BELA KNJIGA

Predlozi za poboljšanje poslovnog okruženja u Srbiji

2025

Foreign Investors Council

SAVET STRANIH INVESTITORA

BELA KNJIGA

Predlozi za poboljšanje
poslovnog okruženja u Srbiji

Redaktori:
Prof. dr Nebojša Savić
i Savet stranih investitora

2025

Belu knjigu takođe **možete da preuzmete** sa

https://fic.org.rs/BelaKnjiga2025.pdf

Obaveštenje o autorskom pravu

Autorsko pravo © 2025 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

FIC indeks za 2025. 4

Metodologija rangiranja 6

Savet stranih investitora – pregled 7

Manifest održivog poslovanja 11

Investiciona i poslovna klima 12

STUBOVI RAZVOJA

Infrastruktura 24

Energetski sektor 24

Transport 32

Telekomunikacije 42

Digitalizacija i elektronsko poslovanje 51

Nekretnine i izgradnja 55

Građevinsko zemljište i izgradnja 56

Hipoteke i finansijski lizing nekretnina 61

Katastarski postupak 64

Restitucija 71

Radna snaga 74

Radnopravni propisi 75

Zakon o radu 81

Zakon o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju osoba sa invaliditetom 87

Rad stranaca 89

Upućivanje zaposlenih na privremeni rad u inostranstvo 90

Iznajmljivanje radne snage 92

Ljudski kapital 93

Bezbednost i zdravlje na radu 97

Propisi u oblasti zaštite životne sredine 99

PRAVNI OKVIR

Zakon o privrednim društvima 106

Trendovi na tržištu kapitala 109

Sudski postupci 113

Arbitražni postupci 118

Zakon o stečaju 121

Intelektualna svojina 125

Zaštita konkurencije 129
Državna pomoć 136

Zaštita potrošača 139

Zaštita korisnika finansijskih usluga 143

Javne nabavke 153

Javno-privatno partnerstvo 155

Trgovina 159

Borba protiv nedozvoljene trgovine i inspekcijski nadzor 162

Carine 166

Platne usluge 171

Devizno poslovanje 178

Faktoring 183

Sprečavanje pranja novca i finansiranja terorizma 187

Zakon o centralnoj evidenciji stvarnih vlasnika 189

Zakon o zaštiti podataka o ličnosti 191

Zakon o zaštiti uzbunjivača 195

Zakon o javnom beležništvu 198

Porezi 201
A. Porez na dobit pravnih lica 202
B. Porez na dohodak građana 206
C. Porez na dodatu vrednost 211
D. Porez na imovinu 219
E. Poreski postupak 223
F. Elektronsko poslovanje 230
G. Najnovije tendencije u srpskom poreskom sistemu (parafiskalni nameti) 235

SPECIFIČNO ZA ODREĐENI SEKTOR

Hrana i poljoprivreda 240
1. Zakon o bezbednosti hrane 241
2. Inspekcije za hranu i materijale u kontaktu sa hranom 244
3. Kvalitet i deklarisanje prehrambenih proizvoda 246
4. Regenerativna poljoprivreda: prednosti i izazovi u implementaciji 248

5. Sinergija nauke i privrede za dobrobit kupaca i zdraviju ishranu 250

Duvanska industrija 253

Sektor osiguranja 257

Lizing 293

Industrija nafte, derivata nafte i gasa 297

Farmaceutska industrija 301

Turizam i ugostiteljstvo 307

Industrija privatnog obezbeđenja 314

Rudarstvo i geološka istraživanja 320

Članovi Saveta 327

Zasluge 335

vrh

PREDGOVOR

Poštovani čitaoče,

Pred vama se nalazi izdanje Bele knjige za 2025. godinu, vodeće publikacije Saveta stranih investitora i platforme putem koje nastavljamo sa dijalogom između kreatora politika, institucija i čitavom poslovnom zajednicom. Najnovije izdanje Bele knjige odražava našu zajedničku posvećenost unapređenju konkurentnosti, jačanju otpornosti i snažnijem povezivanju zemlje sa Evropom, i u pogledu legislative i u pogledu lanaca snabdevanja.

Nakon rekordne 2024. u pogledu visine stranih direktnih investicija, ova godina nam je pokazala izazove poslovanja u veoma turbulentnom okruženju. Oštriji finansijski uslovi, tehnološke promene, geopolitičke tenzije, brzorastući regulatorni zahtevi predstavljaju izazov svima. Sve ovo reflektuje se i na Srbiju u kojoj je iznos stranih direktnih investicija značajno smanjen za prvih osam meseci ove godine.

Svi ovi, složićemo se, negativni trendovi dodatno zahtevaju hitnost uspostavljanja stabilne i predvidljive poslovne klime u Srbiji, sa njom povezanim stabilnim regulatornim okvirom, daljom modernizacijom i digitalizacijom ekonomije.

Ali, napredak u ovim oblastima mora da bude promišljen, održiv i merljiv, zasnovan na realnim dokazima.

Sa tim u vezi, ovogodišnji rezultati predstavljeni u Beloj Knjizi Saveta stranih investitora mapiraju oblasti u kojima je potrebna dodatna posvećenost svih ključnih donosioca odluka.

Ovogodišnje izdanje beleži 461 preporuku, a najznačajniji napredak ostvaren je u oblastima digitalizacije, telekomunikacija i energetike. Posebno ističemo rad na zakonima koji se tiču e-bolovanja, informacione bezbednosti, kao i usvajanje Strategije za razvoj veštačke inteligencije.

Međutim, u 74% oblasti nije zabeležen napredak, što jasno govori da je vreme za ubrzanje suštinskih reformi. Potrebna je efikasnija primena postojećih zakona, smanjenje parafiskalnih nameta, jačanje pravne sigurnosti i borba protiv sive ekonomije.

Srbija mora da poveća udeo domaćih privatnih investicija, posebno kroz uključivanje malih i srednjih preduzeća u globalne lance vrednosti. Samo simbioza stranih, državnih i lokalnih investicija može obezbediti dugoročan rast i stabilnost.

Kao predsednik Saveta, verujem da je harmonizacija sa regulativom Evropske unije ključna za smanjenje geopolitičkog rizika i jačanje poverenja investitora. FIC ostaje posvećen partner Vladi Republike Srbije u ovom procesu, sa jasnim fokusom na digitalnu transformaciju, zelenu tranziciju, ESG principe, kao i razvoj ljudskih resursa.

Pozivam vas da ovu publikaciju ne posmatrate samo kao izveštaj, već kao alat za promenu. Svaka preporuka u ovogodišnjoj Beloj knjizi je poziv na akciju i zato verujem da zajedno možemo oblikovati poslovno okruženje koje će biti primer u regionu.

S poštovanjem,

Dr Ronald Seeliger
Predsednik Saveta stranih investitora Srbije

PREDGOVOR EU

UVOD

Sa iskrenim uverenjem pišem ovaj predgovor za izdanje Bele knjige za 2025. godinu, ključnu publikaciju Saveta stranih investitora (FIC), jednog od najuticajnijih glasova međunarodne poslovne zajednice u Srbiji. Od 2003. godine, Bela knjiga predstavlja ne samo barometar poslovne klime u zemlji, već i platformu za konstruktivan dijalog između privatnog sektora i državnih organa. Svake godine ona ukazuje na ostvareni napredak i oblasti u kojima je potrebno dodatno zalaganje, nudeći iskren i praktičan plan za unapređenje poslovnog ambijenta u Srbiji. Ovogodišnje izdanje dolazi u trenutku obnovljene prilike — kada Evropska unija približava Zapadni Balkan svom srcu više nego ikada.

NOVI ZAMAH

Poruka Evropske unije Srbiji i Zapadnom Balkanu je jasna: vaša budućnost je u našoj Uniji, i ta budućnost počinje sada. Svaka zemlja koja je pristupila EU doživela je duboku ekonomsku transformaciju. Članstvo u EU nije samo politički cilj — ono je motor rasta. Tokom poslednje tri decenije, zemlje koje su prihvatile reforme i integraciju udvostručile su ili utrostručile svoje ekonomije, nezaposlenost je drastično opala, a životni standard porastao.

Isti put sada je pred Srbijom. Plan rasta je osmišljen upravo da pretvori ovaj potencijal rasta u stvarnost. On povezuje finansijsku podršku i postepeni pristup delovima Jedinstvenog tržišta EU sa konkretnim napretkom u reformama — od poslovnog ambijenta, preko zelene i digitalne tranzicije, do ljudskog kapitala i osnovnih vrednosti. Reforma je temelj prosperiteta: što su institucije jače, poslovno okruženje je predvidljivije, to su i investicije veće.

PLAN RASTA, JEDINSTVENO TRŽIŠTE I SEPA — STVARNE KORISTI ZA SRBIJU

U okviru Plana rasta, Srbija će direktno imati koristi od dublje ekonomske integracije sa EU. Pristup ključnim segmentima Jedinstvenog tržišta otvoriće mogućnosti za srpske kompanije da trguju i investiraju na tržištu od 500 miliona potrošača. Očekivani ulazak Srbije u Jedinstvenu zonu plaćanja u evrima (SEPA) omogućiće pojedincima i preduzećima da vrše plaćanja u evrima preko granica jednako lako i jeftino kao kod kuće — praktičan i simboličan korak ka ekonomskoj evropeizaciji Srbije.

Ovo nisu daleka obećanja, već stvarne, merljive prilike koje zavise od sprovođenja reformi ovde i sada. Svaki korak ka EU donosi nove investicije, bolju povezanost i veće poverenje preduzeća koja traže stabilnost i pravičnost.

Vizija EU za Zapadni Balkan ne zasniva se na pomoći — već na partnerstvu i zajedničkoj konkurentnosti. Srbija je već deo ove vizije usmerene ka inovacijama, održivosti i otpornosti lanaca snabdevanja.

- U oblasti inovacija, EU otvara svoju mrežu AI fabrika za region. Počinjemo sa uspostavljanjem dve antene fabrika, od kojih je jedna u Srbiji. Takođe uvodimo digitalnu infrastrukturu velikih brzina širom regiona. Omogućiće kompanijama iz svih šest zemalja Zapadnog Balkana da se povežu sa ovim fabrikama, omogućavajući lokalnim startapima i firmama da razvijaju i primenjuju tehnologije nove generacije koristeći evropsku računarsku infrastrukturu. Drugim rečima, naša tehnologija će vam biti na usluzi, a vi ćete biti u njenom centru.

- U oblasti čiste energije, EU zajedno sa partnerima iz Zapadnog Balkana ulaže u izgradnju nove, međusobno povezane energetske infrastrukture — podržavajući proizvodnju, skladištenje i prenos obnovljive energije. Uloga Srbije kao regionalnog centra za proizvodnju i trgovinu energijom biće ključna za našu zajedničku energetsku nezavisnost i konkurentnost. Pouzdanost i solidarnost su osnovni principi ovog partnerstva, posebno u kriznim vremenima. Imamo konkretne projekte u toku za Srbiju — Transbalkanski elektroenergetski koridor, koji povezuje mrežu Srbije sa susedima i EU, kao i gasni interkonektor Srbija–Bugarska. Spremni smo da dodatno investiramo u njih. Takođe smo pozvali Srbiju da se pridruži mehanizmu zajedničke nabavke gasa EU kako bismo ublažili energetske krize i ojačali energetsku bezbednost. Jer zajedno smo jači.

- U oblasti industrijskih lanaca vrednosti, industrije Srbije — od baterija i farmacije do napredne proizvodnje — povezane su sa evropskim proizvodnim mrežama. Cilj je jasan: uključiti Srbiju u industrijsku politiku EU i ojačati našu zajedničku otpornost.

Cilj ovih inicijativa zajedno je da udvostruče BDP regiona u narednoj deceniji, što je realna ambicija ako se reforme nastave i integracija produbi.

REFORME KAO TEMELJ RASTA

Održivi rast ne može postojati bez poverenja u institucije i predvidivosti politike. Zato reforme ostaju u središtu evropskog puta Srbije. Potencijal Srbije je neosporan. Njena kvalifikovana radna snaga, strateška lokacija i snažna preduzetnička baza pružaju čvrst temelj za rast. Ipak, da bi se ovaj potencijal u potpunosti oslobodio, predvidivost i vladavina prava moraju uvek biti osnova ekonomske politike.

Preduzećima — domaćim i stranim — potrebna je predvidivost, jasnoća u regulativi, pravičnost u konkurenciji i poverenje u institucije. Transparentna javna uprava, nezavisna nadzorna tela i dosledna primena zakona nisu samo demokratski principi, već i najbolja garancija sigurnosti investicija i istinski ekonomski resursi.

Bela knjiga i dalje igra neprocenjivu ulogu u ovom procesu. Ona pruža detaljne preporuke zasnovane na podacima koje se direktno prevode u bolje uslove za investicije i rast. Pohvaljujem FIC za očuvanje jasnoće visokih standarda i profesionalne preciznosti, kao čvrst most između stvarnih problema privrede i političkih rešenja koja mogu menjati stvari na bolje. Cenim ovo partnerstvo sa poslovnom zajednicom, koje pomaže da reforme budu zasnovane na stvarnim potrebama i sprovedene dosledno.

GLEDAJUĆI UNAPRED

Evropska unija je i dalje najveći investitor, trgovinski partner i podržavalac reformi Srbije — a prilike koje predstoje su najveće dosad. Sa Planom rasta, pristupom SEPA, učešćem na Jedinstvenom tržištu i integracijom u evropske zelene, digitalne i industrijske transformacije, Srbija je bliža nego ikada konkretnim koristima članstva.

Naša poruka je jednostavna: budućnost Srbije i Zapadnog Balkana je u našoj Uniji — a vreme za investiranje, reforme i rast je sada.

Na svakom koraku koji Srbija napravi ka našoj Uniji, pojaviće se nove prilike. A poslovna zajednica ima ključnu ulogu. Vaša perspektiva je od suštinskog značaja. Stoga, ova Bela knjiga za 2025. godinu treba da posluži i kao ogledalo i kao poziv na akciju — da se reforme prodube, stvore prilike za nove investicije i da se Srbija još više približi evropskoj budućnosti zajedničkog prosperiteta, inovacija i otpornosti.

S poštovanjem,

Andreas fon Bekerat

FIC INDEKS ZA 2025.

TABELA 1: RANGIRANJE PREMA NAPRETKU U PRIMENI PREPORUKA U 2025. GODINI

Rejting u 2025.		Prosečan skor u 2025.	Prosečan skor u 2024.	Promena u 2025.	Značajan napredak u 2025.	Određen napredak u 2025.	Bez napretka u 2025.	Vreme čekanja 2025.	Rejting u 2024.
Sektori									
1	Digitalizacija	2,50	2,29	0,21	2	2	0	2,0	2
2	Telekomunikacije	2,27	1,67	0,61	6	2	3	3,3	9
3	Energetski sektor	2,13	2,63	-0,49	6	5	4	3,4	1
4	Duvanska industrija	2,00	n/a	n/a	0	4	0	1,0	n/a
5	Tržište kapitala	2,00	2,00	0,00	1	3	1	6,8	5
6	Zaštita konkurencije	1,70	2,00	-0,30	1	5	4	7,6	6
7	Porezi: Elektronsko poslovanje	1,67	1,63	0,04	1	4	4	2,2	12
8	Zakon o centralnoj evidenciji stvarnih vlasnika	1,67	1,67	0,00	0	2	1	4,0	8
9	Radna snaga: Rad stranaca	1,67	1,67	0,00	1	0	2	4,0	10
10	Javne nabavke	1,67	2,00	-0,33	0	2	1	6,0	4
11	Borba protiv nedozvoljene trgovine i inspekcijski nadzor	1,63	1,29	0,34	0	5	3	3,4	22
12	Platne usluge	1,60	1,33	0,27	0	3	2	3,2	17
13	Carine	1,60	1,20	0,40	0	3	2	6,2	26
14	Porezi: Porez na imovinu	1,60	1,00	0,60	0	3	2	7,8	46
15	Farmaceutska industrija	1,55	1,70	-0,15	1	9	10	4,8	7
16	Nekretnine i izgradnja: Katastarski postupak	1,50	1,23	0,27	1	5	8	3,2	24
17	Industrija nafte, derivata nafte i gasa	1,50	1,14	0,36	1	2	5	3,3	27
18	Nekretnine i izgradnja: Građevinsko zemljište i izgradnja	1,45	1,33	0,12	1	3	7	2,3	18
19	Zaštita korisnika finansijskih usluga	1,43	2,00	-0,57	0	3	4	3,6	3
20	Zakon o javnom beležništvu	1,40	n/a	n/a	0	2	3	4,8	n/a
21	Sprečavanje pranja novca i finansiranja terorizma	1,40	1,40	0,00	0	2	3	8,6	16
22	Porezi: Porez na dodatu vrednost	1,36	1,08	0,28	2	0	9	6,7	31
23	Državna pomoć	1,33	1,50	-0,17	0	1	2	3,0	15
24	Nekretnine i izgradnja: Restitucija	1,33	1,33	0,00	0	1	2	8,0	20
25	Propisi o zaštiti životne sredine	1,30	1,55	-0,25	0	3	7	2,4	14
26	Transport	1,29	n/a	n/a	1	6	21	1,0	
27	Zaštita potrošača	1,25	1,67	-0,42	0	1	3	1,0	11
28	Hrana i poljoprivreda: Regenerativna poljoprivreda	1,25	n/a	n/a	0	1	3	1,0	n/a
29	Trgovina	1,25	1,60	-0,35	0	1	3	1,8	13
30	Arbitražni postupci	1,25	1,00	0,25	0	1	3	7,5	45
31	Zakon o zaštiti podataka o ličnosti	1,22	1,07	0,15	0	2	7	5,6	32
32	Porezi: Porez na dohodak građana	1,22	1,11	0,11	0	2	7	7,0	29
33	Hrana i poljoprivreda: Inspekcije za hranu i materijale u kontaktu sa hranom	1,20	1,00	0,20	0	1	4	5,8	41

Rejting u 2025.		Prosečan skor u 2025.	Prosečan skor u 2024.	Promena u 2025.	Značajan napredak u 2025.	Određen napredak u 2025.	Bez napretka u 2025.	Vreme čekanja 2025.	Rejting u 2024.
Sektori									
34	Porezi: Poreski postupak	1,17	1,00	0,17	0	2	10	7,2	44
35	Lizing	1,17	1,00	0,17	0	1	5	9,0	48
36	Devizno poslovanje	1,14	1,33	-0,19	0	1	6	7,1	19
37	Hrana i poljoprivreda: Zakon o bezbednosti hrane	1,14	1,00	0,14	0	1	6	7,3	43
38	Sudski postupci	1,14	1,00	0,14	0	1	6	8,0	47
39	Javno-privatno partnerstvo	1,08	1,08	0,00	0	1	11	6,7	30
40	Industrija privatnog obezbeđenja	1,07	1,22	-0,15	0	1	13	4,0	25
41	Zakon o zaštiti uzbunjivača	1,00	1,00	0,00	0	0	5	1,0	53
42	Faktoring	1,00	n/a	n/a	0	0	4	1,0	n/a
43	Hrana i poljoprivreda: Sinergija nauke i privrede za dobrobit kupaca i zdraviju ishranu	1,00	n/a	n/a	0	0	5	1,0	n/a
44	Rudarstvo i geološka istraživanja	1,00	1,00	0,00	0	0	14	1,6	33
45	Osiguranje	1,00	1,00	0,00	0	0	31	2,7	34
46	Turizam i ugostiteljstvo	1,00	1,00	0,00	0	0	12	2,8	35
47	Radna snaga: Bezbednost i zdravlje na radu	1,00	1,00	0,00	0	0	6	3,3	36
48	Radna snaga: Zakon o radu	1,00	1,00	0,00	0	0	11	4,4	39
49	Intelektualna svojina	1,00	1,00	0,00	0	0	7	4,9	37
50	Radna snaga: Iznajmljivanje radne snage	1,00	1,00	0,00	0	0	3	5,0	38
51	Zakon o privrednim društvima	1,00	1,00	0,00	0	0	8	6,0	42
52	Hrana i poljoprivreda: Kvalitet i deklarisanje prehrambenih proizvoda	1,00	1,00	0,00	0	0	4	6,3	40
53	Zakon o stečaju	1,00	1,25	-0,25	0	0	8	6,6	23
54	Nekretnine i izgradnja: Hipoteka i finansijski lizing nekretnina	1,00	1,00	0,00	0	0	5	7,0	50
55	Radna snaga: Ljudski kapital	1,00	1,00	0,00	0	0	7	7,6	51
56	Radna snaga: Upućivanje zaposlenih na privremeni rad u inostranstvo	1,00	1,00	0,00	0	0	3	8,3	49
57	Porezi: Porez na dobit pravnih lica	1,00	1,00	0,00	0	0	9	9,3	52
58	Porezi: Parafiskalni nameti	1,00	1,00	0,00	0	0	6	11,3	55
59	Radna snaga: Zakon o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju osoba sa invaliditetom	1,00	1,33	-0,33	0	0	3	13,7	21
PROSEK/UKUPNO		**1,32**	**1 30**	**0,02**	**25**	**97**	**348**	**5,0**	
Oblasti									
	Nekretnine i izgradnja	1,32	1,23	0,09	2	9	22	5,1	
	Hrana i poljoprivreda	1,12	1,00	0,12	0	3	22	4,3	
	Porezi	1,29	1,10	0,19	3	11	47	7,4	
	Radna snaga	1,09	1,09	0,00	1	0	35	6,6	

METODOLOGIJA RANGIRANJA

Od izdanja Bele Knjige za 2017. godinu uvrstili smo u sastavni deo našeg godišnjeg izveštaja rangiranje sektora prema napretku u primeni preporuka za unapređenje poslovanja i privredne regulative. Pretpostavke za to su već bile uvedene u izdanju Bele Knjige za 2011. godinu kada su prvi put bile napravljene tabele sa ocenama napretka ostvarenog u primeni preporuka. U 2018. godini smo napravili korak dalje i taj napredak smo kvantifikovali da bismo mogli da ga upoređujemo po sektorima i godinama. Kvantifikacija je veoma jednostavna i zasniva se na metodologiji Likertove skale. Obeležje „značajan napredak" donosi 3 poena, „određeni napredak" 2 poena, a „bez napretka" 1 poen. Ocena „određeni napredak" nalazi se tačno na sredini vrednosne skale između dva ekstrema: „značajan napredak" i „bez napretka".

Svaka metodologija rangiranja kvalitativnih obeležja ima određene prednosti i nedostatke. Prednost je što veći broj kvalitativnih podataka može da se svede na mali broj numeričkih pokazatelja ili skorova koji mogu da se međusobno upoređuju na očigledan način. Na taj način može odmah da se vidi da li je u nekoj godini načinjen napredak u odnosu na prethodnu godinu i koji su sektori najzaslužniji za to.

Na drugoj strani, problemi u rangiranju su višestruki. Svi članovi Saveta se ravnopravno tretiraju, tako da svaki sektor ima isti značaj u formiranju krajnjeg rezultata. Istina je da je Savet izdvojio određen broj sektora kao „Nosioce razvoja", ali ih ne izdvaja od drugih sektora u procesu rangiranja. Nadalje, nije isti broj problema u svakom sektoru, tako da nužno mora da postoji različit broj preporuka po sektorima. Kompozicija ovih preporuka može da se menja iz godine u godinu shodno dinamici promene regulative i ekonomske politike Vlade Srbije. U tom smislu ne postoji fiksiran broj preporuka, niti unapred definisan upitnik sa mogućim brojem preporukama čije ostvarivanje ocenjuju članovi Saveta, a Bela Knjiga ih publikuje.

Naravno, prosek prikriva neke informacije koje su važne, a pre svega varijabilitet napretka u preporukama. Mi ćemo da aproksimiramo ovaj varijabilitet preko broja preporuka bez napretka, koji može lako da se uporedi sa ukupnim brojem preporuka. To ćemo koristiti kao pomoćni kriterijum za ocenu napretka sektora. Uz sve to nije svejedno kada su preporuke prvi put predložene i koliko je vremena proteklo u međuvremenu pre nego što su usvojene. Što duže preporuke čekaju na usvajanje, to je njihov napredak manje vredan jer kasnije proizvodi pozitivan efekat. Ovaj kriterijum još uvek ne koristimo pri rangiranju, ali ga navodimo u tabeli kao jednu od dodatnih informacija.

Na svakom poglavlju u Beloj knjizi, pored naslova, naveli smo i rang sektora. Pored sektora, izdvojili smo 4 oblasti sa odgovarajućim sektorima. To su: nekretnine i izgradnja, hrana i poljoprivreda, radna snaga i porezi. Lako je uočiti sa Tabele 1 koji sektori obrazuju ove oblasti. Oblasti smo posebno izdvojili na dnu Tabele 1.

U ovom izveštaju za 2025. godinu predstavili smo 59 tema uz 461 preporuku. U prethodnoj godini je bilo 61 tema i 470 preporuka. Prosečan skor ispunjenja preporuka objavljenih 2024. godine je 1,30, a ove godine je 1,32. Prosečno vreme čekanja za ispunjenje preporuka je 5 godina.

SAVET STRANIH INVESTITORA – PREGLED

Savet stranih investitora je već preko dve decenije pouzdan partner poslovnoj i široj društvenoj zajednici, uključujući i državne organe, u stvaranju što povoljnijeg poslovnog i investicionog ambijenta u Srbiji. Savet je osnovan u julu 2002. godine, kada je 14 kompanija, uz podršku OECD-a, udružilo svoje kapacitete s ciljem unapređenja poslovnog ambijenta, etičkih normi i konkurentnosti privrede u Srbiji.

Već 23 godine Savet se predano zalaže za unapređenje poslovnog i investicionog okruženja koje će omogućiti razvoj potencijala srpske privrede, i u tome ostvaruje konkretne rezultate. S ponosom naglašavamo i da naše članice kroz poslovanje sa domaćim preduzećima kao ključnim dobavljačima omogućavaju srpskim preduzećima da postanu deo globalnih lanaca snabdevanja i da se integrišu u evropske i svetske privrede tokove. Kroz partnerstva sa članicama Saveta, domaća preduzeća, posebno mala i srednja, dolaze u dodir sa najnovijim tehnologijama, poslovnim modelima i korporativnim vrednostima, što direktno doprinosi njihovoj konkurentnosti.

U periodima ekonomskih neizvesnosti značaj naše organizacije dodatno dolazi do izražaja. Naše članice kao globalne poslovne zajednice nesebično dele svoja iskustva i predloge za prevazilaženje izazova. Zajedništvo, razmena iskustava i znanja, i izgradnja poverenja predstavljaju temelje koji nam omogućavaju da iz kriza izađemo stabilni – ili čak snažniji.

Dugoročnost planova je značajan aspekt rada Saveta, ali i poslovanja naših članica. Jasna posvećenost srpskoj privredi važan je preduslov za rezultate koje ostvarujemo i konstantan i znatan rast. Godinu dana nakon osnivanja naše članice su investirale ukupno 150 miliona evra i zaposlile 3.160 ljudi, dok danas Savet broji oko 120 članica, koje su ukupno uložile preko 48 milijardi evra u Srbiji i direktno zapošljavaju više od 116.000 građana Srbije. Bela knjiga, koja je pred Vama, jasno oslikava doslednost i trajnost naših aktivnosti kroz godine. Od 2003. godine naše članice marljivo i neumorno rade na analizi uslova poslovanja u velikom broju oblasti. U tom procesu se pozivaju na preporuke iz prethodne godine, procenjujući nivo njihove ispunjenosti, i istovremeno usmeravaju pogled ka budućnost kako bi se ekonomija Srbije uskladila sa savremenim trendovima. Posebnu pažnju pridajemo odnosima sa ključnim akterima u izgradnji i unapređenju poslovnog ambijenta u Srbiji i s ponosom ističemo da smo jedino poslovno udruženje koje ima institucionalni okvir za saradnju sa Vladom Republike Srbije kroz Radnu grupu za sprovođenje preporuka iz „Bele knjige". Evropska investiciona banka (EIB) i Evropska banka za obnovu i razvoj (EBRD) su stalni institucionalni članovi Saveta i našeg Upravnog odbora, a posvećeni smo i jačanju odnosa sa drugim međunarodnim i domaćim partnerima.

ZELENA I DIGITALNA TRANZICIJA

Savet stranih investitora posvećen je nalaženju najboljih rešenja za Srbiju u pogledu zelene i digitalne tranzicije koje su u punom zamahu širom sveta. Naše duboko uverenje je da su ubrzanje digitalne transformacije i posvećenost ekološkoj održivosti poslovanja neophodni uslovi za ostvarenje punog ekonomskog potencijala Srbije.

Ponosni smo na rezultate koje su donele naše inicijative u pogledu digitalne tranzicije. Članice Saveta bile su te koje su inicirale digitalizaciju menice, uvođenje video identifikacije i potpisa u Cloud-u, kao i brojna druga rešenja koja su u praksi već olakšala poslovanje i unapredila uslove za rad. Uz saradnju sa Narodnom bankom Srbije nastavićemo naš višegodišnji rad na razvoju digitalnih rešenja. Glavni cilj nam je „paperless work", ubrzanje digitalizacije društva i digitalne transformacije različitih segmenata poslovanja. To su procesi koji su već dugo u fokusu našeg rada, a koje je pandemija koronavirusa dodatno ubrzala. Savet je 2025. organizovao treću konferenciju o finansijskim uslugama, na kojoj su glavne teme bile otpornost srpske ekonomije i poslovna očekivanja imajući u vidu globalne investicione trendove, protekcionističke mere određenih tržišta i međunarodne sankcije. Ovakve događaje vidimo kao važne prilike za otvoreni dijalog i definisanje pravaca daljeg razvoja.

Zaštita životne sredine, društvena odgovornost i savesno korporativno upravljanje (ESG) teme su duboko ukorenjene u naš rad. U EU i drugim privredama iz kojih naše članice dolaze kompanije već imaju jasne obaveze u vezi sa ovim pitanjima. Njihova iskustva i stručnost stoga mogu biti od velike pomoći prilikom uspostavljanja ovih standarda u Srbiji i usklađivanju sa međunarodnim standardima u oblasti ESG-a. Aktivno se zalažemo za razvoj regenerativne poljoprivrede prepoznajući njen inovativni pristup kao ključan za očuvanje prirodnih resursa, borbu protiv klimatskih promena i obezbeđivanje održive proizvodnje hrane za buduće generacije. Ovu temu smo otvorili još 2023. godine organizovanjem prve konferencije u saradnji sa

EBRD, čime smo pokrenuli dijalog o njenom značaju za privredu Srbije. Regenerativna poljoprivreda je posebno važna za kompanije u lancima snabdevanja, koje se sve više suočavaju sa potrebom usklađivanja sa novim propisima, preporukama i dobrim praksama EU.

ODBORI KAO OKOSNICA NAŠEG RADA

Odbori su okosnica našeg rada. U njihovom radu učestvuju stručnjaci iz kompanija članica, zainteresovani za oblast kojom se odbor bavi. Odbori predstavljaju temelj delovanja Saveta jer se u njima razmenjuju znanja i stavovi, sprovode analize politika, propisa i njihovih nacrta, kao i formulišu predlozi za unapređenje zakonodavnog okvira, a time i poslovne i investicione klime. Odbori funkcionišu kao dinamičan mehanizam, koji se prilagođava okolnostima, potrebama članica i njihovim prioritetima.

Savet stranih investitora ima devet 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 i Odbor za turizam i ugostiteljstvo.

OSNOVNA NAČELA – GARANCIJA STABILNOSTI I USPEHA

Savet stranih investitora se od osnivanja 2002. godine kontinuirano razvijao, prilagođavao promenama i anticipirao buduće izazove. Osnovna načela su, međutim, ostala nepromenjena, uprkos izazovima vremena i time obezbedila stabilnost i kontinuitet našeg rada. Naši osnovni principi su: nezavisnost, stručnost, primena najboljih praksi, saradnja i posvećenost evropskim integracijama.

NEZAVISNOST

Savet stranih investitora je glas privrede i zastupnik opšteg interesa poslovne zajednice. Da bismo ispunjavali ovu misiju, nezavisnost i samoodrživost predstavljaju osnovne stubove naše organizacije. Naš dvostepeni model odlučivanja garantuje ravnopravnost članica. Prva odluka donosi se u okviru radnih odbora, uz ravnopravno učešće zainteresovanih članova, pri čemu se uvek teži postizanju konsenzusa, umesto prostog nadglasavanja. U drugom koraku, Upravni odbor Saveta razmatra predloge radnih odbora i donosi konačne odluke.

STRUČNOST

Glavno bogatstvo Saveta su ekspertiza i praktična znanja koje članice nesebično dele kako bi doprinele poboljšanju poslovne klime u Srbiji, a time i ostvarivanju punog ekonomskog potencijala i društvenog prosperiteta. Bela knjiga koja je pred vama rezultat je ogromnog uloženog truda, stručnosti, praktičnog iskustva i posvećenosti naših članica. Činjenica da je pišu same članice čini Belu knjigu jedinstvenom. Ona predstavlja ključni projekat Saveta i našu glavnu platformu za dijalog o unapređenju propisa i poslovnog ambijenta. Čast nam je što je Bela knjiga postala i značajan izvor informacija koje koristi Evropska komisija prilikom izrade godišnjeg Izveštaja o napretku Srbije u procesu pridruživanja Evropskoj uniji. Na osnovu višegodišnjeg iskustva razvili smo jedinstvenu i objektivnu metodologiju za merenje ostvarenih rezultata i napretka u ispunjavanju preporuka iz Bele knjige. To je Indeks Bele knjige, koji omogućava poređenje i rangiranje napretka po svim oblastima koje su u fokusu knjige, na osnovu stepena ispunjenosti preporuka iz prethodnih godina. Dodatni kriterijum je vreme proteklo od prvog objavljivanje preporuke do njenog usvajanja, čime se meri i tempo unapređenja poslovne klime - faktor koji može imati značajan uticaj na investicione odluke.

NAJBOLJE PRAKSE

Naše članice ne donose u Srbiju samo ulaganja i nova radna mesta, već i visoke etičke i poslovne standarde, načela poslovne etike, koncept održivosti i primenu savremenih tehnologija. Savet je i tokom 2025. godine predano radio na unapređenju procesa digitalizacije, kao i na promociji zaštite životne sredine, društvene odgovornosti i savesnog korporativnog upravljanja. S ponosom ističemo da su naše članice odgovorni poslodavci, koji vode računa o zaposlenima i lokalnoj zajednici kroz različite društveno odgovorne incijative. Kada je reč o posvećenosti zelenoj agendi i upravljanju otpadom, naše članice kao karbonski neutralne kompanije, sledeći politike svojih matičnih preduzeća, koja su većinski registrovana u državama članicama Evropske unije.

SARADNJA

Dijalog sa svim relevantnim akterima u privredi Srbije predstavlja okosnicu našeg rada na unapređenju poslovnog ambijenta. Savet je od samog osnivanja otvoren za zajedničke inicijative i projekte sa predstavnicima države,

Evropske unije, diplomatskih predstavništva, međunarodnih finansijskih institucija, razvojnih agencija, akademske zajednice i drugih poslovnih udruženja. S ponosom ističemo da imamo institucionalni okvir za saradnju Saveta sa Vladom Republike Srbije kroz Radnoj grupu za unapređenje i sprovođenje preporuka iz Bele knjige, čiji cilj je da putem dijaloga obezbedi efikasnija i uspešnija primena preporuka iz Bele knjige.

EVROPSKE INTEGRACIJE

Savet stranih investitora smatra da su intenziviranje pregovora o članstvu Republike Srbije u EU, kao i usklađivanje domaćih propisa sa evropskim standardima od suštinskog značaja. Iako Srbija kao kandidat za članstvo, još nije institucionalno integrisana u EU, njena privreda je duboko povezana sa privredom EU. Stoga verujemo da ne postoje dileme oko strateškog pravca - Srbija treba da nastavi putem evropskih integracija. Svesni smo da je proces evropskih integracija dugotrajan i zahtevan, te da periodi kriza i izazova mogu staviti na probu odlučnost zemlje da njime nastavi da ide. Ipak, duboko smo uvereni da je to jedini pravac koji Srbiji može doneti veći ekonomski i društveni prosperitet, kao i otvoriti nove razvojne mogućnosti. Savet može da pruži značajan doprinos evropskim integracijama Srbije i veoma je aktivan u zastupanju usklađivanja zakonodavstva Srbije sa propisima Evropske unije. Naime, oko 75% članica Saveta dolazi iz zemalja Evropske unije, dok i većina ostalih posluje na evropskom tržištu. Snažan evropski kontekst delovanja ogleda se i u partnerskoj saradnji sa Evropskom komisijom, Evropskom investicionom bankom (EIB) i Evropskom bankom za obnovu i razvoj (EBRD).

IZVRŠNA KANCELARIJA

Oslonac svih aktivnosti Saveta stranih investitora je Izvršna kancelarija. Zahvalni smo malom, ali izuzetno efikasnom timu koji iza kulisa pruža podršku našim inicijativama, projektima, javnim nastupima događajima, doprinoseći svakom našem uspehu. Izvršna kancelarija je zadužena je za sprovođenje odluka organa Saveta, unapređenje saradnje među članicama, kao i komunikaciju sa saradnicima i partnerima Saveta. Zahvaljujući stručnosti, posvećenosti i operativnoj efikasnosti tima, kancelarija predstavlja ključnu kariku u našem složenom, ali dokazano uspešnom mehanizmu delovanja.

Ključne karakteristike i vrednosti Saveta

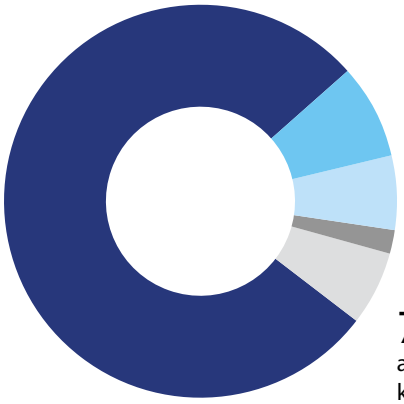
Nezavisnost	Regulatorna stručnost	Doslednost
Najbolje prakse	Promocija EU	Saradnja

Ključne brojke

23 godina postojanja

119 članica iz **23** sektora

Geografska pokrivenost



> €48 mlrd. investicija u Srbiji od strane članica Saveta

>116,000 direktno zaposlenih u Srbiji od strane članica Saveta

Bela knjiga 2025 u brojevima

MANIFEST ODRŽIVOG POSLOVANJA

Održivost je postala ključni element korporativne strategije i dugoročne konkurentnosti. ESG, koji se odnosi na faktore životne sredine, socijalnih pitanja i upravljanja, ostaje osnovni okvir za razumevanje načina na koji preduzeća stvaraju, održavaju ili umanjuju vrednost tokom vremena. Sve veći naglasak na ove dimenzije odražava dublje priznanje presudne uloge korporativnog sektora u unapređenju održivog razvoja i jačanju otpornosti društva.

Na lokalnom, evropskom i globalnom nivou, regulatorne inicijative menjaju tržišna očekivanja. Njihov zajednički cilj je smanjenje štetnih uticaja na životnu sredinu i ljude, uz istovremeno ubrzavanje prelaska na održivije ekonomske modele. Mnogi od ovih obaveznih propisa zasnovani su na dugogodišnjim najboljim praksama i dobrovoljnim standardima koje su kompanije primenjivale godinama. Oni koji su ih ranije usvojili sada imaju čvrstu osnovu, ali moraju nastaviti da se razvijaju, jer održivost danas podrazumeva stalno unapređenje, a ne oslanjanje na raniju usklađenost.

Širok spektar javnih politika, od održivih finansija i cirkularne ekonomije do odgovornog lanca snabdevanja i klimatskih akcija, postavlja sve strože zahteve, posebno za kompanije koje posluju na evropskom tržištu. Sve češće, tržišta kapitala i kredita povezuju pristup finansiranju sa dokazanim rezultatima u oblasti održivosti, uključujući metrike koje mere ključne negativne uticaje. Kako ovi okviri sazrevaju, očekuje se da će finansijski tokovi sve više biti usklađeni sa ishodima održivosti, čime se dodatno naglašava značaj transparentnosti, odgovornosti i stvaranja dugoročne vrednosti.

Istovremeno, Direktiva EU o izveštavanju o korporativnoj održivosti (CSRD) uvela je sveobuhvatan okvir koji unapređuje kvalitet, doslednost i uporedivost informacija o održivosti na evropskom tržištu. Ovaj pomak odražava širi trend ka većoj korporativnoj transparentnosti i odgovornosti, učvršćujući očekivanje da se razmatranja održivosti u potpunosti integrišu u poslovnu strategiju i korporativno upravljanje.

U Srbiji se praksa dobrovoljnog ESG izveštavanja postepeno širi, uz dopunu zakonskim obavezama za velika preduzeća definisanim Zakonom o računovodstvu. Ipak, izveštavanje o održivosti treba posmatrati ne samo kao regulatornu obavezu, već kao stratešku priliku - da se ojača poverenje zainteresovanih strana, unapredi donošenje odluka i podrži dugoročna transformacija poslovanja.

Brze promene u okruženju zahtevaju snažno i vizionarsko liderstvo. Kompanije moraju razvijati sposobnost da upravljaju složenim procesima, predviđaju promene i uravnoteže ekonomske performanse sa društvenim očekivanjima. Istinsko liderstvo u oblasti održivosti ogleda se u razumevanju da se otpornost ne gradi samo na finansijskoj snazi, već i na odgovornom odnosu prema životnoj sredini, društvenoj odgovornosti i etičkom upravljanju.

Održivost se često povezuje sa obavezama i rizicima, ali ona istovremeno otvara prostor za inovacije, efikasnost i dugoročni rast. Integrisanjem principa održivosti u samu srž poslovne strategije, kompanije mogu otvoriti nova tržišta, privući talente i investicije, te izgraditi trajne odnose sa zainteresovanim stranama.

OBAVEZUJEMO SE NA:

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

- podržavanju razvoja okvira javnih politika koje poboljšavaju i podstiču održive i odgovorne poslovne prakse,
- promovisati međusektorsku saradnju i dijalog radi zajedničkog rešavanja izazova i napretka ka kolektivnim rešenjima,
- pokazivati integritet i transparentnost u sopstvenom upravljanju i izveštavanju, u skladu sa najvišim međunarodnim standardima.

INVESTICIONA I POSLOVNA KLIMA

GLOBALNI PRIVREDNI RAZVOJ I PROJEKCIJE

Iako živimo u svetu dubokih neizvesnosti i ogromnih pomena u globalnoj trgovini uz stalne geopolitičke tenzije, što može imati veliki uticaj na rast i inflaciju, kapital se i dalje kreće preko granica u potrazi za profitom.

IMF (2025) predviđa usporavanje globalnog rasta u 2025. jer je u toku proces prilagođavanja širom sveta novim okolnostima koje karakterišu protekcionizam i fragmentacija uz dalji pad globalne stope inflacije. Istovremeno su intenzivirani šokovi na strani ponude radne snage kako zbog starenja stanovništva, tako i zbog nedostatka ljudskih resursa sa potrebnim veštinama. Rast svetske ekonomije će u naredne dve godine biti ispod dugoročnog godišnjeg proseka (koji je bio 3,8% u 2000-19). (Vidi tabelu 1).

Dinamika globalnog rasta nije zadovoljavajuća. Projekcije rasta svetske privrede u sledećih 5 godina kreću se oko 3%, a to je nivo koji je znatno niži od predpandemijskog nivoa od 3.7%.

Globalni rast karakterišu usporeni rast konkurentnosti i produktivnosti u periodu od Velike recesije 2008-9. Dva su ključna razloga ove pojave:

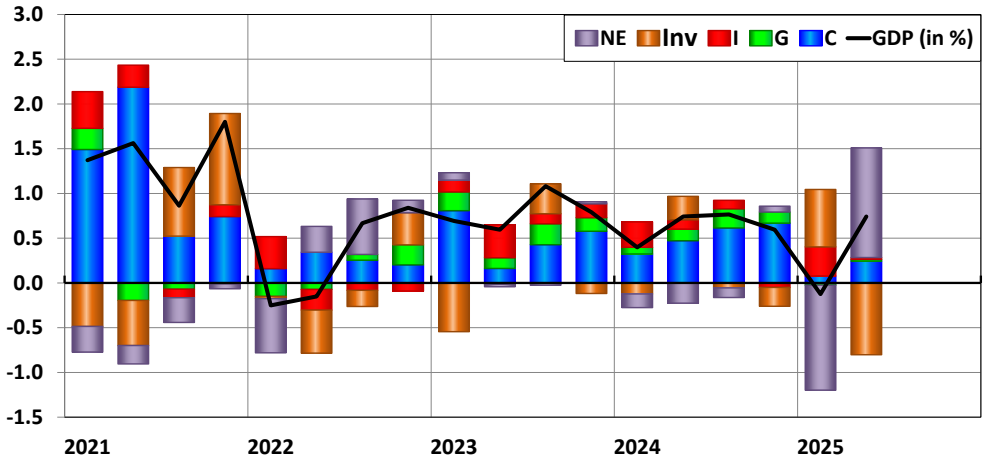
1. u najvećem broju zemalja je nedovoljna inovativnost, a to se može prevazići značajnim povećanjem ulaganja u R&D, kako bi se ostvario poželjni nivo inovativnosti i

2. u dužem periodu ispoljava se tendencija smanjivanja efikasnosti u alokacije raspoloživih resursa - rada i kapitala, u firmama i industrijama, što je dugi period vremena bio važan izvor rasta produktivnosti.

	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025*	2026*
Svet	**3.6**	**3.0**	**-2.7**	**6.6**	**3.8**	**3.5**	**3.3**	**3.2**	**3.1**
SAD	3.0	2.5	-1.4	6.9	2.2	2.9	2.8	2.0	2.1
Eurozona	**1.7**	**2.7**	**-5.3**	**4.3**	**3.6**	**1.0**	**0.9**	**1.2**	**1.4**
Nemačka	1.8	2.0	-3.4	2.0	3.6	-0.9	-0.5	0.2	0.9
Italija	0.9	0.2	-7.8	8.0	4.8	2.3	0.7	0.5	0.8
Francuska	1.5	2.1	-5.9	6.6	2.3	1.0	1.1	0.7	0.9
Evropske PUU1	**3.1**	**2.1**	**-2.0**	**6.7**	**0.8**	**3.3**	**3.5**	**1.8**	**2.2**
Rusija	2.3	1.3	-3.0	4.7	-2.1	3.6	4.3	0.6	1.0
Kina	6.6	6.1	2.3	8.1	3.0	5.2	5.0	4.8	4.2
Indija	6.5	3.9	-5.8	9.7	7.6	9.2	6.5	6.6	6.2
Srbija	**4.5**	**4.3**	**-0.9**	**7.7**	**2.5**	**2.5**	**3.9**	**2.4**	**3.6**

TABELA 1.
RAST GDP-A SA PROJEKCIJOM

Izvor: IMF, WEO 2025.



SLIKA 1.
DOPRINOS RASTU GDP USAD (PP)

Izvor: NBS, IoI, Avgust 2025.

Sjedinjene Države su nastavile da sprovode ambiciozne industrijske politike kroz Zakon o čipovima i nauci i Zakon o smanjenju inflacije (IRA). Do sredine 2025. godine uloženo je preko 200 milijardi dolara u proizvodnju poluprovodnika i infrastrukturu vezanu za AI, stvarajući nova radna mesta i privlačeći globalne kompanije da presele proizvodnju u SAD (Slika 1).

Tokom 2025. USA su uzdrmale globalne trgovinske tokove sveobuhvatnom promenom carina. One su pregovarale trgovinske sporazume sa nekim zemljama i obezbedile višestruka izuzeća. Većina zemalja se uzdržala od drastičnih reakcija nastojeći da održe trgovinski sistem manje više otvorenim. Kao rezultat toga, povećanje carina imalo je manji negativan efekat nego što se očekivalo, ali ukoliko bi se taj rat nastavio svetskoj privredi bi verovatno zapretila recesija.

Konačan zaključak vezan za efekte šoka izazvanog porastom carina u ovom trenutku bi bio preuranjen (u trenutuku pisanja ovog teksta održan je samit dva svetska lidera – Donalda Trampa i Si Ji Pinga sa prvim optimističkim izgledima u pogledu ublažavanja carinskih barijera).

Privrede EU i Eurozone ispoljavaju nizak rast produktivnosti i inovativnosti što dovodi do gubitka konkurentnosti. Nedavna energetska kriza pokazala je zašto Evropa treba da bude konkurentna, otporna i manje zavisna od drugih regiona. Izveštaj Mario Dragog (Report on the Future of European Competitiveness) i izveštaj Enrico Letta (Report on Empowering the Single Market) s razlogom naglašavaju urgentnost potrebe da se ekonomskim politikama podstiču konkurentnost i otpornost.

Nedavno objavljeni Kompas konkurentnosti za EU dobar je vodič za brzo usvajanje konkretnih predloga politika. Kao što je gore navedeno, konkurentnija ekonomija je takođe važna za ECB, jer može podržati monetarnu politiku u održavanju stabilnih cena, stabilizaciji ekonomije i na taj način povećanju životnog standarda svih građana evrozone.

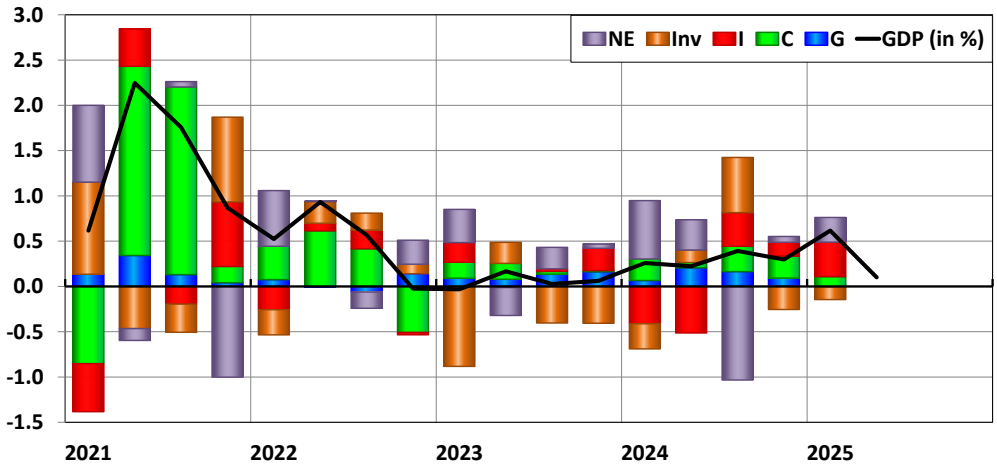
Evrozona jedva postiže pozitivne stope rasta, dok privrede u usponu u Evropi imaju bolje rezultate (slike 2 i 3).

Evropska unija doživljava krh oporavak u 2025. Prema prognozi Evropske komisije za proleće 2025. godine, očekuje se da će GDP EU porasti za 1,1% (0,9% u evrozoni), a postepeni oporavak predviđa se 2026. godine. OECD nudi slične izglede, sa rastom od 1,0% u 2025. i 1,2% u 2026. godini, podržan stabilizacijom privatne potrošnje i oporavkom izvoza.

Inflacija nastavlja svoj postepeni pad. Predviđa se da će inflacija u evrozoni pasti sa 2,4% u 2024. na 2,1% u 2025. godini, približavajući se cilju ECB-a.

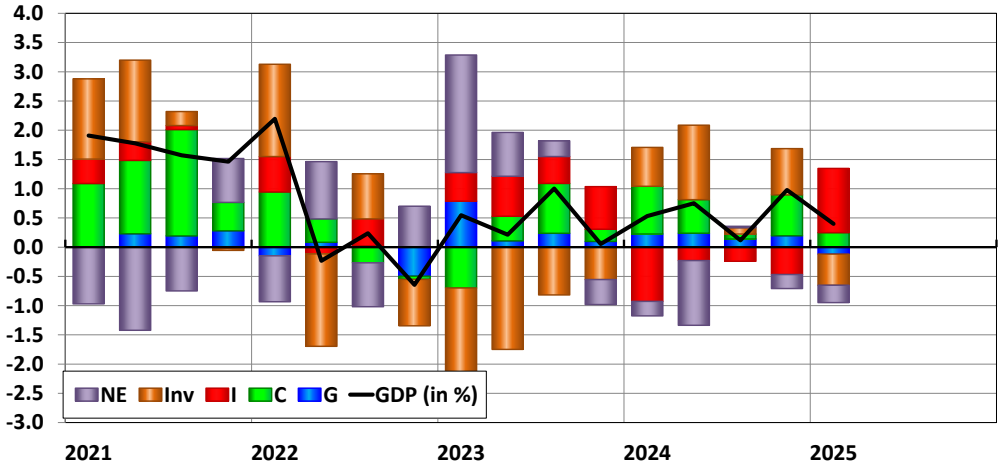
Strani radnici, koji predstavljaju skoro 9% radne snage EU, doprineli su polovini rasta evrozone u poslednje tri godine, sprečavajući oštrije padove u zemljama poput Nemačke i ubrzavajući oporavak u Španiji i Italiji.

Razvoj trgovinske politike i dalje je ključan. Novi trgovinski sporazum između SAD i EU, koji je uveo prosečne tarife od oko 15% na izvoz iz EU, blisko je usklađen sa osnovnim scenarijem ECB-a, ali i dalje predstavlja rizik za zamah rasta ako se protekcionizam pojača.



SLIKA 2.
DOPRINIS RASTU GDP U EURO ZONI (PP)

Izvor: NBS, IoI, Avgust 2025.



SLIKA 3.

DOPRINOS RASTU GDP CESEE REGIONU* (PP)

Izvor: NBS, IoI, Avgust 2025.

* CIJIE –Bugarska, Češka, Hrvatska, Mađarska, Poljska, Rumunija, Slovenija i Slocačka.

PRIVREDNA KRETANJA U SRBIJI

Privredna aktivnost u Srbiji u 2025. godini je usporena zbog spoljnih i domaćih izazova. Ekonomija je pod pritiskom globalnih trgovinskih tenzija, protesta, političke neizvesnosti i sankcija naftnoj kompaniji NIS. Predviđen je rast u 2025. godini na 2,4% zbog nižih FDI i slabijih javnih investicija i potrošnje (slika 4).

	2024	2025*	2026*
Poljska	2.9	3.2	3.1
Češka	1.2	2.3	2.0
Mađarska	0.5	0.6	2.1
Rumunija	0.8	1.0	1.4
Slovačka	2.1	0.9	1.7
Slovenija	1.7	1.1	2.3
Hrvatska	3.9	3.1	2.7
Bugarska	2.8	3.0	3.1
Albanija	4.0	3.4	3.6
BiH	3.0	2.4	2.7
Severna Makedonij	2.8	3.4	3.2
Crna Gora	3.2	3.2	3.2
Srbija	3.9	2.4	3.6

TABELA 2.

GDP GROWTH PROJECTION

Sorce: IMF, WEO, October 2025. * Projection

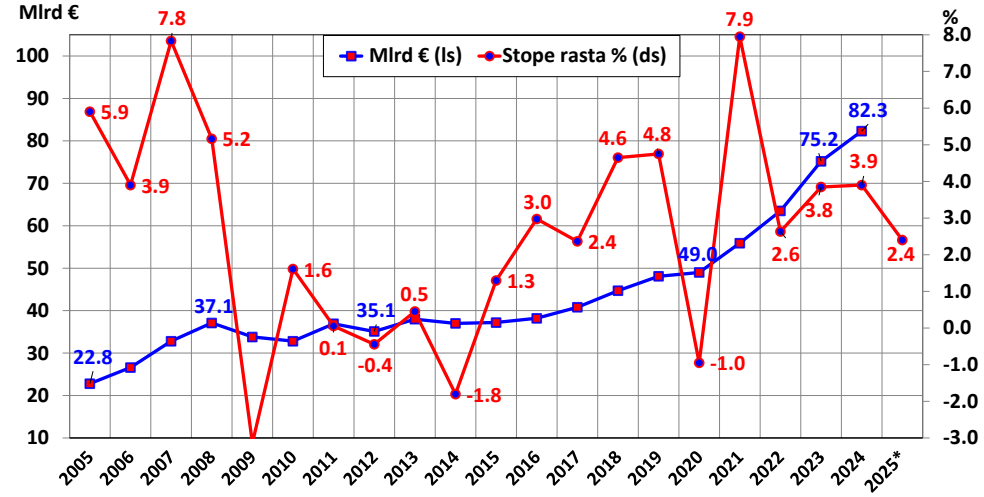
Očekuje se da će se rast oporaviti na 3% u 2026. godini, podstaknut kontinuiranim rastom raspoloživog dohotka domaćinstava, podržavajućim kreditnim uslovima, novim proizvodnim izvoznim kapacitetima i rešavanjem neizvesnosti snabdevanja energijom u vezi sa NIS-om.

Očekuje se da će inflacija nastaviti da se stabilno kreće oko centralne vrednosti cilja (3%).

U ovim projekcijama svi rizici su veoma složeni i orijentisani naniže. Dugotrajno rešavanje problema NIS-a i domaćih političkih tenzija moglo bi oslabiti privrednu aktivnost. Rizici su ublaženi značajnim fiskalnim i eksternim zaštitnim slojevima, uključujući visoke devizne rezerve i državne depozite, otporan bankarski sektor i umeren javni dug.

Loša poljoprivredna sezona i ove, kao i prošle godine, ponovo je pokrenula pritiske na cene hrane, ali ukupna inflacija je ublažena u septembru na 2.9% i oktobru na 2.7%. (slika 5).

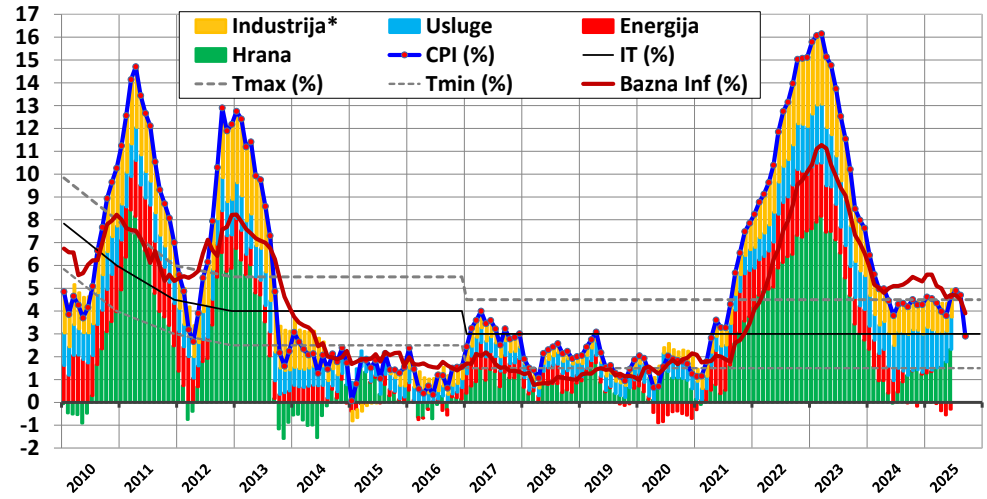
NBS je zadržala refernetnu kamatnu stopu na nivou od 5,75%, nastavljajući i sprovođenje oprezne monetarne politike, jer domaća inflacija u velikoj meri zavisi od događaja na globalnim tržištima, na kojima su ispoljeni: povećana volatilnost usled geopolitičkih tenzija i eskalacije sukoba na Bliskom istoku kao i rastući protekcionizam. Pored toga, NBS je ukazala da na rast cena određenih poljoprivrednih i prehrambenih proizvoda na svetskim tržištima utiču prošlogodišnja suša i rezultirajuće smanjenje zaliha poljoprivrednih proizvoda, kao i nepovoljni vremenski uslovi početkom ove sezone.



SLIKA 4.

NIVO I STOPE RASTA GDP-A U SRBIJI

Izvor: IMF, WEO i NBS, IoI, Avgust2025.

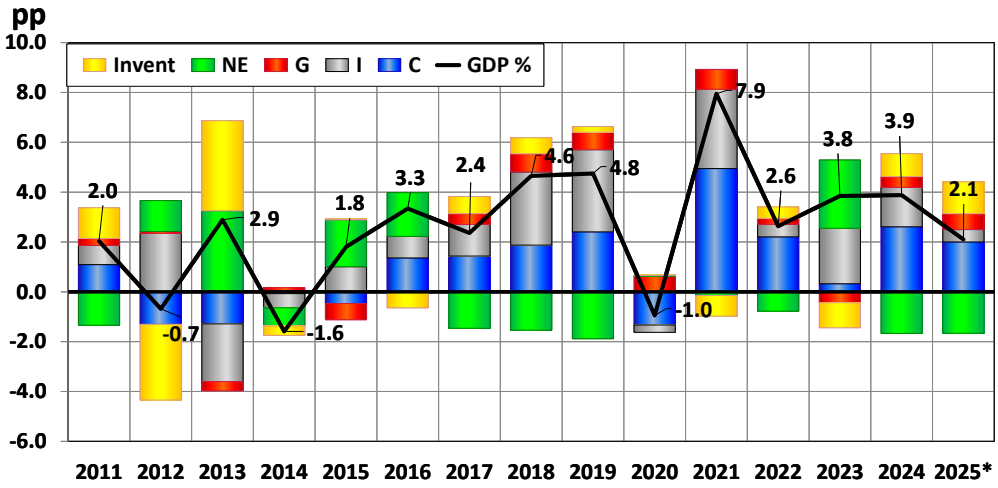


SLIKA 5.

MEĐUGODIŠNJI DOPRINOSI RASTU CPI – SRBIJA (U PP)

Izvor: NBS, IoI, Avgust 2025.

* Isključujući hranu i energiju.

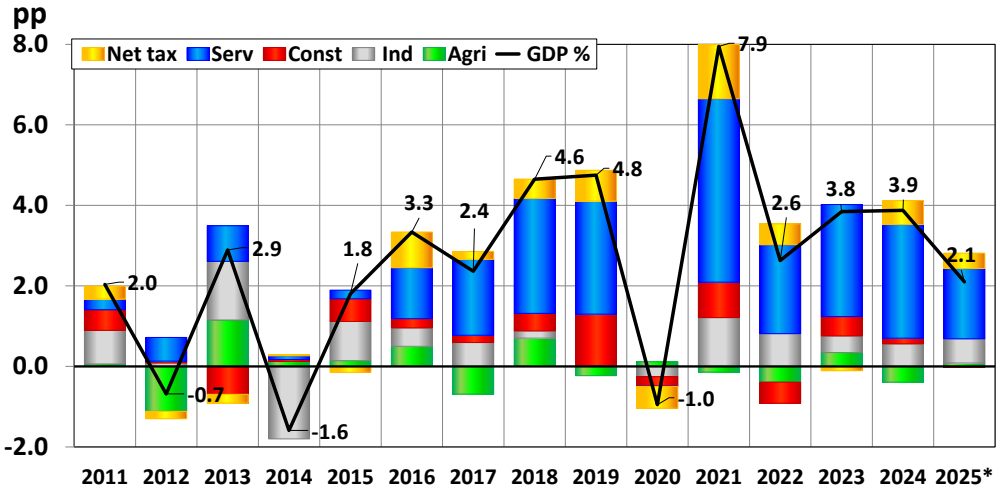


SLIKA 6.

MEĐUGODIŠNJI DOPRINOSI RASTU GDP U SRBIJI – RASHODI (PP)

Izvor: IMF, WEO i NBS, IoI, Avgust 2025;

* procena NBS



SLIKA 7.
DOPRINOS MEĐUGODIŠNJEM RASTU GDP U SRBIJI - PROIZVODNJA (PP)

Izvor: IMF, WEO i NBS, IoI, Avgust 2025.
* procena NBS

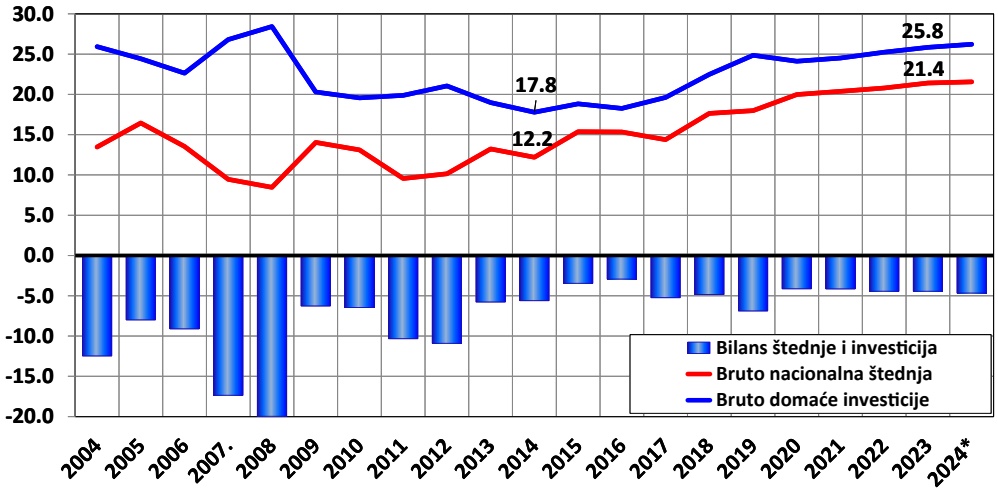
U uslovima globalne fragmentacije i recesionih tendencija u zemljama glavnim trgovinskim partnerima Srbije, ovogodišnji rast je na rashodnoj strani primarno vođen rastom domaće tražnje, posebno potrošnje domaćinstava i investicija u osnovne fondove. Rast rashodne strane GDP-a u 2024. godini bio je podstaknut domaćom tražnjom (slika 6), prvenstveno potrošnjom domaćinstava (plavi stubovi), koja je ima najveće učešće u GDP-u.

Nosioci rasta na proizvodnoj strani su bile usluge, posebno ICT i trgovina, kao i prerađivačka industrija (posebno automobilska). Naravno, preostaje da se vidi kakvi rezultati će se ostvariti u poslednjem kvartalu 2025.

Za naredne dve godine projektuje se rast BDP-a veći od 3%, čiji će nosioci biti usluge, posebno ICT i prerađivačka industrija (posebno automobilska).

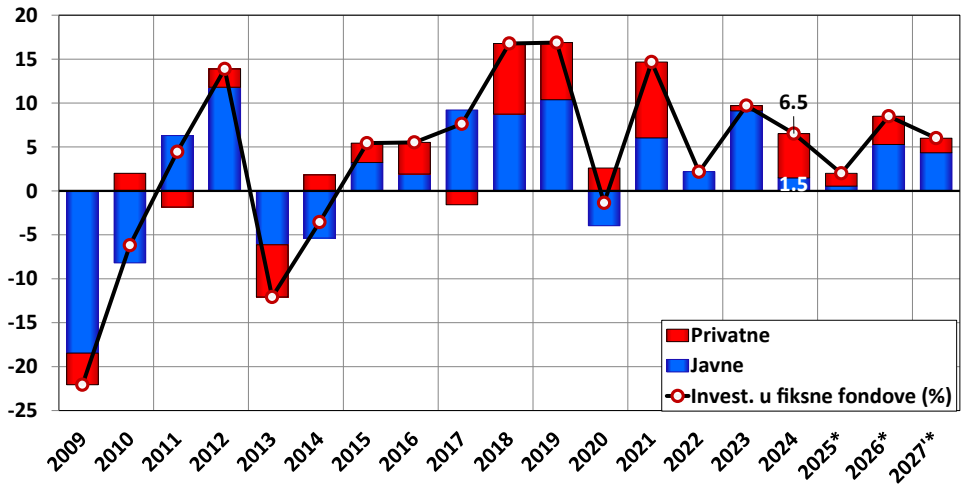
Poslednjih godina u Srbiji je došlo do značajnog rasta kako investicija (sa 16% u 2014. na 24% u 2024) tako i nacionalne štednje (sa 12% na oko 20%, respektivno) ali su one još uvek na nedovoljnom nivou (vidi sliku 8).

Doprinos fiksnih investicija u osnovne fondove je u 2025. u padu pre svega zbog pada priliva FDI, ali se očekuje njihov rast 2026. i 2027 (slika 10). Investicije će rasti i zbog povoljnijih uslova finansiranja sa smanjivanjem



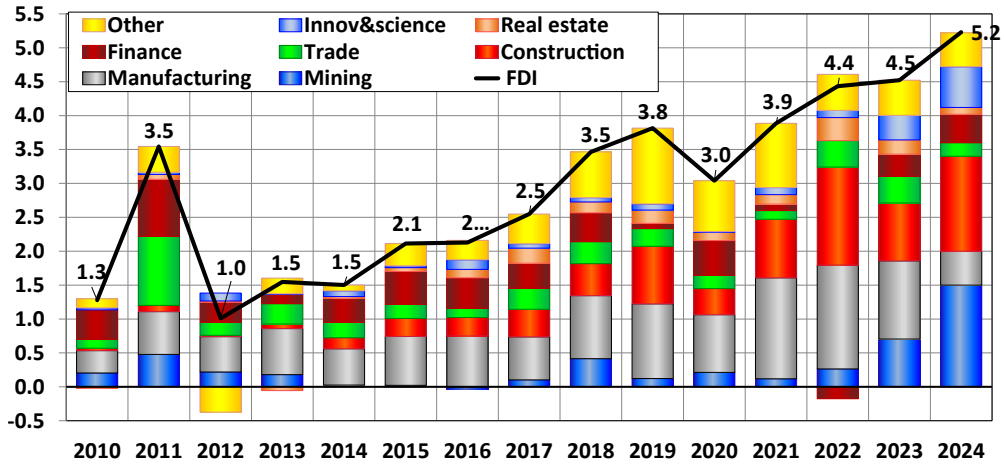
SLIKA 8.
ŠTEDNJA I INVESTICIJE (% GDP)

Izvor: NBS, IoI, Avgust 2025.



SLIKA 9.
BRUTO FIKSNE INVESTICIJE (U PP)

Izvor: NBS, IoI, Avgust 2025.
* procena.



SLIKA 10.
PRILIV FDI U SRBIJU (MLRD €)

Izvor: NBS

globalnih inflacionih pritisaka, ali i realizacijom projekata u oblasti saobraćajne, energetske i komunalne infrastrukture. Za uspešan razvoj u budućnosti veoma je važno da se, pored FDI, podstakne rast domaćih privatnih investicija koje bi mogle bitno unaprediti fleksibilnost srpske privrede ali i proširivati lance snabdevanja u okviru domaćih klastera.

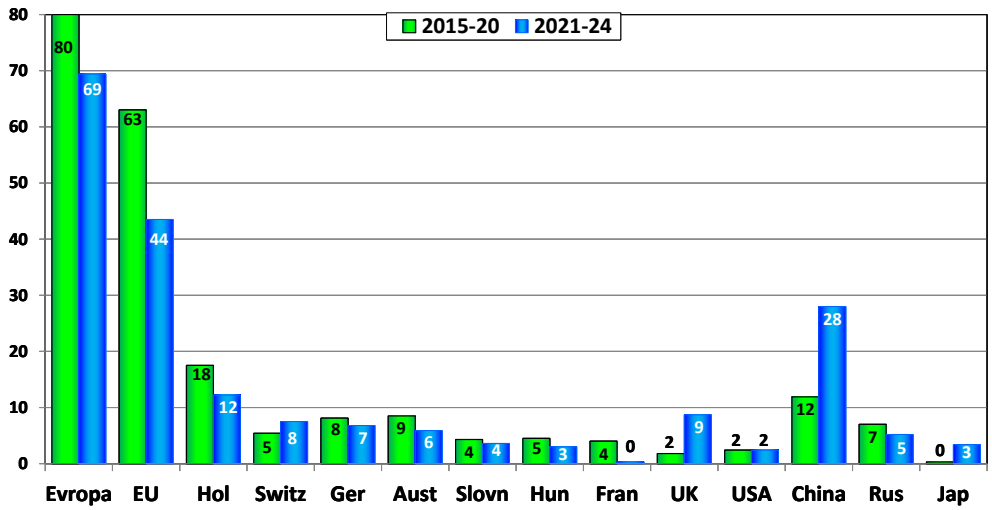
Priliv FDI tokom 2025. se prepolovio u odnosu na rekordnu 2024. Pretežno su bile u obliku vlasničkog kapitala i reinvestirane dobiti, uz zadržanu geografsku i projektnu strukturu (Fugure 10). I dalje najveći deo FDI potiče iz EU ali to učešće opada – sa 63% u periodu 2015-20. na 41% u periodu 2021-24. (slika 11).

Prema podacima RZS-a, ukupan broj formalno zaposlenih dostigao je novi rekordan nivo od 2.37 mil zaposlenih (slike 12 i 13).

Formalna zaposlenost u privatnom sektoru dostigla je nivo od 1.76 mil lica – rast oko 15.000 lica u odnosu na godinu dana ranije.

U privatnom sektoru nosioci registrovane zaposlenosti su stručne, naučne, inovacione i tehničke usluge, ICT usluge i građevinarstvo dok je smanjeno prisutno u administrativnim i pomoćnim uslugama.

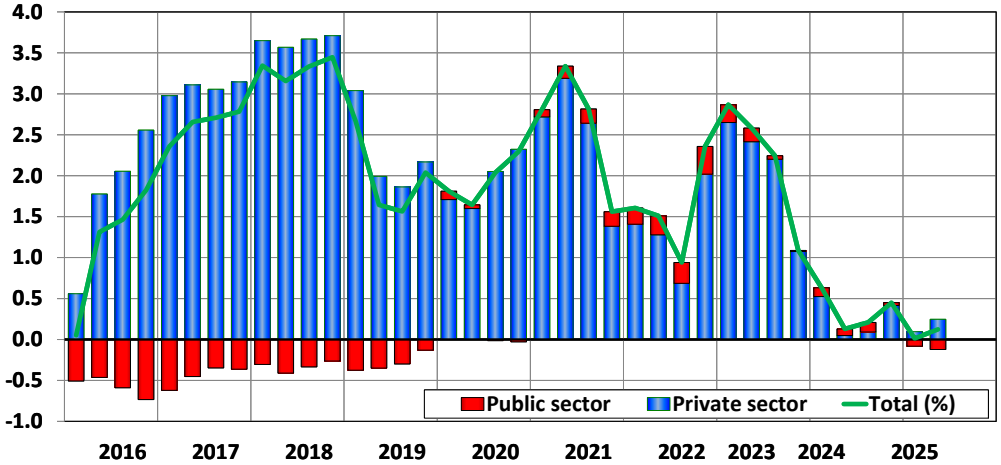
Značajan deo novog zapošljavanja ostvaruje se u firmama koje dolaze iz EU.



SLIKA 11.

PRILIV FDI U SRBIJU PO ZEMLJAMA (%)

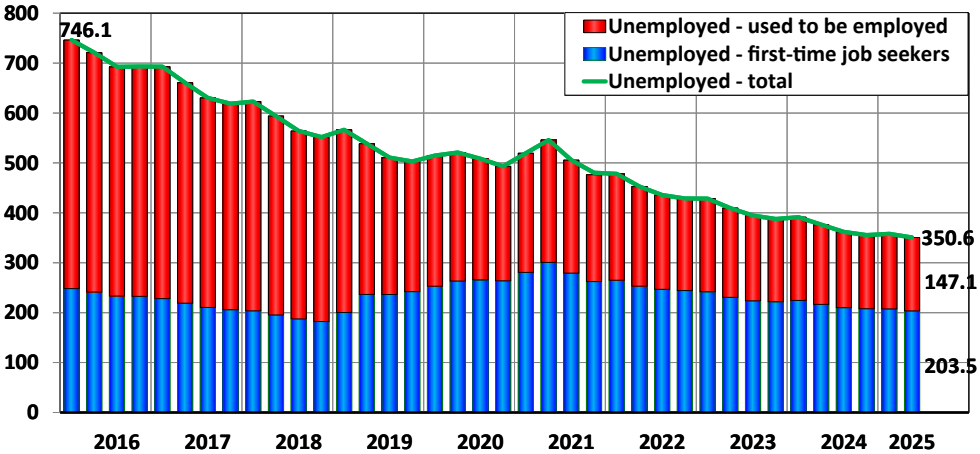
Izvor: NBS



SLIKA 12.

