket u vrednosti od 9 milijardi evra grantova za region i očekuje se da će obezbediti dodatnih 20 milijardi evra investicija.

EU igra važnu ulogu u pokretanju ekonomskog rasta Srbije, u rasponu od podrške malim i srednjim preduzećima, preko podsticaja za digitalnu budućnost i razvoj inovativnih proizvoda. Kroz program EU Horizont 2020 i Fond za inovacionu delatnost Srbije, podržali smo brojne projekte uključujući digitalizaciju poljoprivrede i na putu smo da novosadski BioSens institut postane centar izvrsnosti.

Još jedna izuzetno važna oblast koju EU podržava je Zelena agenda za Zapadni Balkan, kao deo nove

razvojne strategije EU pod nazivom Zeleni dogovor. Zelena agenda obuhvata: akciju u borbi protiv klimatskih promena, uključujući dekarbonizaciju, energetiku i mobilnost; cirkularnu ekonomiju; biodiverzitet; borbu protiv zagađenja vazduha, vode i zemljišta i, konačno, održive sisteme proizvodnje hrane i ruralna područja. Zeleno je ključna reč za rast, radna mesta i zdravlje. Ulaganje u životnu sredinu i borbu protiv klimatskih promena je investicija za budućnost jer je cena nečinjenja mnogo veća.

Kao što se može zaključiti iz inicijativa koje sam naveo, ostalo je još dosta posla koji treba obaviti kroz reforme i zajedničke projekte. Na kraju bih pozvao donosioce odluka da iskoriste preporuke iznete u nedavno objavljenom Godišnjem izveštaju Evropske komisije za Srbiju, kao i raspoloživa finansijska sredstva potrebna za unapređenje prirede Srbije i kvaliteta života njenih građana, kako bi Srbija postala deo porodice Evropske unije.

Iskreno se radujem ostvarenju svega gore navedenog!

Srdačno,

Emanuele Žiofre
Ambasador Evropske unije u
Republici Srbiji

SAVET STRANIH INVESTITORA – PREGLED

Savet stranih investitora skoro dve decenije se bori za bolje uslove poslovanja u Srbiji. S ponosom možemo da kažemo da se od osnivanja 2002. godine, broj članica drastično uvećao, a sa njim i raspon i domet naših aktivnosti. 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 i danas, nakon 19 godina, osnovni zadatok Saveta stranih investitora. Od osnivanja Saveta, okolnosti u srpskoj i svetskoj privredi su se osetno menjale, a sa njima i Savet, kako bi se tim promenama prilagodio i što učinkovitije se angažovao na unapređenju poslovne klime. Veoma smo zadovoljni što je poslovna zajednica to prepoznala, o čemu brojevi najbolje govore: Savet stranih investitora danas ima više od 120 članova, koji su do sada uložili više od 36 milijardi evra u našoj zemlji i zapošljavaju više od 100 hiljada ljudi. Naši članovi su, po pravilu, strani investitori, mada ima i manji broj domaćih pravnih subjekata primljenih u članstvo pod jasno utvrđenim uslovima, kao i organizacija koje imaju značajnu ulogu u oblastima kojima se bavimo. Mi smo i jedna od prvih adresata, pored državnih institucija, kojima se obraćaju potencijalni investitori. Ovo je za nas velika čast, jer govori o tome da smo zbog iskustva i ekspertize članica, prepoznati kao pouzdan sagovornik. Naša osnovna uporišta su: nezavisnost, stručna znanja, najbolje međunarodne prakse, saradnja i podrška evropskim integracijama. Pandemija izazvana virusom COVID-19 nije poremetila ove osnovne odlike rada Saveta već je, naprotiv, potvrdila njihovu utemeljenost.

SAVET STRANIH INVESTITORA U PANDEMIJI IZAZVANOJ VIRUSOM COVID-19

Savet stranih investitora se u uslovima pandemije izazvane virusom COVID-19, dokazao kao dragocen partner članovima. Zdravlje i bezbednost članova i zaposlenih bilo je apsolutni prioritet, ali smo od samog početka ove teške situacije pružali i podršku poslovanju koliko god su okolnosti dozvoljavale, od prosleđivanja pravovremenih informacija o novim propisima i ograničenjima, preko predloga Vladi za poboljšanje mera podrske privredi, do inicijativa o konkretnim područjima poslovanja i akutnim problemima sa kojima se privreda suočavala. Jedna od glavnih tema koja se nametnula usled pandemije bila je organizacija rada od kuće, i ona je ostala u fokusu i u 2021. U aprilu je realizovan okrugli sto „Godina COVID-19, organizacija rada“ čiji je cilj

bio razjašnjenje nejasnoća u primeni Vodiča za bezbedan i zdrav rad od kuće. U cilju dodatnog unapređenja pravnog okvira ove teme, Savet je u septembru 2021. godine učestvovao u javnoj raspravi o Nacrtu zakona o bezbednosti i zdravlju na radu.

FOKUS U 2021 – DIGITALIZACIJA

Naše zalaganje za digitalizaciju pokazalo je pravi značaj dolaskom pandemije, kada se pokazalo koliko je važno da se uklone takozvana uska grla u poslovanju. Ponosni smo na inicijative i stručni doprinos naših članova koji su u ovoj oblasti dali rezultate i već su primenjeni u praksi ili se njihova primena može očekivati u skoroj budućnosti, poput digitalizacije menice, video identifikacije i primeni potpisa u cloud-u. Krajem 2020. pokrenuli smo i ozbiljnu i opsežnu inicijativu za digitalizaciju finansijskih usluga u Srbiji. Cilj je da se omogući da se gotovo sve finansijske usluge brzo i bez problema elektronskim putem sprovode i učine dostupnim klijentima. Sastanci i rad na potrebnim izmenama još su u toku. Savet se takođe uključio u rad Koordinacionog tela za digitalizaciju zdravstva u Srbiji.

ODBORI

Okosnica rada Saveta stranih investitora su radni odbori. U njima se okupljaju stručnjaci iz naših kompanija članica, zainteresovani za oblast kojom se odbor bavi. Odbori su poligon za razmenu znanja i stručnih iskustava: u njima se sprovode analize propisa i politika, i prave zaključci i predlozi za njihovo unapređenje. Savet stranih investitora sada ima osam radnih odbora: 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.

PRINCIPI RADA SAVETA

Nezavisnost, stručnost, najbolje prakse, saradnja i evropske integracije su osnovni principi rada Saveta. Ova osnovna načela našeg rada ostala su nepromenjena tokom vremena i odolela svim iskušenjima uključujući i tekuću krizu do koje je došlo zbog pandemije izazvane virusom COVID-19.

NEZAVISNOST

Finansijska samoodrživost je garancija nezavisnosti našeg rada, kako bismo bili zastupnici opštег interesa šire

poslovne zajednice. Savet se izdržava bez spoljnih donacija i sponzorstava, isključivo od članarina koja je ista za sve članove sa izuzetkom članova Upravnog odbora. Međutim, i članarina za članove Upravnog odbora je jasno definisana, kao i njihova uloga 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.

STRUČNOST

Bela knjiga koja je pred vama je ogledalo stručnog znanja i praktičnog iskustva naših članica. Ona je naša platforma za razgovore sa vlastima i drugim zainteresovanim stranama. Ona obuhvata naše stavove i preporuke o širokom spektru tema kojima se bavimo. U njenoj izradi učestvuje veliki broj članova, koji zajedno sačinjavaju ogromnu bazu znanja i iskustava na domaćem i međunarodnom tržištu u više od 20 sektora. Ova ogromna baza služi nam i za pokretanje redovnih inicijativa za promenu zakonodavstva, kroz pozicione papire, odnosno uoblicene stavove Saveta sa preporukama za poboljšanje postojećeg propisa ili onog u izradi. Stručna znanja takođe stavljam na raspolaganje zainteresovanim, kroz niz projekata i drugih aktivnosti, uključujući i nastupe u medijima. Smatramo da je ta riznica znanja i iskustava koju posedujemo najbolja garancija za uspeh, budući da je preduslov da se pomire stavovi različitih sektora i aktera, i pronađe rešenje najpogodnije za sve.

NAJBOLJE PRAKSE

Strane kompanije dolaskom u našu zemlju donose investicije kroz projekte, primenu novih tehnologija i visoke etičke i poslovne standarde, poput čvrstih korporativnih pravila, poslovne etike i koncepta održivosti. S ponosom možemo da kažemo da su naše članice dobri poslodavci, koji vode računa o zaposlenima i lokalnoj zajednici kroz različite društveno odgovorne projekte.

SARADNJA

Čvrsto smo uvereni da se je saradnja ključ promena. Trudimo se da vodimo što konstruktivniji dijalog sa Vla-

dom Srbije i regulatornim telima u čijoj nadležnosti je donošenje propisa i njihovo sprovođenje. U tom smislu, poseban značaj ima Radna grupa za unapređenje i sprovođenje preporuka iz Bele knjige, telo kojim predsedava predsednik Vlade Srbije, i čiji cilj je što uspešnija primena preporuka iz Bele knjige. Takođe, veliki značaj pridajemo i saradnji sa drugim relevantnim akterima, poput Evropske unije, diplomatskih krugova, međunarodnih finansijskih institucija, razvojnih agencija, akademске zajednice, kao i drugih poslovnih i javno-privatnih udruženja. Uloga ovog dijaloga je višestruka – od razmene mišljenja i informacija do udruživanja snaga za pokretanje zajedničkih inicijativa.

EVROPSKE INTEGRACIJE

Evropske integracije su u vrhu naših prioriteta jer smatramo da je taj put ključan za razvoj privrede s obzirom na geografski položaj Srbije i njenu duboku povezanost sa Evropskim unijom. Iskušenja koja je pred ceo svet stavila pandemija izazvana virusom COVID-19, samo su potvrdila ovakvu opredeljenost, budući da je tesna saradnja neophodna za rešavanje kriza regionalnih ili svetskih razmera. Naša podrška se ne zaustavlja samo na rečima. Zastupamo usklađivanje zakonodavstva Srbije sa propisima Evropske unije, ali i podržavamo pregovore sa EU kroz dijalog sa obe strane u procesu, stručne savete, ali i promovisanje značaja evropskog puta Srbije. Ovo činimo jer smatramo da smo jedna od organizacija koje imaju najviše znanja i iskustva da pruže podršku evropskim integracijama. Naime, skoro 80% članica dolazi iz Evrope, dok i većina ostalih posluje na evropskom tržištu, tako da imaju veliko znanje o standardima poslovanja Evropske unije i poslu koji Srbiju čeka da bi ih primenila.

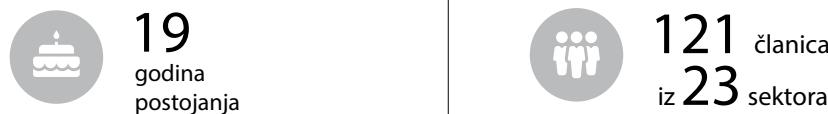
IZVRŠNA KANCELARIJA

Na kraju, dozvolite nam da predstavimo izvršnu kancelariju Saveta. Ovo je mali tim koji svojom efikasnošću, znanjem i posvećenošću omogućava nesmetano 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 deo u našem složnom mehanizmu.

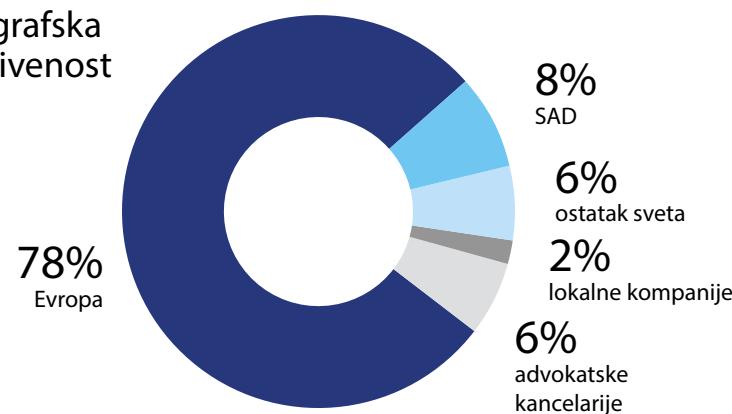
Ključne karakteristike
i vrednosti Saveta

Nezavisnost	Regulatorna stručnost	Doslednost
Najbolje prakse	Promocija EU	Saradnja

Ključne brojke



Geografska pokrivenost



Bela knjiga 2020
u brojevima



MANIFEST DRUŠTVENO ODGOVORNOG POSLOVANJA

Kao vodeća sila ekonomskog razvoja, poslovni sektor nalazi se u jedinstvenoj prilici da učestvuje u stvaranju pravednijeg, inkluzivnijeg i održivijeg društva. Budući da ovakvo razumevanje postaje uobičajeno i za kompanije i za društvene partnere, poslovni sektor se sve više uključuje u život društva, a raste i uticaj multisektorskih inicijativa.

Od krize izazvane virusom COVID-19 do potrebe za boljim, zelenijim i digitalnjim društвom, može se reći da su svi izazovi sa kojima se suočavamo različiti delovi iste slagalice; one koju zajedno pokušavamo da rešimo kroz ciljeve održivog razvoja (COR). U kontekstu nakon pandemije virusa COVID-19, vreme je da svedočimo ogromnom iskoraku – iskoraku ka transformaciji uloge biznisa u društву, gde svi društveni problemi sa kojima se suočavamo nisu samo ograničenja, već i mogućnosti za poslovni sektor da ponudi ekonomski održiva i efikasna rešenja koja će biti bolja, etičnija i ekološki prihvatljivija.

Kako standardi u vezi sa ekološkim, socijalnim i aspektima upravljanja (eng. ESG) postaju sve zastupljeniji alat za procenu ulaganja, uloga poslovnog sektora u zelenoj tranziciji postaje opipljivija. Transparentnost i objavlјivanje informacija od strane velikih kompanija koje posluju u Srbiji podstичu se obaveznim nefinansijskim izveštavanjem uvedenim Zakonom o računovodstvu. Prateći globalnu praksu, jedan broj kompanija u Srbiji već ima izuzetne godišnje izveštaje o održivosti, a efekti proširenja ove prakse prema odredbama zakonske obaveze računaće se u narednim godinama.

Potreba za povećanom transparentnošću i objavlјivanjem informacija, kao i složenost i osjetljivost određenih društvenih i ekoloških pitanja, implicira potrebu za dijalogom i dobro osmišljenim strategijama angažovanja zainteresovanih strana. Cilj mnogih savremenih kompanija jeste stvaranje zajedničkih vrednosti značajnih i za njihovo posovanje i za društvo u kojem posluju. Zato uspostavljaju programe koji imaju dugoročne i održive uticaje na zajednicu. Preduzetnička filantropija, kao pristup visokog angažmana u društvenim ulaganjima i dodeljivanju grantova, kombinuje poslovnu logiku sa ciljevima filantropije u postizanju dugoročnog uticaja.

Kako bismo odskočili napred i izgradili bolja društva, uticaj pojedinačnih napora kompanija i organizacija civilnog društva trebalo bi zajedno sa Vladom usaditi u jasniju viziju i zajedničku strategiju održive budućnosti nakon krize izazvane virusom COVID-19. 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 do 2030. godine i Evropskim zelenim dogovorom. Čini se da je omogućavanje i podsticanje održivog rasta i razvoja odnedavno postalo snažan strateški fokus mnogih zemalja širom sveta, uključujući i Srbiju. Na dobrom 34. mestu Globalnog indeksa održivog razvoja za 2021. godinu, Srbija se i dalje suočava sa značajnim izazovima, posebno onima u domenu ekoloških pitanja, kao što su odgovorna potrošnja i proizvodnja.

Ovo je takođe oblast u kojoj nedostaju podaci relevantni za merenje pokazatelja, uprkos tome što je Republički zavod za statistiku nedavno uspostavio namensku bazu podataka o ciljevima održivog razvoja. Govoreći o merenju i izveštavanju o napretku na nacionalnom nivou, nakon početne uspešne prezentacije Dobrovoljnog nacionalnog izveštaja (eng. VNR) na Političkom forumu UN na visokom nivou 2019. godine, Srbija je propustila priliku da podnese izveštaj u poslednje dve godine i malo je verovatno da će biti podnet 2022. godine. Osim toga, još nije formirana nova međuresorna radna grupa kao najviši državni organ zadužen za implementaciju Agende 2030. To se može opravdati okupiranim resursima vlade za borbu protiv pandemije i za uspostavljanje društvene i ekonomske stabilnosti u turbulentnom i neizvesnom periodu. Međutim, snažnija posvećenost održivom razvoju u narednom periodu mora se naznačiti uspostavljanjem institucionalnih državnih mehanizama za implementaciju i izveštavanje o Agendi 2030.

S druge strane, ohrabrujuće je što se dijalog o ciljevima održivog razvoja nastavio neformalno, kroz učešće visokih državnih predstavnika u različitim formatima dijaloga. Istovremeno, široka diskusija među nedržavnim akterima u Srbiji, uključujući civilno društvo, korporativni sektor, akademsku i istraživačku zajednicu, medije i građane, o usklađivanju razvojnih prioriteta Srbije sa ciljevima Agende održivog razvoja do 2030. godine, odvija se u okviru platforme „Ciljevi održivog razvoja za sve“. Platforma nudi resurse i podršku za razumevanje ciljeva održivog razvoja, priliku za dijalog i definisanje preporuka za javne politike.

Konačno, teme pokrenute u okviru Saveta za filantropiju Predsednice Vlade RS u prethodnom mandatu, iako ova jedinstvena praksa institucionalne multisektorske saradnje nije nastavljena s početkom novog mandata, i dalje ostaju važne za poslovno i civilno društvo koje se udružuje zalažući se za



rešenja na dobrobit celog društva, a posebno onih najugroženijih. Jedno od važnih pitanja koje zagovara Koalicija za dobroćinstvo, odnosi se na hitno usvajanje povoljnijeg pravnog okvira za donacije viškova hrane. Ovo multisektorsko pitanje ima čvrstu evropsku komparativnu praksu i igra važnu

ulogu u kružnoj ekonomiji koja bi mogla doneti višestruke koristi kako za društvo, tako i za zaštitu životne sredine.

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

OBAVEZUJEMO SE NA:

- podržavanje usvajanja adekvatnog zakonskog okvira, koji će poboljšati i podstićati društveno odgovorne poslovne prakse;
- uspostavljanje i podsticanje multistakeholder i međusektorskog dijaloga koji se bave najvažnijim ekonomskim, društvenim i ekološkim temama;
- predstavljanje primera za 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

1.40

Investiciona klima zavisi od mnogo faktora kao što su međunarodna konjunktura, rizici, očekivanja privrednika, efikasnost institucija i struktura privrede. U okvirima svetske ekonomske krize izazvane pandemijom virusa COVID-19, srpska privreda se relativno brzo oporavila, ali su trajne posledice ostale. One su vidljive u tekućem investicionom ciklusu.

INVESTICIONI CIKLUS

Srbija je imala tri investiciona ciklusa u poslednjih 15 godina. Prvi je trajao između 2006. g. i 2009. godine, sa vrhuncem u trećem kvartalu 2007. godine; drugi je imao vrhunac u trećem kvartalu 2012. godine, a završio se 2016. godine; treći je trajao u periodu 2017–20. sa vrhuncem u četvrtom kvartalu 2019. godine (videti sl.1.1). 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). U tom smislu, investicioni ciklus bi krenuo nadole nezavisno od pandemije (videti sl.1.2). Međutim, pandemija je u ovom kratkom roku oborila ideo investicija u BDP-u za 1%, što je značajan negativni efekat. Istina, nizak ideo investicija od 19% u BDP-u iz drugog kvartala 2020. godine brzo se oporavio, ali negativne posledice po investicioni ciklus su ostale. Osenčena površina na sl. 1.2 pokazuje dugoročni gubitak investicija zbog COVID-19 krize.

Na investicije ove godine presudno će uticati izlazak iz recesije koju je izazvala pandemija virusa COVID-19. Pad agregatne tražnje neutralisan je visokim intervencijama

centralnih banaka, a pokidani proizvodni lanci polako se obnavljaju uz veće prisustvo dobavljača iz Evrope. Trgovinski rat između Kine i SAD još uvek je pod kontrolom. Obe zemlje će imati visoke stope rasta BDP-a u 2021. godini, i to 8.1% i 7.0%, respektivno. U globalu, svetska privreda će imati rast od oko 6.0%. Zbog toga se polako smanjuju rizici za investiranje, što će doprineti da Srbija izađe iz donje faze investicionog ciklusa u ovoj godini.

IZVORI INVESTICIJA

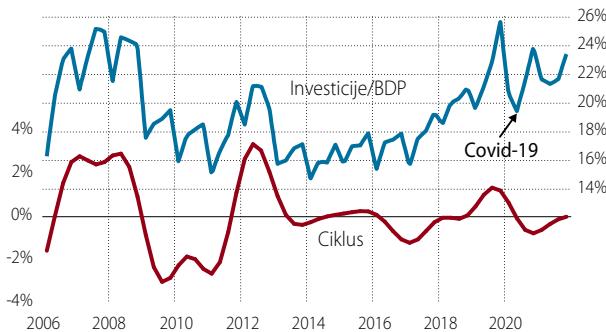
Dugoročno održiv visok rast BDP-a zavisi od investicija. Prema Milenijumskim ciljevima održivog rasta, zemlje kao što je Srbija trebalo bi da imaju ideo investicija u BDP-u od 25%, što bi donelo održivu stopu rasta BDP-a od 5% godišnje. Srbija je samo 2006. godine postigla taj cilj, ali ovaj ideo investicija u BDP-u nije bio održiv.

Posmatrano na dugi rok, kriva udela investicija ima oblik latiničnog slova „U“. Drugi kraj ovog slova polako se približava željenom cilju, uprkos negativnom uticaju COVID-19 u 2020. godini. Pre izbijanja krize, ideo investicija u BDP je bio 22.5%, da bi u toku krize pao za 1%. Naša je procena da će ideo investicija u 2021. godini preći predkrizni nivo i biti oko 23%, što se najviše duguje javnim investicijama.

Problem je nizak nivo privatnih investicija u ukupnim investicijama¹. U periodu 2006–11.g. privatne investicije imaju oblik obrnutog slova „U“ sa vrhom u 2008. godini. Posle toga, imaju oblik spljoštenog slova „U“, koji se ne menja u poslednje tri godine. Privatne investicije još uvek su ispod proseka iz perioda 2012–13. godine.

SLIKA 1: INVESTICIONI CIKLUSI U SRBIJI

1.1. Investicioni ciklus



1.2. Covid-19 uticaj

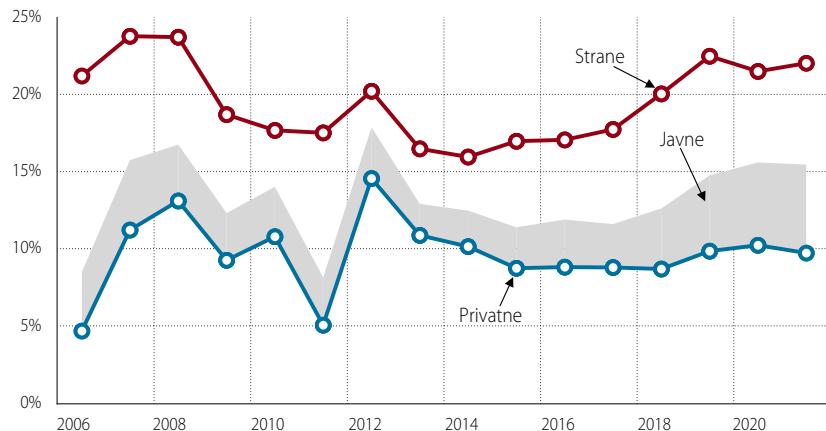


1 Privatne investicije su obračunate kao razlika između ukupnih investicija (podaci iz Republičkog zavoda za statistiku), kapitalnih izdataka države (podaci Ministarstva finansija) i neto stranih direktnih investicija (NBS podaci).



Udeo investicija u BDP prema svojini

SLIKA 2: VLASNIČKA STRUKTURA
INVESTICIJA U SRBIJI



Na drugoj strani, javne investicije rastu i dostižu nivo od 7.8% BDP prema drugom rebalansu budžeta za 2021. godinu. U tim okvirima 1.5% BDP odlazi na neproduktivne investicije u naoružanje i vojnu opremu.

Strane direktnе investicije će se verovatno oporaviti od direktnog negativnog efekta COVID-19 krize, ali će biti ispod nivoa iz 2018–19. g. U poslednjih deset godina u Srbiju se ulilo preko 43 milijardi. USD direktnih investicija, kao što to pokazuje tabela 1. Najviše je došlo iz Holandije, pa onda iz Austrije, Nemačke, Kipra i Rusije. Na drugoj strani, odliv direktnih investicija iz Srbije je bio deset puta manji. Ove investicije najviše su išle u Bosnu i Hercegovinu, Crnu Goru i Sloveniju².

STRATEGIJA RASTA

U našoj analizi koristimo samo zvanične podatke statistike o BDP-u, iako oni, sasvim sigurno, zahtevaju objašnjenja. Na tabeli 4 prikazani su polugodišnji podaci o doprinosima u formiraju stopi rasta BDP-a na strani proizvodnje i na strani upotrebe. U drugom kvartalu 2021. Srbija je ostvarila izuzetno visoku stopu rasta od 13.7% (što daje polugodišnju stopu rasta od 7.6%). To, samo po sebi, nije čudno, jer je i evrozona imala stopu rasta u istom periodu od 13.6%, a SAD od 12.2%. Ono što, međutim, izaziva pažnju jeste činjenica da se u veoma kratkom roku fundamentalno menjaju faktori rasta. U 2019. godini rast je zavio od investicija, na strani upotrebe BDP-a, i građevinar-

Priliv direktnih investicija		Odliv direktnih investicija	
Holandija	8,183	Bosna i Hercegovina	1,027
Austrija	4,574	Crna Gora	742
Nemačka	2,919	Slovenija	659
Kipar	2,791	Švajcarska	244
Rusija	2,664	Rusija	212
Ostali	22,714	Ostali	2,884
UKUPNO	43,845	UKUPNO	4,123

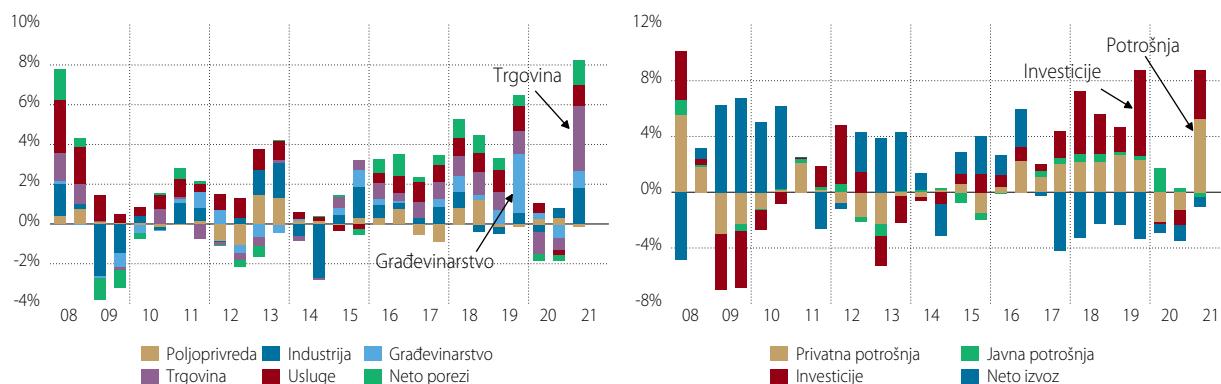
TABELA 1:
PRILIV I ODLIV
DIREKTNIH
INVESTICIJA

2019, US Dolar, milioni
[https://data.imf.org/?sk=40313609-F037-48C1-84B1-E1F1CE54D6D5](https://data.imf.org/?sk=40313609-F037-48C1-84B1-E1F1CE54D6D5&sld=14823310484112&sld=1482186404325)

2 IMF, Coordinated Direct Investment Survey, <https://data.imf.org/?sk=40313609-F037-48C1-84B1-E1F1CE54D6D5>

SLIKA 3: FAKTORI RASTA U SRBIJI

Formiranje i upotreba BDP: Doprinosi stopi rasta



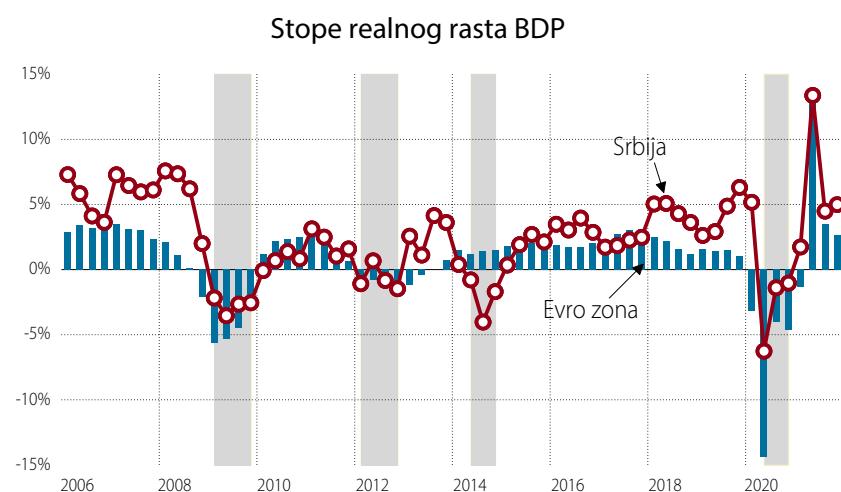
stva, na proizvodnoj strani. U 2021. godini rast zavisi od potrošnje, na strani upotrebe BDP-a i trgovine, na strani stvaranja nove vrednosti.

Faktori privrednog rasta Srbije se dramatično menjaju u kratkom roku. Ako bi postojala stabilna strategija rasta, to ne bi bilo moguće. U nedostaku strategije rasta veoma je teško predvideti buduće kretanje BDP-a jer nije izvesno koji će faktori da kreiraju rast BDP-a u budućnosti. Da li će to i dalje da bude trgovina, iako doprinosi poljoprivrede rastu gotovo da ne postoje, a industrije su dosta ograničeni? Da li će to da bude državne investicije u infrastrukturu, iako to izaziva neodrživi rast zaduženosti zemlje? Da

li će to da budu strane investicije, nauštrb domaćih privatnih investicija, kao što to trendovi sa slike 2 sugerisu? Odgovori na ova pitanja bitno će odrediti buduću investicionu klimu u zemlji.

MEĐUNARODNA KONJUNKTURA

Svetska privreda se oporavila od COVID-19 krize. Ono što je za nas posebno važno jeste da se za evrozonu ove godine predviđa rast od 4.6%, dok se za Srbiju predviđa rast između 6.0% (MMF) i 6.5% (NBS), odnosno 7.0% (Ministarstvo finansija). Mi smo prihvatali prognozu MMF-a i prikazali je na slici 3 po kvartalima³.

SLIKA 4:
REALNE STOPE RASTA BDP U EU I
SRBIJI

³ Za evrozonu videti: https://sdw.ecb.europa.eu/quickview.do?SERIES_KEY=320.MNA.Q.Y.I8.W2.S1.S1.B.B1GQ..Z..Z..Z.EUR.LR.GY

Privrede Srbije i evrozone su visoko integrisane. To se vidi ne samo na osnovu podataka o direktnim investicijama i izvozu i uvozu Srbije nego i po fazama recessije i ekspanzije, koje su sinhronizovane uz pomak od jednog kvartala. Jedini je izuzetak bila recesija u Srbiji 2014. godine, kada istovremeno nije postojala recesija u Evropi.

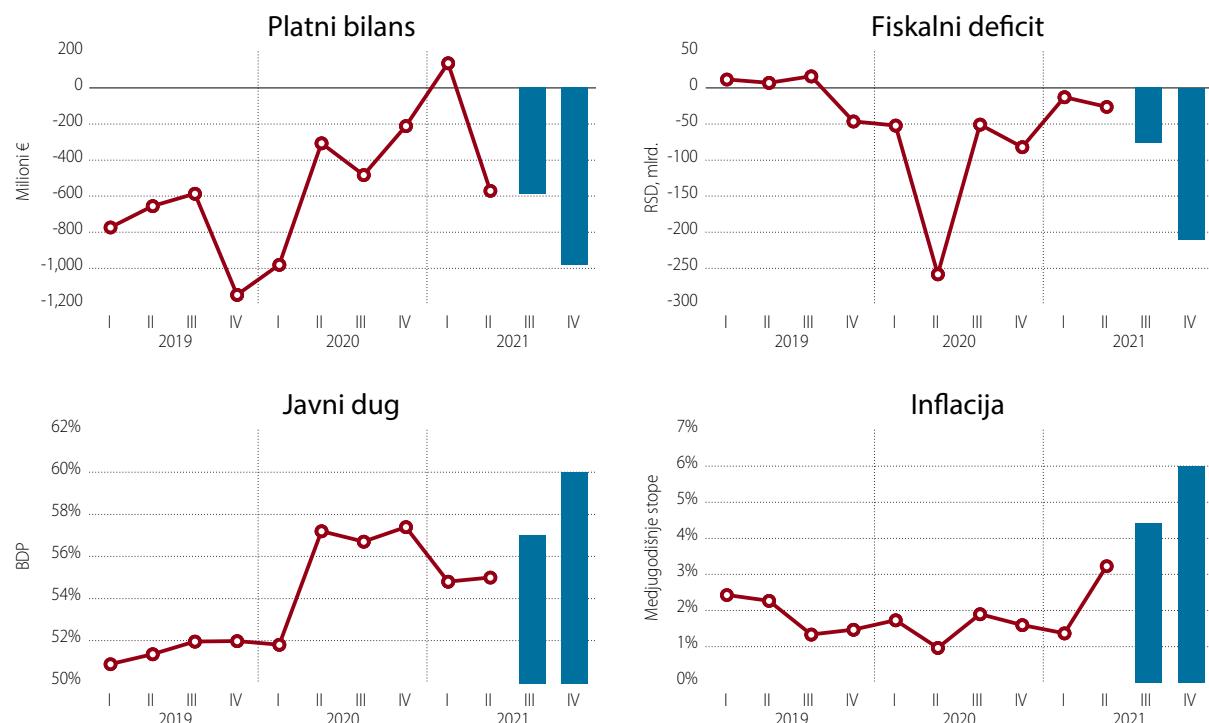
Prema oceni MMF, evrozona će imati relativno visok rast u ovoj godini, ali dosta niži u narednih pet godina (od 3.8% do 1.3%). Na drugoj strani, za Srbiju se predviđa stabilno visok rast između 4% i 4.5%. U svakom slučaju, viši rast u evrozoni bi pomogao Srbiji da postigne predviđene stope rasta BDP-a, jer privreda Srbije izvozi više od 50% svih svojih roba na tržište u EU. Na duži rok, mi ne verujemo da će se privredna aktivnost u Srbiji kretati nasuprot privrednom trendu u Evropi. Zato je oporavak privrede EU od ključne važnosti za domaću privredu.

MAKROEKONOMSKA STABILNOST

Slika 5 prikazuje osnovne makroekonomske aggregate. Privreda Srbije se oporavlja od šoka izazvanog virusom COVID-19 i vraća se na relativno stabilne osnove. Očekivani rast BDP-a je dosta visok, ali takođe rastu i cene. One se približavaju gornjoj granici ciljanog koridora. Ciljana inflacija je 3% +/- 1.5%. Prosečan rast cena u 2021. godini biće oko 3.0% u odnosu na 1.6% prošle godine. Zbog toga je i kurs stabilan, i obrnuto, stabilan kurs stabilizuje cene⁴. Prosečan kurs u 2020. godini je iznosio 117.58 RSD/EUR, koliko i u prvom kvartalu 2021. godine. U drugom kvartalu dinar je nominalno apresirao na 117.57, a u trećem kvartalu na 117.56. U realnom izrazu, dinar je apresirao za preko 3%.

Tekući bilans plaćanja sa inostranstvom se, takođe, stabilizuje i biće do kraja 2021. g. na nivou 5%-5.8% BDP. Izvoz roba

SLIKA 5: OSNOVNI MAKROEKONOMSKI POKAZATELJI



4 Granger-ov test uzročnosti pokazuje da su kurs i inflacija visoko integrisani i da međusobno utiču jedan na drugog..

i usluga u prva dva kvartala 2021. g. porastao je za 28%, dok je uvoz skočio za 20%. Značajno je da su sekundarni dohoci u istom periodu porasli za 30%, čime su bitno doprineli smanjenju deficitu u bilansu plaćanja sa inostranstvom.

Na drugoj strani, deficit opšte države posle rekordne visine od -8.1 prošle godine, ove godine je planiran na nivou od -6.9% BDP. Zbog bolje naplate javnih prihoda u visini 3.3% BDP, drugim rebalansom budžeta za 2021. godinu predviđeno je smanjenje deficitu opšte države na iznos od -4.9% BDP. Ovo smanjenje fiskalnog deficitu povezano je sa rastom poreskog opterećenja koje sada iznosi 43.5% BDP. Uprkos tome, javni dug će porasti u III kvartalu, sa tenden-

cijom da dostigne 60% na kraju godine.

Prema zvaničnim podacima o registrovanoj zaposlenosti, ona je porasla u drugom kvartalu u odnosu na isti kvartal prethodne godine za 3.3%, čime je neutralisan negativan efekat krize COVID-19.

Od kada je S&P smanjio kreditni rejting zemlje sa BB+/pozitivan na BB+/stabilan u maju 2020. godine, nije ga dalje menjao. Fitch je zadržao BB+ stabilan rejting iz 2019. godine, a Moody's je povećao rejting u martu 2021. godine, sa Ba3/pozitivan na Ba2/stabilan. Sve ove ocene su ispod investicione ocene.

PREPORUKE SAVETA

U junu 2021. g. Srbija je zaključila 30-mesečni aranžman sa MMF-om pod nazivom Instrument za koordinaciju politika⁵. MMF konstatiše da je oporavak Srbije na dobrom putu, zbog značajne državne intervencije, ali da ekonomski izgledi ostaju krajnje neizvesni. Veći i održiviji rast na srednji rok zahtevaće poboljšanje poslovnog okruženja, vladavinu prava, efikasnost državnih preduzeća i politike zaštite životne sredine, što je sve u skladu sa prošlogodišnjim preporukama Saveta stranih investitora.

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

- Vratiti fiskalnu stabilnost i zaustaviti rast javnog duga zemlje;
- Dovršiti restrukturiranje infrastrukturnih preduzeća, uključujući zatvaranje neuspelih državnih preduzeća, čime će se smanjiti fiskalni deficit;
- Realizovati javne izdatke u infrastrukturi, na transparentan i održiv način sa stanovišta javnog duga zemlje;
- Nastaviti pregovore sa EU o članstvu da bi se harmonizovali domaći propisi sa evropskim standardima; i
- Optimizovati fiskalno opterećenje u cilju anticikličnog delovanja, nastaviti usavršavanje i reorganizaciju poreske uprave i smanjiti neizvesnost u primeni poreskih propisa.

⁵ Program (PCI) je dostupan svim članicama MMF-a kojima u trenutku odobrenja nisu potrebna finansijska sredstva Fonda. Napravljen je za zemlje koje nastoje da pokažu opredeljenost za reforme radi nastavka finansiranja kod drugih zvaničnih ili privatnih investitora.

STUBOVI RAZVOJA

ENERGIJA

Ovaj sektor obuhvata proizvodnju i prenos električne energije, tržište za obnovljive izvore energije i energetsku efikasnost. Srbija je dopunila u 2021. godini regulatorni okvir u skladu sa Trećim energetskim paketom EU i de iure liberalizovala tržište električne energije. Uprkos liberalizaciji, Elektroprivreda Srbije (EPS), kao državno preduzeće, ostaje dominantan snabdevač sa oko 98% učešća na tržištu.

Kod obnovljivih izvora energije usvojena je nova regulativa za podsticanje proizvodnje i prodaje obnovljive energije. Podsticajne mere su predviđene u vidu sistema tržišne premije i feed-in tarifa za mala postrojenja. Oba sistema će se sprovoditi putem aukcije i odnose se na cenu električne energije, preuzimanje balansne odgovornosti i pravo na prioritatan pristup mreži.

U oblasti energetske efikasnosti je, takođe, usvojena nova regulativa. Započeta je realizacija projekata o ugovaranju energetskog učinka na polju javnog osvetljenja u značajnom broju lokalnih samouprava, dok još uvek ostaje otvoren pitanje saradnje javnog i privatnog sektora u pogledu javnih objekata.

Ugovaranje snabdevanja energijom za domaćinstva i male potrošače funkcioniše i dalje po regulisanim cenama, koje su delimično korigovane u proteklom periodu, ali su još uvek ispod tržišnog nivoa. EPS je glavni snabdevač električnom energijom, iako postoji oko 60 registrovanih trgovaca na veliko. Na berzi električne energije SEEPEX povećao se broj članova sa 18 na 25.

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.

U pogledu snabdevanja električnom energijom i efikasnošću njene upotrebe, COVID-19 je imao inicijalno negativan uticaj koji je otklonjen do kraja godine. Proizvodnja električne energije je veća za 2 odsto u prvom polugodištu 2021. godine u odnosu na isti period pre izbijanja krize 2019. godine. Prosječan FIC indeks napretka u 2021. godine iznosi 1,75 u odnosu na 1,6 u 2019. godini.

Savet stranih investitora je u ovoj oblasti dao sedam preporuka za unapređenje stanja. Kod proizvodnje električne energije predlaže se napuštanje regulacije cena, kod ener-

getske efikasnosti usvajanje funkcionalnog ugovora za javno-privatno partnerstvo, a kod obnovljivih izvora energije preciziranje sistema podsticaja.

TELEKOMUNIKACIJE

Pandemija COVID-19 imala je uticaj na poslovanje operatora elektronskih komunikacija u Republici Srbiji i u 2021. godini. Tek u drugoj polovini ove godine primetno je postepeno vraćanje aktivnosti u redovnije tokove. U međuvremenu, operatori elektronskih komunikacija su nastavili aktivnosti usmerene ka razvijanju procesa sveobuhvatne digitalne transformacije društva radi zadovoljavanja potreba građana i privrede da se značajan broj usluga realizuje on-line, odnosno na daljinu.

Unapređenje postojećeg regulatornog okvira i njegovo usaglašavanje sa potrebama operatora i korisnika, uz usklađivanje sa regulatornom praksom Evropske unije, od ključnog je značaja za dalji razvoj tržišta elektronskih komunikacija u Republici Srbiji. U tim okvirima Savet stranih investitora pozdravlja početak rada na novom Zakonu o elektronskim komunikacijama. Takođe, podržava projekat zajedničke izgradnje širokopojasne komunikacione infrastrukture u ruralnim predelima Republike Srbije.

Jedan od preduslova za ubrzanu digitalizaciju jeste razvoj i izgradnja 5G mreže u Republici Srbiji. Savet stranih investitora izražava očekivanje da će aukcija za dodeljivanje prava korišćenja radio-frekvencije iz radiofrekvencijskih opsega 700 MHz, 900 MHz, 2100 MHz, 2600 MHz i 3500 MHz, biti brzo sprovedena na transparentan i efikasan način. U tim okvirima uklanjanje barijera za efikasnu izgradnju baznih stanica je jedna od ključnih prepostavki. Barijere su vezane za neusaglašeni pravni osnov za sprovođenje postupka procene uticaja na životnu sredinu svake pojedinačne bazne stanice, kao i nedovoljno precizne odredbe kojima se definije „izvor nejonizujućeg zračenja od posebnog interesa“.

Bilo bi korisno da se izmeni Uredba o utvrđivanju liste projekata za koje je obavezna procena uticaja (Lista I) i liste projekata za koje se može zahtevati procena uticaja na životnu sredinu (Lista II), tako što će se telekomunikacioni objekti u potpunosti isključiti iz Liste II. Savet stranih investitora, takođe, očekuje aktivniju ulogu Vlade u suzbijanju teorija zavere i lažnih vesti o 5G tehnologiji, kako bi se spričili napadi i ometanje rada kritične telekomunikacione infrastrukture neophodne za pružanje osnovnih usluga elektronskih komunikacija.

INFRASTRUKTURA

ENERGETSKI SEKTOR

1.75

PREGLED REALIZACIJE PREPORUKA BK

Preporuke:	Prvobitno date u BK:	Značajan napredak	Određeni napredak	Bez napretka
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.	2016			✓
Unutardnevno tržište treba da bude uvedeno.	2020			✓
Razmotriti uvođenje instrumenata naknada za korišćenje uglja (eng. Carbon pricing).	2020			✓
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.	2020	✓		
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.	2018	✓		
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 energije na način da se detaljnije urede uslovi za dodelu javnog poljoprivrednog zemljišta investitorima obnovljivih izvora energije.	2020	✓		
Energetska efikasnost				
Usvajanje funkcionalnog modela ugovora koji će uređivati snabdevanje energijom.	2017			✓
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.	2017			✓

STANJE

Električna energija

Pravni okvir za električnu energiju u Srbiji dat je u Zakonu o energetici iz 2014. godine, sa poslednjim izmenama i dopunama koje su usvojene 2021. godine, koji u najvećem delu implementira Treći energetski paket Evropske Unije (EU).

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

Preduzeća u vlasništvu države – Elektromreža Srbije (EMS), Elektroprivreda Srbije (EPS) i EPS Distribucija, društvo čije je izdvajanje iz EPS-a konačno završeno krajem 2020. godine – ostaju dominantni igrači u sektoru. EMS je operator prenosnog Sistema. EPS se bavi proizvodnjom, veleprodajom i snabdevanjem električnom energijom. EPS-ovo bivše 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 2020. 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 (SEEPLEX). SEEPLEX još nije uveo unutardnevno tržište, međutim aktivno se radi na tome i, prema najavama, može se očekivati da bude uvedeno u toku 2022. godine.

Obnovljivi izvori energije

U aprilu 2021. godine usvojen je Zakon o korišćenju obnovljivih izvora energije, čime su pitanja u vezi sa podsticajnim meraštvima za proizvodnjom električne energije korišćenjem obnovljivih izvora energije izdvojena iz Zakona o energetici i sada uređena posebnim zakonom.

Podsticajne mere su predviđene u vidu sistema tržišne premije i fid-in tarifa (samo za mala postrojenja). Oba sistema će se sprovoditi putem aukcije i odnose se na cenu električne energije, preuzimanje balansne odgovornosti i pravo na prioritetan pristup mreži. U sistemu premije, ovlašćena ugovorna strana neće otkupljivati električnu energiju, već će isplaćivati premiju ukoliko ostvarena cena na aukciji bude viša od referentne tržišne cene (cene na SEEPEX dan-unapred tržištu). Takođe, za energetski subjekt koji prouzvodi električnu energiju iz obnovljivih izvora i koji nema status privremenog povlašćenog proizvođača u pogledu sistema tržišne premije, odnosno statusa povlašćenog proizvođača u pogledu fid-in tarife, predviđena je mogućnost sticanja garancije porekla i statusa proizvođača električne energije iz obnovljivih izvora energije.

Napuštanjem sistema podsticanja po redosledu i uvođenjem aukcija, otvara se mogućnost za novi ciklus investicija i postizanje konkurentne cene otkupa električne energije. Naredni korak podrazumeva donošenje podzakonskih akata koji detaljno uređuju uslove i postupak sticanja prava na podsticajne mere.

Kako bi uskladio nacionalne propise Republike Srbije sa

pravnim tekovinama Evropske unije, Zakon o OIE po prvi put uvodi status kupca-proizvođača. Kupac-proizvođač se u Zakonu o OIE definiše kao krajnji kupac koji je na unutrašnje instalacije priključio sopstveni objekat za proizvodnju električne energije iz OIE, pri čemu se proizvedena električna energija koristi za snabdevanje sopstvene potrošnje, a višak proizvedene električne energije isporučuje u prenosni sistem, distributivni sistem, odnosno zatvoreni distributivni sistem.

Balansnu odgovornost za proizvođače iz OIE preuzima „garantovani snabdevač“ (odn. EPS). Podrška se pruža za dozvoljeni procenat balansnog odstupanja, koji će biti regulisan podzakonskim aktom. Podrška balansiranja za proizvođače OIE će postojati do uspostavljanja likvidnog organizovanog unutardnevnog tržišta električne energije, kako određuje Agencija za energetiku Republike Srbije.

Zakon o OIE uvodi i koncept strateškog partnerstva i pruža mogućnost sprovođenja javnog poziva za izgradnju elektrana koje proizvode energiju iz OIE kroz izbor strateškog partnera. Vlada može da utvrdi da izgradnja elektrane koja koristi OIE predstavlja projekat od značaja za Republiku Srbiju, u smislu zakona kojim se uređuje izgradnja objekata, osim za elektrane u zaštićenim područjima.

U cilju smanjenja upotrebe fosilnih goriva kao i zavisnost od uvoza goriva, Zakon o OIE definiše i status biogoriva, biotečnosti i goriva iz biomase. U slučaju da biogoriva, biotečnosti i goriva iz biomase koja nisu proizvedena iz otpada ispunjavaju kriterijume održivosti i ostvaruju uštede emisija gasova sa efektom staklene baštice, energija proizvedena iz pomenutih goriva može biti: a) uzeta u obzir za potrebe proračuna ostvarenog udela energije iz OIE u bruto finalnoj potrošnji energije i finalnoj potrošnji energije u svim oblicima saobraćaja (uključujući i ispunjenost obaveza snabdevača gorivom da ostvari udio OIE), i b) predmet finansijskih podsticaja, u skladu sa Zakonom o OIE (predviđeni su podsticaji za upotrebu inovativnih tehnologija i novih izvora obnovljive energije, kao što je obnovljivi vodonik, i podsticaji za proizvodnju „naprednih“ biogoriva). Po pitanju upotrebe OIE u saobraćaju, Zakon o OIE po prvi put utvrđuje upotrebu električne energije iz OIE u sektoru saobraćaja, kao i upotrebu „zelenog“ vodonika.

Energetska efikasnost

U aprilu 2021. godine usvojen je nov Zakon o energetskoj efikasnosti i racionalnoj upotrebi energije, čiji je cilj stvaranje zakonskog okvira za mere kojima će se povećati efi-

kasnost upotrebe i smanjiti potrošnja energije. Zakon je postajeći osnovu Zakona o efikasnom korišćenju energije nadogradio novim ciljevima energetske politike čije osnove su uspostavili propisi Evropske unije (izmenjena Direktiva o energetskoj efikasnosti i Direktiva o energetskim svojstvima zgrada, Direktiva o eko-dizajnu kao i relevantne Uredbe EK)

Zakon predviđa uspostavljanje Uprave za finansiranje i podsticanje energetske efikasnosti u okviru Ministarstva rudarstva i energetike, čija je svrha obezbeđivanje sredstava za ispunjavanje ciljeva zakona.

Kao i prethodnim zakonom iz ove oblasti, posebno se definiše društvo za obavljanje energetskih usluga (ESCO) i postavljaju pravila u pogledu ugovaranja korišćenja energije u skladu sa EU, sa ciljem da se obezbedi celokupan pravni okvir za aranžmane o energetskoj efikasnosti.

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

ESCO pravilnik predviđa dva modela ESCO ugovora: jedan za javne objekte i jedan za javno osvetljenje. Oni iziskuju 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 energetskog 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 nijednim 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 privredni 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.

Energetska efikasnost zgrada je obrađena u posebnom poglavlju u kom su propisane obaveze za zgrade u javnoj svojini, nove zgrade i zgrade koje se koriste u nestambene svrhe. Zgrade u javnoj svojini sa ukupnom korisnom površinom većom od 250 m², koje koriste organi državne uprave i drugi organi i organizacije javnog sektora, kao i javne službe, obavezne su da imaju sertifikat o energetskim svojstvima, a za zgrade koje koriste organi centralne vlasti uvedena je obaveza energetske sanacije. Precizirane su i obaveze investitora novih zgrada u vezi sa opremljenošću uređajima za regulaciju i merenje predate količine toplotne energije, tamo gde postoji i potrošnja tople vode.

POBOLJŠANJA

Električna energija

SEEPEX članstvo poraslo je na 25 članova.

Obnovljivi izvori energije

Donet je zakonski okvir za novi paket podsticajnih mera za proizvodnju električne energije iz obnovljivih izvora energije, koji predviđa konkurentan postupak nagrađivanja podsticajima. Usvajanje potpuno novog zakona ukazuje na davanje prioriteta održivoj proizvodnji električne energije iz obnovljivih izvora energije, što je od izuzetne važnosti dugoročno kako bi se izbeglo plaćanje visokih naknada za proizvodnju emisija CO₂ koje će biti uvećane u Evropskoj uniji u narednim godinama.

Usvojena je Uredba o uslovima, načinu i postupku davanja poljoprivrednog zemljišta u državnoj svojini na korišćenje u nepoljoprivredne svrhe, kojom su propisani izuzeci kada je moguće koristiti državno poljoprivredno zemljište u nepoljoprivredne svrhe, u skladu sa Zakonom o poljoprivrednom zemljištu. Ovom uredbom je omogućena izgradnja postrojenja za proizvodnju energije korišćenjem obnovljivih izvora energije vetra i sunca i na poljoprivrednom zemljištu u javnoj svojini, čime se stvara još povoljnije okruženje za investitore.

Energetska efikasnost

Donet je novi Zakon o energetskoj efikasnosti i racionalnoj upotrebi energije. Nadležno Ministarstvo je već pokrenulo prvi projekat u ovoj oblasti i raspisalo javni poziv lokalnim samoupravama za dodelu sredstava za zamenu stolarije u domaćinstvima, za koji se očekuje da će se nastaviti i narednih godina i značajno doprineti smanjenju potrošnje energije.

PREOSTALI PROBLEMI

Električna energija

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

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

Pored usvojenog osnovnog zakona, potrebno je donošenje podzakonskih akata na osnovu kojih će se raspisivati konkursi, privlačiti investitoru i, posledično, graditi postrojenja za proizvodnju električne energije iz obnovljivih izvora.

Usvojena je Uredba o kupcu-proizvođaču, a u toku je rad na još jedanaest podzakonskih akata koji treba da bliže regulišu primenu odredbi ovog zakona.

Usvojena je Uredba o uslovima, načinu i postupku davanja poljoprivrednog zemljišta u državnoj svojini na korišćenje u nepoljoprivredne svrhe, međutim ona je ograničena samo na poljoprivredno zemljište 6., 7. i 8. klase.

Energetska efikasnost

Kod ugovaranja energetskog 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. Ostaje i da se uvedu dodatni, sektorski određeni, podsticaji za projekte energetske efikasnosti u određenim propisima (posebno u onima 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 ratarstva 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 kao rezultat toga i dalje zaostaju. 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 razmene znanja i postojećih know-how između različitih javnih subjekata (posebno u slučaju manjih opština u Srbiji);
- unapređenje praktične implementacije pravila, koja se odnose na određivanje vrednosti projekta, na PPP i na jačanje kapaciteta javnog sektora.

Primena Zakona o energetskoj efikasnosti i racionalnoj upotrebi energije još uvek nije proračena odgovarajućim podzakonskim aktima.

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.
- Treba uvesti unutardnevno tržište.
- Razmotriti uvođenje instrumenata naknada za korišćenje uglja (eng. Carbon pricing).
- Propisati ciljane uštede energije, jer to predviđa i Direktiva 2012/27/EC, kao i njena dopuna 2018/2002/EC. U toku je priprema predloga revizije ciljeva za energetsku efikasnost u smislu njihovih povećanja. Tu je takođe potrebno predvideti i smanjenje „specifične potrošnje“ energije, tj. potrošnje po jednici proizvoda.
- 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.

Obnovljivi izvori energije

- Podzakonski akti koji će bliže uređivati sisteme podsticaja treba da budu skrojeni tako da ubrzaju investicije u sektor obnovljivih izvora energije i da prate zajedničke smernice EBRD-a i Energetske zajednice.

Energetska efikasnost

- Usvajanje funkcionalnog modela ugovora koji će uređivati snabdevanje energijom.
- Unapređenje kapaciteta Komisije za javno-privatna partnerstva i drugih značajnih javnih subjekata, u smislu ugovaranja, korišćenja i snabdevanja energijom, u koje su uključeni javni i privatni sektor.

TELEKOMUNIKACIJE

1.78

PREGLED REALIZACIJE PREPORUKA BK

Preporuke:	Prvobitno date u BK:	Značajan napredak	Određeni napredak	Bez napretka
<p>Unapređenje propisa i njihovog tumačenja u oblasti izgradnje infrastrukture i zaštite od nejonizujućeg zračenja:</p> <ul style="list-style-type: none"> 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 regionala (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 obaveštenje o postavljanju bazne stanice zajedno sa relevantnim tehničkim podacima, kao i merenje nakon puštanja stanice u rad, pri čemu lokalna samouprava ima mogućnost inspekcijskog nadzora. d) ukidanje pojma „izvora od posebnog interesa“, s obzirom da je za sve izvore neophodno kontrolno merenje, pa nema razloga izdvajati izvore od posebnog interesa; e) ukidanje ograničenja za bazne stanice (posebno za one tipa roof top) iz urbanističkih planova, u smislu minimalno potrebne udaljenosti gde mogu da se postave bazne stanice u odnosu na susedne objekte, s obzirom da za to ne postoji nikakvo utemeljenje u propisima koji regulišu oblast zaštite od nejonizujućeg zračenja. 	2019		✓	
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.	2019		✓	
Usvajanje novog Zakona o elektronskim komunikacijama i ostavljanje dovoljnih rokova za implementaciju prepaid registracije korisnika i drugih novina iz zakona.	2017	✓		

Preporuke:	Prvobitno date u BK:	Značajan napredak	Određeni napredak	Bez napretka
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.	2018		✓	
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.	2019			✓
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.	2019			✓
Omogućavanje pružanja usluge javnih elektronskih komunikacionih usluga na fiksnoj lokaciji korišćenjem CLL tehnologije na području Republike Srbije, bez ograničenja.	2018	✓		
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.	2020		✓	
Izdavanje pozitivnog mišljenja Narodne banke Srbije o pružanju usluge Direct Carrier Billing po EU modelu, u cilju omogućavanja direktnе naplate digitalnih sadržaja sa Google Play i Apple Store-a posredstvom telekomunikacionih operatora po EU modelu.	2019			✓

Pandemija bolesti COVID-19 izazvane virusom SARS-CoV-2 je i u 2021. godini imala značajan uticaj na poslovanje i aktivnosti operatora elektronskih komunikacija u Republici Srbiji. Operatori elektronskih komunikacija su nastavili aktivnosti usmerene ka bržoj i sveobuhvatnijoj digitalnoj transformaciji društva, koja je dodatno podstaknuta izbegavanjem kontakata usled zdravstvenih rizika i očekivanjima i potrebama građana i privrede za vreme trajanja pandemije da se većina usluga može realizovati na daljinu. U drugoj polovini 2021. godine, nakon stabilizacije epidemiološke situacije, primetno je postepeno vraćanje aktivnosti u redovnije tokove na nivou industrije telekomunikacija.

Nova Vlada Republike Srbije formirana je 28. oktobra 2020. godine, a Upravni odbor Regulatorne agencije za elektronske komunikacije i poštanske usluge je na sednici od 12. avgusta 2020. godine izabrao novog direktora RATEL-a. Takođe, Narodna skupština Republike Srbije je na sednici

održanoj 11. marta 2021. godine donela Odluku o izboru predsednika, zamenika predsednika i članova Upravnog odbora Regulatorne agencije za elektronske komunikacije i poštanske usluge.

STANJE

Unapređenje postojećeg regulatornog okvira i njegovo usaglašavanje sa potrebama operatora i korisnika, uz usklađivanje sa regulatornom praksom Evropske unije od ključnog je značaja za dalji razvoj tržišta elektronskih komunikacija u Republici Srbiji.