MEĐUGODIŠNJI RAST UKUPNE FORMALNE ZAPOSLENOSTI (PP)

Izvor: RZS i preračun NBS, Iol, Avgust 2025.



SLIKA 13.

KRETANJE REGISTROVANE NEZAPOSLENOSTI (U 000)

Izvor: NZS

Registrovana nezaposlenost je krajem IIQ25 spuštena na 350.600 nezaposlenih, što je za oko 35.000 nezaposlenih manje nego u istom periodu prethodne godine i kreće se nešto iznad 8%.

Za Srbiju je održavanje prudencijalne makroekonomske politike od suštinskog značaja kako bi održavala postignutu sposobnost da odgovori na šokove. Gornja granica od 3% GDP-a za fiskalne deficite – postizanje odgovarajuće ravnoteže između trenutnih potreba potrošnje i investicija – je osnovno sidro ekonomske politike (slika 14).

Kada su u pitanju rashodi države u narednom periodu, očekuje se da će učešće plata i penzija biti na stabilnom nivou i u granicama definisanim fiskalnim pravilima (10% i 11%, respektivno), a prioritet će imati infrastrukturni i kapitalni projekti privrede.

U 2025. i 2026. se očekuje dalji rast izvoza uprkos veoma kompleksnih okolnosti koje postoje u svetu. To je zasnovano na očekivanim efektima investicija iz prethodnih godina u izvozno orijentisane sektore, kao i postepenog oporavka eksterne tražnje. Istovremeno, očekujemo da se suficit u trgovini usluga unapređivati.

Iako Srbija nije član EU njeno tržište praktično pripada jedinstvenom evropskom tržištu.

Ono što se jasno vidi jeste da firme iz EU u Srbiji imaju: (1) stabilno poslovno okruženje i (2) mogućnost da investiraju.

KOJE SU NOVE RAZVOJNE PERSPEKTIVE ZNAČAJNE ZA SRBIJU

Živimo u veoma složenom svetu. Mnoge zemlje se prilagođavaju novim okolnostima. Koji su najvažniji elementi nove realnosti u novim okolnostima za Srbiju. Postoje tri.

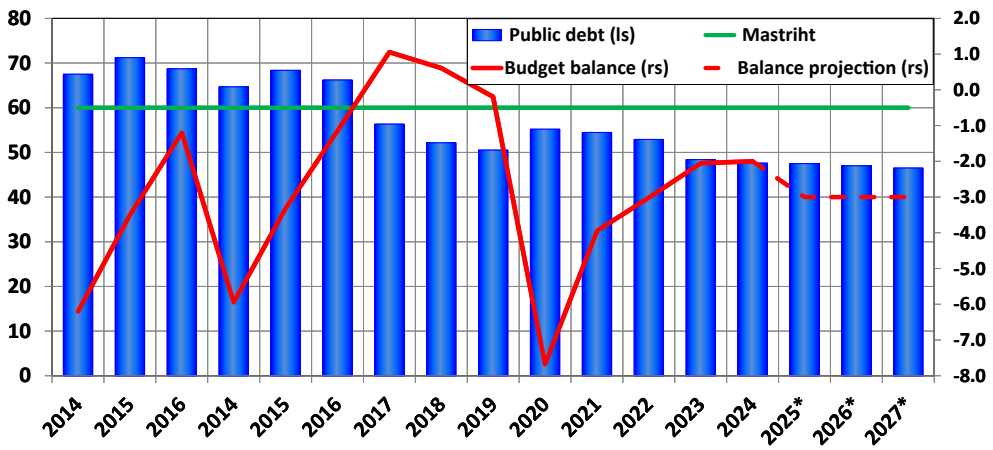
1. Značaj industrijskih politika za promociju rasta i stabilnosti

U sve većem broju zemalja industrijske politike se koriste u cliju davanja podrške strateški važnim sektorima i firmama u procesu prilagođavanja novim okolnostima u svetu. Očekivani ishod je povećanje produktivnosti i otpornosti privrede na šokove uz smanjivanje zavisnost od uvoza. Kako je iskustvo sa industrijskim politikama u prošlosti imalo različite, često i nepovoljne ishode, protagonisti industrijskih politika u današnjim okolnostima govore o tzv. "smart" industrijskim politikama. Efikasna industrijska politika zahteva pažljivo ciljanje i implementaciju, jake institucije, komplementarne strukturne reforme uz održavanje makroekonomske stabilnosti.

Zbog istorijski lošeg iskustva sa sprovođenjem industrijske politike (npr. Picking winners, crowding-out effects, etc.), od ključnog je značaja da se bude oprezan u ciljanju i sprovođenju ove politike. Održavanje makroekonomske stabilnosti zemlje ne sme biti dovedeno u pitanje.

2. Moderan razvoj novih komponenti infrastrukture

Savremeni razvoj, koji karekterišu digitalizacija i Gen AI,



SLIKA 14.
FISKALNI BILANS I JAVNI DUG OPŠTE DRŽAVE (% GDP)

Izvor: RZS & preračun NBS ,Iol, Avgust 2025.

značajno je proširio definiciiju savremene infrastrukture. Dobro je poznato da je infrastruktura ključni pokretač dugoročnog globalnog ekonomskog rasta. Ali u trenutnim okolnostima potrebna nam je fundamentalna promena načina razmišljanja u vezi sa modernom infrastrukturom.

McKinsey procenjuje da će do 2040. godine biti potrebno kumulativno ulaganje od 106.000 milijardi dolara kako bi se zadovoljila potreba za infrastrukturom, uključujući sedam vertikala kritične infrastrukture: transport i logistika (36.000 milijardi dolara), energija (23.000 milijardi dolara), digitalna (19.000 milijardi dolara), socijalna (16.000 milijardi dolara), infrastruktura za otpad i vodu (6.000 milijardi dolara), poljoprivreda (5.000 milijardi dolara) i odbrana (2.000 milijardi dolara).

Tradicionalna infrastruktura obuhvata fizičku imovinu, od osnovne, kao što su putevi, luke i mostovi, do elektroenergetskih mreža. Ta sredstva ostaju važna i zahtevaju značajna ulaganja. Ali moderna infrastruktura sada uključuje veštačku inteligenciju, obnovljive izvore energije i električna vozila.

3. Trka za energijom za AI i značaj data centara

Fascinantna brzina proširenja primene AI u velikoj meri je vezana za razvoj data centara koji troše ogromne količine energije. Gen AI je eksplodirao u poslednjih nekoliko godina. Istraživanje McKinsey-a pokazuje da se očekuje da će generative AI economy kreirati $4 trl vrednosti do 2030. Za rast AI potrebni su data centre kao fizički prostor za smeštaj i pokretanje neophodne tehnološke opreme kojima je potrebno puno energije. Trenutno globalno koristimo oko 70 gigavata za data centre ali za pet godina koristićemo oko 220 gigavata, a to znači da ćemo morati da gradimo nove i nove data centre.

Srbija se mora što pre prilagoditi ovim novim okolnostima u svetu. U tom procesu je veoma važno da se osloni na snažno podsticanje inovativnosti čemu od posebne koristi mogu biti:

1. Uključivanje u projekte AI fabrika i AI antena koje, primenjujući nove moderne tehnologije, koristeći infrastrukturu EU, podstiču razvoj startapova i kompanija,

2. Razvoj čiste energije u zadovoljavajućem obimu i kvalitetu koje zahteva ne samo intezivan privredni razvoj već i održavanje visokog nivoa razvoja i primene AI i

3. Otvarati prostor za uključivanje Srbije u globalne i regionalne industrijske lance vrednosti, pogotovu sa onim koji su povezani sa evropskim proizvodnim mrežana jer EU ima najveće učešće u spoljnotrgovinskoj razmeni Srbije.

STUBOVI RAZVOJA

U ovogodišnjem izdanju Bele knjige u Stubovima razvoja prezentovali smo rezultate sektora koji su ostvarili najveći napredak u prethodnoj godini. To su bili: digitalizacija, telekomunikacije i energetika.

DIGITALIZACIJA I ELEKTRONSKO POSLOVANJE

Sektor digitalizacije i elektronskog poslovanja, koji obuhvata elektronsku trgovinu, elektronsku identifikaciju, izdavanje elektronskih dokumenta, kao i elektronsko poslovanje upravnih organa, uključujući povezivanje javnih baza podataka, ostvario je najvišu ocenu poboljšanja poslovne klime u 2025.

Na globalnom nivou sektor je u prethodnom periodu prolazio kroz velike promene i bio nosilac ukupnog unapređenja. Došlo je do ogromne popularizacije Chat GPT-a uvodeći veštačku inteligenciju kao najvažniju temu u domenu digitalizacije. Ovi trendovi su se direktno odrazili i na dinamiku i prioritete IT sektora u Srbiji. Država je nastavila da razvija nove servise elektronske uprave.

Nakon usvajanja Zakona o elektronskim komunikacijama usklađenog sa regulativom EU, najavljena je javna rasprava o uslovima za organizovanje aukcije radio-frekvencija namenjenih 5G tehnologiji. Znatno više od milion korisnika mobilne telefonije u Srbiji već poseduje uređaje koji podržavaju 5G.

Značajno je povećan obim trgovine preko interneta. Sličan trend postojao je i u prethodnim godinama. Tome je posebno doprineo IPS sistem plaćanja koji je uvela NBS.

U okviru programa „ePapir" pojednostavljene su administrativne procedure. Veliki broj građana ima nalog na portalu eUprava, čemu je posebno doprineo veliki broj servisa koje podržava eUprava.

Od 2023. godine u privredi se primenjuje sistem „eFaktura" posredstvom SEF sistema Ministarstva finansija, koji je zamenio papirne fakture. Time je postignuto veliko administrativno rasterećenje, povećanje transparentnosti i sužavanje prostora za sivu ekonomiju. Očekuje se da će ovo unaprediti proces povraćaja PDV-a kao i da će doći do smanjenja troškova čuvanja faktura.

Uvedene su usluge izdavanja kvalifikovanog potpisa u „Cloud"-u. U cilju podizanja kvaliteta i dostupnosti digitalnih servisa, uvedeni su prvi AI-chat botovi koji građanima omogućavaju interaktivnu podršku u državnim procesima.

Na portalu eUprava implementiran je digitalni asistent baziran na veštačkoj inteligenciji, koji koristi svakodnevni jezik kako bi usmerio građane do željene usluge i učinio navigaciju portalom bržom i lakšom.

Elektronska forma je postala osnovni oblik računa za telekomunikacione usluge.

U digitalizaciji privrede i javnog sektora napravljen je značajan pomak. Savet stranih investitora je u ovoj oblasti dao četiri preporuke od kojih je kod dve ostvareno značajno unapređenje, a kod dve određeno unapređenje tako da ocena iznosi 2.50 (što je za 0.21 iznad ocene prethodne gopdine).

TELEKOMUNIKACIJE

Sektor telekomunikacija u 2025. ostvario je drugo najdinamičnije poboljšanje poslovne klime u 2025. Generalno gledano, prethodni period obeležio je niz aktivnosti vezanih za izradu podzakonskih akata od strane RATEL-a, usaglašenih sa novim Zakonom o elektronskim komunikacijama, a koje su usmerene na veća prava i zaštitu korisnika, kao i na podsticanje konkurencije i ravnopravan tretman učesnika na tržištu.

U ovom periodu ostvarene su brojne aktivnosti. U fokusu su bile aktivnosti na usaglašavanju tržišta sa regulatornim okvirom koji donosi novi Zakon o elektronskim komunikacijama, pokrenute su delom realizovane aktivnosti vezane za unapređenje regulative iz domena izgradnje telekomunikacione infrastrukture i zaštite životne sredine. Takođe su započete aktivnosti i u drugim poljima. U 2025. godini uspešno je sprovedena registracija prepaid korisnika.

Vlada Republike Srbije je u februaru 2025. godine donela Uredbu o smanjenju bezbednosnih rizika povezanih sa uvođenjem mobilnih mreža pete generacije čime je ispunjen pravno-bezbedonosni preduslov za uvođenje nove 5G tehnologije.

U saradnji sa resornim ministarstvima, prepoznata je potreba usklađivanja podzakonskih akata Republike Srbije vezano za nejonizujuća zračenja, sa regulativom Evropske unije, uzimajući istovremeno u obzir razvoj tehnologije u oblasti elektronskih komunikacija i sve veću upotrebu usluga elektronskih komunikacija, te su tako u februaru 2025. godine stupili na snagu novi podzakonski akti.

vrh

Zajednički sastanci operatora potpisnika EU – WB Deklaracijom o romingu, nastavljeni su i u 2025. godini. Na osnovu RATEL podataka o saobraćaju korisnika mobilnih operatora koji posluju na području Republike Srbije, kontinuirano se povećava saobraćaj kako korisnika u zemlji tako i saobraćaj tokom njihovog boravka u romingu što je direktna posledica snižavanja cena usluga rominga. Takođe je od značaja da sva tri mobilna operatora koja posluju na području Republike Srbije kontinuirano ulažu značajne napore u unapređenje ponude roming usluga svojim korisnicima, kako po pitanju kvaliteta i količine sadržaja tako i sa stanovišta cenovne isplativosti i pristupačnosti.

Komunikacija sa Ministarstvom informisanja i telekomunikacija, Ministarstvom za zaštitu životne sredine i RATEL-om odvija se transparentno, uz dvosmernu komunikaciju, što je rezultiralo u uspešno sprovedenim aktivnostima u različitim oblastima saradnje. Savet stranih investitora očekuje da će se i dalje nastaviti pozitivna praksa putem otvorenog dijaloga, te da se primenjuju rešenja koja mogu da daju najbolje rezultate.

Uspešno sprovedenom registracijom prepaid korisnika postignut je viši nivo bezbednosti i prevencije od zloupotreba sredstava elektronskih komunikacija anonimnim korišćenjem prepaid usluga, a po uzoru na pozitivnu praksu obavezne registracije ovih korisnika u Evropi i svetu.

U telekomunikacijama je napravljen značajan pomak u 2025. tako da se rangira na drugo mesto. Savet stranih investitora je u ovoj oblasti dao jedanaest preporuka od kojih je kod šest ostvareno značajno unapređenje, a kod dve određeno unapređenje dok kod tri nije zabeleženo poboljšanje. Ocena iznosi 2.27 (što je za 0.61 poboljšanje ocene u odnosu na prethodnu godinu).

ENERGETIKA

Sektor energetike, koji obuhvata proizvodnju i prenos električne energije, tržište za obnovljive izvore energije i energetsku efikasnost, bio je izložen brojnim izazovima prethodnih godina. Pre tri godine to se odnosilo na moguće rizike u delu snabdevanja električnom energijom ali je to uspešno prebrođeno. S globalnom energetskom krizom otvorili su se problemi u snabdevanju i ostalim energentima. U drugoj polovini 2025. otvoreno je pitanje snabdevanja naftom i rada rafinerije u Pančevu, snabdevanja naftnim derivatima, kao i gasom.

Ranije uvedena liberalizacija tržišta električne energije mogla je dovesti do značajnijeg povećanja troškova za domaćinstva i privredu zbog čega je Vlada već ranije uvela kontrolu cena. Izvršena je i promena upravljačke strukture u EPS-u, promenjena je poslovna politika i otklonjeni su glavni uzroci njegovog lošeg poslovanja. Snabdevanje električnom energijom je poboljšano i stabilizovano. Započeta je transformacija EPS-a iz javnog preduzeća u akcionarsko društvo. Postavljen je novi nadzorni odbor, čime su preduzeti bitni koraci ka profesionalizaciji upravljanja EPS-om.

Srbija je u 2023. dopunila regulatorni okvir u skladu sa Trećim energetskim paketom EU i de iure liberalizovala tržište električne energije. U tom pogledu je nastavljena politiku pune primene relevantnih propisa EU.

Ugalj ostaje dominantan izvor za proizvodnju električne energije – više od 70% godišnje proizvodnje potiče iz elektrana na ugalj. Rudnici uglja su u relativno lošem stanju. Prelaz na „zelenu“ ekonomiju je za sada odložen.

Kod obnovljivih izvora energije ključan je sistem podsticajnih mera za proizvodnju električne energije iz ovih izvora. Podsticajne mere su predviđene u vidu sistema tržišne premije i fid-in tarifa. Oba sistema će se sprovoditi putem aukcije i odnose se na cenu električne energije, preuzimanje balansne odgovornosti i pravo na prioritetan pristup mreži. Napuštanjem sistema podsticanja po redosledu i uvođenjem aukcija, otvara se mogućnost za novi ciklus investicija i postizanje konkurentne cene otkupa električne energije.

U oblasti energetske efikasnosti počela je sa radom Uprava za finansiranje i podsticanje energetske efikasnosti. Na tržištu energetske efikasnosti u značajnom broju lokalnih samouprava započeta je realizacija projekata o ugovaranju energetskog učinka (EnPC) za javno osvetljenje. Takođe je počelo da funkcioniše i ugovaranje snabdevanja energijom (ESC), pre svega u javnom sektoru u kome su škole i bolnice prioriteti.

Savet stranih investitora je u ovoj oblasti dao 15 preporuka za unapređenje poslovne klime. Kod šast je zabeležen značajan napredak, a kod pet određeni napredak. Otuda je energetika, zajedno sa Digitalizacijom i Telekomunikacijama, u vrhu liste sektora u kojima je ostvaren najveći napredak. Savet stranih investitora je visoko ocenio napredak u energetici u 2025. godini sa indeksom 2.13, što

vrh

je ispod nivoa nivoa iz 2024, koji je tada iznosio 2.63, što rezultiralo u padu ocene za -0.49.

Savet stranih investitora svojim preporukama upravo nastoji da podstakne napore za poboljšanje poslovne klime i podsticanje rasta u budućnosti obezbeđujući održiv rast uz maksimalno uvažavanje ekoloških standarda na putanji ka EU.

vrh

INFRASTRUKTURA

ENERGETSKI SEKTOR 2,13

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		√	
Nastaviti rad na stvaranju potrebnih uslova za uvođenje instrumenata naknada za korišćenje uglja (eng. Carbon pricing).	2020		√	
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 smanjnje "specifične potrošnje" energije tj. potrošnje po jednici proizvoda.	2021			√
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.	2024	√		
Uskladiti regulativu vezano za obračun PDV-a na računima za prozjumere.	2022	√		
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.	2021	√		
Prilagoditi regulativu i metodologiju za određivanje maksimalne cene na aukcijama tako da vise odražava uticaj tržišne cene električne energije.	2022	√		
Potrebno je bez odlaganja usvojiti konačni predlog Zakona o izmenama i dopunama Zakona o energetici. Međutim, neophodno je obratiti pažnju:	2024	√		
• da se izmenama i dopunama Zakona o energetici ne uvode dodatni uslovi za pribavljanje energetske dozovole. Nepredvidivi i nedovoljno jasni uslovi uvedeni koji bi bili uvedeni izmenama (pre svega predlog da se vrši ocena uslađenosti sa dugoročnom strategijom) mogu predstavljati ozbiljan problem za pravnu sigurnost i predvidivost razvoja projekata;	2024			√
• neophodno je izbeći rešenja kojim se uspostavljaju nejednaki uslovi poslovanja za iste poslove sa različitim učesnicima na tržištu, kao što je prioritet strateškog partnera prilikom definisanja uslova za priključenje u odnosu na prethodne uredno predate zahteve;	2024	√		
• iako je opravdano da se prenosni sistem rastereti blokiranih kapaciteta koji se neće realizovati, predlog da se retroaktivno uvode obaveze za postupke priključenja se ne bi mogao smatrati fer rešenjem. Ističemo potrebnu uvažavanja razlika između projekata – u pogledu onih koji su u sistemu podsticaja i onih koji su u zreloj fazi, u odnosu na one koji nisu ni započeli razvoj;	2024		√	

Preporuke:	Prvobitno date u BK:	Značajan napredak	Određeni napredak	Bez napretka
• do usvajanja izmena i dopuna Zakona o energetici neophodno je objaviti prateće izmene podzakonskih akata i drugih zakona koje je potrebno uskladiti, kako bi privreda imala puno razumevanje na koji način će se institut „aktivnog kupca" primenjivati i kako će on uticati na planirane investicije u razvoj sopstvenih kapaciteta za proizvodnju energije iz obnovljivih izvora.	2024			√
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		√	
Unapređivanje institucionalne spremnosti lokalnih samouprava da organizuju upravljanje energijom na svojoj teritoriji i da obavljaju zadatke definisane Zakonom o efikasnom korišćenju energije.	2024		√	

STANJE

Električna energija

Pravni okvir za električnu energiju u Srbiji dat je u Zakonu o energetici iz 2014. godine, sa izmenama i dopunama koje su usvojene 2021. godine i 2023. godine. Poslednje sveobuhvatne izmene i dopune Zakona o energetici usvojene su 2024. godine, kojim se, u skladu sa obavezama iz Ugovora o osnivanju Energetske zajednice i odluke Ministarskog saveta 2022/03/MC-EnC, regulatorni okvir u oblasti energetike usaglašava sa regulativom Evropske unije uz istovremeno postizanje veće energetske sigurnosti i podsticanje dalje tranzicije na obnovljive izvore energije.

Uveden je koncept aktivnog kupca, koji u okviru svog objekta proizvodi električnu energiju i zatim tu električnu energiju koristi ili skladišti, ili je prodaje na tržištu ili učestvuje u uslugama fleksibilnosti ili merama energetske efikasnosti. Moguće je udruživanje više aktivnih kupaca kako bi se povećala efikasnost, odnosno objedinjavanja više udaljenih mesta potrošnje i proizvodnje kroz model agregacije u jedinstveni sistem. Regulisana je energetska delatnost skladištenja električne energije (za koju će biti potrebna energetska licenca) što omogućava odlaganje konačne upotrebe električne energije do određenog trenutka nakon proizvodnje, ili pretvaranje električne energije u oblik energije koji se može skladištiti, te dalje skladištenje takve energije i naknadno pretvaranje u električnu energiju ili njena upotreba u obliku drugog energenta. Energetska dozvola, kako je sada eksplicitno uređeno, nije potrebna za izgradnju energetskih objekata za skladištenje električne energije. Operatori sistema električne energije ne mogu da poseduju, razvijaju ili upravljaju objektima za skladištenje električne energije. Izuzetno, operatori sistema mogu da poseduju, razvijaju ili upravljaju objektima za skladištenje energije, ako su objekti za skladištenje električne energije sastavni delovi mreže o čemu saglasnost daje Agencija i uz ispunjenje Zakonom određenih uslova.

Stvoreni uslovi i za pružanje pomoćnih usluga koje su potrebne za rad prenosnog ili distributivnog sistema, a koje obuhvataju pomoćne usluge za potrebe balansiranja i nefrekventne pomoćne usluge. Koncept redispečinga, kao mere koju aktiviraju operatori prenosnog ili distributivnog sistema promenom proizvodnog obrasca, obrasca potrošnje ili oboje, kako bi se promenili fizički tokovi u elektroenergetskom sistemu i smanjilo fizičko zagušenje ili se na neki drugi način garantovala sigurnost sistema, je sada regulisan i usaglašen sa EUR regulativom. Konačno, omogućeno je dalje razvijanje mirnodopske primene nuklearnih tehnologija u Srbiji, koji će se realizovati u tri faze. Srbija je dobila prvu preliminarnu tehničku studiju o primeni nuklearne energije koja je analizirala različite dostupne tehnologije na tržištu kao i njihovu tehničku i komercijalnu zrelost (obuhvatajući i tradicionalne nuklearke i mali modularni reaktori).

Izmenjen zakon predviđa i donošenje program razvoja i upotrebe vodonika, a značajne izmene odnose se i na

nominovanog operatora tržišta električne energije (NEMO) odnosno SEEPEX a.d. Beograd („SEEPEX") koji će ubrzati sprovođenje spajanja organizovanih tržišta u Republici Srbiji sa susednim organizovanim tržištima električne energije (i sa jedinstvenim evropskim organizovanim tržištima električne energije).

Glavni organi odgovorni za ovaj sektor su: (i) Vlada Republike Srbije; (ii) Ministarstvo rudarstva i energetike („MRE"); (iii) Agencija za energetiku; i (iv) Republička komisija za energetske mreže. Tu su i druga tela kao što su Uprava za finansiranje i podsticanje energetske efikasnosti.

Preduzeća u vlasništvu države – Elektromreža Srbije (EMS), Elektroprivreda Srbije (EPS) i EPS Distribucija, ostaju dominantni igrači u sektoru zajedno sa tržištem električne energije SEEPEX a.d. Beograd. 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. Takođe, sprovedena je transformacija EPS-a iz javnog preduzeća u akcionarsko društvo, i postavljen je novi nadzorni odbor, čime su preduzeti bitni koraci ka profesionalizaciji upravljanja ovim društvom.

Tržište električne energije je u potpunosti liberalizovano. 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. Izmenjen Zakon o energetici uvodi po prvi put dinamične tarife koje se odnose na cene električne energije kao posledicu usaglašavanja sa Evropskom direktivom (EU) 2019/944.

Uprkos liberalizaciji, EPS ostaje najdominantniji snabdevač sa oko 97% učešća na otvorenom tržištu.

Dan-unapred i unutardnevnim tržištem upravlja akcionarsko društvo South East European Power Exchange (SEEPEX).

Izmene i dopune Zakona o energetici ne donosi suštinske novine kada je u pitanju priključenje na prenosni sistem, jer su praktično primenjena rešenja iz Uredbe o uslovima isporuke i snabdevanja električnom energijom. To se pre svega odnosi na mogućnost priključenja na mrežu koje je uslovljeno izgradnjom nedostajuće infrastrukture, gde bi operator prenosnog sistema bio investitor u čije ime i za čiji račun bi podnosilac zahteva za priključenje razvijao nedostajuću infrastrukturu o svom trošku.

Izmenama se predviđa da studija priključenja nije potrebna za elektrane instalisane snage manje od 50 kW. Dodatno, propisana je obaveza da se za elektrane instalisane snage preko 400 kW dostavi bankarska garancija u roku od 30 dana od dostavljanja studije o priključenju. Elektromreža Srbije AD objavila je javnu konsultaciju povodom nacrta novih Pravila o radu tržišta električne energije za koje se očekuje da bude usvojena u narednom periodu.

S obzirom da je izmenjen Zakon o energetici doneo izmene u pogledu izdavanja energetske dozvole, ocena pune implementacija izmena biće moguća nakon donošenja podzakonskih akata odnosno Pravilnika o energetskoj dozvoli. Pitanje pravne sigurnosti u pogledu pravne regulative i izdavanja energetske dozvole je značajno jer se energetska dozvola izdaje u kasnijoj fazi razvoja projekta kada su već uložene značajne investicije.

Obnovljivi izvori energije

Određeni broj odredaba iz poslednjih izmena Zakona o energetici od značaja je za dalji razvoj projekata obnovljivih izvora energije u Republici Srbiji.

Što se tiče projekata u kojima je započet postupak priključenja u skladu sa prethodnim regulatornim okvirom, tj. pre Izmena Zakona o energetici, odnosno odobrenja za priključenje izdata pre dana stupanja na snagu izmena Zakona o energetici, mogu se produžiti jednom za dve godine, ali omogućeno je i dodatno produženje do izdavanja akta o trajnom priključenju ako se u roku važenja odobrenja za priključenje pribavi odobrenje za privremeno priključenje objekta za koji je odobren probni rad.

Projekti za koje je podnet zahtev za izradu studije priključenja pre 30. aprila 2021. godine, ali do datuma stupanja na snagu Izmena nisu pribavili odobrenje za priključenje, dužni su da ga pribave u roku od tri godine od stupanja Izmena na snagu. Nakon toga, odobrenje važi tri godine i može se jednom produžiti na maksimalno dve godine, pod uslovom da nosilac odobrenja pre isteka dobije potvrdu o završetku temelja objekta koji treba da bude priključen. Projekti koji su na prvoj aukciji stekli pravo na tržišnu premiju nisu podložni ovim ograničenjima perioda važenja.

Danom stupanja na snagu izmena zakona, prestaje da važi odredba člana 46. Zakona o korišćenju obnovljivih izora energije. Ovo u praksi znači da se više ne primenjuje uslov

da proizvođači električne energije iz obnovljivih izvora moraju imati licencu za snabdevanje električnom energijom u kontekstu zaključenja ugovora o otkupu električne energije iz obnovljivih izvora energije sa krajnjim kupcem na tržišnom principu. Zbog toga se, u slučaju zaključenja ugovora o otkupu električne energije iz obnovljivih izvora, uvodi treća strana odnosno snabdevač kao posrednik između proizvođača električne energije i krajnjeg kupca. Zakon nije dalje precizirao ulogu snabdevača, osim da isporuči količinu električne energije krajnjem kupcu koja nedostaje.

Napuštanjem sistema podsticanja po redosledu i uvođenjem aukcija, otvorena je mogućnost za novi ciklus investicija i postizanje konkurentne cene otkupa električne energije. Postupak aukcija je digitalizovan, što obezbeđuje brzo i efikasno sprovođenje procesa. Prve aukcije su održane u junu 2023. godine za dodelu tržišnih premija za obnovljive izvore energije - vetroelektrane (400MW) i solarne elektrane (50MW), a druge aukcije su takođe uspešno održane u novembru 2024. godine - vetroelektrane (300MW) i solarne elektrane (124.8MW). Cene ponuđene na drugim aukcijama iznose 53,5 EUR/MWh za vetroelektrane i EUR 50,9/MWh za solar, što je značajno ispod nivoa tržišnih. Ukupan kapacitet elektrana koje su dobile podsticaje je 645 MW sa ukupnom planiranom vrednošću investicija od EUR 782 miliona evra. Rangiranje u ovogodišnjim aukcijama, pored finansijskog kriterijuma, uključivao je i nefinansijski kriterijum – iznos procenta kapaciteta elektrane učesnika aukcije ponuđenog garantovanom snabdevaču za potrebe garantovanog snabdevanja i/ili krajnjem kupcu kroz ugovor o otkupu električne energije iz obnovljivih izvora. Uvođenjem ovog kriterijuma osigurava se da energija proizvedena u elektranama koje su dobile podsticaje, bude potrošena u Republici Srbiji, što ima pozitivne efekte u povećanju učešća obnovljivih izvora energije u ukupnoj finalnoj potrošnji električne energije, smanjenju troškova električne energije i diversifikaciji ponude za krajnje potrošače.

Uspešno sprovođenje procesa aukcija, po drugi put za redom, je važan korak u procesu prelaska na čistije izvore energije, povećanja proizvodnje električne energije i ostvarivanja veće sigurnosti snabdevanja građana i privrede.

Tržišna premija je podsticaj za proizvodnju električne energije kojom država štiti proizvođača od promene tržišnih cena u odnosu na cenu koju proizvođač ponudi na aukciji tako što isplaćuje razliku između ponuđene cene na aukciji i tržišne cene. Ako tržišne cene budu veće od ponuđene cene proizvođača na aukciji, proizvođač će razliku platiti državi. Prema trenutnim projekcijama, država će prihodovati kroz prve aukcije, na nivou od nekoliko miliona evra godišnje pored svih drugih koristi koje aukcije donose.

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 efikasnost upotrebe i smanjiti potrošnja energije. Zakon je postojeću 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).

Uspostavljena je Uprava za finansiranje i podsticanje energetske efikasnosti u okviru MRE, čija je svrha obezbeđivanje sredstava za ispunjavanje ciljeva zakona, a donete su i dve nove uredbe kojima se reguliše finansiranje mera za unapređenje energetske efikasnosti i korišćenje sredstava za primenu mera energetske efikasnosti.

Kao i prethodnim zakonima iz ove oblasti, posebno se definiše društvo za obavljanje energetskih usluga (ESCO) i postavljaju se 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, usvojen je u 2022. godine Pravilnik o ugovoru o energetskoj usluzi (ESCO pravilnik).

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

Tržište energetske efikasnosti se i dalje razvija. Započeta je realizacija projekata o ugovaranju energetskog učinka (EnPC) na polju javnog osvetljenja u značajnom broju lokalnih samouprava.

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.

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

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 m^2 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 u nove zgrade u pogledu opremljenosti uređajima za regulaciju i merenja predate količine toplotne energije, a gde postoji i potrošne tople vode. U junu 2024. godine formirana je Uprava za finansiranje i podsticanje energetske efikasnosti.

POBOLJŠANJA

Električna energija

SEEPEX članstvo poraslo je na 46 članova.

Novi Zakon o energetici otvorio je put razvoju projekata proizvodnje električne energije za industriju i postrojenja preko 150 KW nakon što je navedeni model prestao da bude dostupan kroz koncept kupca proizvođača nakon juna 2024. godine. Transponovanje i očekivana implementacija aktivnog kupca će ovo omogućiti, ali i razne druge delatnosti kao što su agregiranje, skladištenje električne energije, usluge fleksibilnosti i pomoćne usluge.

S obzirom da Zakon predviđa donošenje javnih politika u oblasti razvoja vodonika, a i uklonio je moratorijum na korišćenje nuklearne energije, otvorena je dalja mogućnost za proizvodnju zelene električne energije.

U narednom periodu očekuje se sprovođenje spajanja organizovanih tržišta u Republici Srbiji sa susednim organizovanim tržištima električne energije (i sa jedinstvenim evropskim organizovanim tržištima električne energije).

Značajno poboljšanje predstavlja donošenje nove Uredbe o uslovima isporuke i snabdevanja električnom energijom ("Sl. glasnik RS", br. 84/2023) u oktobru 2023. godine, sa izmenama i dopunama iz 2025. godine.

Cilj nove uredbe je, između ostalog, da se bliže urede uslovi za izdavanje odobrenja za priključenje na prenosni, odnosno distributivni sistem, detaljnim regulisanjem obavezne izrade studije priključenja na prenosni sistem i deo distributivnog sistema kojim upravlja operator prenosnog sistema, kao i utvrđivanjem obaveze podnošenja dokaz o deponovanju sredstava za troškove izrade studije odnosno prilaganja bankarske garancije u korist operatera prenosnog sistema.

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.

Donet je niz podzakonskih akata:

- Uredba o tržišnoj premiji i fid-in tarifi ("Sl. glasnik RS", br. 112/2021 i 45/2023 - dr. uredba);
- Uredba o modelu ugovora o tržišnoj premiji ("Sl. glasnik RS", br. 112/2021);
- Uredba o kvoti u sistemu tržišne premije za vetroelektrane ("Sl. glasnik RS", br. 90/2024);
- Uredba o uslovima i postupku sticanja statusa povlašćenog proizvođača električne energije, privremenog povlašćenog proizvođača i proizvođača električne energije iz obnovljivih izvora energije ("Sl. glasnik RS", br. 56/2016, 60/2017, 44/2018 - dr. zakon, 54/2019 i 112/2021 - dr. Uredba)

- Uredba o kriterijumima, uslovima i načinu obračuna potraživanja i obaveza između kupca – proizvođača i snabdevača ("Sl. glasnik RS", br. 83/2021 i 74/2022);

- Uredba o preuzimanju balansne odgovornosti i modelu ugovora o preuzimanju balansne odgovornosti ("Sl. glasnik RS", br. 45/2023)

- Pravilnik o načinu vođenja registra kupaca- proizvođača priključenih na prenosni, distributivni, odnosno zatvoreni sistem i metodologiju za procenu proizvedene električne energije u proizvodnom objektu kupca – proizvođača ("Sl. glasnik RS", br. 33/2022)

- Pravilnik o dodeli bespovratnih podsticajnih sredstava za sufinansiranje realizacije projekata primene obnovljivih izvora energije u objektima javne namene ("Sl. list AP Vojvodine", br. 53/2024).

Usvojena je i 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.

Vlada Republike Srbije je početkom juna 2023. godine usvojila Plan sistema podsticaja korišćenja obnovljivih izvora energije za period 2023-2025. godina, prema kome ukupan kapacitet za koji se može steći pravo na podsticaje u sistemu tržišne premije u naredne tri godine iznosi 1.000 MW za tehnologiju vetroelektrana i 300 MW za tehnologiju solarnih elektrana.

Dodatno, u junu 2023. godine, usvojena je Strategija niskougljeničnog razvoja Republike Srbije za period od 2023. do 2030. godine sa projekcijama do 2050. godine ("Sl. glasnik RS", br. 46/2023). U toku jula 2023. godine je održana i javna rasprava za Integrisani nacionalni energetski i klimatski plan (INEKP), koji je usvojen u julu 2024. godine kako bi se osigurala doslednost sa dugoročnim relevantnim ciljevima politike na nivou Evropske unije, UNFCC i Energetske zajednice.

U junu 2023. godine, stupila je na snagu nova Uredba o energetski ugroženom kupcu, koja je izmenjena 2025. godine, i ona predstavlja osnov za napredak u smeru izlaska iz regulacije cena, odnosno i dodatni podstrek za energetsku tranziciju, dekarbonizaciju i razvoj proizvodnje energije iz obnovljivih izvora. Pored pomoći u nabavci električne energije i gasa, predviđeni su i energetski ugroženi kupci u oblasti snabdevanja toplotnom energijom. Prema Uredbi, siromašni potrošači električne energije u Srbiji, imaju pravo na umanjenje računa za struju, tj. imaju pravo da određenu količinu struje dobiju besplatno na mesečnom nivou.

Sama država tj. Elektroprivreda Srbije nastavila je sa izgradnjom kapaciteta iz obnovljivih izvora energije, pre svega Vetropark Kostolac i solarna elektrana Petka. A tokom naredne tri godine nastaviće se sa izgradnjom 1 GW samobalansiranih solarnih elektrana sa baterijskim skladištima sa strateškim partnerima.

Energetska efikasnost

U toku je revizija modela ugovora za ugovaranja po energetskom učinku (EnPC) na bazi komentara predstavnika ESKO kompanija, banaka i jedinica lokalne samouprave koje imaju iskustvo u sprovođenju ovakvih projekata. Aktivno se radi na pripremi modela ugovora o efikasnoj isporuci energije (ESC) sa ciljem da se povećaju investicije u energetsku efikasnost i omogući prelazak na obnovljiva goriva ili goriva sa nižim emisijama gasova sa efektom staklene bašte, pri tome vodeći računa o interesu javnog sektora. ESC model je usaglašen sa EBRD i očekuje se uskoro usvajanje njegovog finalnog predloga.

Iskustvo sa ugovaranjem po energetskom učinku pokazalo je da je model ugovora doprineo razvoju tržišta i dao smernice i sigurnost javnom sektoru da koristi ovaj inovativan način za privlačenje investicija iz privatnog sektora u energetsku efikasnost u javnom sektoru.

PREOSTALI PROBLEMI

Električna energija

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

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

S obzirom da su izmenama i dopunama Zakona o energetici koncipirani ili po prvi put dalje razrađeni razni instituti

i poslovni modeli kao što su aktivan kupac, agregiranje, tržište pomoćnih usluga, tržište fleksibilnosti, upravljanje potrošnjom, neophodno je da se u što kraćem roku donošenjem podzakonskih akata omogući razvoj navedenih tržišta kao i implementacija navedenih instituta u praksi. Takođe, potrebno je prilagoditi pravila o radu operatora sistema tako da mogu da podrže razvoj novih poslovnih aktivnosti koji su propisima uvedeni. Konačno, nedostaju nam javne politike u oblasti razvoja projekata u vezi sa iskorišćavanjem vodonika i korišćenja nuklearne energije za proizvodnju električne energije kako bismo uspešno i skladu sa usvojenim strategijama otvorili put zameni uglja proizvodnjom energije iz čistih izvora.

Obnovljivi izvori energije

Finalizacija regulatornog okvira je neophodan kako bi se omogućio dalji razvoj projekata iz obnovljivih izvora.

Zajednički rad privrede uz institucionalnu podršku u razvoju i implementaciji ugovora o otkupu električne energije iz obnovljivih izvora (corporate PPA). Razvoj i primena u praksi ovog ugovornog instrumenta omogućila bi potrebnu dinamiku u sektoru OIE i učinila OIE projekte bankabilnijim te lakšim za finansiranje od strane poslovnih banaka i međunarodnih finansijskih institucija.

Iako su izmene i dopune Zakona o energetici usvojene 2024. godine, do sada nisu sprovedene i prateće izmene podzakonskih akata i drugih zakona koje je potrebno uskladiti, kako bi privreda imala puno razumevanje na koji način će se novi institut „aktivnog kupca" primenjivati i kako će on uticati na planirane investicije u razvoj sopstvenih kapaciteta za proizvodnju energije iz obnovljivih izvora.

Zakon o energetici uslovljava izdavanje energetske dozvole ispunjenjem ciljeva utvrđenih Strategijom razvoja energetike kao i ciljeva utvrđenih u INEKP. Međutim, ocena mogućnosti za usklađivanje sa navedenim uslovima biće poznata tek nakon izmena Pravilnika o energetskoj dozvoli kojima će biti preciznije utvrđeni kriterijumi koji će se koristiti za ocenu ispunjenosti navedenih uslova.

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 određenom nivou, i, takođe, ostaje da se uvedu dodatni, sektorski određeni, podsticaji za projekte energetske efikasnosti u određenim propisima (posebno, ovim koji se odnose na stvarno pravne odnose i poreze) i dalje povećanje svesnosti finansijera o izvodljivosti ESCO projekata.

Kod ugovaranja snabdevanja energijom, neophodno je donošenje modela ugovora od strane relevantnog organa. Javni sektor je i dalje previše oprezan u razmatranju potencijalnih projekata. Ovo se posebno odnosi na odsustvo razumevanja procedura javnog određivanja budžeta, sa nekim značajnim projektima koji uključuju bolnice i škole u Srbiji, koji i dalje zaostaju, kao rezultat toga.

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

- ojačanje i podrška razmeni znanja i postojećih know-how između različitih javnih subjekata (posebno u slučaju manjih opština u Srbiji);
- unapređenje praktične implementacije pravila, koji se odnose na određivanje vrednosti projekta, koji se odnose na PPP.

PREPORUKE SAVETA

Električna energija

- Nastaviti rad na stvaranju potrebnih uslova za 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 jedinici proizvoda.

- Donošenje pravila o radu operatora sistema koji će biti prilagođeni novouvedenim institutima u Zakonu o energetici.
- Dalja regulatorna razrada instituta i poslovnih modela koje prepoznaje novi Zakon o energetici.

Obnovljivi izvori energije

- Podzakonski akti koji će bliže urediti uspešno organizovanje trećeg kruga aukcija nakon čeka treba doneti sledeći plan sistema podsticaja koji bi predvideli dalju podelu kvota putem aukcija uz pravilno određene kriterijume.
- Zaključivanje u praksi ugovora o otkupu električne energije iz obnovljivih izvora (corporate PPA).
- Neophodno je sprovesti prateće izmene podzakonskih akata i drugih zakona koje je potrebno uskladiti, kako bi privreda imala puno razumevanje na koji način će se institut „aktivnog kupca" primenjivati i kako će on uticati na planirane investicije u razvoj sopstvenih kapaciteta za proizvodnju energije iz obnovljivih izvora.
- Uskladiti Uredbu o uslovima, načinu i postupku davanja poljoprivrednog zemljišta u državnoj svojini na korišćenje u nepoljoprivredne svrhe, tako se omogući da se poljoprivredno zemljište 4. i 5. klase može koristiti u svrhu proizvodnje električne energije iz obnovljivih izvora energije vetra i sunca izgradnjom vetroelektrana i solarnih elektrana.
- Usvojiti izmene i dopune Pravilnika o energetskoj dozvoli kojima će biti preciznije utvrđeni kriterijumi koji će se koristiti za ocenu ispunjenosti uslova za pribavljanje energetske dozvole.

Energetska efikasnost

- Usvajanje funkcionalnog modela ugovora koji će uređivati snabdevanje energijom.
- 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.
- Unapređivanje institucionalne spremnosti lokalnih samouprava da organizuju upravljanje energijom na svojoj teritoriji i da obavljaju zadatke definisane Zakonom o efikasnom korišćenju energije.

TRANSPORT 1,29

PREGLED REALIZACIJE PREPORUKA BK

Preporuke:	Prvobitno date u BK:	Značajan napredak	Određeni napredak	Bez napretka
Uvesti dodatne podsticajne mere za izgradnju infrastrukture za upotrebu električnih vozila. Takođe, potrebno je obezbediti adekvatni regulatorni okvir koji će omogućiti razvoj ovog sektora i koji uzima u obzir konstruktivne preporuke relevantnih zainteresovanih strana.	2024		√	
Prilagoditi Zakon o energetici tako da prepoznaje i podstiče korišćenje električne energije u sektoru transporta.	2024			√
Povećati kontrolu kvaliteta materijala i inspekcijski nadzor pri obavljanju radova; implementirati internacionalne standarde kvaliteta i vođenja projekata i u javnom sektoru.	2024		√	
Ući u javno-privatna partnerstva u oblastima transporta koje su vitalne, a koje nisu rezervisane za državu, a koje država nije sposobna da samostalno osposobi, restruktuira ili modernizuje, odnosno za koje je to optimalnije i efikasnije učiniti u partnerstvu sa privatnim sektorom.	2024			√
Dodatno raditi na otvaranju tržišta u železničkom saobraćaju, u cilju uspostavljanja potrebnih institucionalnih struktura. Primena evropskih standarda pri implementaciji tehnologija na železničkoj mreži, radi interoperabilnosti i neometanog sabraćaja sa susednim zemljama u cilju povećanja transporta kroz Srbiju, je u tom smislu ključna.	2024		√	
Implementacija mera koje će poboljšati karakteristike kombinovanog prevoza unutar srpskog transportnog sistema.	2024			√
Zaključenje novih i izmena postojećih bilateralnih sporazuma iz oblasti vazdušnog saobraćaja u cilju povećanja povezanosti Srbije sa Azijom i Severnom Amerikom;	2024			√
Iskorišćavanje na najbolji način evropskog sporazuma o otvorenom nebu kako bi se poboljšala povezanost u regionu;	2024			√
Izgradnja (železničke) infrastrukture u cilju bolje povezanosti aerodroma sa centrom Beograda,	2024			√
Stimulisanje ulaganja u smanjenje ili potpuno eliminisanje otpada koji se stvara tokom proizvodnih procesa, potrošnje i svakodnevnih aktivnosti,	2024		√	
Privremeno smanjenje carine na električna vozila na nulu, nezavisno od njihovog porekla.	2024			√
Uspostaviti jasan zakonski okvira za naplatu potrošene energije na stanicama za punjenje električnih vozila po kilovat satu (kWh).	2024			√
Preporučuje se hitno ulaganje u infrastrukturu za punjenje električnih vozila i razvoj održivih transportnih opcija, uz striktnu primenu regulatornih mera koje podstiču smanjenje emisija gasova staklene bašte u sektoru transporta.	2024		√	

Preporuke:	Prvobitno date u BK:	Značajan napredak	Određeni napredak	Bez napretka
Uvođenje povoljnijih ili besplatnih opcija za parkiranje električnih vozila u određenim gradskim zonama.	2024	√		
Razmotriti uvođenje olakšica za uvoz polovnih električnih automobila, kao deo šire strategije za diversifikaciju ponude električnih vozila na tržištu.	2024			√
Uvesti subvencije za postavljanje privatne infrastrukture za punjenje, posebno za stanice za punjenje.	2024		√	
Prema zakonskoj regulativi koja je na snazi u Republici Srbiji ne postoje specijalne registarske oznake za električna vozila, čijim bi se onemogućava privilegovan pristup određenim delovima grada, uključujući "žute" trake namenjene za brže kretanje. Sa tim u vezi je i nedostatak povoljnijih ili besplatnih opcija za parkiranje električnih vozila u određenim gradskim zonama, kako bi se olakšalo njihovo korišćenje i smanjila gužva.	2024			√
Cyber bezbednost u transportu: Sa sve većim brojem električnih vozila i njihovom povezanošću sa mrežom, ključno je uključiti standarde cyber bezbednosti u zakonodavstvo. Potrebno je definisati obaveze za zaštitu podataka o punjenju, upravljanje rizicima od cyber napada na infrastrukturu za punjenje i osigurati da su svi relevantni akteri uključeni u zaštitu podataka i mrežne sigurnosti.	2024			√
Potrebno je razviti i implementirati standarde za upravljanje rizicima koji se odnose na cyber napade, posebno na kritičnu infrastrukturu. Navedeno uključuje: 1. Procenu rizika: Obavezna procena rizika od cyber napada i razvijanje strategija za mitigaciju identifikovanih rizika. 2. Zaštitu infrastrukture: Implementacija naprednih tehnologija i mera zaštite za kritičnu infrastrukturu, uključujući redundanciju i otporne sisteme, 3. Incident response planove: Razvijanje i testiranje planova za upravljanje incidentima kako bi se minimizovali uticaji cyber napada. Dakle, potrebno je zakonski obavezati učesnike na tržištu transporta da redovno procenjuju rizike i implementiraju odgovarajuće mere zaštite za kritičnu infrastrukturu, te da razviju i testiraju planove za upravljanje incidentima.	2024			√
Potrebno je obezbediti da svi relevantni akteri, uključujući državne institucije, privatni sektor i nevladine organizacije, budu uključeni u zaštitu podataka i mrežnu sigurnost, uključujući:	2024			√
– Koordinaciju i saradnju: Stvaranje platformi za koordinaciju između različitih aktera kako bi se unapredila saradnja i razmena informacija o cyber pretnjama.	2024			√
– Regulatorni nadzor: Uvođenje mehanizama za praćenje usklađenosti sa zakonodavnim standardima i sankcionisanje prekršilaca.	2024			√
– Podršku i resurse: Obezbeđivanje resursa i podrške za male i srednje preduzetnike kako bi mogli da usklade svoje bezbednosne prakse sa standardima.	2024			√
Potrebno je uvesti zakonske odredbe koje obavezuju sve relevantne aktere na koordinaciju i saradnju u oblasti zaštite podataka i mrežne sigurnosti, uz uspostavljanje regulatornog nadzora i obezbeđivanje resursa za podršku usklađivanju sa standardima.	2024			√

Preporuke:	Prvobitno date u BK:	Značajan napredak	Određeni napredak	Bez napretka
Autonomna vozila i dronovi: Budući da tehnologija autonomnih vozila i dronova napreduje, zakonodavni okvir treba da se prilagodi kako bi regulisao njihovo testiranje, upotrebu i integrisanje u saobraćajni sistem. To uključuje definisanje standarda za bezbednost, odgovornost u slučaju nesreća i osiguranje da su autonomna vozila i dronovi u skladu sa nacionalnim propisima.	2024			√
Uloga AI u logistici: Razvoj veštačke inteligencije (AI) u logistici donosi mogućnosti za efikasnije upravljanje transportnim mrežama, optimizaciju rute i smanjenje troškova. Zakonodavni okvir treba da podrži razvoj i primenu AI tehnologija, istovremeno osiguravajući etičku upotrebu podataka i zaštitu privatnosti.	2024			√
Potrebno je da Vlada obezbedi razumevanje i sinhronizaciju sa vladama susednih država u aktivnostima u cilju unapređenja efikasnosti i protoka na graničnim prelazima	2024			√
Radi funkcionisanja lanca snabdevanja na međunarodnom tržištu, Ministarstvo građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture treba da obezbedi veći broj transportnih dozvola odnosno da razmotri ukidanje sistema dozvola.	2024			√

STANJE

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

Težnja ka približavanju nivoima razvoja Evropske unije postoji i u ovom segmentu, što se prvenstveno ogleda u implementaciji i usaglašavanju srpskih pozitivnih propisa sa evropskim propisima. Osnov za ove aktivnosti svakako predstavlja Generalni master plan transporta u Srbiji, iz 2009. godine, koji sadrži smernice i planove za drumski, železnički, vodni, vazdušni i intermodalni sektor transporta, zaključno sa 2027. godinom. Generalni master plan transporta u Srbiji ujedno predstavlja osnov i za postojeće i buduće projekte, koji će se finansirati iz predpristupnih i pristupnih fondova EU, kao i drugih izvora finansiranja. Nacrt novog Generalnog master plana za period nakon 2027. godine još uvek nije u pripremi, iako je trenutno važeći donet još 2009. godine.

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

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

Vazdušni saobraćaj u Republici Srbiji karakteriše konstantan rast avio-saobraćaja u periodu nakon pandemije COVID-19, potpisan Sporazum o pristupanju zajedničkom evropskom vazduhoplovnom području, usklađenost sa Evropskom regulativom, modernizacija Aerodroma Nikola Tesla i Aerodroma Konstantin Veliki i razvoj destinacija i flote nacionalne avio-kompanije AIR SERBIA. Kada je reč o regulativi osnovni dokument je Zakon o vazdušnom saobraćaju, a iz njega proizlazi veliki broj podzakonskih akata donetih od strane regulatornog organa – Direktorata civilnog vazduhoplovstva Republike Srbije. Najznačajniji subjekti vazdušnog saobraćaja su Ministarstvo građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture, Direktorat civilnog vazduhoplovstva Republike Srbije, avio-kompanije, operateri aerodroma i Agencija za kontrolu letenja.

Plovni putevi nisu dovoljno iskorišćeni, kao ni njihov potencijal u kontekstu međunarodne povezanosti Srbije. Drugi gorući problem, koji se javlja kod ovog sektora, jeste finansiranje, kako rekonstrukcije, tako i modernizacije vodnog saobraćaja. Sredstva potrebna za unapređenje luka, plovnih puteva i propratnih sistema, kao i njihovo održavanje su zaista velika. Novine u pogledu regulative koja reguliše vodeni transport unose izmene i dopune Zakona o plovidbi i lukama na unutrašnjim vodama iz 2021. godine.

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

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

POBOLJŠANJA

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

Deo projekata kod kojih su uočeni određeni zastoji prilikom realizacije su izgradnja pruge Beograd – Budimpešta, izgradnja autoputa Niš – Merdare – Priština, rekonstrukcija pruge Beograd – Bar, a u pripremi je projektna dokumentacija za autoput Beograd – Sarajevo. Međutim, treba napomenuti da su značajni radovi sprovedeni kada je u pitanju izgradnja pruge Beograd-Budimpešta, naročito imajući u vidu da je izgrađena brza pruga Beograd-Novi Sad, kao i Novi Sad-Subotica, dok se završetak kompletne pruge najavljuje i očekuje pre završetka ovog izdanja Bele knjige. Kada je u pitanju izgradnja autoputa Niš – Merdare – Priština krajem jula 2023. godine završena je prva deonica puta Niš-Merdare u dužini od 5,5 kilometara.

U drumskom sektoru, akcenat je stavljen na izgradnju Koridora 10 i 11. Izgradnja dela Koridora 11 Preljina – Požega započeta je u maju 2019. godine, a završetak je predviđen u roku od 36 meseci. Međutim, ovaj rok nije ispoštovan i u julu 2025. godine deonica je puštena u probni rad.

Planira se i izgradnja kraka Koridora 11 Požega – Boljare, kao dela putnog koridora Beograd – Južni Jadran. Za deonicu Koridora Požega – Boljare, potpisan je Memorandum o razumevanju između Republike Srbije i NR Kine, a u toku je izrada Prostornog plana područja posebne namene. Međutim, još uvek nisu dostupne informacije kada se očekuje završetak radova na ovim deonicama.

Projekat izgradnje nove luke u Beogradu, čiji završetak je bio planiran za decembar 2023. godine i koji je uvršten u Single Project Pipeline kao projekat od izuzetnog strateškog značaja još uvek nije završen i ne postoje podaci o tome kada će biti.

Železnički sektor nastavio je saradnju i sa regionalnim zemljama. U toku je priprema dokumentacije za pokretanje tenderskog postupka za rekonstrukciju pruge Niš – Dimitrovgrad, koji je značajan, budući da ovaj deo pruge povezuje Republiku Srbiju i Republiku Bugarsku, a čiji završetak je planiran krajem 2027. godine prema najnovijim izjavama predsednika Srbije. U toku je i projekat modernizacije pruge Beograd – Budimpešta. Projekat je od izuzetnog strateškog značaja, budući da predstavlja deo osnovne saobraćajne transverzale Republike Srbije, povezuje tri od pet najvećih gradova u Republici i čini deo Panevropskog koridora X.

U vazdušnom saobraćaju, predviđena su dalja ulaganja radi unapređenja Aerodroma „Morava“ u Kraljevu. Za Aerodrom „Konstantin Veliki“ u Nišu predviđena je dogradnja terminalne zgrade i sanacija poletno-sletne staze.

Od kraja 2018. godine Aerodromom Nikola Tesla Beograd upravlja strani koncesionar - deo francuske Vinci grupe. U skladu sa Ugovorom o koncesiji, operater aerodroma je u prethodnom periodu od šest godina od datuma početka koncesije u potpunosti isporučio sledeće radove:

- Izgrađena je potpuno nova umetnuta poletno-sletna staza i nove rulne staze sa novim sistemom svetlosnog obeležavanja na njima,
- U potpunosti je obnovljena postojeća poletno-sletna staza,
- Ugrađena je nova navigaciona oprema za sistem instrumentalnog sletanja na umetnutu poleto-sletnu stazu, sa pripadajućim energetskim i telekomunikacionim instalacijama i nova meteorološka oprema,

- Izgrađena je Platforma E i prateći novi asfaltni servisni put,
- Proširene su platforme B, C i platfoma za odleđivanje i izmeštanje objekata za odleđivanje,
- Izgrađene su nove saobraćajnice i parkinzi ispred Terminala i u okolini aerodroma,
- Izgrađeni su nova toplana i nova postrojenja za preradu otpada i otpadnih voda.

Rekonstrukcijom i proširenjem zgrade Terminala, površina Terminala je povećana na preko 93 hiljade kvadratnih metara, a broj čekaonica je povećan sa 19 na 31. Operater aerodroma je kroz projekat obezbedio razdvajanje putnika (odlazak / dolazak / transfer), centralizovanu bezbednosnu proveru putnika, kontrolu putnika u transferu bez smetnji, poboljšao je kontrolu prolaska iz javne u restriktivnu zonu objekta ukidanjem pojedinih prolaza i uvođenjem novih.

Broj destinacija je povećan na 142 u 2024. godini, a ostvareni broj putnika je preko 8.4 miliona.

U ovom momentu u toku su radovi na komercijalnim prostorima u zgradi terminala.

Urađena je i dubinska rekonstrukcija glavne piste i izgrađena nova, druga, pista od 3,5 km sa dodatnim rulnim stazama. Pred letnju sezonu 2024. povećan je kapacitet na ključnim tačkama protoka putnika, kao što su šalteri za prijavu na let, pasoške i bezbednosne kontrole, a poboljšan je i sistem upravljanja prtljagom.

Pored toga, a u skladu sa politikom kompanije VINCI Airports, koja ima za cilj neto nultu emisiju CO2 do 2050. godine, aerodrom je smanjio emisiju CO2 za 22% od 2018. godine, povećao stopu reciklaže otpada na preko 70% i efikasno prečišćava sanitarne otpadne vode koje se stvaraju na aerodromskom kompleksu. Izgrađena je i solarna elektrana snage 1 MWp koja proizvodi električnu energiju za aerodromski, približno 1.130.000 kWh električne energije godišnje što predstavlja 10% potreba aerodroma za električnom energijom.

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

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

Takođe, Vlada Republike Srbije je 2024. godine donela Uredbu o uslovima i načinu sprovođenja subvencionisane kupovine novih vozila koja imaju isključivo električni pogon, čime se podstiče kupovina novih vozila koja imaju isključivo električni pogon u cilju podsticanja ekološki prihvatljivog vida transporta.

U svetlu podrške tranziciji ka održivoj mobilnosti, potrebno je doneti niz propisa i mera koje bi poboljšale uslove za korišćenje električnih vozila, kako onih koji se tiču izgradnje, tako i režima uvoza električnih automobila i naplatu potrošene energije za njihovo punjenje. Izmene propisa u ovom pravcu i dodatne mere bi trebalo da imaju za cilj da stvore povoljnije uslove za električna vozila u gradu, podstaknu tržište održivih vozila i doprinesu smanjenju emisije štetnih gasova u urbanim sredinama.

Konačno, subvencije za postavljanje privatne infrastrukture za punjenje, posebno za stanice za punjenje, kako bi se podržao rast mreže punjača i olakšalo punjenje električnih vozila u urbanim sredinama takođe nedostaju u trenutnoj regulativi Republike Srbije.

Kombinacija električnih vozila s obnovljivim izvorima energije predstavljala bi ključni korak prema održivoj budućnosti. Korišćenjem solarnih panela, vetroturbina i drugih obnovljivih izvora za proizvodnju električne energije, vozila se mogu napajati na ekološki prihvatljiv način. Ovaj pristup smanjuje zavisnost od fosilnih goriva i podstiče tranziciju ka čistoj energiji, čime se štiti životna sredina i doprinosi globalnim naporima za smanjenje emisije štetnih gasova.

Značajan napredak donosi i inicijativa na nivou Zapadnog Balkana u pogledu donošenja detaljnog plana za unapređenje Zelenih koridora.

Kompletni plan za unapređenje Zelenih koridora, pobo-

ljšanu saradnju carinskih službi i modernizaciju graničnih/prelaznih tačaka detaljno opisuje inicijative koje imaju za cilj olakšavanje trgovine i povećanje efikasnosti između Zapadnog Balkana i EU. Uspostavljena tokom pandemije COVID-19, Inicijativa Zelenih koridora pokazala se uspešnom u očuvanju tokova trgovine i ubrzanju procesa carinjenja za osnovne robe. Koristeći Sistem za elektronsku razmenu podataka, olakšava se deljenje informacija pre dolaska među carinskim i drugim inspekcijskim agencijama, što koristi trgovini unutar CEFTA i između EU i Zapadnog Balkana.

Ključni razvojni koraci uključuju proširenje inicijative na države članice EU (Grčka, Italija, Hrvatska) putem Memoranduma o razmeni podataka, sa planiranim daljim fazama. Plan naglašava unapređenje infrastrukture, digitalizaciju i izgradnju kapaciteta na graničnim prelazima, sa ciljem smanjenja vremena čekanja, poboljšanja transparentnosti i pojednostavljenja carinskih procedura. Koordinacija je poverena Odboru za Zelene trake EU-Zapadni Balkan/CEFTA, podržana kontinuiranim inicijativama EU i saradnjom sa regionalnim partnerima. Buduće aktivnosti usmerene su na unapređenje pravnog okvira, proširenje razmene podataka i sprovođenje zajedničkih strategija upravljanja rizicima, sve sa ciljem podsticanja ekonomskog rasta i integracije.

Kada su u pitanju Transportne zajednice Zapadnog Balkana, ova zajednica fokusira se na integraciju regiona u evropsko transportno tržište kroz operacionalizaciju novog transportnog koridora Zapadni Balkan-Istočni Mediteran. Ovaj koridor povezuje osam država članica EU sa Zapadnim Balkanom, formirajući prvi put jedinstvenu evropsku transportnu mrežu.

Glavni cilj Transportne zajednice je potpuna harmonizacija transportnih tržišta Zapadnog Balkana sa EU, uključujući usvajanje evropskih standarda i organizaciju saobraćaja. Revizija Uredbe o transevropskoj transportnoj mreži, postignuta krajem 2023, ključna je za integraciju zapadnobalkanskih partnera u novouspostavljeni koridor.

Akcioni planovi nove generacije za period 2025–2027 su usvojeni sa ciljem da odgovore na potrebe regiona u razvoju transporta, direktno podržavaju i usklađeni su sa Planom rasta za Zapadni Balkan, ubrzavajući reforme u sektoru transporta i razvoj infrastrukture neophodne za regionalnu integraciju i brže približavanje EU.

Finansiranje ostaje ključno pitanje, s obzirom da trenutna sredstva nisu dovoljna za pokrivanje infrastrukturnih potreba. U tom kontekstu, Novi plan rasta EU predstavlja važan mehanizam podrške reformama u oblasti saobraćaja na Zapadnom Balkanu, uz naglasak na evropsko finansiranje kao ključnom faktoru za efikasno sprovođenje projekata i smanjenje rizika od korupcije, pa ostaje da se vidi kako će ovo pitanje biti rešeno na nivou EU.

Takođe, upravni odbor Foruma privrednih komora Jadransko-jonskih zemalja usvojio je inicijativu Privredne komore Srbije i Hrvatske gospodarske komore za ubrzanje protoka robe na graničnim prelazima između EU i Zapadnog Balkana u Jadransko-jonskom regionu. Prosečno čekanje teretnih vozila na granici iznosi 10 časova, s maksimalnim zabeleženim čekanjem od 36 časova, što stvara kilometarske kolone vozila i ometa bezbednost i protok putnika. Ovi zastoji značajno smanjuju konkurentnost i ekonomski razvoj regiona, procenjujući gubitke od 130 miliona evra godišnje za transportne kompanije. Poboljšanje železničke infrastrukture ključno je za smanjenje zastoja na drumskim prelazima i emisiju zagađenja, što podržava intermodalne veze i ekonomski rast.

PREOSTALI PROBLEMI

Bezbednost u saobraćaju je najbitnije pitanje, kada je reč o problemima transporta. Broj povređenih i nastradalih lica je u porastu, što je suprotno ciljevima Strategije za bezbednost saobraćaja na putevima 2023-2030. Sveprisutni problem drumskog saobraćaja je i finansiranje – sredstva od prihoda države, kao i stranih ulaganja nisu dovoljna za održavanje, sanaciju i izgradnju novih puteva, a otežavajuća okolnost je činjenica da je ovaj problem direktno vezan za bezbednost u saobraćaju.

Jedno od nerešenih pitanja je nedostatak odgovarajuće infrastrukture za upotrebu električnih vozila, što može postati značajna prepreka za agendu zelene energije zemlje i može ugroziti strateški značaj Koridora 10 i 11. Sa druge strane, ohrabrujuće je da je Ministarstvo građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture prepoznalo potrebu za unapređenjem ovog pitanja (obaveza postavljanja punjača na putevima prvog A1 reda je regulisana u Zakonu o planiranju i izgradnji), te su na određenim mestima na Koridoru 10 instalirane električne stanice za punjenje. Osim na delu SSG koje se nalaze na Koridorima 10 i 11, pojedine velike naftne kompanije su i na SSG van autoputske mreže instalirale punjače za električna vozila. Međutim, postoji nekoliko regulatornih pitanja koja treba rešiti, kako bi se ovaj

trend podstakao, jer je jedna od obaveza prema EZ i EU da se postigne određeni udeo energije iz obnovljivih izvora u sektoru saobraćaja.

Podzakonska dokumenta koja su usvojena 2019. godine, a obveznici su kompanije koje trguju gorivima zasad nemaju punu primenu. Pored toga, ona nisu ni dovoljna pošto je obaveza Republike Srbije da transponuje Regulativu o infrastrukturi za sva alternativna goriva (električna energija; vodonik; biogas i biogoriva; prelazna fosilna goriva - prirodni gas u gasovitom obliku kao komprimovani prirodni gas i u tečnom obliku kao tečni prirodni gas; tečni naftni gas; sintetička i parafinska goriva dobijena iz obnovljivih izvora energije i sintetička i parafinska goriva dobijena iz neobnovljivih izvora energije). U 2024. je sačinjen nacrt Zakona o uvođenju infrastrukture za alternativna goriva, zasad nema informacija o tome kada se planira usvajanje ovog zakona

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

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

Kada je reč o vodnom transportu, najveći problem je finansiranje – velika sredstva su potrebna samo za obnovu infrastrukture, koja datira iz perioda bivše Jugoslavije. Modernizacija i održavanje sistema vodnog transporta košta dosta. Ohrabrujuće je to što je objavljeno ulaganje u narednim godinama u ukupnom iznosu od 31 miliona evra, koje će biti usmereno na razvoj rečnog transporta i zaštite prirodnih karakteristika Dunava. Jedan od pozitivnih primera jeste rekonstrukcija luke Smederevo.

Transport je postao jedan od gorućih problema zelene tranzicije zbog svoje značajne uloge u emisiji gasova staklene bašte, iako su drugi sektori postigli napredak u smanjenju emisija. Prema procenama, sektor transporta bi mogao da čini čak 44% ukupnih emisija gasova staklene bašte EU do 2030. godine, uprkos očekivanim blagim padovima. Ovo bi značajno premašilo cilj EU za smanjenje emisija od -55% u odnosu na nivoe iz 1990. godine.

Razlozi za porast emisija iz saobraćaja uključuju povećanu mobilnost ljudi, produžene vožnje automobila i značajan rast emisija iz avijacije. Emisije teretnog transporta takođe su u porastu, što dodatno doprinosi visokim nivoom emisija u sektoru.

Iako su tehnološka rešenja kao što su električni automobili dostupna, njihova šira implementacija zahteva vreme, s obzirom na dug životni vek postojeće evropske flote vozila. Iako je u 2024. povećan broj novih automobila koji su potpuno električni, ipak je taj broj veoma mali što pokazuje potrebu za ubrzanom tranzicijom i regulatornim merama koje bi podržale prelazak na održiviji transportni sistem.

Inicijativa Evropske unije da reguliše službene automobile kao sredstvo za povećanje potražnje za električnim vozilima predstavlja jedan od koraka u tom pravcu. Ovo pitanje je u fokusu neformalnog sastanka ministara saobraćaja EU u Briselu, gde se razmatraju strategije za "zeleni saobraćaj" i borba protiv klimatskih promena u sektoru transporta.

Što se tiče električne energije koju troše EV, situacija je sledeća: ostaje problematično to što struja koja se potroši prilikom punjenja električnih automobila još uvek ne može biti naplaćena, jer niko nema dozvolu/saglasnost Snabdevača električnom energijom i Operatora distributivnog sistema za trgovinu strujom na malo. Samim tim, obveznici za ostvarenje udela OIE u transportu, pored toga što ne mogu da naplate ovu struju, ne mogu ni da dokažu da su deo svojih obaveza za OIE zadovoljile putem električne energije plasirane u sektoru saobraćaja. Iako je na nivou EU još 2018. godine doneta direktiva koja predviđa dodatne benefite ako trgovac/vlasnik SSG struju koju koriste EV dobije iz sopstvene proizvodnje električne energije iz obnovljivih izvora, ova direktiva još uvek nije transponovana u zakonski okvir Republike Srbije.

Poseban problem predstavlja međunarodni transport kamiona i kapaciteti graničnih prelaza:

- Pored pokušaja da se situacija poboljša (Open Balkan, uspostavljanje zelenih koridora, intregrisani granični

prelaz sa Severnom Makedonijom), činjenica je da je EU najznačajniji spoljno trgovinski partner, zbog čega je efikasno odvijanje transporta sa zemljama EU od presudnog značaja. U tom smislu su tri granična prelaza ka EU najznačajnija (Horgoš i Kelebija ka Republici Mađarskoj i Batrovci ka Republici Hrvatskoj). Uobičajeno vreme zadržavanja kamiona na graničnom prelazu se kreće od 12 – 24 h u zavisnosti od perioda godine, dana u nedelji itd, posmatrano po turi kamiona 24-48 h. Pored direktnih negativnih uticaja na samu transportnu industriju, indirektni negativni efekti na celu ekonomiju se ogledaju u produženim rokovima isporuke, smanjenih raspoloživih transportnih kapaciteta koji su ionako problematični zbog nekih drugih faktora koji su već pominjani u dokumentu, konačne cene roba koje su predmet transporta…

- Međunarodni drumski prevoz odvija se na režimu dozvola koje na godišnjem nivou izdaje Ministarstvo gradjevinarstva, saobraćaja i infrastrukture na osnovu pregovora sa organima drugih država. Godinama unazad, posebno sa zemljama sa kojima postoji intenzivna robna razmena, primetan je nedostatak transportnih dozvola naročito u poslednjem kvartalu. Transporti za i iz Austrije, Italije, Poljske, Španije, Grčke su posebno problematični i redovno postoji problem raspoloživog broja dozvola.

PREPORUKE SAVETA

- Uvesti dodatne podsticajne mere za izgradnju infrastrukture za upotrebu električnih vozila. Takođe, potrebno je obezbediti adekvatni regulatorni okvir koji će omogućiti razvoj ovog sektora i koji uzima u obzir konstruktivne preporuke relevantnih zainteresovanih strana.
- Povećati kontrolu kvaliteta materijala i inspekcijski nadzor pri obavljanju radova; implementirati internacionalne standarde kvaliteta i vođenja projekata i u javnom sektoru.
- Ući u javno-privatna partnerstva u oblastima transporta koje su vitalne, a koje nisu rezervisane za državu, a koje država nije sposobna da samostalno osposobi, restruktuira ili modernizuje, odnosno za koje je to optimalnije i efikasnije učiniti u partnerstvu sa privatnim sektorom.
- Dodatno raditi na otvaranju tržišta u železničkom saobraćaju, u cilju uspostavljanja potrebnih institucionalnih struktura. Primena evropskih standarda pri implementaciji tehnologija na železničkoj mreži, radi interoperabilnosti i neometanog sabraćaja sa susednim zemljama u cilju povećanja transporta kroz Srbiju, je u tom smislu ključna.
- Implementacija mera koje će poboljšati karakteristike kombinovanog prevoza unutar srpskog transportnog sistema.
- Zaključenje novih i izmena postojećih bilateralnih sporazuma iz oblasti vazdušnog saobraćaja u cilju povećanja povezanosti Srbije sa Azijom i Severnom Amerikom.
- Iskorišćavanje na najbolji način evropskog sporazuma o otvorenom nebu kako bi se poboljšala povezanost u regionu.
- Izgradnja (železničke) infrastrukture u cilju bolje povezanosti aerodroma sa centrom Beograda.
- Privremeno smanjenje carine na električna vozila na nulu, nezavisno od njihovog porekla.
- Preporučuje se hitno ulaganje u infrastrukturu za punjenje električnih vozila i razvoj održivih transportnih

opcija, uz striktnu primenu regulatornih mera koje podstiču smanjenje emisija gasova staklene bašte u sektoru transporta. Potrebno je dovršiti i usvojiti Zakon o uvođenju infrastrukture za alternativna goriva.

- Uvođenje povoljnijih ili besplatnih opcija za parkiranje električnih vozila u određenim gradskim zonama.

- Razmotriti uvođenje olakšica za uvoz polovnih električnih automobila, kao deo šire strategije za diversifikaciju ponude električnih vozila na tržištu.

- Uvesti subvencije za postavljanje privatne infrastrukture za punjenje, posebno za stanice za punjenje.

- Prema zakonskoj regulativi koja je na snazi u Republici Srbiji ne postoje specijalne registarske oznake za električna vozila, čime se onemogućava privilegovan pristup određenim delovima grada, uključujući "žute" trake namenjene za brže kretanje. Sa tim u vezi je i nedostatak povoljnijih ili besplatnih opcija za parkiranje električnih vozila u određenim gradskim zonama, kako bi se olakšalo njihovo korišćenje i smanjila gužva.

- Cyber bezbednost u transportu: Sa sve većim brojem električnih vozila i njihovom povezanošću sa mrežom, ključno je uključiti standarde cyber bezbednosti u zakonodavstvo. Potrebno je definisati obaveze za zaštitu podataka o punjenju, upravljanje rizicima od cyber napada na infrastrukturu za punjenje i osigurati da su svi relevantni akteri uključeni u zaštitu podataka i mrežne sigurnosti.

- Potrebno je razviti i implementirati standarde za upravljanje rizicima koji se odnose na cyber napade, posebno na kritičnu infrastrukturu. Navedeno uključuje:

    1. Procenu rizika: Obavezna procena rizika od cyber napada i razvijanje strategija za mitigaciju identifikovanih rizika.

    2. Zaštitu infrastrukture: Implementacija naprednih tehnologija i mera zaštite za kritičnu infrastrukturu, uključujući redundanciju i otporne sisteme.

    3. Incident response planove: Razvijanje i testiranje planova za upravljanje incidentima kako bi se minimizovali uticaji cyber napada.

- Dakle, potrebno je zakonski obavezati učesnike na tržištu transporta da redovno procenjuju rizike i implementiraju odgovarajuće mere zaštite za kritičnu infrastrukturu, te da razviju i testiraju planove za upravljanje incidentima.

- Potrebno je obezbediti da svi relevantni akteri, uključujući državne institucije, privatni sektor i nevladine organizacije, budu uključeni u zaštitu podataka i mrežnu sigurnost, uključujući:

    1. Koordinaciju i saradnju: Stvaranje platformi za koordinaciju između različitih aktera kako bi se unapredila saradnja i razmena informacija o cyber pretnjama.

    2. Regulatorni nadzor: Uvođenje mehanizama za praćenje usklađenosti sa zakonodavnim standardima i sankcionisanje prekršilaca.

    3. Podršku i resurse: Obezbeđivanje resursa i podrške za male i srednje preduzetnike kako bi mogli da usklade svoje bezbednosne prakse sa standardima.

- Potrebno je uvesti zakonske odredbe koje obavezuju sve relevantne aktere na koordinaciju i saradnju u oblasti zaštite podataka i mrežne sigurnosti, uz uspostavljanje regulatornog nadzora i obezbeđivanje resursa za podršku usklađivanju sa standardima.

- Autonomna vozila i dronovi: Budući da tehnologija autonomnih vozila i dronova napreduje, zakonodavni okvir treba da se prilagodi kako bi regulisao njihovo testiranje, upotrebu i integrisanje u saobraćajni sistem. To uključuje definisanje standarda za bezbednost, odgovornost u slučaju nesreća i osiguranje da su autonomna vozila i dronovi u skladu sa nacionalnim propisima.

- Uloga AI u logistici: Razvoj veštačke inteligencije (AI) u logistici donosi mogućnosti za efikasnije upravljanje transportnim mrežama, optimizaciju rute i smanjenje troškova. Zakonodavni okvir treba da podrži razvoj i primenu AI tehnologija, istovremeno osiguravajući etičku upotrebu podataka i zaštitu privatnosti.

- Potrebno je da Vlada obezbedi razumevanje i sinhronizaciju sa vladama susednih država u aktivnostima u cilju unapređenja efikasnosti i protoka na graničnim prelazima.

- Radi funkcionisanja lanca snabdevanja na međunarodnom tržištu, Ministarstvo građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture treba da obezbedi veći broj transportnih dozvola odnosno da razmotri ukidanje sistema dozvola.

TELEKOMUNIKACIJE 2,27

PREGLED REALIZACIJE PREPORUKA BK

Preporuke:	Prvobitno date u BK:	Značajan napredak	Određeni napredak	Bez napretka
Izuzimanje telekomunikacionih objekata mobilne telefonije 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 nadležnom organu dostavi obaveštenje o postavljanju bazne stanice zajedno sa relevantnim tehničkim podacima o baznoj stanici, kao i merenje nakon puštanja stanice u rad, pri čemu lokalna samouprava ima mogućnost inspekcijskog nadzora.	2021	√		
Ukidanje prostornih ograničenja za izgradnju i postavljanje mobilne telekomunikacione infrastrukture iz planova prostorne regulacije, u smislu određivanja minimalne visine antena i minimalne udaljenosti gde mogu da se postave bazne stanice u odnosu na susedne objekte, s obzirom da za to ne postoji niti uporedna praksa zemalja EU, niti utemeljenje u propisima i nauci.	2021			√
Izmene Pravilnika o granicama izlaganja nejonizujućim zračenjima u cilju usklađivanja referentnih graničnih nivoa sa ICNIRP preporukama.	2023	√		
Izmene Pravilnika o izvorima nejonizujućih zračenja od posebnog interesa, vrstama izvora, načinu i periodu njihovog ispitivanja u svrhu izmene definicije pojma „izvora od posebnog interesa“, imajući u vidu negativno tumačenje koje neopravdano postoji isključivo za radio bazne stanice, a one nisu jedini izvori zračenja kao i u pogledu definisanja postupka odlučivanja nadležnog organa na osnovu Stručne ocene opterećenja životne sredine, bez pokretanja postupka procene uticaja na životnu sredinu.	2021	√		
Edukacija stručnih službi, u saradnji sa resornim ministarstvima i RATEL-om, na nivou lokalnih samouprava o uticaju telekomunikacionih uređaja na zdravlje i životnu sredinu i primeni posebnih propisa relevantnih za izgradnju radio baznih stanica.	2021			√
Uspostavljanje jedinstvene elektronske procedure za prijavljivanje postavljanja radio baznih stanica i potvrdu usaglašenosti sa propisanim uslovima te uspostavljanje jedinstvene kontaktne tačke (tzv. „single point of contact“) u vidu javnog portala za sve relevantne stakeholder-e.	2019		√	
Održavanje javnog nadmetanja radio-frekvencijskog spektra u cilju obnove prava korišćenja postojećeg spektra, kao i sticanja novog radio-frekvencijskog spektra koji će koristiti za 5G tehnologiju najkasnije do kraja prve polovine 2025 godine. Operatori predlažu i zalažu se za jednostavan model aukcije uz cenu koja će omogućiti nesmetan razvoj nove tehnologije i njenu brzu implementaciju, u skladu sa pozitivnim primerima iz okruženja.	2021	√		

Preporuke:	Prvobitno date u BK:	Značajan napredak	Određeni napredak	Bez napretka
Negovanje dosadašnje pozitivne prakse uključivanja Saveta stranih investitora i operatora prilikom donošenja podzakonskih akata u skladu sa novim Zakonom o elektronskim komunikacijama u transparentnoj proceduri u cilju definisanja optimalnog regulatornog okvira koji će doprineti daljem razvoju tržišta elektronskih komunikacija.	2023	√		
Usvajanje novog Zakona o širokopojasnoj infrastrukturi (usklađen sa Aktom o gigabitnoj infrastrukturi (2024/1209/EU) , kao i sa Direktivom 2018/1972 o Evropskom zakoniku o elektronskim komunikacijama koji će na detaljan način definisati prava korišćenja i pristupa infrastrukturi.	2021	√		
Prilikom pregovora o međunarodnim sporazumima iz domena elektronskih komunikacija (posebno u vezi regulacije 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.	2019		√	
Planiranim izmenama Zakona o autorskim i srodnim pravima uspostaviti transparentniji pristup u odnosu između organizacija i obveznika naknade usled uočenog rizika neograničenog rasta paušalno utvrđenih tarifa postojećih i osnivanje novih organizacija za kolektivno ostvarivanje autorskih prava	2023			√

U fokusu ostaju aktivnosti na usaglašavanju tržišta sa regulatornim okvirom koji donosi novi Zakon o elektronskim komunikacijama[1], naročito po pitanju stvaranja uslova za sprovođenje aukcije za izdavanje pojedinačnih dozvola za korišćenje radiofrekvencijskih opsega za realizaciju javnih mobilnih elektronskih komunikacionih mreža i usluga i uvođenje novih tehnologija u cilju daljeg razvoja industrije elektronskih komunikacija u Republici Srbiji. Pokrenute su i delom realizovane aktivnosti vezano za unapređenje regulative iz domena izgradnje telekomunikacione infrastrukture i zaštite životne sredine. Započete su aktivnosti na izradi predloga teksta Zakona o merama za smanjenje troškova postavljanja elektronskih komunikacionih mreža vrlo visokog kapaciteta. radi unapređenja regulative u oblasti izgradnje i postavljanja elektronskih komunikacionih mreža, a značajni koraci su napravljeni i po pitanju podzakonskih akata kojima se uređuje oblast nejonizujućih zračenja. U 2025. godini uspešno je sprovedena registracija prepaid korisnika u Republici Srbiji.

STANJE

Vlada Republike Srbije je u februaru 2025. godine donela Uredbu o smanjenju bezbednosnih rizika povezanih sa uvođenjem mobilnih mreža pete generacije[2] čime je ispunjen pravno-bezbedonosni preduslov za uvođenje nove 5G tehnologije. U maju 2025. godine, stupio je na snagu Pravilnik o minimalnim uslovima za izdavanje pojedinačnih dozvola na osnovu sprovedenog postupka javnog nadmetanja u radio-frekvencijskim opsezima 700MHz, 900MHz, 1800MHz, 2100MHz, 2600MHz i 3.4-3.8GHz[3]. Početkom juna 2025. godine, Regulatorno telo za elektronske komunikacije i poštanske usluge (dalje u tekstu: RATEL) je donelo Odluku da se pokreće postupak javnog nadmetanja za izdavanje najviše tri pojedinačne dozvole za korišćenje radiofrekvencijskog spektra u navedenim opsezima pružanje javne elektronske komunikacione usluge za teritoriju Republike Srbije, na period važenja do 5. marta 2047. godine. Ubrzo posle donošenja navedene Odluke, RATEL je u julu 2025. godine organizovao javne konsultacije vezano za dokumentaciju za

1 Zakon o elektronskim komunikacijama (Službeni glasnik RS 35/23)

2 Uredba o utvrđivanju mera za smanjenje bezbednosnih rizika povezanih sa uvođenjem mobilnih mreža pete generacije (Službeni glasnik RS 17/25)

3 Pravilnik o minimalnim uslovima za izdavanje pojedinačnih dozvola za korišćenje radio-frekvencijskog spektra na osnovu sprovedenog postupka javnog nadmetanja u radio-frekvencijskim opsezima 694-790 MHz, 880-915/925-960 MHz, 1710-1785/1805-1880 MHz, 1920-1980/2110-2170 MHz, 2500-2690 MHz i 3400-3800 MHz (Službeni glasnik RS 44/25)

javno nadmetanje za dodelu pojedinačnih dozvola za korišćenje radiofrekvencijskog spektra u radiofrekvencijskim opsezima 700 MHz, 900 MHz, 1800 MHz, 2100 MHz, 2600 MHz и 3500 MHz. Savet stranih investitora izražava očekivanja da će uslovi definisani tenderskom dokumentacijom da se zasnivaju na regulatornoj predvidljivosti kako bi postojeća tri mobilna operatora obezbedila kontinuitet pružanja usluga elektronskih komunikacija i opravdala dosadašnja ulaganja na tržištu Republike Srbije.

Ministarstvo informisanja i telekomunikacija u saradnji sa Ministarstvom za zaštitu životne sredine, RATEL-om i privrednim subjektima registrovanim za obavljanje delatnosti elektronskih komunikacija pokrenulo je aktivnosti na izradi specifikacije Centralnog informacionog sistema za izvore nejonizujućeg zračenja (CISIN) kao osnove za izradu sistema koji bi omogućio korisnicima efikasno podnošenje, praćenje i obradu relevantnih informacija i izveštaja u vezi sa izvorima nejonizujućeg zračenja na javnim područjima za koje se u skladu sa propisima ne sprovodi postupak procene uticaja na životnu sredinu i za koje se nadležnom organu za zaštitu životne sredine dostavlja elektronskim putem stručna ocena opterećenja životne sredine (SOOŽS) radi evidencije izlaganja.

U saradnji sa resornim Ministarstvima, prepoznata je potreba usklađivanja podzakonskih akata Republike Srbije vezano za nejonizujuća zračenja, sa regulativom Evropske unije, uzimajući istovremeno u obzir razvoj tehnologije u oblasti elektronskih komunikacija i sve veću upotrebu usluga elektronskih komunikacija, te su tako u februaru 2025. godine stupili na snagu novi podzakonski akti: Pravilnik o granicama izlaganja nejonizujućim zračenjima[4] i Pravilnik o izvorima nejonizujućih zračenja od posebnog interesa[5], čime je nakon 15 godina napravljen veliki pomak u ovoj oblasti. Jedno od najvažnijih unapređenja novog pravilnika je okolnost da se pod zonom povećane osetljivosti smatraju zatvoreni prostori stambenih, poslovnih, školskih i drugih objekata. Na taj način, prevaziđen je problem ranije definicije zone povećane osetljivosti usled koje je svaka urbana sredina po automatizmu imala ovaj status, usled čega se primenjivalo ograničenje od maksimalnih 10% od već restriktivnih vrednosti dozvoljenog nivoa elektromagnetnog polja. Upravo je ovo ograničenje bilo jedna od ključnih prepreka omogućavanja kapaciteta i pokrivenosti mobilnim signalom u urbanim sredinama.

Dodatno, Ministarstvo za zaštitu životne sredine je u martu 2025. godine iniciralo formiranje radne grupe za izradu Nacrta zakona o zaštiti od nejonizujućih zračenja kako bi se prevazišli izazovi koji su uočeni u dosadašnjem radu privrednih subjekata na osnovu postojećeg Zakona o zaštiti od nejonizujućih zračenja i čitav sistem učinio efikasnijim.

Takođe, u martu 2024. godine, Ministarstvo građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture je izdalo Uputstvo o primeni odredaba Zakona o planiranju i izgradnji koje se odnose na uslove postavljanja infrastrukture kablovskih i bežičnih elektronskih komunikacija.

Neposredno pred objavljivanje ovogodišnjeg izdanja Bele knjige, usvojen je Zakon o informacionoj bezbednosti sa ciljem usklađivanja sa Aktom o sajber bezbednosti EU i EU NIS-2 direktivom koja predviđa mere za visok zajednički nivo sajber bezbednosti u okviru jedinstvenog evropskog digitalnog tržišta. Takođe, Zakonom o informacionoj bezbednosti predviđeno je osnivanje Kancelarije za informacionu bezbednost i izmeštanje nacionalnog CERT-a iz RATEL-a u Kancelariju za informacionu bezbednost.

Započete su aktivnosti na izradi nacrta Zakona o merama za smanjenje troškova postavljanja elektronskih komunikacionih mreža vrlo visokog kapaciteta, u okviru radne grupe u čiji rad su uključeni predstavnici Saveta stranih investitora i operatora. Donošenjem ovog zakona izvršiće se dodatno unapređenje pravnog okvira koji će obezbediti efikasniju izgradnju elektronske komunikacione infrastrukture neophodne za dalju digitalnu transformaciju Republike Srbije. Donošenje Zakona o merama za smanjenje troškova postavljanja elektronskih komunikacionih mreža vrlo visokog kapaciteta predstavlja još jedan korak približavanju i usaglašavanju poslovanja regulativi Evropske unije, s obzirom da ovaj Zakon predviđa u jednom delu i usaglašavanje poslovanja sa Uredbom o gigabitnoj ingrastrukturi (2024/1309/EU) kao i Direktivom 2018/1972 o Evropskom zakoniku o elektronskim komunikacijama. Usvajanje ovog Zakona očekuje se do kraja 2025. godine. Savet stranih investitora izražava očekivanje da će aktivnosti na izradi ovog

4 Pravilnik o granicama izlaganja nejonizujućim zračenjima (Službeni glasnik RS 16/25)

5 Pravilnik o izvorima nejonizujućih zračenja od posebnog interesa, vrstama izvora, načinu i periodu njihovog ispitivanja (Službeni glasnik RS 16/25)

zakona biti sprovedene na transparentan i efikasan način u cilju stvaranja optimalnih uslova za održivu izgradnju i investiranje u telekomunikacionu a posebno u 5G infrastrukturu širom Srbije.

U februaru 2025. godine je od strane Ministarstva informisanja i telekomunikacija sproveden Javni poziv za učešće u sprovođenju Programa razvoja širokopojasne komunikacione infrastrukture u ruralnim i nerazvijenim područjima Republike Srbije za period 2024–2026. godine za naselja za koja privredni subjekti nisu iskazali investicione planove.

Izmenom Pravilnika o tehničkim uslovima za registraciju usluge sa plaćanjem unapred (Službeni glasnik RS 10/25) produžen je rok za registraciju postojećih prepaid korisnika do 10. aprila 2025. godine dok je za nove prepaid korisnike rok za obaveznu registraciju ostao 10. februar 2025. godine. Korisnici prepaid usluga elektronskih komunikacija imaju mogućnost da registraciju urade fizički, na prodajnim mestima operatora ali i online putem korišćenjem šeme elektronske identifikacije osnovnog nivoa pouzdanosti. Time je zaokružen čitav niz aktivnosti vezano za obaveznu registraciju prepaid korisnika i Republika Srbija se svrstala u listu zemalja kod kojih već postoji uspostavljena ova obaveza.

U novembru 2024. godine stupio je na snagu i novi Pravilnik o pristupu hitnim službama[6] te se u narednom periodu očekuju aktivnosti na uspostavljanju Nacionalnog sistema 112. Broj 112 predstavlja evropski broj za hitne slučajeve koji se koristi u okviru Evropske unije. Iako je u Republici Srbiji omogućeno pozivanje ovog broja, trenutna situacija je da se nakon pozivanja ovog kratkog koda, dobija Uprava policije (192) koja poziv dalje preusmerava na onu hitnu službu koja je korisniku neophodna.

U decembru 2024. godine stupio je na snagu Pravilnik o informacijama o uslovima ugovora koje pružalac javno dostupne elektronske komunikacione usluge dužan da objavi, načinu njihove objave i rokovima, obrascu sažetka ugovora i sadržaju obaveštenja o nameri jednostrane izmene uslova ugovora i pravu krajnjeg korisnika na raskid ugovora pre isteka perioda na koji je zaključen (Službeni glasnik RS 98/24) čija primena je trebalo da bude od 1. jula 2025. godine, međutim sa Pravilnikom o izmenama navedenog pravilnika (Službeni glasnik RS 45/25) prvobitno definisan rok za primenu je pomeren na 1. septembar 2025. godine. Navedeno pomeranje roka primene je usledilo na osnovu inicijative operatora da se omogući duži rok usled kompleksnosti implementacije i dodatnog razvoja na telekomunikacionim sistemima.

Krajem maja 2025. godine na snagu je stupio i Pravilnik o utvrđivanju Plana numeracije[7], koji, između ostalog, uvodi novinu koja se tiče regulisanja kratkih SMS kodova i privrednim subjektima je ostavljen rok do 31. decembra 2026. godine da svoje poslovanje, odnosno kratke SMS kodove usaglase sa kratkim SMS kodovima kako su regulisani navedenim Pravilnikom o utvrđivanju Plana numeracije. Takođe od dana stupanja na snagu ovog pravilnika do 1. jula 2027. godine dužina pretplatničkog geografskog broja može da iznosi pet cifara. Nakon isteka navedenog roka treba da se izvrši usklađivanje u ovoj oblasti sa Pravilnikom.

U julu 2024. godine donet je Pravilnik o postupku vansudskog rešavanja spora pred Regulatornim telom za elektronske komunikacije i poštanske usluge[8] i njegova primena je krenula od početka 2025. godine. Navedeni pravilnik je dodatno unapredio stepen zaštite krajnjih korisnika i pružio efikasan i jednostavan mehanizam za rešavanje sporova pred RATEL-om, dodatno jačajući njegovu ulogu i značaj na tržištu elektronskih komunikacija. Navedeno je dodatno istaklo potrebu za efikasnom i pouzdanom komunikacijom između RATEL-a i operatora, tako da bi digitalizacija komunikacije (umesto štampanja i slanja dokumenata poštom) donela dodatnu vrednost imajući u vidu da je RATEL već ostvario značajne napretke u digitalizaciji prilikom vršenja svojih drugih nadležnosti u odnosu na operatore i krajnje korisnike.

Od značaja je i informacija da su krajem 2024. godine stupili na snagu podzakonski akti vezano za zajedničko korišćenje elektronske komunikacione mreže kao i za postavljanje elektronske komunikacione mreže do prostorija krajnjeg korisnika prilikom izgradnje ili rekonstrukcije poslovnih i stambenih zgrada. Takođe u julu 2025. godine krenula je primena novog podzakonskog akta koji se odnosi na uslove, način promene i obaveze pružaoca usluga pristupa internetu. Navedeni podzakonski akti donose unapređenja sa stanovišta krajnjih korisnika u pogledu mogućnosti izbora pružaoca usluge kao i sa stanovišta konkurentnosti na tržištu.

6 (Službeni glasnik RS 87/24)

7 (Službeni glasnik RS 44/25)

8 ("Službeni glasnik RS", broj 58 od 5. jula 2024.)

U martu 2025.godine počela je primena novog Pravilnika o uslovima dodele i korišćenja radiofrekvencijskog spektra. Ovim pravilnikom se, umesto dosadašnje prakse podnošenja zahteva za izdavanje pojedinačnih dozvola za korišćenje frekvencija za radio-bazne stanice i izdavanja dozvola, uvodi postupak evidentiranja radio-baznih stanica nakon puštanja u rad. Na ovaj način su značajno smanjene administrativne obaveze, kao i vreme potrebno za ispunjavanje uslova pre puštanja izvora u rad.

Takođe u maju 2025. godine počela je primena odredbi Zakona o platnim uslugama[9] koje se tiču rada operatora javnih mobilnih telekomunikacionih mreža i usluga vezano za usluge koje operatori izvršavaju kao dodatne usluge. Ovim odredbama definisani su određeni finansijski limiti u pogledu maksimalnih iznosa pojedinačne transakcije, odnosno ukupne vrednosti svih pojedinačnih transakcija realizovanih u određenom kalendarskom mesecu.

Zajednički sastanci operatora potpisnika EU – WB Deklaracijom o romingu, nastavljeni su i u 2025. godini. Na osnovu RATEL podataka o saobraćaju korisnika mobilnih operatora koji posluju na području Republike Srbije, kontinuirano se povećava saobraćaj kako korisnika u zemlji, tako i saobraćaj tokom njihovog boravka u romingu što je direktna posledica snižavanja cena usluga rominga. Takođe je od značaja da sva tri mobilna operatora koja posluju na području Republike Srbije kontinuirano ulažu značajne napore u unapređenje ponude roming usluga svojim korisnicima, kako po pitanju kvaliteta i količine sadržaja tako i sa stanovišta cenovne isplativosti i pristupačnosti.

Rad na Zakonu o merama za smanjenje troškova postavljanja elektronskih komunikacionih mreža vrlo visokog kapaciteta[10], propisu koji treba da omogući olakšano postavljanje nove telekomunikacione infrastrukture, ponovo je otvorio diskusiju o problemu oštećenja postojeće optike prilikom izvođenja građevinskih radova. Naime, rasprostranjenost i trase dela infrastrukture operatora nisu unapred poznate građevinskim investitorima, koji prilikom izvođenja radova često preseku optiku i time izazivaju štetu ne samo operatoru već i krajnjim korisnicima koji ostaju bez usluge.

Ovde je reč o tzv. "kartiranim" vodovima optičkih kablova, odnosno optici za koju su operatori uredno podneli dokumentaciju za upis u Katastar vodova, ali za koje Republički geodetski zavod nije sproveo proceduru do kraja. Usled toga, ova optika je u određenoj formi vidljiva u Katastru vodova, ali nedostaju podaci o vlasništvu nad njima.

Trenutna procedura zasnovana na Zakonu o planiranju i izgradnji, koja podrazumeva da lokalna samouprava utvrđuje status imaoca javnog ovlašćenja, nije efikasna jer ovi zahtevi često ostaju neodgovoreni.

Zbog toga je neophodno u saradnji ministarstava nadležnih za građevinu i telekomunikacije što pre rešiti ovaj problem kako bi operatori mogli da učestvuju u izdavanju uslova u postupku utvrđivanja lokacijskih uslova i na taj način spreče oštećenje telekomunikacione infrastrukture.

POBOLJŠANJA

Komunikacija sa Ministarstvom informisanja i telekomunikacija, Ministarstvom za zaštitu životne sredine i RATEL-om odvija se transparentno, uz dvosmernu komunikaciju, što je rezultiralo u uspešno sprovedenim aktivnostima u različitim oblastima saradnje i očekivanja Saveta stranih investitora su da se i dalje nastavi pozitivna praksa putem otvorenog dijaloga, uz primenu stručnih znanja i uključivanja privrede, po uzoru na pozitivne primere iz prakse, te da se primenjuju rešenja koja mogu da daju najbolje rezultate.

Shodno navedenom, očekivanja su da proces i format javnog nadmetanja za dodelu pojedinačnih dozvola za korišćenje radiofrekvencijskog spektra u radiofrekvencijskim opsezima 700 MHz, 900 MHz, 1800 MHz, 2100 MHz, 2600 MHz и 3500 MHz, uspešno sprovede do kraja 2025. godine, uvažavajući potrebe tržišta i kontinuitet poslovanja postojećih mobilnih operatora u skladu sa Pravilnikom o minimalnim uslovima za izdavanje pojedinačnih dozvola za korišćenje radio-frekvencijskog spektra na osnovu sprovedenog postupka javnog nadmetanja u radio-frekvencijskim opsezima 694-790 MHz, 880-915/925-960 MHz, 1710-1785/1805-1880 MHz, 1920-1980/2110-2170 MHz, 2500-2690 MHz i 3400-3800 MHz (Službeni glasnik RS 44/25).

I ove godine ističemo značaj podrške resornog Ministarstva aktivnostima Saveta stranih investitora i operatora na unapređenju regulative u oblasti zaštite životne sredine

9 (Službeni glasnik RS 139/14, 44/18 i 64/24)

10 Novi naziv zakona je - Zakon o merama za smanjenje troškova postavljanja elektronskih komunikacionih mreža vrlo visokog kapaciteta

a u cilju unapređenja procesa prilikom izgradnje baznih stanica. U tom smislu, Savet stranih investitora pozdravlja podršku resornog Ministarstva u aktivnostima koje su bile usmerene ka ukazivanju Ministarstvu zaštitu životne sredine na potrebe izmene podzakonskih akata koji uređuju oblast nejonizujućih zračenja, odnosno usaglašavanju predmetnih akata sa uporednom praksom Evropske unije i opšteprihvaćenim međunarodnim standardima. Rezultat je usvajanje novog Pravilnika o granicama izlaganja nejonizujućim zračenjima[11] i Pravilnika o izvorima nejonizujućih zračenja od posebnog interesa, vrstama izvora, načinu i periodu njihovog ispitivanja[12]. Takođe od značaja je i činjenica da su u toku aktivnosti na uspostavljanju Centralnog informacionog sistema za izvore nejonizujućeg zračenja (CISIN) i da su započete aktivnosti na izradi Nacrta Zakona o zaštiti od nejonizujućih zračenja.

Uspešno sprovedenom registracijom prepaid korisnika postignut je viši nivo bezbednosti i prevencije od zloupotreba sredstava elektronskih komunikacija anonimnim korišćenjem prepaid usluga a po uzoru na pozitivnu praksu obavezne registracije ovih korisnika u Evropi i svetu.

Generalno gledano, prethodni period obeležio je niz aktivnosti vezano za izradu podzakonskih akata od strane RATEL-a, usaglašenih sa novim Zakonom o elektronskim komunikacijama, a koje su usmerene na veća prava i zaštitu korisnika, kao i na podsticanje konkurencije i ravnopravan tretman učesnika na tržištu.

PREOSTALI PROBLEMI

Iako su napravljeni značajni pomaci, problem postavljanja radio-baznih stanica i pitanja primene propisa o zaštiti životne sredine predstavljaju značajnu barijeru pri izgradnji telekomunikacione infrastrukture u praksi, te je potrebno intenzivirati aktivnosti na osnovu zaključaka Stručne grupe za smanjenje administrativnih barijera za postavljanje radio-baznih stanica mobilne telefonije i u što kraćem roku započeti realizaciju reforme ove oblasti koja će omogućiti efikasnije postavljanje baznih stanica kao preduslov za implementaciju 5G tehnologije u Republici Srbiji. Od značaja bi bilo i da se planiraju i realizuju programi edukacije na ovu temu, za početak, zaposlenih u državnoj upravi a potom i šire, kako bi programima edukacije bio obuhvaćen što širi spektar građana Republike Srbije.

Potrebno je nastaviti aktivnosti u vezi sa izradom i usvajanjem Zakona o merama za smanjenje troškova postavljanja elektronskih komunikacionih mreža vrlo visokog kapaciteta koji treba da bude usklađen sa Aktom o gigabitnoj infrastrukturi (2024/1209/EU), kao i sa Direktivom 2018/1972 o Evropskom zakoniku o elektronskim komunikacijama), koji će posebno regulisati pitanja poput olakšane procedure za dobijanje svih potrebnih dozvola, koordinacije tekućih i planiranih građevinskih radova i javnog objavljivanja podataka o radovima u realnom vremenu putem single information pointa-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. Očekuje se da ove aktivnosti budu realizovane do kraja 2025. godine imajući u vidu da bi se time stvorili uslovi za dodatne investicije u oblasti telekomunikacija i ujedno obezbedio kvalitetan pristup internetu svim građanima u našoj zemlji.

Takođe, potrebno je da se preduzmu određene aktivnosti u narednom periodu kako bi se prevazišli postojeći problemi uočeni prilikom izdavanja lokacijskih uslova i građevinskih dozvola za potrebe postavljanja optičkih kablova, naročito u pogledu probijanja rokova definisanih propisima iz oblasti planiranja i izgradnje.

Takođe, neophodno je što pre izvršiti usklađivanje urbanističkih i prostornih planova jedinica lokalnih samouprava sa odredbama novog Zakona o planiranju i izgradnju, posebno u delu koji se odnosi na korekciju ograničenja koja trenutno negativno utiču na funkcionisanje i dalji razvoj mobilne mreže.

Od posebnog značaja je izmena Uredbe o utvrđivanju Liste projekata za koje je obavezna procena uticaja i Liste projekata za koje se može zahtevati procena uticaja na životnu sredinu – u smislu da radio-bazne stanice nisu od značaja kada je u pitanju projekti za koje se može zahtevati procena uticaja na životnu sredinu – jer su sve relevantne informacije sadržane u Stručnoj oceni opterećenja životne sredine.

Još jednom napominjemo da je uvođenje CISIN-a neophodan uslov kako bi bilo moguće uspostavljanje elektronske procedure o evidenciji radio-baznih stanica, umesto postojeće administrativno izuzetno zahtevne i dugotra-

11 (Službeni glasnik RS 16/25)

12 (Službeni glasnik RS 16/25)

jne procedure koja traje više meseci i ne može da prati savremene trendove u razvoju telekomunikacija.

Pozdravljamo uvođenje elektronske evidencije radio-stanica (ERS), koji je RATEL uveo umesto ranijeg postupka izdavanja pojedinačnih dozvola za svaku radio-baznu stanicu, ali takođe skrećemo pažnju i na to da je pre puštanja 5G spektra neophodno uvesti i CISIN – kao elektronsku proceduru koja prati ERS iz ugla životne sredine. U suprotnom, skrećemo pažnju na potencijalni problem, jer postojeća administracija neće moći da u realnom vremenu podrži planove za 5G mrežu.

Značajan problem koji sve više dolazi do izražaja osnivanjem novih organizacija i delovanjem postojećih, predstavljaju i nesrazmerno visoke naknade organizacija za kolektivnu zaštitu autorskih prava prema telekomunikacionoj industriji.

Tokom 2023. godine Zavod za intelektualnu svojinu usvojio je Jedinstvenu tarifu za ostvarivanje prava na posebnu naknadu kojom se utvrđuje visina posebne naknade od uvoza, odnosno prodaje novih tehničkih uređaja i praznih nosača zvuka, slike i teksta za koje se opravdano može pretpostaviti da će biti korišćeni za umnožavanje autorskih dela i predmeta srodnih prava. Jedinstvena tarifa je doneta nakon neuspelih pregovora kolektivnih organizacija za ostvarivanje autorskog i srodnih prava i proizvođača i uvoznika tehničkih uređaja i navedenih praznih nosača. Obveznici plaćanja naknade upravo su proizvođači i uvoznici tehničkih uređaja i navedenih nosača.

U julu 2023. godine je krenula je sa radom Asocijacija autora – Organizacija stvaralaca likovnih dela („AA"), odnosno organizacija za kolektivno ostvarivanje autorskih imovinskih prava likovnih stvaralaca. Pregovori AA i operatora elektronskih komunikacionih usluga koji pružaju usluge distribucije medijskih sadržaja o tarifi naknada za kablovsko reemitovanje neuspešno su okončani krajem 2023. godine. AA je predložila da visina naknade iznosi 2,37% od prihoda operatora od distribucije medijskih sadržaja, što je nesrazmerno visoka naknada u poređenju sa značajem koji iskorišćavanje predmeta zaštite ima za delatnost i prihode operatora. Operatori su se početkom 2024. godine obratili Zavodu za intelektualnu svojinu ukazujući na neprimerenost predloga tarife od strane AA, ali do dana sastavljanja ovog izveštaja nije poznat ishod postupka za utvrđivanje tarife naknada koji je AA pokrenuo pred Zavodom tokom 2024. godine.

Na osnovu navedenih činjenica može se zaključiti da je u proteklom periodu došlo do nezanemarljivog povećanja broja organizacija za kolektivno ostvarivanje autorskog i srodnih prava i usvajanja novih tarifa (tarifa naknada AA tek treba da bude utvrđena), što je dovelo povećanja administrativnog i finansijskog opterećenja za korisnike predmeta zaštite. Takvi trendovi dodatno ukazuju na značaj obezbeđivanja odgovarajućeg stepena transparentnosti osnivanja kolektivnih organizacija i usvajanja njihovih tarifa, kao potrebu za efikasnom, kontinuiranom i transparentnom kontrolom rada kolektivnih organizacija.

S tim u vezi ističemo da Nacrt zakona o autorskim i srodnim pravima ne doprinosi stvaranju uslova za bolju ravnotežu moći između organizacija i obveznika naknade, te da postoji rizik za dalji neograničeni rast paušalno utvrđenih tarifa postojećih i osnivanje novih organizacija za kolektivno ostvarivanje autorskih prava. Dodatno, nema naznaka u kom pravcu će se dalje odvijati aktivnosti po ovom pitanju što unosi određeni nivo nesigurnosti sa stanovišta visine troškova koji mogu da proisteknu po osnovu ovih naknada.

PREPORUKE SAVETA

- Izuzimanje telekomunikacionih objekata mobilne telefonije 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 nadležnom organu dostavi obaveštenje o postavljanju bazne stanice zajedno sa relevantnim tehničkim podacima o baznoj stanici, kao i merenje nakon puštanja stanice u rad, pri čemu lokalna samouprava ima mogućnost inspekcijskog nadzora. Nacrtom Uredbe koji je bio na javnim konsultacijama u junu 2025.godine predviđa se ovo ukidanje.

- Ukidanje prostornih ograničenja za izgradnju i postavljanje mobilne telekomunikacione infrastrukture iz planova prostorne regulacije, u smislu određivanja minimalne visine antena i minimalne udaljenosti gde mogu da se postave bazne stanice u odnosu na susedne objekte, s obzirom da za to ne postoji niti uporedna praksa zemalja EU, niti utemeljenje u propisima i nauci.

- Izrada Nacrta zakona o zaštiti od nejonizujućih zračenja putem transparentnog procesa uključivanja svih relevantnih učesnika u njegovu izradu i usvajanje novog zakona.

- Edukacija stručnih službi, u saradnji sa resornim ministarstvima i RATEL-om, na nivou lokalnih samouprava o uticaju telekomunikacionih uređaja na zdravlje i životnu sredinu i primeni posebnih propisa relevantnih za izgradnju radio baznih stanica.

- Uspostavljanje jedinstvene elektronske procedure za prijavljivanje postavljanja radio baznih stanica i potvrdu usaglašenosti sa propisanim uslovima te uspostavljanje jedinstvene kontaktne tačke (tzv. „single point of contact“) u vidu javnog portala za sve relevantne stakeholder-e.

- Održavanje javnog nadmetanja radio-frekvencijskog spektra u cilju obnove prava korišćenja postojećeg spektra, kao i sticanja novog radio-frekvencijskog spektra koji će koristiti za 5G tehnologiju najkasnije do kraja 2025 godine. Operatori predlažu i zalažu se za jednostavan model aukcije uz cenu koja će omogućiti nesmetan razvoj nove tehnologije i njenu brzu implementaciju, u skladu sa pozitivnim primerima iz okruženja.

- Usvajanje novog Zakona o širokopojasnoj infrastrukturi (usklađen sa Aktom o gigabitnoj infrastrukturi (2024/1209/EU), kao i sa Direktivom 2018/1972 o Evropskom zakoniku o elektronskim komunikacijama koji će na detaljan način definisati prava korišćenja i pristupa infrastrukturi do kraja 2025. godine.

- Prilikom pregovora o međunarodnim sporazumima iz domena elektronskih komunikacija (posebno u vezi regulacije 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.

- Uvođenje digitalnog procesa komunikacije između RATEL-a i operatora prilikom vršenja RATEL-ovih nadležnosti (naročito u pogledu rešavanja vansudskih sporova, dostavljanja predstavki i dopisa) u cilju postizanja veće efikasnosti, sigurnosti, uštede i zaštite životne sredine.

- Planiranim izmenama Zakona o autorskim i srodnim pravima uspostaviti transparentniji pristup u odnosu između

organizacija i obveznika naknade usled uočenog rizika neograničenog rasta paušalno utvrđenih tarifa postojećih i osnivanje novih organizacija za kolektivno ostvarivanje autorskih prava u cilju uspostavljanja regulatorne predvidljivosti.

- Potrebno je da nadležni organi reše problem u pogledu neefikasnosti procedure sticanja statusa imaoca javnog ovlašćenja na nivou lokalnih samouprava, u skladu sa Uredbom o lokacijskim uslovima („Sl. glasnik RS", br. 87/2023), kako bi se kroz sticanje navedenog statusa omogućilo davanje uslova u postupku izdavanja lokacijskih uslova kroz postupak objedinjene procedure.

DIGITALIZACIJA I ELEKTRONSKO POSLOVANJE 2,50

PREGLED REALIZACIJE PREPORUKA BK

Preporuke:	Prvobitno date u BK:	Značajan napredak	Određeni napredak	Bez napretka
Povećanje informacione bezbednosti državne uprave i javnih preduzeća kako bi se omogućilo nesmetano funkcionisanje ovih subjekata i sprečavanje zloupotrebe podataka građana.	2024		√	
Donošenje novog Zakona o infromacionoj bezbednosti i usklađivanje sa NIS2 Direktivom Evropske unije.	2024	√		
Donošenje Zakona o veštačkoj inteligenciji koji će regulisati primenu ove tehnologije tako da se omogući dalji razvoj inovacija uz poštovanje ljudskih prava i sloboda. Potrebno je urediti mehanizme obavezne procene rizika i prethodnog testiranja sistema koji se koriste u sektorima kritične infrastrukture, kao i u osetljivim oblastima kao što je zdravtstvo.	2024		√	
Omogućiti razvoj i uvođenje druge generacije video identifikacije u vidu biometrijske zaštite u sklopu procesa verifikacije klijenata, a sa ciljem dodatnog unapređenja bezbednosti klijenata i podsticanja daljeg razvoja digitalizacije u Srbiji.	2020	√		

STANJE

U 2025. godini veštačka inteligencija (AI) je nastavila da bude pokretač digitalne transformacije, uz značajno širenje njene primene u privredi, ali i svakodnevnom životu. U sektoru telekomunikacija, AI se koristi za unapređenje mrežne efikasnosti, automatizaciju podrške korisnicima i prediktivno održavanje infrastrukture. Finansijski sektor uvodi AI rešenja za borbu protiv prevara, analizu kreditnog rizika i personalizaciju usluga. Proizvodna industrija implementira AI u pametnim fabrikama za kontrolu kvaliteta i optimizaciju lanca snabdevanja.

Najizraženiji tehnološki trend u prethodnih godinu dana je ubrzana komercijalizacija tzv. agentskih AI sistema – autonomnih softverskih agenata koji mogu planirati i izvršavati kompleksne zadatke u ime korisnika. Ovi sistemi prevazilaze pasivnu ulogu dosadašnjih modela i sve češće preuzimaju aktivno učešće u donošenju odluka, što otvara nova pitanja u pogledu odgovornosti, bezbednosti i transparentnosti.

Na nivou regulative, 2025. je godina u kojoj se AI Act Evropske unije počinje primenjivati u praksi. Nacionalni zakonodavci, uključujući i Srbiju kao kandidata za članstvo u EU, započeli su usklađivanje domaćeg pravnog okvira sa ovim regulatornim modelom koji, osim klasifikacije rizika, sada uključuje i konkretne obaveze vezane za testiranje, dokumentaciju, ljudski nadzor i transparentnost visokorizičnih sistema. Poseban akcenat stavljen je na tzv. "foundation models" – velike jezičke i multimodalne modele, koji podležu dodatnim obavezama zbog svog sistemskog uticaja. U domenu regulative, tokom 2025. je počela primena AI Act-a Evropske unije. Od februara su zabranjeni AI sistemi sa neprihvatljivim rizikom, a od avgusta je počela primena smernica za AI sisteme opšte namene (*General Purpose AI systems Codes of Practices*), baziranih na Foundation modelima, treniranim na velikim količinama podataka, koji izvršavaju širok spektar različitih zadataka, uključujući i visokorizične *use-case*-ove.

Na predlog Ministarstva nauke, tehnološkog razvoja i inovacija, Vlada Republike Srbije je u januaru 2025. usvojila Strategiju za razvoj veštačke inteligencije za period od 2025. do 2030. godine. Strategija je nastala kao rezultat širokog kruga konsultacija stručne zajednice uz ekspertsko mišljenje Vladinog saveta za veštačku inteligenciju. Predstavlja nastavak prethodne strategije (2020-2025) i ima za cilj unapređenje AI u ključnim oblastima kao što su obrazovanje, nauka, privreda, javni sektor, istovremeno vodeći računa o etičkim i bezbednosnim aspektima njene upotrebe. U toku je izrada Zakona o veštačkoj inteligenciji. Srbija se pozicionirala se kao lider u regionu što je prepoznato i kroz predsedavanje Globalnim partnerstvom za veštačku inteligenciuju.

Kroz programe Fonda za nauku i Fonda za inovacionu delatnost predviđaju se dodatna ulaganja u računarsku infrastrukturu i Nacionalnu platformu za veštačku inteligenciju - superkompjutera instaliranog u državnom Data Centru u Kragujevcu, datog besplatno na korisišćenje svim tehničkim fakultetima, institutima i naučno-tehnološkim parkovima i start-up-ovima koji rade unutar parkova. U godini za nama, nastavljen je trend rasta upotrebe i oslanjanja na informaciono-komunikacione tehnologije u svakodnevnom životu i poslovanju. Prema podacima Republičkog Zavoda za statistiku iz oktobra 2025[1] preko 89% lica u Republici Srbiji, koristi internet više puta u toku dana u 2025. godini. 24,8% internet populacije u 2025. godini je koristilo internet da bi odštampali zvanične obrasce sa veb stranice ili aplikacije javne administracije. U poslednja tri meseca 53,6% korisnika interneta je kupovalo/poručivalo robu ili usluge putem interneta.

U prethodna tri izdanja Bele knjige, ukazali smo da su još od perioda epidemije prisutni trendovi povećanja obima trgovine preko interneta. Sličan trend je nastavljen i u proteklom periodu. Prema podacima Narodne banke Srbije (NBS)[2], u prvom tromesečju 2025. godine nastavljen je značajan rast internet kupovina. U prvom tromesečju 2025. godine ukupan broj internet kupovina zabeležio je rast od 40,1% u odnosu na isti period prethodne godine. Izvršeno je 23,6 miliona internet kupovina, od čega na domaćim internet sajtovima 16,5 miliona, a na stranim internet sajtovima 7,1 milion. Najzastupljenije valute su dinar, evro i dolar. Od svih izvršenih internet kupovina u prvom tromesečju 2025. godine, više od dve trećine (69,8%) realizovano je u domaćoj valuti.

Nova Strategija za razvoj veštačke inteligencije u Srbiji za period 2025–2030. predstavlja iskorak ka pozicioniranju Srbije kao regionalnog lidera u digitalnoj transformaciji. Ohrabruje što su jasno identifikovane ključne oblasti primene veštačke inteligencije – zdravstvo, poljoprivreda, obrazovanje, biotehnologija i sajber bezbednost – što otvara konkretne prilike za razvoj privatnog i javnog sektora. Pohvaljujemo i fokus na tehničku infrastrukturu, uključujući širenje kapaciteta superkompjutera i Nacionalne platforme za veštačku inteligenciju, kao i kontinuiranu digitalizaciju javne uprave uz zapažen doprinos Kancelarije za IT i eUpravu. Obrazovanje zauzima jedno od centralnih mesta u Strategiji, što je od presudnog značaja za izgradnju domaćih kadrova. Ipak, imajući u vidu veliki broj obuhvaćenih oblasti, u narednim godinama biće važno definisati jasne prioritete i fokusirati resurse na njihovu realizaciju.

Takođe, Vlada je formirala radnu grupu koja ima za zadatak da predloži Nacrt Zakona o veštačkoj inteligenciji.

U prethodnom periodu započet je rad na izmenama i dopunama Zakona o elektronskoj upravi koje između ostalog treba da regulišu koncept pametnih gradova, kao i upotrebe klaud tehnologija u javnoj upravi.

U narednom periodu očekuje se i dalji rad na izmenama i dopunama Zakona o elektronskom dokumentu, elektronskoj identifikaciji i uslugama od poverenja u elektronskom poslovanju sa ciljem usklađivanja ovog propisa sa eIDAS 2 uredbom Evropske unije. Ova regulativa donosi digitalne novčanike za sigurno čuvanje sertifikata i digitalnog identiteta, kao i šira primena šema elektronske identifikacije u privatnom i javnom sektoru.

U septembru 2024. dostignut je broj od gotovo 2,6 miliona građana koji imaju nalog na portalu eUprava, dok 1,2 miliona ima instaliranu aplikaciju Consent ID. Tome doprinosi činjenica da se broj servisa koje eUprava podržava, kontinuirano povećava, olakšavajući građanima korišćenje brojnih usluga kako u domenu državnog, tako i u domenu privatnog sektora.

POBOLJŠANJA

Godinu za nama obeležila je masovna upotreba digitalnog identiteta za potrebe registracije pripejd brojeva mobilne telefonije. Građani su imali na raspolaganju šeme elektronske identifikacije operatora zasnovane na video identifikaciji, kao i šemu zasnovanu na nalogu eUprave. Pored upoređivanja sa fotografijom ličnog dokuemnta, pomenuta video identifikacija podrazumeva savremena biometrijska rešenja koje uz pomoć kamere telefona proverava mimiku lica i potvrđuje prisutnost korisnika u trenutku identifikacije (tzv. liveness). Na taj način, identifikacija korisnika je potpuno pouzdana, a nova generacija video identifikacije donosi veliki potencijal i za zaključenje ugovora. Liveness je našao primenu i u bankarstvu, gde je jedna od vodećih digitalnih banaka u zemlji već integrisala ovu funkcionalnost u svoju bankarsku aplikaciju. Savet očekuje da će nakon potvrde svih prednosti ove tehnologije, na ovaj način biti omogućeno i otvaranje računa.

1 https://www.stat.gov.rs/sr-latn/vesti/20251024-upotreba-ikt-a-pojedinci-2025/?s=2702

2 https://www.nbs.rs/sr/scripts/showcontent/index.html?id=20697

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.

Pored projekata koji su već zaživeli, posebno treba istaći i niz ambicioznih inicijativa koje uglavnom razvija Kancelarija za IT i elektronsku upravu, a čija će implementacija doneti značajna unapređenja u interakciji građana i privrede sa državom u narednom periodu.

U saradnji sa Ministarstvom finansija, priprema se Registar taksi i naknada, koji će omogućiti jedinstveno praćenje, elektronsko plaćanje i ažuriranje svih državnih taksi i parafiskalnih nameta, po uzoru na postojeći sistem u MUP-u. Ova reforma treba da obezbedi veću transparentnost i jednostavniju naplatu neporeskih prihoda

Razvija se i projekat eBolovanje, koji ima za cilj da poveže zdravstvene ustanove, RFZO i i poslodavce. Uvođenjem elektronske komunikacije između ovih subjekata, ukinula bi se potreba za dostavljanjem papirnih doznaka od strane zaposlenih, a sistem bi mogao da pruži uvid u statistiku korišćenja bolovanja u Srbiji.

Kancelarija radi i na formiranju nacionalne aplikacije eSrbija, koja bi objedinjavala servise kao što su servisi eUprave, eSanduče i Expo 2027. Za Savet je posebno zanimljiva ideja da postoji aplikacija eSanduče koja bi vremenom mogla da postane centralno mesto za prijem svih zvaničnih obaveštenja i odluka državnih organa i ustanova o zahtevima i pravima građana. Takav servis bi bio komplementaran servisima za elektronsko plaćanje kao i servisu digitalnog novčanika koji je takođe u planu. Naime, prateći razvoj tzv. eIDAS 2.0 Uredbe EU, među strateškim projektima koje razvija Kancelarija za IT nalazi se i digitalni novčanik. Reč je o aplikaciji koja ima svrhu da čuva elektronski potpisane dokumenate, vozačke i saobraćajne dozvole, izvode iz matične knjige rođenih i drugie lične isprave koje bi građanima bile dostupne u svakom trenutku.

Ovi projekti pokazuju jasnu posvećenost Kancelarije digitalnoj transformaciji i otvaraju prostor da u godinama koje dolaze vidimo napredak kroz konkretne rezultate i široku primenu u praksi.

U prethodnim godinama, neke od ključnih državnih institucija i javnih preduzeća poput Katastra nepokretnosti (RGZ) i Elektroprivrede Srbije bili su predmet hakerskih napada koji su doveli do značajnih problema u njihovom funkcionisanju i pružanju usluga građanima. Deponovanjem izvornog softverskog koda EPS-a u Državnom data centru napravljen je pozitivan iskorak jer će sada EPS imati sigurnosnu kopije svojih informacionih sistema koje se pouzdano čuvaju, što će omogućiti kontinuitet poslovanja i bolju reakciju u slučaju novih nepredviđenih okolnosti. Usvojen je Zakon o informacionoj bezbednosti koji predstavlja značajan iskorak u uređenju digitalne bezbednosti. Zakonom su jasno definisani operatori IKT sistema od posebnog značaja, podeljeni na prioritetne i važne, uz obavezno jačanje inspekcijskog nadzora, strožih kazni i proširenje nadležnosti Nacionalnog CERT-a. Predviđeno je uspostavljanje Kancelarije za informacionu bezbednost, koja će postati nosilac funkcija CERT-a i centralna instanca za koordinaciju zaštite IKT sistema — u prelaznom periodu pod okriljem Kancelarije za IT i eUpravu, a planirani datum samostalnog početka rada je 1. januar 2027.

U cilju podizanja kvaliteta i dostupnosti digitalnih servisa, uvedeni su prvi AI-chat botovi koji građanima omogućavaju interaktivnu podršku u državnim procesima.

Na portalu eUprava implementiran je digitalni asistent baziran na veštačkoj inteligenciji, koji koristi svakodnevni jezik kako bi usmerio građane do željene usluge i učinio navigaciju portalom bržom i lakšom. U narednoj fazi razvoja planira se prelazak sa informativne na transakcionu funkcionalnost – kao što su zakazivanje termina, popunjavanje formulara i automatizacija različitih administrativnih radnji. Takođe, napravljen je i Virtuelni asistent za Alimentacioni fond pruža odgovore na pitanja u vezi sa pravom na privremeno izdržavanje i vodi korisnike kroz potrebne procedure.

Ove inicijative predstavljaju konkretan iskorak u integraciji veštačke inteligencije u državne servise i otvaraju perspektivu za dalji razvoj interaktivnih, transakcijskih AI-alata u e-upravi.

Neposredno pred završetak ovog izdanja Bele knjige, usvojen je Zakon o informacionoj bezbednosti čije ćemo efekte komentarisati u sledećem izdanju.

U sektoru finansijskih usluga nastavljen je trend daljeg razvoja digitalnih servisa i regulatornih rešenja koji omogućavaju dalju modernizaciju i digitalizaciju. Više detalja je navedeno u tekstovima ovog izdanja Bele knjige „Platne usluge“ i „Zaštita korisnika finansijskih usluga".

PREOSTALI PROBLEMI

Nakon uspešno realizovanog projekta "Moji podaci za moju banku" zasnovanog na razmeni podataka između javnog i privatnog sektora, Odbor za telekomunikacije i digitalnu ekonomiju vidi priliku za dalju digitalizaciju poslovanja u novim inicijativama ovog tipa.

Procedure u javnoj upravi su značajno ubrzane uvezivanjem državnih institucija i automatskom razmenom dokumenta. Verujemo da slična saradnja između banaka, mobilnih operatora, osiguranja i drugih privrednih subjekata sa državnim organima, može doprineti većoj efikasnosti i bezbednosti poslovanja. Razmena podataka sa Poreskom upravom, Registrom socijalnog osiguranja i Kreditnim biroom u cilju procene stvarne kreditne sposobnosti i zaštite od prevara, omogućavanje provere validnosti lične karte preko MUP-a prilikom zaključenja ugovora ili korišćenje e-sandučeta eUprave za dostavu dokumentacije, samo su neki od primera u kojima vidimo taj potencijal.

U poslednjih pet godina napravljen je veliki pomak kada je reč o propisima iz domena elektronskog poslovanja. Međutim, propisi koji uređuju druge oblasti često predstavljaju barijeru za digitalizaciju poslovanja. Ove propise nije lako izmeniti s obzirom na to da su neretko utemeljeni na pogrešnoj paradigmi da je papir sigurniji i transparentni oblik dokumenta u odnosu na elektronski dokument.

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 spremnost svih državnih institucija da se u tom duhu i nastavi u narednom periodu.

PREPORUKE SAVETA

- Povecanje informacione bezbednosti državne uprave i javnih preduzeća kako bi se omogućilo nesmetano funkcionisanje ovih subjekata i sprečavanje zloupotrebe podataka građana.
- Donošenje Zakona o veštačkoj inteligenciji koji će regulisati primenu ove tehnologije tako da se omogući dalji razvoj inovacija uz poštovanje ljudskih prava i sloboda. Potrebno je urediti mehanizme obavezne procene rizika i prethodnog testiranja sistema koji se koriste u sektorima kritične infrastrukture, kao i u osetljivim oblastima kao što je zdravtstvo.
- Omogućiti razvoj i uvođenje druge generacije video identifikacije u vidu biometrijske zaštite u sklopu procesa verifikacije klijenata, a sa ciljem dodatnog unapređenja bezbednosti klijenata i podsticanja daljeg razvoja digitalizacije u Srbiji.
- Usvajanje Zakona o eBolovanju koji predviđa elektronsku razmenu medicinske i druge dokumentacije na relaciji zdravstvena ustanova – poslodavac – RFZO, sa ciljem ukidanja papirnih doznaka koje zaposleni dostavljaju poslodavcu.

NEKRETNINE I IZGRADNJA

1,32

Uprkos smanjenju broja stranih direktnih investicija u Srbiji, tržište nekretnina je ostalo i dalje privlačna oblast za investiranje. Pored tradicionalnih komercijalnih i stambenih objekata, sve veće interesovanje se beleži u pogledu hotelijerskih sadržaja, ali i savremenih objekata i infrastrukture za industrije koje koriste napredne tehnologije, kao što su telekomunikaciona infrastruktura, data centri ili eko-industrijski parkovi.

Nastavljen je rad na unapređenju propisa koji regulišu izgradnju, prvenstveno kroz izmene i dopune Zakona o planiranju i izgradnji kojim se u najvećem delu otklanjaju neusaglašenosti i nejasnoće u samom propisu, a koje su uočene u praksi prilikom primene zakona. Takođe, usvojen je i potpuno novi Zakon o posebnim uslovima za evidentiranje i upis prava na nepokretnostima, čime je učinjen novi korak ka rešavanju problema nelegalne gradnje. Opšta opservacija je da su se svako pojednostavljivanje i digitalizacija postupaka do sada pokazali kao uspešan korak u unapređenju investicione klime. Najpozitivniji primer toga su digitalizacija rada Katastra nepokretnosti, uvođenje objedinjene procedure za dobijanje dozvola za izgradnju, kao i uvođenje elektronskih servisa za postupke izdavanja i produženja energetskih dozvola i postupaka koji se odnose na izradu studije o proceni uticaja na životnu sredinu. U tom pogledu, može se očekivati da će navedene zakonodavne aktivnosti takođe imati pozitivan uticaj na poslovno okruženje.

Sa druge strane, praksa donošenja lex specialis-a za pojedinačne projekte su primeri intervencija koji ne tretiraju na pravi način stvarne potrebe poslovne zajednice. Iako je razumljiva namera da se omogući realizacija projekata koji su od strateškog značaja za Republiku Srbiju, takve intervencije na duži rok slabe poziciju ostalih investitora na tržištu koji bi trebalo da su pokretač ekonomskog rasta i razvoja. Posebnu pažnju bi u daljem periodu trebalo posvetiti unapređenju kapaciteta organa nadležnih za izdavanje dozvola za izgradnju, Katastra nepokretnosti i Katastra vodova, kao i Agencije za prostorno planiranje i urbanizam Republike Srbije, te ulaganje u koordinaciju njihovog rada sa drugim imaocima javnih ovlašćenja kako bi sprovođenje postupaka koji su povezani sa nepokretnostima i izgradnjom bilo što efikasnije, sa predvidivim zahtevima i periodom trajanja.

GRAĐEVINSKO ZEMLJIŠTE I IZGRADNJA 1,45

PREGLED REALIZACIJE PREPORUKA BK

Preporuke:	Prvobitno date u BK:	Značajan napredak	Određeni napredak	Bez napretka
Izgradnja				
Potrebno je da organi nadležni za izdavanje upotrebne dozvole za objekat u postupku objedinjene procedure, pored upotrebne dozvole prihvate i druge dokaze (kao što je izveštaj veštaka, pismena potvrda EDB i/ili EMS) da je prateća infrastruktura za predmetni objekat izgrađena.	2023	√		
Potrebno je da nadležni organi odgovorni za izdavanje dozvola u jedinstvenoj proceduri izdaju dozvole sa odgovarajućim sadržajem i omoguće registraciju prava svojine za investitore na svim novoizgrađenim objektima bez obaveze investitora da pribavlja dodatnu specifičnu dokumentaciju (stručna mišljenja itd.). Takođe, trebalo bi brzo dostaviti izdate dozvole relevantnim katastarskim organima ili komunalnim odeljenjima (u slučaju izgrađenih komunalnih mreža) radi postupanja po službenoj dužnosti	2021			√
Ozakonjenje				
Potrebne su izmene Zakona o ozakonjenju kako bi se zabrana raspolaganja ograničila samo na objekte koji ne mogu biti legalizovani. U tu svrhu, uprava za ozakonjenje bi, na zahtev podnosioca zahteva, trebalo da izda sertifikat u kojem se navodi da li relevantna zgrada spada u izuzetke koji ne mogu biti legalizovani – ukoliko nije među ovim izuzecima, raspolaganje bi trebalo biti omogućeno.	2021		√	
Potrebno je da rešenje o ozakonjenju ima snagu građevinske dozvole i upotrebne dozvole.	2021		√	
Potrebno je izmeniti odredbe Zakona tako da se za podzemne vodove kao dokaz da su isti izgrađeni pre novembra 2015. godine, uvedu i alternativna dokazna sredstva kao što je projekat izvedenog objekta koji je sačinjen pre novembra 2015. godine.	2023		√	
Licence za obavljanje građevinskih aktivnosti				
Donošenje pravilnika o izdavanju licenci za građenje objekata za koje građevinske dozvole izdaju organi lokalne samouprave.	2021			√
Potrebno je pojašnjenje da, ukoliko podizvođač angažovan od strane izvođača ima potrebnu licencu, izvođač nije obavezan da poseduje tu licencu, i obrnuto;	2024			√
Odredba trenutnog Zakona o planiranju i izgradnji koja zahteva od stranih izvođača da dobiju Velike licence za složene infrastrukturne projekte treba da se izmeni kako bi se omogućilo izvođačima iz EU da učestvuju na tenderima i obavljaju projektovanje/građevinske radove na projektima koje finansiraju međunarodne finansijske institucije bez suočavanja sa opterećujućim procesom licenciranja. Izmene se mogu implementirati kroz:	2024			√
(i) usvajanje Zakona o izmenama Zakona o planiranju i izgradnji;	2024			√

Preporuke:	Prvobitno date u BK:	Značajan napredak	Određeni napredak	Bez napretka
(ii) lex specialis, po modelu postojećeg Zakona o metrou, koji omogućava korišćenje stranih licenci za projekte izgradnje metroa;	2024			√
(iii) Zakon o zajmu, za finansiranje specifičnog projekta, može uključivati odredbu, sličnu Zakonu o metrou, koja omogućava projektovanje, nadzor i građevinske radove za izvođače iz EU na specifičnom projektu.	2024			√

STANJE

Savetu stranih investitora i dalje je u fokusu primena Zakona o planiranju i izgradnji, s posebnim naglaskom na procedure za izdavanje dozvola, status građevinskog zemljišta i ozakonjenje objekata.

Pitanje svojinskih odnosa na zemljištu i pomešanih oblika državne i privatne svojine je prepoznato kao jedan od vodećih problema u procesu izgradnje nepokretnosti. Do 2009. godine država je bila jedini vlasnik građevinskog zemljišta, a jedino pravo koje je neko mogao imati na ovom zemljištu bilo je pravo trajnog korišćenja ili dugoročni zakup na 99 godina.

Izgradnja

Zakon o planiranju i izgradnji je prošao kroz više izmena u proteklih par godina. Izmenama Zakona o planiranju i izgradnji iz 2023. godine propisano je pojednostavljenje procesa izdavanja građevinskih dozvola, unapređenje energetske efikasnosti objekata, smanjenje negativnog uticaja na životnu sredinu (uključujući bolje regulisanje obaveza u vezi sa upravljanjem otpadom od građenja i rušenja) i podsticanje održive gradnje. Očekuje se da će s vremenom ove novine unaprediti celokupan građevinski sektor, sa naglaskom na održivi razvoj.

Tokom završne faze pripreme Bele knjige, usvojen je Zakon o izmenama i dopunama Zakona o planiranju i izgradnji. Cilj izmena je, između ostalog, preciziranje za koje se tačno objekte izrađuje studija zaštite nepokretnih kulturnih dobara, uvođenje probnog rada na državnim putevima čija je izgradnja u potpunosti završena i koji ispunjavaju tehničke i bezbednosne uslove za puštanje u saobraćaj, ali ne ispunjavaju druge uslove za dobijanje upotrebne dozvole. Izmenjene su i odredbe zakona koje se odnose na inspekcijski nadzor i uklanjanje nezakonito izgrađenih objekata kako bi se vršila jača prevencija nezakonite radnje i strože posledice po investitore koji izvode radove bez građevinske dozvole. Detaljnu analizu najnovijih izmena ćemo oceniti u narednom izdanju Bele knjige.

Ozakonjenje

Zakon o ozakonjenju iz 2015. godine propisao je samo dve opcije u pogledu rešavanja statusa objekata izgrađenih bez dozvola – rušenje ili puno ozakonjenje. Ovaj Zakon je značajno izmenjen 2018. godine, gde se po značaju ističe uvođenje zabrane prometa nelegalnim objektima. Izmenama iz 2023. godine regulisano je pitanje zabrane priključenja nelegalno izgrađenih objekata na elektroenergetsku mrežu, gasovod i/ili sistem daljinskog grejanja, vodovod i kanalizacioni sistem. U međuvremenu, Ustavni sud je ukinuo rok za završetak procesa legalizacije, prvobitno određen kao 2023. godina, ocenivši da podnosioci zahteva za legalizaciju ne kontrolišu proces, te ne bi trebalo da snose posledice ukoliko administracija ne uspe da završi proces legalizacije u propisanom roku.

U poslednjoj fazi pripreme BK, usvojen je i Zakon o posebnim uslovima za evidentiranje i upis prava na nepokretnostima čije se usvajanje može očekivati u narednom periodu. Stupanjem na snagu novog Zakona prestaje da važi Zakon o ozakonjenju objekata (Sl. Glasnik RS, br.. 96/15, 83/18, 81/20 - US, 1/23 - US i 62/23). U obrazloženju Predloga zakona navedeno je da će svi objekti izgrađeni na teritoriji Srbije biti evidentirani, a potom i upisani u katastar nepokretnosti. Cilj zakona je da se najveći broj objekata upiše na faktičke vlasnike objekata čime će se obezbediti pravna sigurnost građanima koji stiču pravo svojine na objektu I zemljištu odnosno zemljištu ispod objekta uz ispunjenje uslova. Time bi se ostvarilo načelo "svoj na svome" za koji je pokrenut i zaseban sajt sa ciljem da pruži informacije o postupku evidentiranja prava na nepokretnostima i da doprinese transparentnosti. Kako su zakonska rešenja u potpunosti nova, iste ćemo oceniti u narednom izdanju Bele knjige.

POBOLJŠANJA

Najznačajnija novina u okviru Zakona o izmenama i dopunama Zakona o planiranju i izgradnji iz 2023. godine

jeste ukidanje pretvaranja prava korišćenja u pravo svojine na građevinskom zemljištu uz naknadu (konverzija građevinskog zemljišta uz naknadu) za određene kategorije korisnika. Ovo se odnosi, pre svega na pravna lica privatizovana na osnovu zakona kojima se uređuje privatizacija, stečajni i izvršni postupak, kao i na njihove pravne sledbenike, te na lica koja su pravo korišćenja na zemljištu stekla kupovinom objekata od takvih lica posle 11. septembra 2009. godine.

Važno poboljšanje je prepoznavanje i definisanje pojmova "zelene gradnje" i ostalih elemenata zelene agende. Propisano je da se prilikom planiranja i izgradnje mora voditi računa o energetskoj efikasnosti, održivim materijalima i tehnologijama, upravljanju otpadom, zaštiti vode i vazduha, i slično. U tom pogledu uvedena je obaveza pribavljanja energetskih pasoša za sve objekte koji će biti izgrađeni nakon njegovog stupanja na snagu, pri čemu je za već izgrađene objekte ostavljen prelazni period za pribavljanje energetskih pasoša. Navedenu obavezu zakonodavac nastoji da implementira kroz dodatnu obavezu da se prilikom svih budućih overa ugovora o kupoprodaji i ugovora o zakupu, energetski pasoš priloži uz zaključeni ugovor kao sastavni deo dokumentacije, pod pretnjom novčane kazne.

Još jedno poboljšanje koje je zakon iz 2023. doneo je "E-prostor", koji se odnosi na informacioni sistem za prostorno planiranje i izgradnju. Uvođenjem ovog sistema očekuje se da će se olakšati procesi izdavanja građevinskih i drugih potrebnih dozvola.

Izmene zakonodavnog okvira iz 2023. i 2024. godine donele su niz novina u oblasti prostornog planiranja, izgradnje i zaštite životne sredine. Agencija za prostorno planiranje i urbanizam, koja je (ponovno) osnovana zakonom iz 2023. godine, nadležna je za odobravanje zahteva za konverziju zemljišta, kao i za implementaciju sistema „E-prostor", koji još uvek nije uspostavljen. Takođe, Agencija je u procesu izrade Centralnog registra planskih dokumenata, koji će objediniti sve planske dokumente na teritoriji Republike Srbije na jednom mestu.

U oblasti zaštite životne sredine novi Zakon o proceni uticaja na životnu sredinu, usvojen 2024. godine, dodatno propisuje da je dobijanje saglasnosti na studiju procene uticaja na životnu sredinu (ili odluka da procena nije potrebna) uslov za izdavanje građevinske dozvole. Pored toga, usvojena je Strategija bezbednosti i zdravlja na radu za period 2024–2027, kojom se postavlja okvir za dalje usklađivanje domaćih propisa sa standardima EU, posebno u pogledu bezbednosti na gradilištima. Takođe, izmene Pravilnika o sadržini, načinu i postupku izrade dokumenata prostornog i urbanističkog planiranja (2024) omogućile su elektronsko održavanje javnih sednica komisije za planska dokumenta, čime se povećava transparentnost i dostupnost javnog uvida.

Izgradnja

U poslednje vreme primetno je usporavanje izgradnje i smanjenje broja izdatih građevinskih dozvola, posebno kada je reč o industrijskim i poslovnim objektima, logističkim centrima i sl. Sa druge strane, primetna je i tendencija razvoja ugostiteljskih i stambenih objekata.

Takođe, aktuelna zakonska rešenja sve više prepoznaju potrebu regulisanja tehnoloških dostignuća u oblasti "zelene gradnje". U vezi s tim, Zakon iz 2023. po prvi put jasno definiše postupak postavljanja električnih punjača za električna vozila na zemljištu u privatnom vlasništvu. Detalji ove regulative tek treba da budu razrađeni od strane Ministarstva rudarstva i energetike kroz podzakonske akte.

U oblasti upravljanja građevinskim otpadom zabeležen je značajan regulatorni razvoj u prethodnom periodu – izdavanje građevinske dozvole uslovljeno je prethodnim odobrenjem plana upravljanja otpadom, dok je za dobijanje upotrebne dozvole neophodna odgovarajuća dokumentacija o kretanju (opasnog) otpada koju priprema izvođač radova.

PREOSTALI PROBLEMI

Izgradnja

Organi nadležni za izdavanje dozvola u postupku objedinjene procedure, iste izdaju sa sadržinom koja onemogućava upis prava svojine investitora na celom novoizgrađenom objektu/objektima. Investitori su tada primorani da pribave dodatnu dokumentaciju (veštačenje i dr.), kojom se potvrđuje na koje delove novoizgrađene zgrade se građevinska/upotrebna dozvola odnose (obično upoređivanjem dozvole i projekta na osnovu kojeg je dozvola izdata).

Ne postoji sveobuhvatni i sistematski registar planskih dokumenata na nacionalnom nivou niti na nivou lokalnih samouprava.

Imajući u vidu sve izraženije zahteve u pogledu energetske efikasnosti objekata, kao i sve veći broj inostranih projekata usmerenih ka unapređenju ove oblasti, neophodno je ukazati na činjenicu da važeći pravni okvir još uvek nije adekvatno razradio proceduru energetske sanacije

i izvođenja radova na povećanju energetske efikasnosti. Nedostaju osnovni parametri za sprovođenje takvih radova, uključujući jasno definisanje koje saglasnosti i dozvole su neophodne, kako se tretira uticaj ovih radova na fasadu i druge arhitektonske elemente objekta, naročito kada je reč o objektima pod režimom zaštite, koje olakšice ili podsticaji (finansijski, poreski, regulatorni) su dostupni investitorima koji sprovode mere energetske efikasnosti i sl.

U praksi se često dešava da određeni objekti ne dobiju upotrebnu dozvolu zbog neizvesnosti i zastoja u postupcima izgradnje nedostajuće infrastrukture, koja predstavlja preduslov za izdavanje ove dozvole. Problem dodatno otežava činjenica da se pribavljanje upotrebne dozvole za objekte uslovljava dostavljanjem dokaza o izgrađenosti prateće infrastrukture, budući da je upotrebna dozvola jedini validni dokaz da je prateća infrastruktura izgrađena. Ova praksa može negativno uticati na rokove za izgradnju objekata i na dobijanje upotrebne dozvole, što investitorima može bitno povećati troškove izgradnje.

Ozakonjenje

Proces legalizacije i dalje karakterišu dugotrajne i složene procedure.

Zabranom prometovanja nepokretnosti stvoren je problem kada vlasnik objekta bez dozvola i zemljišta nisu isto lice. Potrebno je izmeniti Zakon u cilju omogućavanja legalizacije ovakvih objekata kada postoji saglasnost obe strane. Takođe, potrebno je razmotriti da li postoji mogućnost da se zabrana raspolaganja objektima bez dozvola limitira na objekte koji ne mogu biti legalizovani jer nisu u saglasnosti sa planskim aktom, jer u praksi trenutno postojeća zabrana u znatnoj meri komplikuje pravni promet u situacijama kada je ozakonjenje moguće.

Nejasnoće postoje i po pitanju toga da li odluka o legalizaciji zamenjuje građevinsku dozvolu i upotrebnu dozvolu. Ova neodređenost je dovela do konkretnih poteškoća prilikom pribavljanja energetske dozvole.

Licenca podizvođača

Izvođači radova iz zemalja EU se suočavaju sa značajnim preprekama prilikom učešća na tenderima vezanim za projekte finansirane od strane međunarodnih finansijskih institucija u Srbiji. Da bi učestvovali u projektovanju ili izvođenju složenih infrastrukturnih radova u Srbiji, izvođači iz EU moraju da dobiju posebnu licencu (tzv. Velika licenca). Ovaj postupak je veoma vremenski i administrativno zahtevan i praktično neizvodiv za izvođače iz EU, usled čega izvođači iz EU ne mogu direktno učestvovati u ovim projektima u Srbiji. Umesto toga, izvođači iz EU pribegavaju partnerstvima sa domaćim izvođačima/podizvođačima. Kao rezultat toga, angažovani su domaći izvođači i podizvođači kako bi ispunili formalne uslove, iako im nedostaje potrebno znanje, što uzrokuje kašnjenja u procesu gradnje. Ova kašnjenja dovode do značajnog povećanja troškova i vremenskih okvira projekata, negativno utičući na sveukupan uspeh i efikasnost finansiranih projekata.

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 njegovi podizvođači imaju potrebne licence. Ovakva neodređenost stvara neujednačenu praksu, naročito kada su u pitanju strana pravna lica.

Dodatno, potrebno je doneti pravilnik kojim bi se regulisalo izdavanje licenci za izvođače za građenje objekata za koje građevinske dozvole izdaju organi lokalne samouprave.

PREPORUKE SAVETA

Izgradnja

- Potrebno je da organi nadležni za izdavanje upotrebne dozvole za objekat u postupku objedinjene procedure, pored upotrebne dozvole prihvate i druge dokaze (kao što je izveštaj veštaka, pismena potvrda EDB i/ili EMS) da je prateća infrastruktura za predmetni objekat izgrađena.
- Potrebno je da nadležni organi za izdavanje dozvola u jedinstvenoj proceduri izdaju dozvole sa odgovarajućim sadržajem i omoguće registraciju prava svojine za investitore na svim novoizgrađenim objektima bez obaveze

investitora da pribavlja dodatnu specifičnu dokumentaciju (stručna mišljenja itd.). Takođe, izdate dozvole treba u što kraćem roku proslediti katastru nepokretnosti ili komunalnim odeljenjima (u slučaju izgrađenih komunalnih mreža) radi postupanja po službenoj dužnosti.

- Centralni registar planskih dokumenata treba uspostaviti što pre.
- Potrebno je formirati registar licenciranih izvođača.
- Detaljnije urediti propise koji regulišu oblast energetske sanacije.

Ozakonjenje

- Potrebne su izmene Zakona kako bi se zabrana raspolaganja ograničila samo na objekte koji ne mogu biti legalizovani. U tu svrhu, uprava za ozakonjenje bi, na zahtev podnosioca zahteva, trebalo da izda sertifikat u kojem se navodi da li relevantna zgrada spada u izuzetke koji ne mogu biti legalizovani – ukoliko nije među ovim izuzecima, raspolaganje bi trebalo biti omogućeno.
- Potrebno je da rešenje o ozakonjenju ima snagu upotrebne dozvole.
- Potrebno je izmeniti odredbe Zakona tako da se za podzemne vodove kao dokaz da su isti izgrađeni pre novembra 2015. godine, uvedu i alternativna dokazna sredstva kao što je projekat izvedenog objekta koji je sačinjen pre novembra 2015. godine.

Licence za obavljanje građevinskih aktivnosti

- Potrebno je doneti pravilnik o izdavanju licenci za građenje objekata za koje građevinske dozvole izdaju organi lokalne samouprave.
- Potrebno je pojašnjenje da, ukoliko podizvođač angažovan od strane izvođača ima potrebnu licencu, izvođač nije obavezan da poseduje tu licencu, i obrnuto.
- Odredba trenutnog Zakona o planiranju i izgradnji koja zahteva od stranih izvođača da dobiju Velike licence za složene infrastrukturne projekte treba da se izmeni kako bi se omogućilo izvođačima iz EU da učestvuju na tenderima i obavljaju projektovanje/građevinske radove na projektima koje finansiraju međunarodne finansijske institucije bez složene procedure licenciranja. Izmene se mogu implementirati kroz:
  - usvajanje Zakona o izmenama Zakona o planiranju i izgradnji;
  - lex specialis, po modelu postojećeg Zakona o metrou, koji omogućava korišćenje stranih licenci za projekte izgradnje metroa;
  - Zakon o zajmu[1], za finansiranje specifičnog projekta, može uključivati odredbu, sličnu Zakonu o metrou, koja omogućava projektovanje, nadzor i građevinske radove za izvođače iz EU na specifičnom projektu.