U prvoj polovini 2021. godine započeta je izrada novog teksta Nacrta Zakona o elektronskim komunikacijama koji će u najvećoj meri biti usklađen sa odredbama EU Direktive o evropskom zakoniku o elektronskim komunikacijama (European Electronic Communications Code). Radi izrade nacrta zakona, Ministarstvo trgovine, turizma i tele-

komunikacija je formiralo radnu grupu u koju su uključeni predstavnici Saveta stranih investitora i drugih poslovnih udruženja u čijem radu aktivno učestvuju operatori elektronskih komunikacija. 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.

Ministarstvo trgovine, turizma i telekomunikacija je u prva tri kvartala 2021. godine započelo sprovođenje prve faze projekta zajedničke izgradnje širokopojasne komunikacione infrastrukture u ruralnim predelima Republike Srbije, organizujući tri javna poziva za izbor operatora elektronskih komunikacija za sprovođenje pomenutog projekta, čija je faza izgradnje predviđena od početka druge polovine 2021. do kraja prve polovine 2022. godine.

Jedan od preduslova za ubrzani digitalizaciju su aktivnosti koje treba da omoguće razvoj i izgradnju 5G mreža u Republici Srbiji. Imajući u vidu da su procesi prethodno odloženi usled pandemije korona virusa, Savet stranih investitora izražava očekivanje da će pripreme za održavanje i sama aukcija biti sprovedeni do kraja 2021. ili početkom 2022. godine, na transparentan i efikasan način, kako bi se stvorili optimalni uslovi za održivu izgradnju i investiranje u 5G infrastrukturu širom Srbije u što kraćem roku nakon okončanja javnog nadmetanja i sticanja licenci.

Radi pripreme za sprovođenje aukcije, RATEL je sredinom godine objavio Javni poziv za prijavu lica koja nameravaju da koriste radio-frekvencije iz radiofrekveničkih opsega 700 MHz, 900 MHz, 2100 MHz, 2600 MHz i 3500 MHz, kako bi se utvrdila zainteresovanost poslovnih subjekata ne samo za frekvenčiske opsege čija će primarna namena biti 5G već i za preostale delove spektra na kojima rade postojeće tehnologije.

Za to je potrebna infrastruktura i pronalaženje modela/obrasca zajedničkog delovanja države i industrije na prevazilaženju postojećih barijera. I u 2021. godini operatori se suočavaju sa poteškoćama vezanim za izgradnju baznih stanica. 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. Savet stranih investitora ističe potrebu za rešavanjem ovih problema, imajući u vidu da je uklanjanje barijera za efikasnu izgradnju baznih stanica od ključnog značaja za predstojeći razvoj 5G mreža u Republici Srbiji.

Barijere u pogledu izgradnje baznih stanica odnose se pre svega na manjkavost propisa i pravnog osnova za sprovođenje postupka procene uticaja na životnu sredinu, odnosno izrade Studije o proceni uticaja na životnu sredinu za postavljanje svake pojedinačne bazne stanice, kao i nedovoljno precizne odredbe kojima se preciznije definiše „izvor od posebnog interesa“:

- 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;
- proizvoljno tumačenje značenja i neadekvatna definicija izvora od posebnog interesa, što u praksi dovodi do toga da se zabranjuje postavljanje baznih stanica koje su klasifikovane kao izvori od posebnog interesa;
- proizvoljno unošenje ograničenja u urbanističke planove, 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 uteviljenje u zakonu koji reguliše oblast zaštite od nejonizujućeg zračenja;
- iako Zakon o proceni uticaja na životnu sredinu ne nameće obavezu izrade Studije o proceni 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).

Povodom ovih problema, a pre svega u vezi sa prostornim ograničenjima u planskim dokumentima, u avgustu 2020. godine, u Vladi Republike Srbije, uz prisustvo predstavnika Grada Beograda, održan je sastanak Radne grupe za ispunjavanje preporuka iz Bele knjige. Na navedenom sastanku

iskazana je spremnost za rešavanje navedenog problema i postignuta saglasnost u vezi sa uklanjanjem prostornih ograničenja u Planu generalne regulacije (PGR) Grada Beograda. U avgustu 2021. Ministarstvo trgovine, turizma i telekomunikacija osnovalo je Stručnu grupu Vlade za unapređenje regulatornog okvira za postavljanja baznih stanica mobilne telefonije.

Od 1. jula 2021. godine započela je poslednja faza primene Sporazuma o snižavanju cena usluga rominga u javnim mobilnim komunikacionim mrežama u regionu Zapadnog Balkana, što podrazumeva implementaciju RLAH („roam like at home“) principa. U skladu s tim došlo je do ukidanja dodatne naknade za roming na maloprodajnu cenu usluga koju korisnici plaćaju u domaćem saobraćaju, tako da korisnici koriste usluge u regionalnom romingu pod istim uslovima kao u domaćoj mreži, uz primenu politike primerenog korišćenja.

Na osnovu predloga resornog Ministarstva, Vlada RS je usvojila Strategiju razvoja informacionog društva i informacione bezbednosti u Republici Srbiji za period od 2021. do 2026. godine i Akcioni plan za realizaciju Strategije razvoja informacionog društva i informacione bezbednosti u Republici Srbiji za period od 2021. do 2023. godine.

Krajem 2020. i početkom 2021. godine, Ministarstvo trgovine, turizma i telekomunikacija realizovalo je javni poziv za izbor operatora elektronskih komunikacija za sprovođenje projekta zajedničke izgradnje širokopojasne komunikacione infrastrukture u ruralnim predelima Republike Srbije, za koje nije postojao komercijalni interes operatora za ulaganje u mrežu. Tokom februara 2021. godine Ministarstvo je donelo odluku o izboru operatora za sprovođenje 1. faze projekta zajedničke izgradnje MID-DLE MILE segmenta u 89 naselja, koji će biti u vlasništvu Ministarstva. Raspisan je i poziv za sledeću fazu izgradnje širokopojasne mrežne infrastrukture u 555 naselja, čime bi do 90.000 domaćinstava u ruralnim predelima Republike Srbije dobilo pristup internetu maksimalne brzine ne manje od 100 Mb/s.

Narodna skupština RS je u septembru 2021. godine usvojila Zakon o zaštiti potrošača, skoro dve godine nakon održane javne rasprave i nakon formiranja nove Vlade 28. oktobra 2020. godine.

POBOLJŠANJA

Aktivnosti na donošenju novog Zakona o elektronskim

komunikacijama predstavljaju značajan doprinos poboljšanju regulatornog okvira u skladu sa potrebama tržišta i dinamikom razvoja novih tehnologija. Potrebno je istaći da je kroz formiranje i aktivnosti Radne grupe za izradu ovog propisa obezbeđen visok stepen transparentnosti i uključenosti operatora u proces izrade novog zakona. Operatori su bili u prilici da daju svoj doprinos unapređenju pravnog okvira koji će obezbediti dalji rast i razvoj tržišta elektronskih komunikacija.

U toku je postupak formiranja stručne grupe Vlade Republike Srbije za unapređenje administrativnih uslova i sprovođenje regulatorne reforme u oblastima od značaja za postavljanje radio baznih stanica mobilne telefonije. Primarni cilj stručne grupe jeste razmatranje relevantnih propisa i administrativnih postupaka za postavljanje radio baznih stanica i predlaganje izmena propisa i opštih akata sa ciljem smanjenja administrativnih barijera. Od stručne grupe se очekuje da razmatra stručna obrazloženja i predloži izmene Zakona o zaštiti od nejonizujućih zračenja, kao i izmenu regulative o izvorima nejonizujućeg zračenja, u skladu sa preporukama EU i ICNIRP (Pravilnika o izvorima nejonizujućih zračenja od posebnog interesa, vrstama izvora, načinu i periodu njihovog ispitivanja, kao i Pravilnika o granicama izlaganja nejonizujućim zračenjima), zatim da preispita osnovanost za propisivanje metričkih ograničenja za izgradnju radio baznih stanica u planskim dokumentima, i da nastoji da dalje unapredi objedinjenu elektronsku proceduru kroz uvođenje posebne elektronske procedure za evidenciju izvora nejonizujućeg zračenja.

Aktivnosti u vezi sa pripremom za omogućavanje primene 5G tehnologije u Republici Srbiji predstavljaju napredak u razvoju tržišta i stvaranju preduslova za digitalnu transformaciju društva za čiju realizaciju je potrebna infrastruktura zasnovana na tehnologijama nove generacije. Jedna od tih aktivnosti je i sprovođenje Javnog poziva za prijavu lica koja nameravaju da koriste radio-frekvencije iz radio-frekvencijskih opsega 700 MHz, 900 MHz, 2100 MHz, 2600 MHz i 3500 MHz i donošenje podzakonskih akata u vezi sa korišćenjem radio-frekvencijskog spektra.

Savet izražava očekivanje da će u budućem periodu uslediti izbor jednostavnog modela javnog nadmetanja za radio-frekvencijski spektar namenjen za razvoj 5G tehnologije (a ne kombinovane aukcije koje bi obuhvatile blokove spektra različitih opsega), koji će otvoriti prostor za

neophodne investicije u izgradnju mreže i uvođenje inovativnih poslovnih modela. Takođe, izražava se očekivanje da će priprema za održavanje i sama aukcija biti sprovedeni do kraja 2021. ili početkom 2022. godine, u skladu sa prethodnim najavama.

U toku 2021. godine započeta je saradnja sa Kabinetom premijerke i Kancelarijom za informacione tehnologije i elektronsku upravu sa mobilnim operatorima, koja se realizuje posredstvom Saveta stranih investitora. Cilj saradnje je što masovnije korišćenje digitalnog identiteta građana zasnovanog na šemi elektronske identifikacije Kancelarije za informacione tehnologije i elektronsku upravu, koji bi ovim putem mogli da koriste ne samo 98% usluga elektronske uprave već i zaključuju telekomunikacione ugovore na daljinu.

RATEL je u junu 2021. godine doneo novo rešenje o uslovima pod kojim se dozvoljava pružanje elektronskih komunikacionih usluga na fiksnoj lokaciji putem javne mobilne mreže, korišćenjem CLL tehnologije na celoj teritoriji Republike Srbije, u svim mestima, bez ograničenja u pogledu broja stanovnika.

Omogućavanje ove usluge predstavlja napredak u vezi sa pružanjem usluga elektronskih komunikacija na tehnološki neutralnoj osnovi u područjima gde ne postoji ekonomski interes za izgradnju fiksnih elektronskih komunikacionih mreža. Savet stranih investitora pozitivno ocenjuje odluku RATEL-a kojom je omogućena upotreba CLL tehnologije bez geografskih ograničenja.

Savet stranih investitora pozdravlja izbor novog Upravnog odbora RATEL-a koji u novom sazivu ima veći broj eksperata iz šireg sektora i oblasti od značaja za industriju telekomunikacija.

PREOSTALI PROBLEMI

Nakon brojnih tehničkih izazova u implementaciji RLAH+ režima u regionu Zapadnog Balkana 2019. godine, jedna od ključnih preporuka Saveta je da se prilikom pregovora o međunarodnim sporazumima pravovremeno konsultuju predstavnici industrije, što se nije desilo u slučaju potpisivanja Memoranduma o smanjenju međunarodnih tarifa za roming između Srbije i Grčke u maju 2021.

Polazeći od regulatorno-pravnih barijera na strani EU za zaključenje roming sporazuma između EU i regiona Zapa-

dno Balkana, postoji rizik uvođenja obaveze jednostranog smanjenja cena operatorima koji posluju u regionu Zapadnog Balkana, uz odsustvo recipročne implementacije od strane operatora iz EU.

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 pojавa dovodi do ogromnih problema na terenu, koji se prvenstveno odnose na ometanje radova na izgradnji i održavanju baznih stanica. Time lažne vesti i teorije zavere utiču na dostupnost i kvalitet mobilnih mreža i servisa, doveđe do kašnjenja radova, povećanja troškova i nanose značajnu štetu operatorima. Kao posledica toga, građani su uskraćeni ne samo za ubičajeno korišćenje mobilne telefonije već i za životno važne pozive ka hitnim službama, dok se istovremeno smanjuje efikasnost rada privredne 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 o primeni 5G tehnologije sa stanovišta pozitivnog uticaja na ekonomiju zemlje i kvalitet života. U tom smislu, nadamo se da će Stručna grupa Vlade za unapređenje regulatornog okvira za postavljanja baznih stanica mobilne telefonije, osnovana u avgustu 2021. godine, rešiti opisane probleme.

Neophodno je usvajanje novog Zakona o širokopojasnoj infrastrukturi (uskladen sa Direktivom 2014/61/EU o merama za smanjenje troškova postavljanja elektronskih komunikacionih mreža velikih brzina, kao i sa Direktivom 2018/1972 o Evropskom zakoniku o elektronskim komunikacijama), koji će posebno regulisati pitanja poput koordinacije tekućih i planiranih građevinskih radova i javnog objavlјivanja podataka o radovima u realnom vremenu putem single information point-a (javnog portala u nadležnosti tela javnog sektora); uređivanja prava pristupa operatora objektima u javnoj svojini i uslova korišćenja javnih objekata i javne infrastrukture za potrebe smeštaja telekomunikacione infrastrukture, npr. bežičnih pristupnih tačaka kratkog dometa (WAS/RLAN mreža); kao i na detaljan način definisati prava korišćenja i pristupa infrastrukturi.

Preostaje problem da se postupak postavljanja i unapređenja kapaciteta (upgrade) radio baznih stanica mobilne telefonije učini optimalnijim i efikasnijim, što podrazumeva liberalizaciju izdavanja dozvola, odnosno prelazak iz komplikovanog administrativnog sistema izdavanja dozvola u sistem evidentiranja (notifikacije) putem jedinstvene kontaktne tačke (tzv. „single point of contact“) u vidu javnog portala u nadležnosti RATEL-a, kojim će se uspostaviti sistem obaveštavanja o postavljenoj RBS na određenoj lokaciji i na kom bi se objavljivala obavljena nezavisna merenja kumulativnog elektromagnetskog zračenja na relevantnoj lokaciji, kao dokaz da je operator ispoštovao propisane granice izlaganja – i to za sve, a ne samo za izvore od posebnog interesa. Da bi prethodno bilo moguće, neophodno je da se izmeni Uredba o utvrđivanju Liste projekata za koje je obavezna procena uticaja (Lista I) i Liste projekata za koje se može zahtevati procena uticaja na životnu sredinu (Lista II) tako što će se telekomunikacioni objekti u potpunosti isključiti iz Liste II. Dodatno, neophodno je ukinuti nadležnosti JLS – sekretarijata za ZŽS, osim u delu inspekcijskog nadzora po Zakonu o zaštiti od nejonizujućih zračenja. Takođe, potrebno je razmotriti značajniju ulogu RATEL-a, koji ima i stručne kapacitete i ključna ovlašćenjima prema operatorima elektronskih komunikacija, kao i iskustva sa uspostavljanjem sličnih portala. Ako se ovome dodaju i ovlašćenja inspekcije za zaštitu životne sredine, smatramo da se na ovaj način postiže i efikasna zaštita javnog interesa i optimizacija postupka i troška, što je i preporučeno Direktivom 2014/61/EU o merama za smanjenje troškova postavljanja elektronskih komunikacionih mreža velikih brzina.

Neophodno je da se ukine izdavanje formalne dozvole za korišćenje radio-frekvencija u okviru licenciranog radio-frekvencijskog spektra (stečenog po osnovu javnog nadmetanja) koja se odnosi na naknadu za izdavanje i produženje pojedinačne dozvole za korišćenje radio-fre-

kvencije za radio baznu stanicu u određenoj elektronskoj komunikacionoj službi. Naime, kada je reč o tzv. „licenciranom“ radio-frekvencijskom spektru za mobilnu telefoniju, prethodno je već izdata pojedinačna dozvola za korišćenje iste radio-frekvencije po sprovedenom postupku javnog nadmetanja i jednokratna naknada iz člana 89. i 90. Zakona o elektronskim komunikacijama je plaćena. Pored ovoga, operator plaća godišnju naknadu za korišćenje radio-frekvencijskog spektra prema Zakonu o naknadama za korišćenje javnih dobara, prilog 16, tačka 2.

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 godina 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.

Usvojen je novi Zakon o zaštiti potrošača koji predviđa uvođenje registra „Ne zovi“ koji bi uspostavio RATEL, sa idejom da se građani posredstvom operatora upisu u ovaj registar kako bi iskazali nesaglasnost s tim da budu kontaktirani od strane trgovaca za svrhu direktnog oglašavanja. Vezano za primenu ove odredbe, važno je naglasiti negativan uticaj registra na rad mobilnih operatora u vidu velikih tehničkih, organizacionih i finansijskih problema, jer bi svi podnosioci zahteva sa teritorije cele Republike Srbije dolazili na prodajna mesta operatora kako bi dali, odnosno povukli saglasnost prema svim trgovcima u RS, gde bi zaposleni operatora morali da identifikuju podnosioce, primaju zahteve, evidentiraju i potom ih svakodnevno šalju RATEL-u, i pritom i odgovaraju za tačnost unetih podataka.

PREPORUKE SAVETA

- Unapređenje propisa i njihovog tumačenja u oblasti izgradnje radio-baznih stanica i zaštite od nejonizujućeg zračenja:
 - 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 Liste 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 obaveštenje o postavljanju bazne stanice zajedno sa relevantnim tehničkim podacima o baznoj stanci, kao i merenje nakon puštanja stанице u rad, pri čemu lokalna samouprava ima mogućnost inspekcijskog nadzora;
 - d) ukidanje pojma „izvora od posebnog interesa“, s obzirom na to da je za sve izvore neophodno kontrolno merenje, pa nema razloga izdvajati izvore od posebnog interesa;
 - e) ukidanje ograničenja za bazne stanice (posebno za one tipa roof top) iz urbanističkih planova, u smislu minimalno potrebne udaljenosti gde mogu da se postave bazne stanice u odnosu na susedne objekte, s obzirom da za to ne postoji nikakvo utemeljenje, niti naučno niti u propisima koji regulišu oblast zaštite od nejonizujućeg zračenja.
 - f) omogućiti prelazak iz komplikovanog administrativnog sistema izdavanja pojedinačnih dozvola za korišćenje radio-frekvencija za bazne stanice u sistem evidentiranja (notifikacije) putem jedinstvene kontaktnе tačke (tzv. „single point of contact“) u vidu javnog portala u nadležnosti RATEL-a.
- Zajednička saradnja države i industrije pri izboru modela i termina javnog nadmetanja za prava korišćenja 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, uz cenu koja će omogućiti nesmetan razvoj nove tehnologije i njenu brzu implementaciju, u skladu sa pozitivnim primerima iz okruženja.
- Usvajanje novog Zakona o elektronskim komunikacijama i donošenje ključnih podzakonskih akata za dalji razvoj tržišta u što kraćem roku. Očekuje se da novi zakon donese znacajan pomak u digitalizaciji korišćenja telekomunikacionih servisa, posebno vezano za zaključivanje ugovora i izdavanje računa u digitalnom obliku.
- Usvajanje novog Zakona o širokopojasnoj infrastrukturi (usklađen sa Direktivom 2014/61/EU o merama za

smanjenje troškova postavljanja elektronskih komunikacionih mreža velikih brzina, kao i sa Direktivom 2018/1972 o Evropskom zakoniku o elektronskim komunikacijama) kao i Direktive 2014/61/EU o merama za smanjenje troškova postavljanja EK mreže velikih brzina, koji će na detaljan način definisati prava korišćenja i pristupa infrastrukture

- Ukinuti izdavanje formalne dozvole za korišćenje radio-frekvencija u okviru licenciranog radio-frekvencijskog spektra (stečenog po osnovujavnog nadmetanja) koja se odnosi na naknadu za izdavanje i produženje pojedinačne dozvole za korišćenje radio-frekvencije za radio baznu stanicu u određenoj elektronskoj komunikacionoj službi.
- Prilikom pregovora o međunarodnim sporazumima iz domena elektronskih komunikacija (posebno u vezi sa regulacijom rominga), 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.
- Aktivnija uloga Vlade u cilju suzbijanja teorija zavere i lažnih vesti o 5G tehnologiji, radi sprečavanja napada i ometanja rada kritične telekomunikacione infrastrukture neophodne za pružanje osnovnih usluga elektronskih komunikacija, kao što su govorna usluga i pristup internetu.
- Izmeniti član 37 Zakona o zaštiti potrošača i ukinuti obavezu operatora predviđenu predmetnim članom.
- Uključiti Savet stranih investitora u konsultacije za izradu podzakonskih akata radi primene člana 37 Zakona o zaštiti potrošača.
- Izdavanje pozitivnog mišljenja Narodne banke Srbije o pružanju usluge Direct Carrier Billing po EU modelu, kako bi se omogućila direktna naplata digitalnih sadržaja sa Google Play i Apple Store-a posredstvom telekomunikacionih operatora po EU modelu (po uzoru na model naplate usluge parking servisa).
- Usvajanje novog Pravilnika o prenosivosti broja za usluge koje se pružaju preko javnih mobilnih komunikacionih mreža i Pravilnika o prenosivosti broja u javnim telefonskim mrežama na fiksnoj lokaciji, u što kraćem roku nakon usvajanja novog Zakona o elektronskim komunikacijama.
- Prilikom pregovora o međunarodnim sporazumima radi implementacije RLAH+ režima u regionu Zapadnog Balkana pravovremeno konsultovati predstavnike operatora.

DIGITALIZACIJA I ELEKTRONSKO POSLOVANJE

2.60

PREGLED REALIZACIJE PREPORUKA BK

Preporuke:	Prvobitno date u BK:	Značajan napredak	Određeni napredak	Bez napretka
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.	2020	✓		
Važno je olakšati korišćenje digitalnog identiteta/potpisa tako da postanu dostupni najširem krugu građana, na jednostavan način i bez visokih troškova.	2017	✓		
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.	2017	✓		
Potrebno je zakonski regulisati institut „digitalne menice“, kako bi mogla kao takva da bude registrovana u jedinstvenom registru menica, odnosno potpisana elektronskim putem.	2019	✓		
Potrebno je kreirati bazu već identifikovanih građana, koja će omogućiti jednostavnije i isplativije uvođenje digitalnih rešenja.	2020			✓

STANJE

Više od godinu dana koje je proteklo nakon šoka koji je zadesio moderni svet, ostavljena nam je mogućnost da uradimo određenu retrospektivu i osvrnemo se na inicijative koje su propagirane u početku i na one koje se propagiraju sada, a vezane su za prilagođavanje života sa uvek prisutnim rizikom od COVID-19 zaraze. Život kakav smo poznavali se potpuno izmenio sa bezbednosnog i socijalnog aspekta. Kako u svetu, tako i u Srbiji, promene se dešavaju ubrzano, a u određenim segmentima možda čak i bržim tempom. Kao nastavak inicijative iz 2020. godine, nadležna ministarstva su u junu 2021. godine ponovo imenovala „digitalizaciju“ kao jedan od ključnih prioriteta Vlade Srbije, navodeći da se najveća korist od digitalizacije postiže ako „svi građani imaju znanja i mogućnost pristupa“, a da unapređena digitalna pismenost za korišćenje eUprave za građane znači da im je na raspolaganju „24 sata dnevno, sedam dana u nedelji, 365 dana u godini“.

Najvažnija činjenica je da je svest građana počela da se menja, a Vlada počela ubrzano da prati ove značajne pro-

mene. Svedoci smo naglog rasta transakcija koje se obavljaju elektronski, kao i šire primene beskontaktnog plaćanja upotrebnom digitalnih „wallet-a“, koji su dostupni u velikom broju finansijskih institucija.

Postojeći zakonski okvir obezbeđuje prostor poslovним 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, više od 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.

Epidemiske okolnosti imale su veliki uticaj na promenu ponašanja potrošača i povećanje obima trgovine preko interneta. Podaci Narodne banke Srbije pokazuju da je u 2020. godini došlo do rasta obima dinarskih platnih transakcija putem interneta realizovanih karticom, i to za više od 100% u odnosu na 2019. godinu, dok je vrednost ovih transakcija u istom periodu bila veća za oko 80%¹.

S 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.

Vlada Republike Srbije i Kancelarija za IT i elektronsku upravu, kao centralni organ u čijoj nadležnosti je koordinacija aktivnosti iz domena elektronske uprave, upravljanja javnom IT infrastrukturom i informacione bezbednosti, nastavljaju sa sprovođenjem digitalne agende. U prethodnom periodu doneta je Strategija za razvoj veštačke inteligencije u Republici Srbiji za period 2020–2025, u skladu sa kojom je osnovan Institut za veštačku inteligenciju. U skladu s tim, pokrenuta je platforma „Pametna Srbija“, koja putem masovne obrade podataka iz različitih javnih izvora i upotrebom veštačke inteligencije treba da omogući unapređeno kreiranje javnih politika, kao i uvođenje usluga elektronske uprave dizajniranih na osnovu potreba građana. Ova platforma smeštena je u Državnom data centru u Kragujevcu, otvorenom 2019. godine radi digitalizacije i centralizovanog čuvanja svih baza javnih podataka sa državnog i lokalnog nivoa. U prethodnoj godini Vlada Srbije je osnovala privredno društvo koje se bavi komercijalnom upotrebom kapaciteta Državnog data centra i pružanjem usluga privatnom sektoru.

Osim navedenog, svedoci smo značajnog progresa u delu pravnog okvira koji omogućava dalju digitalizaciju finan-

sijskih usluga, kroz niz odluka koje je regulator, Narodna banka Srbije, propisala u prethodnom periodu. Tako je, osim mogućnosti video identifikacije fizičkih lica, uz proširenje relevantne Odluke, odskoro 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.

Krajem 2020. godine donet je Zakon o digitalnoj imovini, kojim se prvi put kao zakonska kategorija prepoznaće digitalna imovina. Ona predstavlja digitalni zapis vrednosti koja može biti predmet razmene i ulaganja, pri čemu je uređeno njeno izdavanje, sekundarno trgovanje, pružanje usluga povezanih sa digitalnom imovinom, ali i nadležnost Narodne banke Srbije i Komisije za hartije od vrednosti. Predmet ovog zakona nisu digitalni zapisi valuta koje su zakonsko sredstvo plaćanja, kakav je elektronski novac, već je namena da se uredi oblast kriptovaluta i drugih dosad neregulisanih oblika nematerijalne imovine, što će doprineti pravnoj sigurnosti i daljem razvoju ove oblasti na zdravim osnovama.

POBOLJŠANJA

Jedan od najvećih logističkih izazova u istoriji zdravstvene zaštite u Srbiji, koji je podrazumevao različite uslove čuvanja, transporta i upotrebe čak 4 vrste vakcina i njihovu optimalnu distribuciju zdravstvenim centrima na ad hoc punktovima širom Srbije, uspešno je savladan uz pomoć servisa elektronske uprave putem koga su se građani prijavljivali za vakcinaciju. Zahvaljujući tome, možemo reći da je sistem elektronske uprave u Srbiji dostigao kritičnu tačku, u kojoj postoje dovoljna infrastruktura i tehnički i kadrovski kapaciteti da se u kratkom roku razviju novi servisi i stave u funkciju rešavanja gorućih društvenih problema. Uspešna priča o vakcinaciji i elektronskoj upravi nastavljena je kroz omogućavanje vakcinisanim građanima da lako dođu do digitalnog zelenog sertifikata o vakcinaciji koji je urađen po standardima EU i sa kojim je već tokom leta bilo moguće putovanje građana Srbije, bez potrebe da poseduju negativan PCR test.

Kada je reč o drugim servisima, kao najvažnije dostignuće u prethodnom periodu treba izdvojiti završetak registra građana koji je na jednom mestu objedinio trinaest različitih baza podataka koje potiču od čak pet različitih institucija. Na taj način biće moguće efikasnije i jeftinije izvršenje

¹ Platne transakcije kupovine robe i usluga preko interneta (https://nbs.rs/_RS/ciljevi-i-funkcije/platni-sistem/statistika/).

brojnih administrativnih procedura pred organima javne uprave, a centralizacija ovih podataka je jedan od predušlova za uvođenje novih servisa elektronske uprave koji često podrazumevaju istovremenu proveru činjenica iz više različitih baza podataka. Trenutni nedostatak objedinjenih baza jeste tačnost, a u većoj meri kompletност podataka o građanima. Shodno tome, jedna od budućih inicijativa ovog saveta biće fokusirana na unapređenje kvaliteta podataka u eUpravi i dalje sugestije nadležnim ministarstvima vezane za ta pitanja.

Krajem prošle godine, Narodna skupština usvojila je Zakon o fiskalizaciji koji je zamenio dosadašnji Zakon o fiskalnim kasama, a čija primena počinje 1. januara 2022. godine, sa tranzisionim periodom za prilagođavanje privrede do 1. aprila 2022. Ovaj zakon kao najvažnije novine donosi širi obuhvat fiskalizacije, zatim elektronsko evidentiranje prometa u realnom vremenu putem internet veze između svakog fiskalnog uređaja i sistema Poreske uprave, kao i jedinstvene elektronske elemente svakog računa koji omogućavaju njegovu proveru. Pored toga, država je opredelila 3 milijarde dinara za implementaciju novog sistema fiskalizacije, dok sam zakon donosi tehnološku neutralnost u vezi sa uređajima koji se koriste i kombinacijama softvera i hardvera koji se mogu primeniti, čime će privreda biti pošteđena visokih troškova prelaska na sistem digitalne, online fiskalizacije. Od novog zakona se očekuje da će imati značajan efekat na povećanje poreskih prihoda, ali i efikasniju kontrolu i analizu rizika radi sprečavanja poreske evazije. Takođe, u domenu srodnih propisa donet je i Zakon o elektronskom fakturisanju, čija će delimična primena početi takođe 2022. godine, dok potpuna primena počinje 1. januara 2023. godine. Od ovog zakona se očekuje da doprinese efikasnosti poslovanja, uštedi vremena i troškova u obradi, čuvanju, slanju i prijemu faktura, ali i da omogući veću transparentnost i pravnu sigurnost u radu sa fakturama.

U 2020. godini, Srbija je dobila prve registrovane šeme elektronske identifikacije, pri čemu je kao prvi registrovani pružalač usluge elektronske identifikacije registrovana Kancelarija za IT i elektronsku upravu. S obzirom na to da šeme elektronske identifikacije visokog nivoa podrazumevaju kvalifikovani sertifikat, dakle ne predstavljaju nikakav fleksibilniji mehanizam identifikacije, kao i da šeme osnovnog nivoa koje se zasnivaju na korisničkom imenu i lozinci imaju ograničen nivo pouzdanosti i poverenja od strane javnog sektora i privrede, najveća oče-

kivanja u ovoj oblasti javljaju se u vezi sa registrovanim šemom elektronske identifikacije srednjeg nivoa. U tom smislu, šema elektronske identifikacije srednjeg nivoa pouzdanosti, koju je na osnovu dvofaktorske autentifikacije registrovala Kancelarija za IT i elektronsku upravu, nosi najveći potencijal primene – ne samo za komunikaciju između građana i države već i za zaključenje ugovora sa privatnim sektorom. Šema se zasniva na ličnoj identifikaciji korisnika putem lične karte kome se izdaju kredencijali neophodni za korišćenje Consent ID aplikacije na mobilnom telefonu, putem koje građani ostvaruju drugi nivo autentifikacije nakon logovanja sa korisničkim imenom i lozinkom na portalu eUprave.

S druge strane, u 2021. godini donesene su izmene Zakona o elektronskom poslovanju², kao i Zakona o ličnoj karti koji donose novine u domenu elektronske identifikacije.

Najznačajnija izmena Zakona o elektronskom dokumentu ogleda se u uvođenju usluge izdavanja kvalifikovanog sredstva za kreiranje elektronskog potpisa na daljinu, tzv. kvalifikovanog potpisa u klaudu. Pre toga, ova usluga je bila zamišljena kao dodatna usluga koju nude pružaoci kvalifikovanog elektronskog potpisa, koga su prethodno izdali na tradicionalan način. Takvim izmenama proširen je opseg ove usluge na način koji podrazumeva da njen pružalac, inicijalno, na daljinu izdaje kvalifikovani elektronski sertifikat bez fizičkog prisustva, što će doprineti široj primeni i popularizaciji kvalifikovanog elektronskog potpisa. Druga ključna izmena je priznanje kvalifikovanih usluga od poverenja od pružalaca iz Evropske unije po automatizmu i priznanje registrovanih šema elektronske identifikacije iz EU. Na taj način otvara se prostor da, na primer, zakonski zastupnici stranih kompanija u Srbiji bez ograničenja koriste lične sertifikate koji su im izdati u matičnim zemljama, ili da međunarodne kompanije koje posluju u Srbiji, a koje na nivou svojih grupa implementiraju rešenja za identifikaciju zasnovana na šemama elektronske identifikacije iz EU, ta rešenja mogu da koriste i u Srbiji. Ova izmena je prepoznata od strane ovog saveta kao jedna od ključnih za unapređenje digitalnog poslovanja u Republici Srbiji, a sa EU. S obzirom na to da priznanje registrovanih šema elektronske identifikacije iz EU još uvek nije zaživilo, iako je prepoznato u regulatornom okviru, deo inicijativa saveta biće takođe fokusiran na sugerisanje mogućnosti za bržu praktičnu implementaciju ovog instrumenta.

² Zakon o elektronskom dokumentu, elektronskoj identifikaciji i uslugama od poverenja u elektronskom poslovanju.

Izmenama Zakona o ličnoj karti propisano je da će lična karta predstavljati šemu elektronske identifikacije srednjeg nivoa, pored činjenice da će svaka lična karta već posedovati sav softver i hardver neophodan za aktivaciju kvalifikovanog sertifikata. Ostaje da se vidi koji će to biti novi mehanizam putem koga će lične karte postati sredstvo za identifikaciju na daljinu, a da to nije kvalifikovani elektronski potpis.

Svedoci smo velikog progrsa u delu pravnog okvira koji omogućava dalju digitalizaciju finansijskih usluga, kroz niz odluka koje je regulator, Narodna banka Srbije, propisala u prethodnom periodu. Tako je, osim mogućnosti video identifikacije fizičkih lica, uz proširenje relevantne Odluke, 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. Nakon implementacije ovih novina, banke u Srbiji su ukazivale da je zakonom regulisano kreditiranje građana elektronskim putem i identifikacija putem video linka, ali ne i pribavljanje sredstava obezbeđenja, što je u praksi najčešće menica, koja mora da bude svojeručno popunjena i potpisana u papirnom obliku. U tom pogledu, inicijativa za digitalizaciju menice radi optimizacije i digitalizacije ovog procesa, naišla je na pozitivan odgovor Narodne banke Srbije, koja je u saradnji sa bankama započela rad na razvoju Centralnog registra e-menice, čime će sastavljanje, popunjavanje, prenos, ali i prinudna naplata na osnovu e-menice biti omogućena. Na ovaj način biće u dobroj meri zaokružen proces digitalizacije finansijskih usluga započet pre nekoliko godina.

Važno je spomenuti i da je na portalu eUprava pokrenuta nova elektronska usluga „Moji podaci za banku“ čiji je cilj pojednostavljenje procedure za zaključenje ugovora o kreditnom proizvodu između građana i određenih banaka koje su primile ovu uslugu, na taj način što građani elektronskim putem mogu prikupiti sva neophodna dokumenta od organa koji vode odgovarajuće službene evidencije i potom ih proslediti banci elektronskim putem. 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 pro-

meta 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, ali ne i putem najpoznatijih globalnih servisa, kao što su Paypal ili Skril.

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 eUprava, gde je omogućeno plaćanje karticama, pa sada, na primer, registracija vozila može da bude plaćena na ovaj način. Građani vrlo jednostavno mogu da plate usluge MUP-a putem interneta (platne kartice), e-bankinga, mobilnih aplikacija, i, prvi put, prilikom podnošenja zahteva, neće morati da nose papirni dokaz o uplati. Na taj način realizovana je jedna od osnovnih prepostavki 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 servisa u prošlosti.

PREOSTALI PROBLEMI

Pored prepoznatog prostora za unapređenje vezanog za kvalitet i kompletnost podataka na portalu eUprava i finanizacije uvođenja elektronske uprave u sektore poreske administracije, jedan od ključnih koraka u narednom periodu jeste 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, uređnosti u izmirivanju poreskih obaveza, a što bi, na kraju, omogućilo potpunu digitalizaciju kupovine kreditnih pro-

izvoda od strane građana, eliminajući potrebu za jednim papirnim dokumentom (kao što je trenutno potvrda o zaposlenju i visini primanja).

U prethodnom tekstu navedeno je da je ostvaren veliki napredak u domenu digitalizacije finansijskih usluga. U vezi s tim, video identifikacija kao mehanizam zaključenja ugovora na daljinu u Srbiji je prepoznat isključivo propisima NBS-a i kao takav je dostupan samo u finansijskim institucijama čiji rad reguliše NBS, dok u drugim oblastima kakve su telekomunikacije ne postoji okvir za primenu ovog mehanizma. S obzirom na to da ne postoje sektorski propisi tog tipa u telekomunikacijama, pravni okvir za primenu video identifikacije, i uopšte drugih mogućnosti zaključenja ugovora na daljinu, treba tražiti u opštoj regulativi elektronskog poslovanja, budući da mehanizmi identifikacije zasnovani na video identifikaciji mogu da predstavljaju šemu elektronske identifikacije. U tom smislu potrebno je izmeniti Uredbu o šemama elektronske identifikacije³, na način da se omogući utvrđivanje identiteta korisnika na daljinu prilikom izdavanja šema elektronske identifikacije srednjeg i visokog nivoa, a ne samo uz lično prisustvo kao što je to danas slučaj, utoliko pre

³ Uredbu o bližem uređenju uslova koje moraju da ispune šeme elektronske identifikacije za određene nivoe pouzdanosti.

što su poslednje izmene Zakona o elektronskom poslovanju omogućile izdavanje kvalifikovanog elektronskog certifikata na daljinu (koji predstavlja šemu visokog nivoa). Savet stranih investitora je poslao predlog za izmenu Uredbe Ministarstvu telekomunikacija koje je pozitivno odgovorilo na taj predlog i očekujemo da će Uredba u narednom periodu biti izmenjena.

Na kraju, imajući u vidu velike rezultate postignute u domenu digitalizacije elektronske uprave, na ovom mestu bismo želeli da ukažemo na to da postoje oblasti u kojima su izmenjeni propisi iz domena funkcionisanja javne uprave kako bi se podstakla njena digitalizacija, dok privatnom sektoru ne stope isti mehanizmi na raspolaganju. Na primer, Zakonom o elektronskoj upravi stvoreni su preduslovi da se poreska i druga rešenja državnih organa dostavljaju građima elektronskim putem bez potrebe da oni prethodno daju nekakav poseban pristanak, dok s druge strane za privatni sektor koji bi želeo to isto postoje ograničenja u vidu Zakona o zaštiti potrošača i drugih propisa.

Kao zaključak, napominjemo da je urađen veliki napor i pomak u cilju omogućavanja dalje digitalizacije privrede i javnog sektora u proteklom periodu i da se uočava spremljanje 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.
- Važno je olakšati korišćenje digitalnog identiteta/potpisa tako da postanu dostupni najširem krugu građana, na jednostavan način i bez visokih troškova. Jedan od načina da se to postigne jeste omasovljavanje izdavanja nacionalne registrovane šeme visokog i srednjeg nivoa koja treba da nađe primenu i u zaključenju ugovora na daljinu, između privrede i građana.
- Radi unapređenja korišćenja digitalnog identiteta, a i svih drugih mogućnosti koje građanima nudi digitalizacija u Srbiji, građani putem edukativnih kampanja treba da budu informisani o svim mogućnostima, pravima i prednostima dostupnih kanala.
- Potrebno je omogućiti primenu instituta „digitalne menice“, kako bi mogla da bude registrovana u jedinstvenom registru menica, odnosno potpisana elektronskim putem.

- Izmeniti Uredbu o šemama elektronske identifikacije⁴, na način da se omogući utvrđivanje identiteta korisnika na daljinu prilikom izdavanja šeme elektronske identifikacije visokog i srednjeg nivoa, a ne samo uz lično prisustvo kao što je to danas slučaj.
- Predlažemo preuzimanje svih konstruktivnih rešenja koja doprinose daljoj digitalizaciji iz propisa koji uređuju poslovanje javne uprave, kakav je Zakon o elektronskoj upravi, i njihovo transponovanje u propise koji uređuju poslovanje privatnog sektora.
- Ubrzati digitalizaciju svih administrativnih postupaka za privredu koji se nalaze u nedavno objavljenom Registru administrativnih procedura⁵.

⁴ Uredbu o bližem uređenju uslova koje moraju da ispune šeme elektronske identifikacije za određene nivoe pouzdanosti.

⁵ <https://rap.euprava.gov.rs/privreda/home>

NEKRETNINE I IZGRADNJA

1.48

Uticak sa tržišta nekretnina je da se ove godine investicije u ovom sektoru nastavljaju, uprkos brojnim nepoznanicama i nesigurnostima usled pandemije virusa COVID 19.

Još uvek ostaje kao značajna prepreka izgradnje u Srbiji pitanje svojinskih odnosa na zemljištu i pomešanih oblika državne i privatne svojine. Potrebno je razmotriti mogućnost izmene zakona koji reguliše pitanje konverzije uz naknadu u delu koji se tiče plaćanja naknade za konver-

ziju, tako da se naknada ili značajno umanji, ili kao koncept potpuno napusti, a u svakom slučaju je nužno postupak konverzije značajnije pojednostaviti. Ostaje nejasno u kojoj meri kompanije koriste mogućnost zakupa građevinskog zemljišta kao alternativu konverziji.

Elektronsko poslovanje kataстра nepokretnosti i katastra vodova suočeno je sa brojnim izazovima koje je neophodno pravovremeno prevazilaziti.

PREGLED REALIZACIJE PREPORUKA BK

Preporuke:	Prvobitno date u BK:	Značajan napredak	Određeni napredak	Bez napretka
Građevinsko zemljište i izgradnja				
Primena Zakona o planiranju i izgradnji treba da bude praćena od strane svih relevantnih društvenih činilaca.	2015		✓	
Digitalizacija administracije i svih administrativnih postupaka.	2020		✓	
Potrebna je izmena Zakona o ozakonjenju objekata u cilju limitiranja zabrane raspolažanja 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.	2019			✓
Potrebno je da rešenje o ozakonjenju ima snagu građevinske i upotrebljene dozvole, što bi se konstatovalo odgovarajućom sadržinom samog rešenja (bez dodatnog tehničkog pregleda/pribavljanja posebne upotrebljene dozvole).	2019			✓
Potrebne su dalje izmene Zakona o konverziji uz naknadu, tako da se Član 11 (6) ograniči samo na slučaj kada je podnositelj zahteva za konverziju privredno društvo sa većinskim društvenim ili državnim kapitalom.	2016			✓
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.	2020		✓	
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.	2019			✓
Hipoteke i finansijski lizing nekretnina				
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 povoljnju klimu za primenu instituta lizinga nekretnina.	2009			✓

Preporuke:	Prvobitno date u BK:	Značajan napredak	Određeni napredak	Bez napretka
Potrebitno je izmeniti Zakon o hipoteci kako bi se eksplisitno regulisala 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 predviđeti da jedna hipoteka može biti registrovana kao sredstvo obezbeđenja više potraživanja iz različitih osnova, kao i potraživanja različitih poverilaca.	2018			✓
Potrebitno je precizirati prava zakupca u slučaju vansudskog izvršenja.	2018			✓
Katastarski postupak				
Potrebitno 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 pribavljenе u skladu sa odredbama ranije važećih zakona kojima je regulisana ova oblast.	2012		✓	
Povezanost i ažurnost informacionih sistema i razmena podataka između katastra i drugih državnih organa.	2012	✓		
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.	2019			✓
Republički geodetski zavod bi trebalo da u što kraćem roku reši sve zaostale prvostepene i drugostepene predmete.	2018		✓	
Potrebitno je omogućiti disponiranje stranke u predmetu koji je otvoren od strane javnih beležnika, imajući u vidu da je to uslužna aktivnost beležnika.	2020			✓
Nužno je utvrditi broj nerešenih predmeta koji se odnose na oblast upisa i brisanja hipoteka i prioritetsko ih rešavati radi unošenja pravne sigurnosti u poslovne procese.	2019		✓	
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 kataстра vodova (po uzoru na izdavanje listova nepokretnosti iz KN).	2019			✓
Potrebitno je bez odlaganja upisati sve vodove u Katastar vodova, ali i prava na njima, što je od opštег 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).	2019		✓	
Online pristup podacima katastra nepokretnosti treba da bude neograničen i besplatan, sa ažuriranjem u realnom vremenu.	2012		✓	
Listovi nepokretnosti u elektronskoj formi 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.	2020			✓

Preporuke:	Prvobitno date u BK:	Značajan napredak	Određeni napredak	Bez napretka
Restitucija				
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.	2015			✓
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.	2015			✓
Državni organi treba da se staraju da stečena prava stranih investitora ostanu zaštićena, u skladu sa Zakonom.	2015		✓	

GRAĐEVINSKO ZEMLJIŠTE I IZGRADNJA

1.43

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.

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 naknadu, koja je postavljena kao opšte pravilo, i konverziju uz naknadu (koja je uređena posebnim zakonom).

Konverzija uz naknadu se primenjuje na nosioce prava korišćenja koji 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. go-dine 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 umanjenjima na pojedinačnoj osnovi (najznačajnije umanje-nje je za izgrađeno zemljište, gde se naknada ne plaća za zemljište pod objektom i za redovnu upotrebu objekta). Odobrenje državne pomoći se primenjuje kod umanjenja (u situacijama kada je potrebno).

Zakon o konverziji uz naknadu dozvoljava zaključenje ugo-vora o dugoročnom zakupu građevinskog zemljišta na 99 godina sa vlasnikom građevinskog zemljišta do konverzije. Na taj način, zakupcima se omogućava da dobiju građevin-sku 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). Registar sadrži baze podataka o ovlašćenim organizacijama za izдавanje sertifikata, odgovornim inženjerima za energetsку 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;
- Propisan je rok nadležnim državnim organima za donošenje novih planskih dokumenata, kojim bi se zamenili planski dokumenti doneti pre 1. januara 1993. godine, kao i novčana kazna za odgovorno lice jedinice lokalne samouprave koja nije donela nova planska dokumenta do 24. maja 2023.

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 oručavanje procesa ozakonjenja do 2023. godine.

POBOLJŠANJA

Konverzija prava korišćenja na građevinskom zemljištu u pravo svojine

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 doneće 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 doneše konačno rešenje kojim je utvrđeno pravo na obeštećenje, odnosno potvrda da nije moguće vraćanje imovine u naturalnom obliku.

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 određeni 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.

PREOSTALI PROBLEMI

Konverzija prava korišćenja na građevinskom zemljištu u pravo svojine

S obzirom na to 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 neopravдан.

Izračunavanje naknade za konverziju podleže ozbiljnim problemima u smislu nedoslednosti nadležnih organa pri izračunavanju naknade. Investitoru su onemogućeni da unapred procene trošak konverzije za veće projekte i

u skladu s tim planiraju sredstva u knjigama. Upravo ova nepredvidivost troškova u značajnoj meri utiče na planove investitora da stišu lokacije na kojima je neophodno sprovesti konverziju pre izgradnje.

PREPORUKE SAVETA

Konverzija prava korišćenja na građevinskom zemljištu u pravo svojine

- Potrebno je razmotriti mogućnost izmene Zakona o konverziji uz naknadu kako bi se umanjili troškovi naknade za konverziju.
 - U pogledu neizgrađenog građevinskog zemljišta, jedno od mogućih rešenja je to da vlasnici ovakvog zemljišta mogu po osnovu zahteva da steknu pravo svojine na zemljištu, a upis takvog prava svojine u Katastru nepokretnosti bio bi propraćen i upisom zabeležbe da naknada za konverziju nije plaćena, pa bi ovakvo pravo svojine bilo odgovarajuće pravo za dobijanje građevinske dozvole, pre plaćanja naknade za konverziju. Ukoliko se za predmetnu parcelu dobije građevinska dozvola, objekat izgradi i upiše u katastru u roku od 10 godina od dana pravnosnažnosti rešenja o konverziji, ne plaća se naknada za konverziju. Ukoliko se objekat ne izgradi u roku od 10 godina, naknada se plaća u razumnom, fiksnom iznosu po m² zemljišta.
 - U pogledu izgrađenog građevinskog zemljišta, može se razmotriti mogućnost ukidanja plaćanja naknade, ukoliko se na parceli na dan stupanja na snagu novog zakona nalazi objekat izgrađen u skladu sa zakonom. Alternativno, predvideti da se naknada za konverziju plaća u razumnom, fiksnom iznosu po m² zemljišta, bez utvrđivanja zemljišta za redovnu upotrebu objekata. Iznos bi bio utvrđen shodno veličini grada ili opštine. Na primer, u Beogradu, naknada za konverziju može iznositi 10 evra po m², a u manjim gradovima i opštinama 3 evra po m².
- Ostaje nejasno u kojoj meri kompanije koriste mogućnost zakupa građevinskog zemljišta kao alternativu konverziji. Takođe je nejasno da li je moguće da privredno društvo koje ima pravo svojine na objektu sa pripadajućim pravom korišćenja na zemljištu uzme u zakup takvo (izgrađeno) zemljište umesto sprovođenja konverzije (na primer, radi rušenja postojećeg objekta i izgradnje novog), imajući u vidu da je institut zakupa građevinskog zemljišta do sada generalno bio rezervisan samo za neizgrađeno građevinsko zemljište.
- Potrebno je da država preduzme neophodne aktivnosti kako bi se promovisala ova alternativa (zakup umesto konverzije) i zakup češće koristio u praksi.

Izgradnja

- 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 izdaju dozvole 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 licencu 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.

- 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.

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 raspolažanja 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 jeste princip koji bi morao 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 energetskih licenci, 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 neravноправan položaj u odnosu na vlasnike objekata druge namene za čije korišćenje nije potrebno pribavljati energetsку licencu.

- Potrebna je izmena Zakona o ozakonjenju objekata u cilju limitiranja zabrane raspolažanja 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.
- Potrebno je da rešenje o ozakonjenju ima snagu građevinske i upotrebe dozvole, što bi se konstatovalo odgovarajućom sadržinom samog rešenja (bez dodatnog tehničkog pregleda/pribavljanja posebne upotrebe dozvole).

HIPOTEKE I FINANSIJSKI LIZING NEKRETNINA

1.00

STANJE

Zakon o hipoteci usvojen je krajem 2005. godine, a poslednje 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.

POBOLJŠANJA

Imajući u vidu da duži vremenski period nije bilo regulatornih izmena, nije bilo značajnog napretka u ovoj oblasti. Na ovom mestu možemo spomenuti jednu stvar, u pitanju je digitalizacija procesa u katastru nepokretnosti koja je imala pozitivan efekat na brzinu procedure upisa hipoteke.

PREOSTALI PROBLEMI

I dalje nije eksplisitno 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 bele-

žnika 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 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.

Zahtevi Zakona o hipoteci u vezi sa obaveznim elementima isprave o hipoteci koji se odnose na obezbeđeno potraživanje su preterano široki i neadekvatni za potraživanja koja ne proističu iz kredita. Dodatno, takvi zahtevi su potpuno neadekvatni za buduća potraživanja.

Položaj zakupca u slučaju vansudskog namirenja hipoteke nije potpuno jasan. Za razliku od Zakona o izvršenju i obezbeđenju koji izričito predviđa da zakupac može biti iseljen ako njegov zakup nije upisan u katastar nepokretnosti pre svih hipoteka i rešenja o izvršenju, Zakon o hipoteci ne reguliše ovo pitanje. Stoga, to podrazumeva da se primenjuje opšti režim iz Zakona o obligacionim odnosima, što znači da ugovor o zakupu preživljava vansudsko namirenje ako je zakupac već bio u posedu hipotekovane nepokretnosti.

Konačno, Zakon o hipoteci još uvek eksplisitno ne reguliše i fleksibilnije oblike hipoteke koji postoje u uporednom pravu, kao što su kaucion, 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.
- Potrebno je izmeniti Zakon o hipoteci kako bi se eksplicitno regulisale procedura i posledice izmena upisanih hipoteka, regulisati i neke fleksibilnije oblike hipoteke koji postoje u uporednom pravu, kao što su kaucionra, 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.
- Potrebno je precizirati prava zakupca u slučaju vansudskog izvršenja.
- Potrebno je izmeniti Zakon o hipoteci kako bi se pojednostavili uslovi u vezi sa obaveznim elementima isprave o hipoteci koji se odnose na obezbeđeno potraživanje, odnosno da se ne zahteva više od iznosa, valute i kamate (ukoliko postoji). Dodatno, odgovarajući tekst u vezi s budućim potraživanjima treba dodati tako što bi se, na primer, izričito dozvolila registracija maksimalnog budućeg obezbeđenog iznosa.

KATASTARSKI POSTUPAK

1.70

STANJE

Republički geodetski zavod je u proteklih godinu dana nastavio da intenzivno radi na digitalizaciji procesa čija je primena počela prošle godine. Elektronska oglašna 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. Nedostatak kapaciteta i neažurnost u radu dovode do stihiskog rada na nerešenim predmetima, dajući prioritet zahtevima koje su podneli javni bele-

žnici. Efekti pandemije COVID-19 su dodatno doprineli inače značajnom kašnjenju, uprkos uloženim naporima na digitalizaciji usluga RGZ-a. Nezavisno od mogućih efekata pandemije ili drugih nepredviđenih poteškoća, nužno je dodatno organizovati službe, kako bi u što skorijem periodu smanjile broj nerešenih predmeta i ubrzale proces donošenja odluka.

I dalje ostaje problem sporog rada Odeljenja za katastar vodova, kao i sporno pitanje dokumentacije potrebne za upis prava na vodovima (nepriznavanje dozvola izdatih 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). Dodatni problem katastra vodova je nedostatak odgovarajućeg softvera koji će povezati javne beležnike sa katastrom (npr. nije moguće podneti zahtev za upis hipoteke na komunalne vodove preko kancelarije javnog beležnika).

POBOLJŠANJA

U odnosu na preporuke Saveta iz Bele knjige 2019. i 2020., značajno poboljšanje desilo se u domenu digitalizacije procesa. Izvestan napredak ostvaren je u sledećim

preporukama:

- potrebno je obezbediti transparentnije i jasnije instrukcije o primeni zakona radi dodatnog ubrzanja i predvidivosti katastarskih procedura – na sajtu RGZ-a 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 postupa po pritužbama, odnosno da omogući pritužbe i na rad odeljenja za KV preko odgovarajućeg linka na zvaničnom sajtu RGZ-a – 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 nekonistentna tumačenja važećih propisa od strane različitih službi za katastar nepokretnosti, a koja su često neusklađena sa drugim zakonima i podzakonskim aktima.

Jedan od najvećih problema ostaju rokovi za odlučiva-

nje po zahtevima stranaka za upis u registar kataстра, 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 nerezoluiranih 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 odustajnju od podnetog zahteva.

Dodatao, postoji problem u vezi sa registracijom objekata izgrađenih prema Zakonu o rударству i geološkim istraživanjima i pravima na njima, posebno u vezi s vodovima izgrađenim pre nekoliko decenija, u skladu sa dozvolama izdatim prema tada važećim propisima.

Poseban izazov pred katastrom je prelazak na potpunu digitalizaciju od 1. 1. 2021. godine. Iako je poznato već neko vreme da je to datum nakon kog se zahtevi više ne mogu predati katastru u štampanom obliku, nadležni organi i službe nisu pronašli efikasan, dostupan, niti ekonomičan mehanizam za podnošenje zahteva, posebno od strane fizičkih lica, niti je šira javnost jasno i glasno obaveštена i upućena u dostupne alternative.

Kada govorimo o katastru vodova, treba napomenuti i da se u praksi dešava da javni beležnici nemaju pristup ovom katastru, pa stoga ne mogu dobiti izvod iz lista vodova, niti mogu elektronskim putem da podnesu zahtev za upis hipoteke na vodovima. S druge strane, podnošenje zahteva u štampanom obliku nije dozvoljeno.

PREPORUKE SAVETA

- Potrebno je obezbediti ujednačenu, transparentnu i jasniju primenu zakona radi dodatnog ubrzanja i predvidivosti katastarskih procedura, uključujući kako prevazići probleme sa registracijom vodova izgrađenih u skladu sa ranijim propisima.
- 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.

- Republički geodetski zavod bi trebalo da u što kraćem roku reši sve zaostale prвostepene i drugostepene predmete.
- Potrebno je omogućiti punu kontrolu procesa registracije od strane stranaka u predmetu koji je otvoren od strane javnih beležnika, imajući u vidu da je to uslužna aktivnost beležnika.
- 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).
- Potrebno je bez odlaganja upisati sve vodove (i prava na njima) u Katastar vodova.
- Katastar nepokretnosti treba da bude pristupačniji široj javnosti i kompanijama, npr. komunikacija putem mejla sa katastrom nepokretnosti treba da bude efikasnija, katastar treba dodatno da radi na tome da se ljudi bolje upoznaju sa elektronskim procedurama, svako treba da ima pravo da lako zakaže neposredni sastanak u katastru, itd.
- Softver kataстра vodova i digitalne platforme notara treba da budu usaglašeni kako bi notari mogli da podnose zahteve za upis ili brisanje hipoteke u katastru vodova.
- Online pristup podacima katastra nepokretnosti treba da bude neograničen i besplatan, sa ažuriranjem u realnom vremenu.
- Listovi nepokretnosti u elektronskoj formi nisu prilagođeni korisniku, 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. Bilo bi značajno unaprediti format na način da bude sličan formi u kojoj su štampani izvodi iz lista nepokretnosti pre 2020. godine. Novi format (zbog kog svaki deo parcele, svaka zgrada/deo zgrade moraju imati zaseban list) uzrokovao je prevlike takse za određene kompanije koje poseduju više stotina zemljišnih parcela, na primer, ogromnu poljoprivrednu lokaciju. Taksa za listove u tim situacijama iznosi nekoliko hiljada evra, uzimajući u obzir da se svaki list posebno naplaćuje. Iako je sistem e-katastra uspostavljen, banke i druge institucije traže pribavljanje službenih i originalnih izvoda. Iz navedenih razloga, ovaj problem se mora rešiti što pre, jer uzrokuje značajna opterećenja za investitore.
- Geodetske organizacije bi trebalo da imaju pravo da izdaju službene kopije katastarskih planova i katastarskih planova vodova.

RESTITUCIJA

1.33

STANJE

Prioritet restitucije bazira se na njenim ogromnim potencijalima u smislu unapređenja sigurnosti prava vlasništva na jedan simboličan i primeran način, jer veoma jasno pokazuje namjeru da država vrati ono što je nepravedno oduzeto. Rok za predaju zahteva za vraćanje imovine, odnosno obeštećenje, istekao je, 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 državljeni. 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.

POBOLJŠANJA

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 nalozima 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 podnositelaca traži nedostajuću dokumentaciju i time podnosiocima omogući učešće u postupku.

Odlukama Upravnog suda Srbije, Agenciji je naloženo da postupa u skladu sa svim zakonima i međunarodnim sporazumima 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 sudske 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. U praksi, takav proces restitucije uglavnom ne uzima u obzir postojanje različitih vrsta zgrada/objekata (poput vodova i bušotina) u vlasništvu trećih strana, zbog kojih poljoprivredno zemljište pod takvim objektima mora biti izuzeto iz restitucije. Spisak poljoprivrednog zemljišta koje je uključeno u postupak restitucije bez sprovođenja postupka komasacije nije zvanično objavljen.

Početkom 2021. godine Vlada Republike Srbije donela je zaključak kojim je utvrđeno da će naknada u slučajevima kada je nemoguće dozvoliti restituciju iznositi 15% vrednosti oduzete imovine.

PREOSTALI PROBLEMI

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 nepravnosti 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. Nažalost, Ustavni sud Srbije zauzeo je 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.