1 Ugovori o zajmu sa međunarodnim finansijskim institucijama, za finansiranje konkretnih projekata u Srbiji, zaključuju se u formi zakona o zaduživanju koje usvaja Narodna skupština, što po svojoj formi i suštini predstavlja poseban zakon (lex specialis).

HIPOTEKE I FINANSIJSKI LIZING NEKRETNINA

1,00

PREGLED REALIZACIJE PREPORUKA BK

Preporuke:	Prvobitno date u BK:	Značajan napredak	Određeni napredak	Bez napretka
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.	2009			√
Potrebno je izmeniti Zakon o hipoteci kako bi se eksplicitno 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 predvideti da jedna hipoteka može biti registrovana kao sredstvo obezbeđenja više potraživanja iz različitih osnova, kao i potraživanja različitih poverilaca.	2018			√
Potrebno je precizirati prava zakupca u slučaju vansudskog izvršenja.	2018			√
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 budućih potraživanja treba dodati tako što bi se, na primer, izričito dozvolila registracija maksimalnog budućeg obezbeđenog iznosa.	2021			√
Zakon o hipoteci je potrebno dopuniti u pogledu mogućnosti da se hipotekarni poverioci sporazumeju u vezi sa zamenom redosleda upisanih hipoteka, bez brisanja istih iz evidencije katastra nepokretnosti.	2024			√

STANJE

Donošenje Zakona o hipoteci 2005. godine predstavljalo je značajan iskorak u pogledu hipotekarnog prava u Republici Srbiji. Zakonom je detaljnije regulisana oblast prava koja je usled zastarelosti i neadekvatnosti odredaba Zakona o osnovama svojinsko pravnih odnosa, predstavljala pravnu prazninu u našem zakonodavstvu.

Poslednje izmene Zakon o hipoteci pretrpeo je tokom 2015. godine, a pored načelne primedbe da te izmene nisu bile dovoljno dalekosežne, problemi koji su se javili nakon donošenja Zakona o hipoteci u praksi i dalje postoje.

Značajan napredak javio se u pogledu postupka upisa hipoteke u katastar nepokretnosti koji je izmenjen usvajanjem Zakona o postupku upisa u katastar nepokretnosti i vodova iz 2018. godine, kao i u pogledu digitalizacije procesa u katastru nepokretnosti koja je imala pozitivan efekat na brzinu procedure upisa hipoteke. Takođe, službe katastra nepokretnosti su počele da, obustavljanjem postupka po zahtevu za upis ili promenu hipoteke usled nepotpuno dostavljene dokumentacije, daju nalog poveriocu da se obrati javnom beležniku, radi dostavljanja tražene dopune, čime se skraćuje i olakšava postupak upisa, a sve zbog izostanka obaveze podnošenja kompletno novog zahteva.

Međutim, kako duži niz godina nije bilo regulatornih izmena, digitalizaciju procesa više ne možemo navesti kao napredak u ovoj oblasti.

Finansijski lizing nepokretnosti, koji je uveden izmenama Zakona o finansijskom lizingu iz 2011. godine, još uvek nije zaživeo u praksi. Zakonski okvir u vezi sa finansijskim lizingom nepokretnosti nije dovoljno razrađen, te stoga finansijski lizing nepokretnosti u praksi i dalje praktično ne funkcioniše.

POBOLJŠANJA

Nije bilo značajnog napretka, odnosno poboljšanja u ovoj oblasti.

PREOSTALI PROBLEMI

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

Isto tako, čest problem u praksi je i brisanje jedne hipoteke koja je uspostavljena na više različitih nepokretnosti putem odricanja hipotekarnog poverioca, s obzirom da zakon ne propisuje pravo hipotekarnog poverioca da se odrekne hipoteke na pojedinačnim nepokretnostima već samo hipoteke u celosti.

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 su preterano široki i neadekvatni za potraživanja koja ne proističu iz kredita. Dodatno, takvi zahtevi su potpuno neadekvatni za buduća potraživanja.

S obzirom da hipotekarni poverilac može da optira da li će svoje založno pravo aktivirati osnovom Zakon o hipoteci ili Zakona o izvršenju i obezbeđenju, treba imati u vidu razlike u pravnom položaju poverioca, i pravilima tih postupaka. Postupak hipotekarne prodaje je ekonomičniji postupak, iziskuje manje troškove i ukoliko se optira za njega, može se postići nešto povoljnija cena u odnosu na javnu prodaju u izvršnom postupku. Sa druge strane, izvršni postupak je neuporedivo efikasniji, pravno sigurniji i određeniji od postupka hipotekarne prodaje. U izvršnom postupku je koncizno propisano koja je uloga javnog izvršitelja, njegova ovlašćenja po izvršenoj prodaji nepokretnosti, mogućnosti ispražnjenja nepokretnosti, dok je u postupku hipotekarne prodaje izostao taj segment, a koji neretko predstavlja problem u praksi.

Imajući u vidu sve prethodno navedeno, Zakon o hipoteci treba da predvidi sigurniji i potpuniji način sprovođenja vansudske prodaje, koji bi poveriocima pružio veći stepen sigurnosti, kako se isti ne bi u velikoj većini slučajeva okretali ka izvršnom postupku i sudskoj prodaji.

S druge strane, obavezni elementi isprave o hipoteci vuku i druge probleme. Naime, ako poverilac optira da pokrene izvršni postupak, dužan je da založnu izjavu citira u celosti kako je data, sa svim pravopisnim i greškama opisivanja nepokretnosti onako kako su u vreme kada je založna izjava data bile navedene u katastru nepokretnosti. Navedeno predstavlja opterećenje predloga opisima i brojkama koje više nisu odgovarajuće stanju katastra, a pravi i problem u pogledu interpretacije prava od strane sudova i predstavlja problem kod obračuna kamate kod založne izjave.

Tako, počevši od 2024. godine, primećena je nova struja sudske prakse, kojom se, nakon podnošenja predloga za izvršenje kojim je nepokretnost opisana prema sadržini založne izjave, uz naravno navođenje i trenutnog stanja katastra nepokretnosti, od izvršnog poverioca zahteva dopuna predloga, dostavljanjem uverenja o kretanju nepokretnosti, tačnije dokazom da je nepokretnost opisana u založnoj izjavi identična nepokretnosti koja je navedena u predlogu za izvršenje. Ovakva situacija produžava rok za donošenje rešenja o izvršenju, te pravi dodatnu obavezu za poverioca.

Problem kamate kod založnih izjava bio je vidljiv kada su sudovi započeli sa odbijanjem predloga u delu koji se odnosi na kamatu. Postojeći problem je krenuo da egzistira upravo iz razloga zato što su poverioci podnosili predlog za izvršenje na osnovu založne izjave, gde su u obavezujućem delu predloga citirali založnu izjavu, kako bi predlog bio istovetan datoj izjavi. U skladu sa iznetim, poverilac je i kamatu potraživao na način na koji je kamata predviđena u samim Ugovorima. Taj, pomalo deskriptivniji opis, sud ocenjuje kao neopredeljen.

Sve prethodno navedeno, moglo bi biti delimično rešeno u korist poverioca i pravne sigurnosti, kada bi Zakon o hipoteci predvideo drugačije obavezne elemente isprave o hipoteci.

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 nepokret-

nosti 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.

Ne postoji mogućnost da se hipotekarni poverioci međusobno sporazumeju u pogledu zamene redosleda upisanih hipoteka, odnosno da izvrše zamenu bez brisanja istih iz evidencije katastra nepokretnosti. Jedini način koji zakon u ovom slučaju predviđa je brisanje upisanih hipoteka, overavanje novih založnih izjava i ponovni upis hipoteka u katastar nepokretnosti, što može rezultirati time da hipotekarni poverioci izgube prioritet u naplati svog potraživanja. Situacija je identična i kada usled izmena osnovnog pravnog posla koji hipoteka obezbeđuje nastane potreba izmene same hipoteke i njenih obaveznih elemenata. U tim slučajevima načelo akcesornosti hipoteke ne proizvodi namenjeno dejstvo i strane su primorane da overavaju nove založne izjave čime su izložene dodatnim troškovima kao i svim drugim navedenim rizicima.

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

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 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 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 budućih potraživanja treba dodati tako što bi se, na primer, izričito dozvolila registracija maksimalnog budućeg obezbeđenog iznosa.

- Zakon o hipoteci je potrebno dopuniti u pogledu mogućnosti da se hipotekarni poverioci sporazumeju u vezi sa zamenom redosleda upisanih hipoteka, bez brisanja istih iz evidencije katastra nepokretnosti.

KATASTARSKI POSTUPAK

1,50

PREGLED REALIZACIJE PREPORUKA BK

Preporuke:	Prvobitno date u BK:	Značajan napredak	Određeni napredak	Bez napretka
Potrebno je kroz izmenu Zakona vratiti mogućnost kako građanima da sami zastupaju svoje interese pred RGZ u formi koju sami odaberu (elektronskim putem, ili u papirnoj formi), tako posebno i kompanijskim pravnicima da postupaju u ime i za račun svojih kompanija u svim predmetima pred RGZ (u katastru nepokretnosti i katastru infrastrukture).	2024			√
Uključiti na mogući i dostupan način stručnu javnost u postupak donošenja podzakonske regulative vezane za Katastar infrastrukture I podzemnih objekata	2024		√	
Potrebno je nastaviti sa intenzivnim radom radi postizanja ujednačenosti prakse i jasne primene zakona radi dodatnog ubrzanja i predvidljivosti katastarskih procedura, uključujući pronalaženje adekvatnog rešenja kako prevazići probleme sa registracijom vodova izgrađenih u skladu sa ranijim propisima.	2021		√	
Takođe, potrebno je dozvoliti profesionalnim korisnicima zakazivanje više od jednog termina u danu preko sistema „eZakazivanje", za predaju podneska lično u prostorijama katastra i/ili više od jednog termina za odricanje od prava na žalbu u prostorijama katastra. Problem je sistemski, imajući u vidu da se zabranjuje preko iste IP adrese zakazivanje više od jednog termina u toku dana, te rešavanjem ovog sistema može se olakšati u velikoj meri poslovanje i komunikacija velikih sistema sa katastrom.	2022			√
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.	2022			√
Potrebno je naći u što kraćem roku sistemsko rešenje kako bi se rešili svi zaostali prvostepeni i drugostepeni predmeti (posebno obzirom na činjenicu da se ne radi uvek o slučajevima predmeta za koje nije priložena odgovarajuća dokumentacija za uknjižbu). Razmotriti izmeštanje postupka konvalidacije isprava koje se odnose na nepokretnosti sa neregulisanog tržišta na druge nosioce javnih ovlašćenja i otvoriti javnu raspravu o reformi Katastra nepokretnosti.	2018	√		
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.	2021			√
Omogućiti da elektronska baza za Katastar vodova bude 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).	2022			√

Preporuke:	Prvobitno date u BK:	Značajan napredak	Određeni napredak	Bez napretka
Potrebno je bez odlaganja upisati sve vodove (i prava na njima) u Katastar vodova, odnosno izvršiti unos do sada upisanih vodova u postojeći softver Katastra vodova, te prethodno rešiti sva sporna pitanja i uvesti jednoobraznost kako po pitanju upisa podzemnih rezervoara, tako i po drugim pitanjima u kojima jednoobraznost ne postoji.	2019		√	
Geodetske organizacije bi trebalo da dobiju pravo da izdaju službene kopije katastarskih planova i katastarskih planova vodova (na način kao što mogu izdavati izvode iz elektronske baze Katastra nepokretnosti), a ne da jedini put do pribavljanja istih bude podnošenjem zahteva geodetskih organizacija (ili drugih profesionalnih korisnika), na čije se izdavanje u praksi može čekati i do nekoliko dana.	2021			√
Potrebno je bez odlaganja izmeniti Zakon o postupku upisa u katastar nepokretnost i katastra infrastrukture kako bi se omogućilo pretvaranje državine u svojinu. Rešenje bi moglo biti na tragu onog koje je predviđao Zakon o državnom premeru i katastru pre usvajanja Zakona o postupku upisa u katastar nepokretnost i vodova, a koje je predviđalo da pravo državine po sili zakona prelazi u pravo svojine ukoliko neko treće lice u određenom roku ne podnese zahtev za upis prava svojine i ne dostavi dokaz o pravu svojine na toj nepokretnosti. Do navedenih izmena, potrebno je da RGZ izda raspis kako bi se nedvosmisleno utvrdilo na koji način bi službe Katastra nepokretnosti trebalo da postupaju u ovim slučajevima.	2022			√
Potrebno je dalje unaprediti softver aplikacija e-šalter i „Promet nepokretnosti" kako bi bilo omogućeno podnošenje svih vrsta zahteva.	2022		√	
Potrebno je dalje unapređenje informacionog sistema RGZ-a kako bi ostao dovoljno bezbedan.	2023		√	
U fazi prelaska sa starog na novi softver Katastra, preporuka je da RGZ uvede dodatne ljudske kapacitete za unos/upis ranije upisanih vodova koji nisu uneti ni u već postojeći softver, te da se ubrzano reše zaostali predmeti koji se odnose na vodove.	2023			√

STANJE

Republički geodetski zavod je u proteklih godinu dana nastavio da intenzivno radi na digitalizaciji koja je počela 2020. godine. Uspostavljen je sistem „eUsluge", pomoću kojeg je moguće pristupiti veb uslugama kao što su Elektronska oglasna tabla - koja je sredstvo za unapređenje dostavljanja rešenja i koja je omogućila transparentniji uvid u doneta akta katastra. Pored toga, uspostavljen je i adresni registar i utvrđena procedura za određivanje kućnih brojeva na teritoriji cele zemlje, a takođe je omogućeno korišćenje servisa za procenu vrednosti nepokretnosti, kako profesionalnim korisnicima, tako i za građane. Uvođenje e-šaltera posebno je doprinelo uvođenju digitalne komunikacije u radu geodetskih organizacija i advokata na realizaciji poslova predviđenih Zakonom o državnom premeru i katastru i Zakonom o postupku upisa u katastar nepokretnosti i vodova.

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

Prema analizi koju je sproveo Republički geodetski zavod, broj nerešenih predmeta pre donošenja novog Zakona o postupku upisa u katastar nepokretnosti i vodova je iznosio 1.200.000 da bi tri godine nakon donošenja zakona pao ispod 500.000, a krajem 2024. godine ispod 400.000. Nezavisno od mogućih efekata nepredviđenih poteškoća u radu, nužno je pronaći sistemsko rešenje kroz dijalog svih aktera na tržištu i nosilaca javnih ovlašćenja, kako bi se u

što skorijem periodu smanjio preostali broj nerešenih predmeta i time dodatno ubrzao proces donošenja odluka.

Jedan od uzroka konstantnog postojanja određenog fonda nerešenih zahteva, jeste nepostojanje istorijskih isprava, ili postojanje neadekvatnih isprava (prema važećim propisima) potrebnih za upis prava na nepokretnostima, a posebno na nepokretnostima koje potiču sa neregulisanog tržišta. Otvaranje rasprave o potencijalnom prebacivanju konvalidacije ovih isprava na druge nosioce javnih ovlašćenja, može predstavljati korak ka pronalaženju sistemskog rešenja za reformu Katastra nepokretnosti.

I dalje ostaje 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). Dalji korak u unapređenju katastra vodova je uvođenje odgovarajućeg softvera/programa koji će povezati javne beležnike sa katastrom (npr. trenutno nije moguće podneti zahtev za upis hipoteke na komunalne vodove preko kancelarije javnog beležnika).

Krajem 2023. godine usvojeni su Zakon o izmenama i dopunama Zakona o državnom premeru i katastru i Zakon o izmenama i dopunama Zakona o postupku upisa u katastar nepokretnosti i katastar infrastrukture, sa ciljem da se stvori pravni osnov da se baza podataka katastra vodova nadogradi i da, pored vodova, obuhvati i druge infrastrukturne objekte, kao i sve podzemne objekte čime bi se formirao Katastar infrastrukture. Katastar infrastrukture je trebalo da bude formiran do 1. Jula 2025. godine ali se i dalje čeka njegovo potpuno osposobljavanje.

Nije izrađen softver za katastar infrastrukture i podzemnih objekata, a nisu doneti ni Pravilnik o premeru i katastru infrastrukturnih i podzemnih objekata, kao ni šifrarnik kojim se definišu objekti katastra infrastrukture, pa se u praksi dešava da se odbija upis objekata u katastar nepokretnosti (npr. podzemnih rezervoara na benzinskim pumpama, nadzemnih rezervoara na skladištima, nadzemnih građevinskih objekata – zgrada koje se nalaze na raznim postrojenjima i slično), a sve zbog pretpostavke ili slobodne procene nadležne Službe za katastar nepokretnosti da će ti objekti biti predmet upisa u katastar infrastrukture. Od strane Odeljenja katastra infrastrukture za takve objekte se ili odbija upis, ili se upisuju kroz softver za katastar vodova kao vodovi, jer je to trenutno jedino tehnički moguće i izvodljivo, (iako se tom prilikom upisuje samo broj voda i vrsta mreže, a ''gube'' se svi ostali podaci – površina, spratnost, etaže i posebni delovi (za zgrade)). Na taj način se nepovratno gube podaci o objektu koji bi bili upisani u evidenciju katastra nepokretnosti.

U poslednjoj fazi pripreme ovogodišnje Bele knjige, usvojen je Zakon o izmenama i dopunama Zakona o državnom premeru i katastru. Kao razloge predloženih izmena, predlagač je naveo da će se izmenama postići sledeće: rešavanje uočenih problema u praksi, pojednostavljenje procedura upisa u katastar nepokretnosti na osnovu odluka sudova i drugih nadležnih organa donetih pre 8. juna 2018. godine i privatnih isprava koje su overili sudovi pre početka uvođenja javnog beležništva u pravni sistem. Cilj je i ažuriranje katastra kroz liberalizaciju strogih formalnih uslova za upis u katastar. Imajući u vidu da se izmenama predviđa dosta novina čije efekte ne možemo proceniti u kratkom roku, iste ćemo oceniti u narednom izdanju Bele knjige.

POBOLJŠANJA

U odnosu na preporuke Saveta iz prethodnih izdanja Bele knjige, izvestan napredak ostvaren je u sledećim preporukama:

1. Republički geodetski zavod je na svom sajtu učinio dostupnim instrukcije, forme zahteva, kao i mogućnost da se prati status predmeta;

2. Republički geodetski zavod aktivno radi na rešavanju i otvoren je za preporuke kako bi se našlo adekvatno rešenje za efikasnije rešavanje zaostalih predmeta;

3. Republički geodetski zavod omogućio je profesionalnim korisnicima (kao i građanima RS za nepokretnosti u njihovoj svojini) korišćenje servisa „procenjene vrednosti nepokretnosti“ koja se vrši na osnovu masovne procene vrednosti za stanove Republičkog geodetskog zavoda;

4. Građanima je omogućeno da putem sistema eKatastar generišu izvod iz katastra nepokretnosti, a koji je digitalno overen te je važeći u komunikaciji sa svim državnim organima;

5. Praksa održavanja i unapređenja softvera je na višem nivou;

6. Shodno usvojenom Zakonu o izmenama i dopunama Zakona o državnom premeru i katastru i Zakonu o izmenama i dopunama Zakona o postupku upisa u katastar nepokretnosti i vodova (Zakonu o postupku upisa u katastar nepokretnosti i katastar infrastrukture), planirano je formiranje katastra infrastrukture.

7. Regulisan je upis prava svojine na parking mestima tako da službe za katastar nepokretnosti po zahtevima za upis posebnih delova objekata – parking mesta koja su projektovana i izgrađena kao parking sistemi (parking platforma, parklift, parking platforma „klackalica" i dr.) sa dva, tri, ili više parking mesta upisuju vlasnike pojedinačnih parking mesta na tim parking sistemima kao isključive vlasnike (1/1).

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 pored vidljivih poboljšanja, i dalje kao jedan od važnijih problema ostaju nekonzistentna tumačenja važećih propisa od strane različitih službi za katastar nepokretnosti, a koja su često neusklađena sa drugim zakonima i podzakonskim aktima.

Neophodno je da Republički geodetski zavod utiče na ujednačavanje prakse službi za katastar nepokretnosti i odeljenja za katastar infrastrukture i da pojača nadzor nad njihovim radom, da obezbedi veću dostupnost strankama za konsultacije, i da ažurnije postupa po pritužbama. Potrebno je omogućiti i podnošenje pritužbi i na rad odeljenja za katastar vodova preko odgovarajućeg linka na zvaničnom sajtu Republičkog geodetskog zavoda, kao i na rad Republičkog geodetskog zavoda u postupcima po žalbama (drugi stepen) koji postupci traju i po nekoliko godina.

Jedan od najvećih problema ostaju rokovi za odlučivanje po zahtevima stranaka za upis u katastar nepokretnosti i katastar infrastrukture, koji se i dalje redovno i vremenski značajno prekoračuju, usled preopterećenosti službi predmetima u radu i neadekvatne unutrašnje organizacije rada. Iako je napravljen izvestan napredak u pogledu rešavanja po zahtevima koji se Zavodu dostavljaju od strane obveznika dostave i dalje problem predstavljaju nerešeni predmeti po zahtevima stranaka (bilo lično ili posredstvom profesionalnih korisnika), kao i veliki broj nerešenih predmeta iz prošlosti (kao stvar istorijskog nasleđa), od kojih su neki stari i po više godina. Ovo se odnosi i na rešavanje drugostepenih predmeta. Optimalno rešenje za ubrzanje rada Katastra je da RGZ uvede dodatne ljudske kapacitete, te da se ubrzano reše zaostali predmeti.

U radu službi katastra nepokretnosti i dalje je izražen preterani formalistički pristup prilikom rešavanja o zahtevima za upis prava na nepokretnostima. Posebno je problematično što u predmetima koje javni beležnici podnose po službenoj dužnosti, nije omogućeno učešće stranke ni u pogledu eventualne dopune predmeta ili povlačenja podnetog zahteva. Ovaj problem blisko je vezan i sa prethodno navedenim problemom neblagovremenog rešavanja zahteva. Nemogućnost dopune predmeta neposredno od strane stranaka ili povlačenja istog u praksi može dovesti do neželjenih i nepotrebnih troškova po stranke (npr. ukoliko na nepokretnosti postoji prethodno nerešen zahtev, po prijemu novog zahteva za upis hipoteke od strane javnog beležnika (ex officio) služba neće rešavati po istom usled načela prvenstva katastra nepokretnosti. Međutim ako u međuvremenu stranka otplati dug prema hipotekarnom poveriocu i bude izdata brisova dozvola, usled nemogućnosti da se prethodni zahtev povuče, sledi bespotrebno donošenje rešenja o upisu hipoteke i obaveza plaćanja takse, iako osnova više ne postoji.

Veliki problem u radu službi za katastar nepokretnosti ostaje netransparentnost u radu i nepristupačnost strankama (naročito profesionalnim korisnicima). Tako je mogućnost zakazivanja sastanka sa obrađivačem predmeta putem sistema „ezakazivanje" (iako u prethodne dve godine formalno postojala samo mogućnost zakazivanja), sada u potpunosti isključena.

Jedan od aktuelnih problema jeste ograničenje sistema „eZakazivanje", koje ne omogućava zakazivanje više od jednog termina za isti dan – bilo za predaju podnesaka ili za davanje izjave o odricanju od prava na žalbu. Ovo važi za sva lica, uključujući i profesionalne korisnike, i dodatno komplikuje poslovanje jer je u okviru jednog termina moguće podneti isključivo jedan zahtev, odnosno izjava o odricanju od prava na žalbu može se dati samo za jedan predmet.

Jedna od posledica izmena Zakona o postupku upisa u katastar nepokretnosti i vodova sa kraja 2023. godine, jeste

ukidanje mogućnosti da građani i privredni subjekti samostalno podnose zahteve Republičkom geodetskom zavodu (u papirnoj ili elektronskoj formi). Zahtevi se sada mogu podnositi isključivo elektronski, preko aplikacije eŠalter, i to isključivo putem profesionalnih korisnika (advokata, licenciranih geodetskih organizacija).

Ova promena dodatno otežava rad pravnicima zaposlenim u kompanijama, koji su do sada u ime svojih firmi mogli direktno da postupaju pred RGZ-om. Sada su prinuđeni da angažuju treće lice, što usporava, komplikuje i povećava troškove, naročito za firme sa većim brojem nepokretnosti.

E-šalter za profesionalne korisnike i aplikacija „Promet nepokretnosti" koje koriste javni beležnici nisu kompletni, tj. ne omogućavaju profesionalnim korisnicima da podnesu sve potrebne zahteve (npr. nije moguće pokrenuti postupak za etažiranje postojećeg objekta) niti sve dokumente za registraciju u katastru nepokretnosti (npr. javni beležnici ne mogu da podnesu zahtev za upis zakupa objekta ili poslovnog prostora).

Dodatno, postoji problem u vezi registracije objekata izgrađenih prema Zakonu o rudarstvu i geološkim istraživanjima i pravima na njima, posebno u vezi vodova izgrađenih pre nekoliko decenija u skladu sa dozvolama izdatim prema tada važećim propisima.

Postojeće rešenje iz člana 58. Zakona o postupku upisa u katastar nepokretnosti i katastar infrastrukture u vezi sa brisanjem držaoca i državine je nepotpuno i stoga ga je potrebno izmeniti. Naime, navedena odredba predviđa da, ako se najkasnije do 1. maja 2028. godine ne steknu zakonski uslovi za upis prava svojine na nepokretnostima na kojima je određeno lice upisano kao držalac u skladu sa Zakonom o državnom premeru i katastru, Republički geodetski zavod će po službenoj dužnosti izvršiti brisanje svojstva držaoca takvih lica i državine na nepokretnosti. Zakon međutim ne propisuje koji su to zakonski uslovi za upis svojine umesto državine, kao i šta bi bila posledica nakon 1. maja 2028. godine, odnosno ko bi bio vlasnik nepokretnosti.

U pogledu katastra infrastrukture, treba napomenuti i da u praksi 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, kao ni da proslede overene ugovore o prenosu vlasništva nad vodovima.

Takođe, ostaje nerešeno pitanje sistematskog (po službenoj dužnosti) unosa u softver katastra infrastrukture onih vodova i bušotina za koje su već doneta pravosnažna rešenja službi za katastar nepokretnosti, jer se ti vodovi i bušotine upisuju samo po posebnom zahtevu stranke. Bilo bi celishodnije da se unos svih vodova izvrši po službenoj dužnosti na osnovu već donetih rešenja katastra nepokretnosti. Na taj način bi Republički geodetski zavod obezbedio potpunu i tačnu evidenciju svih ranije izdatih rešenja o upisu u Katastar i, čime bi se ujedno omogućilo i izdavanje kopija planova i listova voda u skladu sa postojećom dokumentacijom.

Iako je promenjen naziv Katastra vodova u Katastar infrastrukture, on nije uspostavljen niti su doneti odgovarajući pravilnici i šifrarnici, na čije nacrte su iznete brojne primedbe naročito za građevinske objekte koje su po klasifikaciju objekata po Zakonu o planiranju i izgradnji i upotrebnim dozvolama definisane kao zgrade od kojih neke sadrže i posebne delove i koji su predmet upisa u katastar nepokretnosti, a nacrtom Pravilnika o premeru i katastru infrastrukturnih i podzemnih objekata se proizvoljno samo na osnovu pripadnosti nekom kompleksu (npr. benzinske stanice ili proizvodnog postrojenja) proglašavaju infrastrukturnim objektima, bez usaglašavanja sa šifrarnikom objekata vezanim za Zakon o planiranju i izgradnji.

Kako još nije ni izrađen softver za katastar infrastrukture i podzemnih objekata, zbog tumačenja Službi za katastar nepokretnosti dolazi do odbijanja upisa objekata u katastar nepokretnosti, a ukoliko ne dođe i do odbijanja upisa u katastru infrastrukture, oni se upisuju kao vodovi pri čemu je zbog nemogućnosti prikazivanja podataka o površini, etažama i posebnim delovima objekata nemoguće proveriti tačnost njihovog upisa, a kod upisa više takvih objekata istovremeno je nemoguće i identifikovati pod kojim brojem voda su upisani.

Još uvek nije zauzet jedinstven stav Republičkog geodetskog zavoda o tome da li se podzemni rezervoari upisuju u katastar nepokretnosti ili u katastar infrastrukture, od čega zavisi da li je radi njihovog upisa potrebno podzemne rezervoare snimiti i dostaviti u elabouratima za katastar nepokretnosti, ili u elabouratima za katastar infrastrukture. Takođe, problem predstavljaju i slučajevi kada se rezervoari nalaze ispod nadstrešnice u kom slučaju se ne mogu upisati u katastar nepokretnosti zbog preklapanja sa drugim objektom. Po ovim pitanjima potrebno je da Republički geodetski zavod zauzme jedinstven stav i ujednači praksu.

Takođe je uočeno da nije po svakom zahtevu za upis državine u evidenciji katastra vodova, infrastrukture i podzemnih objekata na osnovu pravosnažne građevinske dozvole izdate pre 8. juna 2018. godine, odnosno pre donošenja Zakona o postupku upisa u katastar nepokretnosti i vodova, izvršen upis državine u korist podnosioca zahteva na kojeg glasi pravosnažna građevinska dozvola, već je vod upisan na neutvrđenog vlasnika, a što je postupanje suprotno raspisu Republičkog geodetskog zavoda br. 959-1/2020 od 25. septembra 2020. godine kojim je predviđen upis državine na podnosioca zahteva - investitora na osnovu dostavljene pravosnažne građevinske dozvole izdate pre 8. juna 2018. godine, geodetskog elabourata i nalaza veštaka.

Krajem 2023. godine Narodna Skupština RS donela je Zakon o izmenama i dopunama Zakona o državnom premeru i katastru kao i Zakon o izmenama i dopunama Zakona o postupku upisa u katastar nepokretnosti i vodova – sada Zakon o postupku upisa u katastar nepokretnosti i katastar infrastrukture. Ove izmene dovele su do nekoliko problema. Naime, jedan od problema sa kojima se susreću građani Republike Srbije jeste ukidanje mogućnosti da samostalno, bez ''posredovanja'' profesionalnih korisnika, u formi koju izaberu (e šalter ili papirna forma) podnose zahteve Republičkom geodetskom zavodu. U skladu sa izmenama Zakona, zahtevi se Republičkom geodetskom zavodu sada isključivo podnose u elektronskoj formi putem aplikacije eŠalter, preko profesionalnih korisnika eŠaltera (advokati, geodetske organizacije). Dodatno, ovim je takođe, kao i ostalim građanima, onemogućeno i drugim korisnicima katastra koji nisu advokati, ali jesu profesionalno usmereni i bave se svim pitanjima vezanim za katastarski postupak za potrebe kompanija u kojima rade (kompanijski pravnici) da u ime svojih kompanija postupaju u svim postupcima pred katastrom, što komplikuje, usporava i poskupljuje rad za kompanije, i to naročito za kompanije sa velikim brojem nepokretnosti.

Dodatno, Zakon o izmenama i dopunama Zakona o državnom premeru i katastru ukinuo je prekršajnu odgovornost službenika za propuštanje da donesu odluku u zakonom propisanom roku, što rezultira dodatnim produženjem trajanja postupaka koji se vode pred Katastrom nepokretnosti.

PREPORUKE SAVETA

- Potrebno je kroz izmenu Zakona o postupku upisa u katastar nepokretnosti i katastar infrastrukture vratiti mogućnost kako građanima da sami zastupaju svoje interese pred Republičkim geodetskim zavodom u formi koju sami odaberu (elektronskim putem, ili u papirnoj formi), tako posebno i kompanijskim pravnicima da postupaju u ime i za račun svojih kompanija u svim predmetima pred Republičkim geodetskim zavodom (u katastru nepokretnosti i katastru infrastrukture).

- Uključiti na mogući i dostupan način stručnu javnost u postupak donošenja podzakonske regulative vezane za katastar infrastrukture.

- Potrebno je nastaviti sa intenzivnim radom radi postizanja ujednačenosti prakse i jasne primene zakona radi dodatnog ubrzanja i predvidljivosti katastarskih procedura, uključujući pronalaženje adekvatnog rešenja kako prevazići probleme sa registracijom vodova izgrađenih u skladu sa ranijim propisima.

- Takođe, potrebno je dozvoliti profesionalnim korisnicima zakazivanje više od jednog termina u danu preko sistema „eZakazivanje“, za predaju podneska lično u prostorijama katastra i/ili više od jednog termina za odricanje od prava na žalbu u prostorijama katastra. Problem je sistemski, imajući u vidu da se zabranjuje preko iste IP adrese zakazivanje više od jednog termina u toku dana, te rešavanjem ovog sistema može se olakšati u velikoj meri poslovanje i komunikacija velikih sistema sa katastrom.

- 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.

- Potrebno je naći u što kraćem roku i implementirati sistemsko rešenje kako bi se rešili svi zaostali prvostepeni i drugostepeni predmeti (posebno obzirom na činjenicu da se ne radi uvek o slučajevima predmeta za koje nije priložena odgovarajuća dokumentacija za uknjižbu). Razmotriti izmeštanje postupka konvalidacije isprava koje se odnose na nepokretnosti sa neregulisanog tržišta na druge nosioce javnih ovlašćenja i otvoriti javnu raspravu o reformi Katastra nepokretnosti.

- 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.

- Omogućiti da elektronska baza za katastar vodova bude 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 katastara nepokretnosti).

- Potrebno je bez odlaganja upisati sve vodove (i prava na njima) u katastar infrastrukture, odnosno izvršiti unos do sada upisanih vodova u postojeći softver katastra vodova, te prethodno rešiti sva sporna pitanja i uvesti jednoobraznost kako po pitanju upisa podzemnih rezervoara, tako i po drugim pitanjima u kojima jednoobraznost ne postoji.

- Geodetske organizacije bi trebalo da dobiju pravo da izdaju službene kopije katastarskih planova i katastarskih planova vodova (na način kao što mogu izdavati izvode iz elektronske baze katastra nepokretnosti), a ne da jedini put do pribavljanja istih bude podnošenjem zahteva geodetskih organizacija (ili drugih profesionalnih korisnika), na čije se izdavanje u praksi može čekati i do nekoliko dana.

- Potrebno je bez odlaganja izmeniti Zakon o postupku upisa u katastar nepokretnost i katastra infrastrukture kako bi se omogućilo pretvaranje državine u svojinu. Rešenje bi moglo biti na tragu onog koje je predviđao Zakon o državnom premeru i katastru pre usvajanja Zakona o postupku upisa u katastar nepokretnost i vodova, a koje je predviđalo da pravo državine po sili zakona prelazi u pravo svojine ukoliko neko treće lice u određenom roku ne podnese zahtev za upis prava svojine i ne dostavi dokaz o pravu svojine na toj nepokretnosti. Do navedenih izmena, potrebno je da Republički geodetski zavod izda raspis kako bi se nedvosmisleno utvrdilo na koji način bi službe Katastra nepokretnosti trebalo da postupaju u ovim slučajevima.

- Potrebno je dalje unaprediti softver aplikacija e-šalter i „Promet nepokretnosti“ kako bi bilo omogućeno podnošenje svih vrsta zahteva.

- Potrebno je dalje unapređenje informacionog sistema Republičkog geodetskog zavoda kako bi ostao dovoljno bezbedan.

- Potrebno je doneti Pravilnik o premeru i katastru infrastrukturnih i podzemnih objekata, kao i šifrarnik infrastrukturnih objekata koji neće biti u koliziji sa postojećim Pravilnikom o klasifikaciji objekata donetim na osnovu Zakona o planiranju i izgradnji.

- Potrebno je omogućiti da javna preduzeća i pravna lica koja su vlasnici infrastrukturnih objekata daju primedbe i sugestije vezane za definisanje objekata infrastrukture, s obzirom da i u ranije donetom Pravilniku o premeru i katastru vodova nije bilo dovoljno definisanih kategorija vrste vodova kojima bi bili obuhvaćeni sve vrste vodova koje su izgrađene, a katastar infrastrukture je još obimnija evidencija.

RESTITUCIJA 1,33

PREGLED REALIZACIJE PREPORUKA BK

Preporuke:	Prvobitno date u BK:	Značajan napredak	Određeni napredak	Bez napretka
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			√
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.	2021			√

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 nameru da država vrati ono što je nepravedno oduzeto. Rok za predaju zahteva za vraćanje imovine, odnosno obeštećenje je istekao, i nadležne institucije rešavaju pojedine predmete, ali, za sada, utisak je da će okončanje postupka rešavanja predmeta potrajati, iako su zakonski rokovi za to prošli. Prema procenama, do sada je rešeno 70.000 predmeta, a još 5.100 predmeta je preostalo da se reši.

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

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

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

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 podnosilaca 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 sudskim odlukama, nema ovlašćenje da odbija zahteve za restituciju uz obrazloženje da su bivši vlasnici bili pripadnici stranih okupacionih snaga.

Kada je u pitanju restitucija poljoprivrednog zemljišta, izmenama podzakonskih akata dozvoljeno je vraćanje poljoprivrednog zemljišta supstitucijom. To znači da je, u pojedinim slučajevima, moguće ostvariti pravo na vraćanje poljoprivrednog zemljišta iste vrste i kvaliteta, ali na teritoriji druge jedinice lokalne samouprave. U praksi, takav proces restitucije uglavnom ne uzima u obzir postojanje različitih vrsta zgrada/objekata (poput vodova i bušotina) u vlasništvu trećih strana, koje 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 objavljeno.

Početkom 2021. godine Vlada Republike Srbije donela je zaključak kojim je utvrđeno da će naknada u slučajevima kada je nemoguće dozvoliti naturalnu restituciju, iznositi 15% vrednosti oduzete imovine. Započete su isplate naknade na ime obeštećenja po pravnosnažnim rešenjima o obeštećenju. Na internet stranici Agencije objavljeno je i obaveštenje sa uputstvom o načinu ostvarivanja prava na isplatu obeštećenja. Akontacija obeštećenja isplaćuje se blagovremeno i u jako kratkom roku.

Odlukom Ustavnog suda Srbije iz 2021. godine, rešena je nedoumica u pogledu kruga lica koji imaju pravo na vraćanje, odnosno obeštećenje u situaciji kada zakonski naslednik bivšeg vlasnika nije podneo zahtev za vraćanje oduzete imovine, odnosno obeštećenje u rokovima predviđenim zakonom. U tom slučaju, zakonski naslednik koji je takav zahtev blagovremeno podneo ima pravo na vraćanje celokupne imovine, odnosno obeštećenje, čime se sprečava ekstenzivno tumačenje odredbi zakona i dodatno štite interesi podnosilaca.

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 nepravilnosti u radu Agencije za restituciju, ali ostaje pitanje da li će Agencija za restituciju usvojiti i primeniti uputstva iz donetih odluka.

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

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 sudskih 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

1,09

Sa razvojem fleksibilnih formi rada, koje su naročito uzele maha u poslednjih nekoliko godina, potreba za sveobuhvatnijim izmenama Zakona o radu postaje sve izraženija. Nakon značajnog pomaka u unapređenju radno-pravne regulative 2014. godine, kada je usvojeno je preko 65% preporuka iz prethodnih izdanja Bele knjige, nije bilo većih promena matičnog zakona. Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja, najavilo je početak projekta „Podrška poboljšanju uslova rada i pripremi Republike Srbije za učešće u EURES-u", koji bi, između ostalog, trebalo da obuhvati usklađivanje domaćeg zakonodavstva sa pravnim tekovinama EU, izradu novog Zakona o radu i Zakona o radnoj praksi.

Savet stranih investitora u ovom izdanju Bele knjige nastavlja da ukazuje na potrebu izmena i daljeg unapređenja propisa u oblasti rada. Prioritet u izmenama Zakona o radu daje, između ostalog, uređenju fleksibilnijih formi rada, poput rada od kuće i rada na daljinu, uređenju radnih praksi, digitalizaciji radnopravne dokumentacije i komunikacije između poslodavca i zaposlenog, pojednostavljenju kompleksne strukture zarade i 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 procedure rešavanja viška zaposlenih. Ovo izdanje Bele knjige ukazuje i na niz zakonskih odredbi čija je primena dovela do nedoumica u poslovnoj praksi ili različitih tumačenja od strane sudova.

Savet stranih investitora pozdravlja pomake učinjene u pogledu postupka zapošljavanja i mobilnosti stranih državljana na domaćem tržištu, te konstatuje da je veći deo preporuka Saveta datih u fazi usvajanja izmena zakona koji regulišu rad i boravak stranaca usvojen. Izmene važećih propisa u pravcu uvođenja jedinstvene dozvole i vođenja postupka u elektronskom obliku, vode ka pojednostavljenju procedure odobrenja boravka i rada stranaca u Srbiji.

Zakon o bezbednosti i zdravlju na radu usmeren je na približavanje domaćeg sistema bezbednosti i zdravlja na radu evropskim standardima, podizanju nivoa svesti i odgovornosti kod svih učesnika u sistemu bezbednosti i zdravlja na radu, što bi ultimativno trebalo da doprinese poboljšanju u kvalitetu primene bezbednih i zdravih uslova rada. Ipak, rad od kuće i na daljinu ostaje zakonski neregulisan u dovoljnoj meri, te se još jednom aktuelizuje potreba da se izmenama Zakona o radu, bliže urede međusobna prava i obaveze u vezi sa radom od kuće, odnosno na daljinu. Budući da je u prethodnom periodu usvojena većina podzakonskih akata u ovoj oblasti, očekuje se da novi zakon doživi punu primenu, te da se tek sagledaju efekti njegovih rešenja u praksi.

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, ulažući svoje znanje i iskustvo u primeni propisa, nastojao je da ukaže na prioritete u potrebi daljeg unapređenja ove oblasti.

RADNOPRAVNI PROPISI

PREGLED REALIZACIJE PREPORUKA BK

Preporuke:	Prvobitno date u BK:	Značajan napredak	Određeni napredak	Bez napretka
Zakon o radu				
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 tri ključne stavke: određivanje maksimalnog perioda čuvanja do pet godina nakon prestanka radnog odnosa, izričitog omogućavanja elektronskih evidencija i upotrebe različitih IT alata u tu svrhu, te propisivanja pravilnog načina odlaganja dosijea zaposlenih koji su sačinjeni u papirnom obliku.	2016			√
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 prekovremeni rad menadžera u kompaniji.	2018			√

Preporuke:	Prvobitno date u BK:	Značajan napredak	Određeni napredak	Bez napretka
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.	2021			√
Fleksibilno angažovanje učenika i studenata na praksi. Predlažemo izmene i dopune Zakona o radu u delu koji uređuje stručno osposobljavanje i usavršavanje. Ovim izmenama treba predvideti odgovarajuće f leksibilne 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. Alternativno, dobar put za regulisanje radnog angažovanja studenata mogao bi biti i odgovarajući zakon o radnoj praksi. Međutim, nacrt ovog zakona koji je bio na javnoj raspravi predviđao je manjkava rešenja na osnovu kojih praktikanti mogu da obavljaju radnu praksu u određenom periodu nakon školovanja, za rad u zanimanju u okviru stečenog nivoa kvalifikacija, što ostavlja prostora za tumačenje da radnu praksu u okviru pomenutog zakona studenti ne mogu da obavljaju za zanimanje za koje je predviđeno visoko obrazovanje (budući da u tom momentu imaju stečeno srednje obrazovanje). Ostaje da se vidi kakvo će biti konačno rešenje budućeg zakona i da li će isti predstavljati adekvatni osnov za radno angažovanje studenata.	2016			√

Preporuke:	Prvobitno date u BK:	Značajan napredak	Određeni napredak	Bez napretka
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 postoji obaveza donošenja programa – da li je poslodavac u obavezi da prvo izmeni pravilnik o sistematizaciji poslova ili da ipak prvo donese program rešavanja viška zaposlenih, a kada ne postoji obaveza donošenja programa, jasno navesti koje su obaveze poslodavca odnosno da li je poslodavac obavezan da se u predmetnom slučaju obrati reprezentativnom sindikatu kod poslodavca i republičkoj organizaciji nadležnoj za zapošljavanje, da li je u obavezi da primeni mere za novo zapošljavanje i kako se primenjuju te mere s obzirom da postoji više dilema, pogotovo kod prekvalifikacije i dokvalifikacije, itd, (g) urediti postupak otkaza zbog zloupotrebe prava na odsustvo usled privremene sprečenosti za rad i upotrebe alkohola od strane zaposlenih, (h) definisati Zakonom o radu da se zasnivanje radnog odnosa kod drugog poslodavca koji je izvršio prijavu tog zaposlenog na osiguranje, bez prethodnog davanja pisanog otkaza prethodnom poslodavcu, smatra otkazom ugovora o radu od strane zaposlenog i to sa prvim danom kada se nije pojavio na radu kod poslodavca.	2018			√
Otkazivanje ugovora o radu sa probnim radom. Izmeniti član 36 Zakona o radu tako što će se precizirati: (a) da je dovoljno obrazloženje za raskid ugovora sa probnim radom, za vreme trajanja probnog rada, izveštaj neposredno nadređenog, te da poslodavac nije dužan da ostavlja zaposlenom bilo kakav dodatni rok za poboljšanje svog rada; (b) da u slučaju iz člana 36 stav 4 uopšte nije potrebno da poslodavac na bilo koji način obrazlaže zašto zaposleni nije pokazao odgovarajuće radne i stručne sposobnosti, već da može doneti samo deklarativno rešenje kojim se konstatuje da zaposlenom prestaje radni odnos danom isteka probnog rada.	2023			√
Uvođenje smernica za definisanje minimalne naknade koju poslodavac isplaćuje zaposlenom u slučaju ugovaranja klauzule zabrane konkurencije nakon prestanka radnog odnosa. Dopuniti član 162 stav 2 Zakona o radu preciziranjem da ugovorena visina naknade ne može biti niža od, primera radi, 1/3 prosečne neto zarade u prethodna tri meseca pre prestanka radnog odnosa, za svaki mesec važenja klauzule zabrane konkurencije, nakon prestanka radnog odnosa.	2023			√

Preporuke:	Prvobitno date u BK:	Značajan napredak	Određeni napredak	Bez napretka
Preciziranje procedure vraćanja zaposlenog na rad. Dopuniti član 191 Zakona o radu preciziranjem da ukoliko sud pravnosnažno obaveže poslodavca da zaposlenog vrati na rad, a poslodavac u svojoj organizaciji nema upražnjeno radno mesto na koje može rasporediti zaposlenog, ima pravo da zaposlenog proglasi viškom u smislu člana 179 stav 5 tačka 1 Zakona o radu i isplati mu otpremninu.	2023			√
Preciziranje dostavljanja akata iz radnog odnosa. Dopuniti član 193 Zakona o radu preciziranjem da se odredbe o dostavljanju rešenja o otkazu iz člana 185 Zakona o radu odnose na sve akte iz radnog odnosa, uključujući i ponudu i aneks ugovora o radu.	2023			√
Promena poslodavca. U članu 147 je potrebno precizirati tačno šta se smatra promenom poslodavca, odnosno koji sve slučajevi (osim statusnih promena propisanih Zakonom o privrednim društvima), predstavljaju promenu poslodavca.	2023			√
Otkazivanje ugovora o radu u smislu člana 149 Zakona o radu. Član 149 Zakona o radu je neophodno izmeniti tako što će se precizirati po kom osnovu poslodavac može da otkaže ugovor o radu zaposlenom koji odbije preuzimanje ugovora o radu – da li ga mora proglašavati tehnološkim viškom ili je moguće otkazati ugovor po osnovu člana 175 stav 1 tačka 7 (u drugim slučajevima utvrđenim zakonom).	2023			√
Zakon o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju osoba sa invaliditetom				
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 obavljati i zaposleni sa invaliditetom odnosno na radnim mestima za koje 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, sama procedura i donošenje odluke bi trebalo ubrzati, a i lista dokumenata koje zahtevaju nadležni organi od zaposlenih bi trebalo da bude razumno skraćena. Sama procedura za sticanje statusa osobe sa invaliditetom je najveći izazov u ovoj oblasti.	2009			√
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				
Centralni registar socijalnog osiguranja bi trebalo da sadrži konkretan naziv poslova na kojima je radio zaposleni koji je proglašen viškom.	2015			√

Preporuke:	Prvobitno date u BK:	Značajan napredak	Određeni napredak	Bez napretka
Tehničko unapređenje portala koje omogućava efikasnu upotrebu svih funkcionalnosti predviđenih propisima.	2024			√
Omogućavanje prijave zaposlenog na CROSO po osnovu Vize D.	2024	√		
Upućivanje zaposlenih na privremeni rad u inostranstvo				
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.	2016			√
Predlaže se dozvoljavanje upućivanje na privremeni rad u inostranstvo u cilju stručnog osposobljavanja i usavršavanja i u entitete koji nisu obavezno povezani sa poslodavcem putem učešća ili kontrole.	2018			√
Predlaže se da upućivanje u inostranstvo zaposlenih mlađih od 18 godina bude dozvoljeno.	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 pretpostavku 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			√
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			√
Akcionim planom zapošljavanja Nacionalne službe za zapošljavanje bliže definisati, redefinisati i proširiti spektar obrazovnih profila koji će biti obuhvaćeni akcionim planom i politikom zapošljavanja, odnosno slušati potrebe tržišta i poslodavaca.	2017			√

Preporuke:	Prvobitno date u BK:	Značajan napredak	Određeni napredak	Bez napretka
Napraviti plan migracije ljudskog kapitala unutar teritorije Republike Srbije kako bi se jednako razvila i nerazvijena područja i time smanjio jaz u potrebama privrede u različitim delovima zemlje, a i kako bi se sprečila migracija van Republike Srbije već se dalo podsticaj građanima da u okviru teritorije Republike Srbije potraže bolje mesto za život i rad.	2019			√
Razmotriti podršku zapošljavanja smanjenjem troškova zapošljavanja posebno u odnosu na poreze i doprinose na zarade kao i pravno definisati sve aspekte rada od kuće.	2020			√
Olakšati i promovisati dopunski rad na svim nivoima.	2024			√
Bezbednost i zdravlje na radu				
Izmene i dopune Zakona i/ili donošenje podzakonske regulative u vezi sa uslovima rada od kuće odnosno rada na daljinu. Zakon propisuje donošenje podzakonskih akata, radi bližeg regulisanja određenih segmenata bezbednosti i zdravlja na radu. U tom delu, preporuka je da, u meri u kojoj je moguće, podzakonskim aktima čije je donošenje utvrđeno Zakonom budu bliže regulisani i uslovi rada od kuće odnosno na daljinu, a naročito:				
– postupak izrade akta o proceni rizika za poslove koji se obavljaju od kuće, odnosno na daljinu;	2021			√
– 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 (pre svega preventivne mere koje se odnose na: ergonomiju rada, osvetljenost radnog prostora, mikroklimu u radnom prostoru, adekvatnu opremu, prohodnost, upravljanje stresom, održavanje prostora za rad, električne instalacije, zaštitu od požara, zabranjene aktivnosti i ponašanje, te postupanje zaposlenog u slučaju povrede na radu);	2021			√
– obuka zaposlenih za bezbedan rad od kuće/na daljinu i digitalizacija kompletnog procesa obuke i administracije u vezi sa radom od kuće;	2021			√
– jasna podela odgovornosti, obaveza i prava između poslodavca i zaposlenog, u vezi sa primenom mera za bezbedan rad od kuće odnosno na daljinu.	2021			√
Ukoliko regulisanje uslova rada od kuće odnosno na daljinu nije moguće urediti podzakonskim aktima čije je donošenje propisano Zakonom, preporuka je da se Zakon dodatno dopuni u tom delu, s obzirom na tendenciju rasta i razvoja rada od kuće odnosno na daljinu koji, samim tim, zahteva adekvatne mere i procedure za bezbedan i zdrav rad.	2023			√
Prilikom donošenja podzakonskih akata neophodno je konsultovati i privredu, kako bi se podelila praktična iskustva i problemi u primeni pojedinih zakonskih normi, te na taj način predupredilo jednostrano predlaganje normi koje su u praksi teško ili gotovo nemoguće primenjive. Takođe, potrebno je i urediti procese u skladu da opštim intencijama da se zakonski procesi i postupci maksimalno digitalizuju.	2023			√

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 Republike Srbije“, br. 24/2005, 61/2005, 54/2009, 32/2013, 75/2014, 13/2017, 113/2017 i 95/2018; u daljem tekstu: Zakon o radu).

U međuvremenu, u proteklih deset godina, praksa je pokazala da rešenja iz važećeg Zakona o radu ne odgovaraju stvarnim potrebama poslodavaca i zaposlenih. Takođe, značajan broj odredaba Zakona o radu poslodavcima nameće preterano složene administrativne, organizacione i finansijske obaveze, koje otežavaju poslovanje.

Konkretno, neophodno je Zakonom o radu:

- omogućiti korišćenja elektronskog dokumenta i elektronskog potpisa, u cilju efikasne i fleksibilne administracije dokumenata iz radnopravnog odnosa;
- uvesti fleksibilne uslove za rad van prostorija poslodavca, u cilju efikasne organizacije rada i optimizacije troškova rada;
- regulisati ugovor za angažovanje učenika i studenata za radne prakse;
- predvideti racionalnije uslove za utvrđivanje dužine godišnjeg odmora;
- precizirati odredbe koje regulišu izmene ugovorenih uslova rada (aneks), u cilju obezbeđivanja pravne sigurnosti;
- izmeniti kompleksnu strukturu zarade, u cilju pojednostavljenog obračuna i zaštite poslodavca od visokog troška koji se javlja prilikom isplate naknade zarade;
- predvideti fleksibilnije uslove udaljenja sa rada i jednostavniju proceduru 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 problemi u praksi usled nedoumica u tumačenju i primeni nedovoljno preciznih odredbi;
- sudska praksa je, delom upravo zbog odredbi podložnih različitom tumačenju, i dalje neujednačena.

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 uvećavaju.

Potrebno je značajno izmeniti Zakon o radu, i to, kako usklađivanjem sa Direktivama EU, tako i adresiranjem problema sa kojima se poslodavci i zaposleni suočavaju u praksi.

PREOSTALI PROBLEMI

Neki od najznačajnijih problema u primeni postojećih odredbi Zakona o radu su preneti iz prethodnih godina:

1. **Pravna nesigurnost u vezi sa (ne)mogućnošću primene elektronskog potpisa i elektronskog dokumenta.**

Zakonom o elektronskom dokumentu, elektronskoj identifikaciji i uslugama od poverenja u elektronskom poslovanju je propisano da se elektronskom potpisu ne može osporiti punovažnost ili dokazna snaga samo zbog toga što je u elektronskom obliku, a kvalifikovanom elektronskom potpisu se potvrđuje isto pravno dejstvo kao i svojeručnom. Propisano ne važi samo u slučaju da je posebnim zakonom predviđeno da se pravni poslovi ne mogu preduzeti u elektronskoj formi. Iako Zakon o radu ne propisuje da radnopravne dokumente nije moguće doneti u elektronskoj formi, tj. potpisati elektronski, izvesne odredbe implicitno stvaraju sumnju da li su elektronska forma i elektronski potpis punovažni. Naime, Zakon o radu predviđa da je poslodavac dužan da "preda" zaposlenom jedan primerak ugovora o radu, pa se postavlja pitanje da li je moguće "predati" elektronski dokument i ako da, šta se smatra predajom. Takođe, Zakon o radu eksplicitno omogućava izdavanje rešenja o godišnjem odmoru i platnog listića u elektronskom obliku, čime se otvara pitanje da li to znači da ostala dokumenta, za koja takva mogućnost nije eksplicitno propisana, nije moguće doneti u elektronskom obliku. Dakle, važeći Zakon o radu je neusaglašen sa Zakonom o elektronskom dokumentu, elektronskoj identifikaciji i uslugama od poverenja u elektronskom poslovanju.

2. **Fleksibilna organizacija rada.**

Zakonska rešenja koja omogućavaju fleksibilan rad za sada

ne prate želje, potrebe i mogućnosti poslodavaca i zaposlenih u praksi. Najpre, rad od kuće i rada na daljinu, kao dve kategorije rada van prostorija poslodavca, uopšte nisu definisani Zakonom o radu. Takođe, nejasno je da li Zakon o radu omogućava 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 i zaposlenog. Iako odredba člana 50 stav 2 omogućava da zaposleni deo radnog vremena radi od kuće, ova odredba nije adekvatna za implementaciju hibridnog režima rada. Zakonom o radu nije predviđena ni mogućnost prelaska iz režima rada iz prostorija poslodavca na režim rada van prostorija poslodavca, i obrnuto. Konačno, ne postoje smernice u vezi sa naknadom troškova nastalih u vezi sa radom van prostorija poslodavca. Naime, nejasno je da li obaveza ugovaranja "naknade drugih troškova rada i načina njihovog utvrđivanja" znači da poslodavac treba da predvidi "druge troškove" ili strane mogu saglasno da konstatuju (ne)postojanje "drugih troškova".

Nezavisno od vrste angažovanja zaposlenih, odredbe koje regulišu prekovremeni rad su prilično restriktivne i trebalo bi da budu izmenjene omogućavanjem višeg nivoa fleksibilnosti po pitanju uvođenja prekovremenog rada i načina kompenzovanje prekovremenog rada (kroz izričito propisivanje mogućnosti kompenzovanja ne samo kroz uvećanje zarade, već, alternativno, i kroz sate ili dane plaćenog odsustva). Fleksibilnost je posebno značajna kada je reč o zaposlenima na menadžerskim pozicijama.

3. Kriterijumi za godišnji odmor.

Zakon o radu propisuje da zakonski minimum od 20 radnih dana godišnjeg odmora uvećava u skladu sa obaveznim kriterijumima (stručna sprema, radno iskustvo, uslovi rada i doprinos na radu), što je za poslodavce nepraktično i administrativno opterećujuće.

4. 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 izmenu ugovorenih uslova rada (aneks) radi promene elemenata za utvrđivanje osnovne zarade. Zakonodavac je prilikom propisivanja ovog razloga za izmenu ugovorenih uslova rada imao u vidu situaciju u kojoj se osnovna zarada kod poslodavca utvrđuje primenom koeficijenta i minimalne cene rada. Međutim, takav način utvrđivanja zarade je zastareo i u praksi privatnog sektora se retko primenjuje. Naime, u privatnom sektoru osnovna zarada.se najčešće ugovara u fiksnom iznosu, koji se određuje uzimajući u obzir uslove rada, kao i znanja i sposobnosti potrebne za obavljanje konkretnog posla. Zbog toga navedena zakonska odredba otvara dilemu da li je moguće izmeniti osnovnu zaradu zaposlenog u situaciji kada takva izmena nije posledica promene "elemenata za utvrđivanje osnovne zarade", budući da se ti elementi u praksi gotovo nikada ne navode.

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 ugovorene osnovne zarade.

5. Struktura i obračun zarade i naknade zarade.

Zarade se, prema Zakonu o radu, sastoji od zarade za obavljeni rad i vreme provedeno na radu, zarade po osnovu doprinosa zaposlenog poslovnom uspehu poslodavca (nagrade, bonusi i sl.) i drugih primanja po osnovu radnog odnosa, u skladu sa opštim aktom i ugovorom o radu. Dalje, deo zarade za obavljeni rad i vreme provedeno na radu se sastoji iz osnovne zarade, zarade po osnovu radnog učinka i uvećane zarade. Svi navedeni elementi, detaljno se razrađuju, opštim aktom i ugovorom o radu. Napred navedena struktura je krajnje složena, i onemogućava strane kompanije koje posluju u Srbiji da implementiraju svoje standardizovane politike zarada na način na koji to čine u ostalim državama u kojima posluju. Umesto toga, kompanije su prinuđene da primenjuju komplikovanu strukturu i sistem obračuna zarada propisan domaćim zakonodavstvom.

Ovakva struktura ne donosi bilo kakvu stvarnu korist zaposlenima, jer poslodavci prilikom ugovaranja osnovne zarade uzimaju u obzir i druga primanja koja su obavezni da isplate (npr. regres za korišćenje godišnjeg odmora, ishrana u toku rada). Na taj način zaposleni na kraju primaju isti ukupan iznos zarade koji je poslodavac planirao, bez obzira na to da li je on iskazan kroz jednu kategoriju zarade ili podeljen na više njih. Stoga je neophodno da se struktura zarade i obračun zarade pojednostavi.

Dodatno, obračun naknade zarade na osnovu prosečne zarade u prethodnih 12 meseci često dovodi do toga da naknada zarade bude viša (najčešće zbog isplaćenog bonusa) od same zarade koja bi zaposlenom pripala da je u istom periodu radio. Ovo onemogućava planiranje budžeta kompanije i ima negativan uticaj na zaposlene koji znaju da će imati viša primanja u periodu odsustva nego što bi imali da su radili.

6. Radna praksa za učenike srednjih škola i studente.

Zakon o radu u članu 201 predviđa mogućnost angažovanja lica putem ugovora o stručnom osposobljavanju i ugovora o stručnom usavršavanju. Međutim, za zaključenje ugovora o stručnom osposobljavanju je 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, zbog čega je primena ovih ugovora u praksi izuzetno ograničena i retka, posebno kada je u pitanju privatni sektor.

Radne prakse, tj. 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, su ostale van okvira Zakona o radu. Stoga poslodavci u praksi imaju poteškoće u angažovanju mladih na pravno siguran način koji bi obuhvatio učenje kroz praksu. U odsustvu odgovarajuće forme ugovora putem koje bi učenici i studenti bili angažovani, poslodavci najčešće koriste ugovor o privremenim i povremenim poslovima radi sprovođenja radne prakse učenika i studenata, s obzirom na to da njegova fleksibilna pravna priroda to omogućava, iako namera zakonodavca nije bila da se ovaj ugovor koristi u tu svrhu.

7. Sadržaj ponude za premeštaj 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) 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 detaljno obrazložiti koje su to konkretno potrebe procesa i organizacije rada dovele do potrebe premeštaja zaposlenog sa jednog na drugi (odgovarajući) posao. S obzirom na to da Zakon o radu ne propisuje obavezu detaljnog obrazlaganja potreba procesa i organizacije rada, a sudska praksa insistira na tome, poslodavci su u neizvesnosti po pitanju obaveznog sadržaja ponude.

8. Prestanak radnog odnosa usled tehnoloških, ekonomskih ili organizacionih promena, zloupotrebe prava na odsustvo usled privremene sprečenosti za rad, upotrebe alkohola, subjektivni i objektivni rokovi zastarelosti, otkazni rok u slučaju otkaza od strane zaposlenog, otkazivanje ugovora o radu sa probnim radom.

Članom 179 stav 5 tačka 1 Zakona o radu predviđeno je da poslodavac može zaposlenom da otkaže ugovor o radu ako usled tehnoloških, ekonomskih ili organizacionih promena prestane potreba za obavljanjem određenog posla ili dođe do smanjenja obima posla. Dok Zakon o radu uređuje proceduru u vezi sa tzv. masovnim viškom, koja podrazumeva obavezu donošenja programa rešavanja viška zaposlenih, propustio je da uredi proceduru u slučaj tzv. individualnog viška. Takođe, nejasno je da je ovaj otkazni razlog primenljiv i na zaposlene na određeno vreme.

Čak i u vezi sa procedurom rešavanja masovnog viška koja je regulisana se javljaju brojne nedoumice. Tako je, na primer, nejasno da li poslodavac treba najpre da izmeni pravilnik o sistematizaciji radnih mesta ili da donese program rešavanja viška zaposlenih. Ovo pitanje je posebno aktuelno s obzirom da je u toku prethodnih godina objavljeno više presuda Vrhovnog kasacionog suda koje na različit način tumače proceduru viška i redosled pomenutih radnji, upravo usled pomenutih praznina u Zakonu o radu, što pojačava pravnu nesigurnost u primeni ovog zakona. Dodatno, javljaju se razne nedoumice povodom primene mera za zapošljavanje, pogotovo kod dokvalifikacije i prekvalifikacije.

Zakonom o radu je nedovoljno konkretno regulisan prestanak radnog odnosa zbog zloupotrebe prava na odsustvo usled privremene sprečenosti za rad, kao i u

slučaju dolaska na rad pod dejstvom alkohola ili drugih opojnih sredstava ili u slučaju njihove upotrebe u toku radnog vremena, što izaziva dileme u praksi.

Subjektivni i objektivni rok zastarelosti (šest meseci od dana saznanja za činjenice/godinu dana od dana nastupanja činjenice), su prekratko definisani, 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.

Veliki problem predstavlja i nemogućnost ugovaranja otkaznog roka dužeg od 30 dana u slučaju otkaza od strane zaposlenog, naročito prilikom zapošljavanja direktora ili drugog člana menadžmenta, koje je jako teško zameniti u tako kratkom roku.

Pored navedenog, neretko se događa da zaposleni jednostavno prestane da dolazi na rad kod poslodavca jer je zasnovao radni odnos sa drugim poslodavcem. U tom slučaju, prethodni poslodavac je dužan da sprovede celu proceduru otkazivanja ugovora o radu usled povrede radne obaveze i nepoštovanja radne discipline, koja zahteva ulaganje ozbiljnog vremena i resursa, čak i kada je na osnovu podataka iz sistema socijalnog osiguranja (tj. na osnovu programske odjave kod prethodnog poslodavca usled prijave zaposlenog po osnovu radnog odnosa kod novog poslodavca) jasno da je zaposleni implicitno otkazao svoj ugovor o radu. Dodatno, prethodni poslodavac je dužan da podnese zahtev za utvrđivanje svojstva osiguranika kako bi se datum odjave sa socijalnog osiguranja uskladio sa danom prestanka radnog odnosa kod poslodavca.

U praksi se dešava da sudovi, u slučaju prestanka radnog odnosa u periodu trajanja probnog rada, a na osnovu člana 36 stav 3 i 4 Zakona o radu, zauzimaju stav da je u obrazloženju rešenja o otkazu ugovora o radu potrebno konstatovati da je poslodavac prethodno primenio proceduru koja važi u slučaju otkazivanja ugovora o radu zbog neostvarivanja rezultata rada i neposedovanja znanja i sposobnosti iz člana 171 stav 1 tačka 1) Zakona o radu, što podrazumeva obavezu davanja detaljnih instrukcija za poboljšanje rada zaposlenog i ostavljanje dodatnog roka za poboljšanje rada pre otkazivanja ugovora o radu. Ovakav zahtev, izazvan nedovoljno jasnim tekstom člana 36 Zakona o radu, u potpunosti obesmišljava postojanje probnog rada.

9. Nepostojanje smernice za isplatu minimalne naknade koju poslodavac isplaćuje zaposlenom u slučaju ugovaranja klauzule zabrane konkurencije nakon prestanka radnog odnosa.

Članom 162 stav 2 Zakona o radu propisano je da se klauzula zabrane konkurencije nakon prestanka radnog odnosa može ugovoriti ako se poslodavac ugovorom o radu obaveže da zaposlenom isplati naknadu u ugovorenoj visini. S ozbirom na to da je Zakon o radu propustio da predvidi smernice za ugovaranje iznosa naknade, postoji rizik da sudovi utvrde da su poslodavac i zaposleni ugovorili nesrazmerno nizak iznos, te da je odredba kojom je zabrana utvrđena ništava.

10. Vraćanje na rad zaposlenog u slučaju poništaja rešenja o otkazu.

Postoji dilema na koji način je poslodavac dužan da postupi u slučaju kada je zaposleni uspeo sa tužbenim zahtevom za poništaj rešenja o otkazu, te je poslodavac obavezan da ga vrati na rad, ali u svojoj organizaciji rada nema nijedan upražnjen odgovarajući posao na koje bi mogao da rasporedi zaposlenog. Naime, poslodavci nisu sigurni da li imaju mogućnost da takvog zaposlenog proglase viškom i isplate mu otpremninu, te bi ovo trebalo precizirati zakonom.

11. Dostavljanje akata iz radnog odnosa.

Trenutno zakonsko rešenje vezano za dostavljanje akata iz radnog odnosa je preterano kompleksno, naročito imajući u vidu da se odnosi na fizičku dostavu dokumentacije gotovo svih akata iz radnog odnosa, što u uslovima modernih sredstava komunikacije predstavlja arhaično i nepraktično rešenje.

12. Promena poslodavca.

Trenutno zakonsko rešenje je nezadovoljavajuće jer Zakon o radu ne precizira šta se smatra promenom poslodavca, što u praksi izaziva dileme i stvara pravnu nesigurnost.

Pored problema uočenih u Zakonu o radu, smatramo da je Zakon o evidencijama u oblasti rada zastareo i da je neophodno implementirati savremena rešenja.

PREPORUKE SAVETA

- **Digitalizacija radnopravnih dokumenata.** Potrebno je izmeniti Zakon o radu omogućavanjem: (a) upotrebe elektronskih dokumenata i elektronskog potpisa (donošenje akata i zaključivanja ugovora) u radnopravnom okruženju, (b) dostavljanja tih dokumenata elektronskim putem, (c) vođenja formalne komunikacije na relaciji poslodavac – zaposleni elektronskim putem (i-mejlom ili drugim kanalom elektronske komunikacije), (d) upotrebe elektronske oglasne table i elektronske evidencije i sl.

  Takođe, smatramo da je neophodno izmeniti i Zakon o evidencijama u oblasti rada regulisanjem obaveze čuvanja dokumenata iz radnih odnosa (umesto evidencija), određivanjem maksimalnog perioda čuvanja tih dokumenata do pet godina nakon prestanka radnog odnosa, uz predviđanje mogućnosti čuvanja u elektronskom obliku, i propisati uslove pravilnog načina odlaganja dosijea zaposlenih koji su sačinjeni u papirnom obliku.

- **Fleksibilni uslovi rada van prostorija poslodavca.** Potrebno je precizirati razliku između rada od kuće i rada na daljinu.

  Potrebno je omogućiti zaposlenom i poslodavcu da dogovore da zaposleni jedan deo radnog vremena radi van prostorija poslodavca, a ne samo od kuće. Takođe, potrebno je omogućiti jednostavan prelazak iz režima rada iz prostorija poslodavca u režim rada van prostorija poslodavca, zaključenjem aneksa ugovora o radu. U slučaju kada je promena režima privremena ili povremena, potrebno je omogućiti je i bez obaveze zaključenja aneksa (u kom slučaju bi se na uslove rada van prostorija poslodavca neposredno primenjivale odredbe opštih akata poslodavca).

  Predlažemo relativizaciju „mesta rada“ kao obaveznog elementa ugovora o radu uvođenjem npr. „primarnog mesta rada“.

  Potrebno je uvesti opšte principe za naknadu troškova za rad van prostorija poslodavca, kako bi bilo jasno da li ove troškove utvrđuje poslodavac ili su predmet pregovora između zaposlenog i poslodavca.

  Trebalo bi proširiti mogućnosti uvođenja prekovremenog rada van slučajeva izazvanih iznenadnim i neočekivanim okolnostima. Poslodavac i zaposleni bi trebalo da imaju slobodu da se dogovore o povodu i svrsi prekovremenog rada, kao i načinu kompenzacije zaposlenog za prekovremeni rad (kroz uvećanu zaradu ili kroz sate i dane plaćenog odsustva). Takođe, poslodavcima bi trebalo omogućiti da prilikom pregovaranja visine zarade sa menadžerima, koji po pravilu ostvaruju znatno veće zarade u odnosu na druge zaposlene s obzirom na to da preuzimaju viši nivo odgovornosti, ugovore da njihova zarada obuhvata i naknadu za eventualni prekovremeni rad.

- **Ukidanje obaveznih kriterijuma za uvećanje godišnjeg odmora.** Umesto što Zakon o radu unapred određuje obavezne kriterijume za uvećanje godišnjeg odmora, bilo bi mnogo jednostavnije da ostavi poslodavcu mogućnost da opštim aktom samostalno utvrdi kriterijume za uvećanje godišnjeg odmora koji odgovaraju organizaciji konkretnog poslodavca ili da jednostavno poveća zakonski minimum uz ukidanje obaveze primene kriterijuma za uvećanje broja dana.

- **Racionalna struktura zarade i naknade zarade.** Radni učinak treba da bude predviđen samo kao mogućnost, a ne kao obavezni deo zarade. Osnovica za obračun naknade zarade za vreme odsustva sa rada treba da bude

jednaka osnovnoj zaradi uvećanoj za minuli rad. Potrebno je predvideti da poslodavac može da ponudi izmenu ugovorenih uslova rada radi izmene ugovorene osnovne zarade, a ne samo radi izmene elemenata osnovne zarade.

- **Fleksibilno angažovanje učenika i studenata na praksi.** Potrebno je predvideti odgovarajuće fleksibilne modalitete angažovanja učenika srednjih škola, studenata i drugih lica van radnog odnosa radi sticanja praktičnih znanja i iskustva u stvarnom radnom okruženju, unapređenja karijere i lakšeg budućeg zaposlenja. Ovo je moguće postići izmenom odredbe člana 201 Zakona o radu koji reguliše ugovore o stručnom osposobljavanju i usavršavanju. Nadležno ministarstvo može da utvrdi sve neophodne mehanizme za sprečavanje zloupotreba ovog instituta, ukoliko je to bio razlog za uvođenje ograničenja u članu 201 Zakona o radu koji onemogućavaju korišćenje ovih vrsta ugovora za potrebe radnih praksi. Prilikom implementiranja izmena u Zakon o radu, potrebno je voditi računa o postojećim odredbama Zakona o dualnom obrazovanju i Zakona o dualnom modelu studija u visokom obrazovanju koje regulišu uslove radne prakse učenika srednjih škola i studenata.

  Alternativno, radno angažovanje studenata može da se reguliše posebnim zakonom o radnoj praksi. Nacrt ovog zakona koji je bio na javnoj raspravi predviđao je neadekvatna rešenja na osnovu kojih praktikanti mogu da obavljaju radnu praksu u određenom periodu nakon školovanja, za rad u zanimanju u okviru stečenog nivoa kvalifikacija. Ovakva formulacija ostavlja prostor za tumačenje da studenti tokom svog školovanja ne bi mogli da obavljaju radnu praksu za zanimanje za koje je predviđeno visoko obrazovanje (budući da u tom momentu imaju stečeno srednje obrazovanje). Takvim rešenjem se obesmišljava svrha radne prakse. Ostaje da se vidi kakvo će biti konačno rešenje budućeg zakona i da li će isti predstavljati adekvatni osnov za radno angažovanje studenata.

- **Fleksibilniji uslovi i procedure prestanka radnog odnosa.** Potrebno je: (a) produžiti rokove zastarelosti, subjektivni rok na godinu dana, a objektivni rok na 3 godine, (b) produžiti maksimalno trajanja otkaznog roka u slučaju otkaza od strane zaposlenog na 60 dana, (c) omogućiti poslodavcima da u formi elektronskog dokumenta donose rešenja kojima se odlučuje o pravima, obavezama i odgovornostima zaposlenih, uključujući i ona kojima se izriču sankcije (otkaz ili blaža mera) ili kojim se zaposleni oslobađaju odgovornosti, kao i da se sva ta rešenja dostavljaju elektronskim putem, (d) predvideti da se u slučaju da zaposleni odbije da u prostorijama poslodavca primi rešenje smatra da je rešenje dostavljeno, (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 proporcionalno broju radnih dana kojih se zaposleni oslobađa, (f) urediti postupak prestanka radnog odnosa usled tehnoloških, ekonomskih ili organizacionih promena – višak zaposlenih kada postoji obaveza donošenja programa (npr. da li je poslodavac u obavezi da prvo izmeni pravilnik o sistematizaciji poslova ili da ipak prvo donese program rešavanja viška zaposlenih), a kada ne postoji obaveza donošenja programa, jasno navesti koje su obaveze poslodavca (da li postoji obaveza donošenja bilo kog dokumenta pre rešenja o otkazu, da li postoji obaveza primene mere za zapošljavanje i kako se primenjuju te mere, itd.) i eksplicirati da li je ovaj otkazni razlog moguće primeniti i u odnosu na zaposlene na određeno vreme; (g) precizirati uslove za otkaz ugovora o radu usled zloupotrebe prava na odsustvo usled privremene sprečenosti za rad i upotrebe alkohola i drugih opojnih sredstava, (h) definisati da se zasnivanje radnog odnosa kod drugog poslodavca koji je izvršio prijavu tog zaposlenog na osiguranje, bez prethodnog davanja pisanog otkaza prethodnom poslodavcu, smatra otkazom ugovora o radu kod prethodnog poslodavca od strane zaposlenog sa prvim danom kada se zaposleni nije pojavio na radu kod poslodavca. Potrebno je izričito dozvoliti ugovaranje ugovorne kazne za slučaj nepoštovanja otkaznog roka, s obzirom na učestale dileme u praksi u vezi ovog pitanja.

- **Otkazivanje ugovora o radu sa probnim radom.** Potrebno je izmeniti član 36 Zakona o radu preciziranjem: (a) da poslodavac nije dužan da ostavlja zaposlenom na probnom radu bilo kakav dodatni rok za poboljšanje rada; (b) da u slučaju iz člana 36 stav 4 uopšte nije potrebno da poslodavac na bilo koji način obrazlaže zašto zaposleni nije pokazao odgovarajuće radne i stručne sposobnosti, već da može doneti samo deklarativno rešenje kojim se konstatuje da zaposlenom prestaje radni odnos danom isteka probnog rada.

- **Uvođenje smernica za definisanje minimalne naknade koju poslodavac isplaćuje zaposlenom u slučaju ugovaranja klauzule zabrane konkurencije nakon prestanka radnog odnosa.** Član 162 stav 2 Zakona o radu je potrebno dopuniti unošenjem smernica za utvrđivanje minimalnog iznosa naknade za zabranu konkurencije po prestanku radnog odnosa (npr. visina naknade ne može biti niža od, primera radi, 1/3 ugovorene osnovne zarade važeće na dan prestanka radnog odnosa, za svaki mesec važenja klauzule zabrane konkurencije, nakon prestanka radnog odnosa.

- **Preciziranje procedure vraćanja zaposlenog na rad.** Član 191 Zakona o radu je potrebno dopuniti preciziranjem da, ukoliko sud pravnosnažno obaveže poslodavca da zaposlenog vrati na rad, a poslodavac u svojoj organizaciji nema upražnjen posao na koji može da rasporedi zaposlenog, poslodavac može zaposlenog da proglasi viškom u smislu člana 179 stav 5 tačka 1 Zakona o radu, uz isplatu otpremnine.

- **Preciziranje dostavljanja akata iz radnog odnosa.** Član 193 Zakona o radu je potrebno dopuniti preciziranjem da se odredbe o dostavljanju rešenja o otkazu iz člana 185 Zakona o radu odnose na sve akte iz radnog odnosa, uključujući i ponudu i aneks ugovora o radu. Predvideti i mogućnost dostavljanja akata elektronskim putem, ukoliko zaposleni koriste sredstva elektronske komunikacije u radu ili u komunikaciji sa poslodavcem.

- **Promena poslodavca.** U članu 147 Zakona o radu je potrebno precizirati šta se smatra promenom poslodavca, odnosno koji sve slučajevi (osim statusnih promena propisanih Zakonom o privrednim društvima), predstavljaju promenu poslodavca.

ZAKON O PROFESIONALNOJ REHABILITACIJI I ZAPOŠLJAVANJU OSOBA SA INVALIDITETOM 1,00

STANJE

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

POBOLJŠANJA

U oblasti zapošljavanja i inkluzije osoba sa invaliditetom nije bilo značajnih promena u odnosu na prethodni period u pogledu zakonodavnih aktivnosti. Utisak je da se ova zakonodavna oblast nije našla u fokusu zakonodavca niti zvaničnih institucija koje su uključene u njeno sprovođenje. Pozitivan pomak je uočljiv u formiranju različitih organizacija i platformi koje se bave ovom temom. Značajan je napor ovakvih organizacija da učine ovu grupu kandidata vidljivim na tržištu kao i da približe njihove potrebe poslodavcima, što će možda u budućnosti dati dobre rezultate.

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, a takođe kompanije koje prodaju uslugu, a ne proizvod i kojima su ljudi odgovarajućih psihofizičkih karakteristika ključni za obavljanje osnovne delatnosti nisu u mogućnosti da zadovolje zahteve postavljene ovim zakonom.

- Kolizija Zakona o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju osoba sa invaliditetom i Zakona o privatnom obezbeđenju shodno kome počev od 1.januara 2017. godine poslove privatnog obezbeđenja mogu obavljati lica sa odgovarajućom licencom, a čije pribavljanje i održavanje zahteva odgovarajuću psihofizičku sposobnost zaposlenih u privatnom obezbeđenju, posebno zaposlenih koji obavljaju poslove sa oružjem, a koja podleže proveri na svakih godinu dana, usled čega su kompanije koje posluju u industriji privatnog obezbeđenja dodatno onemogućene da ispoštuju odredbe Zakona o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju osoba sa invaliditetom na zakonom predviđen način.

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

PREPORUKE SAVETA

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

- Izvršenje klasifikacije delatnosti koje usled svoje specifičnosti (npr. privatno obezbeđenje, proizvodnja, građevinarstvo, itd.) podležu ograničenoj primeni Zakona na način da se u ovakvim delatnostima broj lica sa invaliditetom koji poslodavac mora da zaposli, računa u odnosu na broj zaposlenih koji obavljaju poslove na radnim mestima koje mogu obavljati i zaposleni sa invaliditetom odnosno na radnim mestima za koje se ne zahteva posebna zdravstvena sposobnost shodno Zakonu i/ili samoj prirodi delatnosti.

- Procena radnih sposobnosti i izdavanje rešenja o procenjenoj radnoj sposobnosti trebalo bi da se vrše od strane istog organa radi skraćenja procedure. Takođe, sama procedura i donošenje odluke bi trebalo ubrzati, a i lista dokumenata koje zahtevaju nadležni organi od zaposlenih bi trebalo da bude razumno skraćena. Sama procedura za sticanje statusa osobe sa invaliditetom je najveći izazov u ovoj oblasti.

- 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 1,67

STANJE

Zapošljavanje stranaca je uređeno Zakonom o zapošljavanju stranaca iz 2014. godine i Zakonom o strancima iz 2018. godine. Poslednje izmene i dopune ovih zakona stupile su na snagu u avgustu 2023. godine, s tim da je primena najznačajnijih izmena bila odložena do 1. februara 2024. godine. U međuvremenu, u januaru 2024. godine doneti su podzakonski akti.

Izmenama i dopunama relevantnih zakona iz 2023. godine, strancima kojima je potrebna viza za duži boravak u Srbiji (tzv. viza D) omogućeno je da, na osnovu te vize, ne samo borave, već i rade u Srbiji. Viza D se izdaje na zahtev stranca, a rok za odlučivanje po zahtevu je 15 dana, uz mogućnost produženja do 30 dana od dana podnošenja kompletne dokumentacije, ako za to postoje opravdani razlozi.

Takođe, procedura za pribavljanje dozvole za privremeni boravak i rad u Srbiji pojednostavljena je uvođenjem tzv. jedinstvene dozvole, odnosno dozvole za privremeni boravak i rad stranca u Republici Srbiji. Jedinstvena dozvola se izdaje na zahtev poslodavca ili stranca, o kome odlučuje nadležni organ u roku od 15 dana od dana prijema urednog zahteva. Zahtev se podnosi isključivo elektronski, putem portala Welcome to Serbia. Zahteve obrađuju Uprava za strance i Nacionalna služba za zapošljavanje ("NSZ").

Stranac sa vizom D može biti prijavljen na obavezno socijalno osiguranje počev od dana dobijanja vize, dok stranac kojem viza nije potrebna može biti prijavljen nakon odobrenja zahteva za izdavanje jedinstvene dozvole, i to na osnovu potvrde o započetom procesu izdavanja kartice jedinstvene dozvole.

Postoji relativno širok krug izuzetaka u kojima regulisan privremeni boravak omogućava i rad bez obaveze pribavljanja jedinstvene dozvole, npr. spajanje porodice sa članom uže porodice državljanina Srbije ili strancem kom je odobreno stalno nastanjenje, jedinstvena dozvola ili privremeni boravak, volontiranje, vlasništvo nad nepokretnošću, itd.

POBOLJŠANJA

Od marta 2025. godine, u skladu sa Pravilnikom o vizama i Pravilnikom o podnošenju zahteva za izdavanje viza elektronskim putem i odobravanju viza, moguće je prijavljivanje stranca sa vizom D na socijalno osiguranje korišćenjem privremenog evidencijskog broja, s tim da je u praksi i u prethodnom periodu bilo moguće navedeno prijavljivanje stranaca.

PREOSTALI PROBLEMI

- U prethodnih godinu dana, ubedljivo najveći izazov u praksi predstavlja značajno kašnjenje u izdavanju jedinstvenih dozvola. Naime, iako Zakon o strancima propisuje rok od 15 dana od dana podnošenja zahteva za izdavanje jedinstvene dozvole, nadležni organi su dozvole izdavali u proseku tek nakon tri do četiri meseca od dana podnošenja kompletnog zahteva, dok se u pojedinim slučajevima čekalo i do pet i više meseci. Ovo kašnjenje ima ozbiljne posledice po strance kojima nije potrebna viza D, jer u tom periodu nisu u mogućnosti da zasnuju radni odnos i ostvaruju prihode u Srbiji, niti da otvore račun u banci. Takođe, ima posledice i na organizaciju rada poslodavaca, koji ne mogu da planiraju svoje poslovanje.

- Uprava za strance putem portala Welcome to Serbia podnosiocima dostavlja neprecizne i nejasne zahteve za dopunu dokumentacije, ili traži ponovno dostavljanje dokumenata koji su već priloženi uz zahtev. Takođe, dešava se da NSZ upućuje strance i poslodavce na druge organe u svojim zahtevima za dopunu dokumentacije, uz obrazloženje da nema uvid u podatke iz podnete prijave, umesto da, u skladu sa zakonom, NSZ i Uprava za strance ostvare punu međusobnu saradnju i službenim putem pribave potrebne informacije i dokumentaciju.

- Podnošenje zahteva za test tržišta rada, koji predstavlja neophodan korak u postupku pribavljanja jedinstvene dozvole po osnovu zapošljavanja u Srbiji, je zakomplikovano zbog nepouzdanosti sistema eUprave. Zahtev se podnosi elektronski, putem portala eUprava, i može ga podneti isključivo direktor koji poseduje elektronski sertifikat, ili drugo lice koje je direktor ovlastio korišćenjem istog portala i elektronskog sertifikata. Direktor, po pravilu, ne želi da podnosi zahtev za svakog stranca pojedinačno, međutim, sistem eUprave je nepouzdan, što umnogome otežava davanje ovlašćenja drugom licu.

PREPORUKE SAVETA

- Strogo poštovanje zakonskog roka za izdavanje jedinstvene dozvole.
- Poboljšanje rada platformi eUprava i Welcome to Serbia, i bolje umrežavanje državnih organa koji učestvuju u pribavljanju dokumentacije potrebne za izdavanje jedinstvene dozvole.

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") se primenjuje od 13. januara 2016. godine i reguliše upućivanje zaposlenih od strane srpskog poslodavca u inostranstvo, u cilju privremenog rada ili stručnog osposobljavanja i usavršavanja u inostranstvu. Zakon o upućivanju definiše sledeće oblike upućivanja: (i) rad u okviru izvođenja investicionih i drugih radova i pružanja usluga, na osnovu ugovora o poslovnoj saradnji ili drugog odgovarajućeg osnova; (ii) rad ili stručno osposobljavanje i usavršavanje u poslovnim jedinicama poslodavca u inostranstvu na osnovu akta o upućivanju ili drugog odgovarajućeg osnova i (iii) rad ili stručno osposobljavanje i usavršavanje u okviru međukompanijskog kretanja po osnovu pozivnog pisma, politike međukompanijskog kretanja ili drugog odgovarajućeg osnova (što uključuje upućivanje kod stranog poslodavca koji ima značajan udeo u srpskom poslodavcu, ili ima kontrolni uticaj preko srpskog poslodavca, ili strano društvo koje je, zajedno sa srpskim poslodavcem, pod kontrolom trećeg stranog društva).

Zakon o upućivanju se ne primenjuje u slučaju upućivanja zaposlenih na službeni put u inostranstvo ukoliko takav službeni put ne traje 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 potpada pod neki od slučajeva (i) – (iii) iz prethodnog pasusa (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 inostranstvo (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 obaveznog 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 je osporavano u praksi. Onemogućavanjem upućivanja na privremeni rad u inostranstvo u cilju stručnog osposobljavanja i usavršavanja u društvima u inostranstvu koja nisu povezana sa domaćim poslodavcem po osnovu učešća ili kontrole, već po nekom drugom osnovu (npr. ugovorni odnos), kretanje zaposlenih radi stručnog osposobljavanja i usavršavanja u inostranstvu je nepotrebno ograničeno.

Zakon o upućivanju 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 upućivanje na privremeni rad u inostranstvo u cilju stručnog osposobljavanja i usavršavanja i u entitete koji nisu obavezno povezani sa poslodavcem putem učešća ili kontrole.
- 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 Republike Srbije" br. 86/2019) je stupio na snagu 1. januara 2020. godine, a počeo je da se primenjuje 1. marta 2020. godine. Ovim je prvi put u Srbiji zakonski regulisano iznajmljivanje radne snage i rad agencija za privremeno zapošljavanje. Zakon o agencijskom zapošljavanju je uredio prava i obaveze zaposlenih koji zaključuju ugovor o radu sa agencijom za privremeno zapošljavanje radi ustupanja na privremeni rad poslodavcu korisniku, jednak tretman ustupljenih zaposlenih u pogledu ostvarivanja određenih prava iz radnog odnosa i po osnovu rada, uslove za rad agencija za privremeno zapošljavanje, način i uslove ustupanja zaposlenih, odnos između agencije i poslodavca korisnika i obaveze agencije i poslodavca korisnika prema ustupljenim zaposlenima. Međutim, Zakon o agencijskom zapošljavanju je doneo nove probleme jer reguliše situaciju kada nema uporednog zaposlenog, ograničava broj zaposlenih na određeno vreme kod agencije koje poslodavac korisnik može da angažuje i uvodi pretpostavku ustupanja.

POBOLJŠANJA

Iako nije bilo izmena i dopuna Zakona o agencijskom zapošljavanju, izmene i dopune Zakona o zapošljavanju stranaca („Sl. glasnik RS", br. 128/2014, 113/2017, 50/2018, 31/2019 i 62/2023), koje su stupile na snagu 4. avgusta 2023. godine, a počele da se primenjuju od 1. februara 2024. godine, su uvele novinu u oblasti privremenog ustupanja zaposlenih poslodavcu korisniku. Naime, Zakon o zapošljavanju stranaca je omogućio tzv. "privremeno zapošljavanje" stranca, koje podrazumeva ustupanje stranca poslodavcu korisniku radi privremenog obavljanja posla za tog poslodavca korisnika.

PREOSTALI PROBLEMI

Zakon o agencijskom zapošljavanju propisuje da poslodavac korisnik može da angažuje ustupljene zaposlene koji su kod agencije za privremeno zapošljavanje u radnom odnosu na određeno vreme samo ako broj takvih lica ne prelazi 10% od ukupnog broja zaposlenih kod poslodavca korisnika. Ova odredba ima višestruke negativne posledice. Jedan od razloga za ustupanje zaposlenih pre donošenja Zakona o agencijskom zapošljavanju je bio to što postoje industrije u kojima je neizvesno kakav će biti 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 definiše uporednog zaposlenog razrađujući osnovnu ideju Direktive 2008/104/EC (usklađivanje sa Direktivom 2008/104/EC je bio jedan od ciljeva donošenja Zakona o agencijskom zapošljavanju). Međutim, Zakon o agencijskom zapošljavanju propisuje da kada kod poslodavca korisnika ne postoji uporedni zaposleni, ustupljenom zaposlenom se ne može odrediti niža osnovna zarada od osnovne zarade zaposlenog kod poslodavca korisnika koji ima isti stepen stručne spreme odnosno nivo kvalifikacija. Ovo rešenje nije u duhu Direktive 2008/104/EC. Pored toga, ovakvo rešenje može dovesti do toga da ustupljeni zaposleni i zaposleni kod poslodavca korisnika koji imaju isti stepen stručne spreme imaju pravo na istu osnovnu zaradu, bez obzira na to što se njihovi poslovi razlikuju (ne uzima se u obzir složenost posla, odgovornost). Ovo je protivno principu „jednaka zarada za isti rad ili rad iste vrednosti".

Zakon o agencijskom zapošljavanju uvodi pretpostavku

ustupanja prema kojoj se lice koje radi za potrebe poslodavca korisnika, odnosno u prostorijama poslodavca korisnika, a ima zaključen ugovor o radu ili drugi ugovor o radnom angažovanju sa drugim poslodavcem, smatra ustupljenim zaposlenim, ako se drukčije ne dokaže. Zakon o agencijskom zapošljavanju, dakle, ne prepoznaje situacije u kojima poslodavac korisnik i drugi poslodavac imaju zaključen ugovor o poslovnoj saradnji, ugovor o pružanju usluga, ugovor o izvođenju radova i slično, 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, odnosno 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 suvišna, i u praksi može da dovede do nepotrebno pokrenutih prekršajnih postupaka i nametanja troškova poslodavcima korisnicima da obaraju suvišnu 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 1,00

STANJE

Ljudski kapital u Srbiji je jedan od najvažnijih resursa za ekonomski rast i razvoj naše zemlje. U proteklom periodu, vidljivo je određeno unapređenje obrazovnog sistema, što je doprinelo povećanju boljih kvalifikacija radne snage. Univerziteti i fakulteti u zemlji nude širok spektar programa i zanimanja, i vidljiv je povećan broj mladih ljudi koji završavaju visoko obrazovanje. Međutim, Srbija se suočava sa ozbiljnim izazovima poput odliva mozgova, gde visokokvalifikovana radna snaga odlazi u inostranstvo u potrazi za boljim poslovnim prilikama i životom. To direktno utiče na smanjenje dostupnosti radne snage unutar zemlje.

Visoko kvalifikovane ljude, kao i ljude nižeg stepena obrazovanja za bazična radna mesta, veoma je izazovno zaposliti i zadržati jer odlaze iz zemlje pokušavajući da pronađu bolje plaćeni posao u inostranstvu. S druge strane, postoji stalna potreba za dodatnim ulaganjima u obuku, razvoj i usavršavanje radne snage kako bi se odgovorilo na promene i zahteve savremenog tržišta rada. Sve aktivnosti koje su u pravcu podsticanja preduzetništva, razvoja IT sektora, promovisanja obrazovanja i veće uključivanje mladih u inovativne projekte mogu značajno unaprediti stanje ljudskog kapitala u Srbiji i doprineti dugoročnom ekonomskom rastu.

U prvom kvartalu 2025. godine, stopa zaposlenosti porasla je na 51,4 % (Republički zavod za statistiku – Anketa o radnoj snazi, Q1 2025) dok je stopa nezaposlenosti iznosila 9,1 %.

Povećano je i učešće aktivnog stanovništva na tržištu rada na 56,6 % , što ukazuje na blagi porast ekonomske aktivnosti.

Zabeležen je i pad neformalne zaposlenosti na 11,5 % ukupno, odnosno 6,0 % u nepoljoprivrednim delatnostima.

Pored svega navedenog, stanje na tržištu radne snage postaje sve izazovnije. U prethodnom periodu najveći izazov za kompanije bio je pronalazak i privlačenje kandidata, kao i zadržavanje postojećih zaposlenih. Takav trend je vidljiv duži vremenski period. On ukazuje da kompanije imaju velike izazove kako zadržati postojeće zaposlene s jedne strane, a s druge strane kako privući kvalitetnije kandidate sa tržišta radne snage. 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.

Takođe, uprkos blagom padu indeksa "brain drain" sa 6,0 (2023) na 5,9 (2024), odlazak mladih obrazovanih ljudi i dalje je ozbiljan izazov (TheGlobalEconomy.com – Human Flight & Brain Drain Index).

Manjak zaposlenih se oseća u svim delatnostima. Taj nedostatak je uočljiv i po broju potrebnih izvršilaca i po njihovoj stručnoj strukturi. Uočljiv je manjak kompetenci, znanja i veština za različite pozicije u svim delatnostima. Ovi problemi postaju veliki organizacioni izazovi za kompanije.

Poseban izazov postaje i povećanje ukupnog troška rada zbog rasta prosečne zarade za oko 13 % u odnosu na isti period prošle godine (TradingEconomics – Serbia Wages Growth).

Drugi vidljivi segment koji smo iz prethodnog perioda prihvatili je bio rad od kuće kao jedan važan benefit koji zaposleni koriste učestalo. Ovakav vid rada prestaje da bude dominantan i njegova zastupljenost brzo opada. Razlozi za to su različiti, a iz IT industrije koja je to najviše i koristila, postaje samo kao jedan benefit i mogućnost da se zaposlenima dozvoli rad od kuće 1–2 nedeljno.

Taj trend se u 2025. dodatno učvrstio – rad od kuće je i dalje prisutan, ali kao selektivna pogodnost, a ne standardan način rada (izvori: poslovni portali, FIC Odbor za ljudske resurse).

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 ove autonomne pokrajne suočavaju sa velikim izazovom u regrutaciji i selekciji odgovarajućih kadrova.

Takođe, sve veći izazov beleže i pojedine opštine u istočnoj i južnoj Srbiji, koje beleže porast mladih koji nisu uključeni ni u obrazovanje, ni u rad – tzv. NEET populacija (15–29) iznosi 15,7 % u Q1 2025 (Republički zavod za statistiku).

Stopa nezaposlenosti u celoj zemlji u prvom kvartalu 2024. godine iznosila je oko 10,1%, dok poslodavci imaju sve veće izazove da pronađu, privuku i zadrže radnu snagu, a posebno kvalitetne kandidate, naročito u oblasti IT gde su vidljive velike promene i kretanja koja su dovela do toga da poslodavci postaju oprezniji prilikom ulaganja u nove tehnologije i angažovanja većeg broja ljudi.

Ova opreznost se nastavila i u 2025. godini, a uz selektivna zapošljavanja beleži se i veće ulaganje u upskilling i reskilling postojećih zaposlenih (izveštaji FIC i HR kompanija).

Konačno, uprkos ekonomskoj krizi koja je pogodila čitav svet, minimalna cena rada u Srbiji je i u 2025. godini povećana – sa 230 na 271 dinar po satu, odnosno sa 40.020 na 47.154 dinara mesečno (Vlada Republike Srbije, odluka o minimalnoj ceni rada 2025).

POBOLJŠANJA

Vidljive su određene promene koje se odnose na nastojanje države da podrži zapošljavanje u svim industrijama.

U 2025. godini Vlada Republike Srbije nastavila je sa sprovođenjem aktivnih mera zapošljavanja u saradnji sa Nacionalnom službom za zapošljavanje (NSZ), koje uključuju subvencije za samozapošljavanje, programe stručne prakse, javne radove, kao i programe usmerene ka teže zanošljivim grupama (NSZ programi za 2025. godinu).

Budžet za aktivne mere zapošljavanja u 2025. iznosi 7,5 milijardi dinara, što je rast u odnosu na prethodnu godinu, i omogućava uključivanje više od 20.000 nezaposlenih lica u različite oblike podrške (NSZ, 2025).

Fokus programa sve više se pomera ka dualnom obrazovanju i povezivanju obrazovnog sistema sa tržištem rada, kroz projekte u partnerstvu sa privredom, posebno u sektorima proizvodnje, zanatstva i IT.

Od 2025. godine obavezno je uključivanje privrede u izradu srednjoškolskih nastavnih planova u tehničkim profilima, u skladu sa novim Zakonom o dualnom obrazovanju (Ministarstvo prosvete RS, 2025).

Posebna pažnja posvećena je razvoju digitalnih veština i prekvalifikacijama u IT sektoru kroz nastavak programa „Moja prva plata" i „IT prekvalifikacije" u saradnji sa EIB i privatnim partnerima, pri čemu su obuke orijentisane na konkretne potrebe poslodavaca - Digitalna agenda 2025.

U 2025. godini intenzivirane su i mere za podršku povratnicima iz dijaspore – uključujući poreske olakšice za firme koje ih zaposle, kao i grantove za samozapošljavanje za povratnike iz inostranstva, u saradnji sa UNDP i IOM (Međunarodna organizacija za migracije) (IOM Srbija, 2025).

Digitalizacija tržišta rada i baza kompetencija, kao i unapređenje online platformi NSZ, doprineli su većoj dostupnosti informacija o slobodnim radnim mestima i usklađenosti ponude i tražnje, čime je povećana efikasnost zapošljavanja.

Dodatno, programi zapošljavanja mladih do 30 godina sada obuhvataju više specijalizovanih obuka i sertifikata – uključujući zelene veštine, energetski menadžment i održivi razvoj, u skladu sa klimatskim ciljevima i zelenom agendom Srbije (GIZ i Ministarstvo zaštite životne sredine, 2025).

Kao posebno ohrabrujući trend beleži se porast broja žena preduzetnica, zahvaljujući programima podrške ženskog preduzetništva, koji uključuju kreditne linije sa subvencionisanim kamatama i mentorsku podršku (izvori: Fond za razvoj, EIB i Razvojna agencija Srbije).

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. Prema podacima za prvi kvartal 2025. godine, oko 11,5 % zaposlenih radi u sivoj zoni, a u nepoljoprivrednim sektorima taj udeo iznosi 6 % (RZS – Anketa o radnoj snazi, Q1 2025).

Ova pojava posebno je izražena u malim i srednjim preduzećima u sektorima ugostiteljstva, građevine i poljoprivrede.

Brojnost, starosna struktura i kvalifikacije inspektora rada su jedan od ključnih izazova sa kojima se država mora suočiti.

Na nivou cele Srbije, inspekcijske službe ne raspolažu dovoljnim kapacitetima da efikasno pokriju rastući broj privrednih subjekata, posebno u ruralnim područjima i neregistrovanim zonama.

Nelojalna konkurencija, nepoštena tržišna utakmica u raznim, posebno niskoprofitnim industrijama i veliki broj privrednih subjekata koji ne ispunjavaju osnovne zakonske i fiskalne obaveze prema zaposlenima i državi, kao i nepredvidivi troškovi rada, predstavljaju veliku prepreku razvoju tržišta kao i ljudskog kapitala.

Obrazovni sistem još treba da se unapredi i bolje poveže sa poslovnom zajednicom. Uprkos pomacima kroz dualno obrazovanje i uvođenje fleksibilnijih profila, i dalje postoji znatan jaz između potreba privrede i ponude obrazovnih institucija.

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

Digitalne i zelene veštine nisu još sistemski uvedene u srednje obrazovanje, a visoko obrazovanje sporo reaguje na promene.

Potrebno je više promovisati važnost obrazovanja na svim nivoima, jer je ono generator razvoja društva, privrede i cele zemlje.

Stope ranog napuštanja školovanja (dropout) i NEET stopa (15–29 godina – 15,7 %) dodatno ukazuju na nedovoljnu motivaciju i povezanost između školovanja i perspektive zapošljavanja (RZS, 2025).

Potrebno je podstaći trend podmlađivanja stanovništva kao i stimulisati migracije ljudskog kapitala unutar Republike Srbije kako bi se jednako razvila i nerazvijena područja i time smanjio jaz u potrebama privrede u različitim delovima zemlje.

Unutrašnje migracije su i dalje više motivisane migracijom ka većim urbanim centrima, dok ruralna i nerazvijena područja beleže pad radno sposobnog stanovništva.

Odluka stranih investitora da uđu na tržište određene zemlje uslovljena je kvalitetom i strukturom radne snage na tržištu kao i jasnim troškovima rada.

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

Posebno se ističe potreba za regulisanjem rada na daljinu, fleksibilnih oblika rada, dopunskog rada, kao i mehanizama zaštite radnika angažovanih putem ugovora van radnog odnosa.

PREPORUKE SAVETA

- Obrazovni sistem treba i dalje unapređivati. Za to je suštinski važno uspostaviti redovan kontakt između Saveta i Vlade, ministarstava nadležnih za obrazovanje, omladinu i sport, kao i sa univerzitetima. Savet i poslovna zajednica u Srbiji su spremni da pruže podršku i stave na raspolaganje svoju stručnost, te na osnovu analize potreba privrede i realnog sektora kreirati i uspostaviti nove obrazovne profile, kao i redovno korigovati upisne kvote na svim fakultetima u skladu sa potrebama tržišta.

- Definisati pravni okvir na relaciji poslodavac – student u cilju pojednostavljenja primene stručne prakse studenata tokom redovnog školovanja, uključujući izradu ugovornog modela i poreske olakšice za poslodavce.

- Definisati pravni okvir za osposobljavanje visokoobrazovanih lica za samostalan rad u struci, bez obzira na sticanje uslova za polaganje stručnog ispita odnosno obavljanje pripravničkog staža, čime bi se omogućilo njihovo brže uključivanje na tržište rada.

- Akcionim planom zapošljavanja Nacionalne službe za zapošljavanje bliže definisati, redefinisati i proširiti spektar obrazovnih profila koji će biti obuhvaćeni politikom zapošljavanja, naročito u oblasti digitalnih veština, zelene ekonomije i zdravstvene nege.

- Napraviti plan unutrašnje migracije ljudskog kapitala unutar teritorije Republike Srbije, uz podršku kroz subvencije za preseljenje, stanovanje i zapošljavanje u slabije razvijenim delovima zemlje.

- Smanjiti opterećenje na rad kroz poreske reforme – posebno doprinose na zarade, kako bi se stimulisalo legalno zapošljavanje i smanjila siva ekonomija.

- Pravno definisati i standardizovati sve aspekte rada od kuće, uključujući uslove rada, bezbednost i zdravlje, kao i nadoknadu troškova i radnog vremena.

- Olakšati i promovisati dopunski rad, uključujući mogućnost dodatnog angažovanja zaposlenih u skladu sa potrebama privrede i zakonskom zaštitom prava radnika.

BEZBEDNOST I ZDRAVLJE NA RADU

1,00

STANJE

Zakon o bezbednosti i zdravlju na radu (Zakon) donet je 28. aprila a stupio je na snagu 7. maja 2023. godine. Poslodavcima je dat rok od dve godine za usklađivanje poslovanja. Za donošenje podzakonskih akata predviđen je rok od 18 meseci od stupanja Zakona na snagu. Do sada su doneta četiri pravilnika: o proceni rizika na radnom mestu, o pregledu i proveri radne opreme i električnih instalacija, o vođenju i čuvanju evidencija, kao i o preventivnim merama za rad na visini. Njihova primena odložena je do 1. januara 2026. radi efikasnije implementacije, uz podršku Privredne komore Srbije i Unije poslodavaca Srbije, koje su apelovale na brzu usklađenost poslovanja.

Ipak, na do sada organizovanim stručnim skupovima i konferencijama posvećenim primeni Zakona i pomenutih pravilnika, uočeno je da poslodavci imaju najviše nedoumica u vezi sa: kategoričkim određivanjem radnih mesta sa povećanim rizikom (npr. upravljanje sredstvima unutrašnjeg transporta, upravljanje vozilima i sl.), izdavanjem dozvola za rad, kao i učestalošću periodičnih lekarskih pregleda za zaposlene koji upravljaju vozilima.

POBOLJŠANJA

Najznačajnija poboljšanja ogledaju se u: definisanju pojma rada od kuće i na daljinu, jačanju svesti kroz obuke, uvođenju dozvola za rad za visokorizične aktivnosti, unapređenju kompetentnosti savetnika i saradnika kroz kontinuirano stručno usavršavanje, prepoznavanju elektronskih evidencija, obaveze osiguranja zaposlenih od povreda na radu i profesionalnih bolesti, kao i jačanju uloge inspekcije rada. Ipak, efekti Zakona još uvek nisu vidljivi a i zavisiće najviše od sposobnosti poslodavaca da usklade svoje poslovanje do produženog roka primene podzakonskih propisa, kao i od inspekcijskog nadzora i spremnosti da se odredbe Zakona dosledno primene u svim sektorima.

Uvođenje elektronskih evidencija i registra povreda na radu predstavljaju korak ka administrativnom rasterećenju stručnih lica i većoj efikasnosti državnih organa. Jasno razgraničenje uloga savetnika i saradnika za bezbednost i zdravlje na radu, definisanje njihovih kompetencija, njihovog minimalnog broja u odnosu na delatnost i broj zaposlenih, kao i uvođenje licenciranja, postavljaju temelje za unapređenje stručnosti kroz obavezno i kontinuirano stručno usavršavanje.

Zakon zamenjuje termin „osposobljavanje“ pojmom „obuka“, čime unapređuje standarde zaštite na radu. Poseban akcenat stavljen je na periodične obuke – jednom godišnje za poslove sa povećanim rizikom a svake tri godine za ostale. Obavezne su i dodatne obuke kada to zahteva radni proces, u slučaju ozbiljne, neposredne ili neizbežne opasnosti, teških ili smrtnih povreda, kao i za predstavnike zaposlenih, rukovodioce i korisnike lične zaštitne opreme. Zakon uvodi obavezu poslodavca da pristup opasnim zonama imaju samo zaposleni sa odgovarajućim uputstvima i dozvolama za rad. Takođe, proširena je regulativa o lekarskim pregledima – uz prethodne, periodične i kontrolne preglede, uvedeni su i ciljani pregledi a poslodavac je dužan da zaposlenog na njegov zahtev uputi na lekarski pregled najmanje jednom u roku od pet godina, u skladu sa procenjenim rizicima.

Takođe, Zakon propisuje obavezu poslodavca da, u skladu sa specifičnostima poslovanja, pravilnikom o bezbednosti i zdravlju na radu detaljno uredi prava, obaveze i odgovornosti, kao i praćenje i kontrolu primena mera, radi efikasnije primene bezbednih i zdravih uslova rada.

PREOSTALI PROBLEMI

Pravna nesigurnost i podregulisanost rada od kuće i na daljinu. Zakon trenutno prepoznaje ove modele rada isključivo kroz njihove definicije i par načelnih pravila, bez bližeg uređivanja međusobnih prava i obaveza zaposlenih i poslodavca. Neizvesno je da li će ova oblast biti dodatno regulisana podzakonskim aktima. Aktuelni zakonodavni okvir tako omogućava poslodavcima veću fleksibilnost i konkurentnost na tržištu rada ali zahteva jasnije smernice. S obzirom da se kod ovih modela rad obavlja u prostorijama koje nisu pod neposrednom kontrolom poslodavca, neophodno je donošenje podzakonskih akata koji će propisati minimalne obaveze poslodavaca i zaposlenih, uz uključivanje predstavnika privrede u njihovu izradu. Posebno je važno normirati razlike u odnosu na rad iz prostorija poslodavca – uslove radne sredine, procenu rizika i preventivne mere.

Rizici u vezi sa kontrolom bezbednog rada od kuće i na daljinu zahtevaju dodatnu pažnju zakonodavca. Ustavno pravo na nepovredivost stana ograničava mogućnost poslodavca da neposredno kontroliše uslove rada od kuće i na daljinu, što ne sme da bude prepreka za jasno propisivanje obaveza u vezi sa bezbednošću i zdravljem na radu – poput ispravnosti električnih instalacija, osvetljenja, prohodnosti i ergonomije. To zahteva aktivno učešće zaposlenih, uz odgovornost prilagođenu radu van prostorija poslodavca. Dodatne izazove stvara rad na daljinu uz česte promene lokacije, posebno kada se rad obavlja iz inostranstva, što u većini slučajeva nije obuhvaćeno važećim propisima a otežava i primenu standardnih mera zaštite.

Povrede tokom rada od kuće ili na daljinu otvaraju niz pravnih i praktičnih nejasnoća. Zbog nepovredivosti stana, poslodavci nemaju mogućnost neposrednog uvida u mesto povrede i oslanjaju se na izjave zaposlenih, što otežava utvrđivanje uzroka i okolnosti povređivanja. Potrebno je takođe propisati posebne šifre za prijavu ovih povreda i jasan postupak njihovog prijavljivanja i dokazivanja. Takođe, neophodno je precizirati da li se „radno mesto" odnosi isključivo na deo stana u kojem se obavljaju ugovoreni poslovi ili i na druge prostorije u stanu.

PREPORUKE SAVETA

Potrebno je uskladiti propise u vezi sa periodikom lekarskih pregleda zaposlenih koji upravljaju vozilima. Zakonom je upravljanje vozilom prepoznato kao radno mesto sa povećanim rizikom, što podrazumeva godišnje lekarske preglede. Međutim, Zakon o bezbednosti saobraćaja na putevima propisuje obavezu pregleda za vozače na svake tri godine. Ova nesaglasnost između dva pomenuta zakona dovodi do situacije da su zaposleni poput komercijalista izloženi strožem režimu kontrole nego profesionalni vozači teških vozila. Potrebne su izmene i dopune zakona i/ili donošenje podzakonske regulative radi otklanjanja ovakvih neusklađenosti.

Izmene i dopune Zakona i/ili donošenje podzakonske regulative u vezi sa uslovima rada od kuće i rada na daljinu. Zakon propisuje donošenje podzakonskih akata radi bližeg uređivanja određenih segmenata bezbednosti i zdravlja na radu. U tom kontekstu, preporuka je da se, u meri u kojoj je moguće, podzakonskim aktima obuhvate i specifični uslovi rada od kuće i na daljinu, a posebno:

- Postupak izrade akta o proceni rizika za poslove koji se obavljaju od kuće, odnosno na daljinu;
- Procedure za sprovođenje preventivnih mera mehanizmi kontrole njihove primene, uključujući i utvrđivanje uzroka povreda na radu (posebno u pogledu ergonomije rada, osvetljenosti radnog prostora, mikroklime u radnom prostoru, adekvatne opreme, prohodnosti, upravljanja stresom, održavanja prostora, električnih instalacija, zaštite od požara, zabranjenih aktivnosti i ponašanja, te postupanja zaposlenog u slučaju povrede);
- Obuka zaposlenih za bezbedan rad od kuće/na daljinu i digitalizacija obuke i prateće administracije;
- Jasna podela prava, obaveza i odgovornosti između poslodavca i zaposlenog, u vezi sa primenom mera za bezbedan rad od kuće i na daljinu;
- Ukoliko navedeno nije moguće urediti podzakonskim aktima, predlaže se dopuna Zakona, imajući u vidu sve širu primenu ovih modela rada i potrebu za organizacijom bezbednog i zdravog rada u njima;
- Prilikom izrade propisa neophodno je uključiti predstavnike privrede, radi uvažavanja praktičnih iskustava i izbegavanja donošenja teško primenjivih normi. Istovremeno, potrebno je sve procese uskladiti sa intencijom digitalizacije zakonskih postupaka.

PROPISI U OBLASTI ZAŠTITE ŽIVOTNE SREDINE

1,30

PREGLED REALIZACIJE PREPORUKA BK

Preporuke:	Prvobitno date u BK:	Značajan napredak	Određeni napredak	Bez napretka
Završiti transpoziciju direktiva EIA i SEA - obezbeđivanje da se saglasnost za razvoj izda tek nakon završetka procesa EIA, i uvođenje mehanizama za rešavanje projekata koji su zaobišli neophodne procene. Hitno usvajanje Zakona o proceni uticaja i Zakona o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu, kako bi se osiguralo usklađivanje sa standardima EU	2021		√	
Unapređenje primene i nadzora - Jačanje administrativnih kapaciteta nacionalnih i lokalnih institucija je od ključnog značaja, posebno za inspektorate i pravosuđe. To će zahtevati sprovođenje međusektorskih reformi i obezbeđivanje odgovarajućih resursa kako bi se osigurala usklađenost sa propisima o zaštiti životne sredine.	2023			√
Borba protiv zagađenja vazduha – Srbija mora da ubrza sprovođenje svojih planova za kvalitet vazduha i ojača sisteme nadzora kako bi smanjila nivo zagađenja vazduha, posebno u regionima koji su najviše pogođeni industrijskim emisijama. Uvođenje indeksa kvaliteta vazduha EU treba da bude prioritet, a kapacitet SEPA za praćenje i izveštavanje mora biti dodatno poboljšan.	2021			√
Poboljšati praksu upravljanja otpadom - Treba pojačati napore da se poveća sortiranje otpada na izvoru, a ilegalne deponije moraju biti iskorenjene. Potrebno je poboljšati kapacitete inspekcije u sektoru otpada i dalje ulagati u razvoj postrojenja za proizvodnju energije iz otpada i infrastrukture za reciklažu.	2021		√	
Jačanje prekogranične saradnje - Srbija treba da pojača napore na unapređenju saradnje sa susednim zemljama u upravljanju prekograničnim rekama i ekosistemima, posebno u vezi sa tekućim pitanjima zagađenja.	2024			√
Usvajanje i sprovođenje zakona protiv kriminala protiv životne sredine -Usvojiti Zakon o odgovornosti za štetu po životnu sredinu, a Srbija mora da uspostavi praćenje primene u sprovođenju problema ilegalne seče, trgovine divljim životinjama i industrijskog zagađenja	2024			√
Povećanje transparentnosti i učešća javnosti - Srbija treba da obezbedi da javne konsultacije o pitanjima zaštite životne sredine budu inkluzivne, transparentne i smislene. Treba uložiti veće napore da se zainteresovane strane uključe u procese donošenja odluka, posebno u vezi sa velikim investicijama koje utiču na životnu sredinu.	2024			√
Rešavanje greenwashinga i obmanjujućih zelenih tvrdnji – trenutno je ovo pitanje regulisano samo jednim stavom Zakona o oglašavanju i opštim pravilima o zaštiti potrošača i nepoštenim tržišnim praksama. Predlogom EU Direktive o zelenim tvrdnjama i stupanjem na snagu Osnaživanja potrošača za zelenu tranziciju (Direktiva 2024/825/EU) Srbija bi mogla biti u poziciji da detaljnije definiše i reguliše ovo pitanje.	2024		√	
Ulaganje u zaštitu prirode i biodiverziteta - Institucionalni i ljudski resursni kapaciteti u oblasti zaštite prirode moraju biti ojačani, i to na lokalnom nivou. Srbija treba da nastavi sa naporima na uspostavljanju mreže NAtura 2000 i unapređenju sprovođenja postojećih propisa, posebno u pogledu nelegalne gradnje i lova u zaštićenim područjima.	2021			√

Preporuke:	Prvobitno date u BK:	Značajan napredak	Određeni napredak	Bez napretka
Pronaći ravnotežu između prava zainteresovane javnosti da učestvuje u donošenju odluka u ekološkim upravnim stvarima i interesa investitora da sprovode projekte u okviru pravne sigurnosti i vremenske izvesnosti. To podrazumeva da ekološka prihvatljivost projekta ne bi trebalo da bude dovedena u pitanje bez valjanih argumenata, što može dovesti do višegodišnjih kašnjenja i značajnih troškova. Ova preporuka treba da se sprovede kroz tumačenje postojećih propisa i / ili njihovih izmena, ili donošenje novih podzakonskih akata;	2023			√

STANJE

Srbija je postigla određeni nivo pripremljenosti u oblasti zaštite životne sredine i klimatskih promena, što se ogleda i u izveštajima Evropske komisije. Usvojen je novi Zakon o zaštiti vazduha. Novousvojenim nacionalnim utvrđenim doprinosom predviđeno je smanjenje emisija gasova sa efektom staklene bašte (GHG) do 2035. u odnosu na 1990. godinu za 40,1 odsto, što je nov i ambiciozniji cilj u odnosu na predviđenih 33,3 odsto do 2030 godine. I dalje ostaju značajni nedostaci u pogledu implementacije zakonskih rešenja donetih sa ciljem usklađivanja sa direktivama EU.

U izveštaju Evropske komisije (za 2024.) koji se odnosi na Poglavlje 27, koje se bavi pitanjima zaštite životne sredine i klimatskih promena, navodi se da je postignut napredak u usvajanju propisa kojima je predviđeno da se postupak procene uticaja na životnu sredinu sprovodi pre izdavanja građevinskih dozvola. U međuvremenu, krajem 2024. godine su doneti novi Zakon o proceni uticaja na životnu sredinu i Zakon o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu, kojima je i potvrđen taj pristup. Novim Zakonom o proceni uticaja na životnu sredinu obuhvaćeni su i manji projekti koji zajedno sa drugim projektima mogu imati značajan uticaj na životnu sredinu. Time je sprečeno namerno deljenje projekata tzv. ''salami slicing'' kako bi se izbegla primena zakona. Sa druge strane, prema izveštaju EK, učešće javnosti i konsultacije nisu poboljšani u odnosu na prethodni izveštajni period i ostala je preporuka da se osigura učešće javnosti.

Pored toga što postoje neki strateški dokumenti iz oblasti zaštite životne sredine i klimatskih promena, Srbija još uvek nije usvojila nacionalnu strategiju zaštite životne sredine. Kašnjenje u finalizaciji Strategije zaštite životne sredine sa Akcionim planom otežava napore da se politike Srbije usklade sa Zelenom agendom EU i širim ciljevima zaštite životne sredine.

U oblasti zaštite prirode, Srbija napreduje sa uspostavljanjem Natura 2000 područja. Identifikovano je 277 potencijalnih područja od interesa za zajednicu (pSCIs) i 85 potencijalnih IBA (Important Bird Areas) područja koje obuhvataju oko 30% teritorije Srbije i uključuju i područja koja su zaštićena Uredbom o Ekološkoj mreži. Trenutna procena je da je identifikovano oko 90% SPA (područja posebne zaštite za ptice) i oko 70% pSCIs. Uprkos ovim pozitivnim koracima, institucionalni kapaciteti i kapaciteti ljudskih resursa ostaju izazovi, posebno na lokalnom nivou.

Napredak u prenošenju Direktive o odgovornosti za životnu sredinu je ograničen, a ključni aspekti regulative još uvek čekaju na usvajanje. Sveobuhvatan Zakon o odgovornosti za štetu po životnu sredinu nije odobren. Pored toga, uprkos naporima, primena propisa iz oblasti zaštite životne sredine je slaba, posebno u oblastima kao što su nedozvoljena seča šuma, primena CITES konvencije u praksi upravljanje vodama. Za prečišćavanje otpadnih voda planiran je veliki broj postrojenja za prečišćavanje otpadnih voda (PPOV) širom Srbije u skladu sa zakonskom obavezom, čime će se doprineti rešavanju jednog od značajnih ekoloških problema u zemlji.

Zagađenje vazduha ostaje goruće pitanje, na kome će se dodatno raditi kroz implementaciju novog Zakona o zaštiti vazduha, kojim se osnažuje uloga lokalnih zajednica. Odredbe ovog zakona će biti konkretizovane donošenjem podzakonskih akata i uspostavljanjem dozvoljenih graničnih vrednosti nivoa zagađujućih materija, u skladu sa EU standardima i smernicama Svetske zdravstvene organizacije.

U Srbiji se, prema podacima Agencije za zaštitu životne sredine, 2023. godine proizvelo oko 3 miliona tona komunalnog otpada. Do ovog momenta, ne postoji postrojenje za termički tretman opasnog otpada (uz male izuzetke postrojenja za koinsineraciju pojedinih vrsta opasnog otpada), pa se taj otpad za potrebe tretmana izvozi, uglavnom u druge evropske zemlje. Kao posledica obaveza po Bazelskoj kon-

venciji, kojom se značajno ograničava mogućnost izvoza opasnog otpada, Srbija će morati da nađe odgovarajuće rešenje za zbrinjavanje opasnog otpada koji nastane na njenoj teritoriji, što podrazumeva i izgradnju postrojenja za termički tretman ove vrste otpada. 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.

Uprkos usvojenom načelu „zagađivač plaća", koje se promoviše u nekoliko zakonskih dokumenata, naknada za odvoženje otpada se u skoro svim slučajevima određuje prema kvadraturi prostora koji pravno ili fizičko lice koristi, a ne prema količini generisanog otpada. Ovakav kriterijum za utvrđivanje naknade za odvoženje otpada krajnje destimuliše privredu i građane, jer ne postoji nikakav finansijski motiv da se radi na redukciji količine generisanog otpada, kroz prevenciju nastanka otpada, ponovnu upotrebu, popravke, reciklažu i druge vidove smanjivanja količine otpada, koji se predaje na dalji tretman komunalnim službama. Zbog ovakvog principa, kao i zbog slabe ili nikakve kaznene politike, broj divljih deponija prema izveštaju Agencije za zaštitu životne sredine za 2023. godinu prelazi 2.500, mada se može pretpostaviti da ih je u praksi verovatno i više. Čak i ako se neka od deponija ukloni, primetna je pojava ponovnog nastanka deponija na već očišćenim lokacijama. Sve ovo ukazuje na nužnost izmene načina upravljanja i, pre svega, naplate naknade za odvoženje i odlaganje komunalnog otpada, kao i na neophodnost rigorozne primene zakonskih propisa i poboljšanja rada organa javne uprave, koji imaju nadležnosti u upravljanju otpadom.

POBOLJŠANJA

Srbija je napravila nekoliko važnih koraka napred u svojoj ekološkoj i klimatskoj agendi. Značajna dostignuća u protekloj godini uključuju usvajanje Strategije razvoja energetike do 2040. godine sa projekcijama do 2050. godine, Zakona o zaštiti vazduha, Zakona o proceni uticaja na životnu sredinu i Zakona o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu. Takođe, ove godine je usvojen i novi nacionalno utvrđeni doprinos (NDC 3.0), čime je dodatno osnažen naš angažman u oblasti klimatskih i ekoloških politika. Aktivno se radi na implementaciji zakonskih rešenja i donose se podzakonski akti iz ovih oblasti, poput novog Pravilnika o uređivanju, upravljanju, odlaganju i deponovanju građevinskog otpada u toku izvođenja radova.

U oblasti kvaliteta vazduha, postignuta su određena poboljšanja na planu mreže za monitoring, ali je problem zagađenja vazduha i dalje jedan od najtežih.

U oblasti upravljanja otpadom, Srbija nastavlja da pokazuje usklađenost sa pravnim tekovinama EU. Tokom proteklog perioda usvojeno je nekoliko podzakonskih propisa koji regulišu upravljanje otpadom, a u decembru 2022. godine donet je i Program razvoja cirkularne ekonomije. Sortiranje otpada na izvoru je povećano u četiri regiona, zahvaljujući podršci Tima Evropa, dok su sredstva izdvojena za čišćenje 233 ilegalne deponije i instaliranje video monitoringa radi sprečavanja nelegalnog odlaganja otpada. Srbija je krajem 2023. godine imala u funkciji 12 sanitarnih deponija (10 regionalnih i dve lokalne), a u toku su i projekti izgradnje dodatnih postrojenja za proizvodnju energije iz otpada. Od sredine 2024. godine počelo je sa radom postrojenje za kogeneraciju na deponiji Vinča u Beogradu, čime je značajno unapređen sistem energetske i ekološke efikasnosti u zemlji.

U oblasti upravljanja vodama, Srbija je u martu 2024. godine usvojila Pravilnik o načinu i uslovima za merenje količine i ispitivanje kvaliteta otpadnih voda i njihovog uticaja na recipijent i sadržini izveštaja o izvršenim merenjima. Iako je usklađivanje zakonodavstva sa Okvirnom direktivom o vodama poboljšano, potrebno je uložiti dodatne napore u praćenje i sprovođenje.

U prethodnom periodu pokrenuti su brojni projekti postrojenja za prečišćavanje otpadnih voda (PPOV), a veliki broj tih projekata finansirala je EU. Nekoliko sistema za prečišćavanje otpadnih voda stiglo je do završne faze izgradnje, a najavljena je priprema projekata ili početak izgradnje na više lokacija. Zaštita voda je zabeležila najviše aktivnosti u smislu projekata, izrade projektne dokumentacije i same izgradnje, tako da se može tvrditi da je ova oblast glavni prioritet u zaštiti životne sredine u Srbiji. Iako realizacija ovih projekata zahteva značajna finansijska sredstva, može se konstatovati da se u ovoj oblasti primećuje napredak, ne samo vezano za pravne propise.

U pogledu zaštite prirode, u toku su napori na uspostavljanju mreže Natura 2000, a predlaže se da se obuhvate značajni delovi teritorije Srbije. Ovaj proces je podržan od strane projekta koji finansira EU i koji pomaže u poboljšanju institucionalnih kapaciteta na nacionalnom nivou.

PREOSTALI PROBLEMI

Uprkos napretku, Srbija se i dalje suočava sa nekoliko izazova u potpunom usklađivanju svog zakonodavstva o

zaštiti životne sredine sa pravnim tekovinama EU i poboljšanju mehanizama primene.

Republika Srbija je u februaru 2020. godine usvojila Nacionalni plan smanjenja emisija glavnih zagađujućih materija koji potiču iz starih velikih postrojenja za sagorevanje (NERP). Ipak, pitanje industrijskih emisija i dalje postoji, posebno u vezi sa zagađenjem sumpor-dioksidom iz velikih postrojenja za sagorevanje. Nepoštovanje NERP gornjih granica ostaje zabrinjavajuće, posebno imajući u vidu rok za zatvaranje postrojenja što naglašava hitnost rešavanja ovog problema.

Kvalitet vazduha ostaje kritično pitanje, a nekoliko regiona u zemlji redovno prelazi postavljene granice zagađenja vazduha u EU.

Sektor upravljanja otpadom, iako pokazuje poboljšanje, i dalje pati od nedovoljnih inspekcijskih kapaciteta i ilegalnog odlaganja otpada. Srbija i dalje ima veliki broj ilegalnih deponija, a sortiranje otpada na izvoru još uvek nije široko prihvaćeno. Princip "plati koliko baciš" još uvek nije našao primenu kada je u pitanju sakupljanje i odvoženje komunalnog otpada.

Investicije u oblasti prečišćavanja otpadnih voda su očigledne, ali njihova realizacija i efekti tek treba da se vide.

Strateški okvir za borbu protiv klimatskih promena još uvek nije na zadovoljavajućem nivou. U skorijoj budućnosti neophodno je usvojiti mehanizam oporezivanja CO2 emisija, u sinhronizaciji sa uvođenjem CBAM mehanizma (Carbon Border Adjustment Mechanism) od strane EU. Ministarstvo finansija je predstavilo nacrte Zakona o porezu na emisije gasova sa efektom staklene bašte i Zakona o porezu na uvoz ugljenično intenzivnih proizvoda kojima bi to pitanje trebalo da se reguliše, ali je taj zakonodavni proces još uvek u ranoj fazi. Rok za početak primene CBAM-a se brzo približava i preti da ima uticaj ne samo na električnu energiju koja se izvozi u EU, već i na proizvode koji potiču iz industrija sa visokim emisijama GHG. Bez adekvatne pripreme, preduzeća mogu se suočiti sa dodatnim troškovima i gubitkom konkurentnosti, što naglašava hitnu potrebu za unapređenjem energetske efikasnosti i prilagođavanjem proizvodnih procesa standardima EU.

Klimatske promene će u budućnosti, sa sve brojnijim propisima koji regulišu borbu za stabilnost klime i prilagođavanje na klimatske promene, predstavljati jedan od najvećih izazova za Republiku Srbiju, između ostalog, zbog toga što se kasni sa transpozicijom propisa. Pored toga, potrebno je raditi na podizanju svesti o klimatskim promenama, kao i pružanju preciznih i istinitih informacija o stanju životne sredine i uticaju robe i usluga na životnu sredinu.

U oblasti zaštite prirode, institucionalni i kadrovski kapaciteti na nacionalnom i lokalnom nivou ostaju neadekvatni. Problemi kao što su ilegalna seča šuma, lov na zaštićene vrste i nedovoljna primena zabrana malih hidroelektrana su aktuelni.

Srbija se takođe bori sa usklađivanjem svoje regulative o ekološkim krivičnim delima i odgovornosti. Krivični zakonik sadrži odeljak o krivičnim delima protiv životne sredine, gde je i sama povreda prava na informisanje o stanju životne sredine propisana kao posebno krivično delo, a Zakon o vodama je jedan od retkih posebnih zakona koji propisuju krivična dela van Krivičnog zakonika. Zakon o odgovornosti za štetu po životnu sredinu se i dalje čeka, a primena propisa u oblastima kao što su industrijsko zagađenje i zaštita divljih životinja je slaba.

PREPORUKE SAVETA

- Unapređenje primene i nadzora - Jačanje administrativnih kapaciteta nacionalnih i lokalnih institucija je od ključnog značaja, posebno za inspektorate i pravosuđe. To će zahtevati sprovođenje međusektorskih reformi i obezbeđivanje odgovarajućih resursa kako bi se osigurala usklađenost sa propisima o zaštiti životne sredine.

- Borba protiv zagađenja vazduha – Srbija mora da ubrza sprovođenje svojih planova za kvalitet vazduha i ojača sisteme nadzora kako bi smanjila nivo zagađenja vazduha, posebno u regionima koji su najviše pogođeni industrijskim emisijama. Potrebno je što pre usvojiti podzakonske akte i implementirati nova zakonska rešenja, uz advekvatne instrukcije i podršku lokalnim samoupravama.

- Poboljšati praksu upravljanja otpadom - Treba pojačati napore da se poveća sortiranje otpada na izvoru, a ilegalne deponije moraju biti iskorenjene. Potrebno je poboljšati kapacitete inspekcije u sektoru otpada i dalje ulagati u razvoj postrojenja za proizvodnju energije iz otpada i infrastrukture za reciklažu.

- Usvajanje i sprovođenje zakona protiv kriminala protiv životne sredine - Usvojiti Zakon o odgovornosti za štetu po životnu sredinu. Srbija mora da uspostavi praćenje primene u sprovođenju problema ilegalne seče, trgovine divljim životinjama i industrijskog zagađenja. Podići svest javnosti o postojanju krivičnih dela protiv životne sredine i podstaći razvoj prakse i učestalost krivičnog gonjenja u ovoj oblasti.

- Povećanje transparentnosti i učešća javnosti - Srbija treba da obezbedi da javne konsultacije o pitanjima zaštite životne sredine budu inkluzivne, transparentne i smislene. Treba uložiti veće napore da se zainteresovane strane uključe u procese donošenja odluka, posebno u vezi sa velikim investicijama koje utiču na životnu sredinu.

- Ulaganje u zaštitu prirode i biodiverziteta - Institucionalni i ljudski resursni kapaciteti u oblasti zaštite prirode moraju biti ojačani, i to na lokalnom nivou. Srbija treba da nastavi sa naporima na pripremi uspostavljanja mreže Natura 2000 i unapređenju sprovođenja postojećih propisa, posebno u pogledu nelegalne gradnje i lova u zaštićenim područjima.

- Pronalaženje rešenja za neutralizaciju ili minimizaciju u najvećoj mogućoj meri efekata CBAM-a.

vrh

PRAVNI OKVIR

Posebna mi je čast da predstavim Pravni okvir Bele knjige za 2025. godinu, vodeće publikacije Saveta stranih investitora. Ovaj godišnji poduhvat obuhvata našu zajedničku viziju progresivnog i izazovnog zakonodavnog okvira koji pokreće Srbiju ka tome da postane dinamično okruženje za investicije i ekonomski rast. Bela knjiga služi i kao reflektivni i kao propisni dokument, nudeći sveobuhvatnu analizu trenutnog zakonodavnog pejzaža, a istovremeno pružajući praktične preporuke za reforme. Izrađena je uz zajedničke uvide različitih zainteresovanih strana, uključujući pravne stručnjake, poslovne lidere i kreatore politika, od kojih svaki donosi svoje stručno znanje kako bi se stvorio put ka pozitivnoj zakonodavnoj evoluciji u Srbiji.

Predlozi sadržani u Beloj knjizi nisu samo sugestije; To su prilike za sve nas da ojačamo usklađenost srpskih zakona sa međunarodnim standardima, smanjimo prepreke za poslovanje i negujemo transparentnost i predvidljivost u zakonodavnom procesu. Tokom prošle godine, Pravni odbor Saveta stranih investitora fokusirao se na rešavanje ključnih oblasti kao što su digitalna transformacija, propisi o zaštiti životne sredine, zaštita prava konkurencije', zaštitu prava potrošača itd. Ove oblasti uz teme kojima se bave naši saradnici iz drugih radnih odbora Saveta (zaštita prava radnika i bezbednost i zdravlje na radu, poreske reforme, energetika itd) su od vitalnog značaja ne samo za privlačenje stranih direktnih investicija, već i za negovanje domaćih preduzeća koja čine okosnicu naše ekonomije.

Čvrsto verujemo da usvajanjem ovih preporuka, Srbija može povećati konkurentnost, stimulisati inovacije i postići održivi razvoj. Pohvaljujemo kontinuirane napore Vlade Srbije da poboljša poslovnu klimu i zakonodavnu infrastrukturu i željni smo da nastavimo našu saradnju u tom pogledu. Zajedno imamo kapacitet da sprovedemo značajne promene koje će stvoriti plodno tlo za investicije, podstaći društveno-ekonomski napredak i obezbediti prosperitetnu budućnost za sve građane Srbije. Zaključno, pozivam svakog od vas da se duboko angažujete oko predloga iznetih u Beloj knjizi, da se zalažete za reforme i inovacije i da nam se pridružite u našoj težnji ka izvrsnosti. Neka 2026. godina bude ključna za pozitivne zakonodavne promene u Srbiji.

vrh

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 Zakonom.	2013			√
Nejasne odredbe u vezi sa (i) ugovorom između društva i novog člana povodom prenosa udela i (ii) ništavosti ugovora o prenosu udela, treba da budu izmenjene kako bi se izbegla pravna nesigurnost.	2022			√
Odredbe Zakona o obligacionim odnosima koje se odnose na ograničenja ovlašćenja zastupnika društva treba uskladiti sa odredbama Zakona.	2011			√
Posledice za povredu ograničenja prenosa udela predviđenih osnivačkim aktom bi trebalo da budu propisane zakonom.	2022			√
Posledice za donošenje odluka različitih organa društva (kao što je odbor direktora) suprotno zakonu bi trebalo da budu propisane Zakonom.	2022			√
Potrebno je rešiti pitanja koja je se često javljaju u praksi, kao što su e-potpisivanje, odgovornost zastupnika, povećanje osnovnog kapitala i odobrenje transakcija koje uključuju lični interes.	2018			√
Razlika između obične i privremene dividende treba da bude propisana na manje formalistički način.	2022			√
Treba otkloniti tehničke propuste u Zakonu u smislu ispravljanja nedoslednosti, propisivanja jasnih procedura i nadležnosti, usklađivanja odredaba u okviru samog Zakona.	2013			√

STANJE

Zakon o privrednim društvima („Službeni glasnik Republike Srbije", br. 36/2011, 99/2011, 83/2014, 5/2015, 44/2018, 95/2018, 91/2019, 109/2021 i 19/2025), (Zakon) 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 EU posebnu ulogu ima Poglavlje 6 – Zakon, koji između ostalog obuhvata pitanja osnivanja i poslovanja privrednih društava u državama članicama EU, a u skladu sa kojima bi Republici Srbiji bili omogućeni bolji uslovi poslovanja, jednak tretman na tržištu EU, pojednostavljene procedure i mogućnost uspostavljanja novih oblika privrednih subjekata. Zakon je pokazatelj napretka u usklađivanju privrednog zakonodavstva Republike Srbije sa komunitarnim pravom Evropske unije, što je značajno za proces pristupanja Republike Srbije EU.

Glavne karakteristike Zakona su:

- implementacija normi koje su usklađene sa zakonodavstvom Evropske unije;
- usklađivanje sa Zakonom o tržištu kapitala;
- prevazilaženje određenih problema koji su bili karakteristični za prethodnu regulativu;
- razlikovanje (javnih) akcionarskih društava od drugih oblika organizovanja, i
- jednodomni i dvodomni sistem upravljanja.

Poslednje izmene Zakona bile su u martu 2025. godine, što je osmi put da se Zakon menja od kada je donet pre četrnaest godina. Poslednji amandmani izmenili su pravila koja se odnose na prekogranično pripajanje i spajanje privrednih društava, Evropsko akcionarsko društvo i Evropsku ekonomsku interesnu grupaciju, u cilju unapređenja teksta postojećih odredaba. Ove izmene će se primenjivati od 1. januara 2027. godine.

POBOLJŠANJA

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

PREOSTALI PROBLEMI

Kao što je ranije isticano, jedan od nedostataka Zakona je nepostojanje ograničene odgovornosti ortaka u ortačkom društvu. Postojanje takvog instituta bilo bi naročito od značaja za profesionalna ortačka društva kojima bi trebalo omogućiti zaštitu u vidu ograničene odgovornosti, pri čemu bi treća lica bila zaštićena od rizika putem osiguranja od odgovornosti.

Izmenama Zakona iz 2021. godine, uvedena je prilično zbunjujuća odredba koja zahteva da, da bi treće lice postalo član DOO, mora da se zaključi ugovor između te strane i samog društva (lice koje imenuje skupština društva potpisuje u ime društva). Čini se da je svrha ovog amandmana bila da pruži pravni osnov za postojeću praksu u slučaju povećanja osnovnog kapitala od strane trećeg lica, gde je Agencija za privredne registre (APR) zahtevala da se ugovor o pristupanju potpiše između postojećih i novih članova. Prema APR-u, ova odredba se primenjuje samo u posebnim (u praksi veoma retkim) slučajevima kada je osnivačkim aktom društva predviđeno da je za prenos udela na treće lice potrebna saglasnost samog društva i prilikom povećanja osnovnog kapitala, kao što je spomenuto. Postoji zabrinutost da je formulacija odredbe takva da se ova odredba, izgleda, primenjuje čak i ako treće lice postane član sticanjem udela od postojećeg člana. Zahtevanje takvog ugovora ne samo da nema svrhu, već je i štetno za status manjinskih članova u DOO. Čini se da ova odredba može dati pravo većinskim članovima da blokiraju manjinske članove da zakonito prenesu svoje udele na treća lica (blokiranjem potpisivanja takvog ugovora na nivou skupštine društva). Deluje da ovo nije bila namera zakonodavca, već da je očigledno u pitanju nesrećna nuspojava.

Izmene iz 2021. godine takođe sadrže odredbu da, ako je sudskom presudom utvrđena ništavost ugovora o prenosu udela, strane mogu da zahtevaju od APR-a promenu vlasnika predmetnog udela. Nije jasno da li ovaj član ima prednost nad principom pouzdanja u registrovane podatke, imajući u vidu da strane ne mogu da snose negativne posledice ako su se oslanjale na registrovane podatke (što je od najveće važnosti za sigurnost pravnog prometa), i da li bi naknadni sticaoci udela (u slučaju lanca prodaje udela), koji su postupali u dobroj veri, snosili posledice u pogledu svojine na udelu, ukoliko bi se utvrdila ništavost prava jednog od prethodnih prodavaca u lancu prodaje (svakako, deluje da je u pitanju nedovoljno precizna formulacija odredbe). Nadamo se da će ova kontroverza biti razrešena u sudskoj praksi u korist principa pouzdanja, ali do tada ostaje velika pravna nesigurnost.

U pogledu slične teme, Zakon dozvoljava da se u osnivačkom aktu društva propisuju različita ograničenja (u vezi sa prenosom udela). Međutim, ne postoje propisane posledice ako se takva ograničenja prekrše, što može limitirati praktične aspekte ograničenja predviđenih osnivačkim aktom.

Izmenama iz 2021. godine je takođe pojačan „mehanizam" u vezi sa odobravanjem transakcija koje uključuju lični interes. Generalno, deluje da je obaveza objavljivanja ovakvih transakcija (odnosno namere o takvim transakcijama) kod društava koja nisu javna akcionarska društva preterana i suprotna prirodi „privatnih" društava. Paralelno sa ovim generalnim komentarom da se ove obaveze mogu smatrati previše otežavajućim, u svakom slučaju bi trebalo: (i) pojasniti da nema potrebe za objavljivanjem detalja o transakciji sa povezanim licima, ako postoji izuzetak od obaveze da se odobri predmetna transakcija sa ličnim interesom, (ii) razjasniti da li se izuzetak koji se odnosi na Republiku Srbiju odnosi samo na transakcije koje uključuju Republiku Srbiju ili transakcije sa društvima u kojima je Republika Srbija član (bez obzira da li je Republika Srbija strana u odnosnoj transakciji), i (iii) omogućiti da se ove transakcije naknadno odobre.

„Standardni" komentar o elektronskom potpisivanju u okviru srpskog zakonodavstva treba posmatrati i iz ugla potpisivanja odluka organa društva – u Srbiji bi trebalo da budu prihvatljivi elektronski potpisi priznati u drugim zemljama (a ne samo kvalifikovani elektronski sertifikati izdati u Srbiji). Ovo bi značajno ubrzalo poslovne aktivnosti.

U vezi sa odgovornostima zastupnika, potrebno je (i) uskladiti dužnost zabrane konkurencije sa propisima o zapošljavanju i zaštiti konkurencije, (ii) reflektovati odredbe koje se odnose na odgovornost direktora u akcionarskim društvima (član 415) na DOO, (iii) razjasniti da li se na zastupnike ogranaka i predstavništava primenjuju fiducijarne dužnosti. Takođe, Zakon bi trebalo da propiše posledice ukoliko odluke različitih organa upravljanja (npr. odbora direktora) nisu donete u skladu sa zakonom.

Odredbe Zakona kojima se ograničavaju ovlašćenja zastupnika za zastupanje društva su u suprotnosti sa relevantnim odredbama Zakona o obligacionim odnosima. Trebalo bi da bude jasno da se primenjuju odgovarajuće odredbe Zakona, kao lex specialis.

Trenutno se svaka dividenda isplaćena između redovnih skupština akcionara smatra privremenom dividendom (što prouzrokuje dodatne obaveze za društva). Nema razloga da se raspodela dividendi (koja predstavlja dobit na osnovu godišnjih finansijskih izveštaja) izvršena nakon redovne skupštine akcionara smatra privremenom dividendom, tj. trenutni pristup je previše formalističan.

Odredba koja zabranjuje jednočlanom društvu sa ograničenom odgovornošću da stekne sopstveni udeo predstavlja još jednu u nizu nedoslednosti Zakona koja je u suprotnosti sa odredbama Zakona o statusnim promenama.

Takođe, potrebno je razjasniti da li je procena spoljnog eksperta uvek potrebna kada se osnovni kapital povećava nenovčanim ulogom.

PREPORUKE SAVETA

- Ortačka društva sa ograničenom odgovornošću treba propisati Zakonom.
- Nejasne odredbe u vezi sa (i) ugovorom između društva i novog člana povodom prenosa udela i (ii) ništavosti ugovora o prenosu udela, treba da budu izmenjene kako bi se izbegla pravna nesigurnost.
- Odredbe Zakona o obligacionim odnosima koje se odnose na ograničenja ovlašćenja zastupnika društva treba uskladiti sa odredbama Zakona.
- Posledice za povredu ograničenja prenosa udela predviđenih osnivačkim aktom bi trebalo da budu propisane zakonom.
- Posledice za donošenje odluka različitih organa društva (kao što je odbor direktora) suprotno zakonu bi trebalo da budu propisane Zakonom.
- Potrebno je rešiti pitanja koja je se često javljaju u praksi, kao što su e-potpisivanje, odgovornost zastupnika, povećanje osnovnog kapitala i odobrenje transakcija koje uključuju lični interes.
- Razlika između obične i privremene dividende treba da bude propisana na manje formalistički način.
- Treba otkloniti tehničke propuste u Zakonu u smislu ispravljanja nedoslednosti, propisivanja jasnih procedura i nadležnosti, usklađivanja odredaba u okviru samog Zakona.

TRENDOVI NA TRŽIŠTU KAPITALA

2,00

PREGLED REALIZACIJE PREPORUKA BK

Preporuke:	Prvobitno date u BK:	Značajan napredak	Određeni napredak	Bez napretka
Nastaviti sa stimulisanjem izdavanja državnih i municipalnih obveznica za finansiranje infrastrukturnih i drugih projekata od javnog značaja, kao i zelenih korporativnih obveznica, te stimulisati inicijalne javne ponude i izdavanje korporativnih obveznica u privatnom sektoru. Razmotriti mogućnost da država počne sa izdavanjem obveznica čiji je kupon vezan za stopu inflacije i sa varijabilnom kuponskom stopom, kao i kratkoročnih trezorskih zapisa.	2015	√		
Razmotriti sa regulatornim organima mogućnost organizovanja češćih primarnih aukcija državnih obveznica sa različitim ročnostima u odnosu na postojeće i/ili povećanje broja repo aukcija NBS sa različitim ročnostima.	2023		√	
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 izvršiti izmene Zakona o finansijskom obezbeđenju kako bi se privredi učinila dostupnost zaštite u poslovima sa derivatima na onaj način kako je to omogućeno subjektima, na koje se primenjuju njegove odredbe.	2021			√
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		√	

STANJE

Postojeća pravna regulativa (Zakon o tržištu kapitala) je gotovo u potpunosti harmonizovana sa regulativom Evropske unije, ali je domaće 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 u periodu 2015-2025. godine.

Iako primetne, pravne reforme nisu bile dovoljne da bi se stimulisao rast tržišta kapitala u Srbiji. I dalje je prisutan trend smanjivanja broja izdavalaca finansijskih instrumenata i broja javnih akcionarskih društava listiranih na Beogradskoj berzi. S druge strane, iznos emisija državnih obveznica za finansiranje ekoloških, infrastrukturnih i razvojnih projekata beleže dalji rast koji je započeo od 2023. godine i nastavljen je i tokom 2024. i 2025. godine. Posebno je ohrabrujuće što je i u prvoj polovini 2025. godine uočljiv značajan interes domaćih kompanija za izdavanjem obveznica.

U 2023. godini je uz donaciju Međunarodne banke za obnovu i razvoj započeta reforma tržišta kapitala kroz realizaciju projekta „Pokretanje dugoročnog finansiranja kroz projekat tržišta kapitala" (Catalyzing Long Term Finance trough Capital Markets Project). Projekat ima za cilj razvoj pravnog, regulatornog i ekonomskog okruženja, produbljivanje tržišta korporativnih obveznica, uključujući zelene obveznice i druge tematske emisije obveznica. Pored toga, važan deo aktivnosti će se odnositi na produbljivanje potražnje kao i privlačenje većeg broja investitora uz pojednostavljenje poreskog režima za tržište kapitala.

Tokom 2024 i u prvoj polovini 2025. godine su počele emisije korporativnih obveznica iz ovog programa, a očekuje se da veći broj pravnih lica nastavi da prikuplja kapital kroz izdavanje obveznica. Očekuje se i da deo tih obveznica bude listiran i na Beogradskoj berzi. U očekivanju šire implementacije ovih novih inicijativa, neophodno je još jednom konstatovati da je tržište kapitala u Srbiji u povoju, te da i dalje postoji nedovoljno kvalitetan i nelikvidan tržišni materijal.

Narodna banka Srbije (NBS) je donela novi Zakon o bankama koji stupa na snagu u oktobru 2025. godine. Ovaj zakon uvodi Fond za restrukturiranje banaka, nove prudencijalne mehanizme kontrole kao što je stopa leveridža (leverage ratio), i unapređena nadzorna ovlašćenja za NBS, a sa ciljem povećanja stepena usklađenosti sa regulatornim okvirom EU i dajim povećanjem sistemske otpornosti.

POBOLJŠANJA

Prošlogodišnje preporuke u vezi sa kojima je ostvaren konkretan 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. Takođe, vlada je u junu 2025. godine objavila dvogodišnji razvojni plan za Beogradsku berzu, pa je za očekivati više kvalitetnog „tržišnog materijala" i produbljivanje likvidnosti na ovom temeljnom segmentu tržišta kapitala.

Uprava za javni dug je tokom 2024 i prvoj polovini 2025. godine kroz nekoliko primarnih aukcija emitovala značajne iznose sredstava za finansiranje budžetskih potreba i kapitalna ulaganja, a dinarske emisije dugoročnih državnih obveznica su u značajnoj meri kupljena od strane stranih portfolio investitora. Prikupljena sredstva od izdatih obveznica će najvećim delom biti korišćena za finansiranje železničke i putne infrastrukture i projekta EXPO 2027. Ovo je dalo vrlo značajan doprinos procesu dinarizacije javnog duga, a važno je napomenuti da je postignuta stopa prinosa vrlo povoljna imajući u vidu ročnost i valutu obveznice.