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.
- 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 sudskeh organa vlasti i Ministarstva finansija.
- Poljoprivredno zemljište pod svim vrstama objekata/zgrada, poput vodova i bušotina, mora biti izuzeto iz restitucije, a poljoprivredno zemljište u restituciji za koje postupak komasacije nije sproveden mora biti navedeno i objavljeno od strane Agencije.

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. Prostora 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 rada od kuće i 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 način obračuna naknade zarade. Dodatno, potrebne su određene izmene zakonskih odredbi koje regulišu prestanak radnog odnosa, poput onih koje uređuju rokove zastarelosti i otkazni rok, kao i jasno definisanje pro-

cedure rešavanja viška zaposlenih. 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, lako 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. Konačno, nastupanje epidemije zarazne bolesti COVID-19 aktuelizovalo je probleme vezane za nedovoljno uređen rad od kuće i obaveze poslodavaca u oblasti bezbednosti i zdravlja na radu.

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 radih mesta. Odbor za ljudske resurse, ulažeći svoje znanje i iskustvo u primeni propisa, nastojao je da ukaže na prioritete u potrebi daljeg unapređenja ove oblasti.

RADNOPRAVNI PROPISI

1.00

PREGLED REALIZACIJE PREPORUKA BK

Preporuke:	Prvobitno date u BK:	Značajan napredak	Određeni napredak	Bez napretka
Zakon o radu				
Predlažemo da se radni učinak predviđi 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.	2008-2009		✓	

Preporuke:	Prvobitno date u BK:	Značajan napredak	Određeni napredak	Bez napretka
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.	2016		✓	
Predlažemo 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, predlažemo 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.	2020		✓	
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 zdravlju 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.	2018		✓	

Preporuke:	Prvobitno date u BK:	Značajan napredak	Određeni napredak	Bez napretka
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 za preuzimanje mere za novo zapošljavanje i sl.	2018			✓
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 i-mejl 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 3 ključne stavke: određivanje maksimalnog perioda čuvanja do 5 godina nakon prestanka radnog odnosa, izričitog omogućavanja elektronskih evidencija i upotrebe različitih IT alata u tu svrhu, te propisivanja pravilnog načina odlaganja dosjeva zaposlenih koji su sačinjeni u papirnom obliku.	2016			✓
Zakon o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju osoba sa invaliditetom				
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 obavljaju i zaposleni sa invaliditetom, odnosno na radnim mestima za koja se ne zahteva posebna zdravstvena sposobnost shodno Zakonu i/ili samoj prirodi delatnosti.	2016			✓
Procena radnih sposobnosti i izdavanje rešenja o procenjenoj radnoj sposobnosti trebalo bi da se vrše od strane istog organa radi skraćenja procedure. Takođe, samu proceduru i donošenje odluke trebalo bi ubrzati, a i lista dokumenata koje zahtevaju nadležni organi od zaposlenih trebalo bi da bude razumno skraćena.	2009			✓

Preporuke:	Prvobitno date u BK:	Značajan napredak	Određeni napredak	Bez napretka
Verujemo da bi efikasniji način za postizanje većeg stepena zaposlenosti osoba sa invaliditetom bio stimulisanje poslodavaca da zapošljavaju ove osobe putem određenih podsticajnih mera.	2009			✓
Rad stranaca				
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.	2015			✓
Test tržišta rada bi trebalo izuzeti u slučaju zapošljavanja visokog menadžmenta u društvu.	2015			✓
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.	2009		✓	
Upućivanje zaposlenih na privremeni rad u inostranstvo				
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.	2016			✓
Dozvoliti upućivanje na privremeni rad u inostranstvo u cilju stručnog ospozobljavanja i usavršavanja i u entitete koji nisu obavezno povezani sa poslodavcem putem učešća ili kontrole.	2018			✓
Dozvoliti upućivanje u inostranstvo zaposlenih mlađih od 18 godina.	2016			✓
Iznajmljivanje radne snage				
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.	2020			✓
Predlaže se brisanje člana 2. stav 5 Zakona o agencijskom zapošljavanju koji reguliše situacije u kojima ne postoji uporedni zaposleni kod poslodavca korisnika.	2020			✓
Predlaže se brisanje člana 17. Zakona o agencijskom zapošljavanju koji propisuje prepostavku ustupanja.	2020			✓
Ljudski kapital				
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.	2008		✓	

Preporuke:	Prvobitno date u BK:	Značajan napredak	Određeni napredak	Bez napretka
Definisati pravni okvir na relaciji poslodavac – student u cilju pojednostavljenja primene stručne prakse studenata tokom redovnog školovanja.	2017			✓
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.	2017			✓
Aktionim planom zapošljavanja Nacionalne službe za zapošljavanje bliže definisati, redefinisati i proširiti spektar obrazovnih profila koji će biti obuhvaćeni aktionim planom i politikom zapošljavanja, odnosno slušati potrebe tržišta i poslodavaca.	2017			✓
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, i dao podsticaj građanima da u okviru teritorije Republike Srbije potraže bolje mesto za život i rad.	2019			✓
Usled COVID-19 situacije i predstojećih ekonomskih efekata, razmotriti podršku zapošljavanja smanjenjem troškova zapošljavanja posebno u odnosu na poreze i doprinose na zarade.	2020		✓	

ZAKON O RADU

1.00

STANJE

Nakon 2014. godine, kada je došlo do značajnih reformi u oblasti radnog prava, nije bilo opsežnijih izmena Zakona o radu („Službeni glasnik RS“, 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 međuvremenu, u proteklih šest godina, praksa je pokazala da Zakon o radu ne odgovara stvarnim potrebama poslodavaca i zaposlenih te da značajan broj odredaba Zakona o radu nameće opterećujuće administrativne, organizacione i finansijske strukture u radnopravni odnos.

Konkretno, svakodnevni život u oblasti radnopravnih odnosa zahteva poboljšanja odnosno izmene Zakona o radu koji bi omogućio:

- primenu elektronskog dokumenta i elektronskog potpisa, u cilju efikasne i fleksibilne administracije dokumenta iz radnopravnog odnosa;

- fleksibilne uslove rada van prostorija poslodavca, u cilju efikasne organizacije rada i optimizacije troškova rada;
- fleksibilne uslove angažovanja učenika i studenata na praksi, u cilju lakog i pravno sigurnog angažovanja praktikanata;
- fleksibilnije i racionalnije uslove za utvrđivanje dužine godišnjeg odmora;
- preciziranje odredbi koje regulišu izmene ugovora o radu (aneks), u cilju obezbeđivanja pravne sigurnosti;
- racionalnu strukturu zarade, u cilju pojednostavljenog obračuna i zaštite poslodavca od visokog troška koji se javlja prilikom obračuna naknade zarade;
- fleksibilnije uslove i procedure udaljenja sa rada i otkaza ugovora o radu, u cilju rasterećenja poslodavčeve administracije.

Takođe, 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 poveza-

- ni 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.

POBOLJŠANJA

U prethodnoj godini nije bilo poboljšanja imajući u vidu da se Zakon o radu nije menjao a problemi u vezi sa primenom Zakona o radu se praktično samo ponavljaju.

Poboljšanja u oblasti radnopravnih odnosa zahtevaju izmene Zakona o radu a takođe će biti 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

Značajni broj odredaba u Zakonu o radu opterećuju radnopravni odnos u praksi u pogledu organizacije rada, administracije dokumenata i troškova rada koji padaju na teret poslodavca. Takođe, pojedine odredbe Zakona o radu su otvorene za tumačenje i stoga dovode do pravne nesigurnosti u praksi.

Neki od najzačajnijih aktuelnih problema u primeni postojećih odredbi Zakona o radu su zapravo preneti iz prethodnih godina a to su:

1. **Pravna nesigurnost u vezi sa (ne)mogućnošću primene elektronskog potpisa i elektronskog dokumenta.** Zakon o radu ne propisuje izričito da li se ugovor o radu može potpisati elektronskim potpisom iako bi takva mogućnost trebalo da postoji, s obzirom da je elektronski potpis regulisan Zakonom o elektronskom dokumentu, elektronskoj identifika-

ciji i uslugama od poverenja u elektronskom poslovanju. Sa druge strane, Zakon o radu uopšte ne propisuje mogućnost donošenja opštih i pojedinačnih akata u formi elektronskog dokumenta (osim kada je reč o rešenju o godišnjem odmoru) te je u tom delu Zakon o radu neusaglašen sa pomenutim Zakonom o elektronskom dokumentu. Svakodnevni život u oblasti radnopravnih odnosa zahteva upotrebu elektronskog potpisa i elektronskog dokumenta, u cilju efikasnije administracije radnopravnih dokumenata, o čemu detaljnije govorimo u tački 10 ispod. Stoga je neophodno izmeniti Zakon o radu uvođenjem elektronskog potpisa i elektronskog dokumenta kao ravnopravnih u odnosu na svojeručni potpis i dokument u papirnoj formi.

2. **Obavljanje poslova van prostorija poslodavca.** Postojeće odredbe Zakona o radu je potrebno izmeniti tako da omoguće fleksibilno ugovaranje rada van prostorija poslodavca i pravnu sigurnost u vezi sa naknadom troškova u vezi sa radom van poslovnih prostorija poslodavca. Odredbe Zakona o radu bi trebalo izmeniti i dopuniti tako da omoguće:
 - Uvođenje povremenog rada van prostorija poslodavca bez obaveze zaključenja aneksa ugovora o radu a na osnovu uslova utvrđenih u poslodavčevim opštim aktima i putem komunikacije između nadređenog menadžera i zaposlenog;
 - Uvođenje opštih principa za naknadu troškova nastalih u vezi sa radom van prostorija poslodavca. Naime, 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.
3. **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 obavljanja specijalizacije, primena ova 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 mlađih, radi njihovog radnog angažovanja koje treba biti pravno sigurno, a koje bi obuhvatilo učenje kroz praksu. U odsustvu odgovarajuće forme ugovora putem koje bi učenici i studenti bili angažovani, radi sprovođenja radne prakse učenika i studenata poslodavci najčešće koriste ugovor o privremenim i povremenim poslovima, s obzirom da njegova fleksibilna pravna priroda to na određeni način i omogućava, iako namera zakonodavca nije bila da se učenici i studenti angažuju kroz pomenutu formu ugovora.

4. **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 predviđa da je poslodavac dužan da opštim aktom utvrdi kriterijume za uvećanje osnovice za godišnji odmor.
5. **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 formalnopravni osnov da ponudi zaposlenom izmenu ugovorenih osnovne zarade.

6. **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 propisu 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 propisu 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 poslo-

davac 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 obučen za rad na tim poslovima.

- 7. Struktura i obračun zarada, kao i naknada 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 je uređena na način da se ista sastoji od zarade za obavljeni 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 ugovor o radu. Dalje, deo zarade za obavljeni 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. Takođe je demotivisanje da zaposleni ima viša primanja u periodu odsustva nego za period rada.
- 8. 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 o radu kojima

se reguliše rad van prostorija poslodavca doprinele izazovima sa kojima se poslodavci susreću u praksi, ali i pojavi nepotrebног preuzimanja rizika od strane poslodavaca. Ovi rizici se mogu otkloniti preciznim definisanjem kategorija ovakvog rada – rada od kuće i rada na daljinu, relativizovanjem pojma „mesta rada“ kao obaveznog elementa ugovora o radu, kao i uvoђenjem opšтих principa za naknadu troškova za rad van prostorija poslodavca. Da bi organizacija rada mogla da isprati potrebu brze tranzicije i promenljive okolnosti nove normalnosti, neophodno je da član 171 Zakona o radu bude dopunjena na način da propiše da se: (a) aneksom ugovora o radu ugovara izmena ugovorenih uslova rada čiji bi predmet bio prelazak u režim rada van prostorija poslodavca ili obrnuto, (b) aneks ugovora o radu ne zaključuje u okolnostima kada zaposleni samo povremeno rade van prostorija poslodavca, saglasno članu 50 stav 2 Zakona o radu, te da se u tim okolnostima uslovi rada van prostorija poslodavca utvrđuju poslodavčevim opštim aktima i saglasno dogovaraju između nadređenog menadžera i zaposlenog. U vezi sa radom van prostorija poslodavca, neophodne su 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.

- 9. 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 dovoljno jasno uređen: postupak prestanka radnog odnosa usled tehnoloških, ekonomskih ili organizacionih promena – višak zaposlenih. Pre svega, 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 uredio proceduru za slučaj tzv. individualnog viška (kada ne postoji zakonska obaveza donošenja programa). Takođe, postoje brojne nedoumice vezane

za sam program rešavanja viška zaposlenih, te je nejasno da li poslodavac treba prvo da izmeni pravilnik o sistematizaciji radnih mesta ili doneše program rešavanja viška zaposlenih. Tu su i razne nedoumice povodom primene mera za zapošljavanje, pogotovo kod dokvalifikacije i prekvalifikacije. Dalje, subjektivan i objektivan 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.

10. Digitalizacija u radno-pravnoj regulativi – U cilju efikasne i fleksibilne administracije radnopravnih dokumenta, neophodno je da se Zakonom o radu izričito definiše ravnopravnost upotrebe elektronskih dokumenta i elektronskog potpisa. Članom 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. Sa druge strane, Zakon o radu nije izričito predviđao elektronsku formu dokumenta i elektronski potpis a u dosadašnjoj praksi se Zakon o radu primenjuje na način da se ugovor o radu zaključuje u papirnoj formi, sa svojeručnim potpisom ovlašćenog lica kod poslodavca i zaposlenog. Identična je situacija i sa opštim radnopravnim aktima i pojedinačnim rešenjima kojima se utvrđuju prava i obaveze zaposlenih. Sadašnji Zakon o radu, članom

75. stav 6 Zakona propisuje da rešenja o korišćenju godišnjeg odmora, mogu da budu dostavljena zaposlenom u elektronskoj formi, međutim, na zahtev zaposlenog, rešenje mora da bude dostavljeno 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 da budu u papirnoj formi, svojeručno potpisani a na strani poslodavca još uvek zahtevaju i pečat iako po Zakonu o privrednim društvima pečat više nije obavezan. Stoga, digitalizaciju u poslovanju je neophodno prepoznati kroz osavremenjivanje odredaba Zakona o radu koje će omogućiti ravnopravno:

- donošenje svih radnopravnih akata (ugovori o radu, pravilnici i drugi opšti akti, pojedinačna rešenja o godišnjem odmoru, odsustvima, udaljenju sa rada i otkazu ugovora o radu, platni listići i drugi dokumenti) 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;
- elektronsku komunikaciju između poslodavaca i zaposlenih (objavljanje opštih i pojedinačnih radnopravnih akata na internim poslodavčevim on line platformama i/ili putem e-mail korespondencije, dostavljanje obavешtenja i dokumenata elektronskim putem);
- administriranje godišnjih odmora kroz elektronski sistem evidencije godišnjih odmora, na online platformama i napuštanje administrativno opterećujućeg sistema izdavanja rešenja o godišnjem odmoru.

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 rokova čuvanja dokumenata. Ukoliko bi se zaista poradilo 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

- **Digitalizacija radnopravnih dokumenata.** 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 i elektronskog potpisa (donošenje akata i zaključivanja ugovora), alternativnog vođenja formalne komunikacije na relaciji poslodavac – zaposleni elektronskim putem, pre svega putem i-mejla ili drugih sličnih kanala elektronske komunikacije i uz upotrebu elektronske oglasne table, elektronske evidencije kao i dostavljanje dokumentacije elektronskim putem i sl., kao načina i formi koji bi bili potpuno ravnopravni sa trenutno važećim. Takođe, smatramo da je neophodno izmeniti i Zakon o evidencijama u oblasti rada u odnosu na 3 ključne stavke: određivanje maksimalnog perioda čuvanja do 5 godina nakon prestanka radnog odnosa, izričitog omogućavanja elektronskih evidencijskih i upotrebe različitih IT alata u tu svrhu, te propisivanja pravilnog načina odlaganja dosjeva zaposlenih koji su sačinjeni u papirnom obliku.
- **Fleksibilni uslovi rada van prostorija poslodavca.** 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 zaključenjem aneksa ugovora o radu, odnosno bez obaveze zaključenja aneksa (u slučaju kada je prelazak na režim rada van prostorija poslodavca povremen ili kratkoročan, u kom slučaju se na uslove rada od kuće neposredno primenjuju odredbe opštih akata poslodavca). 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 uvesti opšte principe za naknadu troškova za rad van prostorija poslodavca, jer je neophodna pravna izvesnost i sigurnost. 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 prekovremen rad menadžera u kompaniji.
- **Racionalna struktura zarade i naknade zarade.** 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. Takođe, predlažemo 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.
- **Fleksibilno angažovanje učenika i studenata na praksi.** Predlažemo izmene i dopune Zakona o radu u delu koji uređuje stručno ospozobljavanje i usavršavanje. Ovim izmenama treba predvideti odgovarajuće fleksibilne 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 ospozobljavanju 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.

- Fleksibilniji uslovi i procedure prestanka radnog odnosa.** Potrebno je: (a) izmeniti rokove zastarelosti za vođenje postupka tako 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 kada ne postoji obaveza donošenja programa, 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 nadležnom za zapošljavanje, da li je u obavezi da primeni mere za novo zapošljavanje i kako se primenjuju te mere s obzirom da postoji više dilema, pogotovo kod prekvalifikacije i dokvalifikacije, itd.

ZAKON O PROFESIONALNOJ REHABILITACIJI I ZAPOŠLJA- VANJU OSOBA SA INVALIDITETOM

1.00

STANJE

Od donošenja Zakona 2009. godine, cilj Zakonodavca je bio da zakonskim rešenjem podigne svest iinicira 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 na to 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. Pandemija COVID-19, izazovna organizacija rada i obavezne mere, dovode kompanije u izuzetno zahtevnu situaciju 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 kojim 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. 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. januara 2017. godine poslove privatnog obezbeđenja mogu obavljati lica sa odgovarajućom licencom, a čije pribavljanje i održavanje zahteva odgovarajući psihofizičku sposobnost zaposlenih u privatnom obezbeđenju, posebno zaposlenih koji obavljaju poslove sa oružjem a koja podleže proveri na svakih godinu dana, usled čega su kompanije koje posluju u industriji privatnog obezbeđenja dodatno onemogućene da ispoštuju odredbe Zakona o pro-

fesionalnoj 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.
- Procenu radnih sposobnosti i izdavanje rešenja o procenjenoj radnoj sposobnosti trebalo bi da sprovodi isti organ, radi skraćenja procedure. Takođe, samu proceduru i donošenje odluke trebalo bi ubrzati, a i lista dokumenata koje zahtevaju nadležni organi od zaposlenih trebalo bi da bude razumno skraćena.
- Verujemo da bi efikasniji način za postizanje većeg stepena zaposlenosti osoba sa invaliditetom bio stimulisanje poslodavaca da zapošljavaju ove osobe putem određenih podsticajnih mera.

RAD STRANACA

1.33

STANJE

Zapošljavanje stranaca je uređeno Zakonom o zapošljavanju stranaca iz 2014. godine i Zakonom o strancima iz 2018. godine. Poslednje izmene i dopune oba zakona stupile su na snagu u maju 2019. godine.

Zapošljavanje (putem ugovora o radu ili po drugom osnovu) i samozapošljavanje stranaca u Srbiji uslovljeno je pribavljanjem radne dozvole, osim u slučajevima koji su izričito propisani Zakonom o zapošljavanju stranaca.

Zakon o zapošljavanju stranaca predviđa 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; (ii) radna dozvola, koja može biti: 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 za njihovo izdavanje. Radnu dozvolu izdaje Nacionalna služba za zapošljavanje (NSZ).

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“). 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 u Srbiji odmah po ulasku u zemlju. Od 1. decembra 2020. godine moguće je lično podnošenje objedinjenog zahteva za izdavanje/produženje odobrenja privremenog boravka i radne dozvole. Vizu D izdaje srpsko diplomatsko-konzularno telo u stranoj državi u kojoj stranac ima prebivalište ili drugoj stranoj državi koja ima srpsko diplomatsko-konzularno predstavništvo, a za izdavanje odobrenja za privremeni boravak nadležna je Uprava za strance, organ u sastavu Ministarstva unutrašnjih poslova.

POBOLJŠANJA

U proteklom periodu značajno su olakšane procedure za podnošenje zahteva za dozvole koje regulišu status stranaca u Srbiji. Naime, Pravilnik o objedinjenom zahtevu za odobrenje, odnosno produženje privremenog boravka i izdavanje dozvole za rad strancu („Službeni glasnik RS“, br. 144/2020; „Pravilnik“), donet u novembru 2020. godine, uvodi mogućnost podnošenja objedinjenog zahteva za odobrenje/produženje privremenog boravka i radne dozvole („Objedinjeni zahtev“), inicijalno predviđenu članom 41a Zakona o strancima.

Od 1. decembra 2020. godine strancu je omogućeno da na jednom mestu podnese Objedinjen zahtev područnoj poli-

cijskoj upravi. Uz ovaj zahtev, podnosi se dokumentacija potrebna za odobrenje/produženje privremenog boravka. Nakon što Uprava za strance utvrdi da su ispunjeni uslovi za regulisanje privremenog boravka, zahtev prosleđuje NSZ-u, radi utvrđivanja ispunjenosti uslova za izdavanje radne dozvole. Nakon toga, stranac, odnosno poslodavac, zavisno od toga za koju vrstu radne dozvole se zahtev podnosi, dostavlja NSZ-u propisanu dokumentaciju potrebnu za utvrđivanje ispunjenosti uslova za izdavanje radne dozvole. Ova dokumentacija dostavlja se mejlom, poštom ili lično u sedištu NSZ-a. Ukoliko i NSZ utvrdi da su svi uslovi ispunjeni, svaki organ izdaje posebnu dozvolu. Sadržina Objedinjenog zahteva i postupak podnošenja propisani su Pravilnikom.

Pored navedenog olakšanja postupaka, od 1. aprila 2021. godine moguće je podnošenje zahteva za odobrenje privremenog boravaka i elektronskim putem, korišćenjem portala e-Uprava. Ukoliko privremeni boravak bude odobren, Uprava za strance elektronskim putem obaveštava stranca o datumu i mestu na kom može lično da preuzme izdatu dozvolu. Cilj uvođenja ove mogućnosti jeste da se obezbedi da stranac i pre dolaska u Srbiju podnese zahtev za odobrenje privremenog boravka.

PREOSTALI PROBLEMI

U skladu sa odredbama Zakona o zapošljavanju stranaca, radna dozvola za zapošljavanje će biti izdata samo ako poslodavac tri meseca pre podnošenja zahteva nije zaposlenima otkazivao ugovore o radu po osnovu viška zaposlenih. Ovo se dokazuje uverenjem koje izdaje Centralni registar socijalnog osiguranja. Međutim, u praksi, Centralni registar socijalnog osiguranja ne nadgleda višak zaposlenih na određenim poslovima, već može samo da izda uverenje da u društvu u određenom periodu nisu otkazivani ugovori o radu po osnovu viška zaposlenih, bez obzira na konkretne poslove. Zbog toga poslodavac mora, uz takvo uverenje, da podnese i izjavu da nijedan zaposleni nije proglašen viškom i da mu nije otukan ugovor o radu na poslovima za koje se traži radna dozvola;

Test tržišta rada je i dalje obavezan za sve situacije pribavljanja radne dozvole za zapošljavanje, što je nepraktično, posebno kada je reč o zapošljavanju visokog menadžmenta;

Maksimalno trajanje odobrenja za privremeni boravak i dozvole za rad od godinu dana je prekratko, naročito ako se

uzme u obzir da se u skladu sa odredbom Zakona o zapošljavanju stranaca dozvola za rad izdaje na osnovu odborenog privremenog boravka, što obavezuje stranca da započne komplikovanu i dugotrajnu proceduru produže-

nja dozvole za boravak mnogo pre njenog isteka. Takođe, iako član 41a Zakona o strancima predviđa da je Objedinjeni zahtev moguće podneti lično ili elektronski, ovaj zahtev u praksi još uvek nije moguće podneti elektronskim putem.

PREPORUKE SAVETA

- Uverenje Centralnog registra socijalnog osiguranja o tome da li je poslodavac u prethodnom periodu zaposlenima otkazivao ugovore o radu po osnovu viška zaposlenih trebalo bi da sadrži konkretan naziv poslova na kojima je radio zaposleni koji je proglašen viškom.
- Test tržišta rada ne bi trebalo da bude uslov za izdavanje radne dozvole za zapošljavanje u slučaju zapošljavanja visokog menadžmenta u društvu.
- U postupku za izdavanje odobrenja za privremeni boravak potrebno je skratiti trajanje postupka, omogućiti duže trajanje odobrenja za privremeni boravak i radne dozvole i smanjiti broj potrebnih dokumenata. Osim toga, potrebno je omogućiti podnošenje Objedinjenog zahteva elektronskim putem u skladu sa članom 41a Zakona o strancima.

UPUĆIVANJE ZAPOSLENIH NA PRIVREMENI RAD U INOSTRANSTVO

1.00

STANJE

Zakon o uslovima za upućivanje zaposlenih na privremeni rad u inostranstvo i njihovoj zaštiti (Zakon o upućivanju) primenjuje se 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; (iii) rad ili stručno osposobljavanje i usavršavanje u okviru međukompanijskog kretanja po osnovu pozivnog pisma, politike međukompa-

nijskog kretanja ili drugog odgovarajućeg osnova (što uključuje upućivanje kod stranog poslodavca koji ima značajan ideo 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 više od 30 dana u kontinuitetu, ili više 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 potпадa pod neki od slučajeva (i)–(iii) iz prethodnog parusa (npr. upućivanje na službeni put u inostranstvo zaposlenog radi 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 ino-

stranstvo (obavezni elementi aneksa su propisani Zakonom o upućivanju). Zaposleni mora da bude 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 obavezognog socijalnog osiguranja i da tom prilikom unese državu upućivanja, kao i svaku naknadnu promenu države.

POBOLJŠANJA

U ovoj materiji nije bilo poboljšanja 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 više od 30 dana u kontinuitetu, niti više 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 na to da zaposleni koji rade na ovim poslovima često imaju potrebu da na službenom putu u inostranstvu provedu više 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, osporavano je u praksi. Onemogućavanjem upućivanja na privremeni rad u inostranstvo u cilju stručnog osposobljavanja i usavršavanja u društвima 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 nepotrebno je ograničeno.

Zakon o upućivanju zabranjuje upućivanje zaposlenih mlađih od 18 godina na privremeni rad u inostranstvo (osim ukoliko je drugačije regulisano posebnim zakonom). Ovo ograničenje je nepotrebno, imajući u vidu da upućivanje na privremeni rad u inostranstvo u cilju stručnog osposobljavanja i usavršavanja može da bude korisno za zaposlene između 15 godina (zakonski uslov za zasnivanje radnog odnosa) i 18 godina.

PREPORUKE SAVETA

- Predlaže se produžavanje najdužeg dozvoljenog perioda boravka zaposlenih na menadžerskim pozicijama u inostranstvu po osnovu upućivanja na službeni put bez primene pravila Zakona o upućivanju na ukupno 180 dana sa prekidima u toku kalendarske godine, umesto dosadašnjih 90 dana.
- Predlaže se dozvoljavanje upućivanja na privremeni rad u inostranstvo u cilju stručnog osposobljavanja i usavršavanja i u entitete koji nisu obavezno povezani sa poslodavcem putem učešća ili kontrole.
- Predlaže se da upućivanje u inostranstvo zaposlenih mlađih od 18 godina bude dozvoljeno.

IZNAJMLJIVANJE RADNE SNAGE

1.00

STANJE

Zakon o agencijskom zapošljavanju („Službeni glasnik RS“ br. 86/2019) stupio je 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 privremenim rad poslodavcu korisniku, zatim 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 prepostavku ustupanja.

POBOLJŠANJA

Usvojena je ranija 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 bio je taj što postoje industrije u kojima je neizvesno kakav će biti obim 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 definije 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 prepostavku 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 drugačije 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.

PREPORUKE SAVETA

- 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.
- Predlaže se brisanje člana 2 stav 5 Zakona o agencijskom zapošljavanju koji reguliše situacije u kojima ne postoji uporedni zaposleni kod poslodavca korisnika.
- Predlaže se brisanje člana 17 Zakona o agencijskom zapošljavanju koji propisuje pretpostavku ustupanja.

LJUDSKI KAPITAL

1.33

STANJE

Stanje na tržištu radne snage u odnosu na prethodnu godinu prilično je uslovljeno i zavisi od epidemiološke situacije i posebno je izazovna za određene industrije. 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.

Ono što je ozbiljno uticalo na tržište rada u Srbiji, kao i u regionu i celom svetu, jeste 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 ozbiljnim restrukturiranjima i optimizacijom broja zaposlenih.

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. Visokokvalifikovane ljude, kao i ljude nižeg obrazovanja za bazična radna mesta, veoma je teško zaposliti i zadržati jer odlaze iz zemlje pokušavajući da pronađu bolje plaćeni posao u inostranstvu.

Epidemiološka situacija je izazvala i promene u organizaciji rada i težnje zaposlenih i poslodavaca da u izazovnom okruženju kroz prilagođavanje radnih procesa zadrže efikasnost, pre svega radom od kuće, tako da je organizacija rada od kuće jedna od najaktuelnijih tema u kompanijama.

Konačno, uprkos ekonomskoj krizi koja je pogodila čitav svet, minimalna cena rada će i ove godine, kao i prethodne, biti povećana.

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 kon-

kurencija, 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 poslovnom zajednicom. Na taj način bi se smanjio jaz između obrazovanja i potreba poslodavaca, a imidž Republike Srbije kao poželjne investicione lokacije bio bi poboljšan.

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

Trenutna situacija i planirane izmene Zakona o radu 2022. godine, pokazuju da postoji velika potreba za izmenama i dopunama Zakona u različitim oblastima.

PREPORUKE SAVETA

- Obrazovni sistem treba i dalje unapređivati. Zato 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, kako bi se na osnovu analize potreba privrede i realnog sektora kreirali i uspostavili novi obrazovni profili, i redovno korigovale upisne kvote na svim fakultetima u skladu sa potrebama tržišta.
- Definisati pravni okvir na relaciji poslodavac – student, u cilju pojednostavljenja primene stručne prakse studenata tokom redovnog školovanja.
- Definisati pravni okvir za ospozobljavanje lica visokoškolskih obrazovnih profila za samostalan rad u struci, bez obzira na sticanje uslova za polaganje stručnog ispita, odnosno obavljanje pripravničkog staža.
- Akcionim planom zapošljavanja Nacionalne službe za zapošljavanje bliže definisati, redefinisati i proširiti spektor obrazovnih profila koji će biti obuhvaćeni akcionim planom i politikom zapošljavanja, odnosno slušati potrebe tržišta i poslodavaca.
- Napraviti plan migracije ljudskog kapitala unutar teritorije Republike Srbije kako bi se jednakorazvila i nerazvijena područja i time smanjio jaz u potrebama privrede u različitim delovima zemlje, a i kako bi se sprečila migracija van Republike Srbije i pružio podsticaj građanima da u okviru teritorije Republike Srbije potraže bolje mesto za život i rad.
- Usled COVID-19 situacije i predstojećih ekonomskih efekata, razmotriti podršku zapošljavanja smanjenjem troškova zapošljavanja, posebno u odnosu na poreze i doprinose na zarade, kao i pravno definisati sve aspekte rada od kuće.

BEZBEDNOST I ZDRAVLJE NA RADU

STANJE

Nastupanje epidemije zarazne bolesti COVID-19 tokom marta 2020. godine povod je za otvaranje određenih tema na koje je Savet stranih investitora tokom prethodnih godina ukazivao Ministarstvu za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja, odnosno Upravi za bezbednost i zdravlje na radu, a jedna od njih je svakako rad od kuće i potreba uređivanja rada od kuće putem relevantnih zakona. Jedan od glavnih razloga zašto je rad od kuće postao toliko aktuelan baš u momentu nastupanja epidemije zarazne bolesti COVID-19 jeste obim u kome se koristi, a sve zbog toga jer je rad od kuće percipiran kao praktično najefikasnija mera za sprečavanje širenja ove zarazne bolesti, makar na radnom mestu.

Važeći Zakon o bezbednosti i zdravlju na radu („Službeni glasnik RS“ br. 101/2005, 91/2015 i 113/2017 – dr. zakon) ali i nacrt novog zakona ne sadrže odredbe koje posebno regulišu pitanja koja se odnose na bezbednost i zdravlje na radu zaposlenih pri radu od kuće, niti pitanja rada na daljinu. Shodno prethodno navedenom, izražena pravna praznina i rizici koji poslodavci treba da preduzmu kako bi omogućili rad od kuće svojim zaposlenima, sa epidemijom zarazne bolesti COVID-19 postali su još izraženiji.

Prava zaposlenih i poslodavaca, obaveze i odgovornosti poslodavaca i zaposlenih pri radu od kuće i sva postupanja u vezi sa tim, sve su to pitanja koja bi trebalo da budu uređena zakonom o bezbednosti i zdravlju na radu jer smatramo da nije u potpunosti moguća primena opštih načela i odredbi na različite modele angažovanja. Na kraju, regulacija ove teme putem zakona dovila bi do isključenja ili makar umanjenja rizika koje poslodavci preuzimaju ne bi li zaštitili zaposlene i poslovanje uopšte.

POBOLJŠANJA

Tokom meseca januara 2021. godine, Uprava za bezbednost i zdravlje na radu izradila je i objavila Vodič za bezbedan i zdrav rad od kuće, sa ciljem da poslodavcima i zaposlenima olakša rad u situaciji izazvanoj epidemijom COVID-19. Evidentan je veliki napor koji je učinjen kako bi ova izuzetno kompleksna tema (iz ugla radnih odnosa,

bezbednosti i zdravlja na radu, psihološkog i sociološkog aspekta, perspektive upravljanja privrednim društvima, itd.) bila obrađena u određenoj meri.

Vodičem za bezbedan i zdrav rad od kuće identifikovane su obaveze poslodavaca na temu bezbednosti i zdravlja na radu koje predstavljaju dužnost poslodavca, kao što su identifikovane i smernice, preporuke i druge sugestije za poslodavce. U odnosu na relaciju zaposleni – poslodavac, smatramo pozitivnim pomakom preuzetu praksu (kontrolna lista, samoprocena, itd.) i proklamovan princip „sarine“ između zaposlenih i poslodavca. Savet stranih investitora je uverenja da su i stavovi inspektora rada usaglašeni sa stavovima iznetim u Vodiču za bezbedan i zdrav rad od kuće, te da pravna sigurnost i izvesnost, makar u tom delu, neće nedostajati.

Ipak, Vodič za bezbedan i zdrav rad od kuće nažalost ne može da popuni pravnu prazninu koja postoji u odnosu na rad od kuće u važećim propisima Republike Srbije i iz tog razloga smatramo da regulisanje ove teme putem zakona nema alternativu.

PREOSTALI PROBLEMI

Pravna podregulisanost. U ovom trenutku uslovi rada od kuće, odnosno na daljinu nisu regulisani zakonom i podzakonskim propisima. S druge strane, nije izvesno da li će aktuelni nacrt izmena Zakona o bezbednosti i zdravlju na radu obuhvatiti definisanje radnog mesta i radne okoline za rad kod kuće, odnosno na daljinu, definisanje povrede na radu u uslovima rada od kuće, odnosno na daljinu, međusobna prava i obaveze poslodavca i zaposlenih, kao i uslove za bezbedan i zdrav rad od kuće/na daljinu. U odsustvu zakonskih normi nema ni podzakonskih akata kojima bi bilo neophodno da se bliže regulišu: procedure u vezi sa sprovodenjem preventivnih mera za bezbedan rad od kuće/na daljinu; minimalni uslovi ergonomskog rada od kuće; obuku zaposlenih za bezbedan rad od kuće/na daljinu; pravila komunikacije između zaposlenih i njihovih menadžera u uslovima rada van prostorija poslodavca; postupak u vezi sa povredom na radu i popunjavanje povredne liste u slučaju povrede na radu kod kuće, odnosno na drugoj lokaciji; postupak izrade akta o proceni rizika za poslove koji se obavljaju od kuće, odnosno na daljinu.

Pravna nesigurnost. Odsustvo zakonske i podzakonske regulative dalje dovodi do pravne nesigurnosti, jer poslodavci, čak ni uz stručnu podršku licenciranih firmi za bezbednost i zdra-

vlje na radu, nemaju dovoljno stručnog znanja i prethodnu praksu da bi opštim aktima normirali sva napred pomenuta pitanja, a čak i da poslodavci imaju stručna znanja i iskustvo u praksi, regulisanje ovih pitanja opštim aktom poslodavca dovelo bi do raznolikosti i neujednačenosti u pogledu definicija pojmove, te u pogledu međusobnih prava i obaveza poslodavca i zaposlenih, kao i u pogledu procedura.

Rizici u vezi sa kontrolom bezbednog rada od kuće, odnosno na daljinu. U odsustvu zakonske i podzakonske regulative postavlja se pitanje na koji način poslodavci mogu da osiguraju bezbednost i zdravlje na radu u prostorijama u kojima boravi i radi zaposleni, budući da se radi o mestu rada koje nije pod neposrednom kontrolom poslodavca. Rizici pravne nesigurnosti se posebno otvaraju u slučajevima kada bi zaposleni obavljali poslove van teritorije Srbije.

Rizici u vezi sa povredom na radu prilikom rada od kuće, odnosno na daljinu. Pravilnikom o sadržaju i načinu izda-

vanja obrasca izveštaja o povredi na radu i profesionalnom oboljenju („Službeni glasnik RS“ br. 72/06, 84/06 – ispravka, 4/16, 106/18 i 14/19) nije propisana šifra za radno mesto „rad od kuće“, a takođe postojeći obrazac izveštaja o povredi na radu ne može da se primeni u uslovima povrede prilikom rada od kuće, odnosno na daljinu. Takođe, otvara se i rizik u vezi sa pravilnim utvrđivanjem uzroka i načina povređivanja na radu prilikom rada od kuće, odnosno na daljinu, budući da je u tom slučaju neophodno da se poštuje ustavno pravo nepovrednosti stana. Sa druge strane, u redovnim okolnostima kada zaposleni radi u poslovnim prostorijama, poslodavac izvršava fizički uvid na lokaciju gde se dogodilo povređivanje. Fizički uvid u lokaciju povređivanja je takoreći neophodan radi pravilnog utvrđivanja uzroka i načina povređivanja, te se u ovom delu otvara izazov za zakonodavca u odnosu na pronaalaženje mogućih rešenja. Takođe, smatramo da „radno mesto“ u uslovima rada od kuće ne obuhvata samo radni prostor u domu zaposlenog u kome zaposleni obavlja ugovorene poslove, već da obuhvata i kuhinju, trpezariju i kupatilo /toilet.

PREPORUKE SAVETA

Donošenje zakonske i podzakonske regulative. U odsustvu zakonskih normi nema ni podzakonskih akata kojima bi bilo neophodno da se bliže regulišu:

- Procedure u vezi sa sprovođenjem preventivnih mera, mehanizmi kontrole primene mera za bezbedan i zdrav rad i mehanizmi utvrđivanja uzroka i načina povređivanja prilikom rada od kuće, odnosno rada na daljinu (ovde pre svega mislimo na preventivne mere koje se odnose na ergonomiju rada, osvetljenost radnog prostora, mikroklimu u radnom prostoru, prohodnost, upravljanje stresom, održavanje prostora za rad, električne instalacije, zaštitu od požara, zabranjene aktivnosti i ponašanje, te postupanje zaposlenog u slučaju povrede na radu);
- Obuku zaposlenih za bezbedan rad od kuće/na daljinu;
- Postupak u vezi sa povredom na radu i popunjavanje povredne liste u slučaju povrede na radu kod kuće, odnosno na drugoj lokaciji;
- Jasna podela prava, obaveza i odgovornosti između poslodavca i zaposlenog u vezi sa primenom mera za bezbedan rad od kuće, odnosno na daljinu, kao i u slučaju povrede na radu, odnosno nastanka profesionalnih bolesti;
- Postupak izrade akta o proceni rizika za poslove koji se obavljaju od kuće odnosno na daljinu. Smatramo da kuhinja/trpezarija i kupatilo/tolet u domu zaposlenog treba da budu uključeni u procenu rizika, jer su to prostorije koje redovno postoje i u poslovnom prostoru poslodavca i koje zaposleni redovno koristi u toku radnog vremena. Te prostorije bi takođe trebalo da budu predmet procene rizika i mera za sprečavanje/minimizovanje povreda na radu u okolnostima rada od kuće/na daljinu.

PRAVNI OKVIR

U 2021. godini došlo je do značajnih zakonodavnih promena, a najveći faktor koji i dalje utiče na društvene i pravne tokove je pandemija zarazne bolesti COVID-19, koja svojim delovanjem nastavlja da utiče na pravni, socijalni i ekonomski život svih građana. U skladu sa težnjama da se otklone ekonomske poteškoće sa kojima se suočava privreda Republike Srbije, Narodna skupština Republike Srbije je usvojila nekoliko bitnih zakona kojima se povećava likvidnost privrednih subjekata.

Jednu od najznačajnijih novina u pravnom sistemu predstavlja uvođenje mogućnosti identifikacije na daljinu kao načina provere identiteta prilikom registracije korisnika kvalifikovanog elektronskog sertifikata za elektronski potpis, što do sada nije bilo moguće jer se identifikacija korisnika vršila isključivo uz fizičko prisustvo korisnika. Takođe, novim Zakonom o zaštiti potrošača predviđena su nova zakonska rešenja sa ciljem da se unapredi zaštita i položaj potrošača.

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

- **Zakon o zaštiti potrošača** - Narodna skupština Republike Srbije usvojila je novi Zakon o zaštiti potrošača dana 11. septembra 2021. godine. Jedna od najznačajnijih novina jeste unapređenje mehanizma vansudskog rešavanja potrošačkih sporova pred vansudskim telima upisanim u Listu tela za vansudsko rešavanje potrošačkih sporova, kojima dozvolu za rad daje Ministarstvo trgovine, turizma i telekomunikacija. Značajna promena odnosi se na teret dokazivanja nesaobraznosti robe koja se pojavi u roku od dve godine od dana prelaska rizika na potrošača, a teret dokazivanja pada na prodavca.
- **Zakon o izmenama i dopunama Zakona o sprečavanju pranja novca i finansiranja terorizma** - Izmene i dopune Zakona o sprečavanju pranja novca i finansiranja terorizma stupile su na snagu dana 29. decembra 2020. godine, pre svega radi usklađivanja odredaba ovog Zakona sa odredbama Zakona o digitalnoj imovini. Najznačajnije novine obuhvataju promene postojećih definicija i uvođenje novih pojmova, posebne odredbe u vezi sa transakcijom koja se tiče digitalne imovine, izuzetke od obaveze prikupljanja podataka kod izdavanja elektronskog novca, utvrđivanje i provjeru identiteta fizičkog lica putem kvalifikovanog elektronskog sertifikata i preciziranje postupka video-identifikacije.
- **Zakon o izmenama i dopunama Zakona o elektronskom dokumentu, elektronskoj identifikaciji i uslugama od poverenja u elektronskom poslovanju** - Stupio je na snagu dana 1. juna 2021. godine. Nova rešenja uvedena ovim Zakonom odnose se na uvođenje identifikacije na daljinu kod registracije korisnika kvalifikovanih usluga od poverenja, kao i na mogućnost korišćenja regis-trovane šeme elektronske identifikacije iz Evropske unije u Republici Srbiji. Takođe, izmenjene su odredbe Zakona koje se primenjuju na rad organa javne vlasti i odredbe o ocenjivanju usaglašenosti sredstava za kreiranje kvalifikovanog elektronskog potpisa, odnosno pečata.
- **Zakon o utvrđivanju finansijske podrške privrednim subjektima za održavanje likvidnosti i obrtna sredstva u otežanim ekonomskim uslovima usled pandemije COVID-19 izazvane virusom SARS-CoV-2** - Dana 29. jula 2021. godine ovaj Zakon stupio je na snagu. Cilj Zakona je očuvanje stabilnosti finansijskog i privrednog sistema Republike Srbije u uslovima potencijalnih rizika zbog opasnosti od širenja zarazne bolesti COVID-19. Ovim Zakonom uređuje se dodela kreditnih sredstava privrednim subjektima koji su Fondu za razvoj Republike Srbije podneli zahteve za kredit do dana 10. decembra 2020. godine, u skladu sa Uredbom o utvrđivanju Programa finansijske podrške privrednim subjektima za održavanje likvidnosti i obrtna sredstva u otežanim ekonomskim uslovima usled pandemije COVID-19 izazvane virusom SARS-CoV-2.
- **Zakon o utvrđivanju druge garantne šeme kao mera dodatne podrške privredi usled produženog negativnog uticaja pandemije bolesti COVID-19 izazvane virusom SARS-CoV-2** - Zakon je stupio na snagu dana 30. aprila 2021. godine. Ovim zakonom se uređuju uslovi, postupak, visina i način obezbeđenja sredstava za izdavanje garancija Republike Srbije u vezi sa garantnom šemom definisanim ovim Zakonom. Takođe, ovaj Zakon definiše kriterijume, uslove i način odobravanja kredita od strane banaka, izveštavanje, kao i druga pitanja od značaja za garantnu šemu kao meru podrške privredi, sa ciljem povećanja likvidnosti privrednih subjekata.

ZAKON O PRIVREDNIM DRUŠTVIMA

1.00

PREGLED REALIZACIJE PREPORUKA BK

Preporuke:	Prvobitno date u BK:	Značajan napredak	Određeni napredak	Bez napretka
Ortačka društva sa ograničenom odgovornošću treba propisati ZPD-om.	2013			✓
Odredbe ZPD-a koje se odnose na ograničenja ovlašćenja zastupnika društva treba uskladiti sa odredbama Zakona o obligacionim odnosima.	2011			✓
Potrebno je rešiti pitanja koja je 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.	2018			✓
Jasno definisanje razloga probijanja pravne ličnosti.	2018			✓
Treba otkloniti tehničke propuste u ZPD u smislu ispravljanja nedoslednosti, propisivanja jasnih procedura i nadležnosti, usklađivanja odredaba u okviru samog zakona.	2013			✓
Potrebno je preciznije urediti povećanje kapitala konverzijom potraživanja.	2016			X

STANJE

Zakon o privrednim društvima („Službeni glasnik RS“ 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:

- implementacija normi koje su uskladene 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-a 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.

Usvojen Predlog zakona o izmenama i dopunama ZPD-a (2021) 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. Takođe, Predlog zakona o izmenama i

dopunama ZPD-a nastoji da uredi naknade u javnim akcionarskim društvima kao posebna pravila u pogledu podsticanja dugoročnog angažovanja akcionara u javnim akcionarskim društvima.

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-a koje su na snazi doprinele su približavanju privrednim sistemima i rešenjima kakva postoje u uporednom pravu zemalja razvijene tržišne privrede kroz institute finansijskih instrumenata – pravo na sticanje udela, koji predstavlja neprenosivi finansijski instrument izdat od društva sa ograničenom odgovornošću, a koji saglasnom imaoču daje pravo na sticanje udela određenog dana (dan dospeća) po određenoj ceni, kao 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 raspolažu 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 profesio-

nalna 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 ideo 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-a.

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 uskladištanje ova dva zakona. Dodatno, praksa APR-a po ovom pitanju je neuvedenačena.

PREPORUKE SAVETA

- Ortačka društva sa ograničenom odgovornošću treba propisati ZPD-om.

- Odredbe ZPD-a koje se odnose na ograničenja ovlašćenja zastupnika društva treba uskladiti sa odredbama Zakona o obligacionim odnosima.
- 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.
- Jasno definisanje razloga probijanja pravne ličnosti.
- Treba otkloniti tehničke propuste u ZPD-u u smislu ispravljanja nedoslednosti, propisivanja jasnih procedura i nadležnosti, usklađivanja odredaba u okviru samog zakona.
- Potrebno je preciznije urediti povećanje kapitala konverzijom potraživanja.

TREND OVI NA TRŽIŠTU KAPITALA

1.75

PREGLED REALIZACIJE PREPORUKA BK

Preporuke:	Prvobitno date u BK:	Značajan napredak	Određeni napredak	Bez napretka
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.	2015		✓	
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.	2015		✓	
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.	2017			✓
Ostvariti blizak i pravovremen dijalog sa poslovnim udruženjima i ostalim relevantnim finansijskim akterima o određivanju prioriteta mera za razvoj tržišta kapitala u Srbiji.	2020		✓	

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 značajnije 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. Postoji trend stalnog smanjivanja broja izdavalaca finansijskih instrumenata i broja javnih akcionarskih društava. Ovaj trend se nastavio u prethodnoj godini, prema javno dostupnim podacima Centralnog registra hartija od vrednosti depo i kliringa.

Uprkos pojavi 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.

Pandemija virusa COVID-19 je takođe imala negativan efekat na tržište kapitala u Srbiji, gde je Beogradska berza zabeležila primetan pad u prometu u 2020. godini, prema javno dostupnim podacima.

POBOLJŠANJA

Prošlogodišnje preporuke u vezi sa kojima je ostvaren izvensni 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 kojom je procedura za izdavanje korporativnih obveznica, kao dodatne opcije finansiranja, olakšana za određeni period. Iako je Uredba doneta u vezi sa pandemijom COVID-19 i njenim efektima na privredu, u budućnosti takođe može imati generalno pozitivan efekat na stimulaciju emisije izdavanja korporativnih obveznica kao vida finansiranja.

Indikacija potencijalno pozitivnih kretanja na tržištu korporativnih obveznica u Srbiji u budućnosti može biti trgovanje korporativnim obveznicama javnog preduzeća Telekom Srbija, koje su ponuđene lokalnim bankama, a koje je takođe otkupila Narodna banka Srbije.

Takođe, u pogledu edukacije i podrške u vezi sa inicijalnim javnim ponudama, pozdravljamo aktivnosti u okviru pro-

jekta „Izadi na berzu (Serbia: IPO Go!)“ – projekat Beogradskе berze koji podržava, između ostalog, i EBRD (kroz EBRD SSF), a koji je lansiran 2018. godine.

Iako pripada ranijem vremenu, kao veoma značajan događaj ističemo i izdavanje dinarskih obveznica u vrednosti od RSD 2,5 milijardi od strane EBRD-a u decembru 2016. godine, koje je podiglo poverenje investitora u domaće tržište kapitala.

- 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.

Kao najvažniju novinu i poboljšanje u ovom segmentu, ističemo donošenje Uredbe o obavljanju poslova sa finansijskim derivatima u cilju upravljanja javnim dugom Republike Srbije, a kojom se uređuju opšti uslovi za obavljanje poslova sa finansijskim derivatima od strane Srbije u cilju zaštite od finansijskog rizika. Iako je ova uredba doneta 2019. godine, stupila je na snagu 2020. godine, a praksa primene već se uspostavlja u određenoj meri. Prema javno dostupnim informacijama koje objavljuje Uprava za javni dug Republike Srbije, nekoliko transakcija sa finansijskim derivatima je zaključeno od strane Republike Srbije u 2020. godini, radi zaštite od određenih finansijskih rizika.

Dodatna poboljšanja:

Ukazujemo na donošenje Zakona o digitalnoj imovini, kojim se po prvi put daje pravni okvir za, između ostalog, izdavanje digitalne imovine (uključujući i virtualne valute) na primarnom tržištu, kao i sekundarno trgovanje njima. Iako će predmetni zakon i relevantni podzakonski akti tek biti testirani u praksi, pozdravljamo regulisanje ove oblasti i napore, između ostalih, Komisije za hartije od vrednosti u vezi sa tim.

Takođe, pozitivno ocenjujemo donošenje Nacionalne strategije za razvoj tržišta kapitala za period od 2021. do 2026. godine, 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 regi-

star, depo i kliring hartija od vrednosti, da svojim podzakonskim aktima i tumačenjima omoguće dalji razvoj tržišta kapitala. U tom pogledu, pozdravljamo okrugli sto koji je održan u vezi sa razvojem tržišta kapitala u Srbiji prošle godine.

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.

Iako se državne obveznice uspešno izdaju u praksi, municipalne obveznice su i dalje retkost, a do sada nije bilo trgovine tim obveznicama na sekundarnom tržištu. Isto važi i za tržište korporativnih obveznica koje je još uvek u fazi razvoja. 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.

Zakon o finansijskom obezbeđenju, sa početkom primene od januara 2019. godine, usvojen je u cilju uređenja postupka obezbeđenja u poslovima sa finansijskim derivatima. Iako je nacrtom ovog Zakona bilo predviđeno da se Zakon primenjuje i na finansijske institucije i na pravna lica, u postupku usvajanja relevantne odredbe koje su se odnose na privrednu su izuzete, čime joj je uskraćena mogućnost da se nađe u jednakom položaju sa ostalim učesnicima u predmetnim poslovima; da koristi benefite i vrši netiranja potraživanja u skladu sa odredbama ovog Zakona; da se služi zaštitom koju pruža njime definisan ugovor o finansijskom obezbeđenju, kao i zaštitom u slučaju stečajnog postupka druge strane.

S toga mislimo da je potrebno izmeniti ovaj Zakon kako bi se i pravnim licima omogućio navedeni nivo zaštite.

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.
- 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, hedžing, te u vezi sa „crowd“ finansiranjem i njegovim pojavnim oblicima.
- Potrebno je izvršiti izmene Zakona o finansijskom obezbeđenju kako bi se privredi obezbedila dostupnost zaštite u poslovima sa derivatima na isti način na koji je to omogućeno subjektima na koje se primenjuju njegove odredbe.
- 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.

SUDSKI POSTUPCI

1.20

PREGLED REALIZACIJE PREPORUKA BK

Preporuke:	Prvobitno date u BK:	Značajan napredak	Određeni napredak	Bez napretka
Da se pristupi naprednom obrazovanju sudija i da se uvedu bolji mehanizmi za odgovornost sudija za donošenje nezakonitih odluka.	2012			✓
Da se unapredi i stvori pravedan sistem dodele predmeta među sudovima i sudijama.	2011			✓
Da se donešu nove izmene i dopune Zakona o parničnom postupku, kako bi se uvela fleksibilnost vremenskog okvira i rokova za određene parnične radnje.	2011			✓
Instituti koji omogućavaju odugovlačenje postupka, kao što su odlaganje i vraćanje u pređašnje stanje treba restiktivno tumačiti i primenjivati.	2016			✓
Pronaći i zauzeti jedinstven stav povodom slučajeva iz člana 204. Zakona o parničnom postupku.	2018		✓	

STANJE

Tokom 2019. godine i u prvom kvartalu 2020. godine, zakonski okviri za vođenje sudske postupke nisu značajno promenjeni, niti su izvršene važnije zakonodavne reforme koje bi imale veći uticaj na sudske postupke u Republici Srbiji.

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

Zakon o parničnom postupku („Službeni glasnik RS“ br. 72/2011, 49/2013 – odluka US, 74/2013 – odluka US, 55/2014, 87/2018 i 18/2020) sada je 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 ticale su se isključivo dodavanja stava 3 članu 355 Zakona o parničnom postupku (članu zakona koji uređuje obavezne delove presude), dok drugi članovi Zakona o parničnom postupku nisu pretrpeli nikakve promene.

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

Broj sudova utvrđen Zakonom o sedištima i područjima sudova i javnih tužilaštava („Službeni glasnik RS“ 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 imma 4.

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

Tokom 2021. godine formirana je Radna grupa za izmene Zakona o parničnom postupku, koja je maja 2021. godine predstavila nacrt novog Zakona o parničnom postupku. Iako je nacrt napravio pozitivan iskorak u određenim oblastima (rasterećenje sudova u tzv. masovnim postupcima, elektronsko podnošenje podnesaka), kritike određenog dela opšte ali i stručne javnosti u vezi sa određenim predloženim zakonskim rešenjima dovele su do toga da se nacrt vrati na doradu od strane Radne grupe (ovo se pre svega odnosi na odredbe o plaćanju sudske taksi kojima se propisivalo da se svi podnesci za koje takse nisu uredno plaćene smatraju povućenim).

Rešavanje sporova

Određena rešenja Zakona o parničnom postupku, kao što su pojednostavljena pravila za dostavljanje sudske podnesake, skraćenje trajanja dokaznog postupka, uspostavljanje jednokosti 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, naišla su na pozitivnu reakciju pravosudnih organa i stranaka, a njihova primena u praksi je

široko rasprostranjena. S 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 i dalje se ne obavlja, ili se izuzetno retko obavlja, putem i-mejla, dok je korišćenje audio i video opreme tokom ročića ili stenograma retko, budući da sudovi nisu opremljeni adekvatnom opremom.

Rokovi za donošenje drugostepene presude se (iako instruktivni po prirodi) ne poštuju i neretko se produžuju. 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 ročića 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 predviđao 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.

U toku vanrednog stanja izazvanog COVID-19 pandemijom, sudovi su bili u obavezi da odlože sva ročića, izuzev ročića u hitnim postupcima (kao što su postupci za određivanje privremene mere i slično), pa su sudovi radili sa smanjenim kapacitetom. Nakon prestanka vanrednog stanja sudovi su nastavili da rade u normalnom kapacitetu, mada su pojedina ograničenja ostala na snazi, pa je u određenim slučajevima ograničen broj prisutnih u sudnicama.

POBOLJŠANJA

U svim sudovima na teritoriji Republike Srbije sada je dostupna online provera statusa predmeta koji se vodi pred njihovim 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 zabraanio obradu podataka protivno Zakonu o zaštiti podataka o

ličnosti, pretraga podataka preko ličnog/poslovног imena učesnika u postupku više nije moguća, i nema naznaka da će biti ponovo uvedena.

Rešavanje sporova

Zakon o parničnom postupku je poslednji put put značajnije menjan 2014. godine, kada 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 smanjavanjem 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 ove-renom 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, suočavala su se sa problemima da su sudovi odbijali njihove predloge za izvršenje, upravo zbog pogrešnog tumačenja odredaba člana 48. Zakona i neujednačenog razumevanja toga šta se podrazumeva pod „prelazom“ potraživanja.

Elektronska aukcija

Počev od 2020. godine, javna nadmetanja u postupku izvršenja obavljaju se isključivo elektronskim putem preko internet stranice Ministarstva pravde. Sistem je prilično jednostavan i intuitivan, a sve što je potrebno jeste poseđovanje kvalifikovanog elektronskog potpisa. Sistem bi trebalo da poboljša transparentnost i onemogući zloupotrebe. Svi učesnici su anonimni.

Plaćanje sudske taksi

Tokom 2021. godine, Ministarstvo pravde je omogućilo plaćanje sudske taksi putem portala ePlaćanje. Plaćanje se vrši platnim i kreditnim karticama, a sud automatski dobija informaciju o uplaćenim taksama te nije potrebno dostavljati do sada uobičajene dokaze o uplatama.

PREOSTALI PROBLEMI

Obrazovanje sudija i mehanizmi za odgovornost sudija za donošenje nezakonitih odluka.

Specijalizacija oblasti rada sudija trebalo bi da bude konačno uvedena (i to na efikasniji način). Spisi predmeta bi trebalo da budu dostupniji svim zainteresovanim stranama, a takođe bi trebalo insistirati na olakšanju korišćenja elektronskih uređaja 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.

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. S druge strane, sudije ili ne poštuju utvrđeni vremenski okvir ili pak određuju nepotrebno dugačak vremenski okvir od dve ili čak više godina, što opet doprinosi odgovlačenju sudskega postupka i obe-smišljavanju tog instituta. Neki od rokova su nerealno kratki, a rok za predlaganje dokaza je previše strog, što može doveći do toga da stranke posegnu za zloupotrebam.

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

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 otudi stvar ili pravo o kome teče parnica, doveo je do progresivnih stavova sudske prakse po pitanju preinačenja tužbenog zahteva od strane ustupioca – prema kojima bi se tuženi mogao obavezati da plati sticaocu na zahtev tužioca. Ipak, takvi stavovi nisu jedinstveno prihvaćeni od strane celokupne sudske prakse, što vodi neujednačenom postupanju sudova i pravoj 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 gore navedenog problema u sudskoj praksi.