U 2024. godini je takođe nastavljeno sa državnom inicijativom za šire uključivanje Srbije u globalnu agendu stimulisanja održivog razvoja putem izdavanja ESG obveznica u vrednosti od $1,5mlrd. Sredstva prikupljena ovom emisijom će biti upotrebljena za povećanje energetske efikasnosti, tranziciju na obnovljive izvore energije, veću inkluziju manjinskih i ugroženih socijalnih grupa, pomoć građanima za kupovinu prvog stana i naseljavanja seoskih domaćinstava i sl.

Kao što je već navedeno, uz podršku Svetske banke kroz donaciju od $20mln, država je u 2023. godini otpočela sa unapređenjem procesa izdavanja korporativnih obveznica od strane pravnih lica. Ovom inicijativom je omogućeno da pravna lica dobiju pristup važnoj ekspertizi u domenu procesa izdavanja dužničkih HoV bez troškova izrade prospekta i plaćanja provizija berze, emisionih i regulatornih institucija. U toku je proces odabira kvalifikovanih agenata emisije i konsultanata, a prve emisije su očekivane u trećem kvartalu 2024. godine.

- Potrebno je dalje unaprediti pravni okvir za obavljanje poslova sa finansijskim derivatima i složenijim finansijskim instrumentima, kroz izmene i/ili dopune Zakona o finansijskom obezbeđenju na način da se isti odnosi i na subjekte privrede pored finansijskih institucija. Smatramo da bi navedeno predstavljao značajan iskorak u pravcu daljeg uređenja legislative i omogućavanja veće pravne sigurnosti u transakcijama sa finansijskim derivatima.

- Prepoznajući značajan napredak u jačanju supervizorske funkcije koji je postignut uvođenjem novih regulatornih mera, predlažemo dalje unapređenje partnerskog dijaloga između Narodne banke Srbije i poslovnih banaka. Cilj ovog dijaloga bio bi pronalaženje najefikasnijih modela za primenu budućih regulatornih rešenja (dominantno iz EU), uz puno uvažavanje specifičnosti domaćeg bankarskog tržišta. Verujemo da bi ovakav proaktivan i zajednički pristup osigurao bržu i efikasniju implementaciju, minimizirao operativne izazove za banke i, posledično, dodatno ojačao stabilnost i otpornost finansijskog sistema u celini. Takođe, potrebno je i unapređenje 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 gde se praksa u vezi sa primenom iste već 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 periodu 2020-2024. godina, a radi zaštite od određenih finansijskih rizika. I nakon izdavanja ESG obveznice u 2024. godine u dolarima, država je ugovorila valutno-kamatnu hedžing transakciju kojom

je dolarski javni dug prebačen u eurski i čime su ujedno smanjeni devizni rizik i troškovi otplate kredita (kamata). Ovim je država nastavila da pruža primer najbolje prakse hedžinga koju bi bilo korisno što više propagirati i među pravnim licima.

Uporedo sa unapređenjem pravnog okvira, važno je nastaviti zajedno sa NBS kampanju edukacije privrednih učesnika o prednostima uvođenja finansijskih derivata u poslovanje i obezbeđenje podrške (računovodstvene, informacione, tehničke i sl.) kako bi se tražnja za ovim instrumentima pospešila. Poseban akcenat bi trebalo staviti na promociju kamatnog swap-a (IRS) kao finansijskog derivata kojim se pravna lica štite od rizika promene kamatnih stopa. Iako je u prethodnom periodu intenzivnog rasta Euribor-a bio vrlo ograničen obim tražnje za hedžing instrumentima, važno je nastaviti sa aktivnom kampanjom širenja kulture upravljanja tržišnim rizicima.

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 virtuelnih valuta) na primarnom tržištu kao i sekundarno trgovanje istima. 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.

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 na tim obveznicama na sekundarnom tržištu. Pojedini tipovi obveznica nisu ni prisutni na tržištu, poput državnih obveznica koje su vezane za stopu inflacije i državnih obveznica čija je kuponska stopa vezana za varijabilnu kamatnu stopu (BELIBOR, EURIBOR), kao i kratkoročnih državnih zapisa. Eventualno uvođenje pomenutih tipova državnih obveznica i zapisa bi omogućilo bankama i drugim investitorima da bolje upravljaju viškom likvidnosti tržišnim rizicima (rizik promene kamatne stope ili revalorizacija vrednosti aktive usled stope inflacije) u svojim bilansima stanja.

Razmotriti i mogućnost da se u saradnji sa regulatornim institucijama načine neki konkretniji koraci u konstrukciji dinarske krive prinosa, budući da obim i likvidnost transakcija među tržišnim učesnicima na sekundarnom tržištu ne omogućava dobijanje pouzdanih vrednosti za ovu krivu. Primer bi moglo biti organizovanje više primarnih aukcija Uprave za javni dug za prodaju državnih obveznica sa više različitih rokova dospeća u odnosu na postojeće. Drugi primer bi mogle biti aukcije sa više mogućih ročnosti repo operacija NBS (dodatno na postojeće nedeljne aukcije sa ročnošću od 7 dana).

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. usvojen je u cilju uređenja postupka obezbeđenja u poslovima sa finansijskim derivatima. Iako je nacrtom ovog Zakona bilo predviđeno da se isti primenjuje i na finansijske institucije i na pravna lica, u postupku usvajanja relevantne odredbe koje su se odnosile na privredu 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.

Stoga mislimo da je potrebno angažovanje Ministarstva privrede pre svega, kao i ostalih relevantnih organa u cilju izmene ovog Zakona kako bi se i pravnim licima omogućilo 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

- Nastaviti sa stimulisanjem izdavanja državnih i municipalnih obveznica za finansiranje infrastrukturnih i drugih projekata od javnog značaja, kao i zelenih korporativnih obveznica, te stimulisati inicijalne javne ponude i izdavanje korporativnih obveznica u privatnom sektoru. Razmotriti mogućnost da država počne sa izdavanjem obveznica čiji je kupon vezan za stopu inflacije i sa varijabilnom kuponskom stopom, kao i kratkoročnih trezorskih zapisa.

- Razmotriti sa regulatornim organima mogućnost organizovanja češćih primarnih aukcija državnih obveznica sa različitim ročnostima u odnosu na postojeće i/ili povećanje broja repo aukcija NBS sa različitim ročnostima.

- 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.

- Potrebno je izvršiti izmene Zakona o finansijskom obezbeđenju kako bi se privredi učinila dostupnost zaštite u poslovima sa derivatima na onaj način kako je to omogućeno subjektima, na koje se primenjuju njegove odredbe.

- Potrebno je nastaviti sa stimulisanjem različitih 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

1,14

PREGLED REALIZACIJE PREPORUKA BK

Preporuke:	Prvobitno date u BK:	Značajan napredak	Određeni napredak	Bez napretka
Pristupiti dodatnoj obuci i specijalizaciji sudija;	2012		√	
Omogućiti olakšan pristup spisima predmeta od strane stranaka u postupku i njihovih punomoćnika;	2023			√
Potrebno je da se unapredi i stvori ravnomeran sistem dodele predmeta među sudovima i sudijama;	2011			√
Doneti nove izmene i dopune Zakona o parničnom postupku kako bi se uvela fleksibilnost vremenskog okvira i rokova za određene parnične radnje;	2011			√
Institute koji omogućavaju odugovlačenje postupka, kao što su odlaganje i vraćanje u pređašnje stanje, treba restriktivno tumačiti i primenjivati;	2016			√
Pronaći i zauzeti jedinstven stav povodom slučajeva iz člana 204 Zakona o parničnom postupku;	2023			√
Otkloniti ograničenje žalbenih razloga u sporu male vrednosti, odnosno izmenama i dopunama Zakona o parničnom postupku omogućiti da se i u ovoj vrsti sporova može izjaviti žalba i zbog pogrešnog ili nepotpuno utvrđenog činjeničnog stanja, kao i u redovnoj vrsti postupaka.	2023			√

STANJE

Promena Ustava Republike Srbije sprovedena na ustavnom referendumu 2022. godine predstavlja korak napred u reformi pravosuđa u Republici Srbiji. Ove promene imaju za cilj suzbijanje politizacije pravosuđa i predstavljaju važan napredak. Ipak, zakonski okviri za vođenje sudskih postupaka nisu značajno promenjeni, niti su izvršene važnije zakonodavne reforme koje bi imale veći uticaj na sudske postupke u Republici Srbiji.

Promene Ustava sprovedene su kroz donošenje novog seta zakona u oblasti sudstva – Zakon o uređenju sudova, Zakon o sudijama, Zakon o Visokom savetu sudstva, kao i javnog tužilaštva – Zakon o Javnom tužilaštvu i Zakon o Visokom savetu tužilaštva.

Najvažnija promena u proceduri izbora sudija jeste isključenje učestvovanja Narodne skupštine. Sada je Visoki savet sudstva zadužen za vođenje postupka izbora i imenovanje svih sudija, uključujući i one koji se prvi put biraju na sudijsku funkciju. U pogledu opštih i posebnih uslova za izbor sudija, nisu se desile značajnije izmene.

Novi Zakon o sudijama počeo je da se primenjuje danom konstituisanja Visokog saveta sudstva, odnosno 10. maja 2023. godine. Početkom primene ovog zakona prestali su da važe član 10 stav 3 i član 383 stav 7 Zakona o parničnom postupku ("Sl. glasnik RS", br. 72/2011, 49/2013 - odluka US, 74/2013 - odluka US, 55/2014, 87/2018, 18/2020 i 10/2023 - dr. zakon), kao i član 16 Zakona o izvršenju i obezbeđenju ("Sl. glasnik RS", br. 106/2015, 106/2016 - autentično tumačenje, 113/2017 - autentično tumačenje, 54/2019, 9/2020 - autentično tumačenje i 10/2023 - dr. zakon). Spomenuti članovi zakona se odnose na disciplinsku odgovornost sudija u slučaju prekoračenja vremenskog okvira postupka. Razlog za navedeno jeste okolnost da disciplinska odgovornost sudija sada može biti propisana isključivo Zakonom o sudijama.

Spoljašnje uređenje i nadležnost sudova skoro su neizmenjeni, uz promenu naziva Vrhovnog kasacionog suda u Vrhovni sud. Broj sudova utvrđen Zakonom o sedištima i područjima sudova i javnih tužilaštva („Službeni glasnik Republike Srbije“ br. 101/2013) od 1. januara 2014. godine ostao je nepromenjen, pa tako osnovnih sudova ima 66, prekršajnih sudova 44, viših sudova 25, privrednih sudova 16 i apelacionih sudova četiri.

Zakon o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku

(„Službeni glasnik Republike Srbije“ br. 40/2015 i 92/2023), koji je stupio na snagu 1. januara 2016. godine se sve više primenjuje u praksi, imajući u vidu činjenicu da su sudovi i dalje opterećeni velikim brojem sudskih predmeta (što je postalo već hronični problem pravosuđa).

U februaru 2021. godine, donet je Jedinstveni program rešavanja starih predmeta u Republici Srbiji za period 2021-2025. godine koji za cilj ima smanjenje ukupnog broja nerešenih predmeta u sudovima. U pogledu statistike za 2024. godinu, godišnji izveštaj o radu sudova pokazuje da su osnovni sudovi u Republici Srbiji na kraju izveštajnog perioda i dalje imali visok broj nerešenih predmeta, preciznije 276.599. Ukupan broj nerešenih predmeta u svim sudovima u zemlji iznosio je 1.042.252. Ovaj podatak ukazuje na evidentnu preopterećenost sudova koja ima nesporno negativan uticaj na efikasnost pravosuđa uprkos tome što je broj nerešenih predmeta niži nego prethodne godine.

Radna grupa za izmene Zakona o parničnom postupku je 2021. godine predstavila nacrt novog zakona. Ipak, kritike određenog dela opšte, ali i stručne javnosti u vezi s određenim predloženim zakonskim rešenjima su dovele do toga da se nacrt vrati na doradu od strane Radne grupe čiji rad je još uvek u toku.

Neposredno pred objavljivanje ovog izdanja Bele knjige, usvojen je Zakon o izmenama i dopunama Zakona o sudskim taksama.

Najvažnije izmene Zakona o sudskim taksama su: (i) produženje roka zastarelosti naplate takse sa tri na pet godina, (ii) utvrđivanje vrednosti predmeta spora, koja će se obračunavati na dan nastanka taksene obaveze, a ne na dan podnošenja tužbe, (iii) taksena obaveza za tužbu nastaje danom zaključenja pripremnog ročišta ili prvog ročišta za glavnu raspravu, ako postupak nije okončan pre održavanja ročišta posredovanjem, mirnim rešavanjem radnog spora, sudskim poravnanjem, priznanjem tužbenog zahteva ili odricanjem od tužbenog zahteva, a za odgovor na tužbu nastaje, za svaku stranku srazmerno uspehu u sporu, danom dostavljanja pravosnažne odluke kojom se postupak okončava, (iv) povećanje iznosa taksi u izvršnim i parničnim postupcima, (v) mogućnost plaćanja sudskih taksi u šest mesečnih rata, (vi) kraći rokovi za plaćanje sudskih taksi, (vii) način raspodele naplaćenih taksi, (viii) minimalne vrednosti za razne vrste sporova u zavisnosti od prirode spora, i (ix) povećanje iznosa tarifa za overu rukopisa, potpisa i prevoda kod javnog beležnika, kao i taksi koje nastaju u postupku izvršenja.

Takođe, dana 5. jula 2025. godine stupila je na snagu Odluka o izmeni Tarife o nagradama i naknadama troškova za rad advokata kojom je izmenjen član 15. Tarife o nagradama i naknadama troškova za rad advokata (''Službeni glasnik RS'', broj 43/23) i vrednost jednog poena sada iznosi 50 dinara (ranija vrednost jednog poena je bila 45 dinara).

Kada je reč o Zakonu o javnom tužilaštvu, najznačajnija novina je ukidanje monokratskog uređenja javnog tužilaštva. Sada se Vrhovni javni tužilac, glavni javni tužilac i javni tužilac nalaze u hijerarhijskom odnosu. Glavni javni tužilac odgovora za rad javnog tužilaštva i za svoj rad odgovara Vrhovnom javnom i neposredno višem glavnom tužiocu. Republičko javno tužilaštvo je promenilo naziv u Vrhovno državno tužilaštvo, a Državno veće tužilaca u Visoki savet tužilaca.

Rešavanje sporova

Iako su mnoga rešenja Zakona o parničnom postupku naišla na pozitivnu reakciju pravosudnih organa i stranaka, kao što je na primer pozivanje ili obaveštavanje stranaka i suda putem elektronske pošte, korišćenje audio i video opreme ili stenograma na suđenjima, ista nisu zaživela u praksi.

Sa druge strane, iako Zakon o parničnom postupku predviđa obavezno određivanje vremenskog okvira u kome treba da se održi glavna rasprava, u praksi se često dešava da sudije ili ne poštuju utvrđeni vremenski okvir ili odrede neopravdano dugačak okvir za odlučivanje. Navedeno naročito dolazi do izražaja usled sve učestalije primene Zakona o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku.

Dodatno, postoji izazov neravnomerne opterećenosti sudova i sudija u Republici Srbiji, gde se primetno veći broj predmeta rešava u sudovima u Beogradu. Koncentracija velikog broja predmeta u određenim sudovima može dovesti do preopterećenosti sudija i produženja vremenskih okvira za rešavanje predmeta.

POBOLJŠANJA

U svim sudovima na teritoriji Republike Srbije sada je dostupna elektronska provera statusa predmeta koji se vodi pred njihovim sudom čime je znatno olakšano informisanje

o dešavanjima u konkretnom predmetu. Podaci o predmetima se redovno ažuriraju, pa je moguće pravovremeno se informisati o statusu predmeta. Isto tako, na internet stranici Portal sudova Srbije moguće je pratiti tok predmeta pred javnim izvršiteljem.

Usklađenost broja sudija sa obimom i strukturom njihovog radnog opterećenja

Vlada Republike Srbije usvojila je Strategiju ljudskih resursa u pravosuđu za period 2022-2026 („Službeni glasnik Republike Srbije" br. 133/2022). Neki od problema koje navedena strategija nastoji da reši jesu nepotrebno dugo trajanje sudskih postupaka usled nedostatka kadrova, kao i ustanovljenje sistema vrednovanja sudija koji, trenutno, ne poznaje povezanost ujednačenog opterećenja sudija u odnosu na složenost predmeta, stvaran utrošak vremena za rešavanje predmeta u zavisnosti od njihove složenosti i dodatna stručna usavršavanja i obuke.

Rešavanje sporova

Zakon o parničnom postupku je poslednji put značajnije menjan 2014. godine kojom prilikom su uvedena značajna poboljšanja kao što je proširenje mogućnosti izjavljivanja revizije kao vanrednog pravnog leka, kako uvođenjem novih situacija kada je revizija uvek dozvoljena, tako i snižavanjem imovinskog cenzusa na 40.000 evra, odnosno na 100.000 evra kada je reč o sporovima u privredi.

Izvršenje

Autentično tumačenje člana 48 Zakona o izvršenju i obezbeđenju koje je Narodna skupština Republike Srbije donela 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, tj. sadrži sve oblike sukcesije potraživanja ili obaveza, bilo da do sukcesije dolazi za vreme postojanja pravnog subjektiviteta ili nakon njegovog prestanka.

Plaćanje sudskih taksi

Tokom 2021. godine, Ministarstvo pravde je omogućilo plaćanje sudskih taksi putem portala ePlaćanje tako da sud automatski dobija informaciju o uplaćenim taksama, te nije potrebno dostavljati do sada uobičajene dokaze o uplatama.

Dostavljanje podnesaka elektronskim putem

Veliki broj sudova u Srbiji je prihvatio opciju slanja i prijema podnesaka elektronskim putem te je i otvorio posebne mejl adrese za ovu svrhu. Ovo je olakšalo rad advokata, posebno kada se podnesci šalju u sud koji se nalazi van sedišta advokata.

PREOSTALI PROBLEMI

Obuka i specijalizacija sudija

Jedan od najvažnijih ciljeva treba da bude unapređenje kvaliteta sudstva kroz poboljšanu obuku sudija. Isto tako, specijalizacija oblasti rada sudija trebalo bi da bude konačno uvedena.

Pristup spisima predmeta

Treba težiti većoj dostupnosti spisa predmeta strankama u postupku i njihovim punomoćnicima, omogućavajući pristup tim dokumentima bez posebnog odobrenja suda. Takođe bi trebalo insistirati na omogućavanju korišćenja elektronskih uređaja za snimanje odnosno fotografisanje spisa koji bi uštedeli resurse kako suda tako i stranaka.

Fleksibilnost vremenskog okvira i rokova za određene parnične radnje

Vremenski okvir, iako potencijalno dobar institut u pogledu efikasnog završetka parnice, nije dovoljno fleksibilan, jer tok parničnog postupka često nije predvidiv, a zakonske mogućnosti za produženje istog nisu dovoljne. Sa druge strane, sudije ili ne poštuju utvrđeni vremenski okvir ili pak određuju nepotrebno dugačak vremenski okvir, što doprinosi odugovlačenju sudskog postupka i obesmišljavanju tog instituta. Neki od rokova su nerealno kratki, a rok za predlaganje dokaza je previše strog, što može dovesti da stranke vrše zloupotrebe.

Ročišta bi trebalo zakazivati u kraćim vremenskim periodima, a trajanje žalbenog postupka u praksi bi u najmanju ruku trebalo uskladiti sa zakonskim rešenjima.

Poslednje izmene i dopune Zakona o parničnom postupku nisu adresirale 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 otuđi stvar ili pravo o kome teče parnica, je doveo 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 pravnoj nesigurnosti u smislu rigidnog tumačenja odredbi Zakona, suprotno praksi sudova u jurisdikcijama koje imaju slične odredbe u svom procesnom zakonodavstvu. Najzad, iako je član 204 izmenjen prethodnom izmenom Zakona o parničnom postupku, vreme će pokazati da li će predviđene izmene dovesti do rešenja gorenavedenog problema u sudskoj praksi.

Restriktivno tumačenje instituta koji omogućavaju odugovlačenje postupka

U sistem izvršnog postupka vraćen je institut vraćanja u pređašnje stanje. Zakonodavac je predvideo da je vraćanje u pređašnje stanje dozvoljeno samo zbog propuštanja roka za izjavljivanje pravnog leka u postupku pobijanja rešenja o izvršenju. Iako je polje primene ovog instituta znatno suženo, opravdano se može očekivati zloupotreba ovog instituta.

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 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 zahteva za odlaganje široko postavljeni, kao i mogućnost da teoretski odlaganje traje duži vremenski period, u zavisnosti od procene javnog izvršitelja.

Neophodnost nerezidentnog računa za nerezidentne poverioce pri pokretanju postupka izvršenja

Privredni sud u Beogradu je 2021. godine zauzeo stav da je pri podnošenju predloga za izvršenje neophodno navesti broj nerezidentnog bankovnog računa izvršnog poverioca koji je nerezident, čak i u slučaju da se izvršenje sprovodi na celokupnoj imovini izvršnog dužnika. Navedeni stav nije u skladu sa Zakonom o izvršenju i obezbeđenju. Ovakvo postupanje suda je u praksi dovelo do značajnog prolongiranja pokretanja postupka izvršenja jer je otvaranje nerezidentnog računa proces koji može trajati par meseci, što dužnicima otvara prostor raspolaganja imovinom, a za nerezidente poverioce stvara dodatne troškove koji u datom trenutku nisu neophodni.

Limitirani žalbeni razlozi u sporovima male vrednosti

Članom 479 stavom 1 Zakona o parničnom postupku propisano je da presuda ili rešenje kojim se okončava parnica u postupku o sporovima male vrednosti može da se pobija samo zbog bitne povrede odredaba parničnog postupka iz člana 374 stav 2 ovog zakona i zbog pogrešne primene materijalnog prava. Dakle, Zakon limitira žalbene razloge usled kojih je moguće pobijati presudu ili rešenje doneto u postupku u sporovima male vrednosti, odnosno ne postoji mogućnost da se odluka doneta u postupku u sporu male vrednosti pobija zbog pogrešnog ili nepotpuno utvrđenog činjeničnog stanja. Ovakvo rešenje je nejasno, jer, za razliku od drugih specifičnosti koje se vezuju za sporove male vrednosti (počev od kraćih procesnih rokova), ne doprinosi ni bržem ni kvalitetnijem rešavanju sporova ove vrste. Štaviše, uskraćivanje mogućnosti da se odluka u sporovima male vrednosti pobija zbog pogrešnog ili nepotpuno utvrđenog činjeničnog stanja je suprotna svrsi izjavljivanja pravnog leka, te drugostepenog preispitivanja sudske odluke u žalbenom postupku. Posebno imajući u vidu da je pravilno i potpuno utvrđivanje činjeničnog stanja od izuzetnog značaja za donošenje pravilne i na zakonu zasnovane odluke, te je nejasno zašto bi imovinski cenzus određenog spora imao primat u odnosu na pravo stranke da drugostepeni sud ispituje da li je činjenično stanje tokom prvostepenog postupka pravilno i potpuno utvrđeno. Činjenica da je određeni spor kvalifikovan kao spor male vrednosti ne znači i nepogrešivost prvostepenog suda kod utvrđivanja bitnih činjenica. Ovakvim ograničenjem značajno je (neopravdano) limitirano i pravo parničnih stranka, ali i mogućnost drugostepenog suda da u potpunosti sagleda pravilnost ožalbene odluke.

PREPORUKE SAVETA

- Pristupiti dodatnoj obuci i specijalizaciji sudija;
- Omogućiti olakšan pristup spisima predmeta od strane stranaka u postupku i njihovih punomoćnika;
- Potrebno je da se unapredi i stvori ravnomeran sistem dodele predmeta među sudovima i sudijama;
- Doneti nove izmene i dopune Zakona o parničnom postupku kako bi se uvela fleksibilnost vremenskog okvira i rokova za određene parnične radnje;
- Institute koji omogućavaju odugovlačenje postupka, kao što su odlaganje i vraćanje u pređašnje stanje, treba restriktivno tumačiti i primenjivati;
- Pronaći i zauzeti jedinstven stav povodom slučajeva iz člana 204 Zakona o parničnom postupku;
- Otkloniti ograničenje žalbenih razloga u sporu male vrednosti, odnosno izmenama i dopunama Zakona o parničnom postupku omogućiti da se i u ovoj vrsti sporova može izjaviti žalba i zbog pogrešnog ili nepotpuno utvrđenog činjeničnog stanja, kao i u redovnoj vrsti postupaka.

ARBITRAŽNI POSTUPCI

1,25

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.	2021			√
Organizovanje obuka i konferencija usmerenih ka sudskom sektoru kako bi se unapredili i uniformisali sudski postupci u vezi sa arbitražom (poništaj i priznanje).	2021		√	

STANJE

Zakonodavni okvir arbitražnog rešavanja sporova u Srbiji čine Zakon o arbitraži („Službeni glasnik Republike Srbije", br. 46/2006) i pravila dve arbitražne institucije – Stalne arbitraže pri Privrednoj komori Srbije (na snazi od 30. juna 2016. godine) i Beogradskog arbitražnog centra (na snazi od 1. januara 2014. godine). Obe arbitražne institucije imaju nadležnost za rešavanje svih sporova koji mogu biti povereni na rešavanje arbitraži, bez obzira da li je reč o sporu sa međunarodnim elementom ili je reč o domaćoj arbitraži.

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

Zakon o arbitraži koji se primenjuje od 10. juna 2006. godine, u svojoj izvornoj verziji, sastavljen je u skladu sa 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, znatno jeftinijih troškova arbitražnog postupka u odnosu na popularnije arbitražne institucije u Evropi i činjenice da srpski sudovi retko poništavaju arbitražne odluke, Srbiju bi trebalo smatrati privlačnom destinacijom za arbitražno rešavanje sporova.

Vlada Republike Srbije je 2021. godine donela Odluku o obrazovanju Komisije za razmatranje pitanja u vezi sporova pred međunarodnim arbitražama. Zadaci Komisije jesu analiziranje pravnog i činjeničnog stanja istaknutih u aktima u kojima se izražava namera za pokretanje arbitražnog postupka pred međunarodnom arbitražom protiv Republike Srbije, davanje predloga Vladi za sporazumno rešavanje spornog odnosa, pre podnošenja tužbe pred međunarodnom arbitražom, u slučaju da Komisija proceni da je to opravdano i celishodno i sl.

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 („Službeni glasnik Republike Srbije", br. 104/2009, 99/2011 - dr. zakon, 71/2012 - odluka Ustavnog suda, 83/2014, 113/2017, 44/2018 i 95/2018)

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 i članu 118, kojim je propisano da stečajni upravnik preuzima parnični ili arbitražni postupak u stanju u kom se on nalazi u trenutku otvaranja stečajnog postupka.

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

PREOSTALI PROBLEMI

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

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

Prvo, polazeći od sadržine odredbe člana 117 i 118 Zakona o stečaju, ostaje nejasno da li poverioci koji pre otvaranja stečaja nisu pokrenuli arbitražni postupak, u slučaju osporavanja potraživanja u stečaju svoja potraživanja mogu utvrđivati u arbitražnom postupku, ili je arbitražni postupak dostupan samo poveriocu koji je vodio arbitražni postupak protiv stečajnog dužnika pre pokretanja stečaja. Ukoliko u ugovoru iz kog proizlazi sporno potraživanje postoji arbitražna klauzula koja upućuje na rešavanje spora pred arbitražom, sud bi bio nenadležan za rešavanje ovakvog spora. Uprkos tome, postoje tumačenja da se u ovoj situaciji poverilac po sopstvenom izboru može opredeliti za pokretanje parničnog ili arbitražnog postupka.

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

- nije izričito propisana obaveza da tužilac u arbitražnom postupku ima obavezu da preinači tužbeni zahtev, odnosno da umesto obavezujućeg postavi utvrđujući tužbeni zahtev (ova obaveza postoji u parnici);
- nisu regulisane posledice otvaranja stečajnog postupka na arbitražni 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 arbitražna praksa, pa samim tim i nedovoljno iskustvo arbitara u ovoj oblasti. Imajući u vidu da je arbitražna praksa skromna, neophodno je konsultovati stranu arbitražnu praksu kako bi se utvrdile najbolje prakse zasnovane na UNCITRAL-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 sudskom sektoru kako bi se unapredili i uniformisali sudski postupci u vezi sa arbitražom (poništaj i priznanje).

ZAKON O STEČAJU

1,00

PREGLED REALIZACIJE PREPORUKA BK

Preporuke:	Prvobitno date u BK:	Značajan napredak	Određeni napredak	Bez napretka
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			√
Predvideti mogućnost i proceduru izmene plana reorganizacije nakon njegovog usvajanja, kao i zabranu ponovnog usvajanja PR/UPPR u određenom periodu u slučaju nepostupanja, 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.	2016			√
Regulisati pitanje dostavljanja u stečajnom postupku tako da se ono učini bržim i efikasnijim, razmotriti zakonsku regulaciju digitalizacije funkcionisanja poverilačkih organa stečajnog postupka i komunikacije između organa stečajnog postupka.	2016			√
Da se detaljno reguliše postupak elektronske prodaje, ako je moguće po uzoru na rešenje iz Zakona o izvršenju i obezbeđenju.	2020			√
Propisati da otvaranje stečajnog postupka proizvodi dejstva danom objavljivanja oglasa o otvaranju stečajnog postupka u Službenom glasniku.	2017			√
Potrebno je otpočeti proces regulisanja pitanja stečaja preduzetnika bilo kroz izmene i dopune postojećeg zakona ili kroz donošenje posebnog zakona.	2016			√
Predvideti obavezu dostavljanja i objavljivanja na sajtu ALSU svih ključnih dokumenata iz stečajnog postupka, i adekvatne sankcije za nepostupanje.	2023			√
Predvideti posledice za stečajne upravnike u slučaju nepoštovanja rokova za postupanje u cilju unovčenja imovine i namirenja poverilaca.	2023			√

STANJE

Prema podacima dostupnim na internet sajtu Agencije za licenciranje stečajnih upravnika sa stanjem na dan 03. jula 2025. godine u Republici Srbiji je bilo u toku 1,510 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 4 godine i 10 meseci, dok je prosečno vreme trajanja stečajnih postupaka pokrenutih po Zakonu o stečaju oko 2 godine i 10 meseci.

Za prvih šest meseci 2025. godine, otvoreno je 199 stečajnih postupaka. Mesečno je pokretano prosečno po 33 postupka, skoro identično kao 2024. godine. 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.

Nakon održanih javnih rasprava o nacrtu izmena i dopuna Zakona o stečaju i Zakona o Agenciji za licenciranje stečajnih upravnika tokom 2021. godine još uvek nije pokrenuta procedura razmatranja i usvajanja nacrta pred Narodnom Skupštinom. Ovo su pete po redu izmene i

dopune Zakona o stečaju od njegovog stupanja na snagu početkom 2010. godine.

Dodatno, iako je Ministarstvo privrede formiralo radnu grupu radi izrade predloga nacrta zakona o stečaju preduzetnika, do danas nije bilo nikakvih konkretnih koraka.

Za većinu predloženih izmena se očekuje da će poboljšati efikasnost, transparentnost i kvalitet postupka, ali pravi rezultati izmena će se tek pokazati nakon njihovog usvajanja i stupanja na snagu i u sudskoj praksi u narednom periodu.

POBOLJŠANJA

Prethodno izdanje Bele knjige analiziralo je određena potencijalna poboljšanja u nacrtu izmena i dopuna Zakona o stečaju i Zakona o Agenciji za licenciranje stečajnih upravnika. Međutim, sa obzirom da pomenuti nacrti još uvek nisu pronašli svoj put do Narodne skupštine u cilju i njihovog nadamo se usvajanja, sva „Poboljšanja" izneta u prethodnim izdanjima Bele knjige ostaju aktuelna.

Značajna predložena poboljšanja uključuju:

Poboljšanje položaja razlučnog i založnog poverioca

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

Dodatno povećanje transparentnosti i efikasnosti postupka

Predložene izmene Zakona o stečaju imaju cilj da pojačaju javnost i informisanosti. Uključuju odredbe za prikupljanje, obradu i analizu statističkih podataka u vezi sa stečajnim postupcima. Izmene takođe omogućavaju svim poveriocima da zatraže i od stečajnog upravnika blagovremeno dobiju sve informacije koje se odnose na stečajnog dužnika, stečajni postupak, 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. Dalje, 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 izmena i dopuna Zakona o Agenciji za licenciranje stečajnih upravnika između ostalog, predloženo je dodavanje dva nova člana, koji regulišu sprovođenje radnji u stečajnom postupku preko elektronskog portala, i prikupljanje i statističku obradu podataka u vezi sa stečajnim postupcima.

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

Bolja kontrola rada i stručnosti stečajnih upravnika

Predloženim izmenama Zakona o stečaju precizira se da će se odabir stečajnih upravnika vršiti bilo sa opšte bilo sa posebne liste aktivnih stečajnih upravnika, a u zavisnosti od kriterijuma za razvrstavanje pravnih lica na mikro, malo, srednje i veliko pravno lice. Takođe, Nacrtom izmena i dopuna Zakona o agenciji za licenciranje stečajnih upravnika propisana je i stručna obuka stečajnih upravnika, radi razvoja i unapređenja same profesije stečajnih upravnika. U načelu, postojanje dve liste stečajnih upravnika sa koje se vrši izbor kao i obaveze stručne obuke trebalo bi da reši pitanje stručnosti stečajnih upravnika. Konačno, predloženim izmenama Zakona o stečaju i uvođenjem dodatnih slučajeva razrešenja stečajnih upravnika omogućava se i bolja kontrola njihovog rada.

PREOSTALI PROBLEMI

Iako su predlozima koji su implementirani u poslednji nacrt izmena i dopuna Zakona o stečaju obuhvaćeni neki značajni predlozi koji bi u slučaju usvajanja predloženih izmena doveli do pozitivnih promena (poboljšanje položaja razlučnih i založnih poverilaca, veća transparentnost i efikasnost stečajnog postupka, bolja kontrola rada i stručnosti stečajnih upravnika), time ipak nisu u celosti rešeni svi postojeći problemi, kako oni koji se tiču već obrađenih tema, tako ni neki drugi problemi na koje je i u ranijim izdanjima Bele knjige ukazivano, a koji prilikom poslednjih pregovora i izrada nacrta nisu uopšte ušli u same nacrte.

Nadovezujući se na temu zaštite interesa razlučnih i založnih poverilaca, nastavljamo da naglašavamo problem sa postupkom raspodele sredstava prikupljenih proda-

jom imovine stečajnog dužnika koja je bila založena u korist razlučnih i založnih poverilaca. Potraživanja založnih i razlučnih poverilaca treba da budu namirena u roku od pet dana od datuma prijema sredstava od strane stečajnog upravnika. Stečajni upravnik će samostalno, nezavisno i bez kontrole od strane stečajnog sudije, odlučiti o iznosu namirenja založnih i razlučnih poverilaca, koji nemaju pravo žalbe na ovu odluku. Jedini pravni lek koji im je na raspolaganju je prigovor na rad stečajnog upravnika o kom odlučuje stečajni sudija u prvoj instanci i nije dozvoljena žalba na tu odluku. Rešenje koje predviđa pravo na žalbu neobezbeđenih poverilaca se može činiti nepravednim, jer su založni i razlučni poverioci ne samo lišeni mogućnosti provere zakonitosti odluke stečajnog upravnika u drugoj instanci, već i u prvoj.

Dalje, u duhu izmena i dopuna Zakona o stečaju i Zakona o agenciji za licenciranje stečajnih upravnika u cilju obezbeđivanja efikasnijeg i transparentnijeg stečajnog postupka bile bi i izmene koje bi se ticale obavezivanja stečajnog upravnika i ALSU da redovno dostavljaju, odnosno objavljuju sve ključne dokumente u okviru stečajnog postupka (zaključak o konačnoj listi priznatih i osporenih potraživanja sa svim kasnijim izmenama, nacrt rešenja o deobi, i sl.) i to trajno. Problem je i to što se stečajni upravnici oglušuju i o već postojeće obaveze objavljivanja određenih dokumenata (poput kvartalnih izveštaja), bez adekvatne posledice - navedeni problem je naročito čest kada sama Agencija vodi stečaj.

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. S obzirom da je, shodno trenutno važećim odredbama Zakona o stečaju, u ovakvoj situaciji praktično jedina alternativa pokretanje stečajnog postupka ili podnošenje novog UPPR-a, a koje obe opcije svakako odlažu naplatu potraživanja, bilo bi u interesu i stečajnog dužnika i poverilaca predvideti Zakonom mogućnost izmene plana jednom u toku njegove primene (ograničavanjem na jednu izmenu sprečile bi se eventualne zloupotrebe). Takođe, bilo bi dobro u razmatranje uzeti i rešenje koje je predviđao Zakon o stečajnom postupku - u ovakvim situacijama se nastavljao stečaj a ne otvarao novi postupak.

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.

Kao jedna od otvorenih tema po kojima nema nikakvog napretka jeste i pitanje stečaja fizičkih lica i preduzetnika, ali preduzetnika pre svega. Naime, smatramo da bi regulisanje tog pitanja bilo u obostranom interesu kako poverilaca tako i u interesu samih preduzetnika. Naime, trenutne mogućnosti poverilaca u odnosu na insolventne dužnike preduzetnike 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. U tom smislu smatramo da bi stvaranje instituta stečaja preduzetnika omogućilo veći stepen naplate potraživanja od strane poverilaca uz istovremenu zaštitu integriteta i osnovnih i potreba prezaduženih preduzetnika i stvaranje prilike da možda nastave svoje poslovanje. Ovo je naročito važna tema imajući u vidu da su u prethodnih nekoliko godina postojali napori za donošenje ovakvog zakona, koji su u ovom trenutku u celosti pasivizirani.

Trebalo bi i ispratiti trend sve veće digitalizacije u oblasti sudskih postupaka i naročito u stečajnom postupku koji često zahteva prisustvo velikog broja ljudi na ročištima, sednicama skupštine i odbora poverilaca, javnim prodajama, itd. (COVID-19 pandemija je ovo i potvrdila). U tom smislu, detaljnije regulisanje postupka elektronske prodaje je već predloženo, ali bi elektronsku komunikaciju trebalo uvesti i za potrebe samog načina funkcionisanja poverilačkih organa i komuniciranja između organa stečajnog postupka, te dostavljanja elektronskim putem.

Konačno, ni uvođenje novih razloga razrešenja stečajnih

upravnika nije bez mana, kako i dalje nije propisano razrešenje za neefikasan rad stečajnih upravnika, u vidu prolongiranja prodaje imovine ili prolongiranja deobe novca dobijenog prodajom imovine stečajnog dužnika i sl, koja je znatno češća pojava u praksi od povreda dužnosti stečajnih upravnika. U tom smislu, bilo bi korisno uvesti ovakvu odredbu, koja bi obuhvatala i adekvatne posledice za nepoštovanje, kako bi se bolje predupredili problemi iz prakse vezani za rad stečajnih upravnika.

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

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

PREPORUKE SAVETA

- 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.
- Predvideti mogućnost i proceduru izmene plana reorganizacije nakon njegovog usvajanja, kao i zabranu ponovnog usvajanja PR/UPPR u određenom periodu u slučaju nepostupanja, 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.
- Regulisati pitanje dostavljanja u stečajnom postupku tako da se ono učini bržim i efikasnijim, razmotriti zakonsku regulaciju digitalizacije funkcionisanja poverilačkih organa stečajnog postupka i komunikacije između organa stečajnog postupka.
- Da se detaljno reguliše postupak elektronske prodaje, ako je moguće po uzoru na rešenje iz Zakona o izvršenju i obezbeđenju.
- Propisati da otvaranje stečajnog postupka proizvodi dejstva danom objavljivanja oglasa o otvaranju stečajnog postupka u Službenom glasniku.
- Potrebno je otpočeti proces regulisanja pitanja stečaja preduzetnika bilo kroz izmene i dopune postojećeg zakona ili kroz donošenje posebnog zakona.
- Predvideti obavezu dostavljanja i objavljivanja na sajtu ALSU svih ključnih dokumenata iz stečajnog postupka, i adekvatne sankcije za nepostupanje.
- Predvideti posledice za stečajne upravnike u slučaju nepoštovanja rokova za postupanje u cilju unovčenja imovine i namirenja poverilaca.

INTELEKTUALNA SVOJINA

1,00

PREGLED REALIZACIJE PREPORUKA BK

Preporuke:	Prvobitno date u BK:	Značajan napredak	Određeni napredak	Bez napretka
Omogućiti potpunu digitalnu komunikaciju sa Upravom carina.	2020			√
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.	2021			√
Po uzoru na EUIPO-v portal, omogućiti veću transparentnost u online registru žigova, tako što će trećim licima biti vidljivo da li su u nekom predmetu podneti prigovori ili zahtevi za prestankom važenja određenog žiga.	2022			√
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.	2020			√
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. Krajem 2021. godine usvojene su izmene i dopune Zakona o patentima, a sredinom iste godine je donet novi 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, 2019. i 2021);
- Zakon o zaštiti poslovne tajne (novi zakon iz 2021, koji je zamenio 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 se uređuje način sticanja i pravna zaštita oznaka geografskog porekla (imena porekla i geografskih oznaka), prateći Lisabonski aranžman o zaštiti oznaka porekla i njihovom međunarodnom registrovanju.

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

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

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

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

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

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

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

- Zakon o organizaciji i nadležnosti državnih organa za borbu protiv visokotehnološkog kriminala (2005, izmenjen 2009. i 2023);
- Zakon o posebnim ovlašćenjima radi efikasne zaštite prava intelektualne svojine (2006, izmenjen 2009. i 2021);
- Krivični zakonik (2005, izmenjen 2009, 2012, 2013, 2014, 2016. i 2019);
- Carinski zakon (2010, izmenjen 2012, 2015, 2016, 2017, 2019, 2020, 2021. i 2022);
- 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 bilo je omogućeno 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 taksama omogućava plaćanje umanjene takse.

Pored podnošenja zahteva u elektronskom obliku, Zavod traži i dokumentaciju u fizičkom obliku, kada je u pitanju ugovor o prenosu prava na žigu, kao i kada su u pitanju dokazi o postojanju prava prioriteta prilikom podnošenje prijave žiga.

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. Poslednje izmene iz 2021. godine dodatno regulišu oblast sertifikata o dodatnoj zaštiti i malih patenata, odnose se na farmaceutsku industriju i uvedene su kako bi se povećala konkurentnost domaćih proizvođača lekova u odnosu na one iz Evropske unije.

Zakon o autorskom i srodnim pravima - Formirana je radna grupa za pripremu nacrta izmena i dopuna ovog zakona.

Akcenat je stavljen na povećanje transparentnosti rada organizacija za kolektivno ostvarivanje autorskog i srodnih prava. U okviru aktivnosti koje se odnose na pristupanje Republike Srbije Evropskoj uniji, Zavod je rukovodio aktivnostima koje se odnose na pregovaračko poglavlje br. 7 – Pravo intelektualne svojine. Ovog puta posebna radna grupa za pripremu teksta Nacrta zakona o autorskom i srodnim pravima je radila na procesu usklađivanja sa Direktivom 2012/28/EU Evropskog parlamenta i Direktivom 2014/26/EU o organizacijama za kolektivno ostvarivanje autorskog i srodnih prava i multi-teritorijalnom licenciranju prava na muzičkim delima za onlajn upotrebu na unutrašnjem tržištu.

Međutim, ova radna grupa se bavi usklađivanjem ove oblasti sa EU direktivama koje su donete do 2019. godine. Sledi da će ostati neusklađena pitanja poput digitalne nastave i rudarenja podataka (eng. data mining), što će Srbiju učiniti manje konkurentnom u odnosu na države Evropske unije. Zakon je još uvek u postupku donošenja.

Zakon o žigovima uveo je sistem prigovora tokom postupka ispitivanja žiga. Ovo je delimično usporilo postupak registracije. Međutim, Zavod i dalje ispituje i apsolutne i relativne razloge za odbijanje. Još jedna promena je uvođenje principa međunarodnog iscrpljenja prava. Ovo onemogućava sprečavanje paralelnog uvoza putem žigova. Treba napomenuti da je uvođenje ovog principa Srbiju udaljilo od standarda EU. EU je usvojila regionalni princip iscrpljenja, što znači da prepoznaje spoljne granice svog tržišta kao relevantne. Stoga će ovaj deo zakona morati da se promeni još jednom pre nego što Srbija uđe u EU.

Zavod je u 2022. godini imao aktivnu ulogu u sprovođenju prava intelektualne svojine. Nakon što je u 2021. godini, u saradnji sa Danskim zavodom za patente i žigove, nastala kompjuterska platforma za razmenu informacija čiji je cilj da olakša saradnju državnih organa, pre svega, carine i tržišne inspekcije, u njihovoj zajedničkoj borbi protiv piraterije i krivotvorenja[1] Zavod je nastavio sa saradnjom na nivou EU. Tokom 2022. godine, Zavod je u saradnji sa Evropskim zavodom za intelektualnu svojinu (EUIPO) preveo i u svoju Metodologiju postupanja u postupcima za priznanje žiga uključio principe zajedničke prakse pod nazivom CP4 – Obim zaštite crno belih znakova kao i principe CP9 pod nazivom Distinktivnost trodimenzionalnih žigova (žig koji je sačinjen iz oblika) koji sadrže verbalne i/ili figurativne elemente kada oblik sam po sebi nije dovoljno distinktivan. Na ovaj način je nastavljena uspešna saradnja sa EUIPO-om u pogledu implementacije principa zajedničke prakse EU u oblasti žigova.

Tokom 2022. godine, GOS - organizacija za kolektivno ostvarivanje imovinskih prava interpretatora u oblasti dramskih, dramsko-muzičkih, kinematografskih i televizijskih dela je postala operativna.

U proteklom periodu došlo je do nezanemarljivog povećanja broja organizacija za kolektivno ostvarivanje autorskog i srodnih prava i usvajanja novih tarifa (tarifa naknada AA tek treba da bude utvrđena), što je dovelo povećanja administrativnog i finansijskog opterećenja za korisnike predmeta zaštite. Takvi trendovi dodatno ukazuju na značaj obezbeđivanja odgovarajućeg stepena transparentnosti osnivanja kolektivnih organizacija i usvajanja njihovih tarifa, kao potrebu za efikasnom, kontinuiranom i transparentnom kontrolom rada kolektivnih organizacija.

U cilju širenja svesti o značaju intelektualne svojine, тokom 2023. godine Zavodu za intelektualnu svojinu podneta je ukupno 4461 nacionalna prijava (↑5.6%) u vezi sa zaštitom prava intelektualne svojine. Od tog broja 3957 prijava (↑4.7%) je podneto za priznanje prava industrijske svojine, i 504 prijave (↑13%) za deponovanje autorskih dela i predmeta srodnih prava. Rast u oblasti broja deponovanih autorskih dela je posledica poreskih olakšica koje su bazirane na licenciranju autorskih dela.

Izvršeno je 442 inspekcijska nadzora. Privremeno je oduzeto 24 gr. zlata, 36 i alkoholnog pića i 8.877 komada razne robe za koju se osnovano sumnja da povređuje pravo intelektualne svojine (struktura krivotvorene robe: tekstilni proizvodi, sportska oprema, odeća, obuća i dr, galanterija torbe, tašne). Usvojeno je 29 opštih zahteva.[2]

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, efikas-

1 Godišnji izveštaj Zavoda za 2021. godinu

2 Informator o radu Ministarstva unutrašnjih poslova za 2024. godinu

nost u njihovom sprovođenju 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 online. Ministarstvo trgovine ima vodeću ulogu i koordinira sva relevantna tela, poput jedinica za visokotehnološki kriminal i pružalaca poštanskih usluga. Međutim, tužiocima i policijskim jedinicama, koje se bave visokotehnološkim kriminalom, potrebno je više ljudskih i tehničkih resursa da bi bili produktivni u dovoljnoj meri. U tom smeru, trenutno se skupljaju predlozi za izradu promena Zakona o posebnim ovlašćenjima radi efikasne zaštite prava intelektualne svojine koji bi mogli da otklone ili ublaže neki od ovih problema.

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.
- Izmeniti Zakon o autorskom i srodnim pravima kako bi se obezbedili mehanizmi za transparentnije i efikasnije sprovođenje postupka osnivanja kolektivnih organizacija, donošenja njihovih tarifa i mehanizmi efikasne i kontinuirane kontrole rada takvih organizacija. Izmeniti Zakon o autorskom i srodnim pravima kako bi se obezbedili mehanizmi za transparentnije i efikasnije sprovođenje postupka osnivanja kolektivnih organizacija, donošenja njihovih tarifa i mehanizmi efikasne i kontinuirane kontrole rada takvih organizacija.
- Po uzoru na EUIPO-v portal, omogućiti veću transparentnost u online registru žigova, tako što će trećim licima biti vidljivo da li su u nekom predmetu podneti prigovori ili zahtevi za prestankom važenja određenog žiga.
- 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

1,70

PREGLED REALIZACIJE PREPORUKA BK

Preporuke:	Prvobitno date u BK:	Značajan napredak	Određeni napredak	Bez napretka
Usvajanje novog Zakona o zaštiti konkurencije i relevantnih podzakonskih akata što pre.	2020		√	
Kako 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 komentarisanje predloženih dokumenata.	2010		√	
Komisija mora da odlučuje u svim predmetima konkurencije efikasno i blagovremeno. Nedostatak jasnog zakonskog roka u određenim slučajevima ne sme biti izgovor za neefikasno postupanje, npr. kod odobrenja koncentracija i u slučajevima pojedinačnih izuzeća.	2023		√	
Iznose taksi iz Tarifnika treba sniziti na razumnu sumu, posebno u oblasti kontrole koncentracija.	2009			√
Komisija bi trebalo da javno objavljuje izdate odluke o pojedinačnim izuzećima u najkraćem mogućem roku od njihovog donošenja, odnosno da sveukupno unapredi transparentnost i predvidivost odlučivanja.	2018		√	
Komisija bi trebalo da objavljuje definicije relevantnih tržišta proizvoda grupisanih po industrijama na svakih šest meseci, s ciljem usklađivanja prakse.	2018			√
Komisija bi trebalo da poveća aktivnosti na promociji leniency programa.	2024			√
Sektorske analize bi trebalo da sadrže konkretnije nalaze u pogledu mogućih povreda konkurencije i zabrinutosti Komisije u pogledu ponašanja učesnika na tržištu, kako bi tržišni učesnici mogli da odmah usklade svoje ponašanje u skladu sa nalazima Komisije.	2021	√		
Sudije Upravnog suda trebalo bi da prođu napredni trening iz oblasti prava konkurencije i ekonomije. Sve presude Upravnog suda i Vrhovnog kasacionog suda trebalo bi da budu javno dostupne i detaljno obrazložene u pogledu materijalnih pitanja odluka Komisije.	2010			√
Praksa Komisije bi trebalo da bude ujednačena prema svim učesnicima na tržištu uz detaljno obrazloženje u vezi sa odstupanjima od prethodne prakse i prakse EU. U postupcima kontrole koncentracija, zahtevi za dodatne informacije moraju u vezi sa ocenom koncentracije, imajući u vidu široka diskreciona ovlašćenja Komisije. Imajući u vidu kazneno-pravnu prirodu odluka u oblasti zaštite konkurencije i značajna ovlašćenja Komisije, predvidljivost, kao i doslednost i pravna sigurnost, su od presudnog značaja za sve učesnike na tržištu	2021		√	

STANJE

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

Tokom 2024. godine nije ostvaren napredak u pogledu usvajanja novog Zakona, ali je nastavljen rad na izradi novih podzakonskih akata. Nakon sprovedenih javnih konsultacija, Komisija je u januaru 2025. godine uputila Vladi Republike Srbije na usvajanje četiri predloga uredbi koje se odnose na izuzeće određenih kategorija sporazuma od zabrane restriktivnih sporazuma, i to:

- Predlog uredbe o kategorijama vertikalnih sporazuma izuzetih od zabrane restriktivnih sporazuma;
- Predlog uredbe o kategorijama vertikalnih sporazuma u sektoru motornih vozila izuzetih od zabrane restriktivnih sporazuma;
- Predlog uredbe o kategorijama sporazuma o transferu tehnologije izuzetih od zabrane restriktivnih sporazuma;
- Predlog uredbe o kategorijama sporazuma u sektoru železničkog i drumskog saobraćaja izuzetih od zabrane restriktivnih sporazuma.

Savet stranih investitora veoma pozdravlja pomake u procesu izrade predloga navedenih uredbi. Na ovu potrebu Savet ukazuje već godinama kroz preporuke u Beloj knjizi, imajući u vidu da je važeći Zakon usvojen 2009. godine, dok su prateći podzakonski akti usvojeni 2010. godine, te su u velikoj meri zastareli i ne odražavaju savremene tržišne okolnosti i ne prate zakonodavstvo i praksu država članica Evropske unije.

Međutim, Savet stranih investitora izražava zabrinutost zbog činjenice da, iako su predlozi pomenutih uredbi pripremljeni tokom 2024. godine, a Vladi dostavljeni početkom 2025. godine, do dana objavljivanja ove Bele knjige nijedna od tih uredbi nije usvojena. Savet stranih investitora izražava nadu da će četiri predložene uredbe biti uskoro usvojene.

Na osnovu podataka iz godišnjeg izveštaja o radu, Komisiji je tokom 2024. godine podneto ukupno 227 prijava koncentracije, od čega je 205 prijava koncentracija podneto u skraćenom obliku (odnosno oko 90% od ukupnog broja prijava koncentracija). U toku iste godine, Komisija je nastavila jedan postupak po službenoj dužnosti, koji je prethodno pokrenut po prijavi koncentracije, kao i dva postupka zbog sprovođenja koncentracije bez prethodnog odobrenja Komisije.

Tokom 2024. godine, Komisija je u značajnoj meri smanjila praksu objavljivanja odluka u postupcima ispitivanja koncentracija. Na svojoj internet stranici objavila je svega pet rešenja donetih u skraćenim postupcima, kao i jedno rešenje kojim je uslovno odobrena koncentracija u postupku koji je nastavljen po službenoj dužnosti, a koji se odnosio na spajanje dva najveća proizvođača kafe u Srbiji.

Izostanak objavljivanja odluka Komisije doveo je do značajnog nedostatka transparentnosti, te posledično do urušavanja pravne predvidivosti i sigurnosti. Neobjavljivanje odluka Komisije stvara neizvesnost u pogledu primene pravila o zaštiti konkurencije, što za posledicu ima povećane troškove usklađivanja poslovanja i veće pravne rizike.

Takođe, tokom 2024. godine, Komisija je pokrenula četiri nova postupka – tri zbog sumnje na zaključenje restriktivnih sporazuma i jedan zbog moguće zloupotrebe dominantnog položaja.

Istrage u vezi sa restriktivnim sporazumima obuhvataju navodno nameštanje ponuda, dogovaranje cena između više maloprodajnih lanaca, kao i moguću koordinaciju ili zajedničko delovanje učesnika na tržištu s ciljem ograničavanja konkurencije. Postupak zbog sumnje na zloupotrebu dominantnog položaja odnosi se na navodno nametanje nepravičnih uslova poslovanja i ograničavanje pristupa tržištu.

Komisija je nastavila aktivno da otkriva i preduzima zakonska ovlašćenja u vezi sa koncentracijama koje su sprovedene bez prethodnog pribavljanja njenog obaveznog odobrenja. U tom kontekstu, pokrenuta su dva nova postupka u oblasti ispitivanja koncentracija po službenoj dužnosti, zbog osnovane sumnje da su koncentracije sprovedene bez prethodno podnete prijave koncentracije i pribavljenog odobrenja Komisije, iako su bili ispunjeni zakonski pragovi za obavezno podnošenje prijave koncentracije. Oba postupka odnose se na sticanje ciljnih društava van teritorije Srbije od strane jednog domaćeg privrednog društva. Dodatno, Komisija je okončala jedan postupak ispitivanja koncentracije iz 2023. godine, utvrdivši da je koncentracija, u vidu promene kontrole nad jednim hotelom, sprovedena bez prethodnog odobrenja, te je sticaocu kontrole izrečena mera zaštite konkurencije u iznosu od oko 25.000 evra.

U vezi sa kontrolom koncentracija, naknade Komisije za kontrolu koncentracija ostale su nepromenjene i još uvek su veoma visoke.

Tokom 2024. godine, Komisija je utvrdila da je osam društava, koja posluju na tržištu nabavke birotehničke opreme, tonera i potrošnog materijala, kao nabavke usluga servisiranja biotehničke opreme, koordinisalo svoje aktivnosti, delilo tržište i razmenjivalo poverljive podatke čime su zaključile restriktivni sporazum. Komisija je u okviru ovog postupka sankcionisala sedam društava, dok je jedna društvo oslobođeno plaćanja novčane kazne zahvaljujući učešću u leniency programu, jer je prvo prijavilo zabranjeno udruživanje i dostavilo relevantne dokaze Komisiji. Ukupan iznos izrečenih novčanih kazni premašuje 60 miliona dinara, pri čemu su pojedinačne sankcije iznosile od nekoliko stotina hiljada do gotovo 28 miliona dinara.

POBOLJŠANJA

Trend pokretanja sve većeg broja postupaka je nastavljen, kao i trend izrade sektorskih analiza i analiza uslova konkurencije na relevantnim tržištima.

U 2024. godini završena je sektorska analiza stanja i uslova konkurencije na tržištu peleta za period od 2020. do 2022. godine, koja je objavljena na internet stranici Komisije. Takođe, tokom 2024. godine, Komisija je sprovodila više sektorskih analiza, i to:

- sektorsku analizu stanja i uslova konkurencije na tržištu lekova u humanoj medicini, za period od 2020. do 2022. godine;
- sektorsku analizu stanja konkurencije na tržištima određenih prehrambenih proizvoda, za period od 2018. do 2022. godine;
- sektorsku analizu stanja i uslova konkurencije na tržištu pružanja privatnih zdravstvenih usluga, za period od 2019. do 2023. godine objavljenu na internet stranici Komisije u martu 2025. godine;
- sektorsku analizu stanja konkurencije na tržištu proizvodnje i distribucije flaširane vode, za period od 2019. do 2023. godine.

Kroz nalaze sektorskih ispitivanja/analiza, Komisija može da pruži jasne i praktične smernice učesnicima na tržištu, pomažući im na taj način da razumeju pravila o zaštiti konkurencije, potencijalne probleme i oblasti koje zahtevaju poboljšanje. Ove smernice promovišu usklađenost sa propisima i smanjuju rizik od ponašanja koje bi predstavljalo kršenje pravila o zaštiti konkurencije. Stoga je potreba za jasnim i praktičnim smernicama veoma izražena. Komisija, međutim, ponekad ne iznosi jasne zaključke o mogućim kršenjima Zakona i ne identifikuje potencijalne probleme, što sprečava učesnike na tržištu da deluju proaktivno i usklade svoje ponašanje sa Zakonom.

Što se tiče događaja koji su se odvijali tokom 2024. godine i aktivnosti u oblasti međunarodne saradnje, može se istaći da je Komisija učestvovala na jubilarnoj konferenciji Regionalnog centra za konkurenciju (RCC) u Budimpešti. Takođe, Komisija je učestvovala na Godišnjoj konferenciji Međunarodne mreže za konkurenciju (ICN), koje je organizovalo brazilsko telo za zaštitu konkurencije U 2025. godini, u okviru projekta "Podrška EU unutrašnjem tržištu Srbije", Komisija je potpisala ugovor o donaciji forenzičkog softvera sa Međunarodnom i iberoameričkom fondacijom za upravu i javne politike, čime je unapredila svoje tehničke kapacitete za sprovođenje istraga u uslovima savremenog poslovanja. Pored toga, Smernice Komisije za izradu programa usklađenosti poslovanja, sa pratećim modelom i listama za kontrolu usklađenosti su u okviru Antitrust Writing Awards osvojile nagradu glasova publike u delu najboljih „Soft Law“ materijala tela za zaštitu konkurencije i istraživanja u Evropi.

PREOSTALI PROBLEMI

Nedostatak transparentnosti u radu Komisije

Nedostatak transparentnosti u radu Komisije je značajan problem. Transparentnost je ključna za obezbeđivanje odgovornosti, promovisanje fer konkurencije, kao i za izgradnju poverenja među zainteresovanim stranama, uključujući poslovnu zajednicu i javnost. Kada se odluke ne objavljuju blagovremeno i sveobuhvatno, onemogućava se zainteresovanim stranama da saznaju ishode postupaka, razumeju obrazloženje odluka i procene njihove implikacije.

Od suštinskog je značaja da sve odluke Komisije budu blagovremeno objavljene na internet stranici Komisije, kako bi se obezbedila transparentnost, omogućilo pravovremeno informisanje stručne i opšte javnosti, i očuvala pravna sigurnost. Izostanak objavljivanja odluka, kao i značajna kašnjenja u njihovom objavljivanju, izazivaju zabrinutost u pogledu institucionalne odgovornosti i dosledne primene Zakona.

Iako bi Komisija trebalo redovno da objavljuje svoje odluke, primetno je da to ne čini dosledno. Odluke iz pojedinih oblasti (npr. kontrola koncentracija) se gotovo uopšte ne objavljuju, dok se iz drugih oblasti (npr. pojedinačna izuzeća) objavljuju selektivno i sa značajnim zakašnjenjem. Takva praksa ne doprinosi transparentnosti niti pravnoj sigurnosti.

Ovaj problem bio je prisutan i prethodnih godina, ali je tokom 2024. godine dodatno produbljen, budući da je do dana objavljivanja Bele knjige na internet stranici Komisije objavljeno samo pet odluka u predmetima ispitivanja koncentracija, što predstavlja do sada najmanji broj u poređenju sa prethodnim godinama. Posebno zabrinjava činjenica da je Komisija, u nastavku trenda iz 2023. godine, objavila samo jednu odluku u postupcima pojedinačnog izuzeća restriktivnih sporazuma od zabrane donetu tokom 2024. godine.

Takođe, Komisija ne objavljuje javno podatke o podnetim inicijativama za ispitivanje povreda konkurencije, čak ni nakon donošenja odluka po tim inicijativama. Dodatno zabrinjava činjenica da Komisija često ne obaveštava podnosioca inicijative o ishodu u propisanom roku od 15 dana od dana podnošenja incijative. U pojedinim slučajevima, obaveštenja Komisije po podnetim inicijativama nikada nije dostavljen podnosiocima inicijativa.

Odluke nadležnih sudova donete u postupku kontrole zakonitosti i pravilnosti odluka Komisije uopšte nisu dostupne javnosti, s obzirom da se ne objavljuju na internet stranici Komisije. Dodatan nedostatak predstavlja i to što postojeća baza odluka Komisije ne omogućava napredniju pretragu prema detaljnijim kriterijumima, što otežava pristup relevantnoj praksi.

Poštovanje rokova i efikasnost rada Komisije

Efikasan i blagovremen proces donošenja odluka od strane Komisije je od najvećeg značaja za poslovnu zajednicu. Kašnjenja u donošenju odluka u postupcima ispitivanja koncentracija i povrede konkurencije mogu imati dalekosežne posledice po učesnike i na ukupnu dinamiku tržišta. Učesnicima nije dozvoljeno da nastave sa svojim transakcijama ili poslovnim aktivnostima dok ne prime odluku Komisije zbog „obaveze mirovanja" (standstill obaveza), pa svako kašnjenje u donošenju odluka odlaže redovno poslovanje i posledično može prouzrokovati značajnu štetu učesnicima.

Iako Zakon možda ne predviđa uvek precizne rokove, i dalje je važno da Komisija postupke sprovedi efikasno i efektivno. Nepostojanje konkretnih rokova ne bi trebalo da se koristi kao izgovor za nepotrebna kašnjenja ili neefikasnost u donošenju odluka. To je posebno važno u skraćenim postupcima ispitivanja koncentracija, odnosno u slučajevima kada koncentracije ne dovode do bilo kakve zabrinutosti u pogledu konkurencije i u postupcima pojedinačnih izuzeća koji su bez uticaja na konkurenciju na tržištu Srbije.

Takođe, primetno je da Komisija primenjuje složeniju metodologiju u analizi pojedinačnih izuzeća restriktivnih sporazuma. Neophodno je da kompleksna analiza u postupcima pojedinačnih izuzeća ne utiče negativno na efikasnost procesa odlučivanja Komisije, u smislu izbegavanja bilo kakvog neopravdanog odlaganja. U praksi, period razmatranja zahteva za pojedinačno izuzeće se često produžava preko roka od 60 dana kako je predviđeno Zakonom. Ovo stvara praktične probleme poslovnoj zajednici kada je u pitanju sprovođenje sporazuma i poslovnih politika koje zahtevaju prethodno odobrenje Komisije. Ekonomska realnost zahteva brzu akciju svih učesnika, uključujući i Komisiju. Pored toga, očigledniji je prilično restriktivan i formalistički pristup Komisije, kao i odstupanja od uporedne prakse EU u tumačenju pojedinih procesnopravnih instituta, što je posebno relevantno u postupcima pojedinačnih izuzeća. Neophodno je, u kontekstu priprema za novi Zakon, ispitati prihvatljivost koncepta pojedinačnog izuzeća, koji je Evropska unija ukinula pre skoro dvadeset godina. U verziji nacrta zakona iz 2019. godine uveden je pravni institut samoprocenjivanja, pri čemu je zadržan i sistem pojedinačnih izuzeća, što je bio predlog Saveta stranih investitora.

Zaštita procesnih prava

Postupci pred Komisijom još uvek ne garantuju u dovoljnoj meri ostvarivanje svih procesnih prava učesnika, uključujući pravo na uvid u spise predmeta, kao i jasnu regulativu u pogledu ovlašćenja Komisije za postupanje prema privilegovanoj komunikaciji. U pojedinim predmetima ispitivanja koncentracija, Komisija je u preterano koristila svoje ovlašćenje da zahteva dodatne informacije, uključujući često i podatke koji nisu relevantni za ocenu koncentracije, što je dovelo do nepotrebnih odlaganja u donošenju odluka. Ukoliko Komisija koristi svoja široka diskreciona ovlašćenja prilikom izdavanja naloga za dopunu prijave koncentracije, trebalo bi da jasno obrazloži cilj, svrhu i relevantnost traženih informacija u kontekstu konkretne analize.

Prilikom sprovođenja nenajavljenog uviđaja, Komisija raspolaže izuzetno širokim procesnim ovlašćenjima, posebno u pogledu obima i načina obrade podataka koje preuzima. U pojedinim slučajevima, Komisija je kopirala celokupan sadržaj elektronske pošte rukovodilaca i zaposlenih koje je smatrala ključnim za predmet postupka, a zatim je u svojim prostorijama, bez prisustva punomoćnika stranke, vršila pretragu snimljenog materijala po ključnim rečima izdvajajući materijal koji će biti uvršten u spise predmeta. Ovakav pristup značajno odstupa od standarda koji primenjuje Evropska komisija.

Dodatno, Komisija je u praksi odbacivala prigovore stranaka na ovakav način obrade podataka, uz obrazloženje da strankama dostavlja forenzičku kopiju zaplenjenog materijala, kao i obaveštenje o tome koji dokumenti su uvršteni u spise predmeta, uz mogućnost da zatraže izdvajanje dokumenata koji predstavljaju privilegovanu komunikaciju ili nisu relevantni za predmet postupka. Ovakav pristup nije u skladu sa načelom transparentnosti i dovodi u pitanje pravo stranke na "odbranu".

Nedostatak efektivne sudske kontrole zakonitosti i pravilnosti odluka Komisije

Primetno je da sudije Upravnog suda i dalje ne poseduju sveobuhvatna znanja iz oblasti prava konkurencije i ekonomije koja su potrebna radi pravilnog tumačenja argumenata stranaka u postupku i odluka Komisije, te izrade pravilnih sudskih odluka. Odlukama Upravnog suda često nedostaje detaljno obrazloženje i razmatranje merituma predmeta, jer se njihov sadržaj najčešće svodi na ponavljanje nalaza Komisije i razmatranje osnovnih procesnih pitanja, bez dublje analize argumenata stranaka u postupku.

Ovakav nedostatak predstavlja ozbiljan problem, jer onemogućava efikasnu razmenu pravnih argumenata, sveobuhvatnu i adekvatnu kontrolu zakonitosti odluka Komisije, kao i razvoj i usklađivanje sudske prakse sa standardima Evropske unije (što je uslov iz Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju), a takođe i ugrožava dalji postupak po vanrednim pravnim lekovima. Detaljno obrazloženje odluka Komisije i Upravnog suda, sa posebnim obrazloženjem prihvatanja ili odbijanja argumenata i dokaza koje iznesu stranke u postupku, od velikog je značaja za uspostavljanje pravosudnog nadzora nad radom Komisije. U suprotnom, postoji rizik da Komisija, usled izostanka efikasne kontrole, eventualno zloupotrebi svoja ovlašćenja i položaj samostalnog i nezavisnog organa.

Obračun kazni

Način određivanja kazni karakteriše nedoslednost i nepredvidivost u primeni Zakona. Na primer, značajan deo postojećih smernica nije u skladu sa Zakonom, nejasna je metodologija za određivanje koeficijenata za pojedine faktore u odmeravanju kazne, odluke Komisije često ne sadrže pregled utvrđenih koeficijenata za pojedine faktore, niti pravilno obrazloženje, a kao osnov za obračun kazne uzimaju se ukupni prihodi stranke u postupku, umesto da se novčana kazna obračunava na osnovu prihoda ostvarenih samo na relevantnom tržištu na kome je došlo do povrede konkurencije. U poslednjoj verziji Nacrta Zakona o zaštiti konkurencije predviđeno je da se kazne obračunavaju na osnovu relevantnog prihoda, odnosno prihoda ostvarenog na relevantnom tržištu na kojem je došlo do povrede konkurencije, što je značajan napredak u odnosu na prethodnu situaciju i što je takođe u skladu sa pravilima EU.

Jasna i konzistentna metodologija za obračun novčanih kazni je od suštinskog značaja za obezbeđivanje pravičnosti, transparentnosti i efikasne primene Zakona, posebno imajući u vidu da novčane kazne po Zakonu mogu biti značajne. Neusaglašene smernice, nejasno određivanje koeficijenata, nedostatak obrazloženja i korišćenje ukupnih prihoda umesto prihoda na relevantnom tržištu, sve to može dovesti do pravne nesigurnosti i narušiti kredibilitet istražnog procesa.

Unapređenje ekonomske analize

Iako je Komisija uložila ozbiljne napore da unapredi kvalitet ekonomskih analiza, neophodno je dosledno primenjivati ekonomske analize u svim postupcima pred Komisijom, uzimajući u obzir specifičnosti svakog konkretnog predmeta, a potreban je dalji rad na unapređenju kvaliteta obrazloženja odluka Komisije. U prethodnom periodu bilo je evidentno da je Komisija u pojedinim predmetima donosila kontradiktorne odluke u odnosu na svoju prethodnu praksu, bez odgovarajućeg obrazloženja za takvo odstupanje.

Nedostatak jasnoće u primeni pravila iz oblasti kontrole koncentracija

Određenu pravnu nesigurnost izaziva i nedostatak jasnoće u primeni pravila kontrole koncentracija na transakcije koje podrazumevaju sticanje kontrole nad delovima društava, kao i sticanje kontrole na kratkoročnoj osnovi. Ovi problemi se često javljaju u tumačenju pojma „samostalna poslovna

celina", najčešće vezano za sticanje kontrole nad nepokretnostima, pri čemu su poslovnoj zajednici potrebne jasne i blagovremene smernice Komisije u pogledu buduće prakse, koje još uvek ne postoje, odnosno nisu objavljene.

Leniency program nedovoljno korišćen u praksi

Kada je reč o pokajničkom programu (engl. leniency) Komisija je objavila da je odluka u postupku zbog nameštanja ponuda iz decembra 2023. godine prva ikada delimično odobrena prijava pokajanja u Srbiji. Takođe, postupak koji je okončan 2024. godine (pomenut iznad), u vezi sa restriktivnim sporazumom na tržištu nabavke birotehničke opreme, tonera i potrošnog materijala, kao i usluga servisiranja te opreme, pokrenut je upravo na osnovu leniency prijave jednog od učesnika.

Leniency program je važno sredstvo u primeni propisa iz oblasti zaštite konkurencije, osmišljeno da podstakne kompanije da istupe i prijave svoju umešanost u anti-konkurentske aktivnosti u zamenu za smanjene kazne ili imunitet. Njegova uspešna primena može dovesti do otkrivanja i odvraćanja od kartela i drugih ponašanja koja predstavljaju kršenje propisa o zaštiti konkurencije, dok se istovremeno gradi poverenje između poslovne zajednice i Komisije. Ipak, u praksi je vidljivo da Komisija retko reaguje efikasno na podnete leniency prijave, što umanjuje atraktivnost i efikasnost ovog instrumenta i obeshrabruje kompanije da se oslone na njega.

Dalja digitalizacija

Potreba za daljom digitalizacijom procesa i rada Komisije postala je evidentna tokom pandemije COVID-19 i ostaje aktuelno pitanje. Komisija bi trebalo da primeni više resursa za digitalizaciju koja bi im olakšala i pojednostavila rad u datoj situaciji (npr. održavanje sednica Saveta elektronskim putem, održavanje sastanaka sa strankama elektronskim putem čak i kada je moguće lično se sastati itd.).

Novi Zakon o zaštiti konkurencije i relevantna podzakonska pravila

Konačno, čini se da je rad na pripremi novog Zakona o zaštiti konkurencije stao od 2019. godine. Savet stranih investitora je bio aktivan član Radne grupe za pripremu novog Zakona o zaštiti konkurencije i smatra da treba nastaviti čitav proces pripreme i donošenja novog Zakona, jer nacrt novog Zakona o zaštiti konkurencije predviđa različite pravne institute koji već postoje u okviru pravnih tekovina EU i koji bi mogli biti od koristi u cilju jačanja pravne sigurnosti u srpskom zakonodavnom okviru koji se tiče prava zaštite konkurencije, kao što je tzv. negativno odobrenje Komisije, obračun kazni na osnovu prihoda na relevantnom tržištu itd.

Takođe, jedan broj podzakonskih akata (npr. o vertikalnim i horizontalnim sporazumima) su veoma zastareli i potrebno ih je izmeniti kako bi odražavali ekonomsku realnost i razvijenu praksu kako na lokalnom, tako i na nivou EU. Kako je navedeno, Komisija je tokom 2024. godine razmatrala četiri nova podzakonska akta i uputila ih Vladi Republike Srbije na usvajanje. Usvajanje ovih propisa bilo bi važan korak ka usklađivanju sa razvojem prava konkurencije u EU i stvaranju predvidivijeg regulatornog okvira za učesnike na tržištu.

PREPORUKE SAVETA

- Usvajanje novog Zakona o zaštiti konkurencije i relevantnih podzakonskih akata što pre (naročito u vezi sa predlozima uredbi koji su već mesecima u postupku usvajanja).
- Kako 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 komentarisanje predloženih dokumenata. Komisija mora da odlučuje u svim predmetima efikasno i blagovremeno. Nedostatak jasnog zakonskog roka u određenim slučajevima ne sme biti izgovor za neefikasno postupanje, npr. kod odobrenja koncentracija i u slučajevima pojedinačnih izuzeća.
- Iznose taksi iz Tarifnika treba sniziti na razumnu sumu, posebno u oblasti kontrole koncentracija.