Restriktivno tumačenje instituta koji omogućavaju odgovlačenje postupka

U sistem izvršnog postupka vraćen je institut vraćanja u pređašnje stanje. Zakonodavac je predviđao 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 predviđao 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. Rešenje da ceo iznos predujma, koji u pojedinim slučajevima može biti izuzetno visok, javni izvršitelj zadrži za sebe, nije prihvatljivo.

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 zah-

teva 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 dodatnom obrazovanju i specijalizaciji sudija i da se uvedu bolji mehanizmi za odgovornost sudija za donošenje nezakonitih odluka.
- Da se unapredi i stvori ravnomeran sistem dodele predmeta među sudovima i sudijama.
- Da se donešu nove izmene i dopune Zakona o parničnom postupku, kako bi se uvela fleksibilnost vremenskog okvira i rokova za određene parnične radnje.
- Instituti koji omogućavaju odugovlačenje postupka, kao što su odlaganje i vraćanje u predašnje stanje, treba restriktivno tumačiti i primenjivati.
- Pronaći i zauzeti jedinstven stav povodom slučajeva iz člana 204 Zakona o parničnom postupku.

ARBITRAŽNI POSTUPCI

1.33

PREGLED REALIZACIJE PREPORUKA BK

Preporuke:	Prvobitno date u BK:	Značajan napredak	Određeni napredak	Bez napretka
Potrebno je precizirati odnos stečajnog i arbitražnog postupka u Zakonu o stečaju.	2018			✓
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.	2010		✓	
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.	2016			✓

STANJE

Zakonodavni okvir arbitražnog rešavanja sporova u Srbiji čine Zakon o arbitraži i pravila dveju 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. S druge strane, među domaćim subjektima i dalje vlada mišljenje da je arbitražno rešavanje sporova prilično skuplje u odnosu na sudske, međutim često se zanemaruje činjenica da dugotrajan sudska postupak (posebno u sporovima veće vrednosti) može biti znatno skuplj i 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 u skladu s međunarodnim standardima baziranim na Model zakonu o arbitraži Komisije UN za međunarodno trgovinsko pravo iz 1986. godine. Na osnovu dosadašnje primene zakona, većeg broja izuzetno iskusnih stručnjaka i činjenice da srpski sudovi retko poništavaju arbitražne odluke, Srbiju bi trebalo smatrati privlačnom destinacijom za arbitražno rešavanje sporova.

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 institucija danas predstavljaju zadovoljavajući pravni okvir, te je stručna javnost uglavnom usmerena ka promovisanju šire i učestalije upotrebe arbitraže kao načina za rešavanje 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 reguliše odnos arbitražnog i stečajnog postupka u članu 117, kojim je propisano da se poverilac čije je potraživanje osporeno upućuje na parnicu, odnosno na nastavak prekinutog parničnog ili arbitražnog postupka radi utvrđivanja osporenog potraživanja, a u članu 118 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 dovoljnjoj meri jasne, te i dalje postoje brojna sporna pitanja.

Prvo, polazeći od sadržine odredaba 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 utvrđivati 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 parnicama);
- nisu regulisane posledice otvaranja stečajnog postupka na arbitražni postupak 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.
- Konačno, problem predstavlja i malobrojna sudska praksa, pa samim tim i nedovoljno iskustvo sudija u

ovoj oblasti. Imajući u vidu da je sudska praksa skromna, neophodno je konsultovati stranu sudske praksu kako bi se utvrdile najbolje prakse zasnovane na UN-

CITRAL-ovom Model zakonu i kako bi se poboljšala efikasnost prilikom priznanja i izvršenja stranih arbitražnih odluka.

PREPORUKE SAVETA

- Potrebno je precizirati odnos stečajnog i arbitražnog postupka u Zakonu o stečaju.
- 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.
- 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.
- Organizovanje obuka i konferencija usmerenih ka sudsakom sektoru kako bi se unapredili i uniformisali sudske postupci u vezi sa arbitražom (poništaj i priznanje).

ZAKON O STEČAJU

1.44

PREGLED REALIZACIJE PREPORUKA BK

Preporuke:	Prvobitno date u BK:	Značajan napredak	Određeni napredak	Bez napretka
Regulisati pitanje dostavljanja u stečajnom postupku tako da se ono učini bržim i efikasnijim i precizirati odredbe o datumu pravnosnažnosti i početku primene plana reorganizacije, tako da svi učesnici mogu sa sigurnošću da znaju od kada usvojeni plan počinje da se primenjuje.	2016		✓	
Dodatno regulisati položaj razlučnih i založnih poverilaca tako da se obezbedi dvostepenost u odlučivanju povodom njihovog namirenja od prodaje imovine koja je bila predmet obezbeđenja njihovih potraživanja.	2016		✓	
Da se detaljno reguliše postupak elektronske prodaje, ako je moguće po uzoru na rešenje iz Zakona o izvršenju i obezbeđenju.	2020			✓
Zbog COVID-19 pandemije razmotriti zakonsku regulaciju digitalizacije funkcionisanja poverilačkih organa stečajnog postupka i komunikacije između organa stečajnog postupka.	2020			✓
Propisati da otvaranje stečajnog postupka proizvodi dejstva danom objavljivanja oglasa o otvaranju stečajnog postupka u Službenom glasniku.	2017			✓
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.	2012			✓
Predvideti mogućnost i proceduru izmene plana reorganizacije nakon njegovog usvajanja.	2016		✓	
Potrebno je otpočeti proces regulisanja pitanja stečaja fizičkih lica bilo kroz izmene i dopune postojećeg zakona ili kroz donošenje posebnog zakona.	2016		✓	
Uspostaviti elektronsku prodaju imovine dužnika.	2020			✓

STANJE

Prema podacima dostupnim na internet sajtu Agencije za licenciranje stečajnih upravnika sa stanjem na dan 1. jul 2021. godine, u Republici Srbiji je bilo u toku 1808 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 8 meseci.

Za prvih šest meseci 2021. godine otvoreno je 178 stečajnih postupaka. Mesečno je pokretano prosečno oko 29 postu-

paka. U poređenju sa 2020. godinom, kada je mesečni prosек bio 24 otvorenih stečajnih postupaka, primetan je rast 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.

U periodu od 15. 01. 2021. do 03. 02. 2021. održana je javna rasprava o Nacrtu Zakona o izmenama i dopunama Zakona o stečaju, kao i Nacrtu Zakona o izmenama i dopunama Zakona o Agenciji za licenciranje stečajnih upravnika, koji su pripremljeni u toku 2020. godine. 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.

Takođe, Ministarstvo privrede je formiralo radnu grupu u cilju izrade predloga nacrtu zakona koji će regulisati (ranije uveden pa ukinut) stečaj preduzetnika, saglasno Programu za rešavanje problematičnih kredita za period od 2018. do 2020. godine Vlade Republike Srbije.

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 sudskej praksi u narednom periodu.

POBOLJŠANJA

Pored poboljšanja koja su učinjena poslednjim izmenama Zakona o stečaju krajem 2018. godine, na koja je ukazano u prethodnom izdanju Bele knjige, s obzirom na to da se u narednom periodu očekuje nova izmena stečajne regulative, možemo ukazati na određena potencijalna poboljšanja koja su predmet Nacrtu 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. Uzakano 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 iza- stopnim pokretanjem postupaka stečajni dužnici neogra- ničeno 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 doneše 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 predлагаča.

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 izričitom 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 skraćenje roka za podnošenje prijave potraživanja sa 120 na maksimalnih 60 dana, kao i skraćenje 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 Agen- ciji za licenciranje stečajnih upravnika, između ostalog, pre- dloženo je dodavanje dva nova člana, koji regulišu spro- vođenje radnji u stečajnom postupku preko elektronskog portala, i prikupljanje i statističku obradu podataka u vezi sa stečajnim postupcima.

Sve predložene izmene trebalo bi 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 jeste 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 može se 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 proglašio 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 namirenju 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 potreba prezaduženih fizičkih lica.

Konačno, situacija izazvana COVID-19 pandemijom čije je trajanje neizvesno, definitivno nameće potrebu za sve većom digitalizacijom u oblasti sudske postupaka i naročito u stečajnom postupku koji često zahteva prisustvo velikog broja ljudi na ročićima, 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 pra-

ksi, 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 raspolađanja 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 ispravljeni. Ostaje nam da se nadamo da će 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.
- Dodatno regulisati položaj razlučnih i založnih poverilaca tako da se obezbedi dvostopenost u odlučivanju povodom njihovog namirenja od prodaje imovine koja je bila predmet obezbeđenja njihovih potraživanja.
- Da se detaljno reguliše postupak elektronske prodaje, ako je moguće po uzoru na rešenje iz Zakona o izvršenju i obezbeđenju.
- Razmotriti zakonsku regulaciju digitalizacije funkcionisanja poverilačkih organa stečajnog postupka i komunikacije između organa stečajnog postupka.
- Propisati da otvaranje stečajnog postupka proizvodi dejstva danom objavljivanja oglasa o otvaranju stečajnog postupka u Službenom glasniku.
- 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.
- Predvideti mogućnost i proceduru izmene plana reorganizacije nakon njegovog usvajanja.
- Potrebno je otpočeti proces regulisanja pitanja stečaja fizičkih lica bilo kroz izmene i dopune postojećeg zakona ili kroz donošenje posebnog zakona.
- Uspostaviti elektronsku prodaju imovine dužnika.

INTELEKTUALNA SVOJINA

1.20

PREGLED REALIZACIJE PREPORUKA BK

Preporuke:	Prvobitno date u BK:	Značajan napredak	Određeni napredak	Bez napretka
COVID-19 - 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.	2020		✓	
Državni organi bi trebalo da povećaju napore u borbi protiv povrede autorskih prava na internetu, posebno u odnosu na softversku, muzičku i filmsku industriju.	2010			✓
Vlada treba da obezbedi više resursa za sudove, tužilaštva i policijske jedinice, koje se bave visokotehnološkim kriminalom.	2020			✓
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.	2020			✓
Izmene Zakona o krivičnom postupku, kao i povezanih procesnih zakona, kako bi se uneli efikasniji instrumenti za borbu protiv visokotehnološkog kriminala.	2018			✓

STANJE

Zakonodavni okvir koji reguliše intelektualnu svojinu uglavnom se sastoji od materijalnih zakona donetih 2009. godine i kasnije. U prethodnih par godina, došlo je do izmena u oblastima autorskih prava, patenata, žigova i topografije poluprovodničkih proizvoda. Početkom 2021. godine je objavljen nacrt zakona o novim izmenama Zakona o patentima, a sredinom godine je donet nov Zakon o zaštiti poslovne tajne. Izmene u zakonodavstvu 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 (novi zakon iz 2021, koji je zamjenio zakon iz 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 uređuje se 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 zaštitu tih prava.

Zakonom o zaštiti topografija poluprovodničkih proizvoda uređuju se 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 reguliše se 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 konkurenциje, uključujući i povredu neregistrovanih znakova koji se koriste za obeležavanje proizvoda.

Sprovođenje gorenavedenih materijalnih zakona zavisi od nekoliko važnih zakona koji propisuju organizacione i proceduralne odredbe značajne za zaštitu prava intelektualne svojine i procesuiranje lica koja ta prava 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, 2019 i 2020);
- 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).

Funkcionisanje Uprave carina i Zavoda tokom pandemije

omogućeno je preko njihovih elektronskih portala. Međutim, postoje određena ograničenja. Na primer, 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 odjednom, iako Zakon o republičkim administrativnim takšama omogućava plaćanje umanjene takse;
- podnošenje zahteva za izdavanje uverenja o međunarodno registrovanim žigovima;
- 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 procedure 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. Ovo je delimično usporilo postupak registracije. Međutim, Zavod će i dalje ispitivati i apsolutne i relativne razloge za odbijanje. Elektronski portal Zavoda je poboljšan, i elektronska komunikacija je bolja nego prošle godine. Još jedna promena je uvođenje principa međunarodnog iscr-

pljenja 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 prepoznaće 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 sudske postupaka, putem formiranja specijalnih sudske veća za intelektualnu svojinu u okviru Privrednog suda u Beogradu i Višeg suda u Beogradu, svakako su vidljiva kroz prвostepene postupke koji u proseku traju do godinu dana.

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

Uprkos pandemiji, povećan je broj inspekcijskih kontrola po osnovu zaštite intelektualne svojine (za 20%) i povećan je broj zaplenjene robe za koju se sumnja da povređuje ova prava (za 10%). Pored toga, došlo je do porasta domaćih prijava žigova, u odnosu na 2019. godinu.¹

PREOSTALI PROBLEMI

Najznačajniji zakoni u ovoj oblasti izmenjeni su u prethodnih par godina. 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 sprovoђenju još uvek nije na zadovoljavajućem nivou. Državni organi su još uvek uzdržani kada je u pitanju primena standarda u odlučivanju, a imajući u vidu praksu po nekom pitanju koju su organi EU već uspostavili. Postoje pozitivne inicijative za borbu protiv falsifikata na internetu. 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 bili produktivni u dovoljnoj meri.

1 Godišnji izveštaj Zavoda za 2020. godinu.

PREPORUKE SAVETA

- Omogućiti potpunu digitalnu komunikaciju sa Upravom carina.
- Izmeniti Zakon o žigovima u smislu isključenja potrebe dostavljanja originalne dokumentacije kada se ona podnosi elektronski (primera radi, originalnih primeraka prioritetnih uverenja). Prilikom tih promena izvršiti promenu i odredbe koja reguliše iscrpljenje prava.
- Visokotehnološki kriminal:
 - Državni organi bi trebalo da povećaju napore u borbi protiv povrede autorskih prava na internetu, posebno u odnosu na softversku, muzičku i filmsku industriju.
 - Vlada treba da obezbedi više resursa za sudove, tužilaštva i policijske jedinice koje se bave visokotehnološkim kriminalom.
 - 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.
 - Izmene Zakona o krivičnom postupku, kao i povezanih procesnih zakona, kako bi se uneli efikasniji instrumenti za borbu protiv visokotehnološkog kriminala.

ZAŠTITA KONKURENCIJE

1.44

PRAVO KONKURENCIJE

PREGLED REALIZACIJE PREPORUKA BK

Preporuke:	Prvobitno date u BK:	Značajan napredak	Određeni napredak	Bez napretka
Donošenje novog Zakona o zaštiti konkurenциje što je pre moguće.	2020			✓
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 nacrte dokumenata.	2010		✓	
Iznose taksi iz Tarifnika treba sniziti na razumno meru, naročito u oblasti kontrole koncentracija.	2009			✓
Komisija bi trebalo da javno objavljuje izdata mišljenja i odluke o pojedinačnim izuzećima, odnosno da sveukupno poboljša transparentnost i predvidivost odlučivanja.	2018		✓	
Komisija bi trebalo da izdaje publikacije relevantnih definicija tržišta proizvoda grupisanih po industrijama na svakih šest meseci, u cilju usaglašavanja prakse.	2018			✓
Komisija bi trebalo da uloži više resursa u dalju digitalizaciju svojih procesa kako bi osigurala nesmetan i efikasan rad tokom pandemije virusa COVID-19.	2020		✓	
Sudije Upravnog suda bi trebalo da prođu napredni trening u oblasti prava konkurenциje i u oblasti ekonomije. Sve presude treba da budu javno dostupne i detaljno obrazložene u pogledu materijalnih pitanja odluka Komisije.	2010			✓
Komisija mora omogućiti legitimno zainteresovanim trećim licima da se izjasne na postupke koji utiču na njihovo poslovanje, radi potpunog i pravilnog utvrđivanja činjeničnog stanja.	2019			✓
Praksa Komisije bi trebalo da bude ujednačena u odnosu na sve učesnike na tržištu. S obzirom na kazneno-pravnu prirodu odluka u oblasti zaštite konkurenциje i značajna ovlašćenja Komisije, od ključne je važnosti predvidljivost, doslednost i pravna sigurnost za sve učesnike na tržištu.	2017		✓	

STANJE

Harmonizacija sa pravilima EU iz oblasti konkurenциje u Srbiji započela je 2009. godine, donošenjem trenutno važećeg Zakona o zaštiti konkurenциje (Zakon). Zakon je ustanovio materijalne i tehničke preduslove za nezavisno postupanje Komisije za zaštitu konkurenциje (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).

U 2020. godini, nije bilo pomaka na polju aktivnosti donošenja novog Zakona i podzakonskih akata započetih u 2017., najverovatnije zbog pandemije koronavirusa.

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 vebajtu Komisije. Primetan je značajan pad prijavljenih koncentracija zbog opšteg pada ekonomskih aktivnosti usled pandemije COVID-19. Od odlučenih 106 koncentracija, 103 je odbreno u skraćenom postupku, jedna je odobrena u ispi-

tnom postupku, a u tri koncentracije otvoren je ispitni postupak.

Komisija je u 2020. godini bila veoma aktivna u pokretanju novih postupaka jer je pokrenula ukupno 9 novih postupaka za ispitivanje povreda konkurenčije. Komisija je nastavila trend pokretanja postupaka ispitivanja povrede konkurenčije nakon sprovedenih sektorskih analiza i analiza uslova konkurenčije na relevantnim tržištima. Primetan je poseban fokus na ispitivanje određivanja cena u daljoj prodaji jer je Komisija pokrenula čak 6 novih postupaka za određivanje cena u daljoj prodaji. Dva postupka za određivanje cena u daljoj prodaji Komisija je pokrenula protiv proizvođača/dobavljača mleka i piva i njihovih mnogobrojnih maloprodavaca na tržištima prodaje robe široke potrošnje. Komisija je pokrenula tri odvojena postupka protiv velikih proizvođača/dobavljača na tržištu maloprodaje potrošačke elektronike i njihovih značajnih kupaca-maloprodavaca. Komisija je takođe pokrenula postupak i protiv veleprodavca motornih vozila i njegovih distributera/maloprodavaca na tržištu prodaje i servisiranja motornih vozila. Komisija je nastavila trend pokretanja postupaka za zloupotrebu dominantnog položaja na tržištu pružanja staničnih usluga na autobuskoj stanici jer je ranije kažnjavala lokalne operatorе autobuskih stanica za ovu vrstu povrede. Komisija je zadržala akcenat na ispitivanje koncentracija po službenoj dužnosti koje su sprovedene bez odobrenja Komisije. Ovaj put Komisija je pokrenula postupak protiv lanca apoteka u vlasništvu fizičkih lica radi navodnog sticanja kompanije u državnom vlasništvu bez odobrenja Komisije na osnovu koncesionog ugovora. Ovo je pokazatelj da Komisija pomno prati sve koncentracije za čije ispitivanje je nadležna bez obzira na veličinu sticaoca i ciljnog društva, u čijem su vlasništvu i koji je pravni osnov za koncentraciju.

Komisija je izrekla kazne za povredu konkurenčije u četiri postupka vođenih za zaključenje restriktivnog sporazuma i jednu kaznu za zloupotrebu dominantnog položaja. Komisija je obustavila dva postupka ispitivanja povreda konkurenčije u 2020. godini za određivanje cena u daljoj prodaji protiv većeg broja manjih maloprodavaca manje tržišne i finansijske snage koji zbog svoje slabije pregovaračke moći nisu mogli da utiču na sadržinu spornih odredbi iz ugovora koji su se ticali određivanja cena u daljoj prodaji. Ovo je značajan pomak ka usklađivanju sa važećom praksom kažnjavanja u postupcima određivanja cena u daljoj prodaji u EU.

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

POBOLJŠANJA

Primetan je napredak u pokretanju sve većeg broja postupaka kao i nastavak trenda otvaranja postupaka nakon sektorskih analiza i analiza uslova konkurenčije na relevantnim tržištima.

U 2020. godini su predstavljeni rezultati sektorskih analiza:

- u oblasti trgovine na malo na teritoriji Republike Srbije za period 2017– 2018. godine;
- tržišta prevoza robe u železničkom saobraćaju u 2016-2018; kao i
- tržišta trgovine na veliko veštačkim (mineralnim) đubrivima u 2017-2019.

Za pohvalu je što je Komisija sektorskiju analizu u oblasti prevoza robe u železničkom saobraćaju izradila sa predstavnicima Svetske banke u okviru Programa za unapređenje poslovnog okruženja za Srbiju čime se osnažuje saradnja Komisije sa širom poslovnom zajednicom. Međutim, primetno je da sektorske analize osim mnogobrojnih korisnih ekonomskih pokazatelia ne sadrže jasne zaključke u pogledu mogućih povreda konkurenčije što onemogućuje tržišne učesnike da eventualno usklade svoja ponašanja u skladu sa propisima o zaštiti konkurenčije.

U 2020. godini Komisija je nastavila da beleži konstantan napredak na polju razvoja svesti o značaju zaštite konkurenčije („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. Naročito brine što je Komisija u 2020. godini prestala da objavljuje odluke u postupcima pojedinačnog izuzeća, pa u 2020. godini nije objavljena nijedna odluka. Komisiji je na svojoj stranici objavila video kako bi se učesnici na tržištu upoznali sa mogućnošću korišćenja leniency programa sa ciljem da se ovaj institut više primenuje u praksi.

Komisija je objavila stav o tome ko se smatra učesnikom o koncentraciji i kako se računaju kao finansijski pragovi za obavezu prijave koncentracije jer su ova pitanja izazivala dosta dileme u praksi.

PREOSTALI PROBLEMI

Javnosti uopšte nisu dostupne sudske odluke koje su donete u postupku kontrole odluka Komisije jer se takve odluke ne objavljaju na sajtu Komisije. Korak unazad je potpuno odsustvo objavljinjanja 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. Godišnji izveštaji objavljuju se sa zakašnjenjem.

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

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 privilegovanim komunikacijom. Određeni slučajevi u praksi Komisije ukazuju na potencijalne 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. Komisija je u nekim postupcima kontrole koncentracija veoma ekstenzivno koristila institut zahteva za dodatne informacije koje nisu u vezi sa ocenom koncentracije. Ukoliko Komisija već koristi svoja veoma široka procesna ovlašćenja u zahtevu za dodatne informacije, Komisija mora obrazložiti cilj i svrhu traženih podataka i vezu traženih podataka sa ocenom koncentracije.

Što se tiče nenajavljenih uviđaja, u odlukama Komisije o sprovođenju uviđaja i dalje 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 ekonomski analize konzistentno primenjuju u svim postupcima pred Komisijom, uvažavajući specifičnosti svakog konkrentnog 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 konkurenkcije i ekonomije, kako bi mogli ispravno da tumače odluke i argumente Komisije. Odlukama Upravnog suda često nedostaje detaljno obrazloženje i razmatranje merituma predmeta, što domaćaj 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 sudske 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 nastavila napore u promovisanje i razvoj ovog instituta objavljinjanjem videa na svom sajtu kako bi se učesnici na tržištu upoznali sa mogućnošću korišćenja leniency programa. Ipak, u praksi je i dalje primetno da se ovaj institut za razliku od EU veoma 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 učesnika 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 restrikтивnih sporazuma od zabrane. Neophodno je da kompleksna analiza u predmetima pojedinačnog izuzeća ne utiče negativno na efikasnost odlučivanja Komisije, u smislu neopravданog odgovlačenja postupaka. U praksi se period razmatranja pojedinačnih zahteva za izuzeće često produžava preko

roka od 60 dana koji je predviđen Zakonom o zaštiti konkurenčije (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. Ekonomski 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 konkurenčije, preispitati opravdanost instituta pojedinačnog izuzeća, koji je u Evropskoj uniji ukinut pre više godina. U poslednjoj verziji nacrta 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 konkurenčije. U poslednjoj verziji nacrta 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 konkurenčije, što predstavlja značajan napredak u odnosu na prethodno stanje.

PREPORUKE SAVETA

- Donošenje novog Zakona o zaštiti konkurenčije i relevantnih podzakonskih akata što je pre moguće.
- 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 nacrte dokumenata.
- Iznose taksi iz Tarifnika treba sniziti na razumno meru, naročito u oblasti kontrole koncentracija.
- Komisija bi trebalo da javno objavljuje izdata mišljenja i odluke o pojedinačnim izuzećima, odnosno da sveukupno poboljša transparentnost i predvidivost odlučivanja.
- Komisija bi trebalo da izdaje publikacije relevantnih definicija tržišta proizvoda grupisanih po industrijama na svakih šest meseci, u cilju usaglašavanja prakse.
- Sektorske analize bi trebalo da sadrže konkretnije nalaze u pogledu mogućih povreda konkurenčije i zabrinutosti Komisije u pogledu ponašanja učesnika na tržištu kako bi tržišni učesnici mogli odmah da usklade svoje ponašanje u skladu sa nalazima Komisije.
- Sudije Upravnog suda bi trebalo da prođu napredni trening u oblasti prava konkurenčije i u oblasti ekonomije. Sve presude Upravnog suda i Vrhovnog kasacionog suda treba da budu javno dostupne i detaljno obrazložene u pogledu materijalnih pitanja odluka Komisije.
- Komisija mora omogućiti legitimno zainteresovanim trećim licima da se izjasne na postupke koji utiču na njihovo poslovanje, radi potpunog i pravilnog utvrđivanja činjeničnog stanja.
- Praksa Komisije bi trebalo da bude ujednačena u odnosu na sve učesnike na tržištu sa detaljnijim obrazloženjima u pogledu odstupanja od prethodne prakse i od EU prakse. U postupcima kontrole koncentracija, zahtevi za

dodatne informacije moraju biti u vezi sa ocenom koncentracije imajući u vidu široka diskreciona ovlašćenja Komisije. S obzirom na kazneno-pravnu prirodu odluka u oblasti zaštite konkurenčije i značajna ovlašćenja Komisije, od ključne je važnosti predvidljivost, doslednost i pravna sigurnost za sve učesnike na tržištu.

DRŽAVNA POMOĆ 2.60

PREGLED REALIZACIJE PREPORUKA BK

Preporuke:	Prvobitno date u BK:	Značajan napredak	Određeni napredak	Bez napretka
Povećanje i jačanje kapaciteta KZKDP.	2009	✓		
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).	2020	✓		
Efikasna kontrola državne pomoći – korišćenje različitih mehanizama iz Zakona u cilju praćenja dodeljene državne pomoći i izricanja mera za neusklađenu pomoć.	2016		✓	
Ujednačena primena propisa o državnoj pomoći, standarda i prakse EU u oblasti kontrole državne pomoći i usklađivanje fiskalnih šema sa pravnim tekovinama EU.	2011		✓	
Kontinuirani rad na razvoju svesti u odnosu na davaoce i korisnike državne pomoći kao i treća lica.	2020	✓		

STANJE

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

Ukupan apsolutan iznos dodeljene državne pomoći u 2019. godini iznosi 110.724 miliona dinara (939,6 miliona evra), odnosno njen učešće u bruto domaćem proizvodu je iznosilo 2,0%.

Od navedenog iznosa, sektoru poljoprivrede 2019. godine

dodeljena je državna pomoć u apsolutnom iznosu od 33.983 miliona dinara (288,4 miliona evra), što u odnosu na 2018. predstavlja uvećanje za 29%. Državna pomoć je dodeljena sektoru industrije i usluga 2019. godine u apsolutnom iznosu od 76.741 miliona dinara (651,2 miliona evra). Učešće ove pomoći u ukupno dodeljenoj državnoj pomoći 2019. godine je iznosilo 69,3%, 2018. godine 71,6%, a 2017. godine 72,6%.

Iako pomoć u odnosu na apsolutni iznos beleži rast, u odnosu na BDP, pomoć dodeljena sektoru industrije i usluga, 2019. godine iznosila je 1,4% i ostala na istom nivou kao u 2018. godini, dok je u blagom padu u odnosu na 2017. godinu.

Najzastupljeniji instrument dodele državne pomoći 2019. godine bile su subvencije, sa učešćem od 55,4% u ukupno dodeljenoj državnoj pomoći, za podsticanje ostvarivanja ciljeva kako u poljoprivredi tako i u sektoru industrije i usluga a zatim slede poreski podsticaji sa učešćem od 22,2%.

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 KKDP u prvoj polovini 2020. godine.

Ugledajući se na Evropsku komisiju, KKDP je u martu 2020. godine objavila Obaveštenje o primeni člana 5. Zakona čime se tumačenje harmonizuje sa stavom Evropske komisije u pogledu tumačenja o primeni člana 107. Ugovora o funkcionisanju Evropske unije na novonastale okolnosti usled pandemije zarazne bolesti. Pored Zakona, ovo obaveštenje je predstavljalo prvi korak ka harmonizaciji sa evropskom pravnom tekvinom i njenim tumačenjima.

Paket ekonomskih mera Vlade koji je usedio u aprilu 2020. godine bio je praćen i donošenjem tri uredbe koje su postavile uslove i kriterijume za usklađenost državne pomoći dodeljene u vezi sa pandemijom COVID-19 a koje se odnose na likvidnost, otklanjanje štetnih posledica i dokapitalizaciju, čime je u celosti prenet evropski privremeni okvir uključujući i njegove dalje izmene i dopune. Primenjujući ta pravila, KKDP je cenila usklađenost ekonomskih mera za vreme pandemije a naročito poreskih odlaganja, subvencionisanje zarada zaposlenih, garantnih šema, kao i sektorske pomoći u oblasti ugostiteljstva i turizma, oslanjajući se u velikom broju slučajeva na praksu Evropske komisije.

POBOLJŠANJA

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

Prema Zakonu, KKDP funkcioniše kao nezavisno telo i odgovorno je Narodnoj skupštini. Ovom izmenom uklonjena je jedna od glavnih zamerki Evropske komisije u vezi sa prethodnim sistemom koji je dovodio u pitanje nezavisnost stare KKDP imajući u vidu da su se članovi birali kao predstavnici davaoca državne pomoći, i organizacione strukture kao povremenog radnog tela Vlade kome je Ministarstvo finansija predstavljalo stručnu službu. Obez-

beđena su značajna budžetska sredstva i nove prostorije za rad Komisije, a broj zaposlenih je dupliran u odnosu na prethodni izveštajni period. Međutim, broj zaposlenih i dalje ne odgovara potrebama, imajući u vidu započete ozbiljne reforme iz navedene oblasti, shodno čemu bi KKDP trebalo da nastavi da radi na povećanju i jačanju svojih kapaciteta.

Nova KKDP 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 KKDP a time i do veće pravne sigurnosti, čini se, daju rezultata – od formiranja KKDP u januaru 2020. godine, ona je ažurnija sa objavljinjem obaveštenja i odluka. Izrada registra pomoći se finansira iz evropskih sredstava predviđenih projektom tehničke podrške, i tek treba da bude uspostavljen.

Uvedena je praksa da se nacrti podzakonskih akata pre usvajanja objavljuju na internet stranici Komisije u formi javnih konsultacija, čime je učinjen značajan korak ka pravnoj predvidivosti novih propisa o kontroli ali i same harmonizacije sa evropskom pravnom tekvinom. Veliki broj podzakonskih akata je u međuvremenu usvojen (nakon izveštajnog perioda) čime se stavljuju van snage delovi Uredbe o pravilima za dodelu državne pomoći iz 2014. godine. Neophodno je nastaviti dalje usaglašavanje sa evropskom pravnom tekvinom.

PREOSTALI PROBLEMI

Istaknut je značajan napredak u godišnjem izveštaju za 2019. godinu, koji obuhvata i veći deo 2020. godine. Pohvaljen je napredak u pogledu operativne nezavisnosti KKDP, novog zakonskog i podzakonskog okvira, kao i saradnje sa Evropskom komisijom u pojedinačnim slučajevima. Međutim, kao osnovne prepreke za dalji napredak je identifikovan nedostatak popisa šema državne pomoći i akcionog plana za njihovo usklađivanje, a naročito fiskalnih šema, dalje usklađivanje sa propisima Evropske unije kao i nedostatak regionalne mape.

KKDP je usvojio 39 rešenja, od čega se u 35 utvrđuje postojanje državne pomoći i ocenjuje usklađenost državne pomoći, dok se 3 rešenja odnose na odbacivanje prijave državne pomoći iz razloga što dodela javnih sredstava ne predstavlja državnu pomoć. Takođe, usvojena su 10 obavezujuća mišljenja na predloge propisa, odnosno 4 obavezujuća obaveštenja o obavezi usklađivanja propisa. U izveštajnom periodu KKDP još uvek nije donela negativnu odluku (zabranu)

nila dodelu, uslovila dodelu, ili naložila povraćaj). Iako ovo nije potpuno netipično za mlada tela za kontrolu državne pomoći u periodu koji prethodi pristupanju Evropskoj uniji, s obzirom na istovetnu praksu svih država kandidata pre pristupanja, ali i nedostatak svesti kod davaoca, potpuna uređenost ove oblasti je postignuta kada se u celosti izvrši samoprocena ponašanja svih davalaca, a oni čije ponašanje nije usklađeno su dužni da snose posledice.

Politika državne pomoći mora biti predvidiva i konzistentna i prevashodno zasnovana na šemama davalaca, dok bi individualna pomoć trebalo da predstavlja izuzetak. Neophodno je da se usvoje jasni planovi i programi na osnovu kojih bi privredni subjekti i javnost bili blagovremeno informisani o toj politici, a ne iz odluka KKDP.

Privlačenje ulaganja u nerazvijene regije, kao i definisa-

nje jasne strategije Vlade o oblastima ulaganja (digitalizacija i zelena energija) uz puno poštovanje pravila o državnoj pomoći, ključne su polazne tačke za postizanje jasne i troškovno efikasne dodele državne pomoći.

Sa novim Zakonom i podzakonskim aktima na snazi, KKDP mora aktivno da radi na razvoju svesti svih relevantnih strana o ovim pravilima a naročito davalaca i korisnika čije znanje je ograničeno. Navedeno je preduslov za uključivanje privrede i opšte javnosti u izradu politike državne pomoći, targetiranje ranjivih kategorija ili sektora privrede, kako bi se stvorila mogućnost da se zajednički dođe do konkretnih, predvidljivih i efikasnih rešenja.

Neophodno je podizanje svesti i kapaciteta kod davalaca državne pomoći, čime se povećava pravna sigurnost korisnika državne pomoći prilikom dodele sredstava.

PREPORUKE SAVETA

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

ZAŠTITA POTROŠAČA I ZAŠTITA KORISNIKA FINANSIJSKIH USLUGA

ZAŠTITA POTROŠAČA

2.25

PREGLED REALIZACIJE PREPORUKA BK

Preporuke:	Prvobitno date u BK:	Značajan napredak	Određeni napredak	Bez napretka
Aktivno učešće i uključivanje Saveta u izradi novog Zakona i Strategije zaštite potrošača do 2024, kako bi se unapredila ova oblast.	2021	✓		
Povećanje kapaciteta, stručnosti i uloge nevladinog sektora u oblasti zaštite potrošača.	2014		✓	
Stalni rad na edukaciji potrošača i implementaciji tema iz oblasti zaštite potrošača u nastavne programe osnovnog i srednjeg obrazovanja.	2014		✓	
Promovisanje zaštite prava i interesa potrošača na lokalnom nivou.	2013		✓	

ZAŠTITA POTROŠAČA

STANJE

Narodna skupština Republike Srbije usvojila je novi Zakon o zaštiti potrošača koji, uz zadržavanje nekih ranijih rešenja, donosi dosta novina sa ciljem da se unapredi zaštita i položaj potrošača u odnosu na prethodna zakonska rešenja. Zakon je stupio na snagu 19. septembra 2021. godine a primenjuje se po isteku tri meseca od dana sticanja na snagu (osim odredaba čl. 149 do 169, koje se primenjuju od 20. marta 2022. godine).

Pored pozivanja na odredbe Ustava Republike Srbije, obrazloženje Zakona se takođe poziva na član 78. Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju koji predviđa da će strane ugovornice podsticati i obezbediti politiku aktivne zaštite potrošača u skladu sa komunitarnim pravom i usklađivanje zakonodavstva o zaštiti potrošača u Srbiji sa zaštitom koja je na snazi u Zajednici. Kada je u pitanju strateško planiranje ove oblasti, Strategija zaštite potrošača za period 2019 - 2024. godine predviđa zakonodavne mere u cilju unapređenja sistema zaštite potrošača u skladu sa novim izazovima na svetskom tržištu i potpunijom zaštitom u skladu sa najboljom praksom Evropske unije.

Jedna od najznačajnijih novina koje donosi novi Zakon jeste značajno unapređenje mehanizma vansudskog rešavanja potrošačkih sporova (koje ne isključuje i ne utiče na ostvarivanje prava na sudsku zaštitu). Novim

rešenjem je vansudsko rešavanje potrošačkih sporova definisano kao način rešavanja sporova između potrošača i trgovca pred telom za vansudsko rešavanje potrošačkih sporova upisanim u Listu tela za vansudsko rešavanje potrošačkih sporova. Postupak pred telom može da pokrene potrošač samo ukoliko je prethodno izjavio reklamaciju ili prigovor trgovcu a trgovac je sada obavezan da učestvuje u postupku vansudskog rešavanja potrošačkih sporova pred telom. Kazna za one koji odbiju da učestvuju u medijaciji ili ne objave obaveštenje da kupac ima pravo na vansudsko rešavanje spora je 50.000 dinara. Iako je do sada postojao ovaj način rešavanja sporova, trgovci su u praksi izbegavali da učestvuju u dogовору, već su samo odbijali reklamacije robe i nezadovoljne kupce upućivali na sud, a potrošači su od suda često odustajali. Zakonom se uvodi obaveza sudiovima nadležnim za rešavanje potrošačkih sporova da vode evidenciju ovih sporova i da podatke iz evidencije dostavljaju Ministarstvu pravde.

Zakonom je uveden i tzv. „Ne zovi“ registar telefonskih brojeva potrošača koji ne žele da ih zovu trgovci koji nude robu/usluge telefonom, koji se vodi pri regulatornom telu nadležnom za elektronske komunikacije a što bi trebalo da spreči ili umanji nasrtljive poslovne prakse koja egzistira kroz višestruko telefonsko obraćanje potrošačima. Naime, potrošač koji želi da se njegov broj telefona nađe u registru, popunjava obrazac i podnosi ga operatoru čiju mrežu koristi, a operator podatke o telefonskom broju prosleđuje RATEL-u.

Novim Zakonom je takođe došlo do unapređenja i preci-

znijeg definisanja reklamacionog postupka (nakon dve godine od kupovine reklamacija se izjavljuje davaocu garancije a utvrđena je obaveza prodavca da reklamaciju primi), obaveza sačinjavanja proračuna i specifikacije prodajne cene usluge (za vrednost veću od 5.000 dinara), propisana je sadržina računa koji se izdaje za usluge od opšteg ekonomskog interesa a zabrana nepoštene poslovne prakse obuhvata sve faze kupovine.

Zakonom se sada u domenu odgovornosti trgovaca uvodi mogućnost izdavanja prekršajnih naloga, odnosno propisana je fiksna novčana kazna u iznosu od 50.000 dinara za pravno lice i 30.000 dinara za preduzetnika za određene prekršaje. Takođe su propisani duži rokovi zastarelosti pa se prekršajni postupak ne može pokrenuti ni voditi ako proteknu dve godine od dana kada je prekršaj učinjen (ranije se primenjivao jednogodišnji rok zastarelosti utvrđen Zakonom o prekršajima).

POBOLJŠANJA

Iako je raniji Zakon predstavljao značajan pomak u smislu obezbeđivanja visokog nivoa zaštite potrošača, tokom primene ranijeg zakona uočeni su određeni nedostaci koji su uticali na nezadovoljavajući nivo zaštite potrošača koju bi novi Zakon, uz brojna poboljšanja koja donosi, trebalo da dovede na viši nivo.

Primetno je i veće angažovanje udruženja za zaštitu potrošača kroz edukacije 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.

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 standarda Evropske unije kao i na aktivnostima Vlade na unapređenju okvira za razvoj elektronske trgovine, imajući u vidu da je elektronska trgovina, prema istraživanju Privredne komore Srbije, udvostručena tokom vanrednog stanja u odnosu na vreme pre pandemije COVID-19, a rast trgovine preko interneta očekuje se i u narednom periodu.

Novim Zakonom bi trebalo da budu, kako je to ranije navedeno, više zaštićeni i putnici u turizmu, a planirano je i usklađivanje potrošačkih prava građana Srbije sa novim propisima Evropske unije o putovanjima u paket aranžmanima i povezanim putnim aranžmanima.

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 podacima Ministarstva trgovine, u regionalnim savetovalištima potrošača je u toku 2020. godine evidentirano 22.213 potrošačkih prigovora, a samo dva su rešena vansudskim poravnanjem, dok je podneto 16 tužbi protiv trgovaca. Za očekivanje je da će se ovaj trend nastaviti, posebno ako se uzme u obzir povećanje obima elektronske trgovine.

Udruženja za zaštitu potrošača ističu da nisu dovoljno dobro regulisane nadležnosti tela koja se bave zaštitom potrošača u Srbiji te da je propuštena šansa da se efikasnije zaštite potrošači putem uvođenja instituta kolektivne tužbe.

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 praćenje primene novog Zakona i Strategiju zaštite potrošača do 2024, kako bi se unapredila ova oblast.
- Povećanje kapaciteta, stručnosti i uloge nevladinog sektora u oblasti zaštite potrošača.

- Stalni rad na edukaciji potrošača i implementaciji tema iz oblasti zaštite potrošača u nastavne programe osnovnog i srednjeg obrazovanja.
- Promovisanje zaštite prava i interesa potrošača na lokalnom nivou.

ZAŠTITA KORISNIKA FINANSIJSKIH USLUGA

1.33

PREGLED REALIZACIJE PREPORUKA BK

Preporuke:	Prvobitno date u BK:	Značajan napredak	Određeni napredak	Bez napretka
Dalje obrazovanje korisnika finansijskih usluga o njihovim pravima, kao i korisnika usluge osiguranja.	2014	✓		
Edukacija nosilaca pravosudnih funkcija u delu bankarskog poslovanja i u oblasti osiguranja.	2020	✓		
Rešenje sporova povodom naknade za obradu kredita donošenjem posebnog zakona ili autentičnog tumačenja postojećeg zakona.	2020		✓	
Omogućavanje elektronskog izdavanja menica.	2020		✓	
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.	2020		✓	
Povećanje limita iz člana 3. stav 3 Zakona o zaštiti korisnika finansijskih usluga kod ugovaranja na daljinu.	2020		✓	

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 izдавanja 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 82 Zakona o osiguranju. U predugovornoj informaciji ugovarač/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 ugovarača,

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, ugovarač je dužan da osiguraniku pruži određeni set predugovornih informacija, kao i da obezbedi osiguraniku uslove osiguranja koji se primenjuju na ugovor o osiguranju. Dalje, Narodna banka Srbije, objavila je Smernice o minimalnim standardima ponašanja i dobroj praksi učesnika na tržištu osiguranja kojima se uz detaljnije preporuke u pogledu načina predugovornog informisanja, stvaraju prepostavke za uskladištanje sa propisima EU, odnosno Direktivom o distribuciji osiguranja. Primena Direktive o distribuciji osiguranja na nivou EU 2018. godine je pomenuta za 7 meseci, na inicijativu određenog broja država članica zato što ni industrija ni nadzorni organi nisu bili u potpunosti spremni da odgovore zahtevima iz Direktive. Ovo je ilustrativan primer koji govori o kompleksnosti novih pravila i upozorenja da implementaciji ovih pravila treba pažljivo pristupiti.

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, ugovarači, penzioni fondovi) trude se da budu uskladijeni 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 promena koje se primenjuju počev od januara 2019. godine. Navedenom odlu-

kom 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.

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, regulisala 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. S tim u vezi NBS radi i na digitalizaciji menice, u prvom koraku za pravna lica, a potom i za fizička lica, što je neophodno za zaokruživanje digitalnog procesa plasiranja proizvoda banaka.

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 odstetnih zahteva, kao i podnošenje prigovora putem e-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 vezi s daljim obrazovanjem korisnika finansijskih usluga o njihovim pravima, smatramo da su one delimično ispunjene. NBS kao nosilac strategije na polju finansijskog obrazovanja na svom sajtu poseduje deo 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 svojima 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 finansij-

skih 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, konstatujemo da je određeni napredak ostvaren, donošenjem dopunjenoj Pravnog stava o dozvoljenosti ugovaranja troškova kredita na sednici Građanskog odeljenja Vrhovnog kasacionog suda (u daljem tekstu:VKS), održanoj 16. septembra 2021. godine.

Ovim stavom je VKS priznao pravo bankama na naplatu troškova i naknada bankarskih usluga, što znači da odredbe ugovora o kreditu kojom se korisnik kredita obavezuje da banchi plati troškove kredita nije ništava pod uslovom da je ponuda banke sadržala jasne i nedvosmislene podatke o troškovima kredita, a takođe da isti mogu biti iskazani u procentualnom iznosu i da se naplaćuju kroz obračun efektivne kamatne stope, bez obaveze banaka da posebno dokazuju strukturu i visinu troškova koji su obuhvaćeni zbirnim iznosom troškova kredita, koji su navedeni u ponudi koju je korisnik kredita prihvatio zaključenjem ugovora o kreditu.

Takođe, jedna od preporuka je bila da je neophodno uskladiti sudske 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 pisano 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 prihvatali konverziju, međutim obim tih sporova je znatno manji. Stoga, neophodno bi bilo izmenama Zakona o konverziji stambenih kredita indeksiranim u švajcarskim francima razrešiti sve nedoumice koje su predmet sudskeh sporova.

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 sudske presude povodom naknada za obradu kredita, ukazuju da nosioci pravosudnih funkcija ne poseduju potrebna znanja da bi donosili zakonite odluke u delu bankarskog poslovanja. U tom delu je neophodna konstantna obuka nosilaca pravosudnih funkcija, a u cilju edukacije i upoznavanja sa regulativom u delu bankarskog poslovanja.

Ukoliko se pokaže u praksi da domet Pravnog stava VKS o dozvoljenosti ugovaranja troškova kredita nije omogućio rasterećenje pravosudnog i bankarskog sistema, potrebno bi bilo razmotriti usvajanje zakonskog ili nekog drugog institucionalnog rešenja za problem sa sporovima proisteklim iz naplate naknada za obradu kredita od strane banaka, posebno imajući u vidu da trenutna situacija dovodi do paradoksalnih situacija da klijenti već nekoliko dana nakon što im banka isplati kredit i naplati naknadu, podnose tužbu protiv iste. Time se svakodnevno povećava pritisak na sudske sisteme 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 omogućiti pravni i informatički okvir za elektronsko izdavanje menica fizičkih lica. 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 predviđao mogućnost ugovaranja finansijskih usluga korišćenjem sredstava komunikacije na daljinu, pa samim tim i zaključivanje ugovora o kreditu na daljinu. Citirani zakon je predviđao 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 zaključiti 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 bezbednosni standardi ispunjeni.

Takođe, ne postoje jasno uputstvo ili smernice na koji način uneti u Registar prigovora predmet gde podnosič prigovora izražava nezadovoljstvo po više osnova. Da li u tom slučaju osigurač treba da unese samo jedan prigovor i izabere jedan između više osnova koji su propisani upustvom NBS, a ceneći ga kao primaran ili za istog podnosiča prigovora treba uneti više uzastopnih prigovora unoseći svaki osnov prigovora ponašob 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.

U pogledu pravila iz oblasti tržišnog ponašanja u sektoru osiguranja, budući da se planira značajno unapređenje propisa koji regulišu ovu materiju, a kako pomenuta pravila imaju veliki praktični značaj zato što utiču na osnovnu delatnost osiguravajućih društava (od pitanja nadzora i upravljanja proizvodima osiguranja do pitanja plasmana i distribucije proizvoda), korisna bi bila kontinuirana i konstruktivna komunikacija između industrije i NBS pre implementacije i propisivanja novih obaveza kako bi se pravilno procenio stepen razvijenosti tržišta kao i ostvareni nivo zaštite korisnika dosadašnjim propisima i pravilima.

PREPORUKE SAVETA

- Dalje obrazovanje korisnika finansijskih usluga o njihovim pravima, kao i korisnika usluge osiguranja.
- Edukacija nosilaca pravosudnih funkcija u delu bankarskog poslovanja i u oblasti osiguranja.
- Permanentno rešenje za sporove povodom naknade za obradu kredita na gore opisan način.
- Dopune Zakona o konverziji u smislu preciziranja normi kojima bi se jasno definisala prava klijenata i banaka a sve u cilju rasterećenja pravosudnih organa.
- Omogućavanje elektronskog izdavanja menica za fizička lica.
- 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.
- Kontinuirana razmena mišljenja i konstruktivni razgovori sa osiguravajućim društvima u vezi sa implementacijom pravila o distribuciji osiguranja odnosno regulatornim zahtevima u vezi tržišnog ponašanja.
- Povećanje limita iz člana 3 stav 3 Zakona o zaštiti korisnika finansijskih usluga kod ugovaranja na daljinu, odnosno omogućavanje zaključenje ugovora putem dvofaktorske autentifikacije ili informatičkog rešenja koje bi omogućilo bezbednosti istog a bez upotrebe elektronskog kvalifikovanog potpisa.

JAVNE NABAVKE

2.00

PREGLED REALIZACIJE PREPORUKA BK

Preporuke:	Prvobitno date u BK:	Značajan napredak	Određeni napredak	Bez napretka
Usvajanje novog Zakona, koji je usklađen sa EU direktivom 2014/24 po hitnom postupku.	2018	✓		
Aktivna saradnja između RJT, Ministarstva finansija, Ministarstva trgovine, Agencije za borbu protiv korupcije, Inspektorata budžeta, Državne revizorske institucije i Vlade Republike Srbije na implementaciji Zakona o javnim nabavkama i Memoranduma o saradnji od 15.04.2014. godine.	2015		✓	
Razvoj administrativnog i ekspertskega 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.	2013		✓	
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).	2014			✓

STANJE

23. decembra 2019. godine, Skupština Republike Srbije je usvojila novi Zakon o javnim nabavkama („Službeni glasnik RS“ br. 91/2019, u daljem tekstu: novi Zakon). Novi zakon je stupio na snagu 1. januara 2020. godine, a primena Novog zakona otpočela je 1. jula 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. februara 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 konkureniju 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 konkurenциje u javnom sektoru, Savet izražava optimizam da se stanje u sektoru javnih nabavki pomera u pozitivnom smeru.

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 poništiti ugovor, kazniće naručioца 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 RSD 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 koje su dodeljene 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 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. naručioci 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 se sektorski naručioci 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 RSD (neoverene kopije);
17. Ponuđač može dokazati tenderske uslove kapaciteta podizvođača (finansijske, ekonomске, 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 se 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, usluga 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 RSD za proizvode i usluge i 50.000.000,00 RSD 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 plaćenoj 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 web 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 preступa 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 naručioci 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.

Takođe, međuvladini sporazumi sa trećim zemljama i dalje krše princip jednakog tretmana ponuđača, zabranu diskriminacije, transparentnost i zaštitu konkurenčije. Primena ovih sporazuma često nije u skladu sa usvojenim rešenjima kako u domaćem, tako i u zakonodavstvu Evropske unije.

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

- 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. aprila 2014. godine.
- Razvoj administrativnog i ekspertskeg 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.
- 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).

JAVNO-PRIVATNO PARTNERSTVO

1.25

PREGLED REALIZACIJE PREPORUKA BK

Preporuke:	Prvobitno date u BK:	Značajan napredak	Određeni napredak	Bez napretka
Bolja koordinacija između institucija koje se bave JPP-om (bolja koordinacija i racionalizirana saradnja svih relevantnih JPP institucija sa predlagačima projekata na svim nivoima vlasti).	2020			✓
Institucionalna podrška malim lokalnim autonomijama u potrazi za projektima JPP-a manjeg obima i vrednosti kojim autonomijama nedostaju sredstva za angažovanje multidisciplinarnih stručnjaka.	2020		✓	
Izbegavanje prakse da se iste Međunarodne finansijske institucije (IFI) uključe u podršku javnom partneru u pripremi JPP projekta i kasnije obezbede finansiranje projektnom društvu.	2020		✓	
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 konkurenциje, povećanje prosečnog broja učesnika na jednom tenderu na najmanje tri, kako bi se izbegao rizik formiranja kartela i ograničavanja konkurenциje).	2020			✓
Podizanje svesti javnog partnera o važnosti pravilne, pravične i opravdane alokacije rizika i njegovog uklapanja u ugovor o JPP-u.	2020			✓
Institucionalni kapaciteti Komisije za JPP moraju se dalje unaprediti i ojačati za doslednije pregledе projekata, uključujući i povećanje obima njenih nadležnosti (uključiti pripremu i praćenje projekata) i kapaciteta (da ima više ljudi sa sektorskim ekspertizama).	2012			✓
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.	2017			✓
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.	2017			✓
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.	2017			✓

Preporuke:	Prvobitno date u BK:	Značajan napredak	Određeni napredak	Bez napretka
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). Instrumenti za pripremu infrastrukturnog projekta (IPPF) mogu se koristiti za pripremu projekta.	2017		✓	
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.	2020			✓
Izgradnja i razvoj institucionalnih kapaciteta koji bi trebalo da budu usmereni na pripremu javnog sektora za implementaciju projekta nakon potpisivanja ugovora o JPP-u.	2020			✓

STANJE

Srbija je već donekle uspostavila tendenciju da nastavi sa naporima u promovisanju potrebe za ulaganjima u svoju infrastrukturu i javne usluge, za čiju realizaciju se javno-privatna partnerstva (u daljem tekstu: JPP) čine kao održiva opcija zajedno sa tradicionalnjim modelima kao što su javne nabavke i bilateralni ugovori o direktnim ulaganjima.

Uprkos činjenici da je Zakon o javno-privatnom partnerstvu i koncesijama (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 180¹ javno-privatnih partnerstava.

POBOLJŠANJA

S obzirom na globalni uticaj koji je imala pandemija COVID-19 nije iznenadećenje da su se efekti prelići i na napredak kod JPP u Srbiji, koji su prilično stagnirali u ovom periodu. Nova ulaganja u javnu infrastrukturu i usluge zaustavljena su tokom 2020/2021.

Međutim, 2020. godina je predstavila nekoliko pozitivnih pomaka: novi Zakon o javnim nabavkama koji je u velikoj meri usklađen sa relevantnim zakonodavstvom Evropske unije, stupio je na snagu, što bi trebalo da pokaže dobru poziciju u pogledu pozitivnih zakonskih izmena u Srbiji.

Isto tako, Narodna skupština Srbije usvojila je autentično tumačenje u vezi sa primenom Zakona o opštem upravnom postupku (ZUP), navodeći da se odredbe Zakona o opštem upravnom postupku neće primenjivati na ugovore zaključene po drugim zakonima koji izričito ne kategorisu takve ugovore kao „upravne“. Tumačenje Narodne skupštine pomoglo je oslobađanju zabrinutosti zbog potencijalnih implikacija ZUP-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.

Konačni cilj prema kojem bi Srbija trebalo da stremi jeste povećanje nivoa pravne sigurnosti u primeni zakona, kao i u pogledu poboljšanja pravnog okvira. S jedne strane, Zakon o JPP je zreo za izmene i dopune, u najmanju ruku, u pogledu usklađivanja sa zakonodavstvom Evropske unije koje u njega ugrađuje ono što je postala najbolja međunarodna praksa. Štaviše, zbog relativno nove prirode Zakona o JPP-u u Srbiji, postoji značajan prostor za poboljšanje u razumevanju relevantnog zakonodavstva kako bi se pravilno primenjivao, kako od strane javnih tako i od strane privatnih aktera. Sve u svemu, dalje usklađivanje propisa u aspektima vezanim za JPP pozitivno će uticati na percepciju pravnog okruženja u Srbiji za ovu vrstu ulaganja.

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

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, održavanje predloga JPP projekta i opremanje javnog sektora 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-a. 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.

JPP će uključivati rezervisanje javnog duga u većoj ili manjoj meri, u zavisnosti od veličine 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.

Na kraju, podjednako izazovna faza JPP projekta je njegova primena i implementacija, što prepostavlja da i javni i privatni partneri imaju posvećene timove koji će pokriti sve aspekte sprovođenja JPP projekta, tj. operativni, tehnički, pravni i finansijski. Potrebno je postići napredak u tom pogledu i u celini ojačati kapacitete javnog sektora.

PREPORUKE SAVETA

Sistemski 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 napor 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).
- Institucionalna podrška malim lokalnim autonomijama u potrazi za projektima JPP-a manjeg obima i vrednosti kojima nedostaju sredstva za angažovanje multidisciplinarnih stručnjaka.
- Izbegavanje prakse da se iste Međunarodne finansijske institucije (IFI) uključe u podršku javnom partneru u pripremi JPP projekta, i kasnije obezbede finansiranje projektnom društву.
- 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 konkurenциje, povećanje prosečnog broja učesnika na jednom tenderu na najmanje tri, kako bi se izbegao rizik

formiranja kartela i ograničavanja konkurenčije).

- Podizanje svesti javnog partnera o važnosti pravilne, pravične i opravdane alokacije rizika i njegovog uklapanja u ugovor o JPP-u.
- 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).
- 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.
- Izmena i dopuna pravila ZUP-a tako da se isključi ili ograniči promenljivost njegovih odredbi koje se odnose na „upravne ugovore“ JPP ugovora. Dalje izmene u ključnom zakonodavstvu koje će se uskladiti sa zakonodavstvom Evropske unije. Izakonski 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.
- 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.
- Iskoristiti podršku Međunarodnih finansijskih institucija (IFI) za pripremu projekata i njihovo znanje o JPP-ovima, resurse Evropske investicione banke (EIB), Evropski stručni centar za JPP (EPEC), savetodavne usluge Međunarodne finansijske korporacije (IFC) u vezi sa JPP-om ili Evropske banke za obnovu i razvoj (EBRD). Instrumenti za pripremu infrastrukturnog projekta (IPPF) mogu se koristiti za pripremu projekta.
- 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.
- Izgradnja i razvoj institucionalnih kapaciteta koji bi trebalo da budu usmereni na pripremu javnog sektora za implementaciju projekta nakon potpisivanja ugovora o JPP-u.

BORBA PROTIV NEDOVOLJENE TRGOVINE I INSPEKCIJSKI NADZOR

2.00

PREGLED REALIZACIJE PREPORUKA BK

Preporuke:	Prvobitno date u BK:	Značajan napredak	Određeni napredak	Bez napretka
Nastaviti sa sprovođenjem Nacionalnog programa za suzbijanje sive ekonomije i povezanog Akcionog plana za 2019-2020.	2019	✓		
Propisati i sprovesti brz i efikasan postupak regulisanja skladištenja zaplenjene robe između javnog i privatnog sektora.	2019			✓
Pristupiti unapređenju uvoznih i izvoznih procedura.	2020		✓	
U cilju povećanja efikasnosti kaznenog sistema prema nedozvoljenoj trgovini, uvesti specijalizaciju sudija za prekršaje u privredi.	2019		✓	
Unaprediti sistem fiskalnog opterećenja za preduzeća koja posluju u Republici Srbiji izradom registra važećih naknada, u cilju dalje kontrole parafiskalnih nameta.	2018			✓
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.	2020		✓	
Uvesti online fiskalne kase.	2019	✓		

STANJE

Pandemija COVID-19 i njene društveno-ekonomske posledice, obeležile su 2020. godinu, uz usporavanje privredne aktivnosti i obima trgovine kako u Republici Srbiji, tako i u regionu i svetu. Posledično, fokus državnih organa i privrednih subjekata je prevashodno bio na zaštiti zdravlja stanovništva i očuvanje privredne aktivnosti.

Izuzimajući mere državnih organa povezanih sa pandemijom virusa COVID-19, napomenuli bismo da su nastavljene aktivnosti na institucionalnom unapređenju uslova poslovanja i sistemu kontrole nelegalne trgovine, posebno u drugoj polovini 2020. i 2021. godini.

POBOLJŠANJA

Krajem marta 2020. godine otvoren je Jedinstveni kontakt centar za prijavljivanje nezakonitosti republičkim inspekcijama, a u oktobru je proširena njegova funkcionalnost povezivanjem sa inspekcijama lokalnih samouprava. Korišćenje kontakt centra je značajno pojednostavilo proceduru slanja predstavki građana.

Objavljene su kontrolne liste i obrasci inspekcija na sajtu www.inspektor.gov.rs. Inspeksijski nadzori se odvijaju u skladu sa navedenim dokumentima, a dostupnost istih daje pojednostavljenu mogućnost privrednicima da se upoznaju sa uslovima za poslovanje u skladu sa propisima.

Vlada Republike Srbije je u 2021. godini formirala novo Koordinaciono telo za suzbijanje sive ekonomije. Koordinaciono telo je donelo odluku da se započne sa izradom Nacionalnog programa za suzbijanje sive ekonomije za period 2021-2025. Predviđeno je da se u izradu programa uključe i predstavnici privrede, građana i nevladinog sektora u cilju identifikovanja prioriteta i adekvatnih mera za smanjenje nelegalne trgovine u zemlji.

Nastavljen je rad Koordinacione komisije za inspeksijski nadzor Ministarstva državne uprave i lokalne samouprave, formiranjem novog saziva krajem 2020. godine.

Usvojeni su Zakon o fiskalizaciji krajem 2020. godine i Zakon o elektronskom fakturisanju u 2021. godini, koji predviđaju korišćenje modernih tehnologija u cilju digitalizacije evidentiranja prometa, elektronske razmene faktura i jednostavnije i efikasnije kontrole državnih organa. Fazna primena navedenih propisa je planirana od 1. januara 2022. godine, dok je u toku priprema podzakonskih akata. Punom primenom navedenih propisa, očekivani su pozitivni efekti na smanjenje nelegalne trgovine.

Povodom teme unapređenja uvoznih i izvoznih procedura, napomenuli bismo da je UNECE (United Nations Economic Commission for Europe) pripremio Studiju o regulatornim i proceduralnim barijerama u trgovini Srbije, koja je zvanično predstavljena u julu 2021. godine ([Regulatory and Procedural Barriers to Trade in Serbia: Needs Assessment \(ECE/TRADE/460\)](http://Regulatory and Procedural Barriers to Trade in Serbia: Needs Assessment (ECE/TRADE/460)))

| UNECE). Studija je rađena u saradnji sa predstavnicima privrede Srbije i sadrži brojne preporuke za unapređenje predmetnih procedura. Dodatno, u toku je sprovođenje projekta Svetske banke „Unapređenje trgovine i saobraćaja Zapadnog Balkana uz primenu višefaznog programskog pristupa”, gde bismo istakli podkomponentu projekta „Jedinstveni nacionalni šalter (NJŠ)“. Implementacijom NJŠ predviđeno je da će privrednici moći da preko jednog portala elektronski podnose i dobijaju sva dokumenta od strane državnih organa koja su potrebna za obavljanje spoljnotrgovinskih aktivnosti. Procenjeno je da bi NJŠ mogao da počne sa radom u okvirnom roku od 3 godine, s obzirom na to da implementacija zahteva obimne aktivnosti u identifikaciji i obezbeđenju neophodne infrastrukture i adekvatnog softverskog rešenja.

PREOSTALI PROBLEMI

Iz objektivnih razloga (izbijanje pandemije COVID-19), sprovođenje preporuka iz Nacionalnog programa za suzbijanje sive ekonomije za period 2019-2020. je usporeno.

U okviru daljeg unapređenja funkcionalnosti softvera e-inspektor, istakli bismo važnost najavljenog povezivanja sa Jedinstvenim kontakt centrom za prijavljivanje nezakonitosti inspekcijama.

Aktivnosti na obezbeđenju adekvatnog broja novih inspektora i neophodne opreme, kao i unapređenju sistema procene učinka radi povećanja efikasnosti i primanja inspektora, i dalje treba da ostanu jedan od prioriteta.

Javni elektronski registar i portal sa važećim taksama i naknadama, takođe nije implementiran, kao jedan od značajnih elemenata predvidivosti uslova poslovanja.

Sistem izveštavanja o rezultatima implementacije usvojenih hodograma za kontrolu nelegalne trgovine u određenim sektorima/robe još uvek nije finalizovan, a zainteresovane strane nemaju podatke o ostvarenim rezultatima kontrola.

Jedna od najznačajnijih preventivnih mera je adekvatan sistem kažnjavanja nelegalne trgovine, te je i dalje potrebno poboljšati efikasnost međusobne komunikacije kontrolnih organa i sudova, kao i specijalizaciju sudova za prekršaje u privredi.

Imajući u vidu procenjeni obim aktivnosti u cilju pojednostavljenja procedura za uvoz i izvoz, preporuka je da državnim organima navedena tema ostane među prioritetnim.

PREPORUKE SAVETA

- Usvojiti Nacionalni program za suzbijanje sive ekonomije za period 2021-2025. i prateći Akcioni plan za sprovođenje ovog programa.
- Nastaviti sa aktivnostima na unapređenju sistema inspekcijskog nadzora.
- U cilju povećanja efikasnosti kaznenog sistema prema nedozvoljenoj trgovini, uvesti specijalizaciju sudija za prekršaje u privredi.
- Unaprediti sistem fiskalnog opterećenja za preduzeća koja posluju u Republici Srbiji izradom регистра važećih naknada, u cilju dalje kontrole parafiskalnih nameta.
- Uspostaviti sistem izveštavanja o merama i efektima Planova aktivnosti (hodograma), a rezultate kontrola komunicirati sa zainteresovanim stranama iz privrede.
- Propisati i sprovedi brz i efikasan postupak regulisanja skladištenja zaplenjene robe između javnog i privatnog sektora.
- Održati kontinuitet procesa unapređenja uvoznih i izvoznih procedura.

CARINE

1.40

PREGLED REALIZACIJE PREPORUKA BK

Preporuke:	Prvobitno date u BK:	Značajan napredak	Određeni napredak	Bez napretka
Transparentno obavestiti zainteresovanu industriju o planiranoj liberalizaciji carinskih povlastica i osigurati saglasnost industrije najmanje 12 meseci pre početka preferencijala.	2018	✓		
Predlažemo sledeće izmene 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 oslobođanje od obaveze davanja garancije, na način propisan za postupak tranzita.	2018		✓	
Značajan broj zakonskih odredbi zahteva dodatno preciziranje kroz podzakonske akte, kao i usklađenost sa drugim relevantnim zakonima, kao što su: (1) usklajivanje carinskog postupka sa Zakonom o PDV-u, u pogledu tretmana stranog pravnog lica u carinskom postupku; (2) Za osnovne proizvode, smanjiti učestalost uzimanja uzoraka za osnovne proizvode i prihvati analizu akreditovanih stranih laboratorijskih ustanova; (3) doneti nova Objavljenja Uprave carina koja 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 Objavljenja 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 objavljen postupak utvrđivanja i izmene carinske vrednosti u slučaju primene tarifnih cena.	2018	✓		
Povećati efikasnost na svim nivoima uprave: rešavanje zahteva koji su u upravnom postupku; bolji online 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.	2018		✓	
Uskladiti Uredbu o carinskim postupcima i carinskim formalnostima sa novim Carinskim zakonom, na način da dodatne troškove laboratorijske analize ne snosi podnositelj zahteva za izdavanje obavezujućih obaveštenja i ukinuti naknadu za korišćenje carinskih terminala.	2019		✓	

STANJE

Carinski zakon je značajno uskladio lokalni carinski postupak sa carinskim zakonom Evropske unije, posebno za pravna lica koja su povezana sa pojednostavljenim carinskim postupkom sa procesom ovlaštenog ekonomskog operatera (AEO).

Carinska tarifa se uskladjuje 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 konku-

rentnost na regionalnom tržištu, posebno sa članicama EU, CEFTA, UK, kao i članicama Evroazijskog ugovora i Turske.

Srbija je prihvatile predloge izmena PEM Konvencije koji se odnose na liberalnije uslove za poreklo i kretanje robe, što će omogućiti povećanu razmenu dobara između Srbije i PAN-EU članica.

Uvedeni su tzv. „zeleni koridori“ za brži protok svih roba najpre sa CEFTA, a kasnije i zemljama Evropske unije.

Do trenutka izlaska ovog izdanja iz štampe, Vlada RS je usvojila novi Predlog Zakona o izmenama i dopunama Carinskog zakona. Uticaj novonastalih izmena će se tek proceniti.

POBOLJŠANJA

Identifikovani su sledeći pozitivni pomaci koji utiču na sva-kodnevno poslovanje:

- Dodatno usklađivanje sa propisima EU i prihvatanjem fleksibilnijih pravila o pojmu porekla robe između Srbije i PAN-EU članica.
- Sporazum o slobodnoj trgovini zaključenog između Republike Srbije, EAEU i UK.
- Račun u elektronskom obliku je prihvacen kao validan dokument, ali je zadržana obaveza dostavljanja kopije u papirnom obliku i u praksi još uvek nije u potpunosti sprovedeno.
- Doneta su Objasnjenja Uprave carina koje se odnose na tretman stranog pravnog lica u carinskom postupku i na postupak u slobodnim zonama.

PREOSTALI PROBLEMI

Generalni komentari stranih investitora

- 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 pogodenom 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 proizvodn-

je. 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, oslobođanje od carine može biti ključni pokretač za širenje i dalje ulaganje u poslovanje.

- Uredbom o carinskim postupcima i carinskim formalnostima propisano je da će prilikom razmatranja zahteva za izdavanje obavezujuće informacije, ako je potrebno izvršiti pregled robe koja se ne može obaviti u nadležnoj carinskoj laboratoriji, Uprava carina dobiti ponudu organizacije ili lica 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 podnositelj zahteva plati samo propisani iznos administrativne taksse i da trošak naknade za uslugu ovlašćene laboratorije snosi Uprava carine.

- Carinskim zakonom je propisano da ekonomski operater može biti ovlašćen da koristi objedinjenu garanciju sa umanjenim 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 (najviše 31 dan) koji je utvrđio carinski organ, može biti obuhvaćen jednim zbirnim knjiženjem od strane carinskih organa na kraju tog perioda. Na osnovu toga 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 nemernih

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 koje značajno usporavaju 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 uesti 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 1.200,00 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 dono-

se 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.
- Uprava Carine je objavila nacrt Objašnjenja 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. Objašnjenje je više puta odloženo i time još uvek nije u primeni.
- 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 primeњuju odredbe koje se odnose na izvoz robe. Međutim, carinski organi zahtevaju da se za privremeni izvoz podnese zahtev i doneše odobrenje, što nepotrebno usporava i otežava sprovođenje izvozognog postupka.
- Potrebno je propisati pojednostavljenu proceduru kojom se definiše proces korekcije carinske vrednosti prethodno uvezene/izvezene robe za duži vremenski period.
- Sporazum o slobodnoj trgovini se primenjuje bez većih poteškoća, ali je primećeno u praksi da izdavanje i obrađa dokumenta o poreklu, kao i izdavanje „BTI“ dokumenta nisu efikasni.

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.

- Predlažemo 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 oslobođenje od obaveze davanja garancije, na način propisan za postupak tranzita.
- Značajan broj zakonskih odredbi zahteva dodatno preciziranje kroz podzakonske akte, kao i usklađenost sa drugim relevantnim zakonima, kao što su: (1) usklađivanje carinskog postupka i carinskih povlastica sa Zakonom o PDV-u, posebno u pogledu tretmana stranog pravnog lica u carinskom postupku; (2) za osnovne proizvode, smanjiti učestalost uzimanja uzoraka i prihvati analizu akreditovanih stranih laboratorija; (3) doneti novo Objašnjenje Uprave carina koje se odnosi na postupak aktivnog oplemenjivanja. 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 objašnen postupak utvrđivanja i izmene carinske vrednosti u slučaju primene transferrnih cena; (7) obezbediti primenu pravila o poreklu robe za razmenu robe sa PAN-EU članicama; (8) poboljšati efikasnost izdavanja „BTI“ rešenja.
- Povećati efikasnost na svim nivoima uprave: rešavanje zahteva koji su u upravnom postupku; bolji online 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.
- Uskladiti Uredbu o carinskim postupcima i carinskim formalnostima sa novim Carinskim zakonom, na način da dodatne troškove laboratorijske analize ne snosi podnositelj zahteva za izdavanje obavezujućih obaveštenja i ukinuti naknadu za korišćenje carinskih terminala.

PLATNE USLUGE

1.00

PREGLED REALIZACIJE PREPORUKA BK

Preporuke:	Prvobitno date u BK:	Značajan napredak	Određeni napredak	Bez napretka
Osnivanje zajedničke platforme banaka za razmenu informacija u postupku promene računa i kod otvaranja i vođenja računa sa osnovnim uslugama.	2018			✓
Duži rokovi za implementaciju propisa koji zahtevaju sistemski rešenja (uključujući složena tehnička rešenja) kod pružalaca platnih usluga.	2019			✓
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.	2015			✓

STANJE

Primenu kvalifikovanog elektronskog potpisa (kvalifikovani elektronski sertifikat - KES) u Republici Srbiji omogućava Zakon o elektronskom potpisu iz 2004. godine, kao i Zakon o elektronskom dokumentu, elektronskoj identifikaciji i uslugama od poverenja u elektronskom poslovanju iz 2017. godine. KES je u potpunosti izjednačen sa svojeručnim potpisom fizičkog lica za različite procese, koji se mogu zaključiti u elektronskoj formi. On predstavlja digitalnu zamenu za svojeručni potpis i time se obezbeđuje da dokument ostaje isključivo u elektronskoj formi za dalje korišćenje. Istovremeno, KES potvrđuje identitet potpisnika čime se sprečava i mogućnost zloupotrebe.

2018. objavljen je novi Zakon o zaštiti korisnika finansijskih usluga kod ugovaranja na daljinu. Ovaj zakon omogućava finansijskim institucijama da daljinski identifikuju nove klijente, tj. bez dolaska u filijalu, čak i kada nemaju prvočitno uspostavljen poslovni odnos. Zakonom je propisan postupak daljinske identifikacije klijenta i potpisivanja ugovora u iznosu do 600.000 RSD, koristeći samo dvofaktorsku potvrdu identiteta kao saglasnost.

U 2020. godini nije bilo značajnih izmena zakona koje bi uticale na prošlogodišnje preporuke Saveta. Izmene i Odluke koje su donete, a odnose se na platne usluge su bile konkretno vezane za naknade za COVID-19 namenske račune i tom Odlukom je predviđeno da se ne mogu naplaćivati naknade i drugi troškovi za usluge koje se pružaju u platnom prometu pri uplati.

15. marta 2020. godine je uvedeno vanredno stanje kao

posledica pandemije COVID-19, uzrokovane SARS-CoV2 koronavirusom. Vanredno stanje i mere protiv širenja epidemije su deo potrošača preusmerili na kupovinu putem interneta i plaćanja putem e-banka/m-banka.

Uredba o fiskalnim pogodnostima i direktnim davanjima privrednim subjektima u privatnom sektoru i novčanoj pomoći građanima u cilju ublažavanja ekonomskih posledica nastalih usled pandemije COVID-19 je stupila na snagu 10. aprila 2020. Njom su uređene fiskalne pogodnosti za pravna lica i preduzetnike kroz odlaganje plaćanja poreza i doprinosa, i direktna davanja za preduzetnike i pravna lica kroz upлатu bespovratnih novčanih sredstava iz budžeta. Banke su na osnovu instrukcija NBS-a uspele da implementiraju otvaranje namenskih računa u ovu svrhu i pored tehničke kompleksnosti zadatka i veoma kratkih rokova. Pored pomoći za pravna lica, obezbeđena je uplata svim punoletnim građanima Republike Srbije u vidu jednokratne novčane pomoći.

Nakon toga, od 31. jula 2020. godine, Vlada Republike Srbije je objavila Zaključak kojim privrednim subjektima održava dodatne fiskalne benefite i direktna davanja zbog pandemije COVID-19.

Pravo na dodatne pogodnosti i davanja imaju svi privredni subjekti koji su se kvalifikovali i u julu 2020. godine primili poslednju isplatu direktnе pomoći u skladu sa Uredbom. Isplata se vršila na namenske COVID-19 račune na kojima je bila vršena i isplata prethodnih meseci.

Takođe, klijentima je bila omogućena opcija moratorijuma kreditnih plasmana, u skladu sa preporukom NBS-a i klijentovim interesovanjem.

POBOLJŠANJA

PREPORUKE OD PROŠLE GODINE

Što se tiče preporuka od prošle godine, došlo je do promena u sledećem obimu:

- Osnivanje zajedničke platforme banaka za razmenu informacija u postupku promene računa i kod otvaranja i vođenja računa sa osnovnim uslugama – u ovom delu nije došlo do poboljšanja jer zajednička platforma banaka nije osnovana, promena računa se i dalje vrši na isti način kao i do sada.
- Duži rokovi za implementaciju propisa koji zahtevaju sistemska rešenja (uključujući složena tehnička rešenja) kod pružalaca platnih usluga – u ovom delu je bilo manjih poboljšanja, ali ne značajnijih, pogotovo u sistemskim rešenjima koja su se odnosila na COVID-19 i pomoći građanima i privrednim subjektima. S jedne strane je razumljivo da je bilo potrebno brzo reagovati u takvoj situaciji, ali s druge strane, banke su uglavnom imale kratke rokove i morale da implementiraju sistemska rešenja sa minimalnim setom informacija i nejasnim instrukcijama kome da se obrate za nejasnoće (Ministarstvo finansija, NBS, itd.).
- 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 obrade ne obavlja u Republici Srbiji, ne bude uslovljeno prethodnim izdavanjem platne kartice za izvršavanje domaćih platnih transakcija. Članom 9. stav 2. Zakona o međubankarskim naknadama i posebnim pravilima poslovanja kod platnih transakcija na osnovu platnih kartica („Službeni glasnik RS“ br. 44/2018, u daljem tekstu: *Zakon*), predviđeno je sledeće:

„Platna kartica koja se može koristiti za iniciranje platnih transakcija s tekućeg računa a kod koje se u domaćim platnim transakcijama poslovi iz stava 1. ovog člana ne obavljaju u Republici Srbiji, može biti izdata samo na poseban zahtev korisnika platnih usluga dat u pismenoj formi, i to samo ako je tom korisniku za iniciranje platnih transakcija sa istog tekućeg računa već izdata i platna kartica iz stava 1. ovog člana.“

S tim u vezi, za ovu preporuku nije bilo izmena ni poboljšanja.

OSTALA POBOLJŠANJA

INSTANT PLAĆANJA – razvoj

U 2019. godini se i poslednja banka priključila IPS sistemu, a 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. Ovaj način plaćanja omogućava trgovcu da mu novčana sredstva budu odmah dostupna na računu, a ujedno i klijentima da brzo i jednostavno izvrše plaćanja.

KVALIFIKOVANI ELEKTRONSKI SERTIFIKAT – šira primena

Elektronski potpis je digitalna zamena za svojeručni potpis. Elektronskim potpisom moguće je potpisati dokumenta online ili direktno na računaru, gde je u izvornoj verziji i nastao. Tako potpisani dokument (faktura, ugovor, poreska prijava...) je validan i ima isto pravno dejstvo kao da je dokument u papirnoj formi.

Samim uvođenjem korišćenja elektronskih potpisa učinilo je ugovaranje između banke i klijenta mnogo bržim i jednostavnijim, istovremeno smanjujući količinu papira i potrebu za fizičkim prisustvom potpisnika obe ugovorne strane u isto vreme na istom mestu. Daljinsko potpisivanje je dobilo na značaju u toku pandemije.

ONLINE IDENTIFIKACIJA KLIJENATA

Online identifikacija klijenata omogućava end-to-end (E2E) onboarding novih klijenata, bez potrebe za odlaskom u banku. To uključuje otvaranje tekućeg računa i ugovaranje finansijskih usluga u vrednosti do 600.000 RSD. Nakon popunjavanja osnovnih podataka online, klijent je preusmeren na video poziv uživo sa zaposlenim banke, gde se proverava identitet klijenta i lični dokument. Procesi su pojednostavljeni i brži, istovremeno dostupni klijentu u bilo koje vreme sa bilo kojeg mesta.

PREOSTALI PROBLEMI

1. Povećati granicu do koje je elektronski potpis primenjiv.

Granica od 600.000 RSD za ugovaranje finansijskih usluga koje mogu biti odobrene online uz elektronski potpis bi trebalo da bude povećana, uzimajući u obzir da, na primer, banke odobravaju gotovinske kredite u iznosima čak i do 3.000.000 RSD.

Na osnovu nekih bankarskih pokazatelja, prosečan iznos

kredita u kategoriji potrošačkih kredita u Srbiji je nešto iznad 5.000 EUR. Ova inicijativa će imati posledicu za viši nivo digitalnog kreditiranja, iz razloga što klijenti koji traže zajam u iznosu iznad 5.000 EUR će takođe imati mogućnost da isti dobiju digitalnim „end-to-end“ (E2E) putem. Klijentima bi bilo olakšan sam proces koji bi se u potpunosti realizovao kroz digitalne kanale, uz smanjeno korišćenje papira i bez čekanja u filijalama. Ovo će takođe imati uticaja na ugovaranje drugih finansijskih proizvoda, kao što su na primer depoziti.

2. Kvalifikovani potpisi

Kada su u pitanju pravna lica u Srbiji, trenutno ne postoji propis koji reguliše upotrebu digitalnog potpisa i njegovu primenu u bankarskom poslovanju.

Ovim bi se pravnim licima omogućilo da, kao što mogu fizička lica, koriste svoj elektronski potpis bez obaveze da fizički da dođu u banku i otvore račun ili apliciraju za kredit.

Trenutno rešenje za kvalifikovani elektronski potpis pruža se na pametnim karticama (ili USB-u), i to zahteva određene uređaje za čitanje. Osnovna funkcionalnost daljinskog kvalifikovanog potpisa, može biti kvalifikovani elektronski potpis koji je zamišljen kao rešenje u Cloud-u, tako da se može daljinski nabaviti i povezati sa jednim uređajem, odnosno mobilnim telefonom koji ga čini je jednostavan za upotrebu. To bi dovelo do šire upotrebe digitalnog potpisa.

3. Prihvatanje elektronskih dokumenata od strane državnih organa.

Banke imaju mogućnost da svojim klijentima pruže potrebne potvrde/sertifikate putem svojih platformi za e-bankarstvo, međutim, ovo gubi smisao ako mnoge vladine institucije ne prihvataju sertifikate u elektronskom obliku, već samo u papirnom obliku. Za ovu inicijativu potreban je dogovor sa MUP-om za rešavanje ovog pitanja i promenu politike u vezi sa prihvatanjem elektronskih potvrda/sertifikata. Takođe, digitalni procesi su ekološki prihvatljivi, jer se potpisivanje dokumenata vrši bez štampe i skladištenje dokumentacije je u digitalnom formatu.

4. Revidiranje cenovnika NBS-a za transakcije – kako je nakon uvođenja svih usluga IPS-a evidentan porast broja transakcija, NBS ima priliku da uskladi i svoj cenovnik vezan za naplatu provizije po transakcijama i umanji cene transakcija koje naplaćuje bankama. Samim tim bi promovisala i

IPS plaćanja i privukla još veći broj korisnika ovih usluga.

5. 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.

Predlažemo izmenu člana 9. stav 2. Zakona na način da bi se u predmetnom članu izvršilo brisanje obaveze da se platna kartica, kod koje se u domaćim platnim transakcijama poslovi obrada, netiranje i poravnanje naloga za prenos izdatih na osnovu njene upotrebe ne obavljuju u Republici Srbiji, može izdati samo na poseban zahtev korisnika platnih usluga dat u pismenoj formi.

Naš predlog je da član 9. stav 2. Zakona glasi:

„Platna kartica koja se može koristiti za iniciranje platnih transakcija s tekućeg računa a kod koje se u domaćim platnim transakcijama poslovi iz stava 1. ovog člana ne obavljuju u Republici Srbiji – može biti izdata samo ako je tom korisniku za iniciranje platnih transakcija sa istog tekućeg računa već izdata ili se izdaje istovremeno i platna kartica iz stava 1. ovog člana.“

Obrazloženje:

Smatramo da se predloženom izmenom ni na koji način ne vrši promena smisla Zakona, a čiji je jedan od ciljeva i zaštita platnih kartica kod koje se u domaćim platnim transakcijama obrada, netiranje i poravnanje naloga za prenos izdatih na osnovu njene upotrebe obavljuju u platnom sistemu u Republici Srbiji. Sa druge strane, isključivanjem posebnog zahteva u pismenoj formi se smanjuje nepotrebno administriranje od strane banke na način koji podrazumeva formiranje i potpisivanje dodatne dokumentacije, a izdavanje platne kartice je korisnicima platnih usluga neophodno kako bi svoje transakcije obavljali na prodajnim mestima ili internet prodavnicama u inostranstvu. Takođe, shodno važećoj regulativi definisani koraci dodatno komplikuju proces izdavanja i uručivanja „stranih“ platnih kartica zato što podrazumeva izdavanje istih jedino u slučaju kada postoji već izdata platna kartica koja je vezana za tekući račun kartica kod koje se u domaćim platnim transakcijama obrada, netiranje i poravnanje naloga za prenos izdatih na osnovu njene upotrebe obavljuju u platnom sistemu u Republici Srbiji.

PREPORUKE SAVETA

- Povećati granicu do koje je elektronski potpis primenjiv.
- Kvalifikovani potpisi – mogućnost potpisa iz Cloud-a, mogućnost kvalifikovanog potpisa za pravna lica.
- Prihvatanje elektronskih dokumenata od strane državnih organa.
- Revidiranje cenovnika NBS za transakcije.
- Izmena Zakona o međubankarskim naknadama i posebnim pravilima poslovanja kod platnih transakcija na osnovu platnih kartica.

DEVIZNO POSLOVANJE

1.44

PREGLED REALIZACIJE PREPORUKA BK

Preporuke:	Prvobitno date u BK:	Značajan napredak	Određeni napredak	Bez napretka
Prilagoditi tekst Zakona i tumačenje u praksi tako da se zabranjeni poslovi izričito propisuju kao takvi, dok se sve ostale aktivnosti smatraju slobodnim.	2017			✓
Preći na naknadno izveštavanje o prekograničnim kreditnim transakcijama.	2020			✓
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).	2016	✓		
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.	2019			✓
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.	2012			✓
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.	2013			✓
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 mogućству 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.	2018		✓	
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.	2018			✓
Dalje ublažavanje administrativnih zahteva (npr. dostavljanje dokumentacije putem e-mail-a umesto u papiru) usled prepreka koje stvara pandemija virusa COVID-19.	2020		✓	

STANJE

Od 28. aprila 2018. godine, kada su stupile na snagu izmene Zakona o deviznom poslovanju („Službeni glasnik RS“ br. 62/2006, 31/2011, 119/2012, 139/2014 i 30/2018; u daljem tekstu: 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. Izmene su se odnosile primarno na izjednačavanje položaja određenih međunarodnih finansijskih organizacija sa položajem nerezidenata čije je sedište u državi članici Evropske unije u pogledu, između ostalog, ukidanja minimalnih rokova za otplatu kredita, kao i u pogledu mogućnosti davanja jemstava i drugih sredstava

obezbeđenja od strane rezidenta po kreditnim poslovima između nerezidenata (međunarodnih finansijskih organizacija i/ili nerezidenata čije je sedište u državi članici Evropske unije). Dodatno, Narodna banka Srbije (NBS) je u julu 2021. godine usvojila izmene Uputstva za sprovođenje odluke o uslovima i načinu obavljanja platnog prometa sa inostranstvom kojima je Šifarnik osnova naplate, plaćanja i prenosa u platnom prometu sa inostranstvom dopunjena novom šifrom za priliv, odnosno odliv po uslugama povezanim sa virtuelnim valutama, odnosno digitalnim tokenima, kao i proširena primena postojećih šifara na relevantne transakcije predviđene Zakonom o digitalnoj imovini, što predstavlja značajan korak u efikasnoj implementaciji zakona koji je nedavno stupio na snagu.

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. Izuzetak su izmene opisane u prethodnom odeljku koje predstavljaju dobrodošlo pojašnjenje režima u slučaju kredita koje odobravaju međunarodne finansijske institucije. Uopšteno, razvoj je u velikoj meri usporen usled izbijanja pandemije COVID-19 u 2020. godini.

Značajno poboljšanje u pogledu transparentnosti i dostupnosti stavova NBS u tumačenju odredaba Zakona je ostvareno u prvoj polovini 2021. godine, kada je NBS na svojoj veb stranici otpočela sa objavom odgovora na najčešće postavljana pitanja o primeni propisa o deviznom poslovanju. Iako je na osnovu ovog dokumenta jasno da NBS ostaje pri pozitivističkom pristupu tumačenju Zakona, u smislu da se u domenu Zakona dozvoljenim smatraju samo izričito propisani poslovi, javna dostupnost navedenih mišljenja značajno doprinosi upućenošći zainteresovanih strana u stavove regulatora, što je od značaja za planiranje transakcija. Dodatno, u komentaru objavljenom u aprilu 2021. NBS je potvrdila mogućnost zalaganja potraživanja nastalog između rezidenata, kao sredstva obezbeđenja za kredit koji je rezident-dužnik uzeo od nerezidenta-kreditora. Ovakva potvrda od strane NBS predstavlja značajan doprinos pravnoj sigurnosti u obezbeđivanju prekograničnih kredita.

PREOSTALI PROBLEMI

Uprkos delimičnoj liberalizaciji u oblasti deviznog poslovanja, važeće zakonodavstvo je i dalje restriktivno u cilju

zaštite i očuvanja makroekonomске stabilnosti.

Uvažavajući poziciju regulatora u vezi sa potrebom očuvanja makroekonomске i finansijske stabilnosti, smatramo da ostaje i dalje potreba 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, kao i od strane NBS, 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 nabrazaju 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 pojednostavljaju 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.

Određene praktične poteškoće u sprovođenju prekograničnih kreditnih transakcija proizilaze iz postupka prethodnog izveštavanja NBS o finansijskim kreditima, što je preduslov za korišćenje sredstava od strane rezidentnih privrednih društava. S obzirom na čisto statističku svrhu izveštavanja, smatramo da je potrebno dalje pojednostavljenje navedenog postupka, npr. uvođenjem obaveze naknadnog zbirnog izveštavanja putem mejla, sa smanjenim obimom dokumentacije ili slično.

Ističemo da pitanja prenosa, plaćanja i naplate potraživanja po tekućim i kapitalnim poslovima nisu adekvatno regulisana, 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“ spoljnotrgo-

vinskog 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 neprimerenim pribavljanje saglasnosti Vlade).

Uz to, u vezi sa članom 6. Zakona i relevantnim podzakonskim aktima ostaje i dalje potreba da se oslobole preko granična 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, ostaje potreba u praksi da se dalje liberalizuju depozitni poslovi rezidenta u inostranstvu, uključujući 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 okviru postupka postepene liberalizacije, iz primene navedene procedure izuzete su za sad samo određene vrste priliva po jednom osnovu u iznosu do 1.000,00 EUR. Uz to, od 1. aprila 2021. godine, otpočela je primena izmenjenih odredbi Uputstva za sprovođenje odluke o uslovima i načinu obavljanja platnog prometa s inostranstvom (izmene iz jula 2020), kojima je za poslove uvoza i izvoza robe propisana obaveza unošenja podataka u nalog o naplati/plaćanju podataka o fakturi u skladu sa jedinstvenom carinskom ispravom. Ova izmena je zahtevala zna-

čajne izmene u sistemima banaka i dodaje administrativni teret u obavljanju platnog prometa s inostranstvom.

Takođe, ostaje i dalje nejasno zašto su mogućnosti davanja jemstva, odnosno sredstva obezbeđenja od strane rezidenta ograničene samo za kreditne poslove između nerezidenta, a ne i garancijske poslove u smislu člana 26. Zakona. Stoga je dalja liberalizacija Zakona u ovom smeru takođe potrebna. Dodatno, 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 Evropske unije. 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 doneše 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 praktično izmenama iz 2018. godine poostren pravni režim). Takođe, ostaje otvoreno pitanje koju je konkretno vrstu instrumenata obezbeđenja naplate potraživanja potrebno pribaviti od nerezidenta u slučaju odobravanja zajmova nerezidentu ili davanja jemstava i drugih sredstava obezbeđenja po kreditnim poslovima između nerezidenta, pa je dodatno preciziranje potrebno kako bi strane bile na vreme upoznate sa time što je prihvatljivi kolateral za NBS pre strukturiranja kreditnog posla, a ne tek po eventualnom dobijanju komentara NBS, u ovom smislu nakon potpisanoг ugovora o kreditu i izveštavanja.

Budući da je izlazak Velike Britanije iz Evropske unije okončan, očekuje se da u narednom periodu NBS svoj stav prema bankama sa sedištem u Velikoj Britaniji usaglasi sa stavom zemalja članica Evropske unije 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 („Službeni 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 zaklju-

čiti 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 Evropske unije i sa međunarodnim standardima u ovoj oblasti. Trebalo bi takođe osigurati da primena i tumačenje propisa od strane nadležnih organa ispravne 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.
- Dalje ublažavanje administrativnih zahteva (npr. dostavljanje dokumentacije putem mejla umesto u papiru), a posebno prelazakna naknadno izveštavanje o prekograničnim finansijskim kreditima.
- Nastaviti sa praksom objavljivanja mišljenja državnih organa nadležnih za oblast deviznog poslovanja, a posebno NBS, zbog konzistentnosti u primeni propisa od strane svih učesnika.
- Razmotriti širok opseg ovlašćenja NBS da ograniči rezidenta da dâ jemstvo ili obezbeđenje po kreditnim poslovima sa inostranstvom, a naročito u vezi sa redovnim kreditnim poslovima sa inostranstvom i detaljnije regulisati taj postupak u skladu sa članom 23. Zakona i relevantnim podzakonskim aktom. Dodatno, potrebna su jasna uputstva u pogledu vrste instrumenata obezbeđenja naplate potraživanja koje je potrebno pribaviti od nerezidenta u slučaju odobravanja zajmova nerezidentu ili davanja jemstava i drugih sredstava obezbeđenja po kreditnim poslovima između nerezidenata.
- 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.
- 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.
- 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 mogućству 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.
- 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.

SPREČAVANJE PRANJA NOVCA I FINANSIRANJA TERORIZMA

1.50

PREGLED REALIZACIJE PREPORUKA BK

Preporuke:	Prvobitno date u BK:	Značajan napredak	Određeni napredak	Bez napretka
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.	2009		✓	
Napraviti analizu novih izmena propisa u ovoj oblasti i predložiti sastanak sa Vladom RS radi unapređenja zakonskog okvira.	2020			✓
Usvojiti inicijative strukovnih udruženja za izuzimanje određenih poslovnih odnosa iz obaveza propisanih Zakonom (npr. riziko osiguranje).	2019			✓
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.	2011		✓	

STANJE

Posle izmena u 2019. godini, i krajem 2020. godine izvršene su nove izmene i dopune Zakona o sprečavanju pranja novca i finansiranja terorizma iz 2017. godine ("Službeni glasnik RS" br. 153/2020, u daljem tekstu: novi Zakon), pre svega radi usklađivanja sa Zakonom o digitalnoj imovini („Službeni glasnik RS“, br. 153/2020), da se na sveobuhvatan i temeljan način regulišu izdavanje i trgovanje digitalnom imovinom, kao i usluge koje se u vezi sa digitalnom imovinom mogu pružati, te uslove za obavljanje poslova u vezi sa digitalnom imovinom. Takođe, izvršeno je i potpuno usklađivanje sa Preporukom 15 FATF i vodilo se računa o Petoj direktivi (EU) o sprečavanju pranja novca i finansiranja terorizma.

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: promena definicija i uvođenje novih pojmove, posebne odredbe u vezi sa transakcijom sa digitalnom imovinom (obaveze pružaoca usluga, definicije inicijatora i korisnika transakcije itd.), izuzeci od obaveze prikupljanja podataka kod izdavanja elektronskog novca, utvrđivanje i provera identiteta fizičkog lica putem kvalifikovanog elektronskog sertifikata, preciziran postupak video identifikacije (ne samo za Narodnu banku Srbije - NBS nego i za ostale nadzorne organe), zabrana pružanja usluga koje omogućavaju prikrivanje identiteta stranke, precizirane

određene nadležnosti, ali i kaznene mere za nepostupanje u skladu sa Zakonom.

Posebno je propisano da je NBS nadzorni organ za ove obveznike ukoliko pružaju usluge povezane s virtuelnim valutama te da će Komisija za hartije od vrednosti biti nadzorni organ za lica koja se bave uslugama u vezi sa digitalnom imovinom koji pružaju usluge povezane s digitalnim tokenima.

Državni organi su u skladu sa svojom obavezom donošenja podzakonskih propisa već doneli određene akte od kojih izdvajamo donošenje nove odluke o smernicama za primenu odredaba Zakona za obveznike nad kojima NBS vrši nadzor, odluke o uslovima i načinu utvrđivanja i provere identiteta fizičkog lica korišćenjem sredstava elektronske komunikacije kao i pravilnika o uslovima i načinu utvrđivanja i provere identiteta fizičkog lica korišćenjem sredstava elektronske komunikacije kojim se uređuju uslovi i način utvrđivanja i provere identiteta stranke koja je fizičko lice, zakonskog zastupnika te stranke, stranke koja je preduzetnik i fizičkog lica koje je zastupnik stranke koja je pravno lice i bez obaveznog fizičkog prisustva lica.

POBOLJŠANJA

Nadležni organi su bili vrlo aktivni na polju donošenja kako izmena 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 jav-

nost (posebno one koji se tiču uvođenje postupka video identifikacije, mogućnost čuvanja dokumentacije u elektronskom obliku, bolje regulisanje forme saglasnosti najvišeg rukovodstva).

Izmenjeni Zakon, ali i ostali doneti propisi, su gotovo u potpunosti usaglašeni sa relevantnim direktivama Evropske unije 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 su nove izmene Zakona (ponovo) usvojene praktično bez prave javne rasprave, Savet stranih investitora naglašava da je neophodno da se ostvari dobra saradnja između svih nadležnih državnih organa i investitora, kompanija, strukovnih udruženja i poslovnih organizacija, kako bi primena Zakona bila uspešna.

Primena Zakona, pre svega, zavisi od aktivnosti Uprave i ostalih nadležnih organa (NBS, itd). Standardi i pravila ustanovljeni u zemljama Evropske unije u velikoj meri su prihvaci 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 ponekad i stroža od zahteva relevantnih stranih propisa i propisa Evropske unije, ali i od propisa zemalja u okruženju – kao na primer obvezno licenciranje ovlašćenih lica i njihovih zamenika 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 na 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.
- Napraviti analizu novih izmena propisa u ovoj oblasti i predložiti sastanak sa Vladom Republike Srbije radi unapređenja zakonskog okvira.
- Usvojiti inicijative strukovnih udruženja za izuzimanje određenih poslovnih odnosa iz obaveza propisanih Zakonom (npr. riziko osiguranje).
- 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.

ZAKON O CENTRALNOJ EVIDENCIJI STVARNIH VLASNIKA

1.00

PREGLED REALIZACIJE PREPORUKA BK

Preporuke:	Prvobitno date u BK:	Značajan napredak	Određeni napredak	Bez napretka
Potrebno je izvršiti znatne izmene postupka registracije neophodnih podataka upotrebom Sertifikata u Centralnom registru.	2019			✓
Potrebno je ublažiti sankcije predviđene Zakonom.	2018			✓

STANJE

Zakon o Centralnoj evidenciji stvarnih vlasnika („Službeni glasnik RS“ 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 zadužbine.

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 – Poreška 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. APR je ovlašćena da proverava da li su registrovani subjekti izvršili evidentiranje podataka o stvarnom vlasniku u Centralnoj evidenciji do 31. januara 2020. godine, kao i da podnese zahtev za pokretanje prekršajnog postupka protiv registrovanog subjekta koji nije izvršio evidentiranje podataka o stvarnom vlasniku u Centralnu evidenciju do 31. januara 2020. godine.

U Agenciji za privredne registre, zaključno sa 19. martom 2021. godine, evidentirana su 180.743 fizička lica u svojstvu stvarnog vlasnika. Prema državljanstvu, stvarne vlasnike u najvećem procentu (89,65%) čine domaća fizička lica, a 10,34% čine stranci. Do navedenog datuma, malo više od 85% registrovanih subjekata je upisalo svoje podatke u Centralnu evidenciju stvarnih vlasnika .

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.

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, koji nema prebivalište na teritoriji Srbije, potreban je njegov dolazak u Srbiju, budući da se preuzimanje Sertifikata od ovlašćenog tela za izdavanje kvalifikovanih sertifikata za elek-

tronski 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 sankcionise.

PREPORUKE SAVETA

- Potrebno je izvršiti znatne izmene postupka registracije neophodnih podataka upotrebom Sertifikata u Centralnom registru.
- Potrebno je ublažiti sankcije predviđene Zakonom.

ZAKON O ZAŠTITI PODATAKA O LIČNOSTI

1.08

PREGLED REALIZACIJE PREPORUKA BK

Preporuke:	Prvobitno date u BK:	Značajan napredak	Određeni napredak	Bez napretka
Povereniku obezbediti bolje uslove rada, opremu i osoblje u cilju sprovodenja novog Zakona.	2009		✓	
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.	2019			✓
Uskladiti član 55. stav 10 Novog Zakona sa članom 36. stav 5 GDPR-a.	2019			✓
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, presude ESP (slučaj C-311/18) i novih standardnih ugovornih klauzula Evropske komisije .	2019			✓
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.	2019			✓
Doneti autentično tumačenje zakonodavca o tome šta se može smatrati legitimnim interesom i doneti druga tumačenja o svim pitanjima koja su podrobno 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.	2019			✓
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).	2020			✓
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.	2020			✓
Izraditi uslove za izdavanje licence sertifikacionim telima od strane Poverenika.	2020			✓

STANJE

Narodna Skupština Republike Srbije donela je dana 13. novembra 2018. godine novi Zakon o zaštiti podataka o ličnosti („Službeni glasnik RS“ br. 87/2018), (u daljem tekstu: novi Zakon). Novi Zakon stupio je na snagu dana 21. novembra 2018. godine, sa primenom po isteku devet meseci od dana stupanja na snagu, odnosno od 21. avgusta 2019. godine. Novi Zakon predstavlja prevod Opšte uredbe

o zaštiti podataka 2016/679 (GDPR), bez njenih uvodnih izjava i sa manjim specifičnostima koje odražavaju karakteristike pravnog sistema Republike Srbije. Iako je novi Zakon ocijenjen kao robustan dokument, koji ne uzima u obzir specifičnosti pravnog sistema Srbije, Savet smatra da bi mogao poslužiti kao čvrst pravni osnov za promociju evropskih vrednosti u Srbiji.

Zakonska rešenja u novom Zakonu razjašnjavaju neja-

snoće, koje su postojale u prethodnom Zakonu o zaštiti podataka o ličnosti, kao što su način davanja saglasnosti za obradu ličnih podataka, uvođenje legitimnog interesa kao osnova za obradu, priznavanje novih prava za nosioca podataka (prenosivost podataka, pravo na prigovor, pravo da ne podleže automatizanoj obradi) ili poboljšanje sadržaja priznatog stariom Zakonom o zaštiti ličnih podataka. Rukovaoci sada moraju da sprovedu dodatne mere za zaštitu prava lica: kada će obrada verovatno rezultirati visokim rizikom po prava i slobode lica, rukovaoci moraju da izvrše procenu uticaja na zaštitu podataka i da sarađuju sa nadzornim organom u slučaju da organizacija i tehničke mere predložene u proceni zaštite podataka ne mogu umanjiti rizike po prava i slobode lica na koje se podaci odnose na prihvativ nivo. Najvažnija novina je da rukovaoci i obrađivači moraju izvršiti procenu rizika kako bi identifikovali rizike za bezbednost informacija, lične podatke i prava i slobode lica na koje se podaci odnose i da bi definisali i implementirali odgovarajuće organizacione i tehničke mere. Rukovaoci imaju obavezu da prijave kršenje podataka nadzornim organima, a u određenom slučaju da obaveste lica na koje se podaci odnose kod kojih je došlo do povrede podataka. Osim toga, rukovalac mora imati pisane ugovore o obradi podataka sa rukovaocima u kojima će definisati predmet i prirodu obrade, podatke koji se obrađuju, odnos sa podrukovaocem, primenjene organizacione i tehničke mere i način na koji kontrolori verifikuju njihovu primenu i obaveze ugovorne strane u pogledu procene uticaja na zaštitu podataka i kršenja podataka itd. Zakon uvodi obaveze rukovaocima i obrađivačima da u određenim slučajevima imenuju lice za zaštitu podataka o ličnosti i da uspostave i vode evidenciju o aktivnostima obrade.

Pravni režim koji se primenjuje na prenos podataka o ličnosti sada je liberalniji. Podaci o ličnosti mogu se preneti u zemlje koje nisu ratifikovale Konvenciju Saveta Evrope o zaštiti pojedinaca u pogledu automatske obrade ličnih podataka i u zemlje za koje Evropska unija (EU) smatra da pružaju odgovarajući nivo zaštite podataka o ličnosti (treće zemlje) na osnovu ugovornih klauzula koje je odobrio Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti (u daljem tekstu: Poverenik). Novi pravni osnov za prenos podataka o ličnosti u treće zemlje su kodeksi ponašanja i potvrde koje izdaju sertifikaciona

tela. Osim toga, podaci o ličnosti se mogu preneti kompanijama koje pripadaju multinacionalnim kompanijama i imaju registrovana sedišta na teritoriji trećih zemalja, na osnovu obavezujućih korporativnih pravila. Novi Zakon uvodi mogućnost osnivanja sertifikacionih tela ovlašćenih za proveru stepena kompanija sa novim Zakonom i za izdavanje potvrda o usklađenosti.

Novim Zakonom ukinuta je odredba još uvek važećeg zakona koja propisuje da se odredbe Zakona o zaštiti podataka o ličnosti ne primenjuju na podatke koji su svima dostupni i objavljeni u javnim medijima i raznim drugim publikacijama kao i na podatke koje je lice sposobno da brine o svojim interesima, objavilo o sebi. Gore navedeno bi trebalo da poboljša zaštitu podataka u vezi sa prodajom putem telefona (oblik prodaje koji je široko prisutan u Srbiji), pa prodavci takvih kompanija više neće moći da kontaktiraju osobe čiji su podaci javno objavljeni na veb stranicama ili u različitim publikacijama radi zaključivanja različitih vrsta ugovora i prodaje različitih vrsta robe. Pojedinac podataka se sada može kontaktirati u marketinške svrhe u slučajevima kada se može razumno očekivati, zbog postojećeg odnosa sa rukovaocima podataka, da se oni mogu kontaktirati (legitimni interes rukovalaca ili trećih strana) ili kada lice na koje se podaci odnose, tokom uspostavljanja poslovnog odnosa, daje saglasnost za prikupljanje ličnih podataka u marketinške svrhe.

POBOLJŠANJA

Poverenik je nastavio sa učešćem u javnosti, objašnjavajući važnost privatnosti i zaštite podataka za građane i rukovaoce i obrađivače i objavljuvao izvode iz svojih mišljenja o primeni Zakona na svojim veb stranicama. Objavljena su određena objašnjenja u vezi sa primenom legitimnog interesa kao pravnog osnova za obradu ličnih podataka. Povećan je broj članova osoblja kod Poverenika za 15 stalno zaposlenih.

PREOSTALI PROBLEMI

Uprkos neznatnom povećanju članova osoblja Poverenika, veliki problem je što država ne izdvaja dovoljno sredstava za aktivnosti Poverenika. Takva praksa je u suprotnosti sa obavezama navedenim u Akcionom planu za Poglavlje 23 (o pravosuđu i osnovnim pravima) pravne tekovine EU, koji je Vlada Srbije objavila u septembru 2015. godine, a gde je kao cilj proglašeno jačanje resursa poverenika.

Drugo važno pitanje je da li i u kojoj meri država ima nameru da promoviše vrednosti proklamovane novim Zakonom. Trebalo bi da država uloži mnogo više napora u podizanje svesti lica na koje se podaci odnose o značaju gore navedenih vrednosti organizovanjem javnih debata ili javnih konferencijskih radionica na kojima lica na koje se podaci odnose mogu saznati više o svojim pravima sadržanim u novom Zakonu. Poverenik nije jedini državni organ koji ima obavezu da promoviše primenu novog Zakona. Osim toga, potrebno je da državni organi ulože više napora u implementaciju novog Zakona. Nedostatak primene zakona od strane državnih organa stvara atmosferu da druge strane na koje se odnosi zakon ne bi trebalo da primenjuju Zakon. Uprkos zvaničnim upozorenjima Poverenika da većina rukovalaca nije imenovala lica za zaštitu podataka, mnogi od njih još uvek nisu ispunili ovu obaveznu.

Novi zakon ne uređuje posebne oblike obrade ličnih podataka, kao što su video nadzor, obrada ličnih podataka zaposlenih i obrada u svrhu naučnih i istorijskih istraživanja, kao i u statističke svrhe. Nepostojanje propisa stvara pravnu nesigurnost za rukovaće, što će značajno otežati njihovu sposobnost poslovanja. Odredba predviđena članom 100. Zakona – odredbe drugih zakona koje se odnose na obradu podataka o ličnosti biće usklađene sa odredbama ovog Zakona do kraja 2020. godine. Izjava službenika Ministarstva pravde da je formirana radna grupa sa zadatkom da radi na usklađivanju drugih zakona sa ovim zakonom, izgleda da je irelevantna.

Iz izjava službenika Poverenika i Ministarstva pravde u vezi sa primenom članova 41. i 50. Zakona, Savet je došao do zaključka da se čini da se ove odredbe ne mogu primeniti. Ovi članovi su ključni za sprovođenje Zakona. Naime, suština odredbi je da rukovalac mora da sproveđe odgovarajuće organizacione i tehničke mere kako bi se osiguralo i moglo dokazati da se obrada vrši u skladu sa Zakonom. Sprovođenje odgovarajućih organizacionih i tehničkih mera koje identifikuju rizike različite verovatnoće i težine za sigurnost obrade i prava i slobode fizičkih lica. Ne postoji zvaničan stav ova državna organa o tome kako će rukovaoci izvršiti procenu rizika radi utvrđivanja rizika za bezbednost obrade i rizika za prava i slobode fizičkih lica, odnosno koje metodologije procene rizika će se primenjivati za takve procene. Štaviše, Zakonom nisu propisane sankcije za nepoštovanje navedenih odredbi. Odsustvo jasnih uputstava za sprovođenje ovih odredbi stvara ogroman prostor za

improvizaciju i dovodi do odsustva pravne sigurnosti za rukovaće.

Nedostatak u novom Zakona u pogledu ovlašćenja Poverenika po zakonu da donese standardne ugovorne klauzule kako bi se omogućio prenos rukovaocima koji se nalaze u zemljama koje ne obezbeđuju odgovarajuću zaštitu ličnih podataka, onemogućava prenos u ovim situacijama. Štaviše, pozivanje na ovlašćenje Poverenika za sačinjavanje standardnih ugovornih klauzula za prenos na unutrašnjem tržištu u slučaju standardnih ugovornih klauzula koje služe kao osnov za prenos podataka o ličnosti u zemlje koje ne obezbeđuju odgovarajuću zaštitu podataka o ličnosti je neadekvatno. Ministarstvo pravde mora razmotriti sadržaj novih standardnih ugovornih klauzula prema GDPR-u za prenos podataka od rukovaoca ili obrađivača u EU/EEA (ili na drugi način podložnih GDPR-u) rukovaocima ili obrađivačima sa sedištem izvan EU/EEA (i ne podleže GDPR-u) koju je Evropska komisija izdala 4. juna 2021. godine.

Poverenik je izmenio svoju Odluku o aktivnostima obrade za koje će se izvršiti procena zaštite podataka a zahtev za mišljenje Poverenika mora se podneti u skladu sa propisanim uslovima. Zahtev za mišljenje Poverenika mora se podneti samo u slučajevima kada procena uticaja na zaštitu podataka ukazuje da bi obrada rezultirala visokim rizikom u odsustvu mera koje je rukovalac preduzeo kako bi umanjio rizik. Takva izmena nije u skladu sa članom 55. stav 10. Zakona koji ovlašćuje Poverenika da sačini i objavi spisak aktivnosti obrade za koje se moraju podneti zahtevi za njegovo mišljenje i u skladu sa članom 36. stav 5. GDPR-a koji propisuje da je države članice mogu zahtevati od rukovaoca da se konsultuju sa nadzornim organom i dobiju prethodno ovlašćenje u vezi sa postupkom rukovaoca za izvršavanje zadatka koji rukovalac obavlja u javnom interesu, uključujući obradu u vezi sa socijalnom zaštitom i javnim zdravljem. Umesto da definiše aktivnosti obrade za koje se mora podneti zahtev za njegovo mišljenje zbog visokog rizika takvih aktivnosti obrade za prava i slobode ispitanika, Poverenik je ukazao na situaciju kada mere predložene u proceni zaštite podataka ne mogu umanjiti rizike u proceni zaštite podataka. Ovo rešenje nije u skladu sa njegovim ovlašćenjem iz člana 55. stav 10. Zakona.

Do zatvaranja ovog izdanja Bele knjige, Poverenik još nije iskoristio ovlašćenje da propisuje uslove za izdavanje dozvola organima za sertifikaciju. Osim toga, nejasnoće u

članu 60. novog Zakona u pogledu akreditacije pravnog lica koje vrši nadzor nad primenom kodeksa ponašanja i nadležnosti Poverenika, onemogućavaju nadzor nad primenom kodeksa ponašanja.

Savet očekuje da Vlada Republike Srbije, u kontekstu presude Evropskog suda pravde C-311/18, izmeni svoju Odluku o Listi država, deo njihovih teritorija ili jednog ili više sek-

tora određenih delatnosti u tim državama i međunarodnim organizacijama u kojima se smatra da je obezbeđen primjeni nivo zaštite podataka o ličnosti i briše formulaciju: „Sjedinjene Države (ograničene na Okvir štita privatnosti) i da nadležna tela (Poverenik i Ministarstvo pravde) pružaju smernice o uticaju ove presuda o prenosu podataka o ličnosti u zemlje koje ne obezbeđuju odgovarajuću zaštitu podataka o ličnosti.

PREPORUKE SAVETA

- Omogućiti Povereniku bolje uslove rada, opremu i osoblje kako bi se osigurala efikasna primena novog Zakona.
- Doneti/izmeniti zakone koji uređuju posebne oblike obrade podataka o ličnosti, poput video nadzora, obrade podataka o ličnosti zaposlenih i obrade u svrhu naučnih i istorijskih istraživanja i u statističke svrhe.
- Uskladiti član 55. stav 10. novog Zakona sa članom 36. stav 5. GDPR-a.
- Izmeniti član 65. stav 2, tačka 2. novog Zakona u skladu sa članom 46. stav 2, tačka c. GDPR-a, presudom Evropskog suda (predmet C-311/18) i novim standardnim ugovornim klauzulama prema GDPR-u za prenos podataka od rukovalaca ili obrađivača u EU/EEA (ili na drugi način podležu GDPR-u) rukovaocima ili obrađivačima sa sedištem izvan EU/EEA (i ne podležu GDPR-u) koje je izdala Evropska komisija 4. juna 2021. godine, predviđajući mogućnost prenosa podataka o ličnosti od rukovaoca do rukovaoca i rukovaoca do obrađivača registrovanog u trećim zemljama bez ovlašćenja Poverenika i na unutrašnjem tržištu, na osnovu standardnih ugovornih klauzula koje je izradio Poverenik, na osnovu najbolje evropske prakse.
- Izmeniti član 77. novog Zakona i predvideti obavezu Poverenika da izradi standardne ugovorne klauzule za prenos podataka o ličnosti od rukovaoca u Srbiji do rukovaoca u trećim zemljama, primenjujući najbolju evropsku praksu.
- Obezbediti službeno tumačenje zakonodavca o tome šta se može smatrati legitimnim interesom i dati druga tumačenja za sva druga pitanja koja su detaljno objašnjena u uvodnim izjavama GDPR-a, uključujući i uticaj presude Evropskog suda (predmet C-311/18) na prenos podataka o ličnosti u zemlje koje ne pružaju odgovarajući nivo zaštite ličnih podataka.
- Pružiti službeno tumačenje uključujući tumačenje članova 41. i 50. novog Zakona.
- Predvideti sankcije za nepoštovanje članova 41. i 50. novog Zakona.
- Izmeniti Odluku o Listi država, deo njihovih teritorija ili jednog ili više sektora određenih delatnosti u tim državama i međunarodnim organizacijama u kojima se smatra da je obezbeđen primjeni nivo zaštite podataka o ličnosti – brisanje formulacije „Sjedinjene Države (ograničeno na Okvir za zaštitu privatnosti)“.
- Izraditi smernice u vezi sa primenom novog Zakona u vezi sa radom na daljinu i drugim merama koje sprovode kompanije za sprečavanje širenja virusa SARS-CoV-2 u radnom okruženju.

- Doneti uslove za izdavanje dozvola sertifikacionim telima od strane Poverenika.
- Otkloniti nejasnoće iz člana 60. novog Zakona u pogledu nadležnosti nadležnih organa za akreditaciju pravnih lica koja nadgledaju sprovođenje kodeksa ponašanja.

ZAKON O CENTRALNOJ EVIDENCIJI PRIVREMENIH OGRANIČENJA PRAVA

1.00

PREGLED REALIZACIJE PREPORUKA BK

Preporuke:	Prvobitno date u BK:	Značajan napredak	Određeni napredak	Bez napretka
Potrebitno 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.	2015			✓
Potrebitno je predvideti odgovornost za unos netačnih podataka u Centralnu evidenciju.	2016			✓

STANJE

Zakon o Centralnoj evidenciji privremenih ograničenja prava lica registrovanih u Agenciji za privredne registre („Službeni glasnik RS“ 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 raspolažanja novčanim sredstvima, zabrane ili ograničenja raspolažanja 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.

Nameru 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 povećanjem 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 kompletну 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 obaveštenje 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.

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 fide. Kao primer za takve situacije navodimo kada privredni subjekt dođe u jednu od navedenih situacija usled velikih dugovanja različitim 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 Zakonom preširok, te da je potrebno predvideti da samo lica (članovi/akcionari, odnosno organi ili članovi organa) koja su preduzela radnje ili podržala 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. samu 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, otvorí 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 fide.
- Potrebno je predvideti odgovornost za unos netačnih podataka u Centralnu evidenciju.

ZAKON O ZAŠTITI UZBUNJIVAČA

1.00

PREGLED REALIZACIJE PREPORUKA BK

Preporuke:	Prvobitno date u BK:	Značajan napredak	Određeni napredak	Bez napretka
Potrebno je bliže odrediti pojam ovlašćenog organa, kao i odnos unutrašnjeg i spoljašnjeg uzbunjivanja.	2015			✓
Neophodno je na odgovarajući način predvideti krivična dela u vezi sa uzbunjivanjem, kao i eventualno posebnu prekršajnu odgovornost za teže oblike kršenja prava uzbunjivača.	2015			✓
U cilju postizanja svrhe Zakona, potrebno je uvesti pravila o nagrađivanju uzbunjivača.	2017			✓

STANJE

Zakon o zaštiti uzbunjivača (u daljem tekstu: Zakon) stupio je na snagu 04. decembra 2014, a počeo je da se primenjuje od 05. juna 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 sudje 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.

POBOLJŠANJA

Nije bilo poboljšanja u odnosu na prethodne preporuke.