- Komisija bi trebalo da javno objavljuje izdate odluke o pojedinačnim izuzećima u najkraćem mogućem roku od njihovog donošenja, odnosno da sveukupno unapredi transparentnost i predvidivost odlučivanja.
- Komisija bi trebalo da objavljuje definicije relevantnih tržišta proizvoda grupisanih po industrijama na svakih šest meseci, s ciljem usklađivanja prakse.
- Komisija bi trebalo da poveća aktivnosti na promociji leniency programa i efikasnije reaguje po podnošenju leniency prijave.
- Sektorske analize bi trebalo da sadrže konkretnije nalaze u pogledu mogućih povreda konkurencije i zabrinutosti Komisije u pogledu ponašanja učesnika na tržištu, kako bi tržišni učesnici mogli da odmah usklade svoje ponašanje u skladu sa nalazima Komisije.
- Sudije Upravnog suda trebalo bi da prođu napredni trening iz oblasti prava konkurencije i ekonomije. Sve presude Upravnog suda i Vrhovnog kasacionog suda trebalo bi da budu javno dostupne i detaljno obrazložene u pogledu materijalnih pitanja odluka Komisije.
- Praksa Komisije bi trebalo da bude ujednačena prema svim učesnicima na tržištu uz detaljno obrazloženje u vezi sa odstupanjima od prethodne prakse i prakse EU. U postupcima kontrole koncentracija, zahtevi za dodatne informacije moraju u vezi sa ocenom koncentracije, imajući u vidu široka diskreciona ovlašćenja Komisije. Imajući u vidu kazneno-pravnu prirodu odluka u oblasti zaštite konkurencije i značajna ovlašćenja Komisije, predvidljivost, kao i doslednost i pravna sigurnost, su od presudnog značaja za sve učesnike na tržištu
- Komisija bi trebalo da uloži dodatna sredstva u digitalizaciju procesa i rada, uključujući i unapređenje veb stranice u delu sa objavljenim odlukama (što bi omogućilo jednostavniju i brzu pretragu, prema više kriterijuma).
- Trebalo bi podzakonskim aktima jasno definisati prava stranaka tokom nenajavljenog uviđaja, posebno u odnosu na obim i način obrade podataka koje Komisija preuzima.

DRŽAVNA POMOĆ 1,33

PREGLED REALIZACIJE PREPORUKA BK

Preporuke:	Prvobitno date u BK:	Značajan napredak	Određeni napredak	Bez napretka
Transparentnost procesa - uspostavljanje registra državne pomoći i efektivan nadzor nad poštovanjem obaveze izveštavanja davalaca državne pomoći.	2021		√	
Kontinuiran i efektivan nadzor nad poštovanjem zakona – korišćenje različitih mehanizama iz zakona u cilju praćenja dodeljene državna pomoć i izricanja mere za neusklađenu pomoć.	2021			√
Osigurati usklađen pristup za određivanje prioriteta i nadzor svih investicija i zasnivanje investicionih odluka na studijama izvodljivosti, analizi troškova i koristi i procenama uticaja na životnu sredinu, te primeniti na sve projekte principe konkurencije, jednakog tretmana, nediskriminacije i transparentnosti u postupcima državne pomoći u skladu sa pravnim tekovinama EU	2024			√

STANJE

Pravni okvir kojim je regulisana dodela državne pomoći u Republici Srbiji čine Zakon o kontroli državne pomoći iz oktobra 2019. godine („**Zakon**"), čija je primena započeta 1. januara 2020. godine, kao i relevantni podzakonski akti.

Imajući u vidu da Izveštaj Komisije za kontrolu državne pomoći („**KKDP**") o dodeljenoj državnoj pomoći za 2024. godinu još uvek nije javno objavljen, osvrnućemo se na stanje i podatke iz Izveštaja o dodeljenoj državnoj pomoći iz 2023. godine.

Ukupan apsolutan iznos dodeljene državne pomoći u 2023. godini iznosio je 190.311 miliona dinara (oko 1.623 miliona evra), odnosno njeno učešće u bruto domaćem proizvodu je iznosilo 2,3%, što je manje u odnosu na prethodni period, budući da je 2022. godine udeo državne pomoći u BDP-u iznosio 2,7%, dok je u 2021. godini ovaj udeo iznosio 3,5%.

Sektoru poljoprivrede je u 2023. godini dodeljena državna pomoć u apsolutnom iznosu od 58.721 miliona dinara (oko 501 milion evra), što predstavlja povećanje od 1% u odnosu na 2022. godinu, odnosno 44% u odnosu na 2021. godinu. Državna pomoć je dodeljena sektoru industrije i usluga u 2023. godini u apsolutnom iznosu od 129.821 miliona dinara (1.107 miliona evra). U odnosu na 2022. i 2021. godinu ova kategorija državne pomoći beleži značajan rast.

POBOLJŠANJA

Prema Zakonu, KKDP funkcioniše kao samostalna i nezavisna organizacija koja je odgovorna Narodnoj skupštini, čime je u formalno-pravnom smislu obezbeđena njena nezavisnost od izvršne vlasti.

U prethodnom periodu, ostvareni su dodatni napreci u pogledu finansijske nezavisnosti KKDP, kao i u jačanju njenih kadrovskih kapaciteta.

Tokom 2024. godine, KKDP je pripremila Nacrt uredbe o pravilima i uslovima za dodelu pomoći male vrednosti (de minimis), kao i Nacrt uredbe o pravilima i uslovima za dodelu pomoći male vrednosti (de minimis) za obavljanje usluga od opšteg ekonomskog interesa. Ove uredbe je Vlada Republike Srbije usvojila početkom 2025. godine. Pored toga, Savet KKDP doneo je Pravilnik o načinu izostavljanja zaštićenih podataka u aktima KKDP. Cilj ovih nacrta uredbi i pravilnika bio je da se sadržina podzakonskih propisa uskladi sa relevantnim propisima Evropske unije. Savet stranih investitora pozdravlja ovaj napredak kao važan korak ka unapređenju pravnog okvira dodele državne pomoći.

PREOSTALI PROBLEMI

U izveštaju Evropske komisije o napretku Srbije u procesu pristupanja EU za 2024. godinu, istaknuto je da,

uprkos solidnom pravnom okviru za kontrolu državne pomoći, potrebno je dalje usklađivanje podzakonskih akata sa pravnim tekovinama EU. Pored toga, potrebno je ojačati kapacitete KKDP-a u pogledu kadrova i dodatno poboljšati sprovođenje Zakona o kontroli državne pomoći.

U 2024. godini, reforme u oblasti upravljanja su nastavile uz blago ubrzanje, posebno u energetskom sektoru i digitalizaciji javne uprave. Regulatorni i administrativni teret za poslovanje je smanjen, ali privatni sektor i dalje trpi zbog nedostatka transparentnosti i predvidljivosti u načinu usvajanja zakonodavstva koje se odnosi na poslovanje. Strukturni izazovi ostaju u oblasti državne pomoći, konkurencije i javnih nabavki. Država i dalje ima snažno prisustvo u ekonomiji, dok je privatni sektor nedovoljno razvijen i opterećen slabostima u vladavini prava, posebno u vezi sa borbom protiv korupcije i neefikasnošću sudstva. Preporuke iz prethodne godine su delimično sprovedene i ostaju delimično važeće.

Dodatno, preduslov pravne sigurnosti jeste obezbeđivanje pune transparentnosti rada KKDP. Tako, KKDP ima obavezu objavljivanja svojih odluka na internet stranici i vođenja registra dodeljene državne pomoći, uključujući i registar de minimis pomoći. Ipak, do danas još uvek nije uspostavljen i javno dostupan registar dodeljene državne pomoći, što predstavlja prepreku potpunoj transparentnosti. Sa druge strane, registar de minimis pomoći jeste dostupan javnosti, ali je njegova evidencija nepotpuna i nije uređena na način koji omogućava lako pretraživanje i preglednost.

Osnovne prepreke daljem usklađivanju domaćeg zakonodavstva sa evropskim pravnim tekovinama:

- nedostatak popisa šema državne pomoći i akcionog plana za njihovo usklađivanje, a naročito fiskalnih šema državne pomoći uspostavljenih na osnovu zakona o porezu na dobit pravnih lica,
- nepostojanje regionalnih mapa,
- nepostojanje registra dodeljenih državnih pomoći, odnosno nepotpunost i nepreglednost registra dodeljenih de minimis državnih pomoći,
- obaveze obaveštavanja i mirovanja se još uvek sistemski ne poštuju i povremeno se pruža državna pomoć privrednim subjektima, posebno stranim investitorima, bez prethodnog odobrenja KKDP-a, i
- nedostatak striktnog sprovođenja propisa u pogledu sporazuma zaključenih sa trećim zemljama.

U 2024. godini (prema podacima dostupnim na internet stranici KKDP-a), KKDP je usvojio 6 rešenja, kojima se utvrđuje postojanje i ocenjuje usklađenost državne pomoći sa pravilima za dodelu državne pomoći. Od navedenog broja, pet rešenja je doneto u postupku prethodne kontrole, a jedno rešenje u prethodnom postupku u naknadnoj kontroli, što bi moglo da ukaže na pasivan odnos KKDP-a prema proveri usklađenosti dodeljene državne pomoći. Takođe, usvojena su 3 obavezujuća mišljenja na predloge propisa. Navedena mišljenja se tiču dodele državne pomoći za usluge od opšteg ekonomskog interesa, i to za (i) naknadu dodeljenu Javnom preduzeću „Pošta Srbije“ za obavljanje univerzalne poštanske usluge, (ii) tržišne premije namenjene proizvođačima električne energije iz obnovljivih izvora, i (iii) sufinansiranje projekata u oblasti javnog informisanja. Tokom 2024. godine, KKDP je odgovorila na 14 upita koji su se odnosili na tumačenje da li pojedina davanja i pogodnosti podležu kontroli državne pomoći u skladu sa Zakonom.

Takođe, prema podacima iz Izveštaja o radu KKDP-a za 2024. godinu, u relevantnom periodu nije pokrenut nijedan sudski postupak protiv rešenja KKDP-a.

Politika državne pomoći mora biti predvidiva i konzistentna i prevashodno zasnovana na šemama davaoca, dok bi individualna pomoć trebalo da predstavlja izuzetak. Neophodno 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 regione, kao i definisanje 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 da aktivno radi na razvoju svesti svih relevantnih strana o ovim pravilima a naročito davaoca 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 podizanje svesti i kapaciteta kod davaoca državne pomoći, čime se povećava pravna sigurnost korisnika državne pomoći prilikom dodele sredstava.

PREPORUKE SAVETA

- Transparentnost procesa - uspostavljanje registra državne pomoći, te blagovremeno i potpuno vođenje evidencije u registru de minimis državne pomoći, kao i efektivan nadzor nad poštovanjem obaveze izveštavanja davalaca državne pomoći.
- Kontinuiran i efektivan nadzor nad poštovanjem zakona – korišćenje različitih mehanizama iz zakona u cilju praćenja dodeljene državna pomoć i izricanja mere za neusklađenu pomoć.
- Osigurati usklađen pristup za određivanje prioriteta i nadzor svih investicija i zasnivanje investicionih odluka na studijama izvodljivosti, analizi troškova i koristi i procenama uticaja na životnu sredinu, te primeniti na sve projekte principe konkurencije, jednakog tretmana, nediskriminacije i transparentnosti u postupcima državne pomoći u skladu sa pravnim tekovinama EU.

ZAŠTITA POTROŠAČA

1,25

PREGLED REALIZACIJE PREPORUKA BK

Preporuke:	Prvobitno date u BK:	Značajan napredak	Određeni napredak	Bez napretka
Propisivanje zakonske obaveze za tela za vansudsko rešavanja sporova da, u cilju transparentnosti, uspostave internet stranice na kojima će objavljivati periodične izveštaje.	2024			√
Zakonsko uvođenje sudskog postupka za kolektivno ostvarivanje prava potrošača, sa ovlašćenjem suda da naložiti naknadu imovinske i neimovinske štete prouzrokovanu povredom propisa o zaštiti potrošača.	2024			√
Usvajanje zakonske odredbe kojom se zabranjuje netransparentno stavljanje robe dvostrukog kvaliteta (dual quality) na tržište.	2024		√	
Usaglašavanje zakonskih odredbi sa odredbama drugih zakona kojim se reguliše pitanje prava i obaveza potrošača.	2024			√

STANJE

Ministarstvo unutrašnje i spoljne trgovine je u periodu od 4. avgusta do 3. septembra 2025. godine sprovelo Javnu raspravu o Nacrtu zakona o zaštiti potrošača. Ovim je Vlada Republike Srbije nastavila aktivnosti započete 2023. godine i usmerene na donošenje novog zakona o zaštiti potrošača, koji će zameniti Zakon iz 2021. godine. Novi Zakon će preuzeti niz odredbi iz tri direktive Evropske unije donete 2019. godine: Direktive 2019/770 o određenim aspektima ugovora o isporuci digitalnog sadržaja i digitalnih usluga; Direktive 2019/771 o određenim aspektima ugovora o kupoprodaji robe; i tzv. "Omnibus" Direktive 2019/2161 u boljem sprovođenju i modernizaciji pravila Unije o zaštiti potrošača. Nacrt Zakona ne sadrži odredbe iz Direktive 2024/2853, od 23. oktobra 2024. godine, o odgovornosti za neispravne proizvode.

Kao i Zakon iz 2021. godine, Nacrt novog zakona se u obrazloženju 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 Evropske unije.

Zakon iz 2021. godine je značajno unapredio mehanizam vansudskog rešavanja potrošačkih sporova, tako što je uveo obaveznost i regulisao postupak pred telima za vansudsko rešavanje potrošačkih sporova. Postupak pred telom može da pokrene potrošač ukoliko je prethodno izjavio reklamaciju ili prigovor trgovcu, a trgovac je obavezan da učestvuje u postupku. Kazna za trgovce koji odbiju da učestvuju u medijaciji ili ne objave obaveštenje da kupac ima pravo na vansudsko rešavanje spora je, prema Novom nacrtu zakona, povećana sa 50.000 na 200.000 dinara (što je približno 1,700 evra). Iako je i u periodu pre 2021. godine postojao ovaj način rešavanja sporova, trgovci su u praksi izbegavali da učestvuju u dogovoru, već su samo odbijali reklamacije robe i nezadovoljne kupce upućivali na sud, a potrošači su od suda često odustajali.

Zakonom iz 2021. godine 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. S tim u vezi, Ministarstvo unutrašnje i spoljne politike je 28. decembra 2023. godine doneo Pravilnik o registru potrošača koji ne žele primati povezive i/ili poruke u okviru prodaje telefonom i počev od 5. januara 2024. godine potrošačima je omogućen upis u tzv. Registar „Ne zovi“. Od uspostavljanja pune funkcionalnosti tzv. Registra „Ne zovi“ do oktobra meseca 2025. godine, u Registar „Ne zovi“ je upisano ukupno 45150 potrošača.

Zakonom iz 2021. godine su takođe unapređeni i preciznije definisani reklamacioni postupak (nakon dve godine od kupovine reklamacija se izjavljuje davaocu garancije, a utvrđena je i obaveza trgovca da reklamaciju primi čime se rešavaju dosadašnji problemi iz prakse koji su se odnosili na odbijanje prijema reklamacije od strane trgovca), obaveza sačinjavanja proračuna i specifikacije prodajne cene usluge (za vrednost veću od 5.000 dinara, što je približno 42 evra), i sadržina računa koji se izdaje za usluge od opšteg ekonom-

skog interesa. Nacrt zakona iz 2025. godine je ostavio ove odredbe neizmenjenim. Zakon iz 2021. godine je uz to precizirao da zabrana nepoštene poslovne prakse obuhvata sve faze pravnog posla, što je otvorilo prostor za sveobuhvatnije sprovođenje inspekcijskog nadzora.

Zakon iz 2021. godine je uveo mogućnost izdavanja prekršajnih naloga trgovcu. Zakon je propisao fiksnu novčanu kaznu u iznosu od 50.000 dinara za pravno lice i 30.000 dinara za preduzetnika za određene prekršaje. Prema Novom nacrtu zakona, ovi iznosi su povećani na 200.000 dinara za pravno lice (što je približno 1,700 evra) i 100.000 dinara za preduzetnika. 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).

Nacrt zakona iz 2025. godine donosi niz bitnih novina, uglavnom vezanih za isporuku digitalnih sadržaja ili digitalnih usluga, ili za pružanje tzv. onlajn tržišta. Sama definicija „robe" je sada izmenjena, tako što obuhvata i telesnu stvar koja ima ugrađen digitalni sadržaj ili digitalnu uslugu, ili je povezana sa njima tako da roba bez tog digitalnog sadržaja ili te digitalne usluge ne bi mogla da funkcioniše. Novi zakon će detaljno regulisati subjektivne i objektivne zahteve koji moraju biti ispunjeni da bi se roba smatrala saobraznom ugovoru. Subjektivni zahtevi su ispunjeni kada je roba saobrazna onome što su trgovac i potrošač ugovorili, a objektivni kada je roba pogodna za svrhe za koje bi se uobičajeno koristila roba iste vrste. Ostale važne novine iz Nacrta zakona prikazana su u drugom delu ovog teksta, u odeljcima „Poboljšanja" i „Preostali problemi".

POBOLJŠANJA

Među poboljšanjima u sadržini i primeni propisa u oblasti zaštite potrošača mogu se razlikovati poboljšanja usled zakonskih izmena usvojenih 2021. godine i poboljšanja sadržana u Nacrtu novog zakona.

Čini se da je zakonsko unapređenje mehanizma vansudskog rešavanja spora, iz 2021. godine, podstaklo potrošače da, češće nego u prethodnom periodu, pokušaju da ostvare svoja prava. Prema informacijama Ministarstva unutrašnje i spoljne trgovine, tokom 2025. godine zaključno sa septembrom, potrošači su podneli 2 568 predloga za vođenje postupka pred telima za vansudsko rešavanje sporova, dok je u 2024. godini podneto 4 094 predloga. Broj posrednika upisanih na Listu tela za vansudsko rešavanje potrošačkih sporova, pri Ministarstvu unutrašnje i spoljne trgovine, povećao se od 2021. godine do oktobra 2025. godine sa 25 na 72.

Jedna od bitnih novina iz Zakona iz 2021. godine jeste uvođenje registra „Ne zovi", kao baze podataka potrošača koji su se izjasnili da ne žele da putem telefona u promotivne svrhe primaju pozive ili poruke u okviru promocije ili prodaje određene robe ili usluge. Registar „Ne zovi" je počeo sa radom 5. januara 2024. godine. Provera brojeva telefona upisanih u Registar omogućena je na internet stranici Regulatornog tela za elektronske komunikacije i poštanske usluge (RATEL). Potrošač koji ne želi da bude pozivan od strane trgovaca, odnosno agencija koje rade promociju ili istraživanje, može se obratiti svom operatoru elektronskih komunikacija sa kojim ima zaključen ugovor i od njega tražiti da se nađe u Registru. Obaveza trgovaca, odnosno promotera, je da pre pozivanja potrošača u Registru proveri da li se određeni telefonski broj nalazi na spisku telefona koje ne treba zvati. Dodatno, potrošačima je omogućeno da upis u Registar „Ne zovi" obavljaju i elektronskim putem, korišćenjem elektronskih rešenja koja su obezbedili operatori elektronskih komunikacionih usluga, čime je postupak upisa u Registar „Ne zovi" značajno olakšan.

Primetno je i 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.

Poboljšanja nakon usvajanja Zakona 2021. godine su takođe vidljiva na nivou jedinica lokalne samouprave i nadležnih državnih institucija (uključujući primarno ministarstva, inspekcije i sudove), gde su organizovani različiti vidovi edukacija na temu zaštite potrošača, kao što su treninzi za zaposlene, konferencije i okrugli stolovi, a sve sa ciljem podizanja nivoa njihove stručnosti i sprovođenja EU standarda, kao i na aktivnostima Vlade na unapređenju okvira za razvoj elektronske trgovine.

Nacrt zakona unosi niz izmena koje osnažuju položaj potrošača i zaštitu njihovih prava. Nacrt uvodi nove oblike poslovne prakse koja se bez obzira na okolnosti pojedinačnog slučaja smatra obmanjujućom. U takve oblike poslovne prakse spadaju, između ostalog: prikazivanje rezultata pretrage kao odgovor na onlajn pretraživanje potrošača bez jasnog navođenja plaćenog oglašavanja ili posebnog

plaćanja u svrhu postizanja višeg rangiranja proizvoda u tim rezultatima; lažne recenzije, usled propuštanja trgovca da preduzme razumne i proporcionalne mere da proveri da recenzije potiču od potrošača koji su zaista koristili ili kupili njihove proizvode; i preprodaja ulaznica koje je trgovac nabavio korišćenjem automatizovanih sredstava za zaobilaženje pravila koja se odnose na kupovinu ulaznica.

Kod prodaje robe sa digitalnim elementima, trgovac je prema Nacrtu zakona obavezan da obavesti potrošača o ažuriranjima i obezbedi ažuriranja koja sam potrošač potom instalira. Takođe, Nacrt zakona predviđa bolju zaštitu potrošača koji koriste društvene mreže. Naime, Nacrt proširuje primenu zakonskih odredbi o ugovorima na prodaju na ugovore o isporuci digitalnih sadržaja ili digitalnih usluga, kada potrošač trgovcu dostavlja ili se obavezuje da dostavi podatke o ličnosti. Na ovaj način, Nacrt zakona tretira podatke o ličnosti kao oblik naknade.

Nacrt zakona iz 2025. godine je usvojio odredbu iz „Omnibus" Direktive (2018/2161) kojom se zabranjuje netransparentno stavljanje robe dvostrukog kvaliteta (dual quality) na tržište. Prema odredbi iz Nacrta, stavljanje robe na tržište Republike Srbije uz tvrdnju da je identična robi stavljenoj na tržište u državama članicama EU, iako se ta roba značajno razlikuje po sastavu ili obeležjima, osim ako je to opravdano legitimnim i objektivnim kriterijumima, predstavlja obmanjujuću poslovnu praksu. Prethodni nacrt, iz 2024. godine, nije sadržavao ovakvu odredbu, tada uz obrazloženje da je neprenosiva.

Nacrt zakona donosi bitno poboljšanje iz perspektive trgovaca, kroz odredbu po kojoj obaveštenje potrošaču pre zaključenja ugovora na daljinu mora sadržavati samo minimum podataka ako sredstvo daljinske komunikacije ima ograničen prostor ili vreme prikazivanja. Minimalni podaci sadrže sledeće: osnovna obeležja robe ili usluge; identitet trgovca; ukupnu cenu; trajanje ugovora; postojanje prava na odustanak od ugovora; i, ako je ugovor na neodređeno vreme, uslove za raskid ugovora. Takođe, Nacrt poboljšava položaj trgovaca i u tom smislu što predviđa produženje rok za vraćanje novca potrošaču sa tri na pet dana. Rok od tri dana često nije bio ostvariv zbog razloga na strani banke.

PREOSTALI PROBLEMI

Teško je oceniti efikasnost vansudskog rešavanja potrošačkih sporova, usled nedovoljne transparentnosti rada tela za vansudsko rešavanje potrošačkih sporova. Zakon obavezuje ova tela da javno objave na svojoj internet stranici izveštaje sa statistikama o postupcima i sa prikazom uočenih značajnih problema, ali takva zakonska obaveza postoji samo ukoliko tela imaju internet stranicu. Tela za vansudsko rešavanje potrošačkih sporova u praksi nemaju internet stranice, tako da nedostaju informacije o radu takvih tela. Za razliku od rešenja iz Zakona, prema Direktivi 2013/11/EU o alternativnom rešavanju potrošačkih sporova, iz koje je Zakon delimično preuzeo odredbe o vansudskom rešavanju sporova, tela su obavezna da svoje izveštaje učine javno dostupnim. Ministarstvo je tokom javne rasprave 2025. godine odbilo predlog za uvođenje obaveze za tela za vansudsko rešavanje potrošačkih sporova, uz obrazloženje da samo Ministarstvo preko postojeće platforme ima precizne i relevantne podatke kojima meri efikasnost rada ovih tela.

Dodatno, potrebno je ukazati i na to da se u praksi ispostavilo da posrednici nemaju dovoljno znanja i stručnosti za vansudsko rešavanje potrošačkih sporova, pogotovo sporova koji za predmet imaju usluge od opšteg ekonomskog interesa, te je neophodno kontinuirano organizovati obuke za posrednike sa ciljem da isti steknu dodatna znanja i veštine za pravovaljano rešavanje vansudskih potrošačkih sporova.

Zakon iz 2021. godine ne predviđa mogućnost sudskog postupka za kolektivno ostvarivanje prava potrošača. Umesto toga, građani imaju na raspolaganju mogućnost kolektivnog rešavanja potrošačkih sporova u upravnom postupku pred Ministarstvom trgovine. Zakon nije preuzeo odredbe Direktive 2020/1828 o predstavničkim tužbama za zaštitu kolektivnih interesa potrošača. Udruženja za zaštitu potrošača smatraju da postojeći zakonski okvir sprečava potrošače da efikasno ostvaruju svoja prava. Naknada štete nije među merama koje Ministarstvo može da odredi u cilju zaštite kolektivnog interesa potrošača. Osim toga, na Ministarstvo se, za razliku od suda, ne primenjuje ustavna obaveza nezavisnosti i nepristrasnosti prilikom odlučivanja o pravima i obavezama lica. Nacrt novog zakona ne donosi bilo kakve izmene u odnosu na postojeći režim kolektivnog ostvarivanja prava potrošača.

Odredbe Nacrta zakona o otklanjanju nesaobraznosti, posebno o obavezama trgovca posle isteka roka u kome potrošač ima pravo na izbor između zamene robe, umanjenja cene i raskida ugovora, trebalo bi učiniti jasnijim, radi izbegavanja problema u praksi sa kakvima su se trgovci suočavali u periodu primene prethodnih zakona o zaštiti potrošača.

Konačno, odredbe Nacrta zakona u pogledu pitanja zabrane direktnog oglašavanja sadrže, kao i postojeći Zakon, određena rešenja koja su na drugačiji način regulisana Zakonom o zaštiti podataka, koji predstavlja krovni zakon koji reguliše ovu materiju, te je neophodno izvršiti usaglašavanje Nacrta zakona sa zakonskim rešenjima iz Zakona o zaštiti podataka o ličnosti, kako bi se u praksi izbegla mogućnost drugačijeg i neusaglašenog tumačenja prava i obaveza potrošača, ali i prava i obaveza trgovaca po pitanju zabrane direktnog oglašavanja.

PREPORUKE SAVETA

- Propisivanje zakonske obaveze za tela za vansudsko rešavanja sporova da, u cilju transparentnosti, uspostave internet stranice na kojima će objavljivati periodične izveštaje.
- Zakonsko uvođenje sudskog postupka za kolektivno ostvarivanje prava potrošača, sa ovlašćenjem suda da naložiti naknadu imovinske i neimovinske štete prouzrokovanu povredom propisa o zaštiti potrošača.
- Usaglašavanje zakonskih odredbi sa odredbama drugih zakona kojim se reguliše pitanje prava i obaveza potrošača.

ZAŠTITA KORISNIKA FINANSIJSKIH USLUGA

1,43

PREGLED REALIZACIJE PREPORUKA BK

Preporuke:	Prvobitno date u BK:	Značajan napredak	Određeni napredak	Bez napretka
Edukacija nosilaca pravosudnih funkcija u delu bankarskog poslovanja i u oblasti osiguranja, te u tom smislu uvođenje specijalizovanih predmeta iz ovih oblasti na Pravosudnoj akademiji	2020		√	
Omogućavanje elektronskog izdavanja menica za fizička lica	2019		√	
Permanentno rešenje za sporove povodom naknade za obradu kredita na gore opisan način i izmena člana 368. stav 1 Zakona o parničnom postupku	2021			√
Izdavanje pravnog stava od strane Vrhovnog suda u pogledu dokazivanja ugovora zaključenih na daljinu	2023		√	
Proširivanje domena Ugovora o stambenom kreditu i proširivanje pojma stambene nepokretnosti	2024			√
Kontinuirana razmena mišljenja i konstruktivni razgovori sa osiguravajućim društvima u vezi sa implementacijom pravila o distribuciji osiguranja odnosno regulatornim zahtevima u vezi tržišnog ponašanja	2021			√
Promovisanje medijacije kao načina rešavanja sporova banaka/društava za osiguranje, kako međusobno, tako i sa korisnicima finansijskih usluga bi bilo važno, a u tom smislu izmene Zakona o posredovanju.	2022			√

STANJE

U skladu sa činjenicom da je u martu 2025. godine Narodna skupština Republike Srbije usvojila nov tekst Zakona o zaštiti korisnika finansijskih usluga uvodni deo ovog teksta posvetićemo promenama koje je predmetni zakon doneo. Istorijski gledano prava korisnika finansijskih usluga koje pružaju banke, davaoci finansijskog lizinga i trgovci, kao i uslovi i način korišćenja i zaštite takvih prava, prvi put su detaljno regulisani Zakonom o zaštiti korisnika finansijskih usluga iz 2011. godine (u daljem tekstu: Zakon)sa izmenama iz 2014. godine. Zakon iz 2011. godine jeste uveo pravnu sigurnost i izvesnost u odnose između korisnika finansijskih usluga i pružalaca istih. Međutim, nakon više od 10 godina primene i uočenih nedostatak postojećeg Zakona, donošenje Zakona o zaštiti korisnika finansijskih usluga (u daljem tekstu: ZZKF) u martu 2025 godine i početak primene od jula 2025. godine zaista predstavlja jedan dodatni korak u celovitom i sveobuhvatnom regulisanju ove veoma osetljive oblasti. Ono što je potrebno istaći jeste da se ova oblast dosta promenila i dodatno razvila, a što je prepoznato i od strane Evropske Unije donošenjem Direktive (EU) 2023/2225 o kreditnim proizvodima potrošača od 18. oktobra 2023. godine, a koju su države članice u obavezi da implementiraju u nacionalna prava do 20. novembra 2026. godine, a primenjuju od 20. novembra 2026. godine. Uska povezanost domaće regulative u ovoj oblasti sa propisima Evropske Unije je takođe jedan od razloga donošenja novog ZZKFU.

ZZKFU, donosi znatno širu i jaču zaštitu korisnika, proširujući primenu i na platne institucije, institucije elektronskog novca i javne poštanske operatore, a ne samo na banke i lizing kuće. Uvedeni su novi pojmovi, dok su pojedini pojmovi jasnije i preciznije definisani (ugovor o stambenom kreditu, povezani ugovor o kreditu, iznos kredita, ukupna cena kredita za korisnika, ukupan iznos koji korisnik treba da plati na osnovu ugovora o kreditu, praksa vezivanja usluga, praksa objedinjavanja usluga, nedozvoljeno prekoračenje, trajni nosač podataka, pisana forma, sredstvo komunikacije na daljinu i sl). Dalje, u cilju zaštite potrošača uvodi se posebna zakonska zatezna kamata koja se primenjuje na fizička lica, koja se obračunava na isti način kao i redovna zakonska zatezna kamata, ali uz manje uvećanje. Dodatno, kada su u pitanju potrošači kao korisnici finansijskih usluga kamatne stope su ograničene za sve vrste kredita, uključujući stambene, potrošačke, gotovinske, kao i prekoračenja po računu i kreditne kartice. Takođe, akcenat je

stavljen i na predugovornu fazu kako bi korisnici mogli unapred da na jasan i jednostavan način budu upoznati sa činjenicom da zaduživanje košta, kao i na procenu kreditne sposobnosti klijenata u cilju sprečavanja prekomernog zaduživanja. U oblasti oglašavanja, zakon zahteva da sve reklamne poruke budu jasne, razumljive i da ne stvaraju pogrešnu predstavu o uslovima korišćenja usluga. Zakon predviđa obavezu davalaca kredita da korisnicima koji se suoče sa teškoćama u otplati duga, a za koje se proceni da mogu nastaviti sa redovnim izmirivanjem obaveza uz određene olakšice, ponude konkretne mere pomoći pre pokretanja izvršnog postupka. Te mere uključuju produženje roka otplate, promenu vrste ugovora, odlaganje plaćanja kamate, smanjenje kamatne stope, zastoj u otplati, delimični oprost duga, konverziju valute i druge fleksibilne aranžmane. Ove olakšice imaju za cilj da očuvaju redovnu otplatu i spreče eskalaciju problema, uzimajući u obzir lične okolnosti korisnika. U međunarodnoj praksi ovakve mere se nazivaju „period za predah" (breathing period). Posebno za stambene kredite obezbeđene hipotekom, zakon daje korisniku dve opcije u slučaju problema sa otplatom: da u roku od najmanje dva meseca sam proda nekretninu i iz prodajne cene izmiri dug prema banci, zadržavajući eventualni višak, ili da prenese pravo svojine na banku, čime se dug smatra u celosti izmirenim. Ove mere predstavljaju značajan korak ka humanijem i fleksibilnijem pristupu u rešavanju problema prezaduženosti građana. U cilju povećanja pravne sigurnosti i transparentnosti uvedena je i obaveza za davaoce finansijskih usluga da nakon otplate obaveza sami pokrenu postupak za brisanje hipoteke ili zaloga iz nadležnog registra. U skladu sa savremenim potrebama tržišta, zakon podstiče digitalizaciju finansijskih usluga, pa su limiti za zaključenje ugovora na daljinu značajno povećani – sa 600.000 na 1.200.000 dinara za kredite, odnosno na 2.400.000 dinara za depozite. Sve navedeno, jasno ukazuje da je nov ZZKFU zaista otišao korak dalje u regulisanju zaštite korisnika finansijskih usluga i da predstavlja jedan moderan propis koji obezbeđuje najviši nivo zaštite korisnika, uz obezbeđivanje transparentnog i pravičnog tretman korisnika u odnosu sa finansijskim institucijama.

Počev od 2011. godine u cilju detaljnog i celovitog uređenja i prava i obaveze korisnika i pružalaca finansijskih usluga Narodna banka Srbije (u daljem tekstu: NBS) je donela set odluka kojima reguliše oblast zaštite korisnika finansijskih usluga. Kao što je i u prethodnim tekstovima isticano, počev od usvajanja Zakona o zaštiti korisnika finansijskih usluga, NBS je kontinuirano radila na unapređenju ove oblasti, te kako zaštiti korisnika finansijskih usluga, tako i jasnom definisanju prava i odgovornosti pružalaca finansijskih usluga. Pored odluka koje smo pominjali u prethodnim tekstovima u ovom tekstu osvrnućemo se na odluke koje je NBS donela nakon usvajanja novog ZZKFU. Odlukom o utvrđivanju metodologije za izračunavanje kamatnih stopa koje su osnov za određivanje maksimalnih kamatnih stopa, NBS je precizno definisala način obračuna prosečnih ponderisanih kamatnih stopa koje se koriste kao referenca za ograničavanje kamata na kreditne proizvode fizičkim licima. Ova metodologija omogućava da se za sve vrste kredita utvrde maksimalne nominalne i efektivne kamatne stope, čime se štite korisnici od prekomernog zaduživanja i nepredvidivih troškova. NBS će dva puta godišnje (1. juna i 1. decembra), kao i nakon svake promene referentnih stopa, objavljivati ažurirane podatke o ovim ograničenjima. Time se obezbeđuje veća finansijska stabilnost, transparentnost i sigurnost za građane, uz jasno definisane granice koje banke moraju poštovati. Odluka o postupku po prigovoru, pritužbi i predlogu za posredovanje korisnika finansijskih usluga donosi sveobuhvatan i savremen okvir za zaštitu prava korisnika, omogućavajući jednostavno elektronsko podnošenje prigovora i besplatno posredovanje pred NBS. Jasno su definisani rokovi, obaveze finansijskih institucija i kriterijumi za prihvatljivost pritužbi, čime se obezbeđuje efikasno, transparentno i dostupno rešavanje sporova. Ova odluka predstavlja važan korak ka jačanju poverenja u finansijski sistem, jer korisnicima pruža konkretne mehanizme za zaštitu njihovih interesa, bez dodatnih troškova i administrativnih prepreka. Dalje, novom Odlukom o uslovima i načinu obračuna efektivne kamatne stope i obrascima koji se uručuju korisniku precizno se definiše metodologiju izračunavanja efektivne kamatne stope kao diskontne stope koja izjednačava sadašnju vrednost svih novčanih tokova – primanja i izdataka – tokom trajanja ugovora o finansijskoj usluzi. Obračun se vrši na jedinstven način za sve davaoce usluga, uz primenu jasno propisanih pretpostavki i formula, kako bi korisnici mogli da uporede ponude različitih institucija. Davaoci usluga su obavezni da korisniku uruče standardizovane obrasce sa prikazom efektivne kamatne stope, ukupnih troškova i drugih podataka koji mogu biti značajni korisnicima prilikom donošenja odluka u vezi sa finansijskim uslugama. Bez namere da umanjimo značaj drugih odluka, jedna od možda najznačajnijih odluka koja je doneta predstavlja Odluka o olakšicama u otp-

lati kredita. NBS donela je Odluku o olakšicama u otplati kredita kojom se banke obavezuju da korisnicima u finansijskim teškoćama ponude konkretne mere pomoći pre pokretanja prinudne naplate. Među olakšicama su moratorijum, produženje roka otplate, smanjenje kamatne stope, delimičan oprost duga, refinansiranje i druge fleksibilne opcije, koje se primenjuju i na kreditne kartice i dozvoljene minuse. Posebna pažnja posvećena je korisnicima stambenih kredita obezbeđenih hipotekom, kojima se mora omogućiti najmanje dva meseca mirovanja otplate bez obračuna zatezne kamate. Banka odlučuje o zahtevu korisnika u roku od 30 dana, uz obavezu da uzme u obzir lične okolnosti i da ne zahteva dodatnu procenu kreditne sposobnosti ako olakšica ne povećava značajno ukupni dug. Odluka o olakšicama u otplati kredita predstavlja značajan iskorak ka fleksibilnijem, životnim okolnostima prilagođenom pristupu u radu banaka, jer korisnicima u finansijskim teškoćama obezbeđuje konkretne mehanizme podrške pre nego što dođe do prinudne naplate.

Sa druge strane, način zaštite prava i interesa osiguranika, ugovarača osiguranja, korisnika osiguranja i trećih oštećenih lica, regulisan je Odlukom o načinu zaštite prava i interesa korisnika usluga osiguranja koja je u primeni od novembra 2015. godine. U prethodnom periodu nije bilo aktzivnosti NBS u delu dodatnog regulisanja i zaštite prava korisnika uluga osiguranja. Dodatno, zaštita korisnika usluge osiguranja regulisana je i Zakonom o osiguranju iz 2014. godine.

POBOLJŠANJA

U pogledu preporuka od prošle godine, došlo je do poboljšanja u sledećem obimu:

Edukacija nosilaca pravosudnih funkcija u delu bankarskog poslovanja i u oblasti osiguranja

Edukacija nosilaca pravosudnih funkcija u oblasti bankarstva, osiguranja i lizinga ostaje izuzetno važna, ali nažalost još uvek nije sistemski sprovedena, što se vidi iz i dalje prisutnog neujednačenog tumačenja propisa od strane sudova. Iako je regulatorni okvir u ovim oblastima jasan i usklađen sa pravom EU, praksa pokazuje da nedostatak stručnog razumevanja često dovodi do neadekvatnih sudskih odluka, naročito u predmetima koji se tiču naknada za obradu kredita i osiguranja od nezgode. Zbog toga je neophodno da relevantne institucije, u saradnji sa finansijskim sektorom, pokrenu kontinuiranu i ciljanu edukaciju pravosudnih nosilaca, kako bi se obezbedila dosledna primena zakona i stabilnost finansijskog sistema. Usvajanje novog ZZKFU je još jedan korak u tom smeru I predstavlja važan korak napred jer kroz preciznije definisane institute, jasne obaveze finansijskih institucija i standardizovane obrasce, pruža sudijama konkretniji normativni okvir za tumačenje i primenu prava. Time se, makar indirektno, olakšava razumevanje kompleksnih odnosa u bankarskom i osiguravajućem sektoru, a uz adekvatnu edukaciju, ovaj zakon može doprineti ujednačenijoj i zakonitijoj sudskoj praksi. Potrebno je da pravosuđe prepozna značaj ovog zakona kao alata za pravilno rešavanje sporova u oblasti finansijskih usluga. Shodno navedenom, možemo reći da postoji određeni napredak.

Omogućavanje elektronskog izdavanja menica za fizička lica

Uvođenje elektronske menice za fizička lica beleži delimičan napredak, budući da su završne aktivnosti na uspostavljanju Centralnog registra e-menica u toku, što je ključni preduslov za uključivanje fizičkih lica kao izdavalaca. Iako fizička lica koja ne obavljaju delatnost još nisu obuhvaćena, stav Narodne banke Srbije da se njihovo uključivanje planira u narednoj fazi razvoja registra predstavlja pozitivan signal. Razumevanje potrebe za postepenim razvojem sistema, uz prethodno testiranje sa pravnim licima i preduzetnicima, pokazuje odgovoran pristup regulatora, ali i ostavlja prostor za dalji razvoj u pravcu pune dostupnosti ovog instrumenta građanima.

Permanentno rešenje za sporove povodom naknade za obradu kredita i izmena člana 368. stav 1 Zakona o parničnom postupku

Preporuka o trajnom rešavanju sporova povodom naknade za obradu kredita i izmeni člana 368. Zakona o parničnom postupku, nažalost, nije ispunjena, iako je broj tužbi smanjen i deo sudske prakse se uskladio sa stavom Vrhovnog suda iz 2021. godine. I dalje postoji ozbiljan problem sprovođenja izvršenja na osnovu nepravnosnažnih presuda, što izlaže građane finansijskom riziku i dodatnim troškovima, posebno kada se presude naknadno preinače. U tom kontekstu, novi Zakon o zaštiti korisnika finansijskih usluga predstavlja delimičan napredak jer uvodi jasnije definisane obaveze banaka, standardizovane ugovorne forme i transparent-

nije odnose, što može doprineti boljem razumevanju i doslednijem tumačenju u sudskoj praksi. Međutim, bez izmene člana 368. ZPP-a i sistemskog pristupa rešavanju ovih sporova, rizici za finansijsku stabilnost i pravnu sigurnost korisnika ostaju prisutni. Dodatno, pojavili su se i novi sporovi čiji je jedini cilj finansijska korist za advokate.

Izdavanje pravnog stava od strane Vrhovnog suda u pogledu dokazivanja ugovora zaključenih na daljinu

U vezi sa preporukom o zauzimanju pravnog stava u vezi sa dokazivanjem zaključenja ugovora na daljinu nije bilo promena, ali se od nje odustaje s obzirom na to da u praksi nije bilo sporova koji bi ukazali na potrebu za takvom intervencijom. Dodatno, novi Zakon o zaštiti korisnika finansijskih usluga jasno definiše uslove i način zaključenja ugovora na daljinu i potrebne uslove, te pruža jasan normativni okvir, uključujući čime se značajno unapređuje pravna sigurnost i smanjuje prostor za pravnu neizvesnost. Time se ova preporuka može smatrati prevaziđenom, jer je normativno pitanje rešeno kroz zakonski tekst, a praksa nije ukazala na potrebu za dodatnim tumačenjem.

Proširivanje domena Ugovora o stambenom kreditu i proširivanje pojma stambene nepokretnosti

Preporuka o proširivanju domena ugovora o stambenom kreditu i redefinisanju pojma stambene nepokretnosti nije usvojena, ali se od nje odustaje s obzirom na to da je novi Zakon o zaštiti korisnika finansijskih usluga usvojen i da jasno definiše šta se smatra stambenom nepokretnošću. Zakon taksativno navodi vrste nepokretnosti koje mogu biti predmet stambenog kredita – kuće, stanovi, garaže, zemljište sa građevinskom dozvolom – čime zakonodavac jasno pokazuje da nije imao nameru da proširi pojam na objekte poput apartmana ili vikendica. Iako se u praksi javlja potreba za dugoročnim finansiranjem takvih nepokretnosti, činjenica da predlog nije usvojen ukazuje da se dalja inicijativa u ovom pravcu trenutno ne smatra opravdanom.

PREOSTALI PROBLEMI

1. **Edukacija nosilaca pravosudnih funkcija u delu bankarskog poslovanja i u oblasti osiguranja**

Kao što je više puta isticano, edukacija nosilaca pravosudnih funkcija u oblasti bankarstva, osiguranja i lizinga predstavlja ključni preduslov za pravilnu primenu zakona i očuvanje stabilnosti finansijskog sistema. I dalje je prisutno nerazumevanje osnovnih principa finansijskog poslovanja, što se ogleda u brojnim presudama koje odstupaju od pravnih standarda, posebno u predmetima koji se tiču naknada za obradu kredita i osiguranja od nezgode. Neujednačena sudska praksa ne samo da stvara pravnu nesigurnost za korisnike i davaoce usluga, već i otežava sprovođenje regulatornih politika koje su u skladu sa pravom Evropske unije. Usvajanjem novog Zakona o zaštiti korisnika finansijskih usluga stvoren je kvalitetan normativni okvir, sa jasno definisanim pojmovima, obavezama i procedurama, koji može značajno doprineti boljem razumevanju materije. Međutim, bez sistemske i kontinuirane edukacije sudija, tužilaca i drugih nosilaca pravosudnih funkcija, postoji rizik da se zakon neće dosledno primenjivati u praksi. Zbog toga smatramo da je neophodno da Visoki savet sudstva, Vrhovni sud, NBS i relevantne institucije, u saradnji sa predstavnicima finansijskog sektora, pokrenu organizovanu obuku i stručne seminare, kako bi se obezbedila ujednačena i zakonita sudska praksa u oblasti finansijskih usluga.

2. **Omogućavanje elektronskog izdavanja menica za fizička lica**

S obzirom na to da se uskoro očekuje početak rada Centralnog registra elektronskih menica za pravna lica i preduzetnike, smatramo da bi naredni logičan korak u procesu digitalizacije platnih usluga bio omogućavanje izdavanja e-menica i fizičkim licima. Fizička lica su česti korisnici bankarskih proizvoda kod kojih se zahteva izdavanje menica, bilo kao dužnici, bilo kao jemci u kreditima pravnih lica. U trenutnom sistemu, čak i kada se ugovor o kreditu zaključuje na daljinu, fizička lica moraju fizički dostavljati menice, što stvara nepotrebno administrativno opterećenje i odstupa od savremenih digitalnih praksi. Novi ZZKFU omogućava zaključenje ugovora na daljinu do iznosa od 1.200.000 dinara za kredite i 2.400.000 dinara za depozite, uz primenu dvostruke autentifikacije ili elektronske identifikacije visokog nivoa pouzdanosti. Time se otvara prostor za širu primenu digitalnih instrumenata, ali istovremeno povećava rizik za banke, jer se ugovori zaključuju bez klasičnih sredstava obezbeđenja, poput menice. U tom kontekstu, omogućavanje izdavanja e-menica fizičkim licima bilo bi korisno i za banke i za korisnike, jer bi se obezbedila

dodatna sigurnost u digitalnom okruženju. Međutim, imajući u vidu da fizička lica predstavljaju osetljiviju kategoriju korisnika, predlažemo kompromisno rešenje: da se fizičkim licima omogući izdavanje e-menica putem Centralnog registra, ali bez mogućnosti automatske aktivacije – tj. da se naplata može sprovesti isključivo putem podnošenja predloga za izvršenje nadležnom sudu. Na taj način bi se očuvala pravna sigurnost korisnika, sprečila zloupotreba, a istovremeno olakšao pristup kreditima i unapredio proces digitalnog ugovaranja u bankarskom sektoru.

3. **Permanentno rešenje za sporove povodom naknade za obradu kredita i izmena člana 368. stav 1 Zakona o parničnom postupku**

Kao što smo već naveli iako je broj tužbi u vezi sa naknadom za obradu kredita u opadanju, a sudska praksa se delimično uskladila sa pravnim stavom Vrhovnog suda iz septembra 2021. godine, problemi u ovoj oblasti i dalje ozbiljno ugrožavaju pravnu sigurnost i finansijsku stabilnost. Poseban izazov predstavlja primena člana 368. Zakona o parničnom postupku, koji omogućava sprovođenje izvršenja na osnovu nepravnosnažne presude kada glavnica ne prelazi 1.000 evra. Ova odredba dovodi do situacija u kojima klijenti, naročito fizička lica, bivaju izloženi riziku da nakon preinačenja presude budu obavezani na povraćaj sredstava uvećanih za troškove izvršnog i protivizvršnog postupka, često bez prethodnog upozorenja od strane svojih punomoćnika. Dodatno zabrinjavajuće jeste to što se pojavljuju nove vrste sporova, čiji je jedini cilj ostvarivanje troškova postupka od strane advokata, bez stvarne potrebe za zaštitom prava korisnika. Ovakva praksa ne samo da opterećuje sudove i banke, već i narušava poverenje građana u pravni sistem. Zbog toga smatramo da je apsolutni prioritet izmena člana 368. ZPP-a, kako bi se ukinula mogućnost sprovođenja izvršenja na osnovu nepravnosnažne presude, te sprečilo dalje pravno i finansijsko ugrožavanje korisnika. Pored toga, neophodno je razmotriti sistemsko rešenje – bilo kroz dodatni pravni stav Vrhovnog suda, bilo kroz donošenje posebnog zakona – kojim bi se jasno sprečilo vođenje sporova čiji jedini interes je finansijska korist za advokate, a ne stvarna zaštita bilo kojih prava i interesa građana.

4. **Kontinuirana razmena mišljenja i konstruktivni razgovori sa osiguravajućim društvima u vezi sa implementacijom pravila o distribuciji osiguranja odnosno regulatornim zahtevima u vezi tržišnog ponašanja**

U oblasti osiguranja bismo istakli sledeće probleme sa kojima smo se susreli u prethodnoj godini: primećen je 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. Takođe, advokati koji podnose odštetne zahteve i prigovore nemaju stručna znanja iz oblasti osiguranja te se dešava da podnose prigovore i društvima za osiguranje i NBS iako je evidentno da su zahtevi neosnovani. Posebno se dešava da ne žele da dostave specijalno punomoćje propisano Odlukom o postupku po prigovoru korisnika usluge osiguranja iz 2021. godine, te se nakon zahteva društva za osiguranje da dostave specijalno punomoćje sa svim propisanim elementima kako bi se moglo pristupiti rešavanju prigovora, dešava da se nezadovoljni obrate NBS.

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. Takođe, sve veći broj advokata, kada zastupaju korisnike usluge osiguranja, podnose nepotpun zahtev za naknadu/odštetni zahtev, a zatim kada društvo za osiguranje traži dopunu jer objektivno nije u mogućnosti da na osnovu raspoložive dokumentacije donese odluku, pokrene sudski spor. Ovi sporovi se obično završavaju brzo jer advokat u sudskom sporu dostavi ono što je društvo za osiguranje tražilo kao dopunu. Na ovaj način se povećava broj sudskih sporova, povećavaju se troškovi i društava za osiguranje i korisnika usluge osiguranja, stvara se nepoverenje u industriju osiguranja, a sve zbog pojedinaca koji u tome vide brzu i laku zaradu. Takođe, nedovoljno poznavanje materije osiguranja, kako od strane advokata, tako i od strane sudija i dužina trajanja postupka, dovode do toga da se dugo čeka na presudu, a da one nisu u skladu sa kretanjima na tržištu osiguranja i stavovima NBS.

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 društava za osiguranje (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.

5. Promovisanje medijacije kao načina rešavanja sporova banaka/društava za osiguranje, kako međusobno, tako i sa korisnicima finansijskih usluga bi bilo važno, a u tom smislu izmene Zakona o posredovanju.

U poslednjih nekoliko godina, medijacija kao alternativni način rešavanja sporova dobija sve više pažnje u okviru finansijskog sektora. Poseban pomak ostvaren je zahvaljujući angažovanju Narodne banke Srbije (NBS) tokom prethodnih godine, kao i sve većem broju osiguravajućih društava koja prepoznaju medijaciju kao efikasan i konstruktivan metod rešavanja nesuglasica sa korisnicima. Međutim, uprkos ovim pozitivnim trendovima, jasno je da postoji potreba za daljim razvojem i širenjem svesti o prednostima medijacije. Ključni izazov ostaje nedovoljna informisanost korisnika finansijskih usluga, koji često nisu upoznati sa mogućnostima koje medijacija pruža, niti sa njenim prednostima u odnosu na klasične sudske postupke. Zbog toga smatramo da je neophodno proširiti edukaciju na sve učesnike tržišta — uključujući finansijske institucije, regulatore, pravosuđe, kao i samu javnost. Cilj ovih aktivnosti jeste da se medijacija pozicionira kao prvi izbor u rešavanju sporova, posebno u situacijama kada je moguće očuvati poslovni odnos i izbeći dugotrajne i skupe sudske procese.

6. Dvosmerno bankoosiguranje – društva za osiguranje kao distributeri bankarskih usluga

Bankoosiguranje u Republici Srbiji u ovom trenutku podrazumeva distribuciju proizvoda osiguranja putem banka, u skladu sa mogućnošću banke da distribuira proizvode osiguranja kao zastupnik u osiguranju. Bankoosiguranje u suprotnom smeru – da društvo za osiguranje prodaje proizvode banke još uvek nije moguće prema regulatornom okviru Republike Srbije. Narodna banka Srbije je iznela stav da društva za osiguranje ne mogu obavljati poslove koji se odnose na bankarsku delatnost, međutim, jasna je potreba da se na finansijskom tržištu uvede vid distribucije bankarskih usluga od strane društava za osiguranje, bez potrebe da se društva za osiguranje bave bankarskim poslovima, kao što se ni banke ne bave poslovima osiguranja već istupaju u svojstvu zastupnika u osiguranju. Uvođenje dvosmernog bankoosiguranja bi bilo korisno ne samo društvima za osiguranje već i klijentima i bankama. Ovo pre svega s obzirom da su prodavci usluga osiguranja, za razliku od prodavaca bankarskih usluga daleko više usmereni na terensku prodaju, čime bi se poboljšala dostupnost bankarskih proizvoda mnogim građanima Republike Srbije koji nisu u mogućnosti da dođu do filijale banke i nisu dovoljno usmereni na digitalne kanale prodaje bankarkih usluga, čime bi društva za osiguranje otvorile bankama još jedan vid kanala prodaje svojim potencijalnim klijentima.

Dodatno, s obzirom da se radi o srodnim, finansijskim uslugama, ovaj vid distrubucije osiguranja bi mogao da rezultira kombinacijama proizvoda osiguranja i bankarskih usluga koje bi u krajnjem cilju mogle da ishoduju povoljnijim ponudama za klijente i banaka i društava za osiguranje, što banke i društva za osiguranje već rade kada banke nude proizvode osiguranja svojim klijentima.

Konačno, Narodna banka Srbije vrši nadzor i nad bankama i društvima za osiguranje (što nije čest slučaj u uporednom pravu), te je u mogućnosti da vrši kako nadzor nad društvima za osiguranje kao distributerima, tako i nam bankama kao pružaocima usluga i da usmerava ovaj vid bankoosiguranja u skladu sa regulatornim okvirom i interesom korisnika finansijskih usluga iz obe perspektive.

7. Obaveza posredovanja u rešavanju sporova (medijacija) u parničnom postupku čiji su predmet finansijske usluge

Odredba čl. 11. Zakon o parničnom postupku nije izričita da će sud obavezno uputiti stranke na medijaciju, već da će sud ukazati parničnim strankama na mogućnost za vansudsko rešavanje spora medijacijom ili na drugi sporazuman način. Dodatno, nijednim drugim zakonom kojim se uređuje zaštita korisnika finanijskih usluga nije propisana obaveza medijacije. Ovo znači da medijacija u Republici Srbiji nije obavezna kada je predmet spora finansijska usluga. Takođe, u praksi sudovi u Republici Srbiji ovlaš informišu stranke o ovoj mogućnosti, što konstatuju čak i najviši pravosudni organi u Srbiji.

Usled ovakvog stanja sa zakonodavnim okvirom i nedo-

voljne zainteresovanosti sudova da stimulišu posredovanje u rešavanju sporova, a zbog hronično preopterećenog sudskog aparata u Republici Srbiji, smatramo da je neophodno uvesti medijaciju kao obaveznu u postupcima čiji su predmet finansijske usluge. Obavezno posredovanje u rešavanju sporova bi omogućilo brže rešavanje velikog broja sudskih predmeta koji se odnose na finansijske usluge. S druge strane, korisnici finansijskih usluga bez sumnje imaju ovaj interes ne samo sa finansijske strane usled velikih troškova koji nose sudski postupci, ali tako i usled masovnih neuspeha korisnika finansijskih usluga pred sudovima u Republici Srbiji koji se odnose na finansijske usluge (npr. povraćaj troškova obrade kredita i poništaj ugovora o kreditu indeksiranih u CHF). Sa druge strane, finansijske insitucije dele isti interes što se tiče troškova, a još važnije ovakvim postupanjem bi štitile i unapredile svoju reputaciju koja je izuzetno osetljiva tema za pružaoce finansijskih usluga. Konačno, sud bi se bez dileme rasteretio od velikog broja sudskih sporova, što bi doprinelo efikasnosti sudstva u drugim oblastima u kojima je sudska zaštita neophodna.

8. Podizanje limita vrednosti ugovora na daljinu koji može da se zaključi davanjem saglasnosti za zaključenje tog ugovora korišćenjem dvostruke autentifikacije

U cilju daljeg razvoja digitalnog tržišta finansijskih usluga, predlaže se podizanje limita vrednosti ugovora na daljinu koji se mogu zaključiti putem dvostruke autentifikacije, sa dosadašnjih 600.000,00 RSD na viši prag. Ova izmena je posebno značajna za usluge osiguranja, usluge upravljanja dobrovoljnim penzijskim fondovima, usluge izdavanja elektronskog novca, investicione usluge i finansijske pogodbe. Svi ovi proizvodi ne doživljavaju veći prodor u digitalne kanale prodaje upravo zbog ograničenja u vrednosti ugovora koji je definisan Zakonom o zaštiti korisnika finansijskih usluga kod ugovaranja na daljinu.

Dvostruka autentifikacija, ako je postavljena na adekvatan način, kao bezbednosni mehanizam koji uključuje najmanje dva faktora potvrde identiteta, pruža visok nivo sigurnosti i pouzdanosti u identifikaciji korisnika. Time se obezbeđuje pravna sigurnost i zaštita obe ugovorne strane, što dodatno opravdava povećanje postojećeg limita. Preporučujemo da novi limit iznosi 1.200.000,00 RSD, u skladu sa Zakonom o finansijskim uslugama koji je donet 2025 kojim je za bankarske usluge, kreditne usluge I usluge finansijskog lizinga utvrđen ovaj limit, čime bi se onda dodatno obezbedila i pravna izvesnost.

U cilju očuvanja finansijskog tržišta, a zbog sve brže digitalizacije građana Republike Srbije, ovom izmenom bi se povećala dostupnost finansijskih i osiguravajućih proizvoda putem digitalnih kanala, smanjili bi se administrativni troškovi ugovaranja i vreme potrebno za zaključenje ugovora. Dodatno, ovakav način ugovaranja bi dodatno ojačao konkurenciju na tržištu kroz inovativne digitalne kanale prodaje, gde bi se konkurencija svela na kvalitet usluge, a ne način ugovaranja, što i jeste suština digitalizacije finansijskih usluga.

9. Omogućavanje bankama da budu zastupnici društava za upravljanje dobrovoljnim penzijskim fondovima

Zakon o dobrovoljnim penzijskim fondovima i penzijskim planovima ("Sl. glasnik RS", br. 85/2005 i 31/2011) – „Zakon o dobrovoljnim penzijskim fondovima“ poznaje posrednike kao vid distribucije usluga dobrovoljnih penzijskih fondova, tako što definiše da posrednici usluga dobrovoljnih penzijskih fondova pružaju informacije o članstvu u dobrovoljnom penzijskom fondu, preduzimaju druge radnje kojima se zainteresovana lica informišu o poslovanju dobrovoljnog penzijskog fonda i dele prospekte dobrovoljnog penzijskog fonda. Iz ovakve zakonske definicije proizlazi da posrednici usluga dobrovoljnih penzijskih fondova nemaju pravo da preduzimaju bilo kakve druge radnje osim da upoznaju potencijalne članove dobrovoljnih penzijskih fondova sa mogućnošću ugovaranja ugovora o penzijskom planu i da ih informišu o detaljima ove usluge. Sve dalje radnje u vezi sa zaključenjem ugovora o penzijskom planu mora da preduzme društvo za upravljanje, što znači da ceo proces zaključenja ugovora o penzijskom planu ne može da se završi bez učešća društva za upravljanje dobrovoljnim penzijskim fondom. Uzimajući u obzir društveni kontekst u Republici Srbiji, odnosno neminovan sve jači pritisak na državni penzijski sistem usled starenja stanovništva, jasno je da će u budućnosti dobrovoljni penzijski fondovi morati da budu daleko agilniji, što nikako ne mogu postići ako se proces ugovaranja penzijskog plana administrativno ne može završiti bez društva za upravljanje u svakom konkretnom slučaju. Ovakva tromost sistema upravljanja dobrovoljnim penzijskim fondom ne doprinosi konkurentnosti na tržištu finanijskih usluga i

ugrožava potencijal ovog vida štednje građana.

Vodeći računa da je preduslov za adekvatnu finansijsku podršku u penziji neophodna i finansijska pismenost građana, što je i Narodna banka Srbije prepoznala kroz svoju strategiju za unapređenje finansijske pismenosti, a da je finansijska pismenost građana Republike Srbije ipak na najznačajnijem nivou u domenu bankarskih usluga, neophodno je da se značajniji prodor dobrovoljnih penzijskih fondova među širi krug građana Republike Srbije upravo desi kroz bankarski sektor. Omogućavanje bankama da budu zastupnici društava za upravljanje dobrovoljnim penzijskim fondom omogućilo bi se neophodno približavanje ovih usluga najširem krugu građana Republike Srbije, čime bi se doprinelo većoj finansijskoj inkluziji. Takođe, očuvanjem nadzora od strane Narodne banke Srbije nad celim procesom i svim učesnicima u ovom procesu i obavezom zaposlenih u bankama koji bi bili zastupnici ove usluge da prethodno steknu licence Narodne banka Srbije za ovu vrstu zastupanja, kao i odgovornošću društava za upravljanje dobrovoljnim penzijskim fondom za rad svojih zastupnika, obezbedio bi se kvalitet, stručnost i odgovornost u komunikaciji sa klijentima.

Veći broj članova dobrovoljnih penzijskih fondova doprineo bi i stabilnijem prilivu sredstava u fondove, čime bi se poboljšao položaj svih članova dobrovoljnih penzijskih fondova i dodatno ojačala socijalna komponenta ove usluge. U najširem društvenom kontekstu, rast sredstava u fondovima omogućava dugoročna ulaganja u državne obveznice i domaće tržište kapitala, čime se doprinosi i stabilnosti celog finansijskog sistema Republike Srbije.

10. Oslobađanje od plaćanja nagrade javnim beležnicima za overu potpisa na sporazumima o rešavanju spora posredovanjem

Oslobađanje od plaćanja nagrade javnim beležnicima za overu potpisa na sporazumima o rešavanju spora posredovanjem ima za cilj dodatno podsticanje u rešavanju sporova posredovanjem kao efikasnog, brzog i ekonomičnog načina rešavanja sporova. U situaciji u kojoj u Republici Srbiji, osim nagrada za rad javnih beležnika, raste i visina sudskih taksi, ozbiljno je uzdrmana dostupnost pravdi građanima Republike Srbije i privrednim subjektima, usled potrebe da ova lica raspolažu nemalim novčanim sredstvima kako bi rešili svoje sporne odnose uz pomoć pravno prihvatljivih i priznatih postupaka. Dodatno, kako je u nesumnjivom javnom interesu da se rasterećuje pravosudni sistem i time poboljšava njegova efikasnost, a dodatno da se na nivou države promoviše kultura dijaloga i kompromisa, uklanjanjem finansijske barijere u vidu nagrade javnim beležnicima za overu potpisa, strane se dodatno motivišu da sporazumno rešavaju svoje sporne odnose. Takođe, s obzirom da je overa potpisa formalnost koja se preduzima na već postignutom sporazumu, isključivo kako bi ovaj sporazum stekao svojstvo izvršne isprave, ova mera je i pravno opravdana, jer ne postoji pravna dodatna vrednost overavanja potpisa. U slučaju potrebe za intervencijom pravosudnog sistema, strane će dalje koristiti usluge javnoizvršilačke i sudske funkcije čiji bi se rad svakako platio na osnovu relevantnih tarifa, a shodno pravnoj opravdanosti plaćanja ovih naknada.

11. Uvođenje mogućnosti overe dokumentacije kod javnog beležnika bez prisustva stranaka

U savremenim pravnim sistemima, digitalizacija pravnih usluga predstavlja imperativ pravne sigurnosti, efikasnosti i dostupnosti pravde. Omogućavanje javnim beležnicima da sprovode radnje overe isprava bez fizičkog prisustva stranaka, uz prethodnu pouzdanu videoidentifikaciju i primenu sredstava kvalifikovanog elektronskog potpisa, jeste institut koji odgovara zahtevima vremena i tehnološkog razvoja, a istovremeno čuva osnovna načela notarskog prava – javnost, verodostojnost, nepristrasnost i lična odgovornost beležnika.

Omogućavanje overe bez fizičkog prisustva stranaka bilo bi značajno jer bi se na taj način omogućila veća dostupnost javnobeležničkim uslugama, što je naročito značajno za građane koji borave u inostranstvu, u mestima bez dostupnog javnog beležnika, za lica sa smanjenom pokretljivošću, te u situacijama vanrednog stanja, pandemije ili prirodnih nepogoda. Takođe, ovim bi se povećao stepen pravne sigurnosti jer bi se digitalnim tragom svake radnje (videozapis identifikacije, vremenska oznaka, elektronski potpis) obezbedio viši stepen kontrole nego kod fizičkog uvida. Nesporno je da bi ovo imalo pozitivan uticaj i na efikasnije funkcionisanje pravnog prometa, naročito u korporativnim i privrednim odnosima, gde je brzina i pouzdanost pravne forme ključna za zaključenje i izvršenje ugovora.

Identitet stranke bi mogao da bude utvrđen putem videoidentifikacije što podrazumeva korišćenje sredstava dvofaktorske autentifikacije, digitalnih ličnih dokumenata sa biometrijskim podacima, kao i nadzor beležnika u realnom vremenu. Tako utvrđen identitet zadovoljava standarde „pouzdanog identifikacionog postupka", kako ga definišu međunarodni standardi i pozitivni propisi, a za ovaj vid utvrđivanja identiteta već je uspostavljen pravni okvir Zakonom o elektronskom dokumentu, elektronskoj identifikaciji i uslugama od poverenja u elektronskom poslovanju.

Uvođenje instituta overe dokumentacije bez fizičkog prisustva stranaka, uz obaveznu videoidentifikaciju i primenu sredstava kvalifikovanog elektronskog potpisa, predstavlja značajan iskorak u digitalizaciji pravosuđa i javnog beležništva. Takva reforma je ne samo tehnički izvodljiva, već i pravno opravdana, pod uslovom da se izmeni važeći zakonski okvir u skladu sa evropskim standardima i principima zaštite prava.

PREPORUKE SAVETA

- Edukacija nosilaca pravosudnih funkcija u delu bankarskog poslovanja i u oblasti osiguranja, te u tom smislu uvođenje specijalizovanih predmeta iz ovih oblasti na Pravosudnoj akademiji
- Omogućavanje elektronskog izdavanja menica za fizička lica
- Permanentno rešenje za sporove povodom naknade za obradu kredita na gore opisan način i izmena člana 368. stav 1 Zakona o parničnom postupku
- Kontinuirana razmena mišljenja i konstruktivni razgovori sa osiguravajućim društvima u vezi sa implementacijom pravila o distribuciji osiguranja odnosno regulatornim zahtevima u vezi tržišnog ponašanja
- Promovisanje medijacije kao načina rešavanja sporova banaka/društava za osiguranje, kako međusobno, tako i sa korisnicima finansijskih usluga bi bilo važno, a u tom smislu izmene Zakona o posredovanju.
- Izmene Zakona o osiguranju i Odluke o sprovođenju odredaba zakona o osiguranju koje se odnose na izdavanje dozvole za obavljanje poslova osiguranja/reosiguranja i pojedinih saglasnosti Narodne banke Srbije omogući društvima za osiguranje da distribuiraju bankarske usluge, uz ispunjenje uslova koje propisuje Narodna banka Srbije čime bi se uspostavio regulatorni okvir koji bi obezbedio zaštitu korisnika finansijskih usluga i povećala dostupnost usluga, unapredila konkurencija i omogućila bolja usluga za krajnje korisnike.
- Izmena Zakona o zaštiti korisnika finansijskih usluga, Zakona o bankama i Zakona o osiguranju kojom bi se uvela obaveza medijacije pre pripremnog ročišta odnosno prvog ročišta za glavnu raspravu.
- Izmena Zakona o zaštiti korisnika finansijskih usluga na daljinu na način da se limit vrednosti ugovora na daljinu koji se možu zaključiti putem dvostruke autentifikacije, sa dosadašnjih 600.000,00 RSD poveća na viši iznos.
- Izmena Zakon o dobrovoljnim penzijskim fondovima tako što će biti uvedeni zastupnici društava za upravljanje dobrovoljnim penzijskim fondovima.
- Izmena Javnobeležničke tarife tako što bi overavanje potpisa na sporazumima o rešavanju spora posredovanjem bilo oslobađeno od plaćanja nagrade javnim beležnicima za overu potpisa.
- Izmena Zakona o javnom beležništvu na način da se omogući overa sve dokumentacije (ugovora, izjava i sl.)

bez fizičkog prisustva stranaka u prostorijama javnog beležnika, nakon izvršene video identifikacije stranaka, uz usklađivanje i ostalih propisa čime bi se omogućilo da se dokumentacija koja je na ovaj način overena bude iste pravne snage i pogodna za korišćenje u svim pravnim poslovima i u iste svrhe kao i dokumentacija koja je overena u prostorijama javnog beležnika.

JAVNE NABAVKE

1,67

PREGLED REALIZACIJE PREPORUKA BK

Preporuke:	Prvobitno date u BK:	Značajan napredak	Određeni napredak	Bez napretka
Uspostavljanje bliže saradnje između, sa jedne strane, Uprave za javne nabavke i Republičke komisije za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki i Upravnog suda u cilju razmene znanja i informacija	2022		√	
Razvoj administrativnog i ekspertskog kapaciteta Kancelarije za javne nabavke i Državne revizorske institucije kako bi one efikasno nadgledale planiranje i izvršenje javnih nabavki tako što će moći da se obaveštavaju naručioce i da se bore protiv korupcije.	2013		√	
Ugovaranje izuzeća od primene Zakona o javnim nabavkama u međunarodnim sporazumima sa trećim zemljama treba biti značajno smanjeno	2022			√

STANJE

23.decembra 2019. godine, Skupština Republike Srbije je usvojila novi Zakon o javnim nabavkama (Sl. Glasnik RS br. 91/2019, u daljem tekstu: novi Zakon). Novi Zakon je skupio na snagu 01.01.2020. godine, a primena Novog Zakona otpočela je 01.07.2020. godine i on je značajnoj meri usklađen sa pravnim tekovinama EU odnosno Direktivom 2014/24/EU Evropskog parlamenta i Saveta od 26.02.2014. 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.

POBOLJŠANJA

Tržište javnih nabavki u Republici Srbije u 2024. godini držalo je 10,87%% GDP-a što je više u odnosu na 2023. godinu kada je ono iznosilo 10,50 %. Prosečan broj ponuda po postupku je ostao na stabilnih 2,5 uz visoko učešće postupaka u kojima je podneta samo jedna ponuda (50,75%). Kada je pitanju zastupljenost pregovaračkih postupaka bez objavljivanja javnog poziva u vrednosti dodeljenih ugovora ona je iznosila 1,27% što ukazuje na postojanje trenda smanjenja. Registrovana vrednost javnih nabavki koje su izuzete od primene Zakona o javnim nabavkama iznosila 667,9 milijardi dinara u 2024. godini od čega 21,3% odnosi na nabavke koje se sprovode u skladu sa međunarodnim ugovorima. Takođe, i dalje je raširena praksa da se sektorskim propisima u cilju realizacije pojedinačnih projekata isključuje primena propisa o javnim nabavkama.

PREOSTALI PROBLEMI

Tokom prethodne godine, postojao je ograničen napredak u borbi protiv korupcije i zaštiti integriteta u postupcima javnim nabavkama. Takođe, međunarodni sporazumi sa trećim zemljama i dalje krše princip jednakog tretmana ponuđača, zabranu diskriminacije, transparentnost i zaštitu konkurencije. Primena ovih sporazuma često nije u skladu sa usvojenim rešenjima kako u domaćem, tako i u zakonodavstvu Evropske unije. Kapaciteti Republičke komisije za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki i Uprave za javne nabavke i dalje su limitiran. Takođe, stručni kapaciteti Upravnog suda da odlučuje u složenim i brojnim predmetnima ostaju i dalje niski zbog nedostatka adekvatne obuke.

PREPORUKE SAVETA

- Unapređenje administrativnog i ekspertskog kapaciteta Republičke komisije za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki i Državne revizorske institucije kako bi one efikasno nadgledale planiranje i izvršenje javnih nabavki.
- Uspostavljanje bliže saradnje između, sa jedne strane, Uprave za javne nabavke i Republičke komisije za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki i Upravnog suda u cilju razmene znanja i informacija.

- Ugovaranje izuzeća od primene Zakona o javnim nabavkama u međunarodnim sporazumima sa trećim zemljama treba biti značajno smanjeno.

JAVNO-PRIVATNO PARTNERSTVO

1,08

PREGLED REALIZACIJE PREPORUKA BK

Preporuke:	Prvobitno date u BK:	Značajan napredak	Određeni napredak	Bez napretka
Sistemske i organizacione promene u upravljanju kapitalnim investicijama su neophodne da bi se osigurala efikasna primena javnih investicija, bez obzira na model obezbeđenja odnosno pružanja. Ovo pitanje je prepoznato i određeni napori su uloženi od strane Ministarstva finansija, iako je došlo do kašnjenja u implementaciji. Kroz način njihovog strukturiranja, JPP-ovi bi mogli rešiti brojna pitanja, uključujući efikasnije pružanje javnih usluga i veći nivo transparentnosti u procesu nabavke.				
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 konkurencije, povećanje prosečnog broja učesnika na jednom tenderu na najmanje tri, kako bi se izbegao rizik formiranja kartela i ograničavanja konkurencije).	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 preglede 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) Instrument 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

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 uglavnom viđala u poslednjih nekoliko godina, u vezi sa čim je primećeno da je Komisija za javno-privatno partnerstvo do danas odobrila 289[1] javno-privatna partnerstva.

POBOLJŠANJA

Čini se da je poslednjih nekoliko godina privlačnost JPP projekata umanjena, uprkos tome što postoji određeni broj novoodobrenih JPP projekata čija realizacija i tok tek treba da se vidi. Uprkos negativnim posledicama pandemije Covid-19 i naknadnog rata u Ukrajini, i drugih globalnih dešavanja koja utiču na sveukupni investicioni apetit, 2025. godina deluje donekle obećavajuće za buduća JPP, uključujući projekte većih proporcija u oblasti vodnog transporta.

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 EU koje u njega ugrađuje ono što je postala najbolja međunarodna praksa. Štaviše, zbog relativno nove prirode Zakon o JPP 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.

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

Zbog nedostatka dovoljne tržišne prakse u sprovođenju projekata JPP-a u različitim sektorima, ne postoji usaglašeni opis ključnih ugovornih principa koji bi se mogli koristiti kao polazna tačka za bilo koji projekat JPP.

JPP će uključivati rezervisanje javnog duga u većoj ili manjoj meri u zavisnosti od veličine konkretnog projekta JPP-

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

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 struktuiran), 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 pretpostavlja 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

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

Posebno:

- Bolja koordinacija između institucija koje se bave JPP-om (bolja koordinacija i racionalizirana saradnja svih relevantnih JPP institucija sa predlagačima projekata na svim nivoima vlasti).
- Institucionalna podrška malim lokalnim autonomijama u potrazi za projektima JPP-a manjeg obima i vrednosti kojim autonomijama 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 društvu.
- Podizanje svesti o JPP-u (kampanja za promociju JPP-a koja ilustruje njegove prednosti i potencijal, moguće uključivanje JPP-a u nastavni plan i program fakulteta radi poboljšanja korektnosti, transparentnosti i konkurencije, povećanje prosečnog broja učesnika na jednom tenderu na najmanje tri, kako bi se izbegao rizik formiranja kartela i ograničavanja konkurencije).
- 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 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.