Međutim, od donošenja Zakona zabeležen je porast broja prijava 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 kasacionog suda po izjavljenoj reviziji, kao vanrednom pravnom leku. Jedne od značajnijih prvih 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. Danas imamo sve više sudske postupaka. 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 ju je 610 sudija, policijaca, tužilaca i 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.
- Neophodno je na odgovarajući način predvideti krivična dela u vezi sa uzbunjivanjem, kao i eventualno posebnu prekršajnu odgovornost za teže oblike kršenja prava uzbunjivača.
- U cilju postizanja svrhe Zakona, potrebno je uvesti pravila o nagrađivanju uzbunjivača.

ZAKON O JAVNOM BELEŽNIŠTVU

1.20

PREGLED REALIZACIJE PREPORUKA BK

Preporuke:	Prvobitno date u BK:	Značajan napredak	Određeni napredak	Bez napretka
Nastaviti sa procesom digitalizacije i umrežavanja državne uprave sa javnim beležnicima, kako bi se omogućilo sprovođenje svih zakonskih nadležnosti javnih beležnika.	2019		✓	
Omogućiti strankama da disponiraju svojim zahtevima prema katastaru u situacijama kada notar kao obveznik dostave podnosi zahtev u njihovo ime.	2019			✓
Smanjenje visine naknade za usluge koje pružaju javni beležnici i usklađivanje sa platežnom moći privrede i građana.	2017			✓
Dalje unapređenje komunikacije između javnih beležnika i kataстра nepokretnosti, uključujući mogućnost da javni beležnici pokrenu registraciju zakupa zgrada (kad je to primenljivo).	2020			✓
Ujednačavanje prakse javnih beležnika uz obaveznu primenu mišljenja Javnobeležničke komore.	2020			✓

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 javnobeležničkog zapisa. Od 1. marta 2017. godine overa potpisa, prepisa i rukopisa je u nadležnosti 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 sudskega 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.

POBOLJŠANJA

Usvajanjem Zakona o postupku upisa u katastar nepokretnosti i vodova („Službeni glasnik RS“ br. 41/18, 31/19 i 15/2020) i Zakona o elektronskom dokumentu, elektronskoj identifikaciji i uslugama od poverenja u elektronskom poslovanju („Službeni glasnik RS“, br. 94/2017 i 52/2021), 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 24 časa od trenutka overe pošalju primerak isprave u katastar radi upisa tih prava i strankama izdaju potvrdu o tome. 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 vrši ispravom koju overava, odnosno belešku da je obveznik podnošenja tih prijava odbio da iste budu dostavljene preko javnog beležnika. 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.

Učinjen je i veliki korak u digitalizaciji i međusobnom umrežavanju državne uprave i državne uprave i javnih beležnika. Naime, od 01. januara 2021. godine, dokumenti se šalju katastru u elektronskoj formi, preko tzv. elektronskog šaltera, čime se smanjuje upotreba papirnih dokumenata i umesto tri-četiri odlaska na šalter, u skladu sa pomenutim zakonima se sve može završiti samo jednim odlaskom kod javnog beležnika – od overa isprave, preko upisa stanja u kastar, do dostavljanja poreske prijave.

Dodatno, od 31. decembra 2020. godine, javni beležnici su ovlašćeni i za izdavanje izvoda iz Lista nepokretnosti (ili lista voda) čime su rasterećene službe za kastar nepokretnosti u delu koji se odnosi na ovu uslugu i građanima je omogućeno da na licu mesta pribave potrebne izvode, bez nepotrebnog čekanja.

PREOSTALI PROBLEMI

Ono što konstantno stoji kao gorući problem u ovoj oblasti jesu cene usluga javnih beležnika. Cene usluga beležnika su uglavnom više od cena koje su za iste usluge nekada naplaćivali sudovi i opštine, a pogotovo kada je u pitanju overa založnih izjava, čija cena iznosi i po nekoliko hiljada evra.

Potrebno je nastaviti proces digitalizacije i umrežavanja javnih beležnika sa državnom upravom. Naime, još uvek ne postoji tehničke mogućnosti da notari vrše pojedine od svojih, zakonom utvrđenih, nadležnosti. Na primer, nije

formiran kastar vodova na odgovarajući način, te ni elektronsko slanje isprave koju je overio notar u kastar vodova nije moguće. Takođe, 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 raspolaže takvim zahtevom, odnosno da ga povuče ili izmeni, niti da odloži slanje overene isprave (na primer, brisovnu dozvolu i istu iskoristi u postupku raspolaganja neispisanom hipotekom). Ovaj problem postoji već duže vreme, međutim, malo je učinjeno u smeru njegovog rešavanja.

Veliki problem je i neusaglašenost prakse i pristupa u radu različitih javnih beležnika, u smislu da se neretko dešava da jedan javni 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.

Još jedan veliki problem je i to što pojedini javni beležnici za potrebe overe neretko zahtevaju dostavljanje dokumentacije radi utvrđivanja okolnosti koje po zakonu nisu dužni da utvrđuju, i doprinose nepredvidivosti pravnog okruženja, obzirom da su stranke izložene dodatnim zahtevima od javnih beležnika.

Nakon uvođenja mogućnosti da javni beležnici izdaju izvode iz kastra nepokretnosti javio se spor između kastra i Javnobeležničke komore oko izgleda i sadržine ovih izvoda.

PREPORUKE SAVETA

- Omogućiti strankama da disponiraju svojim zahtevima prema kastaru u situacijama kada notar kao obveznik dostave podnosi zahtev u njihovo ime.
- Smanjenje visine naknade za usluge koje pružaju javni beležnici i usklađivanje sa platežnom moći privrede i građana.
- Dalje unapređenje komunikacije između javnih beležnika i kastra nepokretnosti, uključujući mogućnost da javni beležnici pokrenu registraciju zakupa zgrada (kad je to primenljivo).
- Ujednačavanje prakse javnih beležnika uz obaveznu primenu mišljenja Javnobeležničke komore.
- Onemogućavanje javnim beležnicima da uskraćuju overu strankama zbog okolnosti koje po zakonu nisu dužni da utvrđuju za određenu formu overe.

POREZI

1.29

Kao i u drugim sferama privrednog života, pandemija izazvana virusom COVID-19 je i u oblasti poreza značajno obeležila prethodnu godinu. Poreski obveznici su bili suočeni sa otežanim uslovima poslovanja dok je pažnja Vlade Republike Srbije bila usmerena na mere pomoći privredi i oticanje negativnih posledica pandemije. Nakon inicijalnog seta ekonomskih i fiskalnih mera pomoći privredi u cilju ublažavanja negativnih ekonomskih efekata pandemije, usledile su dodatne mere pomoći u nešto manjem obimu. Mere Vlade su omogućile poreskim obveznicima kako određenu pomoći u pogledu pokrića troškova zarada zaposlenih, tako i u pogledu odlaganja plaćanja poreskih obaveza. Sa početkom 2021. godine počinje i otpłata ovih odloženih poreskih obaveza, što u situaciji kada pandemija još uvek traje i kada i dalje postoji određena neizvesnost u pogledu ekonomskih posledica nalaže posebnu opreznost i kontinuirano pažljivo upravljanje likvidnošću uprkos optimističkim prognozama u pogledu rasta nivoa privredne aktivnosti.

S obzirom na situaciju, očekivano je bio manji nivo aktivnosti u vezi sa izmenama i unapređenjem poreskih propisa. Značajnije novine uključuju izmene Zakona o PDV-u i usvajanje jedinstvenog Pravilnika za PDV koji je objedinio više različitih podzakonskih akata u cilju olakšavanja poreskim obveznicima i Poreskoj upravi snalaženje u ovoj materiji. Izmenama Zakona o PDV su u određenoj meri promenjena pravila u vezi sa PDV tretmanom građevinske delatnosti, što je imalo za cilj razjašnjenje dosadašnjih nedoumica i problema, ali je otvorilo i brojna nova pitanja. Regulisana su i pitanja PDV tretmana investicionih fondova, digitalne imovine, prenosa celokupne imovine ili dela imovine, i dr. Bilo je i nekoliko izmena u Zakonu o porezu na dobit i Zakonu o porezu na dohodak građana krajem 2020. godine, gde je takođe propisan poreski tretman investicionih fondova i digitalne imovine. Zaključen

je sporazum o slobodnoj trgovini sa Velikom Britanijom nakon njenog napuštanja EU, kao i Sporazum o slobodnoj trgovini sa zemljama Evroazijske ekonomske unije. Usvojene su izmene PEM Konvencije kojom se uvodi fleksibilnija primena porekla robe koja se odnosi na razmenu robe sa EU i CEFTA članicama.

Savet stranih investitora godinama unazad ukazuje na odsustvo transparentnosti i javne rasprave u domenu promene poreskih propisa. U periodu pre početka pandemije je ostvaren određeni napredak u vidu nastavka rada Radne grupe za sprovođenje preporuka iz Bele knjige Saveta stranih investitora i otvorene diskusije sa Ministarstvom finansija o nekim od važnih poreskih pitanja i problema. Međutim, uprkos našim očekivanjima u prethodnoj godini nije došlo do nastavka konstruktivnog dijaloga sa Ministarstvom finansija. Neke od gore pomenutih izmena poreskih zakona su sprovedene bez adekvatnog i blagovremenog uvida javnosti i bez suštinske javne rasprave. Zbog toga će jedan od prioriteta Saveta stranih investitora u narednom periodu biti povratak na pitanja unapređenja poreskih propisa i prakse uz veću transparentnost i blagovremeno stavljanje na uvid javnosti svih nacrta propisa. Nastavljemo da insistiramo i na rešavanju najznačajnijih poreskih pitanja i problema iz prethodnih perioda koji su bili ostavljeni po strani zbog situacije sa pandemijom, ali koji su i dalje veoma prisutni – kao što su izmene poreza na imovinu, vrednovanje imovine po fer vrednosti za svrhe poreza na dobit, uvođenje elektronske fakture i dr.

Otežani uslovi poslovanja usled pandemije su nametnuli Poreskoj upravi i privrednim subjektima brzi prelazak na elektronsku komunikaciju i korišćenje novih tehnologija. To sa druge strane stavlja još veći akcenat na važnost i neophodnost brzog dovršavanja reforme i modernizacije Poreske uprave.

A. POREZ NA DOBIT PRAVNIH LICA

1.38

PREGLED REALIZACIJE PREPORUKA BK

Preporuke:	Prvobitno date u BK:	Značajan napredak	Određeni napredak	Bez napretka
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.	2019			✓
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.	2010-2016		✓	

Preporuke:	Prvobitno date u BK:	Značajan napredak	Određeni napredak	Bez napretka
Uskladići 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 bi trebalo omogućiti da se potvrda o plaćenom porezu po odbitku može kreirati automatski u sistem Poreske uprave i dobiti nakon podnošenja i plaćanja poreza po odbitku, a ne putem posebnog postupka.	2012-2016			✓
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.	2010			✓
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.	2014			✓
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 za stalna sredstva nabavljena pre 2013. godine (zatećena 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 u 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 plaćenoj kupoprodajnoj ceni.	2015/ 2016/ 2017			✓
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.	2017			✓
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.	2020	✓		

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 2020. godine („Službeni glasnik RS“ br. 153/2020). Što se tiče međunarodnih sporazuma, Srbija je u avgustu 2020. godine potpisala sporazum o izbegavanju dvostrukog oporezivanja sa Hong Kongom, koji je stupio na snagu 1. januara 2021. godine.

Do trenutka izlaska ovog izdanja iz štampe, Vlada RS je usvojila novi Predlog Zakona o izmenama i dopunama Zakona o porezu na dobit pravnih lica. Uticaj novonastalih izmena će se tek proceniti.

POBOLJŠANJA

Poslednjim izmenama zakona, izvršeno je usaglašavanje ZPDPL sa zakonima kojima se uređuju otvoreni investicioni fondovi, odnosno alternativni investicioni fondovi, a sa druge strane, precizira se i način oporezivanja prihoda koji poreski obveznik ostvari prenosom digitalne imovine kao prihoda koji se oporezuje porezom na kapitalne dobitke; navedeno je praćeno mišljenjem Ministarstva finansija br. 401-00-509/2021-16 od 1. februara 2021. godine u kome su data objašnjenja u vezi sa računovodstvenim priznavanjem, vrednovanjem i načinom knjiženja digitalne imovine u poslovnim knjigama obveznika

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 izazvala 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 potrebljeno 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 kao ni odredbe koje regulišu tretman gubitaka nastalih po osnovu likvidacionog osstatka 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 svetu 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 potrebljano je pojednostaviti i modernizovati. Dodatno, poreski obveznici su suočeni sa nesrazmerno dugotražnim postupcima za rešavanje poreskih pitanja, kao što je donošenje rešenja o (ne)postojanju obaveze plaćanja poreza na kapitalni dobitak sa elementom inostranosti. Posledično, ovo dovodi poreske obveznike u situaciju da ostvarena novčana sredstva, primljena preko nerezidentnog računa, ne mogu da iznesu iz Republike Srbije zbog sporog delovanja poreskih organa, što opet ima za posledicu stvaranja nepovoljne poslovne klime.

- 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 otuduje osnovno sredstvo koje se nije amortizovalo za poreske svrhe jer je njegova nabavna vrednost u momen-

tu 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 nabavljeni 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 plaćenoj 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. Ne-realizovani dobici od povećanja fer vrednosti se oporezuju pre otuđenja, odnosno pre realizacije vrednosti.
- ZPDPL ne pravi jasnú razliku između rashoda po osnovu obezvređenja imovine i smanjenja fer vrednosti imovine (npr. investicione nepokretnosti), koje MSFI različito definisu i tretiraju. Usled toga se u tumačenjima ZPDPL smanjenje fer vrednosti tretira kao nepriznati rashod obezvređenja, dok imovina ne bude prodata. Sa druge strane, svako uvećanje fer vrednosti je odmah oporezivo. To za rezultat ima nepravično 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.

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 za rada.
- Dopuniti ZPDPL odredbama koje će regulisati oporezivanje kompanijskih reorganizacija, 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.
- 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.
- 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.
- Uvesti poreske podsticaje za ulaganja u osnovna sredstva koja su manja od 1 milijarde dinara, u vidu poreskih kredita ili snižene stope poreza na dobit u određenom periodu, a shodno visini izvršenog ulaganja.
- 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 nabavljeni pre 2013. godine (zatečena u računovodstvenim evidencijama na dan 01. januara 2013), a čija pojedinačna cena u momentu nabavke nije prelazila iznos prosečne bruto zarade zaposlenog u Srbiji. 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 plaćenoj kupoprodajnoj ceni.
- 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 naglaši da smanjenje fer vrednosti ne predstavlja neodbitan rashod, čime bi se povećanje i smanjenja fer vrednosti pravično tretirala.
- 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.

B. POREZ NA DOHODAK GRAĐANA

1.25

PREGLED REALIZACIJE PREPORUKA BK

Preporuke:	Prvobitno date u BK:	Značajan napredak	Određeni napredak	Bez napretka
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.	2020			✓
Još uvek je u primeni cedularni 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.	2008			✓
Preporuka se odnosi na blagovremeno donošenje odgovarajućeg podzakonskog akta koji će detaljno regulisati pitanje dnevница za službena putovanja i nadoknade troškova.	2017			✓
Preporuka je da Ministarstvo finansija zauzme jasan stav po pitanju poreskog tretmana beskamatnih kredita (tj. kredita s kamatnim stopama nižim od tržišnih) i da taj stav izrazi kroz službeno objašnjenje koje bi bilo većoj pravnoj sigurnosti u ovom pogledu.	2017			✓

Preporuke:	Prvobitno date u BK:	Značajan napredak	Određeni napredak	Bez napretka
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.	2017			✓
Znajući da prava iz socijalnog osiguranja predstavljaju jedno od osnovnih socijalnih i ekonomskih prava zaposlenih odnosno angažovanih lica, ukazujemo na značaj uskladištanja pojedinih odredbi propisa kojim bi bilo omogućeno da strana lica upućena na rad u Srbiju (bez zasnivanja radnog odnosa) i domaći državljanji 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.	2017		✓	
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.	2019			✓
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 i-mejla. Potrebno je proširiti broj radnji koje je moguće sprovesti putem platforme E-porezi i uvođenje digitalnih profila poreskih obveznika.	2020		✓	

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 dobitku (ii) na osnovu rešenja nadležnog poreskog organa ili (iii) samooporezivanjem.

Kao najnovije izmene i dopune Zakona usvojene krajem 2020. godine izdvojili bismo sledeće: i) Zakon je usaglašen sa zakonima kojima se uređuju otvoreni investicioni fondovi, odnosno alternativni investicioni fondovi, ii) preciziran je način oporezivanja prihoda koji fizičko lice ostvari prenosom digitalne imovine, kao prihod koji se oporezuje porezom na kapitalne dobitke, iii) usvojeno je novo zakonsko rešenje koje se odnosi na oporezivanje prihoda fizičkih lica stranaca koji su upućeni na rad u Republiku Srbiju, po osnovu primanja koja ostvaruju od poslodavca u ili iz druge

države, iv) pojašnjen je način oporezivanja fizičkih lica koji prihode ostvaruju po osnovu ugovorene naknade na koje se porez plaća samooporezivanjem i propisan je novi način oporezivanja navedenih naknada ostvarenih u periodu 1. januar 2015. – 31. decembar 2022. godine.

Dodatno, novim izmenama Zakona predviđeno je poresko oslobođenje u iznosu od 50% poreza na kapitalni dobitak za obveznika koji novčana sredstva ostvarena prodajom digitalne imovine uloži u osnovni kapital privrednog društva rezidenta Republike u skladu sa zakonom kojim se uređuje porez na dobit pravnih lica, odnosno u kapital investicionog fonda osnovanog u skladu sa zakonima kojima se uređuju investicioni fondovi, a čiji se centar poslovnih i investicionih aktivnosti nalazi na teritoriji Srbije, odnosno poreski kredit, srazmerno ulaganju koje izvrši obveznik u osnovni kapital privrednog društva, odnosno u kapital investicionog fonda.

Do trenutka izlaska ovog izdanja iz štampe, Vlada RS je usvojila novi Predlog Zakona o izmenama i dopunama Zakona o porezu na dohodak građana. Uticaj novonastalih izmena će se tek proceniti.

POBOLJŠANJA

Poslednjim izmenama i dopunama Zakona i pratećih podzakonskih akata je došlo do određenih pozitivnih pomaka:

- Zakon je propisao oslobođenje u slučaju prenosa digitalne imovine, ukoliko obveznik novčana sredstva/deo novčanih sredstava ostvarene prodajom digitalne imovine uloži u osnovni kapital privrednog društva rezidenta Srbije u skladu sa zakonom kojim se uređuje porez na dobit pravnih lica, odnosno u kapital investicionog fonda osnovanog u skladu sa zakonima kojima se uređuju investicioni fondovi, a čiji se centar poslovnih i investicionih aktivnosti nalazi na teritoriji Srbije,
- Zakon je usaglašen sa zakonima kojima se uređuju otvoreni investicioni fondovi, odnosno alternativni investicioni fondovi.
- Preciziran je način oporezivanja prihoda koji fizičko lice ostvari prenosom digitalne imovine.
- Preciziran je način obračunavanja i plaćanja poreza samooporezivanjem, u slučaju kada domaće pravno lice vrši isplatu poslodavcu iz druge države po osnovu naknade troškova za rad lica koje je upućeno, odnosno poslato na rad kod domaćeg pravnog lica.
- Pojašnjen je način oporezivanja prihoda fizičkih lica koja ostvaruju prihode po osnovu ugovorenih naknada, na koji se porez plaća samooporezivanjem (tzv. frilensera) i propisan je novi iznos normiranih troškova koji se primenjuju prilikom samooporezivanja.
- Propisan je novi način oporezivanja prihoda fizičkih lica koja su ostvarila prihode po osnovu ugovorenih naknada u periodu od 1.januara 2015.godine do 31.decembra 2021. godine, a na koje se porez plaća samooporezivanjem.
- Predviđeno je da preduzetnik obaveštavanje o opredeljenju da isplaćuje ličnu zaradu vrši u elektronskom obliku.

PREOSTALI PROBLEMI

- Prethodnim 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 poslednje 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, 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 pomenutog poreskog tretmana.
- 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.
- Zbog uvođenja tačke 18. u članu 85. stav 1. da se prihodi po osnovu ugovorene naknade za izvršeni rad na

koje se plaća porez samooporezivanjem oporezuju kao ostali prihod, Mišljenja Ministarstva finansija br. 011-00-689/2021-04 od 23. jula 2021, stiče se utisak da će se sav prihod iz inostranstva koji je u vezi sa radom, pa makar u pitanju bio i ugovor o radu, oporezovati kao ostali prihod. Postoji određeni broj poreskih rezidenata Srbije koji imaju ugovor o radu sa stranim kompanijama, iako Ministarstvo rada ne priznaje te ugovore kao ugovore o radu. Ta lica faktički jesu u radnim odnosima, imaju svog poslodavca koji im određuje radno vreme, odmore, obezbeđuje stručno usavršavanje i slično. Samom ovom odredbom, njihov dohodak, koji je faktički zarada, će nepravedno biti tretiran kao ostali prihod i biti oporezovan po višoj poreskoj stopi, i biti predmet doprinos-a za obavezno socijalno osiguranje bez mogućnosti primene maksimalne mesečne osnovice. Takođe, ta lica su diskriminisana u odnosu na fizička lica upućenike u Republiku Srbiju čiji prihod iz inostranstva ima poreski tretman zarade.

- Zbog izmena član 85. stav 1. tačka 18. Zakona o porezu na dohodak građana, tj. ukidanja normiranih troškova od 20% kod utvrđivanja osnovice za obračun poreza na ugovorene naknade (kod kojih se za izvršen

rad porez plaća samooporezivanjem), čija namera je bila da se uredi oporezivanje tzv. freelensera, posle-dično, poreski teret je prevaljen na lica koja ostvaruju naknade za kontinuiran rad za inostranog isplatioca, bilo da su u pitanju zarade, koje se zbog stava Ministarstva rada preimenuju u ugovorene naknade ili su u pitanju same ugovorene naknade. Naime, ova lica neopravdano su dovedena u neravnopravan položaj u odnosu na lica koja ugovorenu naknadu ostvaruju od domaćih isplatilaca (i imaju pravo na 20% normiranih troškova). To sve dalje vodi do potpunog derrogira-nja inicijative Vlade o zadržavanju domaćih stručnjaka u Republici Srbiji i smanjenju odliva stručnih kadrova. Naime, potpuno je obesmišljena inicijativa za povrat naših stručnjaka, tzv. novonastanjenih obveznika (član 15v. Zakona o porezu na dohodak građana i član 15a. Zakona o doprinosima za obavezno socijalno osiguranje), kada se istovremeno, domaći stručnjaci koji nastoje da rad za stranog poslodavca obavljaju iz Republike Srbije, dodatno poreski opterećuju ukida-njem 20% normiranih troškova i uvođenjem normiranih troškova u fiksnom iznosu (3x18.300 RSD na kvar-talnom nivou) i na sve to plaćaju još i godišnji porez na dohodak građana.

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.
- Još uvek je u primeni cedularni 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.
- Preporuka se odnosi na blagovremeno donošenje odgovarajućeg podzakonskog akta koji će detaljno regulisati pitanje dnevnicu za službena putovanja i nadoknade troškova.
- Preporuka je da Ministarstvo finansija zauzme jasan stav po pitanju poreskog tretmana beskamatnih 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.
- 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.

- 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 državljan 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.
- 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.
- 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 mejla. Potrebno je proširiti broj radnji koje je moguće sprovesti putem platforme E-porezi i uvođenje digitalnih profila poreskih obveznika.
- Da se jasno razgraniče vrste prihoda prema njihovoj suštini i omogući adekvatno oporezivanje prihoda lica koja rade po ostalim ugovorima sa inostranim poslodavcem (kao ugovorenna naknada sa normiranim troškovima od 20%) i lica koja imaju ugovore o radu i koja su u faktičkom radnom odnosu sa stranim poslodavcima (kao zarada). U ovom slučaju smatramo da je potrebo pristupiti izmeni ne samo poreskih zakona kako bi se ovo pitanje uređilo na pravilan način, već i propisima koji uređuju oblast rada i obaveznog socijalnog osiguranja.
- U cilju ukidanja diskriminacije poreskih obveznika u zavisnosti od vrste isplatioca prihoda (domaći ili strani isplatilac), predlažemo da se pristupi izmeni i doradi odredaba koje uređuju utvrđivanje poreske osnovice kod ugovorenih naknada kod kojih se za izvršen rad porez plaća samooporezivanjem ili da se definisu kategorije poreskih obveznika koje se smatraju tzv. freelenserima zbog kojih je ova odredba uvedena, a da se ostali poreski obveznici (domaći stručnjaci) koji ostvaruju trajne i veće naknade za rad kod inostranog isplatioca, dovedu u ravnomernan fiskalni položaj kao i poreski obveznici koji te iste prihode ostvaruju od domaćih isplatilaca.

C. POREZ NA DODATU VREDNOST

1.38

PREGLED REALIZACIJE PREPORUKA BK

Preporuke:	Prvobitno date u BK:	Značajan napredak	Određeni napredak	Bez napretka
Ministarstvo finansija treba da doneše 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 uočenih 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 doneše 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.	2007	✓		
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.	2013		✓	
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.	2014		✓	
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.	2015		✓	

Preporuke:	Prvobitno date u BK:	Značajan napredak	Određeni napredak	Bez napretka
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 obračuna PDV i platio ga, a poreski organ smatra da je primalac trebao kao poreski dužnik da obračuna PDV, preporuka je da se propiše da će se račun isporučiocu smatrati ispravnim računom i da se ni protiv isporučiocu 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 izvođač radova, ali ne i kada promet vrši izvođač radova investitoru. Istimemo 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.	2017		✓	
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.	2017		✓	
Potrebitno 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.	2017		✓	
Predlažemo da su u članu 10a stav 6. Zakona o porezu na dodatu vrednost brišu reči: „izdavanje računa“.	2020		✓	

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, 8/2020 i 153/2020; u nastavku Zakon o PDV).

U prethodnom periodu (17. decembar 2020. godine) usvojene su izmene i izmene i dopune Zakona o porezu na dodatu vrednost koje se uz par izuzetaka primenjuju od 1. januara 2021. godine. Predmetnim izmenama između ostalog:

- sužena je primena posebnog pravila za promet iz oblasti građevinarstva na promet čija je vrednost veća od RSD 500.000 bez poreza na dodatu vrednost (PDV),
- predviđeno je oslobođenje sa pravom na odbitak prethodnog poreza za promet dobara koja su u postupku aktivnog oplemenjivanja za koja bi obveznik – sticalac imao pravo na odbitak prethodnog poreza kada bi ih nabavljao sa obračunatim PDV,
- predviđeno je oslobođenje bez prava na odbitak prethodnog poreza za prenos virtualnih valuta i zamena virtualnih valuta za novčana sredstva u skladu sa Zakonom o digitalnoj imovini,

- propisano je da se pod određenim uslovima PDV račun može izdavati i u elektronskom obliku (izmena izvršena u vezi sa Zakonom o elektronskom fakturisanju),
- pojam poreskog obveznika je proširen tako da obuhvata i alternativne i otvorene investicione fondove koji su upisani u odgovarajući registar u skladu sa zakonom, koji nemaju svojstvo pravnog lica (u cilju usaglašavanja sa propisima o investicionim fondovima, ali i drugim poreskim zakonima koji prepoznaju ove entitete (iako nemaju svojstvo pravnog lica) kao poreske obveznike),
- nešto preciznije je regulisan sporedni promet u određenim situacijama,
- propisano je da se povremenim prometima koji se ne uračunavaju u promet dobara i usluga za potrebe izračunavanja procenta srazmernog poreskog odbitka smatraju i najviše dva prometa u delu u kapitalu, hartija od vrednosti, poštanskih vrednosnica, taksenih i drugih važećih vrednosnica u jednoj kalendarskoj godini,
- detaljnije je regulisan slučaj ispravke više obračunatog poreza i za slučaj kada račun nije ni trebalo izdati,
- uvodi se pravo optiranja obveznika koji se bave prometom polovnih dobara (polovna motorna vozila, umetnička dela, kolekcionarskih dobara i antikviteta), da utvrde osnovicu kao razliku između prodajne i nabavne cene ovih dobara, uz odbitak PDV koji je sadržan u toj razlici.

U vezi sa predmetnim izmenama Zakona, tokom 2021. izvršena je izmena većeg broja PDV pravilnika koji su stupili na snagu 1. januara 2021. godine, i to:

- Pravilnika o utvrđivanju dobara i usluga iz oblasti građevinarstva za svrhu određivanja poreskog dužnika za porez na dodatu vrednost,
- Pravilnika o načinu utvrđivanja poreske osnovice za obračunavanje PDV kod prometa dobara ili usluga koji se vrši uz naknadu,
- Pravilnika o načinu i postupku ostvarivanja poreskih oslobođenja kod PDV sa pravom na odbitak prethodnog poreza,
- Pravilnika o načinu utvrđivanja i ispravke srazmernog poreskog odbitka,
- Pravilnika o obliku i sadržini prijave za evidentiranje obveznika PDV, postupku evidentiranja i brisanja iz evidencije i o obliku i sadržini poreske prijave PDV,
- Pravilnika o obliku, sadržini i načinu vođenja evidencije o PDV i o obliku i sadržini pregleda obračuna PDV,
- Pravilnika o utvrđivanju dobara koja se smatraju

polovnim dobrima, umetničkim delima, kolekcionarskim dobrima i antikvitetima.

Predmetne izmene su, po pravilu, vršene radi usklađivanja sa ranijim izmenama Zakona o PDV.

Dodatno, tokom aprila 2021. godine je, posle brojnih najava, donet novi objedinjeni Pravilnik o porezu na dodatu vrednost (Pravilnik) koji je u primeni od 1. jula 2021. godine.

Pravilnikom se na jednom mestu uređuje materija ranije uređena kroz 27 zasebnih PDV pravilnika, koji su prestali da važe danom početka primene novog Pravilnika, s tim što će se i dalje primenjivati na promet dobara i usluga za koji je avans plaćen zaključno sa 30. junom 2021. godine.

Posebno bismo istakli da su obveznici tokom 2021. godine dva puta bili izloženi značajnim promenama iz oblasti PDV-a kroz izmene velikog broja pravilnika početkom 2021. godine, a i naposletku donošenjem objedinjenog Pravilnika, što je od velikog uticaja na analizu sveobuhvatnih praktičnih posledica na poreski sistem i na prilagođavanje poslovnih modela poreskih obveznika kako bi postupali u skladu sa zakonskim propisima.

Pored objedinjavanja svih pravilnika o PDV u jedan pravni akt, Pravilnik donosi i određene novine koje se grubo mogu podeliti u tri grupe:

- terminološka usklađivanja,
- preciziranja i ugrađivanje stavova Ministarstva finansija u postojeći regulatorni okvir,
- izmene postojećih pravila.

Neke od značajnih novina koje donosi novi Pravilnik su:

- Propisivanje liste aktivnosti koje ne potпадaju pod premet iz oblasti građevinarstva,
- Za primenu posebnog pravila za prenos poslovne celine više nije potrebno da prenos poslovne celine mora da bude takav da onemogućava prenosiocu da obavlja predmetnu poslovnu delatnost od trenutka prenosa,
- Besplatno davanje kataloga, brošura, flajera i sličnih dobara namenjenih informisanju potencijalnih kupaca o delatnosti obveznika se ne smatra predmetom PDV,
- Precizirano je da se zamenom dobara u garantnom roku (u skladu sa članom 6. Zakona) ne smatra zamena rezervnih delova u okviru popravke određenog dobra,

- Preciziranje pravila o prometu usluga u vezi sa nepokretnostima prema kojima se instaliranje ili montaža mašina ili druge opreme, kao i održavanje, popravka, kontrola i nadzor nad tim mašinama ili drugom opremom smatraju uslugama neposredno povezanim sa nepokretnostima ukoliko se konkretna mašina odnosno oprema posle instaliranja ili montaže smatra sastavnim delom nepokretnosti,
- Pravilnik propisuje da ukoliko vrednost ambalaže nije zaračunata u osnovicu, a kupac ne izvrši povrat ambalaže u propisanom roku, smatra se da je došlo do posebnog prometa ambalaže, te je potrebno izdati novi PDV račun za taj promet, a ne knjižno zaduženje za povećanje osnovice,
- Dodatno je precizirano u kojima slučajevima se smatra da je došlo do izmene PDV osnovice,
- Preciznije se regulišu uslovi za ostvarivanje poreskih oslobođenja sa pravom na odbitak prethodnog PDV,
- Uvodi se mogućnost izostavljanja datuma prometa kada je datum izdavanja računa isti kao i datum prometa,
- Propisuje se da u slučaju kada se naknada naplaćuje u stranoj valuti, za pojedinačne stavke osnovica i PDV mogu biti iskazani u stranoj valuti, ali ukupan iznos osnovice i ukupan iznos PDV na tom računu mora biti iskazan u dinarima.

POBOLJŠANJA

Jako značajno poboljšanje je usvajanje novog objedinjenog Pravilnika kojim se na jednom mestu uređuje materijal ranije uredena kroz 27 zasebnih PDV pravilnika. Ova promena će značajno olakšati primenu PDV propisa u praksi. Dodatno, prethodno opisanim izmenama izvršena su određena preciziranja postojećih pravila što će olakšati dalju primenu PDV propisa u određenim situacijama.

PREOSTALI PROBLEMI

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 izno-

siti 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 mnogih 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. Poslednjim regulatornim izmenama izvršene su značajne izmene u pogledu prometa u oblasti građevine (uvođenje praga od 500.000 dinara, propisivanje liste isporuka koje isključene iz primene i slično). Međutim osnovni principi na kojima je regulisan promet iz oblasti građevine (pravilo se i dalje vezuje za klasifikaciju delatnosti), nisu izmenjeni. Takođe, vezivanje klasifikacije prometa za njegovu vrednost ne doprinosi razrešenju poreskih problema. Naprotiv, u pojedinim graničnim slučajevima ovakva odredba dovodi i do velikog broja dilema kod poreskih obveznika. Dodatno,

uopšteno posmatrajući, nova pravila su otvorila niz praktičnih pitanja i dodatno povećala napor koji je potrebno uložiti kako bi privredni subjekti na adekvatan način primenili predmetne propise.

Pravilnik 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 primjenjen, te ovo dovodi u pitanje informativnu 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 primjerima i pojašnjnjima 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 izvoznicima. 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 propisuju 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

- 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.

- PDV propisi treba da omoguće da knjižno pismo kod izmene osnove 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.
- 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.
- 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, preporka je da se propiše da će se račun isporučiocu smatrati ispravnim računom i da se ni protiv isporučiocu ni protiv primaocu neće pokretati prekršajni postupak. Naime, u državama Evropske unije, 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 podizvodac izvođač radova, ali ne i kada promet vrši izvođač radova investitoru. Istočemo 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.
- 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.
- 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.
- Predlažemo da se u članu 10a. stav 6. Zakona o porezu na dodatu vrednost brišu reči: „izdavanje računa“.

D. POREZ NA IMOVINU

1.40

PREGLED REALIZACIJE PREPORUKA BK

Preporuke:	Prvobitno date u BK:	Značajan napredak	Određeni napredak	Bez napretka
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.	2015			✓
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.	2014			✓
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.	2018		✓	
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.	2018		✓	
Učiniti javno dostupnim podatke na osnovu kojih Poreska uprava „proverava“ da li je ugovorenena cena prilikom transakcije prenosa nekog apsolutnog prava u skladu sa tržišnom cenom.	2018			✓

STANJE

Imajući u vidu preporuke Saveta iz 2020. godine, smatramo da poslednjim izmenama Zakona o porezu na imovinu (Zakon) koje su u primeni od 1. januara 2021. godine generalno nisu rešena značajnija pitanja (preporuke) na koja smo ukazali u prethodnom izdanju Bele knjige, ali su pružena određena pojašnjenja u vezi sa nedoumnicama koje su se takođe javljale u praksi, te ćemo se u nastavku osvrnuti na neke od njih.

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.

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, a usled činjenice da zakonska regulativa nije ovo pitanje regulisala

na dovoljno precizan način. Tokom godina, izdavana su Mišljenja Ministarstva finansija koja su na potpuno nedovoljno precizan način izražavala stav u vezi sa mogućnošću da mala i srednja preduzeća za utvrđivanje osnovice poreza na imovinu koriste fer vrednost nepokretnosti koja je iskazana u skladu sa MSFI za MSP. Međutim, prema našim saznanjima iz prakse, predmetna mišljenja su izazvala dodatni osećaj pravne nesigurnosti u smislu da li će se primenjivati od strane nadležnih organa, kao i da li će biti obavezujuća samo za buduće obračunavanje poreza ili i retroaktivno.

Poslednjim izmenama Zakona je definisano da se obveznikom poreza na imovinu smatra i otvoreni investicioni fond, odnosno alternativni investicioni fond, koji nema svojstvo pravnog lica, a koji je upisan u odgovarajući registar u skladu sa Zakonom, a koji na teritoriji Republike Srbije ima određena prava na nepokretnosti, na koje se porez na imovinu plaća u skladu sa čl. 2. Zakona.

Rešena je nedoumica koja je u praksi izazivala određene probleme prilikom određivanja predmeta oporezivanja u slučaju prava svojine na zemljištu, odnosno prava korišćenja građevinskog zemljišta površine preko 10 ari. Poslednjom izmenom Zakona je definisano da u slučaju kada su na zemljištu više lica obveznici poreza na imovinu, obveznik je svako od tih lica srazmerno svom udelu u odnosu na ukupnu površinu zemljišta, pa i kad je srazmerna površina udela pojedinog obveznika manja od 10 ari.

U članu 6a Zakona, a za svrhe utvrđivanja osnovice poreza na imovinu, zakonodavac je uveo i dodatnu grupu nepokretnosti koja je definisana kao „garaže i pomoćni objekti”, te je pružio detaljnije pojašnjenje šta se smatra ovom vrstom nepokretnosti. Takođe, data su detaljnija objašnjenja i drugih grupa nepokretnosti definisanih u okviru člana 6a Zakona.

Poslednjom izmenom Zakona su detaljnije definisani „proizvodni pogoni prerađivačke industrije“ i „skladišni i stovarišni objekti“, tako da očekujemo da će ova izmena dovesti do značajnog olakšanja prilikom razvrstavanja različitih objekata za svrhe utvrđivanja osnovice poreza na imovinu.

POBOLJŠANJA

Imajući u vidu preporuke Saveta iz 2020. godine, istakli bismo da je poslednjom izmenom Zakona usvojena preporuka da se propiše pravo na poresko oslobođenje na zemljište za površinu pod objektom na koji se porez na imovinu plaća u slučaju nepokretnosti koja je izdata u zakup duže

od 183 dana u toku 12 meseci, te je na taj način rešen problem dvostrukog oporezivanja površine pod objektom na koji se porez na imovinu plaća u ovoj konkretnoj situaciji.

Tehničkim izmenama elektronskog formata Obrasca PPI-1 omogućen je prenos dela opštih podataka iz prethodne u „aktivnu“ poresku godinu, čime je delimično unapređena efikasnost unosa podataka.

Do trenutka izlaska ovog izdanja iz štampe, Vlada RS je usvojila novi Predlog Zakona o izmenama i dopunama Zakona o porezima na imovinu. Uticaj novonastalih izmena će se tek proceniti.

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).

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. Izdavana Mišljenja Ministarstva finansija su pri rigidnom stavu da ne postoji osnov da pravna lica koja primenjuju MSFI za MSP utvrđuju osnovicu poreza na imovinu po metodu fer vrednosti. Međutim, kako bi se u potpunosti uklonile nedoumice po ovom pitanju, bilo bi celis hodno da se odredbe člana 7. dodatno preciziraju.

Prilikom utvrđivanja osnovice poreza na imovinu primenom prosečnih cena objavljenih od strane jedinica lokalnih samouprava, jedan od osnovnih parametara je zona u kojoj se imovina nalazi, a koju određuju lokalne samouprave na osnovu kriterijuma komunalne opremljenosti. Međutim, sam postupak ocene komunalne opremljenosti nije dovoljno transparentan. Takođe, 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. Usled navedenog, tržišne vrednosti nekretnina 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 stvara Pravilnik o obrascima poreskih prijava za utvrđivanje poreza na imovinu, u skladu sa kojim obveznik svake fiskalne godine iznova unosi podatke u Portal LPA, čak i kada nije bilo izmena u odnosu na prethodnu godinu. Obveznik popunjava po jednu poresku prijavu za svaku lokalnu samoupravu na kojoj ima utvrđeno neko od imovinskih prava koja su predmet oporezivanja, po jedan Prilog 1 za svaku katastarsku parcelu na teritoriji te lokalne samouprave, kao i po jedan Podprilog za svaki objekat na dатoj parseli, odnosno za sâmozemljiste. Zaključak Članica Saveta je da, iako je elektronska prijava tehnički unapređena, jedan podatak se mora evidentirati na svim povezanim obrascima, što dovodi do duplog unosa podataka, što često uzrokuje greške, naročito kod obveznika koji evidentiraju imovinu u različitim lokalnim samo-

upravama, a što za posledicu može imati popunjavanje na stotine obrazaca u elektronskoj formi.

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 konkretnе jedinice lokalne samouprave (tzv. pariteti) koje nisu poznate poreskim obveznicima i stoga u velikom broju slučajeva ostaje nejasno da li ugovorenа cena zaista ne odgovara tržišnoj.

Što se tiče odredbe Zakona koja definiše izuzimanje od oporezivanja porezom na prenos apsolutnih prava, a u skladu sa kojom se od poreza na prenos apsolutnih prava izuzima prenos apsolutnih prava na koji se plaća porez na dodatu vrednost, smatramo da termin „plaćanje“ nije adekvatan, jer se PDV obračunava i iskazuje u poreskoj prijavi, pri čemu određeni promet može biti predmet 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.
- U cilju adekvatnog utvrđivanja tržišne vrednosti nepokretnosti neophodno je: izvršiti usklađivanje kriterijuma za određivanje zona između lokalnih samouprava; predviđeti 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.
- Pojednostaviti postupak izveštavanja u okviru poreske prijave i pratećih obrazaca - predviđeti povezivanje Portala sa Katastrom i čuvanje podataka, te predviđeti mogućnost da se u okviru Priloga 1 može navesti više katastarskih parcela koje se nalaze na teritoriji određene lokalne samouprave, zatim automatizovati sledeće unose podataka: a) podataka svih objekata koji pripadaju jednoj vrsti (npr. sva skladišta poreskog obveznika na teritoriji određene lokalne samouprave); b) obračun kvartalnih rata (npr. na osnovu Podpriloga); kao i c) izmenjenih poreskih prijava. U skladu sa navedenim, 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.
- Preformulisati odredbe koje se odnose na 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.
- Učiniti javno dostupnim podatke na osnovu kojih Poreska uprava „proverava“ da li je ugovorenа cena prilikom transakcije prenosa nekog apsolutnog prava u skladu sa tržišnom cenom.

E. PORESKI POSTUPAK

1.13

PREGLED REALIZACIJE PREPORUKA BK

Preporuke:	Prvobitno date u BK:	Značajan napredak	Određeni napredak	Bez napretka
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.	2014		✓	
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.	2014			✓
Uvođenje zakonskog roka za trajanje poreske kontrole i pretpostavke pozitivne odluke u slučaju propuštanja Poreske uprave da doneše odluku u roku, kako u Poreskoj upravi tako i u Ministarstvu finansija.	2011			✓
Uspostavljanje funkcije inspekcijskog nadzora u okviru Ministarstva finansija koja će obezbediti efikasan mehanizam za kontrolu zakonitosti rada organizacionih jedinica Poreske uprave. ZPPPDA bi trebalo da predviđi 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 ZPPPDA i u slučaju neizvršenja odluke drugostepenog organa, u skladu sa smernicama i shvatanjima iznetim u istoj. Neophodno je nastaviti proces usklađivanja ZPPPDA sa ZIN. ZIN predviđa da će inspektorji 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.	2019			✓
Izmeniti čl. 147, st. 1 ZPPPDA, tako da žalba odlaže izvršenje.	2016			✓
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 ZPPPDA 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 ZPPPDA tako da propisuje da mišljenja Poreske uprave data putem e-mail-a budu takođe obavezujuća za ovaj organ i uvođenje odredbi u ZPPPDA koje regulišu odgovornost nadležnih lica i propisuju adekvatne kazne za nedonošenje obavezujućih mišljenja u roku od 30 dana.	2017			✓
Ukidanje odredbe ZPPPDA 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.	2014			✓
Podići kapacitete Upravnog suda u pogledu stručnosti, specijalizacije i brzine u odlučivanju u poreskim sporovima.	2020			✓

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 inspekcijskom nadzoru (ZIN).

Poreski postupak je posebna vrsta upravnog postupka koja je uređena pre svega odredbama ZPPPA („lex generalis“) 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 inspekcijskim 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 2020. godini desila se izmena ZPPPA. Najvažnije izmene se odnose na sledeće:

- Uvođenje investicionog fonda u poresko pravni odnos u svojstvu poreskog obveznika. U skladu sa predloženim izmenama, investicioni fond ima sva prava i obaveze iz poresko pravnog odnosa, s tim da poreske obaveze fonda i sve poslove u vezi sa izvršenjem poreskih obaveza fonda ispunjava društvo zaduženo za upravljanje fondom.
- Uvođenje posebnih kaznenih mera za poreske prevare u vezi sa PDV-om, kao i pooštovanje kaznenih odredbi za neosnovane zahteve za povraćaj PDV.
- Pooštavanje mera poreske kontrole. Uvodi se pravo oduzimanja robe u poreskoj kontroli ukoliko je ista smeštena u prostorima i prostorijama o kojima poreski obveznik nije obavestio Poresku upravu.
- Preciziranje načina podnošenja zahteva/dostavljanja akata elektronskim putem - preko portala e-Uprave. Uvedena mogućnost podnošenja zahteva za odlaganje plaćanja poreza u elektronskom obliku putem portala Poreske uprave.
- Uvodi se opcija podnošenja zahteva za povraćaj, refakciju, refundaciju i preknjižavanje poreza putem portala e-Uprava.
- Zabranu APR-u da izvrši registrovanje sticanja udešta u privrednim subjektima, odnosno osnivanje novih privrednih subjekata u slučajevima kada se kao osnivač upisuje pravno lice ili preduzetnik nad kojim je započeta

kontrola, u odnosu na koga se preduzimaju radnje Poreske policije ili mu je privremeno oduzet PIB.

Dodatno, novine koje donosi Predlog Zakona o izmena i dopuna ZPPPA u proceduri odnose se na sledeće:

- Uvođenje poreske prijave o obračunatim doprinosima za socijalno osiguranje za osnivače, odnosno članove privrednog društva. Ovu prijavu po službenoj dužnosti podnosi Poreska uprava umesto poreskog obveznika/poreskog placa, kada prijava nije podneta u roku propisanom zakonom koji uređuje doprinose za socijalno osiguranje,
- Odlaganje plaćanja kamate kada se izmiri glavni dug za koji je odobreno odlaganje plaćanja. Poreski obveznik koji izmiri glavni poreski dug koji je bio predmet odlaganja plaćanja, može u roku od 5 dana od dana plaćanja podneti zahtev za odlaganje plaćanja preostale kamate koja se odnosi na izmirene obaveze,
- Zamena sredstva obezbeđenja po zahtevu poreskog obveznika kome je odobreno odlaganje plaćanja poreskog duga. Poreska uprava izvršiće zamenu sredstva obezbeđenja, ako je novo sredstvo obezbeđenja iste vrste i veće vrednosti i ako ispunjava opšte uslove za sredstva obezbeđenja propisane ZPPPA,
- Rok za sastavljanje dopunskog zapisnika je 30 dana od dana prijema primedbi na zapisnik,
- Usaglašavanje sa odredbama novog Zakona o fiskalizaciji.

POBOLJŠANJA

Paralelno sa procesom digitalizacije, nastavljeno je sprovođenje plana Poreske uprave iz prethodnih godina i implementacija strateških ciljeva. Potencijalno je ubrzan poreski postupak, odnosno učinjen komfornijim položaj poreskih obveznika uvođenjem opcije podnošenja zahteva za povraćaj, refakciju, refundaciju i preknjižavanje poreza putem portala e-Uprava, kao i zahteva za odlaganje plaćanja poreza. Ova opcija je omogućena od 1. januara 2021. godine, do kada je Poreska uprava bila dužna da obezbediti tehničke uslove za ovakav način prihvata predmetnih zahteva.

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 ograničavanja diskrecionih ovlašćenja i arbitarnosti u postupanju poreskih organa.

PREOSTALI PROBLEMI

- Postojeći normativni okvir koji reguliše poreski postupak i dalje ne pruža dovoljnu zaštitu za poreske obveznike od arbitarnih odluka poreskih organa. Dodatno, nedostatak kapaciteta i kompetencija ugrožava zaštitu zakonitosti u postupku kontrole, kao i žalbenom i sudsakom 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.
- Neretko poreski inspektorji načelo fakticiteta primenjuju suprotno opštem pravnom načelu postupanja u dobroj veri i načelu dobre uprave. Ovo redovno dovodi do veoma nepovoljnih rešenja za poreske obveznike, u okolnostima u kojima poreski organi ne samo da nedovoljno afirmišu, već zanemaruju dužnost obezbeđivanja uspešnog i kvalitetnog ostvarivanja i zaštite prava i pravnih interesa stranaka u postupku.
- 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 objavljanje obavezujućih mišljenja po zahtevu poreskih obveznika, te se u praksi na mišljenja čeka i duže od jedne godine. Pravna nesigurnost je dodatno povećana primenom obavezujućih mišljenja od strane Poreske uprave koja nisu javno objavljena uprkos zakonskoj obavezi objavljanja na internet stranama Ministarstva finansija i Poreske uprave. Ovakva mišljenja, iako su nedostupna obveznicima, odnosno svim stranama u javno-pravnom odnosu, tretiraju se kao obavezujuća, te svojom primenom dodatno destabilizuju narušen pravni integritet stranke u postupku.
- Ograničenje podnošenja izmenjenih poreskih prijava na najviše dve izmene nije opravdano. Naime, u većini slučajeva se radi o nemernim ili tehničkim greškama, naročito kod velikih poreskih obveznika koji imaju velike i kom-

pleksne 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 podršći poreske obveznike na saradnju i poštovanje propisa, čime se posledično smanjuje obim poreske kontrole.

- Agencija za privredne registre ne može izvršiti brisanje poreskog obveznika iz propisanog registra, registrovati statusne promene i ostale promene u toku trajanja poreske kontrole, preduzimanje radnji Poreske policije, 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 stvoriti 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 ni onih promena koje doprinose plaćanju poreza (povećanje kapitala, registracija promene zakonskog zastupnika, itd.).
- Agencija za privredne registre ne može izvršiti registrovanje sticanja udela u privrednim subjektima, odnosno osnivanje privrednih subjekata u slučajevima kada se kao osnivač upisuje pravno lice ili preduzetnik nad kojim je započeta kontrola ili bilo koje druge radnje od strane nadležnih poreskih organa. Restriktivnost navedene odredbe dovodi do ograničenja u poslovanju poreskih obveznika, čime se de facto poreski obveznik kažnjava bez osnova.
- ZPPP predviđa mogućnost obezbeđivanja naplate 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 o uspostavljanju mere ne sadrže valjane razloge zbog kojih Poreska uprava smatra da postoji rizik od nemogućnosti naplate poreza.
- Izmenama i dopunama ZPPP je ukinuta funkcija inspekcijskog nadzora u okviru Poreske uprave. Prema izmenjenom tekstu ZPPP, Poreska uprava ima isključivu nadležnost za obavljanje funkcije unutrašnje kontrole. Iako je oduzimanje nadležnosti Poreskoj upravi da sprovodi nadzor bilo motivisano uspostavljanjem ove funkcije u Ministarstvu finansija, nadzor kao posebna funkcija nije konstituisan.
- 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 odlaze plaćanje poreske obaveze, te da sporan po-

rez 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 u meritumu.

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.
- 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.
- Uvođenje zakonskog roka za trajanje poreske kontrole i prepostavke pozitivne odluke u slučaju propuštanja Poreske uprave da doneše odluku u roku, kako u poreskoj upravi tako i u Ministarstvu finansija.
- Uspostavljanje funkcije inspekcijskog nadzora u okviru Ministarstva finansija koja će obezbediti efikasan mehanizam za kontrolu zakonitosti rada organizacionih jedinica Poreske uprave. ZPPPDA bi trebalo da predviđi 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 ZPPPDA i u slučaju neizvršenja odluke drugostepenog organa, u skladu sa smernicama i shvatanjima iznetim u istoj. Neophodno je nastaviti proces usklađivanja ZPPPDA sa ZIN. ZIN predviđa da će inspektorji 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.
- Izmeniti čl. 147, st. 1. ZPPPDA, tako da žalba odlaze izvršenje.
- 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 ZPPPDA 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 ZPPPDA tako da propisuje da mišljenja Poreske uprave data putem imejla budu takođe obavezujuća za ovaj organ i uvođenje odredbi u ZPPPDA koje regulišu odgovornost nadležnih lica i propisuju adekvatne kazne za nedonošenje obavezujućih mišljenja u roku od 30 dana.
- Ukipanje odredbe ZPPPDA 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.
- Ukipanje odredbe ZPPPDA kojom se Agenciji za privredne registre zabranjuje registrovanje sticanja udela u privrednim subjektima, kao i osnivanje privrednih subjekata u slučajevima kada se kao osnivač upisuje pravno lice ili preduzetnik nad kojim je započeta kontrola ili se preduzimaju bilo koje druge radnje od strane nadležnih poreskih organa.
- Podići kapacitete Upravnog suda u pogledu stručnosti, obezbediti specijalizaciju sudija kao i sve dodatne uslove neophodne za brže/efikasnije odlučivanje u poreskim sporovima.

F. NAJNOVIJE TENDENCIJE U SRPSKOM PORESKOM SISTEMU (PARAFISKALNI NAMETI)

1.17

PREGLED REALIZACIJE PREPORUKA BK

Preporuke:	Prvobitno date u BK:	Značajan napredak	Određeni napredak	Bez napretka
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.	2015			✓
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 novim Zakonom o finansiranju lokalne samouprave, a čemu će da prethodi sveobuhvatna analiza i usklađivanje sa rešenjima i tendencijama iz sektorskih zakona.	2014			✓
Svako novo poresko opterećenje ili povećanje postojećih bi trebalo da bude prethodno najavljeni poreskim obveznicima, te uvedeno putem poreskih zakona sačinjenih od strane Ministarstva finansija, a ne od strane fondova, agencija ili drugih ministarstava.	2013			✓
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).	2014			✓
Trebalo bi značajno poboljšati sudsку 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.	2016			✓
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.	2020		✓	

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 stranih investitora 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 nacrta 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 broj izmena koje su pretrpeli propisi koji uređuju način utvrđivanja i prijavljivanja naknade za zaštitu i unapređivanje životne sredine.

POBOLJŠANJA

U prethodnoj godini nije ostvaren značajniji napredak u vezi sa ranije datim preporukama.

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 ureden 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 korišćenje javnih dobara i pratećim podzakonskim aktima predviđala je, između ostalog, da se naknada plaća prema količini emitovanih zagađujućih materijala 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 ulaganja 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.

- 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 novim Zakona o finansiranju lokalne samouprave, a čemu će da prethodi sveobuhvatna analiza i usklađivanje sa rešenjima i tendencijama iz sektorskih zakona.
- Svako novo poresko opterećenje ili povećanje postojećih bi trebalo da bude prethodno najavljeni poreskim obveznicima, te uvedeno putem poreskih zakona sačinjenih od strane Ministarstva finansija, a ne od strane fondova, agencija ili drugih ministarstava.
- Promeniti 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.).
- 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.
- 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.

PROPIŠI U OBLASTI ZAŠTITE ŽIVOTNE SREDINE

1.56

PREGLED REALIZACIJE PREPORUKA BK

Preporuke:	Prvobitno date u BK:	Značajan napredak	Određeni napredak	Bez napretka
Uvesti snažnija pravila i praćenje kvaliteta vazduha, naročito u velikim industrijskim sredinama i jačanje sankcionisanja zagađivača.	2010		✓	
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.	2020		✓	
Povećati podsticaje za korišćenje hibridnih i električnih automobila.	2020		✓	
Preispitati ideju o uvođenju šeme odgovornosti proizvođača za kolektivni povrat za reciklažu svih specijalnih tokova otpada (materijal za pakovanje, WEEE, ELV, gume, itd)	2019			✓
Podsticati ulaganja u tretman otpada životinjskog porekla i obezbediti adekvatno zbrinjavanje ovog otpada.	2015			✓
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.	2019		✓	
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.	2019			✓
Poboljšanje tretmana medicinskog otpada, naročito u svetu COVID-19 pandemije, koja je dovela do prekomerne količine medicinskog otpada.	2020			✓
Ubrzati proces donošenjem zakonskih i podzakonskih akata kako bi se obezbedila pravilna primena promene propisa iz oblasti zaštite životne sredine.	2018		✓	

STANJE

Najznačajnija promena se odnosi na pomake vezane za Poglavlje 27 koje se bavi pitanjima zaštite životne sredine i klimatskih promena. Ovo poglavlje je jedno od najkompleksnijih i najzahtevnijih poglavlja jer zahteva primenu ekoloških standarda i integraciju u sve druge razvojne politike, a pri tom je i najskuplje. Finalna verzija Pregovaračke pozicije usvojena je u januaru 2020. godine. Evropska komisija je izradila nacrt Zajedničke pozicije što je poslat do državama članicama Evropske unije u novembru 2020. godine. Naredni korak je odluka Evropske komisije o otvaranju ovog poglavlja za pregovore. Pregovaračka pozicija koja je predata sadrži 14 priloga, od kojih većinu čine planovi implementacije (DSIP) koji opravdavaju potrebe za prelaznim periodima za određene direktive. Glavni razlozi zbog čega Srbija traži prelazne periode za upravljanje otpadom i otpadnim vodama je neizgrađenost infrastrukture neophodne

za dostizanje zahtevanih standarda. Prelazni period je neophodan za 68 industrijskih postrojenja za potrebe primene Direktive o industrijskim emisijama.

Od 2016. godine, u svim godišnjim izveštajima Evropske komisije o napretku Srbije, pominje se potreba za povećanjem administrativnih i finansijskih kapaciteta Ministarstva zaštite životne sredine, a operacionalizacija Zelenog fonda i obezbeđivanje odgovarajućih sredstava za rad fonda su postavljeni kao preduslov za dalji napredak i za otvaranje Poglavlja 27. U sklopu fiskalne konsolidacije, svi namenski budžetski fondovi uključujući i one za zaštitu životne sredine su ukinuti, a svi namenski prihodi su usmereni u opšti budžet. Reforme za smanjenje fiskalnog opterećenja privrede promenile su pravni okvir za lokalne naknade za zaštitu i unapređenje životne sredine, pa su one značajno smanjene. Rezultat je pad aktivnosti u monitoringu stanja životne sredine lokalnih samouprava, koje su faktički ostale

bez mogućnosti da utiču na stanje životne sredine na svojoj teritoriji, odnosno postignuta je centralizacija u oblasti zaštite životne sredine. Ova vrsta centralizacije sredstava je predmet kritika u izveštajima Evropske komisije.

U oblasti vodosnabdevanja je planirano da se kroz zajam EIB finansiraju prioritetni projekti za unapređivanje sistema vodosnabdevanja u oko 60 opština u Srbiji.

Za prečišćavanje otpadnih voda je predviđeno delimično finansiranje izgradnje novih PPOV-a u Čačku, Nišu i Kragujevcu.

Pored Strategije zaštite vazduha (čiji program će biti izrađen 2021. godine), trebalo bi da se donesu i planovi kvaliteta vazduha i kratkoročni akcioni planovi od strane lokalnih samouprava. Na osnovu ocene kvaliteta vazduha, 13 jedinica lokalne samouprave je u obavezi da doneše ove planove. Saglasnost Ministarstava je data za 6 planova, dok je jedan vraćen na korekciju, a preostali planovi nisu predati na saglasnost.

U Srbiji se godišnje proizvede oko 12 miliona tona otpada, od kojih se čak 10 miliona ni na koji način ne tretira. Više od 80% ukupnog otpada stvaraju sektori rudarstva i energetike, dok 2,3 miliona tona čini komunalni otpad. U Srbiji ne postoji postrojenje za termički tretman opasnog otpada, pa se taj otpad izvozi na tretman u evropska postrojenja. Prema Bazelskoj konvenciji, Srbija se obavezala da će do 2020. godine imati izgrađeno postrojenje za termički tretman otpada i rešavati problem opasnog otpada na mestu nastanka. Kada je u pitanju komunalni otpad, mnoge opštine nemaju izgrađena reciklažna dvorišta, dovoljan broj skladišnih posuda/kontejnera za otpad i nemaju sistem prikupljanja otpada na izvoru. Odvoženje otpada se naplaćuje po kvadraturi stana, a ne po količini proizvedenog otpada. Zbog toga, kao i zbog slabe ili nikakve kaznene politike, broj divljih deponija se procenjuje na oko 3500. Od ukupno 816 očišćenih lokacija divljih deponija, na 746 ponovo se vratilo deponovanje otpada. Ova situacija ukazuje na potrebu da je neophodna rigorozna primena zakonskih propisa i poboljšanje rada organa koji imaju nadležnosti da spreče da se ovaj problem ponavlja. U 2020. godini su bile planirane izmene i dopune Zakona o upravljanju otpadom, međutim, ovaj zakon još uvek nije promenjen.

Izrada Plana upravljanja vodama na teritoriji Republike Srbije za period od 2021. do 2027. godine, kao osnovnog

instrumenta kojim se implementiraju principi Okvirne direktive o vodama, započeta je u Srbiji kroz Tvincing projekat i do kraja 2021. godine se očekuje njegovo usvajanje. Paralelno sa Planom upravljanja vodama na teritoriji Republike Srbije, radi se i Plan upravljanja rizikom od poplava. Krajem 2020. godine, sprovedena je Javna rasprava o Predlogu akcionog plana za sprovođenje Strategije upravljanja vodama na teritoriji Republike Srbije do 2034. godine. Akcioni Plan još nije usvojen. Najvažniji preuslov za implementaciju Direktive o vodi za piće i Direktive o tretmanu komunalnih otpadnih voda je restrukturiranje javnih preduzeća u skladu sa zahtevima ovih direktiva, poboljšanje naplate troškova i dinamičko usklađivanje/povećanje tarifa.

Zakon o klimatskim promenama je usvojen u martu 2021. godine. Ovaj Zakon je prvi te vrste u oblasti borbe protiv klimatskih promena i predstavlja osnov za podzakonske akte koji su neophodni kako bi se moglo otpočeti sa zelenom tranzicijom. Očekuje se usvajanje krovne klimatske strategije koja bi uticala na sve sektore: energetiku, poljoprivrednu, šumarstvo, vodoprivodu itd. Srbija treba do kraja 2021. godine da usvoji Nacionalni energetski i klimatski plan koji pokriva period od 2021. do 2030. godine, što je i zahtev Energetske zajednice.

Za sve aspekte životne sredine su problem administrativni kapaciteti aktera i na lokalnom i na centralnom nivou. Nema dovoljno zaposlenih u javnoj administraciji koji se bave životnom sredinom, a to se najviše oseća u inspekatoratu zaštite životne sredine. Kapacitet sudstva je manjkav u ovoj oblasti, i važno je obrazovati bazu podataka svih slučajeva ekološkog kriminala i ekoloških krivičnih dela.

Upravljanje investicijama koje se odnose na životnu sredinu u Srbiji nema jasan strateški okvir. Preporuka Evropske unije je da Investicioni plan treba pretvoriti u nacionalni program, koji bi davao prioritete projektima sa najvećim pozitivnim uticajem na životnu sredinu.

POBOLJŠANJA

U 2021. je usvojena izmena i dopuna Uredbe o graničnim vrednostima emisija zagađujućih materija u vazduhu iz postrojenja za sagorevanje. Najvažnija novina je što su sada obuhvaćeni objekti koji nisu imali obaveze prethodnoj normi. To su manja postrojenja koja su izvor zagađenja, a njihova kontrola će biti u nadležnosti inspekcije za zaštitu životne sredine.

Emisije će se po novoj uredbi meriti i u postrojenjima za sagorevanje čija snaga je manja od 8 kWth, ako koriste tečna i gasovita goriva, odnosno i kada je manja od 50 kWth, za postrojenja koja koriste čvrsta goriva. Ovim putem će se dobiti i podaci o ukupnom učešću malih zagađivača.

U martu 2020. godine je doneta Uredba o uslovima i načinu sprovođenja subvencionisane kupovine novih vozila koja imaju isključivo električni pogon, kao i vozila koja uz motor sa unutrašnjim sagorevanjem pokreće i električni pogon (hibridni pogon). Uredbom se propisuje da pravo na subvencionisanu kupovinu vozila imaju pravna lica, preduzetnici i fizička lica.

Spremljen je Nacrt nove Strategije za upravljanje otpadom, koji obuhvata period od 2020. do 2025. godine. Nova Strategija sadrži Nacionalni plan upravljanja otpadom. Promenjen je fokus sa regionalnih sanitarnih depozitnih na regionalne centre za upravljanje otpadom gde se veći akcenat stavlja na recikliranje i tretman nerecikabilnog otpada za proizvodnju energije ili komposta, dok bi se ostatak iz tog tretmana koristio u građevinskoj industriji. Biće uveden princip cirkularne ekonomije i preventije otpada, u skladu sa novijim direktivama Evropske unije. Iako je prošla Javna rasprava za ovu strategiju, ona još uvek nije usvojena. Što se tiče ambalažnog otpada, postoje najave da će se pristupiti izradi novog zakona, ali u ovom trenutku nacrti nisu dostupni.

U prethodnom periodu je aktivirano više projekata za izgradnju PPOV. Za veći broj ovih projekata sredstva su obezbeđena od strane Evropske unije. Nekoliko sistema za preradu otpadnih voda je u prethodnom periodu doveđeno do završne faze izgradnje, a najavljen je priprema projekata ili početak izgradnje u više mesta.

Do kraja 2021. očekuje se finalizacija strateškog dokumenta Nacionalni energetski i klimatski plan (NEKP). Ovaj dokument trebalo bi da definiše i propiše ciljeve za povećanje energetske efikasnosti i udela obnovljivih izvora energije u potrošnji energije, kao i smanjenje emisija GHG do 2030. godine, sa vizijom do 2050. godine. Osim definisanja ciljeva dokument bi trebalo da sadrži i mere (administrativne, ekonomske, finansijske...) za ispunjavanje ovih ciljeva.

U decembru 2019. godine predstavljen je Predlog programa zaštite prirode Republike Srbije za period od 2020. do 2022. godine.

Usvojen je Zakon o izmenama i dopunama zakona o zaštiti prirode. Ovaj propis uvodi Načelo predostrožnosti koje omogućava da se odmah reaguje u slučajevima kada postoji neposredna opasnost za prirodu, čak iako u tom trenutku nema dovoljno naučnih podataka. Jedan od razloga za izmene Zakona je zabranu izgradnje hidroelektrana u zaštićenim područjima. Novim zakonom preciznije su definisane odredbe koje se odnose na postupak Ocene prihvatljivosti za ekološku mrežu i uspostavljanje ekološke mreže, koja se definiše u skladu sa zahtevima evropske Direktive o očuvanju prirodnih staništa i divljih životinjskih i biljnih vrsta i Direktive o očuvanju divljih ptica.

PREOSTALI PROBLEMI

Republika Srbija je u februaru 2020. donela Nacionalni plan za smanjenje emisija glavnih zagađujućih materija koji potiču iz starih velikih postrojenja za sagorevanje (NERP). Pojedina stara velika postrojenja, u određenoj meri ne ispunjavaju obaveze po NERP-u u smislu dozvoljenih emitovanih količina zagađujućih materija. Stara velika postrojenja za sagorevanje, koja najčešće sagorevaju ugalj treba da obezbede potpuno usklađivanje sa usvojenim Nacionalnim planom u pogledu smanjenja emisija zagađujućih materija.

Strategija zaštite vazduha, kao krovni dokument na državnom nivou za ovu oblast, još uvek nije usvojen.

Podaci iz mreže SEPA, pokazali su da je na čak 12 stanica zabeleženo prekomerno zagađenje preko 20 dana samo u januaru 2020. godine. Najveći broj dana sa prekomernim zagađenjem zabeležen je u Valjevu (28), kao i u Kosjeriću, Pančevu i Nišu. Najveća koncentracija PM10 čestica zabeležena je u Smederevu, 567 µg/m³, što je deset puta veća vrednost od dozvoljene.

Na osnovu Nacionalne strategije upravljanja otpadom iz 2009. godine, predviđeno je zatvaranje i rekultivacija postojećih smetlišta i izgradnja 29 regionalnih sanitarnih deponija. Trenutno stanje je takvo da je osposobljeno 11 sanitarnih deponija, a u izgradnji su dve. Ciljevi prethodne strategije su predviđali ambicioznih 90% pokrivenosti stanovništva sa primenom strategije, ali na osnovu trenutno funkcionalnih sanitarnih deponija oko 38% stanovništva je obuhvaćeno u ovom sistemu. Preostale deponije i smetlišta su ne samo potencijalni zagađivači životne sredine (pre svega vode i zemljišta), nego predstavljaju i opasnost kao moguće lokacije širenja zaraze a česti su i požari na njima.

Investicije u oblasti prečišćavanja otpadnih voda su oportune, u smislu da se izrađuju projekti i kreće u izgradnju u zavisnosti od dostupnosti sredstava iz donacije. Ne postoji jasan plan u vezi sa izgradnjom PPOV na teritoriji Srbije.

Strateški okvir za borbu protiv klimatskih promena je još uvek na nezadovoljavajućem nivou. Strategija niskougljeničkog razvoja sa akcionim planom još uvek nije doneta, iako je u januaru 2020. završena javna rasprava. U skorijoj budućnosti, neophodno je usvojiti mehanizam za oporezivanja CO₂ emisija.

Nepostojanje ovog mehanizma, Srbiji trenutno daje komparativnu prednost sa tržistem EU, što će biti prepreka ka daljoj integraciji u tržiste EU u smislu tzv. carbon border adjustment mechanism, koji će imati uticaj ne samo na električnu energiju koja se izvozi u Evropsku uniju, već i na proizvode koji potiču iz industrija sa visokim emisijama

GHG. U prvoj fazi mehanizma, to će biti sektori proizvodnje cementa, gvožđa i čelika, aluminijuma i đubriva za poljoprivredu. Klimatske promene sa svojim pratećim propisima će u budućnosti predstavljati jedan od najvećih izazova za Republiku Srbiju, između ostalog, zato što se kasni sa transpozicijom propisa, a i svest o klimatskim promenama je na relativno niskom nivou.

Sprovođenje Prostornog plana Republike Srbije, usled dužine trajanja procesa i postupka proglašenja zaštićenih područja kasni. Kašnjenje postoji iz različitih razloga, između ostalog i zbog nedostataka sredstava i kadrova nadležnih institucija da obave neophodna istraživanja i izrade elaborate koji su neophodni u postupku zaštite područja. Neki razlozi su objektivni; za monitoring određenih populacija je neophodno vreme i monitoring se mora izvršiti u određeno vreme, ali postoji i nedovoljan broj projekata koji bi unapredili stanje u ovoj oblasti.

PREPORUKE SAVETA

- Usvojiti Strategiju zaštite vazduha i prateće planske dokumente i otpočeti sa njenom primenom. Nastaviti sa transpozicijom i implementacijom propisa iz ove oblasti.
- Odgovorni akteri za monitoring kvaliteta vazduha treba da obezbede kvalitetno održavanje sistema za merenje i dostupnost podataka, kao i finansiranje neometanog kvalitetnog rada mreža za praćenje kvaliteta vazduha.
- Izraditi i usvojiti novu Nacionalnu strategiju za upravljanje otpadom, izmene i dopune Zakona o upravljanju otpadom, nastaviti rad na strateškim dokumentima iz ove oblasti, kao što je strategija upravljanja otpadnim muljem i slično,
- Stvoriti ekonomski model koji će motivisati lokalne samouprave da otpad odlažu na sanitарне deponije i da ubrzaju proces zatvaranja i sanacije deponija – smetlišta. Obezbediti preduslove za primenu principa hijerarhije upravljanja otpadom sa akcentom na prevenciji nastajanja otpada, ponovnoj upotrebi i reciklaži otpada. Obezbediti dalju primenu principa „zagađivač plaća“.
- Doneti Uredbu o oceni prihvatljivosti, koja će uspostaviti potrebne standarde za odobravanje planova i projekata koji mogu imati uticaj na ekološku mrežu.
- Obezbediti odgovarajuće i svrshishodno finansiranje zaštite prirode iz Zelenog fonda (utvrđiti prioritete i kriterijume za dodelu sredstava). Nastaviti aktivnosti na uspostavljanju ekološke mreže Republike Srbije i NATURA 2000 mreže. Izdvojiti više sredstava za praktičnu zaštitu vrsta i staništa.
- Ubrzati transpoziciju i implementaciju propisa koji se odnose na oblast klimatskih promena, kao i strateškog okvira za ovu oblast, koja je najviše zapostavljena u smislu zakonskih propisa i implementacije i stoga je na nju potrebno posebno obratiti pažnju.

SPECIFIČNO ZA ODREĐENI SEKTOR

HRANA I POLJOPRIVREDA

1.18

Skoro dve godine nakon početka epidemiološke krize privreda se suočava sa novonastalim izazovima, mada postojeći problemi i poteškoće nisu potisnuti. Prehrambena industrijा, kao i ostale industrije suočavaju se sa otežanom nabavkom sirovina i repromaterijala, kao globalnim izazovima prouzrokovanim problemima sa transportnom i ljudskim resursima u određenim delovima sveta. Značajnih pomaka u funkcionisanju lokalnog sistema bezbednosti hrane nema, imajući u vidu činjenicu da se službene kontrole odvijaju istom dinamikom.

Ono što se u i 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 uz reorganizaciju i preusmeravanje postojećih resursa, i 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 očekivanim brzinom, a primena u praksi postaje i dalje je veliki izazov, imajući u vidu nejasnu nadležnost institucija u pogledu tumačenja propisa. Deo pravilnika je harmonizovan, ali veći deo jesu nacionalni propisi za koje ne postoje "dvojnici" u EU i zemljama u okruženju. Takve okolnosti, predstavljaju

prepreku slobodnoj trgovini i stvaraju 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. Izuzetno je važno pojednostavljenje procedura ispitivanja, jačanje transparentnosti uz omogućavanje predvidljivosti zadržavanja robe. Jačanje kapaciteta direkcija za veterinarsku i fitosanitarnu kontrolu i Nacionalne referentne laboratorije kao i dosledna primena i poboljšanje pristupa zasnovanog na analizi rizika, su ključni za dalje jačanje sistema upravljanja bezbednošću hrane. Od zuzetnog značaja za subjekte u poslovanju hrnom, svakako bi bilo omogućavanje razmene podataka i dokumentacije između državnih institucija i privrede, elektronskim putem.

1. ZAKON O BEZBEDNOSTI HRANE

1.29

PREGLED REALIZACIJE PREPORUKA BK

Preporuke:	Prvobitno date u BK:	Značajan napredak	Određeni napredak	Bez napretka
Uskladiti Zakon o bezbednosti hrane i sve prateće podzakonske akte sa EU regulativom (178/2002/EC i prateći podzakonski akti).	2017		✓	
Uspostaviti transparentan i sveobuhvatan sistem analize rizika (kombinacija rizika proizvoda, zemlje porekla, proizvođača, odredišta i uvoznika) od strane svih inspekcijskih službi, uz uspostavljanje funkcionalnog IT sistema i digitalizaciju nadzora.	2015			✓
Donošenjem pravilnika uspostaviti jedinstvena pravila u procedurama inspekcijskih službi u smislu troškova, rokova, mehanizama rada na terenu, uzimanja broja uzoraka, određivanja tipa i broja analiza prilikom službenih kontrola.	2014		✓	

Preporuke:	Prvobitno date u BK:	Značajan napredak	Određeni napredak	Bez napretka
Ujednačiti kriterijume laboratorija prilikom kontrolnih analiza, sa jasno definisanim odgovornošću laboratorija u pogledu tumačenja propisa.	2020			✓
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.	2018			✓
Stvoriti zakonske uslove da subjekti u poslovanju hranom stavljaju na tržiste 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.	2020			✓
Omogućiti elektronsku razmenu podataka između državnih institucija i privrede.	2020			✓

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 Republike Srbije br. 17/2019. i primenjuju se od 1. aprila 2019. godine a u najavi su i nove izmene i dopune.

Izmenama i dopunama Zakona, reorganizovana je podela nadležnosti inspeksijskog nadzora između nadležnih inspekcija Ministarstva poljoprivrede i Ministarstva zdravlja, koja je za nadležne inspekcije Ministarstva poljoprivrede 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. Izmenama i dopunama Zakona iz 2019. 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 2021. godine nije došlo do usaglašavanja aktuelne zakonske regulative u delu koji se odnosi na bezbednost mleka. Poslednjom izmenom zakonske regulative iz septembra 2021. godine,

produžena je primena maksimalno dozvoljenog sadržaja aflatoksina M1 u sirovom mleku od 0,25 µg/kg, do 30. novembra 2022. godine. Producenje važenja odredbe je od pomoći proizvođačima mleka na teritoriji Republike Srbije, s obzirom na to 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 Evropske unije, 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 Evropske unije, 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, definije maksimalno dozvoljene količine kontaminenata u pojedinim vrstama hrane (Prilog I), čime je Prilog I potpuno harmonizovan sa regulativom Evropske unije (1881/2006/EC). Ovim pravilnikom su preuzete i odredbe regulative Evropske unije 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,

donesene 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 na pošiljke pod nadležnošću sanitарне inspekcije Ministarstva zdravlja.

POBOLJŠANJA

U okviru PLAC III projekta, u saradnji sa Ministarstvom poljoprivrede, šumarstva i vodopривrede i Ministarstvom zdravlja, pokrenuta je izrada Vodiča za sprovođenje propisa o maksimalnim koncentracijama određenih kontaminenata u hrani, kojim se utvrđuju mere ublažavanja i referentni nivoi za smanjenje količine akrilamida u hrani, po ugledu na Vodič Evropske unije.

PREOSTALI PROBLEMI

Neusklađenost Zakona o bezbednosti hrane i pojedinih podzakonskih akata sa regulativama Evropske unije.

- Pravilnik o kontaminentima pored odredbi EC 1881/2006 preuzima i zahteve Regulative Evropske unije 2017/2158; Pravilnik o kvalitetu proizvoda od kafe, pored odredbi Direktive 1999/4/EC propisuje i zahteve za kategorije proizvoda od kafe koji nisu propisani na nivou Evropske unije; Pravilnik o voćnim sokovima, pored zahteva Direktive 2012/12/EU propisuje i dodatne zahteve u pogledu kvaliteta voćnih sokova. Time su domaći subjekti u poslovanju hranom stavljeni u nepovoljniji položaj u odnosu na subjekte koji posluju izvan granica Srbije, i
- otvara se prostor za različita tumačenja od strane inspekcija.
- Sporo preuzimanje najnovijih izmena i dopuna regulativa iz oblasti upotrebe aditiva u hrani, u nacionalno zakonodavstvo.

Nepostojanje sveobuhvatnog sistema procene rizika od strane inspekcijskih 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 4 godine od osnivanja, nisu poznate zainteresovanoj javnosti.

- Analiza rizika bi omogućila klasifikaciju subjekata u poslovanju hranom na niskorizične i visokorizične, čime bi se ubrzao proces carinjenja i puštanja u promet robe niskog rizika. Uvoznici procenjeni kao niskorizični, mogli bi da ostvare uštede u novcu i vremenu bržim prijemom dokumenata i smanjenim brojem uzorkovanja prilikom uvoza.
- Analiza rizika bi smanjila obim posla inspekcija i raster- etila njihove ograničene resurse, jer bi resursi bili usmereni na ispitivanje visokorizičnih proizvoda.
- Objavljinjem Pravilnika o posebnim elementima procene rizika iz delokruga sanitarnе inspekcije i iz delokruga poljoprivredne inspekcije krajem 2018. godine, stvorен je okvir za započinjanje procesa procene rizika, ali i dalje nema ujednačenosti u smislu primene između različitih inspekcija.

Nepredvidivi uslovi poslovanja prilikom nabavke sirovina za proizvodnju i stavljanje hrane na tržiste:

- Ne primenjuju se jedinstvena pravila u procedurama inspekcijskih službi u smislu troškova, rokova, mehanizma rada na terenu, uzimanja broja uzoraka, određivanja tipa i broja analiza u laboratorijskim procesima.
- 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 tržiste:

- Bez obzira što je Pravilnikom o novoj hrani („Službeni glasnik RS“ br. 88/2018) preuzeta lista nove hrane koja se slobodno stavlja na tržiste Evropske unije, pravilnikom je propisana dodatna procedura kojom Ministarstvo zdravlja izdaje dozvole za stavljanje nove hrane prvi put na tržiste.
- Pravilnikom je predviđeno da Ministarstvo daje odborenje 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.

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 regulativom Evropske unije (178/2002/EC i prateći podzakonski akti).
- Uspostaviti transparentan i sveobuhvatan sistem analize rizika (kombinacija rizika proizvoda, zemlje porekla, proizvođača, odredišta i uvoznika) od strane svih inspekcijskih službi, uz uspostavljanje funkcionalnog IT sistema i digitalizaciju nadzora.
- Donošenjem pravilnika uspostaviti jedinstvena pravila u procedurama inspekcijskih službi u smislu troškova, rokova, mehanizama rada na terenu, uzimanja broja uzoraka, određivanja tipa i broja analiza prilikom službenih kontrola.
- Ujednačiti kriterijume laboratorija prilikom kontrolnih analiza, sa jasno definisanom odgovornošću laboratorija u pogledu tumačenja propisa.
- Formirati nacionalnu agenciju za bezbednost hrane po ugledu na zemlje članice Evropske unije i zemlje u okruženju i stvoriti uslove da Nacionalna referentna laboratorija obavlja sve poslove predviđene zakonom, u cilju ojačavanja kapaciteta sistema bezbednosti hrane.
- Stvoriti zakonske uslove da subjekti u poslovanju hranom stavljam na tržiste novu hranu sa liste, po pojednostavljenoj proceduri, a zadržati postupak odobravanja za novu hranu koja nije na listi Priloga 1, prema ugledu na model Evropske unije.
- Omogućiti elektronsku razmenu podataka između državnih institucija i privrede.

2. SANITARNA I FITOSANITARNA INSPEKCIJA

1.00

PREGLED REALIZACIJE PREPORUKA BK

Preporuke:	Prvobitno date u BK:	Značajan napredak	Određeni napredak	Bez napretka
Usvojiti novi Zakon o sanitarnom nadzoru i izvršne propise o radu sanitarne i fitosanitarne inspekcije usaglašene sa Zakonom o inspekcijskom nadzoru i propisima EU.	2017			✓
Usvojiti Zakon o službenim kontrolama i izvršne propise o načinu sprovodenja službenih kontrola, čime bi se obezbiedila konzistentna primena jedinstvenih pravila u procedurama inspekcijskih službi u smislu troškova, rokova, mehanizama rada na terenu, uzimanja broja uzoraka, određivanja tipa i broja analiza u laboratorijskim procesima.	2018			✓

Preporuke:	Prvobitno date u BK:	Značajan napredak	Određeni napredak	Bez napretka
Zakonom o republičkim administrativnim taksama propisati troškove za pregled pošiljki i dodatne troškove za kategorije hrane koje su pod nadležnošću sanitarne inspekcije.	2020			✓
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.	2017			✓
Jasno definisati vremenski period potreban za uvozne procedure za sve vrste hrane.	2018			✓
Omogućiti elektronsku razmenu podataka između državnih institucija i privrede.	2020			✓

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 inspekциjom. 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 inspekcijskom nadzoru koji je u primeni je od aprila 2016. godine. Pojedine inspekcije izrađuju modele primene Zakona o inspekcijskom 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.

POBOLJŠANJA

Nisu primećena poboljšanja u ovoj oblasti.

PREOSTALI PROBLEMI

Još uvek nisu doneseni Zakon o sanitarnom nadzoru i izvršni propisi o radu sanitarne i fitosanitarne inspekcije usaglašeni sa Zakonom o inspekcijskom nadzoru i propisima Evropske unije.

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 Evropske unije i trećih zemalja, načinu pregleda, načinu uzimanja uzoraka, kriterijumima za određivanje rokova za sprovođenje službene kontrole, kao i izvestavanje 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 donesenih izmena krajem 2020. 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 inspekcijskom nadzoru i propisima Evropske unije.
- Usvojiti Zakon o službenim kontrolama i izvršne propise o načinu sprovođenja službenih kontrola, čime bi se obezbedila konzistentna primena jedinstvenih pravila u procedurama inspekcijskih službi u smislu troškova, rokova, mehanizama rada na terenu, uzimanja broja uzoraka, određivanja tipa i broja analiza u laboratorijskim procesima.
- Zakonom o republičkim administrativnim taksama propisati troškove za pregled pošiljki i dodatne troškove za kategorije hrane koje su pod nadležnošću sanitarne inspekcije.
- 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.
- Jasno definisati vremenski period potreban za uvozne procedure za sve vrste hrane.
- Omogućiti elektronsku razmenu podataka između državnih institucija i privrede.

3. KONTROLA KVALITETA, DEKLARISANJE PREHRAMBENIH PROIZVODA, NUTRITIVNE I ZDRAVSTVENE ISPRAVE

1.25

PREGLED REALIZACIJE PREPORUKA BK

Preporuke:	Prvobitno date u BK:	Značajan napredak	Određeni napredak	Bez napretka
Definisati 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.	2016			✓
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.	2017		✓	
Doneti Pravilnik o uslovima i načinu proizvodnje i stavljanja u promet hrane za koju nisu propisani uslovi za kvalitet.	2018			✓
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.	2020			✓

STANJE

Od 15. juna 2018. godine u primeni je Pravilnik o deklarisanju, označavanju i reklamiranju hrane („Službeni glasnik RS“ br. 19/2017; 16/2018; 17/2020, u daljem tekstu: Pravilnik), koji se u najvećoj meri usaglasio sa relevantnom regulativom Evropske unije. U septembru 2020. godine, objavljene su izmene i dopune Pravilnika, koje se odnose na deklarisanje zemlje porekla glavnog sastojka (uskladištanje sa regulativom EU 2018/775 i (EU) 1155/2013). Dodatno su propisani zahtevi za označavanje izjavom „posno“, a osim toga je data referenca na pravila o informaciji o odsustvu ili smanjenoj količini glutena u hrani, na Pravilnik kojim se bliže propisuje kvalitet dijetetskih proizvoda. Prelazni rok za prilagođavanje je 18 meseci. U martu 2021. Ministarstvo poljoprivrede objavilo je i Instrukciju za primenu pravila navođenja porekla glavnog sastojka hrane, koja bi trebalo da olakša primenu objavljenih izmena i dopuna Pravilnika.

Izvestan broj propisa koji propisuju kvalitet određenih kategorija hrane nije u potpunosti usklađen sa Evropskom unijom, zastareo je ili u Evropskoj uniji nema propisa koji definiše kvalitet tih kategorija hrane. Takvo, vertikalno zakonodavstvo, privredne subjekte stavlja u nepovoljan položaj u odnosu na proizvođače u zemljama regionala 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 zastarlosti 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 to i dalje dovodi do otežanog poslovanja.

POBOLJŠANJA

Ministarstvo zdravlja je osnovalo Radnu grupu za donošenje Pravilnika o hrani sa izmenjenim nutritivnim

sastavom, čime će se osigurati ujednačenost zahteva sa Evropskom unijom u pogledu obogaćivanja hrane. Usklađivanje pravila za navođenje zemlje porekla sa pravilima u Evropskoj uniji i donošenje instrukcije je dobar primer harmonizacije propisa pod nadležnošću Ministarstva poljoprivrede.

Definisanjem termina „posno“ i donošenjem pravila za korišćenje ove izjave, Ministarstvo poljoprivrede stvorilo je osnov za ujednačeno tumačenje i rešavanje poteškoća sa kojima su se proizvođači susretali u praksi.

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:

- a. Bez obzira što je pravna ocena tj. utvrđivanje određenih nezakonitosti u poslovanju u isključivoj nadležnosti inspektora u skladu sa Članom 37. Zakona o inspekcijskom nadzoru, inspektor, kao nadležni organ isključivo se rukovodi zaključkom koji je donela laboratorijska, a što često nije usaglašeno 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.
- b. Zvaničan stav nadležnog Ministarstva nije obavezujući akt za inspekcijske službe.
- c. Ovakva praksa doprinosi otežanom funkcionisanju privrednih subjekata u poslovanju hranom, i velikim ograničenjima u pogledu dugoročnih planiranja.
- d. Još uvek nije donesen podzakonski akt kojim ministar, odnosno ministar nadležan za poslove zdravlja, u skladu sa podelom nadležnosti iz člana 12. 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 propisa koji propisuju kvalitet proizvoda sa propisima u Evropskoj uniji:

- a. Od nacionalnih propisa, u oktobru 2020. objavljen je Pravilnik o kvalitetu proizvoda od voća i povrća, koji

je u potpunosti nacionalnog karaktera, te stoga nije predmet usklađivanja sa zakonodavstvom Evropske unije. Pravilnik o kvalitetu sirove kafe, proizvoda od kafe, zamena za kafu, kao i srodnih proizvoda, objavljen je u decembru 2020, a kojim se najvećim delom propisuje stavljanje na tržište navedenih kategorija, za koje ne postoje zahtevi na nivou Evropske unije, osim za proizvode od instant kafe i instant zamena za kafu. Donošenjem ovakvih propisa, Grupa za kvalitet Ministarstva poljoprivrede pokazuje osećaj za potrebe domaćih proizvođača, da se definišu parametri kvaliteta za određene kategorije proizvoda i smanji mogućnost zloupotrebe zamena za kafu. Sa jedne strane, usklađuje se način poslovanja na unutrašnjem tržištu u slučaju proizvoda koji su jasno kategorisani, 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 novodonesenog pravilnika, a naročito se

kod srodnih proizvoda ostavlja prostor za različita tumačenja.

- 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 Evropske unije 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.

Neusklađenost zahteva Zakona o trgovini i Pravilnika o deklarisanju, koji u slučaju navođenja zemlje porekla na deklaraciji proizvoda propisuje i obavezu navođenja zemlje porekla glavnog sastojka, stvaraju okvir za dodatne probleme u praksi.

PREPORUKE SAVETA

- Definisati 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, Vodiča i Instrukcija koje je obavilo nadležno ministarstvo; doneti Pravilnik o uslovima i načinu proizvodnje i stavljanja u promet hrane za koju nisu propisani uslovi za kvalitet.
- Doneti izvršne propise koji proističu iz Zakona o bezbednosti hrane i uskladiti ih sa propisima Evropske unije.
- 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 podzakonski akti kojima se propisuje deklarisanje i označavanje hrane.

SEKTOR OSIGURANJA

1.00

PREGLED REALIZACIJE PREPORUKA BK

Preporuke:	Prvobitno date u BK:	Značajan napredak	Određeni napredak	Bez napretka
OSIGURAVAJUĆE POKRIĆE PRIRODNIH KATASTROFA/ ELEMENTARNIH NEPOGODA				
Neophodno 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 ideošteta 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.	2015			✓
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.	2018			✓
ZAKON O POREZU NA DOHODAK GRAĐANA				
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.	2015			✓
TRŽIŠTE AUTOOSIGURANJA				
Dozvoliti društvima za osiguranje da vrše registraciju automobila u sopstvenim prostorijama.	2013			✓
Dozvoliti mogućnost izdavanja polisa obaveznog osiguranja od autoodgovornosti u elektronskoj formi kao elektronskog dokumenta.	2019			✓
ZAKON O OSIGURANJU				
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.	2013			✓
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.	2018			✓
NOV ZAKON O SPREČAVANJU PRANJA NOVCA I FINANSIRANJU TERORIZMA				
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“).	2019			✓

Preporuke:	Prvobitno date u BK:	Značajan napredak	Određeni napredak	Bez napretka
Izmeniti član 18. Zakona kako bi se definisali uslovi za utvrđivanje identiteta stranke putem kvalifikovanog elektronskog potpisa koji tehnički mogu biti ostvareni u praksi.	2020			✓

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 26,7% tržišnog učešća, ii) tri najveća osigurača imaju 59,8% tržišnog učešća, i iii) pet vodećih osiguravačih kompanija poseduje 78,3% tržišnog učešća.

Kompanije sa većinskim inostranim vlasništvom (15 od 20) nesumnjivo dominiraju tržištem sa 74% prihoda (61.1% u premiji neživotnih osiguranja i 87.2% u premiji životnih osiguranja).

Tržište osiguranja imalo je premiju od 27.8 milijardi dinara (237 miliona evra), što je za 3,2% više nego u istom periodu prethodne godine (prvi kvartal).

Kao zaključak iz uporednih pokazatelja za 2021. godinu i prethodnu godinu, izdvajaju se sledeće promene u posmatranoj godini:

- ostvaren je porast bilansne sume sektora osiguranja za 8% i ona iznosi 324,1 milijardu dinara;
- ostvaren je porast kapitala od 8,1% i on iznosi 78,0 milijardi dinara;
- ostvareno je povećanje tehničkih rezervi od 7,9%, koje iznose 213,2 milijardi dinara;
- ukupna premija je dostigla nivo od 27,8 milijardi dinara, uz stopu rasta od 3,2%;
- učešće neživotnih osiguranja od 76,8% u ukupnoj premiji i dalje je dominantno; premija neživotnih osiguranja beleži rast od 3,2%, pri čemu imovinska osiguranja, osigu-

ranja motornih vozila – kasko i dobrovoljno zdravstveno osiguranje rastu, dok osiguranje autoodgovornosti, koje je beležilo pad usled pandemije virusa korona, raste;

- životna osiguranja zadržala su učešće u ukupnoj premiji od 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 11.529 ostvario povećanje po stopi od 3,4%.

Osnivanje društava za osiguranje i njihove aktivnosti uglavnom su regulisani Zakonom o osiguranju, iz decembra 2014. godine sa izmenama iz 2021. 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, kulturnoških 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 – Topcider, 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.

Uticaj pandemije virusa COVID – 19 svakako nije zanemarljiv i sigurno je uticao na nešto manji rast premije ove, nego prethodne godine. Ipak, poslovanje na daljinu, rad od kuće i lockdown koji je trajao skoro 3 meseca, uticao je na brže

širenje digitalnih kanala prodaje, kao i sve veću digitalizaciju poslovanja društava za osiguranje.

Društva za osiguranje, kao i druge finansijske institucije,

ni ove godine nisu obuhvaćena Programom ekonomskih mera za smanjivanje negativnih efekata prouzrokovanih pandemijom zarazne bolesti COVID-19 i podršku privredi Republike Srbije koje je donela Vlada.

ZAKON O OSIGURANJU

1.00

STANJE

Članom 82. Zakona o osiguranju uređena je materija informisanja ugovarača i osiguranika. Primena Zakona u praksi je dovela do značajnog uvećanja dokumentacije koja se sačinjava pre i prilikom zaključenja ugovora o osiguranju budući da se u informacijama u značajnoj meri ponavljaju odredbe uslova osiguranja. U praksi se suočavamo sa činjenicom da ugovarači pravni institut koji je ustanovljen u cilju zaštite njihovih prava doživljavaju tako što se osećaju zburnjeno zbog obimne dokumentacije u kojoj se ponavljaju iste odredbe.

Stavom 4. istog člana proširena je obaveza društva za osiguranje i na situaciju kada ugovarač osiguranja i osiguranik nisu isto lice. Naime, utvrđena je obaveza društva za osiguranje da, pored ugovarača osiguranja, i osiguranika obavesti o podacima iz stava 1. tač. od 1) do 6) i stava 2. ovog člana, kao i da mu obezbedi uslove osiguranja koji se primenjuju na ugovor o osiguranju.

U primeni odredbe stava 4. u prethodnom periodu društva za osiguranje su se suočila sa dodatnim teškoćama u primeni. Naime, citirana odredba proširuje obavezu društva za osiguranje u pogledu informisanja i na lica koja nemaju svojstvo ugovarača osiguranja, odnosno koja nisu ugovorna strana i sa kojom društvo za osiguranje po pravilu nema kontakt u periodu pre zaključenja ugovora o osiguranju. Naziv Glave III Zakona glasi: Informacije za ugovarača osiguranja, a stav 4. člana 82. govori o informisanju osiguranika koji nema, odnosno nemaju svojstvo ugovarača osiguranja.

POBOLJŠANJA

Nema poboljšanja.

PREOSTALI PROBLEMI

Poseban problem se javlja kod kolektivnih osiguranja, gde društvo za osiguranje:

- Nema mogućnost neposredne komunikacije sa svim osiguranicima pre zaključenja ugovora o osiguranju, posebno imajući u vidu propise koji regulišu materiju zaštite podataka o ličnostima.
- Ne raspolaže informacijom ko će tokom trajanja ugovora o osiguranju steći svojstvo osiguranika (kolektivno osiguranje zaposlenih ugovorenog prema evidenciji ugovarača osiguranja u pogledu lica koja u toku trajanja ugovora o osiguranju steknu svojstvo osiguranika osiguranje gostiju hotela, osiguranje posetilaca određenih događaja, osiguranje korisnika bazena, osiguranje korisnika ski liftova, osiguranje putnika u javnom prevozu i to kako obavezno, tako i dobrovoljno itd.)
- Ima obavezu informisanja osiguranika na srpskom jeziku (odredba člana 84 stav 1), a u velikom broju slučajeva svojstvo osiguranika imaju lica koja su strani državljeni i ne govore srpski jezik.
- Ima obavezu informisanja osiguranika o informacijama koje ne odgovaraju potrebama osiguranika koji istovremeno nisu i ugovarači osiguranja. Naime, osiguranik nije obveznik plaćanja premije i samim tim ne postoji svrha da bude obavešten o „visini premije osiguranja, načinu plaćanja premije osiguranja, visini doprinosa, poreza i drugih troškova koji se obračunavaju pored premije osiguranja, kao i u ukupnom iznosu plaćanja“. On nema svojstvo ugovorne strane. Takođe, budući da nema svojstvo ugovorne strane nema ni interes da bude informisan o „pravu na raskid ugovora i uslovima za raskid, odnosno pravu na odustanak od ugovora“ niti ta prava može koristiti.

Suprotno navedenom, društvo za osiguranje nije u obavezi da osiguranika informiše o: načinu podnošenja i roku

propisanom za podnošenje odštetnog zahteva, odnosno za ostvarivanje prava po osnovu osiguranja; načinu zaštite njegovih prava i interesa kod društva za osiguranje; nazivu, sedištu i adresi organa nadležnog za nadzor nad poslovanjem društva za osiguranje, kao i o načinu zaštite njegovih prava i interesa kod tog organa, što svakako može biti od interesa za lice koje ima svojstvo osiguranika, ali ne i ugovarača osiguranja.

Zbog navedenog, smatramo da ne postoji potreba da se društvu za osiguranje nametne informisanje osiguranika kada istovremeno nisu i ugovarači kao i da društvo za osiguranje nema mogućnost da takvu obavezu izvrši.

Praksa zemalja Evropske unije iz okruženja nam govori da se cilj predugovornog informisanja može postići i na znatno jednostavniji način.

PREPORUKE SAVETA

- Izmena Zakona o osiguranju na način da se tekst postojećeg člana 82 izmeni i glasi:

„Društvo za osiguranje je dužno da, pre zaključenja ugovora o osiguranju, obavesti ugovarača osiguranja najmanje o:

- poslovnom imenu, pravnoj formi, sedištu i adresi sedišta društva za osiguranje s kojim zaključuje ugovor;
- uslovima osiguranja i pravu koje se primenjuje na ugovor o osiguranju;
- vremenu važenja ugovora o osiguranju;
- rizicima pokrivenim osiguranjem i isključenjima u vezi s tim rizicima;
- visini premije osiguranja, načinu plaćanja premije osiguranja, visini doprinosa, poreza i drugih troškova koji se obračunavaju pored premije osiguranja, kao i ukupnom iznosu plaćanja;
- pravu na raskid ugovora i uslovima za raskid, odnosno pravu na odustanak od ugovora;
- roku u kome ponuda obavezuje društvo za osiguranje;
- načinu podnošenja i roku propisanom za podnošenje odštetnog zahteva, odnosno za ostvarivanje prava po osnovu osiguranja;
- načinu zaštite njegovih prava i interesa kod društva za osiguranje;
- nazivu, sedištu i adresi organa nadležnog za nadzor nad poslovanjem društva za osiguranje, kao i o načinu zaštite njegovih prava i interesa kod tog organa;

U slučaju zaključivanja ugovora o životnom osiguranju, obaveštenje iz stava 1. ovog člana, pored informacija iz tog stava, mora da sadrži i informacije o:

- osnovici i kriterijumima za učešće u dobiti i načinu i rokovima za isplatu učešća u dobiti;
- tabeli otkupnih vrednosti;
- uslovima za ostvarivanje prava na kapitalizaciju ugovora i pravima iz takvog ugovora;
- kod osiguranja vezanih za jedinice investicionih fondova – o tome ko snosi investicioni rizik, definiciji investicionih jedinica za koje su vezane naknade i o prospektu investicionog fonda, a naročito o strukturi ulaganja;
- poreskim propisima koji se odnose na životno osiguranje.

U slučaju osiguranja troškova pravne zaštite kod izbora advokata ili drugog lica koje ima odgovarajuće kvalifikacije u skladu s propisom, a radi odbrane, zastupanja ili zaštite interesa osiguranika u istrazi ili postupku – osiguranik slobodno bira advokata ili drugo lice.

Ukoliko su podaci navedeni u prethodnim stavovima ovog člana sadržani u uslovima osiguranja koje je društvo za osiguranje predalo ugovaraču osiguranja pre sklapanja ugovora o osiguranju, smatra se da je društvo za osiguranje ispunilo obavezu davanja informacija ugovaraču osiguranja.“

OSIGURAVAJUĆE POKRIĆE PRIRODNIH KATASTROFA/ ELEMENTARNIH NEPOGODA

1.00

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 poboljšanja.

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.

Dodatni problem tiče se osiguranja useva i protivgradne zaštite. Trenutno se iz premije kod osiguranja useva i plođova od grada izdvaja tzv. protivgradni doprinos, kojim se (između ostalog) finansiraju protivgradne stanice koje štite i osigurane i neosigurane useve.

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 ideo 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 izdataka za mali broj osiguranika koji danas imaju osiguravajuće pokriće.
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 primjeri 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.
- Kod osiguranja useva i protivgradne zaštite isključiti protivgradni doprinos ili protivgradni doprinos naplaćivati od svih poljoprivrednika, ali ne kroz polisu osiguranja
- Svi usevi ili životinje koje su predmet subvencija države (za repromaterijal, gorivo, nabavku osnovnog stada...) bi morali biti osigurani.

ŽIVOTNO OSIGURANJE – IZUZIMANJE IZ DOHOTKA ZA OPOREZIVANJE NAKNADA IZ OSIGURANJA LICA

STANJE

Postojećim Zakonom o porezu na dohodak građana predviđeno je da se zaradom ne smatra premija kolektivnog osiguranja života za slučaj smrti zaposlenog usled bolesti koju poslodavac plaća za sve zaposlene. Ovakvo zakonsko rešenje nije dovoljno za podsticaj životnog osiguranja, uzmajući u obzir da životno osiguranje vrši socijalnu funkciju – pruža finansijsku stabilnost i sigurnost fizičkim licima, obezbeđuje dugoročnu štednju za očuvanje životnog standarda u poznim godinama, dok na ovaj način fizičko lice može obezbediti da u slučaju nepredviđenih životnih okolnosti, ono ili njemu bliska lica ostanu materijalno zbrinuti.

POBOLJŠANJA

Nema poboljšanja.

PREOSTALI PROBLEMI

Predlog izmena Zakona o porezu na dohodak građana bi trebalo da podstakne građane Republike Srbije da samostalno obezbede sredstva za budućnost tokom perioda kada su radno aktivni izdvajanjem dela svojih sredstava koja se u vidu premije uplaćuju društвima za osiguranje.

Pored koristi za fizička lica koja osiguranje ugovaraju, postoje brojne koristi i za državu, pri čemu bi rast ulaganja u životna osiguranja doveo do povećanja poreskih prihoda, imajući u vidu da su premije osiguranja predmet oporezivanja porezom na dobit društva za osiguranje. Sa druge strane, uplaćivanjem životnog osiguranja došlo bi do poboljšanja životnog standarda korisnika osiguranja, povećanje dohotka dovodi do povećanja potrošnje, a samim tim i više naplate indirektnih poreza (poreza na dodatu vrednost, akciza, carina). Na ovaj način dolazi do priliva sredstava u budžet Republike Srbije koja se mogu koristiti za realizaciju budžetskih ciljeva.

Rast uplata premija životnog osiguranja direktno utiče na razvoj tržišta osiguranja kao bitnog faktora ekonomskog rasta jedne države. Što je tržište osiguranja razvijenije, to će država beležiti brži i veći ekonomski rast. Naime, usled povećane tražnje za proizvodima životnog osiguranja, otvaraju se nova radna mesta u osiguravajućoj industriji (osim smanjenja nezaposlenosti pozitivan efekat je i u rastu sredstava prikupljenih na ime poreza na zarade i doprinosu za obavezno socijalno osiguranje). Razvoj industrije dovodi do povećavanja broja društava za osiguranje kao bitnih institucionalnih investitora na tržištu. Naime, društva za osiguranje bi prikupljenu premiju investirala u državne obveznice, odnosno emisijom dugoročnih državnih hartija od vrednosti koji prate karakter dugoročnosti ugovora o životnom osiguranju, Republika Srbija bi prikupila značajna sredstva koja bi mogla da koristi za finansiranje infrastrukturnih i drugih projekata od opшteg značaja za razvoj ekonomije. Prikupljanjem premija osiguranja postiže se mobilizacija štednje, koja omogućava preusmjeravanje sredstava u projekte koji mogu da generišu veće prinose. Takođe, podizanje svesti kod građana da zaključuju ugovore o životnom osiguranju i njihovo podsticanje kroz predložene izmene bi obezbedilo i rasterećenje fondova socijalnog osiguranja.

U svetu postoji tendencija da se uvode različiti poreski podsticaji kada je u pitanju oporezivanje prihoda od osiguranja. U poreskom zakonodavstvu zemalja u regionu preduzeti su koraci u ovom smeru, na primer u hrvatskom zakonodavstvu je od 01. januara 2019. godine ukinut porez na prihod od osiguranja kao takav, tako da se ove vrste primanja fizičkih lica ne smatraju dohotkom. Naime, Zakonom o porezu na dohodak građana (Narodne novine br 115/16, 106/18, 121/19, 32/20) u članu 8. stav 2. tačka 5. da se dohotkom ne smatraju odštete koje nisu u vezi sa privrednom delatnošću, dok se pod odštetom smatraju i isplate po osnovu osiguranja stvari, odgovornosti i imovine, dok je stavom 3. istog člana propisano da se dohotkom ne smatraju prihodi po osnovu ugovora o osiguranju života i dobrotvornog penzionog osiguranja. Takođe, u članu 64. ovog zakona je definisano šta predstavlja dohotke od kapitala, gde su uključeni i prihodi po osnovu kamata. Članom 65. Zakona o porezu na dohodak je propisano da se kamata ne smatraju prihodi po osnovu uplaćivanja životnog osiguranja sa obeležjem štednje (isplaćena naknada iznad uplaćenih premija osiguranja) i prihoda po osnovu dobrotvornog penzijskog osiguranja.

PREPORUKE SAVETA

- Izmena člana 9. stav 1. tačka 6) i 7) Zakona o porezu na dohodak građana koje predviđaju izuzimanje iz dohotka za oporezivanja primanja fizičkih lica po osnovu pojedinih vrsta naknada iz osiguranja, tako da se primena propisanog izuzimanja proširi na izuzimanje od oporezivanja svih naknada iz osiguranja lica, i brisanje člana 84. Zakona koji se odnosi na oporezivanje prihoda fizičkog lica koje ostvari naknadu iz osiguranja lica, i to na sledeći način:
 - U članu 9. stav 1. tačka 6) posle reči „osim naknade zarade (plate)“, dodaju se reči „naknada iz osiguranja imovine i naknada iz osiguranja lica u skladu sa zakonom koji uređuje dobrovoljno osiguranje;“
 - Član 9. stav 1. tačka 7) briše se.
 - Član 84. briše se.

UKIDANJE DUPLOG OPOREZI- VANJA KOD UNIT LINK PROI- ZVODA I ULAGANJA U INVESTI- CIONE FONDOVE

STANJE

Član 8. stav 1. Zakona o osiguranju (Službeni glasnik RS“, br. 139/2014) definiše vrste životnih osiguranja, među kojima kao posebnu vrstu osiguranja navodi životna osiguranja koja su vezana za jedinice investicionih fondova. Specifičnost ugovaranja osiguranja života koja su vezana za jedinice investicionih fondova je u tome što se ugovorom o osiguranju ugovarač obavezuje da plaća premiju osiguranja, čiji se štedni deo koristi za kupovinu investicionih jedinica odabranih investicionih fondova. Naime, ugovarač osiguranja prilikom zaključenja ugovora o osiguranju bira kombinaciju investicionih fondova iz ponude društva za osiguranje (u ponudi je definisana struktura ulaganja investicione premije u investicionе fondove).

Na zahtev lica koje je osiguranje ugovorilo, društvo za osiguranje je u obavezi da isplati otkupnu vrednost polise ukoliko je od početka osiguranja prošao određeni, ugovoren period za koji su plaćene premije osiguranja. Broj i vrednost investicionih jedinica se utvrđuju danom podnošenja zahteva za isplatu otkupne vrednosti.

nja zahteva za isplatu otkupne vrednosti.

Prilikom povlačenja sredstava društvo za osiguranje zapravo podnosi zahtev za otkup investicionih jedinica koje je otvoreni investicioni fond dužan da otkupi od njega. U skladu sa trenutno primenljivim odredbama Zakona, prilikom otkupa jedinica od strane investicionog fonda za društvo za osiguranje nastaje kapitalni dobitak (gubitak) utvrđen u skladu sa članovima 27. do 29. Zakona koji ulazi u osnovicu za utvrđivanje poreza na dobit društva za osiguranje. Kapitalni dobitak se utvrđuje kao razlika između prodajne cene koju za jedinice isplaćuje investicioni fond i nabavne cene utvrđene kao neto vrednost imovine otvorenog investicionog fonda po investicionoj jedinici na dan uplate, uvećane za naknadu za kupovinu ukoliko je društvo za upravljanje fondom naplaćuje.

Takođe, prilikom isplate osigurane sume ugovaraču osiguranja bi nastao prihod koji je predmet oporezivanja porezom na dohodak građana u skladu sa trenutno važećim članom 84. Zakona o porezu na dohodak građana. Naime, u skladu sa članom 84. stav 2. ZPDG, oporezivi prihod od osiguranja lica bi predstavljao razliku između iznosa isplaćene naknade iz osiguranja lica i iznosa novčanih sredstava uplaćenih po osnovu premija osiguranja. U konkretnom slučaju, ukoliko bi proizvod broja investicionih jedinica i njihove vrednosti na dan nastupanja osiguranog slučaja ili na dan podnošenja zahteva za otkup u slučaju raskida ugovora bio viši od zbiru uplaćenih

premija osiguranja, razlika između ova dva iznosa bila bi predmet oporezivanja porezom na dohodak građana po stopi od 15%.

POBOLJŠANJA

Nema poboljšanja.

PREPORUKE SAVETA

- Imajući u vidu da društvo za osiguranje ima samo formalno vlasništvo nad jedinicama investicionog fonda, odnosno ne može sa njima slobodno raspolažati, pri čemu isplata naknade iz osiguranja fizičkom licu (razlika između osigurane sume koja se dobija prodajom jedinica fonda od strane društva za osiguranje i uplaćenih premija) predstavlja oporeziv prihod fizičkog lica, trebalo bi izmeniti Zakon o porezu na dobit pravnih lica na način koji bi izuzeo prihod ostvaren na prodaji investicionih jedinica za koje je vezano životno osiguranje od obračuna kapitalnog dobitka u poreskom bilansu društva za osiguranje. Na ovaj način se ne otklanja u potpunosti dvostruko oporezivanje, već se samo prihod ostvaren na prodaji ove vrste investicionih jedinica isključuje iz obračuna kapitalnog dobitka, ali je on svakako uključen u oporezivu dobit društva za osiguranje, kao njegov „redovni prihod“.
- Zakon o porezu na dobit pravnih lica bi trebalo izmeniti na sledeći način:
 - u članu 27. stav 1 tačka 4) nakon reči „u skladu sa zakonom kojim se uređuju investicioni fondovi“ dodaju reči „osim u slučaju otkupa investicionih jedinica za koje su vezana životna osiguranja u skladu sa zakonom kojim se uređuje dobrovoljno osiguranje“.

NOVI ZAKON O SPREČAVANJU PRANJA NOVCA I FINANSIRANJU TERORIZMA

STANJE

Zakon o sprečavanju pranja novca i finansiranju terorizma počeo je da se primenjuje 1. aprila 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.

Vezano 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 doživljaja, 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.

Takođe, kod osiguranja koja imaju štednu komponentu, ukoliko ugovarač osiguranja premiju osiguranja uplaćuje iz osigurane sume ili matematičke rezerve, odnosno njenega dela, po osnovu isteka ili otkupa postojećeg ugovora o životnom osiguranju prilikom čijeg zaključenja je obveznik već izvršio radnje i mere poznavanja stranke u skladu sa Zakonom, postavlja se pitanje opravdanosti preduzimanja radnji u skladu sa Zakonom.

Članom 18. Zakona propisano je da se identitet stranke može utvrditi i proveriti i putem kvalifikovanog elektron-

skog sertifikata, ali tehničke uslove propisane ovim članom za ovaj vid identifikacije stranaka nije moguće sprovesti u praksi i nijedan obveznik ga ne primenjuje.

POBOLJŠANJA

Nema poboljšanja.

PREOSTALI PROBLEMI

Primena Zakona u praksi je dovela do otežanog ugovaranja nekih pomenutih vrsta životnog osiguranja, preciznije svih vrsta životnog osiguranja gde se ne osigurava rizik doživljjenja, odnosno kod osiguranja koja nemaju štednu komponentu.

Imajući u vidu odredbe člana 1. i 2. Zakona, jasno je da Zakon propisuje radnje i mere koje se preduzimaju radi sprečavanja i otkrivanja pranja novca i finansiranja terorizma. Iz navedenog, nedvosmisleno se izvodi zaključak da je cilj Zakona sprečavanje štetnih posledica koje mogu biti prouzrokovane, odnosno preciznije rečeno pomoćnute preduzimanjem zabranjenih radnji od strane nekog lica tako što će novac stečen na nelegalan način uvesti u legalne tokove.

Na osnovu navedenog, neophodan uslov za postojanje opasnosti je da u momentu obavljanja radnji koje mogu dovesti do pranja novca i finansiranja terorizma već nije otklonjena sumnja u poreklo novčanih sredstava, odnosno sumnja u nameru/znanje da će ta sredstva biti iskorišćena za finansiranje terorizma.

Sve navedeno, a kada je u pitanju primena Zakona, provjerava se u pogledu lica koje ima status ugovarača osi-

guranja. Logična prepostavka je da ukoliko dođe do realisacije zabranjenih radnji (pranja novca i/ili finansiranja terorizma) korist, odnosno interes iz toga ima lice koje te radnje preduzima (u konkretnom slučaju ugovarač osiguranja). Međutim, to nije slučaj kod rizika osiguranja, odnosno ugovora o osiguranju života za slučaj smrti. Kod tih ugovora, ugovarač osiguranja po pravilu nije i korisnik osiguranja, odnosno neće doći u posed sredstava koje društvo za osiguranje isplaćuje na ime naknade. Izuzetno, kada je ugovarač i korisnik osiguranja, pre isplate naknade iz osiguranja društvo za osiguranje će primeniti odredbe Zakona.

Kada je ugovarač osiguranja (pravno lice) i ugovara osiguranje života za slučaj smrti većeg broja osiguranih lica (grupno osiguranje), a korisnici osiguranja su zakonski naslednici osiguranika, odnosno banke kada je to izričito ugovoreno do visine neotplaćenog kredita, primena Zakona je bespredmetna i samo pričinjava poteskoće kako društvima za osiguranje, tako i korisnicima osiguranja.

Osim navedenog, u praksi je čest slučaj da se novi ugovor o osiguranju života zaključuje odmah po isteku ili otkupu postojećeg ugovora o životnom osiguranju, gde se primija osiguranja uplaćuje iz osigurane sume ili matematičke rezerve ili njenog dela postojećeg ugovora o osiguranju. Uzimajući u obzir da je prilikom zaključenja postojećeg ugovora o životnom osiguranju osiguravajuće društvo već preduzelo mere u skladu sa članom 7. Zakona o sprečavanju pranja novca i finansiranja terorizma, ne postoji opravdani razlog da se u navedenom slučaju ponovo preduzimaju iste mere i proverava poreklo sredstava. Ovo bi se primenjivalo samo pod uslovom da se novim ugovorom o osiguranju ne menjaju ugovarač osiguranja i korisnik.

PREPORUKE SAVETA

- Izmeniti član 4. Zakona tako što će se iza stava 3. dodati novi stav 4. koji glasi:
 „Izuzetno od odredbi iz stave 1 tačka 6) ovog člana, društva za osiguranje koja poseduju dozvolu za obavljanje životnih osiguranja, društva za posredovanje u osiguranju kada obavljaju poslove posredovanja u životnim osiguranjima, društva za zastupanje u osiguranju, zastupnici u osiguranju i banke koje imaju dozvolu za obavljanje poslova osiguranja života ne smatraju se obveznicima u smislu ovog Zakona kada su u pitanju ugovori o osiguranju života koji nemaju štednu komponentu (ne pokrivaju rizik doživljjenja).“
- Dopuniti član 8. Zakona tako što će se iza stava 2. Dodati novi stav 3. koji glasi:

„Izuzetno od stava 1. ovog člana, obveznik iz člana 4. stav 1. tačka 6) ovog zakona nije dužan da izvrši mere iz člana 7. ovog zakona prilikom zaključenja novog ugovora o osiguranju života kada se premija osiguranja uplaćuje iz osigurane sume ili matematičke rezerve, odnosno njenog dela, po osnovu isteka ili otkupa postojećeg ugovora o životnom osiguranju prilikom čijeg zaključenja je obveznik već izvršio radnje i mere poznavanja i praćenja stranke u skladu sa Zakonom, pod uslovom da se novim ugovorom o osiguranju ne menjaju ugovarač osiguranja i korisnik.“

- Izmeniti član 18. Zakona kako bi se definisali uslovi za utvrđivanje identiteta stranke putem kvalifikovanog elektronskog potpisa koji tehnički mogu biti ostvareni u praksi.

TRŽIŠTE AUTOOSIGURANJA 1.00

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 distribucionalni kanali za ove polise osiguranja. 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 podzakonskim okvirima u ovoj oblasti.

PREPORUKE SAVETA

- Dozvoliti društvima za osiguranje da vrše registraciju automobila u sopstvenim prostorijama.
- Dozvoliti mogućnost izdavanja polisa obavezognog osiguranja od autoodgovornosti u elektronskoj formi kao elektronskog dokumenta.

ZAKON O BEZBEDNOSTI SAOBRAĆAJA NA PUTEVIMA

STANJE

Postojećim Zakonom o bezbednosti saobraćaja na putevima, nisu regulisani električni trotineti. Kako je njihova upotreba i njihov broj u saobraćaju u konstantnom porastu, pojavila se potreba da se zakonski urede. Električni trotineti su i sve češći uzročnici saobraćajnih nezgoda pa je potrebno da vlasnici tih vozila zaključe ugovor o obave-

znom osiguranju za štete pričinjene trećim licima.

PREOSTALI PROBLEMI

Imajući u vidu da upotreba električnih trolineta nije regulisana zakonom, u praksi postoji problem u slučaju da se njihovom upotreboti pričini šteta trećim licima. Ukoliko vlasnik ili lice koje je upravljalo tim vozilom, iz bilo kog razloga ne plati štetu koju je prouzrokovao, oštećena lica ostaju uskraćena za naknadu. Tako dospevaju u neravnopravan položaj u odnosu na lica koja su oštećena bilo kojim drugim prevoznim sredstvom za koje je obavezno ugovoriti osiguranje za štete pričinjene trećim licima (motocikl, putničko vozilo, autobus).

PREPORUKE SAVETA

- Izmeniti član 7. Zakona o bezbednosti saobraćaja na putevima i uneti definiciju električnih trolineta u stav 1, tačku 34a: „električni trolinet je motorno vozilo sa dva točka, sa sopstvenim električnim pogonom“.
- Uvesti obavezu osiguranja vlasnika električnih trolineta od odgovornosti za štete pričinjene trećim licima.

ZAKON O PREVOZU TERETA U DRUMSKOM SAOBRAĆAJU

STANJE

Zakon o prevozu tereta u drumskom saobraćaju ne predviđa obavezu prevoznika da poseduje polisu osiguranja od profesionalne odgovornosti prevoznika, kao što je to slučaj

sa drugim zemljama.

PREOSTALI PROBLEMI

Prevoznici često nemaju ugovorenog ovo osiguranje tako da naručiocu usluga prevoza ne mogu da naplate štetu ukoliko im ih prevoznik prouzrokuje. To može da dovede do velikih šteta za naručioce usluga prevoza jer celokupan tovar može da bude uništen prilikom prevoza.

PREPORUKE SAVETA

- Izmeniti član 7. Zakona o prevozu tereta u drumskom saobraćaju i predvideti polisu osiguranja od profesionalne odgovornosti prevoznika kao obavezan uslov za dobijanje licence za prevoz.

DOBROVOLJNO ZDRAVSTVENO OSIGURANJE

1. ZAKON O ZDRAVSTVENOJ ZAŠTITI

STANJE

Postojeći Zakon o zdravstvenoj zaštiti ne predviđa mogućnost da pružaoci zdravstvene zaštite putem telefona ili putem online konsultacija postave dijagnozu ili prepišu terapiju. Pravilnikom o nomenklaturi zdravstvenih usluga na primarnom nivou zdravstvene zaštite predviđeno samo davanje saveta u telefonskom i internet savetovalištu. Ovaj način pružanja zdravstvene zaštite se pokazao kao potreban, naročito u uslovima pandemije. Dodatno, razvoj tehnologije koji omogućava da zdravstveni radnik i pacijent imaju i vizuelni kontakt, kao i da razmenjuju dokumentaciju elektronski, ide u prilog da je ovaj vid lečenja potrebno omogućiti.

PREOSTALI PROBLEMI

Pacijentima, osiguranicima kako obveznog, tako i dobrovoljnog zdravstvenog osiguranja nije omogućeno da putem telefona ili online konsultacija, dobiju terapiju ili da im bude postavljena dijagnoza. Iz tog razloga su prinuđeni da lično odlaze u zdravstvene ustanove.

Za osiguranike to predstavlja dodatni utrošak vremena, kao i troškova (prevoza). U uslovima pandemije, to je i dodatan rizik od zaražavanja i briga u vezi sa tim rizikom.

Za osiguravače dobrovoljnog zdravstvenog osiguranja to predstavlja veći trošak. Osiguranik je prinuđen da najpre poseti lekara kako bi mu bilo propisano šta od dijagnostičkih procedura treba da sproveđe. Ukoliko bi telefonska i online konsultacija bila dozvoljena, osiguranik bi samo tim putem mogao da stupi u kontakt sa zdravstvenim radnikom. Na ovaj način i trošak za osiguravača bi bio manji jer su te usluge jeftinije od ličnih poseta. Pored toga, pružaju dodatni komfor osiguranicima i njihovo zadovoljstvo je veće.

PREPORUKE SAVETA

- Zakonom o zdravstvenoj zaštiti omogućiti da pružaoci zdravstvene zaštite putem telefona ili putem online konsultacija postave dijagnozu ili propišu terapiju.

2. ZAKON O ZDRAVSTVENOM OSIGURANJU

STANJE

Primena člana 179. Zakona o zdravstvenom osiguranju („Službeni glasnik RS“ broj 25/2019) predstavlja smetnju društвima za osiguranje u svakodnevnom radu, pre svega u delu koji se odnosi na bitne podatke o ugovornim stranama, odnosno osiguranicima dobrovoljnog zdravstvenog osiguranja. Posledica je da se povećavaju administrativnih troškovi i na strani ugovarača i na strani društava za osiguranje, a sa druge strane, javljaju se slučajevi koji ne odgovaraju potrebama ugovarača osiguranja u vezi sa licima kojima je prestao ugovor o radu odnosno s licima koji je započeo ugovor o radu u periodu trajanja ugovora o osiguranju.

Članom 182. Zakona predviđeno je da osiguravač izda ispravu o dobrovoljnem zdravstvenom osiguranju na osnovu koje se ostvaruju prava iz dobrovoljnog zdravstvenog osiguranja. Smisao izdavanja isprave postoji jedino u slučaju kada osiguranik koristi svoja prava iz ugovora direktno u davaocu zdravstvene usluge u slučaju pokrića troškova lečenja. U slučaju kada osiguranik ostvaruje pravo na isplatu jednokratne naknade kod osiguravača (primer osiguranja za slučaj težih bolesti i hirurških intervencija), isprava o dobrovoljnem zdravstvenom osiguranju nije potrebna osiguravaču kao dokaz da je lice osigurano, što je i definisano Zakonom na sledeći način:

- „U slučaju kada se prava iz dobrovoljnog zdravstvenog osiguranja ostvaruju direktno kod osiguravača, ona se ostvaruju na osnovu polise, odnosno lista pokrića“.

Iz navedenog sledi da nije logično izdavanje isprave o dobrovoljnem zdravstvenom osiguranju osiguranicima

koji istu ne koriste za ostvarivanje svojih prava iz ugovora o osiguranju, ali je obaveza izdavanja isprave ipak propisana Zakonom.

Osim navedenog, postojećim Zakonom o zdravstvenom osiguranju definisano je da je osiguravač dobrovoljnog zdravstvenog osiguranja Republički fond i društvo za osiguranje, ali nisu predviđene kaznene odredbe za pravna lica, odnosno zdravstvene ustanove koja se bave poslovima dobrovoljnog zdravstvenog osiguranja preuzimajući rizik morbiditeta uz određenu nadoknadu, iako za to nisu registrovana u skladu sa propisima Republike Srbije.

PREOSTALI PROBLEMI

Kao bitne podatke, a samim tim i obavezne podatke, Zakon je utvrdio i sledeće lične podatke koji su apsolutno irelevantni za ovu vrstu osiguranja u momentu zaključenja ugovora: datum rođenja, adresa prebivališta, odnosno boravišta u Republici Srbiji (ulica i broj, mesto i opština), kontakt (broj telefona ili adresa elektronske pošte). Imajući u vidu propise koji regulišu materiju zaštite podataka o ličnosti, a posebno odredbu člana 5. stav 1. tačka 3. Zakona o zaštiti podataka o ličnosti („Službeni glasnik RS“ br. 87/2018), koji kao jedno od načela propisuje da podaci o ličnosti moraju biti primereni, bitni i ograničeni na ono što je neophodno u odnosu na svrhu obrade ("minimizacija podataka"), smatramo da postoji opravdan osnov za izmenu člana 179. Zakona.

Takođe, u određenim situacijama društvo za osiguranje zaključuje sa poslodavcima ugovor o kolektivnom dobrovoljnem osiguranju zaposlenih, gde osigurana lica ostvaruju pravo na isplatu naknade iz osiguranja direk-

tno od društva za osiguranje i gde isplaćena naknada nema karakter pokrića troškova lečenja već isplatu satisfakcije. Pre stupanja na snagu Zakona, opisana vrsta osiguranja je zaključivana bez sačinjavanja spiska osiguranika jer je ugovarano pokriće na osnovu zvanične evidencije zaposlenih ugovarača osiguranja. Na opisani način se na efikasan način obezbeđivalo automatsko pokriće za sva lica koja ispunjavaju uslov za svojstvo osiguranika (imaju zaključen ugovor o radu sa poslodavcem), bez potrebe da se posebno prijavljuju u osiguranje, odnosno pokriće je automatski prestajalo za sva lica koja u toku trajanja ugovora o osiguranju izgube svojstvo osiguranika (lica kojima prestane da važi ugovor o radu), takođe bez potrebe da se posebno odjavljaju iz osiguranja. Postojeći član 179. ne dozvoljava takvu mogućnost, a to pored problema koji je opisan u prethodnom stavu i tiče se člana 5. stav 1. tačka 3. Zakona o zaštiti podataka o ličnosti („Službeni glasnik RS“ br. 87/2018) dovodi i do sledećih problema:

- Povećanja administrativnih troškova kako na strani ugovarača osiguranja, tako i na strani društva za osiguranje zbog neophodnosti ažuriranja spiskova osiguranika tokom trajanja osiguranja (prijave i odjave iz osiguranja se moraju vršiti pisanim putem);
- Pojave slučajeva koji apsolutno ne odgovaraju potrebama ugovarača osiguranja da lice kome je ugovor o radu prestao i dalje ima svojstvo osiguranika ukoliko ugovarač osiguranja nije blagovremeno poslao odjavu iz osiguranja društvu za osiguranje, odnosno da lice koje je zaključilo ugovor o radu nema svojstvo osiguranika ukoliko ugovarač osiguranja nije blagovremeno poslao prijavu u osiguranje društvu za osiguranje.

PREPORUKE SAVETA

- Izmena Zakona o zdravstvenom osiguranju na način da se:

- a) tekst postojećeg člana 179. izmeni i da glasi:

„Ugovor o dobrovoljnem zdravstvenom osiguranju zaključuje se na osnovu prethodne ponude za zaključivanje ugovora o dobrovoljnem zdravstvenom osiguranju (u daljem tekstu: ponuda) koju osiguravač daje licu koje želi da zaključi ugovor o dobrovoljnem zdravstvenom osiguranju.“

Ponuda iz stava 1. ovog člana sadrži bitne podatke o osiguranicima dobrovoljnog zdravstvenog osiguranja, datum početka osiguranja, period čekanja osiguranja, kao i datum završetka osiguranja, iznos i rokove plaćanja premije osiguranja, maksimalno ugovorene sume po rizicima pokrića i druge bitne elemente za ugovaranje osiguranja.

Bitni podaci o osiguranicima dobrovoljnog zdravstvenog osiguranja iz stava 2. ovog člana su:

- 1) ime i prezime,
- 2) JMBG, odnosno evidencijski broj za strane državljanе.

U slučaju kolektivnog osiguranja ugovarač može podneti jedinstvenu ponudu koja sadrži podatke iz prethodnog stava ovog člana o svakom pojedinačnom licu koje će biti obuhvaćeno kolektivnim osiguranjem.

Ponuda iz stava 1. ovog člana kao i jedinstvena ponuda iz stava 4. ovog člana, kao bitne podatke, sadrži i podatke o prethodnom zdravstvenom stanju osiguranika dobrovoljnog zdravstvenog osiguranja koji su osiguravaču neophodni za procenu rizika osiguranja.

Izuzetno od odredbi iz ovog člana, kada društvo za osiguranje zaključuje sa ugovaračem osiguranja ugovor o kolektivnom dobrovoljnem zdravstvenom osiguranju zaposlenih, gde osigurana lica ostvaruju pravo na isplatu naknade iz osiguranja direktno od društva za osiguranje i gde isplaćena naknada nema karakter pokrića troškova lečenja, ugovor o osiguranju se može zaključiti na osnovu zvanične evidencije zaposlenih ugovarača osiguranja."

b) tekst postojećeg stava 1. člana 182. izmeni I glasi:

„Osiguravač je dužan da svakom osiguraniku dobrovoljnog zdravstvenog osiguranja koji svoja prava iz osiguranja ne koristi direktno kod osiguravača, izda ispravu o dobrovoljnem zdravstvenom osiguranju danom izdavanja polise, a najkasnije u roku od 60 dana od dana izdavanja polise.“

- Izmeniti Zakon o osiguranju – uvesti kaznene odredbe za sva lica koja se bave poslovima osiguranja ili se bave poslovima preuzimanja budućih neizvesnih rizika uz određenu nadoknadu bez prethodno dobijene dozvole nadležnih organa.

ZAKON O POVREDAMA NA RADU

STANJE

Član 53. Zakona o bezbednosti i zdravlju na radu definije obavezu poslodavca da osigura zaposlene od povreda na radu, profesionalnih oboljenja i oboljenja u vezi sa radom, radi obezbeđivanja naknade štete.

U istom članu je navedeno da se uslovi i postupci osiguranja od povreda na radu, profesionalnih oboljenja i obolje-

nja u vezi sa radom zaposlenih uređuju zakonom.

Zakon o obaveznom osiguranju od povreda na radu, profesionalnih oboljenja i oboljenja u vezi sa radom zaposlenih do sada nije donet.

POBOLJŠANJA

Nema poboljšanja.

PREOSTALI PROBLEMI

Zakon još uvek nije donet.

PREPORUKE SAVETA

- Uprava za bezbednost i zdravlje na radu da predloži usvajanje Zakona o osiguranju od povreda na radu, profesionalnih oboljenja i oboljenja u vezi sa radom.

LIZING

1.44

PREGLED REALIZACIJE PREPORUKA BK

Preporuke:	Prvobitno date u BK:	Značajan napredak	Određeni napredak	Bez napretka
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.	2009			✓
Izmena Zakona o finansijskom lizingu kojom bi se obaveza plaćanja neplaćenih parking usluga eksplicitno preneta na primaoca lizinga, te da se parking servisi ovom odredbom legitimisu 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.	2016			✓
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.	2012			✓
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 kojim 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.	2016	✓		
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“.	2016			✓
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 (RSD) kako za finansijski lizing pokretnih tako i nepokretnih stvari.	2015			✓
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.	2018			✓

Preporuke:	Prvobitno date u BK:	Značajan napredak	Određeni napredak	Bez napretka
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 zloupotreba koje se u praksi dešavaju sa podnošenjem falsifikata ovih potvrda.	2019	✓		
Uvezivanje podataka MUP-a i Parking servisa radi povećanja pravne sigurnosti u zemlji.	2020			✓

STANJE

Razvoj lizinga u Srbiji vezuje se za početak 2003. godine, kada je usvojen Zakon o finansijskom lizingu. U Srbiji je registrovano 16 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 broj aktivnih lizing kompanija koje posluju u Srbiji se smanjuje na 13 i prilagođava potrebama tržišta. Ovo je uglavnom posledica spajanja bankarskih grupa. Koncentracija tržišnog učešća je visoka i preko 70% ukupne aktive je kod 5 lizing kuća. Ovo će samo doneti kvalitet ponude, jer će time standard lizing usluga koje su tržišni lideri do sada sprovodili biti dodatno potvrđen.

POBOLJŠANJA

U prethodnom periodu, u toku 2020. godine, došlo je do određenih poboljšanja. Narodna banka Srbije nije inicirala usvajanje izmena Zakona o finansijskom lizingu, ali je donela Odluku o upravljanju rizicima davaoca lizinga koji nastaju po osnovu uvođenja novog proizvoda, kojom se omogućavao davaocima finansijskog lizinga da daju uslugu operativnog lizinga.

U vezi sa preporukom vezanom za izdavanje Ovlašćenja za registraciju, korisnicima lizinga omogućeno je dostavljanje putem veb servisa, što je dobro unapređenje primenom digitalizacije u poslovanju. Međutim, potrebno je dodatno omogućiti komunikaciju sa tehničkim servisima što je u planu da bude rešeno do kraja godine.

Vezano za preporuku da finansijski lizing, kao vid finansiranja, nije uključen u neke od programa državnih podsticaja u privredi, došlo je do značajnih promena. 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.

PREOSTALI PROBLEMI

1. Kamata u finansijskom lizingu je i dalje oporeziva. Zakon o porezu na dodatu vrednost 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 predmet 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, predviđeo da su kreditni poslovi i usluge osiguranja oslobođeni od plaćanja PDV-a.

Različit poreski tretman proizvoda i usluga finansijskih institucija, uslovilo je da finansiranje putem lizinga u odnosu na druge vidove finansiranja bude skuplje za klijente koji nisu u sistemu PDV-a, jer je za njih 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 parkiralištima 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.

3. 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 pomenuih, lizing kompanije upravljaju sopstvenim sredstvima i nisu depozitne institucije, tj. investiraju sopstveni kapital i celokupan rizik poslovanja snosi osnivač lizing kompanije.

4. Garantni fond može imati regresno potraživanje od lizing kuće za štetu prouzrokovana 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 zanemarena 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 državini 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.

5. 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 doneše odluku o otpisu potraživanja od fizičkih lica, koja su prethodno bila utužena, nakon neuspešnog sudskog postupka (zbog nemuštine, 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 pretrpelo 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“.

6. 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 preti da uguši lizing u Srbiji. Reč je o nedostatku odnosno potpunom odsustvu krivično-pravne zaštite imovine d avlaca finansijskog lizinga. Naime, Vrhovni kasacioni sud je u Presudi KZZ br. 42/16 od 26. januara 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 građansko-pravni 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, suprotно 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. januara 2016. godine.

7. Dosadašnja praksa pokazuje da se vozila koja se nalaze na poternici MUP-a, ili kojima je istekla registracija, nesmetano 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.

Mišljenja smo da bi uvezivanje sistema Parking servisa i MUP-a značajno pomoglo pravnoj sigurnosti, jer bi radnici 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 sporaa.

Ujedno, i komunalna policija sa novom metodom snimanja saobraćajnih prekršaja i nepropisnog parkiranja, može značajno doprineti bržem i efikasnjem pronalaženju sporih predmeta lizinga. Rešavanju ovog problema bi mogla pomoći evidencija vozila kroz naplatne rampe.

8. Odlukom o upravljanju rizicima davaoca lizinga, koji nastaju po osnovu uvođenja novih proizvoda/usluga koja je usvojena od strane Narodne banke Srbije, data je mogućnost privrednim društvima registrovanim za obavljanje delatnosti finansijskog lizinga da, pored toga, obavljaju i delatnost operativnog lizinga. U cilju zaštite prava davaoca lizinga, bilo bi neophodno da se regulacija postojećeg registra finansijskog lizinga prilagodi navedenoj Odluci, na način da se formira Registrar operativnog lizinga, u okviru kojeg bi bili registrovani zaključeni ugovori operativnog lizinga.

Na ovaj način bi, pored ostalog, izvod iz registra operativnog lizinga koji se vodi kod Agencije za privredne registre bio izvršna isprava, čime bi se omogućio hitan i efikasan postupak za oduzimanje predmeta operativnog lizinga u slučaju raskida ugovora o operativnom lizingu, što bi donelo neophodnu pravnu sigurnost za subjekte posla operativnog lizinga.

PREPORUKE SAVETA

- Pokretanje izmene Zakona o PDV-u u delu koji se odnosi na oporezivanje kamate, a u smislu ukidanja PDV-a na deo lizing naknade koji se odnosi na kamatu.

- Izmena Zakona o finansijskom lizingu kojom bi se obaveza plaćanja neplaćenih parking usluga eksplisitno 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.
- 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.
- 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“.
- 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.
- 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)
- S obzirom da je preko APR-a omogućeno da lizing kuće dostavljaju MUP-u potrebne podatke za ovlašćenje za registraciju automatizovanim putem (npr. veb servis), potrebno je dodatno razviti rešenje tako što će se omogućiti komunikaciju sa tehničkim pregledima.
- Uvezivanje podataka MUP-a i Parking servisa radi povećanja pravne sigurnosti u zemlji.
- Da se kod APR-a formira Registar operativnog lizinga, u okviru kojeg bi bili registrovani zaključeni ugovori operativnog lizinga.

INDUSTRIJA NAFTE, DERIVATA NAFTE I GASA

1.67

PREGLED REALIZACIJE PREPORUKA BK

Preporuke:	Prvobitno date u BK:	Značajan napredak	Određeni napredak	Bez napretka
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.	2020		✓	
Blagovremeno zaključiti ugovore između Direkcije za upravljanje oduzetom imovinom i energetskih subjekata o skladištenju konfiskovanih naftnih derivata, uspostavljanjem i primenom adekvatne procedure u kratkom roku.	2019			✓
Doneti podzakonska akta koja su neophodna za stvaranje operativnih rezervi, u skladu sa Zakonom o energetici.	2019	✓		
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.	2019			✓
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.	2019		✓	
Doneti Zakon o eksplozivnim materijama i odgovarajuće povezane podzakonske akte, koji bi definisali aktivnosti u oblasti proizvodnje i prodaje eksplozivnih i drugih opasnih materija.	2014			✓

STANJE

Cena sirove nafte Brent je u prvoj polovini 2020. godine nastavila sa padom, podstaknuta smanjenjem potrošnje naftnih derivata usled izbijanja pandemije virusa COVID-19 i uvođenja vanrednih mera restrikcije kretanja, do najnižeg iznosa od 13,24 USD/bbl u aprilu. Nakon toga, cena je nastavila sa stabilnim rastom tokom cele godine, dostignuši iznos do 51,22 USD/bbl na kraju godine. Prosek cene u 2020. godini iznosio je 41,96 USD/bbl, što je za 22,24 USD/bbl manje od prosečne cene prethodne godine. U 2021. nastavlja se trend rasta cene sirove nafte, kao posledica smanjenja negativnih efekata pandemije COVID-19 ubrzanja privrednih aktivnosti na globalnom nivou.

Prema podacima Agencije za energetiku Republike Srbije, ukupna potrošnja sirove nafte i poluproizvoda iz domaće proizvodnje i uvoza i zaliha u 2020. godini je bila oko 3,299 miliona tona, što je za 0,3% više nego 2019. godine. U 2020. godini proizvedeno je oko 0,861 miliona tona sirove nafte (26,10% od ukupne potrošnje), a 2,438 miliona tona (73,90%) je obezbeđeno iz uvoza.

Ukupna potrošnja motornih goriva u 2020. godini bila je oko 2,32 miliona tona, što je za 7,2% manje nego u pretho-

dnoj 2019. godini, kao posledica ograničenja zbog pandemije COVID-19. U strukturi potrošnje motornih goriva, benzini su učestvovali sa 17%, dizeli sa 75,9%, a TNG autogas sa 6,1%. Ukupna potrošnja benzina je smanjena za 7,8%, u odnosu na 2019. godinu, potrošnja dizela je manja za 6,2%, dok je potrošnja autogasa manja čak za 18,8%.

Ukupna godišnja proizvodnja prirodnog gasa, isporučena u transportni distributivni sistem u 2020. godini bila je 265 miliona m³, što je za 9,5% manje od proizvodnje u prethodnoj godini. U 2020. godini je iz uvoza, domaće proizvodnje i podzemnog skladišta za potrošnju bilo raspoloživo ukupno 2.708 miliona m³, a potrošeno je 2.483 miliona m³ prirodnog gasa, za 6,8 % više nego u 2019. godini. Najveći deo prirodnog gasa je obezbeđen uvozom iz Ruske Federacije od iznosa od 1.384 miliona m³, dok je domaća proizvodnja od 265 miliona m³ pokrila 10,7% potreba.

Ministarstvo trgovine, turizma i telekomunikacija je objavilo da je Tržišna inspekcija u 2020. godini izvršila 1.870 kontrola kod privrednih energetskih subjekata i uzela 9.029 uzoraka (od toga 5.462 za markiranje i 3.567 uzoraka za monitoring kvaliteta naftnih derivata). 184 uzorka bilo je sa smanjenom koncentracijom markera i 49 uzoraka je odstupalo u parametrima kvaliteta. Zabranjen je promet 36.193 litara evrodi-

zela, u ukupnoj vrednosti od 5.289.164,00 dinara.

Tokom prvih 5 meseci 2021. godine, Tržišna inspekcija izvršila je 663 kontrole kod privrednih energetskih subjekata, uzela 1.827 uzoraka za markiranje i 986 uzoraka za monitoring. 77 uzoraka bilo je sa smanjenom koncentracijom markera, dok je 5 uzoraka odstupalo u parametrima kvaliteta. Van prometa je stavljeno 3.366 litara goriva u vrednosti od 521.730,00 RSD.

POBOLJŠANJA

U aprilu 2021. godine Narodna skupština Republike Srbije usvojila je 4 zakona iz oblasti rudarstva i energetike, od toga dva nova zakona - Zakon o korišćenju obnovljivih izvora energije (OIE) i Zakon o energetskoj efikasnosti i racionalnoj upotrebi energije, kao i izmene i dopune dva postojeća zakona - Zakona o energetici i Zakona o rudarstvu i geološkim istraživanjima.

Glavni ciljevi novih zakona su omogućavanje novih investicija u OIE i povećanje učešća OIE u ukupno proizvedenoj energiji (Zakon o korišćenju obnovljivih izvora energije); ostvarivanje uštede energije, smanjenje uticaja energetskog sektora na životnu sredinu i klimatske promene i doprinos održivom korišćenju prirodnih i drugih resursa (Zakon o energetskoj efikasnosti i racionalnoj upotrebi energije); usklađivanje domaćeg zakonodavstva sa pravnim tekovinama Evropske unije, obezbeđivanje sigurnosti isporuke i snabdevanja energijom i energetima i omogućavanje uvođenja novih učesnika na tržištu energije (Zakon o energetici); stvaranje uslova za efikasnije i održivo upravljanje mineralnim i drugim geološkim resursima Srbije i povećanje investicija u geološka istraživanja i rudarstvo (Zakon o rudarstvu i geološkim istraživanjima)

Posebno je važno istaći da je Ministarstvo rudarstva i energetike sprovelo participativan proces pripreme navedenih propisa, uz aktivno učešće stručne javnosti, predstavnika privrede i drugih zainteresovanih strana. Ministarstvo rudarstva i energetike priprema i ostale prateće podzakonske akte za punu implementaciju usvojenih zakona iz oblasti rudarstva i energetike.

Budući da je Republika Srbija kao članica energetske zajednice preuzela obavezu usklađivanja zakonodavstva sa

direktivama Evropske unije, Vlada Srbije je u maju 2021. godine usvojila Akcioni plan za formiranje i održavanje obaveznih rezervi nafte i derivata nafte.

Usvajanjem izmena Zakona o energetici date su jasne definicije vezane za proces formiranja operativnih rezervi nafte i gasa, što je važno sa aspekta energetske bezbednosti.

U novembru 2020. godine u Rafineriji nafte Pančevo otpočelo je sa radom postrojenje za duboku preradu sa tehnologijom odloženog koksovanja. Početak rada navedenog postrojenja, pored povećanja dubine prerade, donosi i brojne ekološke koristi, a pre svega prestanak proizvodnje mazuta sa visokim sadržajem sumpora i smanjenje emisije gasova i praškastih materija u vazduh.

PREOSTALI PROBLEMI

Intenzivna kontrola nelegalne trgovine naftnim derivatima u zemlji se održava u kontinuitetu. Istu je neophodno zadržati u cilju preventivnog smanjenja obima sive ekonomije. S tim u vezi, potreban je dodatni nadzor u vezi sa kontrolom snabdevanja brodskim gorivom plovila u domaćem saobraćaju.

Visok nivo akciza na tečni naftni gas TNG, koji je i među najvišim u regionu, destimuliše korišćenje ovog ekološkog derivata, rezultujući konstantnim padom potrošnje na godišnjem nivou.

Nedostatak akciza i niža poreska stopa od 10% za promet komprimovanog naftnog gasa CNG, sa druge strane, čini promet CNG-a konkurentnijim u odnosu na ostala pogonska goriva.

U međunarodnom putničkom i teretnom drumskom transportu, vozila ne kupuju gorivo u Srbiji, dok je, sa druge strane, sve veći broj domaćih prevoznika koji kupuju gorivo van Srbije usled povoljnije poreske politike u zemljama regionala.

Sistematska kontrola naftnih derivata uvezenih radi reeksporta i dalje nije uspostavljena.

Nova regulativa o proizvodnji i trgovini eksploziva i drugim opasnim materijama i dalje nije usvojena.

PREPORUKE SAVETA

- Uvesti markiranje derivata koji se prodaju plovilima u domaćem saobraćaju.
- Ponovo uvesti refakciju akcize na gorivo koje se koristi u domaćem vodnom saobraćaju.
- Primeniti opštu stopu PDV-a od 20% na potrošnju CNG-a i uvesti adekvatni nivo akciznog oporezivanja, radi eliminisanja efekata povlašćenog tretmana CNG-a u odnosu na ostala pogonska goriva.
- Smanjiti nivo akciznog oporezivanja za TNG u cilju povećanja potrošnje ovog derivata.
- Zaključiti bilateralne sporazume o pravu transportera na povraćaj PDV-a na gorivo kupljeno u Srbiji sa Bugarskom, Turskom, Grčkom, Severnom Makedonijom i Crnom Gorom, kao i sa ostalim zemljama čiji kamioni koriste Srbiju kao tranzitnu zemlju.

FARMACEUTSKA INDUSTRIJA

1.67

PREGLED REALIZACIJE PREPORUKA BK

Preporuke:	Prvobitno date u BK:	Značajan napredak	Određeni napredak	Bez napretka
ALIMS treba da:				
Poštuje postojeće rokove određene Zakonom o lekovima vezano za nove registracije, obnove i varijacije dozvole.	2017		✓	
Omogući elektronsko podnošenje svih zahteva za lekove (nove registracije, obnove i varijacije), bez dostavljanja dokumentacije u papirnoj formi.	2017			✓
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.	2019			✓
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.	2018		✓	
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 učešnike.	2017			✓
Hitno pristupi rešavanju pitanja izmirenja starih dugova državnih zdravstvenih ustanova prema veledrogerijama za isporučene lekove i medicinska sredstva, i spreči dalje nastajanje novog duga, kako bi se obezbedilo dalje kontinuirano snabdevanje ustanova.	2017	✓		
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) 2. administrativnom smislu (definisanje 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.).	2020		✓	
RFZO treba da:				
Osigura dobijanje iz centralnog budžeta potrebnih sredstava za uvođenje novih lekova na Listu lekova.	2018		✓	
Nastavi pozitivni trend obezbeđivanja predvidivosti procesa donošenja odluka, uz jasne rokove i transparentni proces konsultacija sa predstvincima industrije.	2013	✓		

Preporuke:	Prvobitno date u BK:	Značajan napredak	Određeni napredak	Bez napretka
Obezbedi veću fleksibilnost u pogledu modela posebnih ugovora jer svaki lek ima svoje specifičnosti koje treba ugraditi u ugovor.	2017		✓	
Omogući predaju zahteva za stavljanje leka na Listu lekova isključivo elektronskim putem, a bez predaje dokumentacije u papiru.	2020	✓		
Osigura blagovremeno izmirenje obaveza prema dobavljačima za isporučene lekove po direktnom plaćanju.	2020		✓	
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.	2018		✓	
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.	2019			✓
Urgentno izradi nacrt novog Zakona o lekovima u saradnji sa predstavnicima industrije.	2019			✓
U novom Zakonu o lekovima ukine davanje odobrenja ALIMS 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.	2019			✓
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.	2020			✓
Ministarstvo finansija treba da :				
Pozitivno odluči po obrazloženom zahtevu Ministarstva zdravlja za namenski transfer sredstava RFZO za nove lekove.	2018		✓	
Obezbedi jednak poreski carinski tretman repromaterijala i gotovih lekova.	2013			✓
Ukine PDV na donaciju lekova i medicinskih sredstava zdravstvenim ustanovama.	2014			✓
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 farmaceutski otpad i precizno odredi obveznik naknade.	2020			✓

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 jedne 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, veledrogerije i zdravstvene ustanove (privatne i državne).

U raspodeli bruto društvenog proizvoda u Srbiji, zdravstvu pripada ideo od oko 10%. Važno je istaći da državni/javni resursi učestvuju sa samo 62% od tog iznosa (Republički fond za zdravstveno osiguranje – 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 sva-kako 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 značajni 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 prepostavku 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 legislativom Evropske unije, 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.

POBOLJŠANJA

1. Početkom 2020. godine su zaključeni posebni ugovori RFZO-a i farmaceutskih kompanija za 16 lekova, s tim što treba napomenuti da se realizacija odložila zbog pandemije virusa COVID-19 do juna 2020. godine. Fond nije utrošio za inovativne lekove (CA Pluća, CA Prostate, melanom i MS) sredstva koja su bila najavljenja krajem 2019. u iznosu od 5 milijardi RSD, već je utrošeno, prema proceni Fonda, oko 2,7 milijardi RSD.

2. Za 2021. godinu direktorka Fonda je najavila da će Ministarstvo finansija obezbediti čak 5,8 milijardi RSD za inovativne lekove u 2021. godini. Nova lista sa inovativnim lekovima je odložena do jula 2021. godine.

3. Krajem 2020. godine su sa Fondom započeti pregovori oko novih modela ugovaranja za lekove sa liste A/A1 ali se do polovine 2021. nije odmaklo mnogo u pogledu iznalaženja rešenja koje bi bilo sprovodivo u praksi, a ujedno bilo prihvatljivo za Fond i nosioce dozvole za lekove koji se izdaju u apotekama.

4. Postignuto je vidljivo poboljšanje u komunikaciji i zajedničkom radu predstavnika industrije (PKS, Inovia i Gene-

zis) i RFZO/Ministarstva zdravlja u pogledu svih pitanja od značaja za poslovanje.

5. RFZO je i u 2021. godini nastavio sa direktnim plaćanjima prema dobavljačima po CJN za isporučene lekove.,

6. Uz podršku Ministarstva finansija rešeno je pitanje naplate većine duga zdravstvenih ustanova (apoteka, domova zdravlja i bolnica) prema dobavljačima za isporučene lekove i medicinska sredstva.

7. Agencija za lekove je u 2020. godini započela implementaciju izmene Pravilnika o registraciji i izdala veći broj trajnih dozvola za lek u skladu sa odredbama važećeg Zakona o lekovima.

PREOSTALI PROBLEMI

1. Nedostatak sistemskog rešenja 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 dopunjjen jasnjim i konkretizovanim kriterijumima prema kojima će se vršiti selekcija lekova koji će biti finansirani na teret obaveznog zdravstvenog osiguranja. Iako je određeni 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. 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 lekova 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. Rešavanje preostalog duga zdravstvenih ustanova prema veledrogerijama i dobavljačima

Neophodno je nastaviti sa aktivnostima na rešavanju preostalih dugova zdravstvenih ustanova za isporučene lekove, medicinska sredstva i ostalu robu.

5. Administrativne procedure i izdavanje dozvola za lekove

Agencija za lekove i medicinska sredstva Srbije (ALIMS) je u 2020. godini smanjila kašnjenje u izdavanju obnova dozvola za lekove, tako da nije bilo većih prekida u kontinuitetu u snabdevanju tržišta.

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.

Pored toga što Agencija primene nove, znatno više tarife za svoje usluge od 1. 1.2018, i dupliranja regulatornih troškova farmaceutske industrije, to nije dovelo do efikasnijeg rada Agencije u pogledu poštovanja vremenskih rokova jer nisu primljeni dodatni izvršiocu na odgovarajućim poslovima.

6. Propisi od uticaja na poslovanje

Još uvek nisu izmenjeni delovi 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). Postoji razumevanje Ministarstva za životnu sredinu da se način na koji je Zakonom utvrđena osnovica naknade, kao „ukupna količina lekova proizvedenih u Republici Srbiji i lekova uvezanih u Republiku Srbiju“ izmeni na adekvatan način, ali se i dalje odlaze donošenje neophodnih izmena ovog zakona.

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 sprovodi 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 zastaju u procesima.

PREPORUKE SAVETA

ALIMS treba da:

- poštuje postojeće rokove određene Zakonom o lekovima vezano za nove registracije, obnove i varijacije dozvole;
- omogući elektronsko podnošenje svih zahteva za lekove (nove registracije, obnove i varijacije), bez dostavljanja dokumentacije u papirnoj formi;
- 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;
- da primi dodatni broj stručnih izvršilaca kako bi brže rešavali predmete u zakonom predviđenim rokovima i smanjili ogromna kašnjenja, naročito u rešavanju nagomilanih varijacija za lekove.

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;
- se odredi po pitanju budućnosti svojih zdravstvenih ustanova, prvenstveno apoteka. Ukoliko državne apotekе 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 apotekе u javnoj svojini nad kojom se sprovodi JPP. To garantuje zakonitost postupka, transparentnost i maksimizaciju koristi za sve učesnike;
- obezbedi izmirenje preostalih dugova državnih zdravstvenih ustanova prema veledrogerijama i dobavljačima za isporučene lekove i medicinska sredstva, kako bi se obezbedilo dalje kontinuirano snabdevanje ustanova;
- obezbedi standardizaciju kriterijuma i zahteva u elektronskom poslovanju, kako bi se sistemi za elektronsko poslovanje državnih subjekata uključenih u zdravstveni sistem ujednačili u:
 - a) tehničkom smislu (limit u veličini dokumenata koji se mogu ubaciti u sistem, a deo su standardnih zahteva po procedurama);

- b) administrativnom smislu (definisanje 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).

RFZO treba da:

- osigura dobijanje iz centralnog budžeta potrebnih sredstava za uvođenje novih lekova na Listu lekova;
- nastavi pozitivni trend obezbeđivanja predvidivosti procesa donošenja odluka, uz jasne rokove i transparentni proces konsultacija sa predstavnicima industrije;
- obezbedi veću fleksibilnost u pogledu modela posebnih ugovora jer svaki lek ima svoje specifičnosti koje treba ugraditi u ugovor;
- omogući predaju zahteva za stavljanje leka na Listu lekova isključivo elektronskim putem, a bez predaje dokumentacije u papiru.

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;
- 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-a 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-a i proces objavljivanja maksimalne cene leka u odluci o najvišim cenama lekova za upotrebu u humanoj medicini od strane Ministarstva zdravlja;
- urgentno izradi nacrt novog Zakona o lekovima u saradnji sa predstavnicima industrije;
- u novom Zakonu o lekovima ukine davanje odobrenja ALIMS-u 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;
- 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.

Ministarstvo finansija treba da:

- pozitivno odluči po obrazloženom zahtevu Ministarstva zdravlja za namenski transfer sredstava RFZO za nove lekove;
- obezbedi jednak poreski carinski tretman repromaterijala i gotovih lekova;

- ukine PDV na donaciju lekova i medicinskih sredstava zdravstvenim ustanovama;
- 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 uvrdi u odnosu na količinu prikupljenih lekova od građana koje je potrebno zbrinuti kao farmaceutski otpad i precizno odredi obveznik naknade.

INDUSTRIJA PRIVATNOG OBEZBEĐENJA

1.00

PREGLED REALIZACIJE PREPORUKA BK

Preporuke:	Prvobitno date u BK:	Značajan napredak	Određeni napredak	Bez napretka
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.	2009			✓
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.	2020			✓
Podržati Ministarstvo Unutrašnjih Poslova u nameri da kroz inspekcijski nadzor prinudi sve subjekte koji se nalaze u sivoj zoni da primene usvojeni Zakon u punom obimu.	2016			✓
Definisati 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 jednakо 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-a 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 u slučaju prestanka radnog odnosa zaposlenog.	2017		✓	
Zbog COVID situacije, dozvoliti kandidatima koji su završili obuku da rade pod nadzorom licenciranih službenika dok ne steknu odgovarajuću licencu.	2020			✓
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 elektrohemiju 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 elektrohemiske zaštite.	2020		✓	

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. Novim zakonom iz 2017. standardizovano je i regulisano tržište što je donelo je značajnu vrednost društvu definišući minimum zahteva

i obaveze pružaocima usluga bezbednosti. Uprkos pozitivnom razvoju na polju pravnog okvira, ovu industriju i dalje pogadaju višestruki izazovi povezani sa nelojalom konkurenčijom 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, dovo-

deći nadležne organe u poziciju da usmeri fokus na omogućavanju jednakih uslova za domaće i strane pružaoce usluga. Navedeno će imati direktni uticaj na fiskalne prihode države, ali takođe i na kreiranje stabilnijeg i sigurnijeg poslovnog okruženja za sve učesnike na tržištu.

POBOLJŠANJA

Ministarstvo unutrašnjih poslova (MUP) 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 dobijanje 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 definisana, što je značajno poboljšanje u praksi.

PREOSTALA PITANJA

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, sviše 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 potreškoće 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 pandemije 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 3 meseca i zajedno sa dramatičnim nedostatkom radne snage u uslužnom sektoru stavljuju 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 im otežavali rad pružaocima usluga privatnog obezbeđenja i svim zainteresovanim stranama. Prepoznujući 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 Evropskoj uniji. Veoma je važno napomenuti da izloženost u ovoj industriji ima direktni uticaj na stabilnost ekonomije, uticaj na stabilnost bankarskog sektora i opštu sigurnost društva. Između ostalih, najčešći

pravni izazov je nedostatak preciznih propisa i standarta u pogledu elektrohemijске zaštite prevoznih sredstava. Suprotno tome, sadašnje zakonodavstvo zamjenjuje 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 podstići 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 Evropske unije, istovremeno uzimajući u obzir lokalne specifičnosti. Podzakonski akti su posebno potrebni za transport novca u pogledu osiguranja i posebnog tretmana u saobraćajnim propisima.
- 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.
- Podržati Ministarstvo Unutrašnjih Poslova u nameri da kroz inspekcijski nadzor prinudi sve subjekte koji se nalaze u sivoj zoni da primene usvojeni Zakon u punom obimu.
- Definisati 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 prirodnom instituta predviđenog Zakonom o radu. Za sada Zakon prepoznaje samo Ugovor o radu i Ugovor o privremenim i 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-a 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 u slučaju prestanka radnog odnosa zaposlenog.
- Zbog situacije izazvane virusom COVID-19, dozvoliti kandidatima koji su završili obuku da rade pod nadzorom licenciranih službenika dok ne steknu odgovarajuću licencu.
- 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 elektrohemiju 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 elektrohemijске zaštite.

ČLANOVI SAVETA



A1 SRBIJA D.O.O.
Milutina Milankovića 1ž, 11070 Beograd
Tel: 060 1234, Fax: 060 1231
E-mail: PR@a1.rs
Web: www.a1.rs



ALMA QUATTRO D.O.O. BEOGRAD
Dosejeva 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



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



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



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

Addiko Bank

ADDIKO BANK A.D. BEOGRAD
Milutina Milankovića 7v, 11070 Beograd
Tel: +381 11 2226 000
E-mail: office.rs@addiko.com
Web: www.addiko.rs



API BANK A.D. BEOGRAD
Bulevar vojvoda Bojovića 6-8
Kalemegdan Business Center, 11000 Beograd
Tel: +381 11 3952 265
E-mail: info@apibank.rs
Web: www.apibank.rs



BANCA INTESA A.D. BEOGRAD
Milentija Popovića 7b, 11070 Beograd
Tel: +381 11 3108 888
E-mail: kabinet@bancaintesa.rs
Web: www.bancaintesa.rs



BELGRADE AIRPORT D.O.O.
11180 Beograd 59
Tel: +381 11 2094 802
E-mail: kabinet@beg.aero
Web: www.beg.aero



BRITISH-SERBIAN CHAMBER OF COMMERCE
6 Lower Grosvenor Place, SW1W 0EN London, UK
Dosejeva 15, 11000 Beograd
Tel: +44 020 7630 1777
E-mail: office@britserbcham.com
richard.robinson@britserbcham.com
Web: www.britserbcham.com

Adecco

ADECCO OUTSOURCING D.O.O.
Bulevar Milutina Milankovića 1i, 11070 Beograd
Tel: +381 11 7121 709, Fax: +381 11 6695 131
E-mail: info.srbija@adecco.com
Web: www.adecco.rs; www.adecgroup.com;
www.adecco.com



AIRPORT CITY BELGRADE
Omladinskih brigada 88a, 11070 Beograd
Tel: 011 2090 526
E-mail: office@airportcitybelgrade.com
Web: www.airportcitybelgrade.com



ARDAGH METAL BEVERAGE SERBIA D.O.O.
Omladinskih brigada 88, 11070 Beograd
Tel: +381 11 7151 100
E-mail: amb.serbia@ardaghgroup.com
Web: www.ardaghgroup.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



BAYER D.O.O. BEOGRAD
Omladinskih brigada 88b, 11070 Beograd
Tel: +381 11 2070 200
E-mail: office.support.rs@bayer.com
Web: www.bayer.rs



BOJOVIĆ
DRAŠKOVIĆ
POPOVIĆ
& PARTNERS
BELGRADE
Powered by
VINCI AIRPORTS

BELGRADE AIRPORT D.O.O.
11180 Beograd 59
Tel: +381 11 2094 802
E-mail: kabinet@beg.aero
Web: www.beg.aero



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



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



CETIN D.O.O. BEOGRAD – NOVI BEOGRAD
Omladinskih brigada 90, 11070 Beograd
Tel: +381 63 444 222
E-mail: info@cetin.rs
Web: www.cetin.rs; www.cetin.eu



CONFINDUSTRIA SERBIA
Zmaj od Noćaja 12, 11000 Beograd
Tel: +381 11 2627 982
E-mail: info@confindustria.rs
Web: www.confindustria.rs



CREDIT AGRICOLE SRBIJA A.D. NOVI SAD
Brace 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



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 Žorana Đindića 64a, 11070 Beograd
Tel: +381 66 780 860
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
Korisnički centar: 0800 303 301
E-mail: ddor@ddor.co.rs
Web: www.ddor.rs



DELOITTE D.O.O.
Terazije 8, 11000 Beograd
Tel: +381 11 3812 100
Fax: +381 11 3812 112
E-mail: ceyuinfo@deloitte.com
Web: www.deloitte.com/rs



DELTA HOLDING DOO
Vladimira Popovića 8, 11070 Beograd
Tel: +381 11 2011 611, +381 11 2011 921
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/sr; www.serbien.ahk.de



DRÄGER TEHNika D.O.O.
Radoja Dakića 7, 11080 Žemun-Beograd
Tel: +381 11 3911 222, Fax: +381 11 3911 333
E-mail: office.serbia@draeger.com
Web: www.draeger.com
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 9d, 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.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



EUROPEAN INVESTMENT BANK
Vladimira Popovića 38-40, 11070 Novi Beograd
Tel: +381 11 3121 756
Web: www.eib.org



EVROPSKA BANKA ZA OBNOVU I RAZVOJ
Španskih boraca 3, 11070 Beograd
Tel: +381 11 2120 530, Fax: +381 11 2120 534
E-mail: klibara@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



FCA PLASTICS SRBIJA D.O.O.
Kosovska 4, 34000 Kragujevac
Tel: +381 11 3030 906
Web: www.fatsrbija.rs



FCA SRBIJA D.O.O. KRAGUJEVAC
Kosovska 4, 34000 Kragujevac
Tel: +381 11 3030 906, Fax: +381 11 3030 914
Web: www.fatsrbija.rs; www.fiat.rs



FERRING PHARMACEUTICALS D.O.O.
BEOGRAD-STARI GRAD
Gospodar Jevremova 47, 11000 Beograd
Tel: +381 11 4048 800
Web: www.ferring.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.
Vilino 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



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 Indija
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@gtcsrbia.com
Web: www.gtcsrbia.com; www.gtc.com.pl



HARRISONS
Užička 19, 11040 Beograd
Tel: +381 11 3129 825
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.
Beogradska 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



IKEA SRBIJA D.O.O.
Astrid Lindgren 11, 11231 Beograd
Web: www.ikea.com



INOS BALKAN D.O.O.
Mirka Obradovića BB, 14000 Valjevo
Tel: +381 14 221 560
E-mail: contact@inosbalkan.com
Web: 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
Web: www.intesaleasing.rs



JANKOVIC, POPOVIC & MITIC A.O.D.
Vladimira Popovića 8A, Delta house, V floor
11070 Beograd
Tel: +381 11 2076 850, Fax: +381 11 2076 899
E-mail: office@jpm.rs
Web: 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
Web: 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



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
Web: www.knaufinsulation.rs
www.knaufinsulation.com



LAW OFFICE KOSIĆ
Desanke Maksimović 6, 11000 Beograd
Tel: +381 11 3345 195
E-mail: office@kosiclaw.co.rs
Web: https://kosiclaw.co.rs/



A company of PEPSICO

MARBO PRODUCT D.O.O., A COMPANY OF PEPSICO
Đorda Stanojevića 14, 11070 Beograd
Tel: +381 11 3637 000, Fax: +381 11 3637 069
E-mail: belgrade.office@pepsico.com
Web: www.pepsico.com, www.pepsico.rs,
www.facebook.com/PepsiCoZapadniBalkan
twitter.com/PepsiCoZB; LinkedIn: PepsiCoZB



METROPOL PALACE
HOTEL
BELGRADE

METROPOL PALACE D.O.O.
Bulevar Kralja Aleksandra 69, 11000 Beograd
Tel: +381 11 3333 100
E-mail: reception@metropolpalace.com
Web: www.metropolpalace.rs

karanovic/partners

KARANOVIĆ & PARTNERS O.A.D.
Resavska 23, 11000 Beograd
Tel: +381 11 3094 200, Fax: +381 11 3094 223
E-mail: serbia@karanovicpartners.com
Web: www.karanovicpartners.com

kentkart
Southeast Europe

KENTKART SOUTHEAST EUROPE D.O.O.
Makenzijeva 24, 11000 Beograd
Tel: +381 11 7155 171, Fax: +381 11 7155 171
E-mail: office@kentkart.rs
Web: www.kentkart.rs

KLEEMANN
Your 1st Choice in Lifts

KLEEMANN LIFTVOI D.O.O.
Golubinačka bb, 22310 Šimanovci
Tel: +381 22 409 000
E-mail: serbia@kleemannlifts.com
Web: www.kleemannlifts.com

ČLANOVI SAVETA



KONSTRUKTOR CONSULTING
Oslobodjenja 10, 11000 Beograd, Rakovica
Tel: +381 11 2562 231
E-mail: office@konstruktorgrupa.com
Web: 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
Web: www.kpmg.rs



LAFARGE BFC D.O.O.
Trg BFC 1, 21300 Beočin
Tel: +381 21 874 102
E-mail: lbfc.office@lafarge.com
Web: www.lafarge.rs
www.holcim.com



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

leitnerleitner
tax audit advisory

LEITNERLEITNER CONSULTING D.O.O. BEOGRAD
Kneza Mihaila 1-3, 11000 Beograd
Tel: +381 11 6555 105
E-mail: beograd.office@leitnerleitner.com
Web: https://www.leitnerleitner.rs/serbia/sr/about-us
https://www.leitnerleitner.com/de/at



MESSE
Gases for Life

MERCK D.O.O.
Omladinskih brigada 90v, 11070 Beograd
Tel: +381 11 2175 761, Fax: +381 11 2176 781
E-mail: merck@merck.rs
Web: www.merck.rs; 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
Web: www.messer.rs

MARSH D.O.O. ZA POSREDOVANJE
U OSIGURANJU BEOGRAD
Omladinskih brigada 90a, 11070 Novi Beograd
Fax: +381 11 3130 411
E-mail: lilianna.lapadatoni@marsh.com
Web: https://www.marsh.com/rs/en/home.html
http://www.mmc.com/



MINI PANI D.O.O.
Hipodromska 2c, 24000 Subotica
Tel: +381 24 621 521, Fax: +381 24 621 522
E-mail: info@minipani.com
Web: www.minipani.com



MIRABANK A.D.
Španskih boraca 1, 11070 Beograd
Tel: +381 11 6355 400, Fax: +381 11 6355 404
E-mail: office@mirabanksrbija.com
Web: www.mirabanksrbija.com

MOBI BANKA A.D. BEOGRAD
Omladinskih brigada 88, 11070 Beograd
Korisnički servis: 063 9005
Tel/Fax: +381 11 4409 670
E-mail: banka@mobilbanka.rs
Web: www.mobilbanka.rs





MORAVACEM D.O.O.
Branka Ristića 8, 35254 Popovac
Tel: +381 35 572 200, Fax: +381 35 572 207
E-mail: general-info@moravacem.rs
Web: www.moravacem.rs; www.crh.com



Good food. Good life.

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
Đordja 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



OLAF & MCATEER D.O.O.
Mišarska 10, 11000 Beograd
Tel: +381 11 3342 955
E-mail: office@olafmcateer.rs
Web: www.olafmcateer.rs



OTP BANKA SRBIJA A.D. NOVI SAD
Trg slobode 5, 21000 Novi Sad
Tel: +381 21 421 077, +381 11 3011 555
Fax: +381 11 3132 885
E-mail: Retail banking stanovnistvo@otpbanka.rs
Corporate clients privreda@otpbanka.rs
Web: www otpbanka.rs



OTP LEASING SRBIJA
Headquarters: Bulevar Zorana Đindjića 50 a/b
Post and work with clients: Bulevar Mihajla
Pupina 111, 11070 Beograd
Tel: +381 11 2221 369, Fax: +381 11 2221 388
E-mail: otpleasing.srbija@otpsrbija.rs
Web: www otpleasingsrbia.rs



OTP OSIGURANJE A.D.O. BEOGRAD
Bulevar Zorana Đindjića 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



PETRIKIĆ & PARTNERI A.O.D. IN COOPERATION
WITH CMS REICH-ROHRWIG HAINZ
Krunска 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 Đindjića 64a, 11070 Beograd
Tel: +381 11 2010 800, Fax: +381 11 2010 824
Web: www.philipmorrisinternational.com



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: rs_pwc_office@pwc.com
Web: www.pwc.rs



PROCREDIT BANK
Milutina Milankovića 17, 11000 Beograd
Tel: +381 11 2077 906
E-mail: srb.info@procredit-group.com
Web: www.procreditbank.rs



RAIFFEISEN BANKA A.D. BEOGRAD
Đordja Stanojevića 16, 11070 Beograd
Tel: +381 11 3202 100
E-mail: info@raiffeisenbank.rs
Web: www.raiffeisenbank.rs



RAIFFEISEN LEASING D.O.O.
Đordja 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.
Milutina Milankovića 11, 11070 Beograd
Tel: +381 11 4041 430
Web: www.riotinto.com
www.riotintoserbia.com



ROCHE D.O.O.
Vladimira Popovića 8a, 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 NEŽIVOTNO OSIGURANJE A.D.O. BEOGRAD
Bulevar vojvode Mišića 51, 11000 Beograd
Tel: +381 11 3644 801
E-mail: office@sava-osiguranje.rs
Web: www.sava-osiguranje.rs



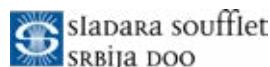
SBERBANK SRBIJA A.D. BEOGRAD
Bulevar Mihaila Pupina 165g, 11070 Novi Beograd
Contact Center: 19909
E-mail: info@sberbank.rs
Web: www.sberbank.rs



SGS BEOGRAD D.O.O.
Jurja 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



TELENOR D.O.O.
Omladinskih brigada 90, 11073 Beograd
Mob: +381 63 9000
Web: www.telenor.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



TETRA PAK PRODUCTION D.O.O. BEOGRAD
Milutina Milankovića 92, 11070 Beograd
Tel: +381 11 2017 333, Fax: +381 11 2017 380
Web: www.tetrapak.rs



STMG CONSULTANCY D.O.O. BEOGRAD
Bulevar Zorana Đindića 144v, 11070 Beograd
Tel: +381 11 3535 400, Fax: +381 11 3535 401
E-mail: info@stmgconsultancy.com, sasa.trajkovic@
stmgconsultancy.com
Web: www.stmgconsultancy.com

Telekom Srbija

TELEKOM SRBIJA A.D.
Takovska 2, 11000 Beograd
Tel: +381 11 2111 114
E-mail: business@telekom.rs
Web: www.telekom.rs



The International
School of Belgrade
Since 1948

THE INTERNATIONAL SCHOOL OF BELGRADE
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



TIGAR TYRES D.O.O. PIROT
PREĐUZEĆE ZA PROIZVODNJU GUMA
Nikole Pašića 213, 18300 Pirot
Tel: +381 10 2157 000
E-mail: office.serbia@michelin.com
Web: www.michelin.rs



TOYO TIRE SERBIA D.O.O.
Bulevar Milutina Milankovića 11G, 11070 Beograd
Tel: +381 66 8087 898
E-mail: nevena.lestarić@toyotires.rs
Web: https://www.toyotires-global.com/



UNICREDIT BANK SRBIJA JSC
Rajčeva 27-29, 11000 Beograd
Jurija Gagarina 12, Belgrade Business Center, 11070 Beograd
Tel: +381 11 3777 888
E-mail: kontakt@unicreditbank.rs
Web: www.unicreditbank.rs



UNIFIEDPOST SOLUTIONS D.O.O.
Tošin tunar 185, 11070 Beograd
Tel: +381 11 7150 748
E-mail: office.rs@unifiedpost.com
Web: www.unifiedpost.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



**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 2021 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 2021:

A1 Srbija d.o.o.	Jankovic, Popovic & Mitic a.o.d.
Addiko Bank a.d. Beograd	Karanovic & Partners o.a.d.
Adecco Outsourcing d.o.o.	KPMG d.o.o. Beograd
API BANK a.d. Beograd	LeitnerLeitner Consulting d.o.o. Beograd
AU apoteka BENU	Lukoil Srbija a.d. Beograd
Bayer d.o.o. Beograd	Marbo Product d.o.o, a company of PepsiCo
BDK Advokati	Merck d.o.o.
Bojovic Draskovic Popovic & Partners a.o.d Beograd	Nestlé Adriatic S d.o.o.
British American Tobacco SEE d.o.o. Beograd	NIS a.d. Novi Sad (Naftna industrija Srbije)
CETIN d.o.o. Beograd- Novi Beograd	OTP banka Srbija a.d. Novi Sad
Crowe RS d.o.o.	Petrikić & Partneri a.o.d. in cooperation with CMS Reich-Rohrwig Hainz
DDOR Novi Sad a.d.o.	Philip Morris Services d.o.o. Beograd
Deloitte d.o.o.	Phoenix Pharma d.o.o. Beograd
Delta Holding d.o.o.	PricewaterhouseCoopers d.o.o.
EKO Serbia a.d.	ProCredit Bank
Ernst & Young d.o.o. Beograd	Raiffeisen banka a.d. Beograd
Eurobank a.d. Beograd	Roche d.o.o.
Evropska banka za obnovu i razvoj (EBRD)	Sanofi-Aventis d.o.o.
FERRING Pharmaceuticals d.o.o. Beograd – Stari Grad	SGS Beograd d.o.o.
Fresenius Medical Care Srbija d.o.o.	Telekom Srbija a.d.
G4S Secure Solutions d.o.o.	Telenor d.o.o.
Generali Osiguranje Srbija a.d.o.	UniCredit Bank Srbija JSC
Harrison	Wiener Städtische osiguranje a.d.o Beograd
Hemofarm a.d.	Zivkovic Samardzic a.o.d. Beograd
Intesa Leasing d.o.o. Beograd	

Želimo da iskažemo zahvalnost Smart Kolektivu za njihovu ekspertsку pomoć i doprinos u sačinjanju teksta o Manifestu društveno odgovornog poslovanja.

Izdavač:

Savet stranih investitora
Gospodar Jevremova 47, IV sprat
11000 Beograd
Srbija
e-mail: office@fic.org.rs
www.fic.org.rs

Prelom, realizacija, produkcija:

Metropolis Co. d.o.o.
Admirala Vukovića 16
11000 Beograd
Srbija
www.metropolis.rs