- 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. Resursi Evropske investicione banke (EIB), Evropski stručni centar za JPP (EPEC), savetodavne usluge Međunarodne finansijske korporacije (IFC) u vezi JPP-a ili Evropske banke za obnovu i razvoj (EBRD) Instrument za pripremu infrastrukturnog projekta (IPPF) mogu se koristiti za pripremu projekta.

- 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.

TRGOVINA

1,25

PREGLED REALIZACIJE PREPORUKA BK

Preporuke:	Prvobitno date u BK:	Značajan napredak	Određeni napredak	Bez napretka
Otklanjanje pravnih praznina u regulatornom okviru, uključujući, bez ograničenja, uvođenjem gore predloženih izmena i dopuna (definisanje trgovca, srodnih trgovaca, produženje trajanja promotivne prodaje, definisanje minimalnog vremenskog perioda između dve promotivne prodaje);	2023			√
Uskladiti član 34. Zakona o trgovini sa Zakonom o bezbednosti hrane i podzakonskim aktima;	2023			√
Dalji angažman Ministarstva na jačanju svesti potrošača i edukaciji potrošača;	2024		√	
Pojednostavljenje procedura uvoza;	2023			√

STANJE

Zakon o trgovini ("Službeni glasnik RS", br. 52/2019); "Zakon o trgovini"), koji zauzima centralno mesto među propisima kojima se uređuje trgovina robom i uslugama, na snazi je od 30. jula 2019. godine. Istog dana stupile su na snagu Izmene i dopune Zakona o elektronskoj trgovini ("Službeni glasnik RS", br. 52/2019).

Iako su novine koje su uvedene navedenim zakonima doprinele povećanju pravne sigurnosti i celokupnog privrednog ekosistema u Republici Srbiji, još uvek ima prostora za napredak, zbog čega je ključno da Skupština Srbije usvoji novi Zakon o trgovini što je pre moguće. Usvajanjem novog Zakona o trgovini relevantni pravni okvir mogao bi se dodatno uskladiti sa propisima i standardima EU. S obzirom na to da se ova oblast konstantno razvija i prilagođava ukupnom napretku tehnologija i trgovine, važno je da regulatorni okvir Srbije ide u korak sa aktuelnim trendovima, naročito imajući u vidu činjenicu da Zakon o trgovini nije menjan od njegovog usvajanja (2019.).

Vlada Republike Srbije je krajem avgusta usvojila Uredbu o posebnim uslovima za obavljanje trgovine za određenu vrstu robe ("Sl. glasnik RS", br. 76/2025 i 78/2025) sa primenom od 1. septembra 2025. godine i važenjem u periodu od šest meseci od dana početka primene. Cilj Uredbe je ograničenje trgovačke marže na najviše 20 odsto za 23 kategorije proizvoda. Doneta Uredba je otvorila niz nedoumica za postupanje u praksi, imajući u vidu nepostojanje javnih konsultacija dok je Uredba bila u fazi nacrta i izrazito kratko vreme za primenu Uredbe. Konkretne efekte donete Uredbe ćemo komentarisati u sledećem izdanju Bele knjige.

POBOLJŠANJA

Pozitivni koraci su preduzeti usvajanjem citiranih zakona, uključujući, posebno:

- Bolja definicija prodajnih podsticaja (definisanjem jasnih pravila koja se primenjuju za svaku vrstu prodajnih podsticaja);
- uvođenje definicija vrsta trgovine na daljinu;
- dodatne obaveze u vezi sa zahtevima za označavanje (tj. direktna i trajna dostupnost obaveznih podataka o označavanju);
- ukidanje obaveze objavljivanja maloprodajnog formata (trgovci su slobodni da biraju da li će objaviti maloprodajni format ili ne);
- uvođenje prikrivene kupovine kao dodatnog sredstva za borbu protiv ilegalne trgovine;
- uvođenje koncepta elektronske prodavnice i elektronske platforme (što je posebno značajno sa stanovišta zaštite prava potrošača - jer kupcu treba da bude jasno od koga kupuje robu, sa kim ulazi u ugovorni odnos i kome treba da se obrati u slučaju prigovora);
- uvođenje mogućnosti prikazivanja cena proizvoda i u stranim valutama (što je posebno važno s obzirom na to da domaćim trgovcima olakšava otvaranje ponude na stranim tržištima – ne samo na regionalnim tržištima, već i na drugim razvijenim tržištima);

U 2024. godini nastavljena je kontrola trgovaca koji organizuju i oglašavaju podsticaje za prodaju u elektronskoj trgovini.

Među onima koji se bave prevarama, većina su oni koji prodaju robu putem društvenih mreža, posebno Fejsbuka, TikToka i Instagrama. Nacionalna organizacija potrošača Srbije (NOPS) objavljuje crnu listu trgovaca na ovim mrežama na osnovu izveštaja potrošača, iako, nažalost, ne radi to ažurno (poslednji ovakav izveštaj datira iz 2023. godine).

U digitalnom dobu, obrazovanje i podizanje svesti javnosti o pametnoj i sigurnoj online kupovini ključni su za jačanje svesti potrošača. S tim u vezi, nadležno Ministarstvo sprovodi medijske kampanje usmerene na edukaciju potrošača, uz uvođenje i implementaciju novih zakonskih rešenja.

Bez obzira na napredak postignut usvajanjem Zakona o trgovini (kao i izmena i dopuna Zakona o elektronskoj trgovini), dalje unapređenje regulatornog okvira je od suštinske važnosti kako bi se postigao zadovoljavajući nivo pravne sigurnosti.

PREOSTALI PROBLEMI

U poslednjih nekoliko godina došlo je do značajnog povećanja prometa e-trgovine. Na rast je svakako uticalo povećanje broja trgovaca koji se bave online trgovinom, ali takođe i dostupnost sve većeg broja proizvoda na online prodajnim platformama. S druge strane, česte su i zloupotrebe povezane sa ovom vrstom trgovine (uključujući prodaju koju obavljaju subjekti koji nemaju status trgovca (pravni subjektivitet, istaknuta kompanija, itd.), i koji, shodno tome, ne pružaju kupcima garancije u domenu propisa o sigurnosti proizvoda, zaštiti potrošača, oglašavanje, itd.)

Dok je Zakon o trgovini postavio temelje i znatno unapredio zakonska rešenja u vezi sa prometom roba i usluga, još uvek ima prostora za dodatna poboljšanja i popunjavanje ključnih preostalih praznina.

Već neko vreme u toku je rad na nacrtu novog Zakona o trgovini i smatramo da je danas, više nego ikada, pravi trenutak da se određena rešenja poboljšaju i usvoji novi zakon na dobrobit celokupne srpske privrede.

Postoji ozbiljna pravna praznina zbog odsustva definicije trgovca – tj. subjekta koji obavlja trgovinske aktivnosti i na koji se ovaj zakon prvenstveno odnosi.

Takođe, postoji jasna potreba da se uvede definicija povezanih trgovaca - pre svega u kontekstu propisivanja pravnog osnova za utvrđivanje odgovornosti za nelojalnu tržišnu konkurenciju kada ove radnje sprovodi povezano društvo trgovca koji je aktivan na tržištu na kojem njegov konkurent (protiv koga su usmerene akcije nelojalne tržišne konkurencije) nije aktivan.

Da bi se suzbila siva ekonomija, neophodno je da roba koja se stavlja na tržište, transportuje ili koristi za pružanje usluga, u vreme inspekcije, bude praćena propisanim dokumentima koji su direktno vezani za njihovu proizvodnju, nabavku, prodaju i transport.

Postoji potreba da se produži dozvoljeno trajanje promotivne prodaje na dva meseca, što verujemo da bi bilo od koristi i potrošačima i trgovcima. Pored toga, takođe bi trebalo definisati minimalni vremenski period između dve promotivne prodaje, jer u tom smislu postoji praznina u Zakonu o trgovini.

Takođe je posebno važno da se relevantne odredbe Zakona o trgovini (pre svega član 34) usklade sa Zakonom o bezbednosti hrane i pripadajućim podzakonskim aktima.

Dodatno, neophodno je još više raditi na edukaciji potrošača intenziviranjem aktivnosti usmerenih na javno zagovaranje i promociju prava potrošača zagarantovanih Zakonom o trgovini i pratećim zakonima (kao što je Zakon o zaštiti potrošača) – smatramo da je od suštinske važnosti da se Ministarstvo i njegove agencije još više uključe u medijske kampanje, tematske radionice i slične aktivnosti (kao što je redovno objavljivanje biltena ili sličnih izdanja koja pokrivaju teme vezane za trgovinu i potrošače) u cilju jačanja svesti potrošača i edukacije potrošača.

Konačno, uvozne procedure bi trebalo pojednostaviti kako bi se povećala konkurencija među trgovcima, na korist potrošača.

PREPORUKE SAVETA

- Hitno usvajanje novog Zakona o trgovini;
- Otklanjanje pravnih praznina u regulatornom okviru, uključujući, bez ograničenja, uvođenjem gore predloženih izmena i dopuna (definisanje trgovca, srodnih trgovaca, produženje trajanja promotivne prodaje, definisanje minimalnog vremenskog perioda između dve promotivne prodaje);
- Usklađivanje člana 34. Zakona o trgovini sa Zakonom o bezbednosti hrane i podzakonskim aktima;
- Dalji angažman Ministarstva na jačanju svesti potrošača i edukaciji potrošača;
- Pojednostavljenje procedura uvoza.

BORBA PROTIV NEDOZVOLJENE TRGOVINE I INSPEKCIJSKI NADZOR

1,63

PREGLED REALIZACIJE PREPORUKA BK

Preporuke:	Prvobitno date u BK:	Značajan napredak	Određeni napredak	Bez napretka
Dosledno sprovoditi Program za suzbijanje sive ekonomije 2023–2025. godine u poslednjoj godini primene i usvojiti novi nacionalni Program za suzbijanje sive ekonomije za period 2026-2030, sa pratećim Akcionim planom.	2023		√	
Nastaviti sa izgradnjom kapaciteta republičkih inspekcija zapošljavanjem novih inspektora, kao i sistemskim rešavanjem položaja inspekcija kroz izmenu Zakona o inspekcijskom nadzoru, kao i donošenjem posebnog Zakona o inspekcijskoj službi, u cilju poboljšanja statusa, uslova rada i materijalnog položaja inspektora. U skladu sa preporukama Međunarodnog monetarnog fonda, ubrzano raditi na zapošljavanju novih inspektora u Poreskoj upravi, u cilju podizanja kapaciteta.	2021		√	
Unaprediti funkcionalnost eInspektora, kroz povezivanje svih inspekcijskih službi i pravovremenu, direktnu razmenu informacija sa Poreskom upravom i Upravom carina.	2024		√	
Propisati inspekcijske nadležnosti i kontrolne mere nedozvoljene trgovine na internetu.	2024			√
Unaprediti sistem fiskalnog opterećenja za preduzeća koja posluju u Republici Srbiji izradom javnog, elektronskog registra važećih taksi i naknada i omogućavanjem elektronskog plaćanja taksi i naknada, u cilju kontrole parafiskalnih nameta i veće transparentnosti poslovanja.	2018		√	
Uspostaviti sistem izveštavanja o merama i efektima Planova aktivnosti (hodograma), a rezultate kontrola komunicirati sa zainteresovanim stranama iz privrede, u skladu sa Akcionim planom za sprovođenje Programa za suzbijanje sive ekonomije 2023–2024. godine.	2021			√
Propisati i sprovesti brz i efikasan postupak regulisanja skladištenja zaplenjene robe između javnog i privatnog sektora.	2021			√
Održati kontinuitet procesa unapređenja uvoznih i izvoznih procedura.	2021		√	

STANJE

U 2024. godini obeleženo je 10 godina od početka sistemske borbe protiv sive ekonomije i nastavljene su aktivnosti na sprovođenju važećeg nacionalnog Programa za suzbijanje sive ekonomije za period 2023-2025. Krajem 2024. godine procenat ispunjenja aktivnosti iz Akcionog plana za sprovođenje Programa za suzbijanje sive ekonomije kretao se oko 60%, a procena je da će do kraja 2025. godine procenat ispunjenja biti na nivou prethodnog Programa i iznositi oko 70%. Istovremeno, krenulo se sa pripremama za kreiranje novog nacionalnog Programa za period 2026-2030. godina.

Siva ekonomija u Srbiji se u prethodnim godinama kretala oko 21% BDP-a, odnosno približno 15 milijardi evra. Siva ekonomija u formalno registrovanoj privredi iznosila je 13,8% BDP-a u 2024. godini i bila je za 2,1 procentni poen veća u odnosu na prethodno merenje iz 2022. godine.

POBOLJŠANJA

Aktuelnim Programom za suzbijanje sive ekonomije 2023-2025. godine određene su 23 mere za postizanje tri prioritetna cilja – (1) jačanje kapaciteta inspekcija i prekršajnih sudova, (2) unapređenje postupka poreskog nadzora i prijave i (3) fiskalno i administrativno rasterećenje legalnog poslovanja. Zamisao je da se primenom svih mera iz Programa za suzbijanje sive ekonomije i pratećeg Akcionog plana udeo sive ekonomije u privrednoj aktivnosti u

Srbiji smanji na 10% BDP-a do kraja 2025. godine, mereno anketnom metodom formalno registrovanih privrednih subjekata, odnosno 18% BDP-a mereno monetarnom metodom.

U oktobru 2024. godine oformljen je nov saziv Koordinacione komisije za inspekcijski nadzor Ministarstva za državnu upravu i lokalnu samoupravu. Tokom 2024. godine, održano je 5 sednica Koordinacione komisije na kojim su usvojeni godišnji planovi za 2025. godinu i izveštaji o radu republičkih inspekcija za 2024. godinu i potvrđene namere da se kontinuirano radi na povećanju kapaciteta i poboljšanju statusa inspekcija. Predloženo je da se i u ovom sazivu formira Radna grupa za praćenje i usklađivanje vršenja inspekcijskog nadzora u oblasti nedozvoljene trgovine, sa ciljem da doprinese unapređenju integralnog nadzora na tržištu u cilju suzbijanja sive ekonomije u skladu sa Programom za suzbijanje sive ekonomije 2023-2025. godine.

Koordinaciona komisija je u oktobru 2024. godine zaključila Sporazum o saradnji u oblasti inspekcijskog nadzora sa Mrežom inspektora Srbije kao reprezentativnim udruženjem inspektora u cilju bolje koordinacije i unapređenja efikasnosti i delotvornosti rada, kao i aktivnosti na poboljšanju statusa inspektora u Republici Srbiji. Po prvi put je osnovana Radna grupa za razmatranje mogućnosti poboljšanja statusa inspektora čiji su članovi predstavnici Ministarstva državne uprave i lokalne samouprave, Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja, Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede, Ministarstva građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture, Ministarstva finansija i udruženja Mreže inspektora Srbije. Prvi sastanak Radne grupe na kojem je preciziran predlog hitnih mera za unapređenje statusa inspektora održan je u januaru 2025. godine.

Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave planira da formira Radnu grupu za izradu Nacrta Izmena i dopuna Zakona o inspekcijskom nadzoru koja će uključiti sve zainteresovane aktere - predstavnike državnih organa, civilnog sektora i privrede.

U 2024. godini u informacioni sistem eInspektor bilo je uključeno 38 inspekcija, od kojih je njih 29 koristilo softver i tokom tog perioda izvršeno je 49.572 nadzora. Po broju obavljenih nadzora kroz eInspektor, u 2024. godini ponovo je prednjačila Tržišna inspekcija, sa ostvarenih 35% od ukupnog broja obavljenih nadzora, odnosno 17.444 nadzora.

Nastavljena je praksa objavljivanja ažuriranih kontrolnih lista i obrazaca za obavljanje inspekcijskog nadzora na sajtu www.inspektor.gov.rs, što pruža mogućnost privrednicima da se na jednostavan način upoznaju sa uslovima za poslovanje u skladu sa propisima.

Kontakt centar republičkih inspekcija je od marta 2020. godine u funkciji jedinstvenog mesta gde privreda i građani mogu da prijave nepravilnosti u poslovanju subjekata i nelojalnu konkurenciju, kao i nepravilnosti u radu inspektora i pritužbe na njihov rad. Od početka rada do kraja 2024. godine, jedinstveni kontakt centar je primio više od 62.000 predstavki. Tokom 2024. godine, kontakt centar je primio, obradio i prosledio na dalje postupanje 12.380 predstavki, od čega je najveći broj, oko 23%, iz nadležnosti poreske inspekcije, a po 10% je upućeno inspekciji rada, republičkoj tržišnoj inspekciji i inspekcijskim službama jedinice lokalne samouprave Beograd. Od osnivanja, kontakt centar je uz brojna poboljšanja i proširenja funkcionalnosti, postao značajna karika u borbi protiv sive ekonomije i njenog suzbijanja. Kontakt centar je povezan sa inspekcijama lokalnih samouprava i informacionim sistemom eInspektor, što sve značajno pojednostavljuje proceduru prijava neregularnosti.

Nakon što je uvođenje sistema e-faktura i e-fiskalizacija značajno smanjilo obim sive ekonomije, nastavilo se u tom pravcu uvođenjem e-akciza od 1. oktobra 2024. godine, dok se u narednom periodu planira i fazno uvođenje e-otpremnica. Takođe, planira se uvođenje posebnog modula za praćenje kretanja cigareta i nesagorevajućeg duvana kroz čitav lanac distribucije ("track and trace") što će povećati transparentnost prometa cigareta i nesagorevajućeg duvana, tako da će se za svaki proizvod znati trenutna lokacija i prethodna istorija kretanja, odnosno biće poznato kretanje svakog pojedinačnog i zbirnog pakovanja od proizvodne linije do otpremanja u prvi maloprodajni objekat.

Dalja reforma Poreske uprave predviđa kreiranje jedinstvene aplikacije za poreze u narednim godinama, kako bi se pratili svi poreski oblici, što će značajno olakšati privredi.

Sprovođenjem projekta Svetske banke „Unapređenje trgovine i saobraćaja zapadnog Balkana uz primenu višefaznog programskog pristupa", koji obuhvata potkomponentu projekta „Izrada i implementacija Nacionalnog jednošalterskog sistema" (National Single Electronic Window), predviđeno je da će privrednici u Srbiji moći da preko jednog

portala elektronski podnose i dobijaju sva dokumenta od strane državnih organa koja su potrebna za obavljanje spoljnotrgovinskih aktivnosti, što će omogućiti brže i efikasnije obavljanje spoljnotrgovinskog prometa. U septembru 2025. godine sprovedena je javna rasprava o Nacrtu zakona o Nacionalnom jednošalterskom sistemu i sledi dalja procedura usvajanja Zakona, kojim će se omogućiti rad Nacionalnog jednošalterskog sistema i čime će se objediniti podaci više od trideset institucija i time ubrzati i olakšati procedura uvoza i izvoza robe.

PREOSTALI PROBLEMI

Nakon 6 godina od puštanja u rad eInspektora i dalje su samo republičke inspekcije povezane ovim softverskim rešenjem, ne i pokrajinske i inspekcije na nivou jedinica lokalne samouprave, te je potrebno izvršiti softversko prilagođavanje sistema eInspektor specifičnostima pojedinih inspekcija koje nisu uspele da se do sada priključe korišćenju sistema i proširiti obuhvat sistema eInspektor na pokrajinske, gradske i opštinske inspekcijske službe, kako bi se upotpunila slika stvarnog stanja u oblasti nadzora i rada inspekcijskih službi na svim nivoima. Dodatno, potrebno je uspostaviti funkcionalnost za razmenu informacija između sistema Poreske uprave i Uprave carina sa sistemom eInspektor. Tokom 2024. godine najčešći problem u korišćenju sistema eInspektor predstavljao je nedostatak veze eInspektora i ePisarnice, na čijem se otklanjanju radi. Neophodno je izmeniti Zakon o prekršajima, kako bi se stvorila zakonska osnova za razmenu predmeta u elektronskoj formi između sistema eInspektor i sistema prekršajnih sudova (SIPRES), što bi značajno povećalo efikasnost rada na postupcima.

Stanje u inspekcijskim službama Srbije u pogledu kadrovskih kapaciteta i dalje je alarmantno. Iako nešto niža prosečna starost inspektora od 51 godinu u odnosu na prethodni period, nepovoljna starosna struktura je jedan od značajnih problema funkcionisanja inspekcijskih službi. Drugi značajan problem je nedovoljan broj inspektora. Prema ranijim procenama Ministarstva za državnu upravu i lokalnu samoupravu minimalan broj inspektora na republičkom nivou treba da iznosi 3.600, dok je trenutno na nivou Republike Srbije zaposleno 2.200 inspektora, što znači da samo na republičkom nivou nedostaje 1.400 inspektora. Na pokrajinskom i na lokalnom nivou nedostaje po 1.000 inspektora. Istraživanja su pokazala da u Republici Srbiji jedan inspektor dolazi na 1.200 stanovnika, dok u EU jedan inspektor dolazi na 780 stanovnika. U skladu sa preporukama Međunarodnog monetarnog fonda, Poreska uprava koja godinama ima nedostatak ljudskih kapaciteta, proglasila je 2025. godinu godinom konkursa tokom koje je planirano zapošljavanje 1.000 novih zaposlenih, za sve oblasti od značaja za rad Poreske uprave. Problem predstavlja i izrazito nepovoljan materijalni položaj inspektora, uzimajući u obzir da je zarada inspektora ispod republičkog proseka. Uzimajući sve u obzir, aktivnosti na obezbeđenju adekvatnog broja novih inspektora i neophodne opreme, kao i unapređenju sistema procene učinka radi povećanja efikasnosti i primanja inspektora treba da bude na vrhu prioriteta.

Nedozvoljena trgovina se u skladu sa aktuelnim promenama modela poslovanja, u velikoj meri premestila sa tradicionalnih tržišta na internet, područje koje nema jasne inspekcijske nadležnosti, niti inspekcijske službe imaju kapacitet za kontrolu ovih kanala. Neophodna će biti i saradnja i veći kapaciteti MUP-a i Tužilaštva za visoko-tehnološki kriminal, kako bi se pravilno tretirala nova oblast.

U pogledu parafiskalnih nameta, i dalje se čeka na uspostavljanje sveobuhvatnog javnog elektronskog registra i portala sa važećim taksama i naknadama, kao i omogućavanje elektronskog plaćanja svih taksi i naknada, u cilju veće transparentnosti uslova poslovanja i destimulisanja aktivnosti nelegalne trgovine. Koliko je značajno utvrditi jedinstveni registar svih taksi i naknada govori i činjenica da je ovaj zahtev uvršten u Reformsku agendu Srbije, koja kao deo Plana rasta EU za Zapadni Balkan sadrži listu prioritetnih reformi usaglašenih sa Evropskom unijom.

Sistem izveštavanja o rezultatima implementacije usvojenih hodograma za kontrolu nedozvoljene trgovine robama koje su najčešće predmet nedozvoljene trgovine (akcizni proizvodi – duvan, kafa, bazna ulja, alkoholni proizvodi, kao i tekstil) u određenim sektorima 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 izvršiti specijalizaciju sudija za prekršaje u materiji suzbijanja sive ekonomije i ispratiti rad prekršajnih sudova u tim postupcima.

Efikasan sistem za skladištenje zaplenjene robe nije propisan u proteklom periodu. Usled nedovoljnih skladišnih

kapaciteta u državnom vlasništvu i nepostojanja procedura da se za potrebe skladištenja zaplenjene robe iskoriste kapaciteti u privatnom vlasništvu, aktivnosti inspekcijskih organa su ograničene.

PREPORUKE SAVETA

- Dosledno sprovoditi Program za suzbijanje sive ekonomije 2023–2025. godine u poslednjoj godini primene.
- Pripremiti i usvojiti novi nacionalni Program za suzbijanje sive ekonomije za period 2026-2030. godine, sa pratećim Akcionim planom.
- Nastaviti sa izgradnjom kapaciteta republičkih inspekcija zapošljavanjem novih inspektora, kao i sistemskim rešavanjem položaja inspekcija kroz izmene Zakona o inspekcijskom nadzoru, kao i donošenjem posebnog Zakona o inspekcijskoj službi, u cilju poboljšanja statusa, uslova rada i materijalnog statusa inspektora. U skladu sa preporukama Međunarodnog monetarnog fonda, ubrzano raditi na zapošljavanju novih inspektora u Poreskoj upravi, u cilju podizanja kapaciteta.
- Unaprediti funkcionalnost eInspektora, kroz povezivanje svih inspekcijskih službi i pravovremenu, direktnu razmenu informacija sa Poreskom upravom i Upravom carina.
- Propisati inspekcijske nadležnosti i kontrolne mere nedozvoljene trgovine na internetu.
- Unaprediti sistem fiskalnog opterećenja za preduzeća koja posluju u Republici Srbiji izradom javnog, elektronskog registra važećih taksi i naknada i omogućavanjem elektronskog plaćanja taksi i naknada, u cilju kontrole parafiskalnih nameta i veće transparentnosti poslovanja.
- Uspostaviti sistem izveštavanja o merama i efektima Planova aktivnosti (hodograma), a rezultate kontrola komunicirati sa zainteresovanim stranama iz privrede, u skladu sa Akcionim planom za sprovođenje Programa za suzbijanje sive ekonomije 2023–2024. godine.
- Propisati i sprovesti brz i efikasan postupak regulisanja skladištenja zaplenjene robe između javnog i privatnog sektora.
- Održati kontinuitet procesa unapređenja uvoznih i izvoznih procedura.

CARINE

1,60

PREGLED REALIZACIJE PREPORUKA BK

Preporuke:	Prvobitno date u BK:	Značajan napredak	Određeni napredak	Bez napretka
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.	2018		√	
Predlažemo sledeće izmene u vezi primene carinskih deklaracija: 1) datum izdavanja carinske fakture – preporučuje se da datum izdavanja carinske fakture bude konačan datum carinjenja robe, a ne datum prihvatanja deklaracije; 2) omogućiti korišćenje zajedničkog obezbeđenja sa smanjenim referentnim iznosom za više carinskih postupaka, kao i oslobađanje od obaveze davanja garancije, na način propisan za postupak tranzita.	2018		√	
Značajan broj zakonskih odredbi zahteva dodatno preciziranje kroz podzakonske akte, kao i usklađenost sa drugim relevantnim zakonima, kao što su: (1) usklađivanje carinskog postupka sa Zakonom o PDV-u, posebno u pogledu tretmana stranog pravnog lica u carinskom postupku; (2) za osnovne proizvode, smanjiti učestalost uzimanja uzoraka i prihvatiti analizu akreditovanih stranih labouratorija; (3) predlažemo da mišljenja Uprave carina budu preciznija i detaljnija; (4) navesti postupak za određivanje i promenu carinske vrednosti u slučaju promene cene robe; (5) precizirati postupak sprovođenja privremenog izvoza u smislu da odobrenje carinskog organa nije neophodno i da se u praksi mogu primeniti postupci regularnog izvoza; (6) donošenje akta Uprave carina kojim bi bio objašnjen postupak utvrđivanja i izmene carinske vrednosti u slučaju primene transfernih cena; (7) osigurati punu primenljivost „novih" pravila o poreklu u trgovini sa PAN-EU članicama; (8) poboljšati efikasnost izdavanja „BTI" dokumenata."; (9) uvesti izuzeće od sprovođenja prekršajnog postupka za lice koje samo zahteva izmenu podataka o količini robe u carinskoj deklaraciji nakon okončanja postupka, a nakon utvrđivanja stvarne količine isporučene robe; (10) razmotriti uvođenje carinske olakšice za uvoz nove opreme koja se ne proizvodi u zemlji.	2021		√	
Povećati efikasnost na svim nivoima uprave: efikasno rešavanje zahteva koji su u administrativnom postupku; bolji onlajn informacioni sistem dostupan svim stranama uključenim u carinski proces; uvođenje pojednostavljene ispravke carinskog dokumenta na osnovu ispravke količine carinjene robe, unapređenje sistema analize rizika prema kojem bi se identifikovale vrste robe i/ili uvoznici za ubrzani ili pojednostavljeni postupak uvoza.	2018			√
Uskladiti Uredbu o carinskim postupcima i carinskim formalnostima sa Carinskim zakonom, na način da dodatne troškove labouratorijske analize ne snosi podnosilac zahteva za izdavanje obavezujućih obaveštenja i ukinuti naknadu za korišćenje carinskih terminala.	2019			√

STANJE

Opšta pravila i postupci koji se primenjuju na robu koja se unosi i iznosi iz carinskog područja Republike Srbije (kasnije RS) regulisana su Carinskim zakonom („Službeni glasnik Republike Srbije br. 95/2018, 91/2019, 144/2020, 118/2021, 138/2022) i ostalim podzakonskim aktima; Carinskom tarifom koja se jednom godišnje usklađuje sa Kombinovanom nomenklaturom Evropske unije; zatim međunarodnim sporazumima o slobodnoj trgovini potpisanim sa članicama sledećih sporazuma: CEFTA, EFTA, EU, Turska, Evroazijska ekonomska unija, Velika Britanija, Kina, Ujedinjeni Arapski EmiratiEgipat; kao i primenom različitih carinskih postupaka: NCTS, NCTS-P5, AEO, kao i ostali postupci regulisani Carinskim zakonom.

Kontinuirane izmene Carinskog zakona i podzakonskih akata u značajnoj meri olakšavaju i pojednostavljuju primenu carinskih procedura za pravna lica koja posluju na teritoriji RS. Međutim, veoma značajnu ulogu imaju međunarodni sporazumi o slobodnoj trgovini, budući da primena istih povećava konkurentnost proizvoda na regionalanom i međunarodnom tržištu.

Republika Srbija je prepoznala značaj širenja poslovne saradnje sa EU i tokom 2022. godine prihvatila i obezbedila efikasnu primenu prelaznih pravila o preferencijalnom poreklu robe, a od 2025. godine i usvojila nova pravila pod okriljem Regionalne konvencije o pan-evro-mediteranskim savezom (PEM Konvencija).

Sa ciljem unapređenja tehničke funkcionalnosti, podržavamo investiranje u projekat "Nacionalnog jednošalterskog sistema", kojim će se povezati svi učesnici u spoljnotrgovinskom prometu, kako državni organi tako i poslovna zajednica i omogućiti bržu i efikasniju razmenu podataka i dokumenta. Projekat je inicijalno predstavljen 2020.godine, a završetak projekta je pomeren i očekuje se 2027. godine.

Srbija se teritorijalno graniči sa državama članicama Evropske Unije („EU"), Crnom Gorom, Severnom Makedonijom i Bosnom i Hercegovinom i efikasan tranzit robe je veoma bitan faktor. Usporeni carinski procesi na graničnim prelazima, a naročito na graničnim prelazima sa EU jedno je od glavnih pitanja kojima se bavi Uprava carina i potrebna su konkretna i značajna unapređenja. Kao pozitivan primer navodimo inicijativu „Zeleni koridori", kojom su uvedena konkretna operativna poboljšanja, kao na primer posebne trake za kamione kako bi se ubrzao protok robe i smanjilo čekanje. Aktivni su na prelazima: Sremska Rača, Gostun, Merdare, Preševo, a proširenje se očekuje na Horgoš, Batrovci, Dimitrovgrad. Za cilj imaju brži prelazak za kamione sa robom, digitalizacija dokumentacije i smanjenje papirologije. Na Horgošu su izgrađene dve nove trake za kamione i parking sa senzorima, što je deo modernizacije u okviru „Zelenih koridora". Ranije je postojao prioritetni prolaz za kamione sa voćem i povrćem, ali je Uprava carina obustavila tu praksu zbog zloupotreba (kamioni prijavljivali kvarljivu robu van sezone), ali svakako bi preporučili uvođenje ove pogodnosti naročito u letnjim mesecima.

POBOLJŠANJA

Identifikovani su sledeći pozitivni pomaci koji utiču na svakodnevno poslovanje pravnih lica:

- Dodatno usklađivanje sa regulativama EU i prihvatanje fleksibilnijih pravila o konceptu porekla robe između Srbije, CEFTA i PAN-EU članica.

- Sporazum o slobodnoj trgovini između Srbije i Kine stupio je na snagu u julu 2024. godine sa preferencijalnim stopama koji će imati pet godina sukcesivnog usklađivanja.

- Uprava carina planira uvođenje automatizovanih sistema za uvoz i izvoz uspostavljenjem institucionalonog okvira za sprovođenje "AIS/AES" zajedno sa EU. Očekuje se niz koristi od poslovanja bez papira, kao što su: smanjenje vremena i troškova potrebnih za obavljanje carinskih postupaka uvoza i izvoza, povećanje konkurentnosti naše privrede i zaštite građana kroz bolju kontrolu uvoza i izvoza, poboljšanje aspekata bezbednosti i sigurnosti, kao i efikasnije punjenje budžeta.

- Predložena je nova regulativa za Elektronski tovarni list (E-CMR), koja se očekuje da bude usklađena i da pozitivno utiče na sistem elektronskih faktura. Srbija kao potpisnica CMR konvencije, ima pravni osnov za uvođenjem, ali elektronski protokol (e-CMR) još nije u potpunosti implementiran u nacionalnom zakonodavstvu. Trenutno se nude digitalna rešenja (eCMR) od strane privatnih IT provajdera i špediterskih kompanija, ali njihova upotreba je dobrovoljna, ne zakonski obavezna. EU regulativa (eFTI): Od 2029. godine EU će zahtevati obavezno elektronsko dostavljanje transportnih podataka, što znači da će Srbija, kao kandidat za članstvo, morati da uskladi propise do tog roka.

PREOSTALI PROBLEMI

Generalni komentari Saveta

I. Liberalizacija carinskih povlastica za uvoz značajno utiče na postojeće poslovanje pravnih lica u smislu planiranja i donošenja budućih poslovnih odluka. Da bi se osigurao kontinuitet poslovanja postojećih pravnih lica, veoma je važno da se planirane povlastice blagovremeno i transparentno saopštavaju privredi kao i da se osigura sporazum sa pogođenom industrijom u pogledu ukidanja ili smanjenja uvoznih carina.

II. Od 2015. godine ukinuta je značajna carinska olakšica za uvoz nove opreme koja se ne proizvodi u zemlji, a ima za cilj proširenje i modernizaciju postojeće proizvodnje. Smatramo da carine za opremu, propisane Zakonom o carinskoj tarifi, treba revidirati i smanjiti ili ukinuti za proizvode koji se ne proizvode u Srbiji. Uopšteno, oslobađanje od carine može biti ključni pokretač za širenje i dalje ulaganje u poslovanje.

III. Uredbom o carinskim postupcima i carinskim formalnostima propisano je da prilikom razmatranja zahteva za izdavanje obavezujuće informacije, ako je potrebno izvršiti pregled robe koja se ne može obaviti u nadležnoj carinskoj labouratoriji, Uprava carina će dobiti ponudu organizacije ili lice koje će izvršiti analize, a lice koje je podnelo zahtev dužno je da plati troškove tih analiza. Imajući u vidu da u skladu sa novim Carinskim zakonom, administrativnu taksu za analitičku službu treba platiti nadležnom organu, bilo bi prikladno da podnosilac zahteva plati samo propisani iznos administrativne takse i da trošak naknade za uslugu ovlašćene labouratorije snosi Uprava carine.

IV. Carinski Zakon propisuje da privredni subjekti mogu biti ovlašćeni da koriste sveobuhvatnu garanciju sa smanjenim iznosom za carinski dug i druge dažbine, ili da imaju odricanje od garancije. Izvršene su izmene Uredbe o carinskim postupcima i carinskim formalnostima koje stupaju na snagu 08.7.2023. godine. Međutim Objašnjenjem Uprave Carine uvedena su neka ograničenja koja u zakonskoj regulativi ne postoje, a kao primer navodimo da nije dozvoljeno potpuno oslobođenje od polaganja obezbeđenja za postupak carinskog skladištenja za većinu robe, koja uključuje i akciznu robu, robu koja se uvozi iz Azije, kao i motorna vozila. Kod aktivnog oplemenjivanja ovo ograničenje važi za svu robu, uključujući akciznu robu. Napominjemo da je odredbom člana 84. Carinskog zakona propisano da Vlada može, da uvede određena ograničenja, uz mogućnost izuzetaka i od tih ograničenja i time selektivna primena ovog člana od strane Uprave carine iskazana putem objašnjenja koja nisu transparentna dovodi do pravne nesigurnosti pri primeni istog.

V. Većinu objašnjenja Uprava carina ne objavljuje na sajtu, a i ukoliko ih ima teško je doći do akata Uprave kojim se objašnjava sprovođenje carinskih procedura, što je vrlo bitno za korisnike u redovnom postupanju.

Primena zakonske regulative

VI. Carinski zakon propisuje da rok dospeća carinskog duga ne može biti duži od 8 dana, što je prekratko za poreske obveznike koji svakodnevno obrađuju veliki broj carinskih dokumenata. Predlažemo da carinske vlasti omoguće dužniku da plati carinski dug u roku koji ne prelazi 31 dan. Verujemo da bi ovo omogućilo fleksibilnost u carinskom postupku, što bi rezultiralo smanjenim brojem grešaka u obradi carinskih dokumenata.

VII. Carinski zakon isključuje pojednostavljenu mogućnost ispravljanja carinskih dokumenata u slučaju da primalac, na osnovu provere količine zaliha robe na prijemnom doku, utvrdi neusklađenost zaliha sa količinom izraženom u carinskim dokumentima neposredno nakon prijema robe. Takvi propusti su uglavnom zbog nenamernih grešaka koje se dešavaju prilikom utovara ili isporuke robe, ali se u pojedinim slučajevima i dalje tretiraju kao prekršaji čak i kada carinski obveznik sam izjavi propust.

VIII. Kontrole kvaliteta se redovno sprovode pri svakom uvozu robe, ali usporavaju proces carinjenja čak i za redovno uvezenu robu koju su pregledale strane akreditovane labouratorije. Sveukupno gledano, kontrole kvaliteta su bez nedostataka u slučaju redovnih uvoznika.

IX. 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.

X. Primećena su sledeća odstupanja u praksi: i) odluke po zahtevu za izmenu carinske deklaracije donose se nakon propisanih rokova; ii) nije omogućena potpuna primena

člana 158 Zakona, deklaracije se i dalje prosleđuju elektronski, iako Zakon omogućava nosiocu odobrenja da podnese deklaraciju u vidu evidentiranja u poslovnim knjigama; iii) i dalje je u primeni restriktivan pristup kada je reč o popustima i dalje se insisitira na dostavljanju ugovora u pisanoj formi, iako više nije nužno.

XI. Carinskim propisima privremeni izvoz nije definisan kao poseban carinski postupak, što znači da za privremeni izvoz robe nije potrebno odobrenje carinskog organa, već da se primenjuju odredbe koje se odnose na izvoz robe. Međutim, carinski organi za privremeni izvoz zahtevaju da se podnese zahtev i donese odobrenje, što nepotrebno usporava i otežava sprovođenje izvoznog postupka.

XII. Primećen je problem da u slučaju potrebe za promenom većeg broja deklaracija koje se odnose na duži vremenski period, promene bi se vršile za svaku deklaraciju pojedinačno.

XIII. Sporazum o slobodnoj trgovini (FTA) se primenjuje bez većih poteškoća, ali dokumenti o poreklu i „BTI" bi trebalo da budu izdavani i obrađivani efikasnije.

XIV. Iako je Carinski zakon u primeni šest godina još uvek ne postoji akt Uprave carina kojim se objašnjava sprovođenje postupka aktivnog oplemenjivanja, pa se carinarnice oslanjaju na akt Uprave carina donet po odredbama ranije važećeg Carinskog zakona iako je u ovoj oblasti bilo značajnih izmena.

PREPORUKE SAVETA

U cilju poboljšanja efikasnosti i transparentnosti carinjenja, Savet stranih investitora predlaže sledeća poboljšanja:

I. Transparentno obavestiti zainteresovanu industriju o planiranoj liberalizaciji carinskih povlastica i osigurati saglasnost industrije najmanje 12 meseci pre početka preferencijala.

II. Predlažemo sledeće izmene u vezi primene carinskih deklaracija: 1) datum izdavanja carinske fakture – preporučuje se da datum izdavanja carinske fakture bude konačan datum carinjenja robe, a ne datum prihvatanja deklaracije; 2) omogućiti korišćenje zajedničkog obezbeđenja sa smanjenim referentnim iznosom za više carinskih postupaka, kao i oslobađanje od obaveze davanja garancije, na način propisan za postupak tranzita.

III. Značajan broj zakonskih odredbi zahteva dodatno preciziranje kroz podzakonske akte, kao i usklađenost sa drugim relevantnim zakonima, kao što su: (1) usklađivanje carinskog postupka sa Zakonom o PDV-u, posebno u pogledu tretmana stranog pravnog lica u carinskom postupku; (2) za osnovne proizvode, smanjiti učestalost uzimanja uzoraka i prihvatiti analizu akreditovanih stranih labouratorija; (3) mišljenja Uprave Carina treba da sadrže tumačenje, a ne samo citiranje propisa; (4) navesti postupak za određivanje i promenu carinske vrednosti u slučaju promene cene robe; (5) precizirati postupak sprovođenja privremenog izvoza u smislu da odobrenje carinskog organa nije neophodno i da se u praksi mogu primeniti postupci regularnog izvoza; (6) donošenje akta Uprave carina kojim bi bio objašnjen postupak utvrđivanja i izmene carinske vrednosti u slučaju primene transfernih cena; (7) poboljšati efikasnost izdavanja „BTI" dokumenata."; (8) uvesti izuzeće od sprovođenja prekršajnog postupka za lice koje samo zahteva izmenu podataka o količini robe u carinskoj deklaraciji nakon okončanja postupka, a nakon utvrđivanja stvarne količine isporučene robe; (9) razmotriti uvođenje carinske olakšice za uvoz nove opreme koja se ne proizvodi u zemlji; (10) potrebno je doneti novo Objašnjenje Uprave carina koje se odnosi na postupak aktivnog oplemenjivanja, pošto veliki broj velikih privrednih subjekata svoje poslovanje bazira na ovom postupku;(11)donošenje akta Uprave carina kojim bi se objasnila procedura zbirnog knjiženja carinskih dugova.

IV. Povećati efikasnost na svim nivoima uprave: efikasno rešavanje zahteva koji su u administrativnom postupku; bolji onlajn informacioni sistem dostupan svim stranama uključenim u carinski proces; uvođenje pojednostavljene

ispravke carinskog dokumenta na osnovu ispravke količine carinjene robe, unapređenje sistema analize rizika prema kojem bi se identifikovale vrste robe i/ili uvoznici za ubrzani ili pojednostavljeni postupak uvoza. Omogućiti punu primenu pojednostavljenog carinskog postupka koji se bazira na evidentiranju u poslovnim knjigama deklaranta, slanjem odgovarajućeg obaveštenja Upravi carina o tome, bez obaveze podnošenja elektronske deklaracije. Omogućiti da deklarant može da istovremeno koristi različite vidove pojednostavljenja (npr. tzv. "kućno carinjenje" i nepotpuna deklaracija).

V. Uskladiti Uredbu o carinskim postupcima i carinskim formalnostima sa Carinskim zakonom, na način da dodatne troškove labouratorijske analize ne snosi podnosilac zahteva za izdavanje obavezujućih obaveštenja i ukinuti naknadu za korišćenje carinskih terminala.

PLATNE USLUGE

1,60

PREGLED REALIZACIJE PREPORUKA BK

Preporuke:	Prvobitno date u BK:	Značajan napredak	Određeni napredak	Bez napretka
Automatizacija procesa video identifikacije	2022		√	
Izdavanje sertifikata za kvalifikovani elektronski potpis bez potrebe fizičkog prisustva fizičkog lica	2023			√
Osnivanje zajedničke platforme banaka za razmenu informacija u postupku promene platnog računa.	2023		√	
Uvođenje elektronske menice za fizička lica	2019		√	
Izmena regulative u delu dokumentacija koja se dostavlja klijentima prilikom otvaranja tekućeg računa	2022			√

STANJE

Kada je u pitanju regulativa u delu platnih usluga ove godine bismo želeli da se fokusiramo na izmene Zakona o platnim uslugama koje su usvojene krajem jula 2024-te godina, stupile su na snagu u avgustu 2024. godine, a u primeni je od maja 2025-te godine. Zakon o platnim uslugama je usvojen krajem 2014. godine i nekoliko godina nakon usvajanja istog imali smo period značajne regulatorne aktivnosti čiji je cilj bio i stvaranje stvaranja savremenog, modernog i digitalizovanog sistema pružanja platnih usluga. Između ostalog u tom periodu donet je i Zakon o izmenama i dopunama zakona o platnim uslugama, kao i čitav set podzakonskih akata.

Nakon perioda stabilizacije, u skladu sa aktuelnim reformama i modernizacijom platnog sistema u Republici Srbiji, krajem jula 2024. godine, usvojene su izmene Zakona o platnim uslugama.

Ove izmene imaju za cilj unapređenje sigurnosti, efikasnosti i pouzdanosti platnih usluga, usklađivanje sa evropskim standardima, odnosno sa Direktivom o platnim uslugama 2 - PSD2, kao i dodatnu zaštitu korisnika.

Neke od najznačajnijih izmena se ogledaju u tome što uvode koncept otvorenog bankarstva, čime se omogućava veća integracija i interoperabilnost između različitih pružalaca platnih usluga. Novi zakon uvodi dve inovativne usluge: iniciranje plaćanja sa računa u drugoj banci, što korisnicima omogućava jednostavnije i brže obavljanje transakcija i sveobuhvatni pregled informacija o računima na jednom mestu, što doprinosi boljoj kontroli i upravljanju finansijama.

Pored navedenog, unete su i izmene koje postavljaju preduslove za pristupanje SEPA – Jedinstvenom području za plaćanja u evrima, čime će se dodatno olakšati i ubrzati prekogranična plaćanja u evropskoj valuti. Dana 22.05.2025. godine Republici Srbiji je zvanično od strane Evropskog platnog saveta (EPC) odobreno pristupanje SEPA sistemu. Prema kalendaru Evropskog saveta, pristupanje srpskih finansijskih institucija SEPA sistemu biće omogućeno od novembra 2025, a najraniji datum operativne spremnosti je maj 2026. godine. Za bankarsko - finansijski sistem ovo pristupanje znači da kao učesnici pomenutog sistema (pristupanjem Srbije, broj članica je porastao na 41) finansijske institucije će moći da primaju i da šalju transfere kroz različite sisteme SEPA plaćanja. Navedeni sistem plaćanja omogućiće brže, efikasnije i jeftinije prekogranične transfere klijentima.

Takođe, izmene zakona uvode strože sigurnosne mere, uključujući pouzdanu autentifikaciju korisnika, koja podrazumeva upotrebu najmanje dva od tri elementa: znanje, posedovanje i svojstvenost. Očekuje se da ove izmene značajno unaprede postojeći pravni okvir i omoguće dalji razvoj i modernizaciju platnih usluga u Srbiji.

Dodatno u cilju sprovođenja Zakona o platnim uslugama donet je i čitav set podzakonskih akata. Odlukom o tehničkim standardima za pouzdanu autentifikaciju korisnika i zajedničkim i bezbednim otvorenim standardima komunikacije se propisuju tehnički standardi koji omogućavaju pouzdanu autentifikaciju korisnika u elektronskom poslovanju, kao i zajednički i bezbedni otvoreni standardi komunikacije između različitih sistema, čime se obezbeđuje sigurnost i efikasnost u razmeni podataka. Odlukom o posebnim pravilima za izvršavanje transfera odobrenja i direktnih zaduženja u evrima utvrđuju se tehnički, poslovni i bezbednosni zahtevi za izvršavanje transfera odobrenja i direktnih

zaduženja u evrima sa ciljem da se omogući usklađivanje sa evropskim propisima i priprema za pristupanje Srbije Jedinstvenom području za plaćanja u evrima – SEPA. Takođe, u određenom delu izmenjena je regulativa koja se tiče platnih institucija i institucija elektronskog novca, a radi usklađivanja sa Zakonom o platnim uslugama.

U skladu sa iznetim cilj ovog teksta je da analizira rezultate prethodnih preporuka, kao i da iznesemo predlog šta bi bilo potrebno dodatno uraditi u cilju unapređenja platnih usluga u Republici Srbiji sa posebnim fokusom na najnovije predmetne izmene i dopune Zakona o platnim uslugama, kao i njihovu primenu u praksi.

POBOLJŠANJA

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

1. **Automatizacija procesa video identifikacije** – U pogledu ove preporuke ističemo da nije bilo dodatne regulatorne aktivnosti koja bi vodila ka daljoj automatizaciji procesa video identifikacije. Međutim, usvojene izmene Zakona o platnim uslugama sa podzakonskim aktom i jasno definisanje pouzdane autentifikacije korisnika, otvaraju prostor da se još jednom razmotri mogućnost dodatne automatizacije. Shodno navedenom možemo reći da nakon što u praksi započne primena Odluke o tehničkim standardima za pouzdanu autentifikaciju korisnika i zajedničkim i bezbednim otvorenim standardima komunikacije imamo okvir za korak dalje u vezi sa ovom preporukom, te ćemo predlog detaljno obrazložiti u daljem delu ovog teksta.

2. **Izdavanje sertifikata za kvalifikovani elektronski potpis bez potrebe fizičkog prisustva fizičkog lica** - U vezi sa ovom preporukom ističemo da nije došlo do usvajanja regulatornog okvira koji bi navedenu uslugu direktno omogućio. Međutim, kao što je navedeno, kroz izmene Zakona o platnim uslugama i Odluku o tehničkim standardima za pouzdanu autentifikaciju korisnika i zajedničkim i bezbednim otvorenim standardima komunikacije imamo početak procesa koji bi trebalo da dovede do ispunjenja ove preporuke. Iskreno se nadamo da će se u budućem periodu razmotriti mogućnost izdavanja kvalifikovanog elektronskog sertifikata bez fizičkog prisustva, kako zbog građana Republike Srbije, tako i zbog potencijalnih stranih investitora.

3. **Osnivanje zajedničke platforme banaka za razmenu informacija u postupku promene platnog računa** – Još uvek nije došlo do osnivanja zajedničke platforme banaka za razmenu informacija u postupku promene platnog računa, iako regulatorni okvir za tu mogućnost postoji. Ovu preporuku ćemo smatrati delimično ispunjenom i iz razloga što postoji mogućnost da se ista osnuje međutim ne postoji određena vrsta regulatorne obaveze, a sama mogućnost je od izuzetnog značaja za građane i privredu te pozitivno utiče na konkurentnost u bankarskom sektoru.

4. **Uvođenje elektronske menice za fizička lica** – U ovom delu, kao što smo i prethodne godine naveli, vidimo pomak jer su u toku opsežne i završne radnje na testiranju i uvođenju Centralnog registra e-menica, koji je preduslov za uvođenje e-menica za fizička lica. Koa što je ranijih godina istaknuto, Narodna banka Srbije iznela je stav da se u narednoj fazi razvoja Centralnog registra e-menica uključe i fizička lica koja ne obavljaju delatnost kao izdavaoci e-menica. Naime, u potpunosti razumemo potrebu regulatora da sa sigurnošću utvrdi funkcionalnosti i kvalitet rada registra u odnosu na pravna lica i preduzetnike, te da u nekoj narednoj fazi razvoja istog budu uključena i fizička lica koja ne obavljaju delatnost.

5. **Izmena regulative radi smanjenja obima dokumentacija u bankarskom poslovanju** – U ovom delu možemo navesti da nije bilo značajnih promena u cilju ispunjenja preporuke. Usvojenim izmenama i dopunama Zakona o platnim uslugama nije se ni na koji način ovaj deo preporuke promenio. Naime, niti je umanjen broj dokumenata, niti eventualno povećan broj istih.

PREOSTALI PROBLEMI

1. Automatizacija procesa video identifikacije

Kao i prethodne tako i ove godine želimo da naglasimo značaj automatizacije procesa video identifikacije u postupku otvaranja računa klijenata, iz razloga što svesni rizika, iskreno verujemo da bi automatizacija navedenog procesa donela značajan benefit klijentima. Iskreno izražavamo zadovoljstvo zbog svega što je do sada urađeno na polju video identifikacije u prethodnim godinama i omogća-

vanja građanima i privredi znatno olakšanog otvaranja računa. Međutim, isto tako verujemo da nakon izmena i dopuna Zakona o platnim uslugama i donošenja podzakonskih akata imamo sve preduslove da se ode korak dalje. Naime, postojeći proces koji zaista predstavlja olakšano otvaranje računa i dalje ima niz tehničkih ograničenja u pogledu klijentovog okruženja (zvuk, svetlo), jačine internet signala, razumevanja uputstva od strane agenta (vizuelni prikaz ličnog identifikacionog dokumenta, rotiranje, prekrivanje prstom i slično). Smatramo da bi se kroz identifikaciju klijenata putem biometrijskih podataka (face recognition) prevazišla navedena tehnička ograničenja, sam proces bi se ubrzao, a sigurnost ne bi bila ugrožena.

Shodno navedenom naš predlog je da se omogući vršenje video identifikacije korišćenjem različitih softverskih rešenja koji će putem biometrijskih podataka identifikovati klijenta. Radi unapređenja efikasnosti i bezbednosti postupka video identifikacije, predlaže se uvođenje mogućih tehničkih rešenja: biometrijska autentifikacija (korišćenje tehnologije za prepoznavanje lica i glasa u realnom vremenu, uz automatsko poređenje sa fotografijom iz ličnog dokumenta, čime se smanjuje potreba za manuelnom proverom i ubrzava postupak identifikacije); automatska verifikacija dokumenata (integracija sistema sa državnim bazama podataka (npr. MUP, APR) radi provere validnosti ličnih dokumenata i statusa fizičkog lica u trenutku identifikacije); AI analiza ponašanja korisnika (primena algoritama za detekciju sumnjivog ponašanja tokom video sesije (npr. pokreti očiju, mimika, govor), čime se dodatno povećava sigurnost procesa) i sl.

Naime, koliko god podržavamo stav da je živa reč nekada neophodna radi provere svih podataka, u modernom društvu u kojem tehnologija napreduje iz dana u dan smatramo da bismo trebali da imamo poverenja u istu. Dodatno, izmene i dopune Zakona o platnim uslugama, kao i Odluka o tehničkim standardima za pouzdanu autentifikaciju korisnika i zajedničkim i bezbednim otvorenim standardima komunikacije uvode pouzdanu autentifikaciju korisnika, te bi bilo korisno razmotriti da se paralelno sa uvođenjem automatske videoidentifikacije uvede još jedan vid provere kako bi se postigla potpuna sigurnost. Dodatno ističemo da podržavamo svaki vid pilot projekta na navedenu temu, kao i bilo koji drugi predlog koji bi omogućio da se otvaranje računa klijenta dodatno pojednostavi (npr. vršenje video identifikacije od strane nekog drugog državnog tela uz mogućnost da banke preuzmu podatke).

2. Izdavanje sertifikata za kvalifikovani elektronski potpis bez potrebe fizičkog prisustva fizičkog lica

U savremenom digitalnom okruženju, postupak izdavanja kvalifikovanog elektronskog sertifikata u Republici Srbiji, koji zahteva fizičko prisustvo korisnika u prostorijama sertifikacionih tela poput JP „Pošta Srbije“, Privredne komore Srbije ili MUP-a, predstavlja ozbiljnu prepreku za širu primenu elektronskog potpisa i digitalne identifikacije. Iako ova preporuka nije direktno vezana za pružanje platnih usluga, ona ima snažan indirektan uticaj na efikasnost i dostupnost uspostavljanja poslovnog odnosa sa klijentima, posebno u bankarskom sektoru. Trenutno rešenje ne samo da usporava digitalizaciju, već i demotiviše strane investitore, menadžere i fizička lica koja se nalaze van teritorije Srbije, jer su prinuđeni da dolaze isključivo radi ličnog preuzimanja sertifikata. Smatramo da je upravo ovaj zahtev jedan od ključnih razloga zašto kvalifikovani elektronski sertifikati nisu zaživeli u punom kapacitetu, uprkos njihovom značaju za elektronsko poslovanje, e-upravu i bezbednu komunikaciju. Uvođenje mogućnosti izdavanja sertifikata bez fizičkog prisustva, putem video identifikacije i biometrijske verifikacije bi omogućilo brže, sigurnije i dostupnije uspostavljanje poslovnih odnosa, smanjila administrativne troškove, povećala broj izdatih sertifikata i podstakla razvoj digitalnih usluga. Tehnološki okvir za ovakvo rešenje već postoji, a bezbednosni standardi koji se primenjuju u EU mogu se prilagoditi domaćem zakonodavstvu. U kontekstu digitalne transformacije javne uprave i finansijskog sektora, ovakva izmena ne bi bila samo tehničko unapređenje, već strateški potez ka modernizaciji i inkluzivnosti sistema elektronske identifikacije. Uzimajući u obzir sve navedeno, predlažemo da se regulatorni okvir izmeni tako da omogući izdavanje kvalifikovanog elektronskog sertifikata bez fizičkog prisustva korisnika, uz primenu savremenih metoda verifikacije identiteta. Navedeno bi značajno unapredilo dostupnost, efikasnost i bezbednost digitalnih usluga u Republici Srbiji. Smatramo da je od izuzetne važnosti da se regulatornim izmenama omogući izdavanje kvalifikovanih elektronskih sertifikata bez potrebe za fizičkim dolaskom korisnika u prostorije sertifikacionog tela. U skladu sa savremenim trendovima digitalizacije i potrebama tržišta, predlažemo da se uvede mogućnost da se postupak izdavanja sertifikata realizuje putem video identifikacije koju sprovodi sertifikaciono telo, kao i kroz verifikaciju biometrijskih podataka korisnika, čime bi se obezbedila visoka bezbednost i pouzdanost procesa.

Dodatno, predlažemo da se razmotri i zakonsko priznavanje kvalifikovanih elektronskih potpisa izdatih u zemljama Evropske unije, čime bi se omogućila prekogranična upotreba elektronske identifikacije u skladu sa najboljim praksama EU. Iako član 40. Zakona o elektronskom dokumentu, elektronskoj identifikaciji i uslugama od poverenja u elektronskom poslovanju („Sl. glasnik RS", br. 94/2017) predviđa mogućnost reciprociteta sa stranim pružaocima usluga poverenja, ta mogućnost je trenutno ograničena na sporazume koje je Republika Srbija potpisala samo sa Crnom Gorom i Severnom Makedonijom. Ovakvo ograničenje značajno umanjuje potencijal za širu primenu kvalifikovanih elektronskih potpisa, naročito u kontekstu međunarodnog poslovanja i digitalne dostupnosti usluga.

Uvođenjem fleksibilnijih i tehnološki naprednijih metoda identifikacije, omogućilo bi se da banke, kao pružaoci platnih usluga, otvore račun klijentu bez potrebe za dodatnom video identifikacijom, oslanjajući se na već sprovedenu identifikaciju od strane sertifikacionog tela. Takav klijent bi automatski posedovao kvalifikovani elektronski potpis, što bi mu omogućilo da koristi sve proizvode i usluge banke bez potrebe za fizičkim dolaskom u poslovnicu. Na taj način bi se omogućilo potpuno digitalno ugovaranje proizvoda i usluga, čime bi se značajno unapredila dostupnost, efikasnost i brzina pružanja finansijskih usluga. Ovakvo rešenje bi doprinelo razvoju elektronskog poslovanja, povećalo konkurentnost domaćih finansijskih institucija, olakšalo pristup uslugama za građane u dijaspori i strane investitore, i ujedno uskladilo domaći regulatorni okvir sa evropskim standardima. Verujemo da bi ovakva izmena predstavljala važan korak ka modernizaciji sistema elektronske identifikacije i dodatno podstakla razvoj digitalne ekonomije u Republici Srbiji.

3. Osnivanje zajedničke platforme banaka za razmenu informacija u postupku promene platnog računa

U želji da još jednom podržimo potrebu za razvojem zajedničke platforme banaka za razmenu informacija u postupku promene platnog računa ponovo ističemo zaista pozitivna iskustva koje klijenti banaka imaju u postupku refinansiranja kredita preko zajedničke platforme banaka. Sam sistem i više nego odlično funkcioniše. Na osnovu pozitivnih iskustava iz prakse i u svetlu novog Zakona o platnim uslugama, smatramo da je osnivanje zajedničke platforme banaka za razmenu informacija u postupku promene platnog računa neophodan korak ka daljoj digitalizaciji i unapređenju korisničkog iskustva. Platforma koja je već uspešno implementirana za potrebe refinansiranja kredita pokazala se kao izuzetno efikasan model saradnje među bankama, olakšavajući komunikaciju, ubrzavajući procese i povećavajući transparentnost. S obzirom na to da je postupak promene platnog računa definisan još izmenama iz 2018. godine, ali da u praksi nije zaživeo u očekivanom obimu, jasno je da je potreban dodatni tehnički i organizacioni okvir koji bi omogućio automatizovanu, sigurnu i pouzdanu razmenu podataka među bankama. Trenutna praksa razmene informacija putem elektronske pošte pokazuje niz slabosti – od neujednačenog postupanja, preko otežanog praćenja zahteva, do rizika od grešaka i kašnjenja. Novi zakon uvodi koncept otvorenog bankarstva, koji podrazumeva obavezno deljenje određenog obima informacija između banaka i drugih pružalaca platnih usluga, uz saglasnost korisnika, kroz bezbedna softverska rešenja.

Upravo taj pravni i tehnološki okvir otvara prostor za uspostavljanje zajedničke platforme za promenu platnog računa, koja bi omogućila jednostavan, brz i transparentan prenos informacija o korisniku, trajnim nalozima, direktnim zaduženjima i drugim relevantnim podacima. Takva platforma bi omogućila korisnicima da bez komplikacija promene banku, bez potrebe za ličnim angažovanjem u prenosu podataka, dok bi bankama omogućila efikasnije postupanje i smanjenje operativnih troškova. Osim toga, ovakvo rešenje bi direktno podstaklo konkurenciju u bankarskom sektoru, jer bi se smanjile barijere za prelazak korisnika sa jedne banke na drugu, čime bi se povećala motivacija banaka da unapređuju svoje usluge i ponudu. U kontekstu razvoja fintek sektora, interoperabilnosti i digitalne transformacije, zajednička platforma za promenu platnog računa predstavlja logičan i potreban korak koji bi dodatno osnažio domaći platni sistem. Na kraju, ovakva platforma bi doprinela većoj zaštiti korisnika, smanjenju rizika od grešaka, ubrzanju procesa i stvaranju poverenja u digitalne usluge, što je u potpunosti u skladu sa ciljevima novog Zakona o platnim uslugama – povećanje konkurencije, transparentnosti i sigurnosti u pružanju platnih usluga.

4. Uvođenje elektronske menice za fizička lica

U skladu sa činjenicom da se u najskorije vreme očekuje početak rada Centralnog registra e-menica za pravna lica

i preduzetnike autori teksta su stava da bi omogućavanje i fizičkim licima da izdaju e-menice bio još jedan korak u sveobuhvatnom procesu digitalizacije platnih usluga. Naime, fizička lica kao korisnici različitih bankarskih proizvoda su u obavezi veoma često da prilikom zaključenja ugovora izdaju menice. Takođe, prilikom odoravanja kredita pravnim licima, često se kao jemci pojavljuju fizička lica koja su vlasnici, što znači da će oni i pored toga što je ceo proces digitalizovan i dalje biti dužni da menice dostavljaju u originalu u banku.

Shodno navedenom kako za banke, tako i za klijente bi bilo mnogo komfornije da se omogući izdavanje elektronskih menica od strane fizičkih lica. Pre svega jer skoro sve banke na tržištu koriste mogućnost zaključenja ugovora o kreditu na daljinu u skladu sa odredbama Zakona o zaštiti korisnika finansijskih usluga kod ugovaranja na daljinu. Dodatno, nakon usvajanja novog Zakona o zaštiti korisnika finansijskih usluga predviđeno je da korisnik može potpisati ugovor na daljinu u vrednosti do 1.200.000 dinara, a izuzetno i ugovor o depozitu na daljinu u vrednosti do 2.400.000 dinara, ako je davalac usluga proverio i potvrdio njegov korisnički identitet korišćenjem najmanje dva elementa za potvrđivanje korisničkog identiteta (autentifikacija) ili korišćenjem šema elektronske identifikacije visokog nivoa pouzdanosti, u skladu sa zakonom i drugim propisima. Navedeno pre svega znači da se na određeni način rizik u bankarskom poslovanju povećava iz razloga što je iznos kredita na daljinu uvećan, a ne postoje sredstva obezbeđenja vraćanja dugovanog. Naime, pravno gledano ti ugovori nemaju obezbeđenje, jer se najčešće od klijenta ne uzima čak ni menica. Naime, ukoliko se ugovor zaključuje na daljinu nije celishodno zahtevati od klijenta da pristupi u poslovne prostorije banke radi izdavanja menice. U skladu sa činjenicom da su fizička lica znatno osetljivija kategorija korisnika platnih usluga u odnosu da na pravna lica i preduzetnika te da im je neophodno pružiti dodatno zaštitu ovim putem smatramo da je u odnosu na fizička lica kompromisno rešenje pravo rešenje.

Činjenica jeste da je funkcija Centralnog registra e-menica da omogući prinudnu realizaciju menice bez potrebe podnošenje predloga za izvršenje nadležnom sudu. Nesporno je da bi u ovom momentu omogućavanje istog u odnosu na fizička lica predstavljalo izlaganje istih povećanom riziku prinudne naplate. U skladu sa iznetim predlažemo da se omogući da i fizička lica izdaju e-menicu kroz Centralni registar e-menica, ali bez mogućnosti da se ista aktivira od strane poverioca bez podnošenja predloga za izvršenje nadležnom sudu. Tako izdata e-menica mogla bi biti naplaćena samo uz podnošenje predloga za izvršenje nadležnom sudu i uz potvrdu od strane Centralnog registra e-menica da je ista izdata i registrovana. Smatramo da bi predloženo uređenje e-menice u pogledu fizičkih lica olakšalo pristup kreditima i drugim proizvodima banka bez dovođenja istih u opasnost aktivacije van odluke nadležnog suda, kao i olakšalo sam proces zaključenja ugovora o kreditu i sa pravnim licima.

5. Izmena regulative radi smanjenja obima dokumentacija u bankarskom poslovanju

Ovim putem još jednom želimo da ukažemo regulatoru na potrebu da se bankarsko poslovanje naročito u delu dokumentacije za otvaranje računa rastereti nepotrebne birokratije, koja ne samo što ne doprinosi pravno sigurnosti. već potpuno suprotno dovodi do toga da od velikog broja dokumenata klijenti ne žele ni da pročitaju ono što bi zaista za njih bilo bitno da znaju. Bankarsko poslovanje već je opterećeno velikim brojem dokumenata, što predstavlja značajan problem za klijente koji često ne mogu da razumeju koje informacije su za njih od suštinskog značaja. Praksa pokazuje da se klijenti bune zbog obimne dokumentacije koju dobijaju u predugovornoj i ugovornoj fazi prilikom otvaranja tekućeg računa. U cilju zaštite i potpune informisanosti klijenata, bilo bi poželjno i efikasnije da se smanji broj dokumenata koji se dostavljaju, omogućavajući klijentima jasniju i sažetiju informisanost. U okviru ove preporuke, želimo još jednom da istaknemo potrebu za ponovnim razmatranjem obima dokumentacije koja se dostavlja klijentima prilikom otvaranja tekućeg računa.

Predlažemo da se regulatornim izmenama racionalizuje obim dokumentacije koja se dostavlja klijentima u postupku otvaranja tekućeg računa, kako bi se unapredila pravna jasnoća, efikasnost postupka i zaštita korisnika. Smatramo da je obaveza dostavljanja posebne ponude suvišna, jer se dostavljanjem nacrta ugovora, Opštih uslova poslovanja i Cenovnika već ispunjava pravni standard ponude u smislu Zakona o obligacionim odnosima. Ovakvo rešenje bi pojednostavilo postupak, bez ugrožavanja prava klijenata. Dodatno, predlažemo da se dokument „Pregled usluga i naknada“ zameni jedinstvenim informativnim dokumentom koji bi sadržao zbirne mesečne naknade za set od 5 do 10 najčešće korišćenih

usluga, definisanih od strane Narodne banke Srbije. Taj dokument bi bio dostupan na sajtu NBS, a banke bi imale obavezu da ga dostave klijentima u predugovornoj fazi. Na taj način bi se obezbedila transparentnost, uporedivost ponuda i stvarna informisanost korisnika, što je u skladu sa ciljevima regulatora. Iako banke nude različite pakete računa, savremene tehnologije omogućavaju da aplikacije automatski prepoznaju najpovoljniji paket za klijenta, na osnovu definisanog seta usluga. Ovakav pristup ne samo da pojednostavljuje proces, već i osnažuje klijente da donose informisane odluke, uz smanjenje administrativnog opterećenja za banke. Uvođenje ovih izmena bilo bi u skladu sa evropskim praksama i doprinosilo bi većoj pravnoj sigurnosti, dostupnosti i efikasnosti u pružanju platnih usluga.

Još jednom ističemo da bi zaista u budućnosti bilo značajno i korisno da se formira radna grupa koja bi uključivala predstavnike Narodne banke Srbije i banaka. Kroz zajedničku diskusiju i analizu, ova radna grupa mogla bi da preispita ceo proces otvaranja računa i razmotri moguće izmene u regulativi u vezi sa obimom dokumentacije koja se dostavlja klijentima.

6. Izmena člana 9. stav 2. Zakona o međubankarskim naknadama i posebnim pravilima poslovanja kod platnih transakcija na osnovu platnih kartica u delu postojanja posebnog zahteva klijenta

U pitanju je preporuka koju smo imali prethodnih godina, a prošle godine je bila uključena u deo preporuke o smanjenju obima dokumentacije kod bankarskog poslovanje. Međutim, praksa je pokazala da ponovo zaslužuje da bude izdvojeno kao posebna preporuka. Naime, ova odredba je zaista primer nepotebnog birokratima čija jedina svrha jeste postojanje dodatnog papira, odnosno posebnog zahteva klijenta. Predlažemo izmenu 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 poslovi obrade, netiranja i poravnanja naloga za prenos ne obavljaju u Republici Srbiji, ne bude uslovljeno prethodnim posebnim zahtevom korisnika platnih usluga. Autori teksta su u potpunosti svesni značaja postojanja odredbe člana 9. stav 2. Zakona o međubankarskim naknadama i posebnim pravilima poslovanja kod platnih transakcija na osnovu platnih kartica. Stoga, još jednom predlažemo da se iz navedenog stava izbriše deo koji navodi da se kartica, kod koje se u domaćim platnim transakcijama poslovi obrade, netiranja i poravnanja naloga za prenos ne obavljaju u Republici Srbiji, može izdati samo na poseban zahtev korisnika platnih usluga dat u pismenoj formi.

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 obavljaju 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."

Naime, predloženom izmenom se ni na koji način ne ugrožava smisao i cilju uvođenja navedene odredbe u naš pravni sistem. 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 za izdavanje platne kartice koja je korisnicima platnih usluga neophodna kako bi svoje transakcije obavljali na prodajnim mestima ili internet prodavnicama u inostranstvu.

PREPORUKE SAVETA

- Automatizacija procesa video identifikacije
- Izdavanje sertifikata za kvalifikovani elektronski potpis bez potrebe fizičkog prisustva fizičkog lica
- Osnivanje zajedničke platforme banaka za razmenu informacija u postupku promene platnog računa
- Uvođenje elektronske menice za fizička lica

- Izmena regulative radi smanjenja obima dokumentacija u bankarskom poslovanju
- Izmena člana 9. stav 2. Zakona o međubankarskim naknadama i posebnim pravilima poslovanja kod platnih transakcija na osnovu platnih kartica u delu postojanja posebnog zahteva klijenta

DEVIZNO POSLOVANJE

1,14

PREGLED REALIZACIJE PREPORUKA BK

Preporuke:	Prvobitno date u BK:	Značajan napredak	Određeni napredak	Bez napretka
Izmene Zakona u smislu implementacije izdatih tumačenja NBS uz ublažavanje pozitivističkog načina definisanja odredbi Zakona. Dodatno, u kontekstu trenutnih procesa regionalne integracije, režim za zemlje u regionu Otvorenog Balkana treba da bude postepeno liberalizovan, bar na nivou koji je dostupan nerezidentima iz zemalja članica EU, posebno imajući u vidu da je procentualno najveći broj majki kompanija u Republici Srbiji čime je olakšana kontrola važna za makroekonomsko praćenje.	2017			√
Dalje ublažavanje administrativnih zahteva (npr. dostavljanje dokumentacije putem e-mail-a umesto u papiru), a posebno preći na naknadno izveštavanje o prekograničnim finansijskim kreditima. Omogućiti priliv iz inostranstva bez prethodnog obaveštavanja banke kako je sada predviđeno podzakonskim aktima kojima se reguliše platni promet sa inostranstvom, uz uslov (ukoliko je to neophodno) da se takvo obaveštavanje vrši naknadno i elektronski u određenim vremenskim intervalima, po mogućstvu ne preko poslovne banke već direktno od strane privrednog subjekta (npr. mesečno, kvartalno, itd.). Za fizička lica omogućiti automatski raspored svih priliva iz inostranstva, odnosno bez izuzetaka u pogledu obaveštavanja banke o određenim osnovima priliva. Generalno, prilagođavanje pravila o platnom prometu s inostranstvom u kontekstu razgovora o pristupanju Srbije SEPA sistemu plaćanja. Nastaviti sa praksom objavljivanja mišljenja državnih organa nadležnih za oblast deviznog poslovanja, a posebno NBS, zbog konzistentnosti u primeni propisa od strane svih učesnika, pri čemu kako je već iznad navedeno - trenutno javno dostupni stavovi mogu poslužiti i kao osnova za dalje unapređenje Zakona.	2021		√	
Razmotriti restrikcije za rezidenta da da jemstvo ili obezbeđenje po kreditnim poslovima sa inostranstvom, a naročito u vezi sa redovnim kreditnim poslovima sa inostranstvom i detaljnije regulisati postupak ograničavanja u skladu sa članom 23. Zakona i relevantnim podzakonskim aktom. Dodatno, potrebno je preciziranje instrumenta obezbeđenja naplate potraživanja od nerezidenta radi pouzdanog utvrđivanja unapred koji je prihvatljiv u slučaju odobravanja zajmova nerezidentu ili davanja jemstava i drugih sredstava obezbeđenja po kreditnim poslovima između nerezidenata.	2021			√
Pojednostaviti pravila iz člana 6. Zakona (i relevantnih podzakonskih akata) o prebijanju potraživanja za sve vrste tekućih i kapitalnih poslova i dozvoliti, uz propisivanje adekvatnih uslova, 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 za sve vrste tekućih i kapitalnih poslova.	2013			√
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			√
Jasno regulisati tretman priliva i odliva po prekograničnim donacijama, grantovima i drugim bespovratnim davanjima u kojima učestvuju domaći privredni subjekti, bilo kao primaoci ili davaoci.	2018			√
U vezi sa članovima 32. i 34 Zakona, omogućiti direktnu naplatu potraživanja nerezidenata u devizama na njihove račune u inostranstvu u sudskim i vansudskim izvršnim postupcima i stečajnim postupcima, u cilju efikasnosti samih postupaka.	2022			√

STANJE

Od poslednjeg izdanja Bele knjige, usvojene su izmene Zakona o deviznom poslovanju ("Sl. glasnik RS", br.62/2006, 31/2011, 119/2012, 139/2014, 30/2018 i 19/2025; u daljem tekstu „Zakon"), koje se pre svega odnose na pooštravanje odredbi o kontroli menjačkog i deviznog poslovanja od strane Narodne banke Srbije (NBS), kao i određenih podzakonskih akata koji se, između ostalog odnose na ustanovljavanje registra ovlašćenih menjača, vršenje kontrole deviznog i menjačkog poslovanja, kao i platni promet sa inostranstvom. Značajnijih promena u smeru liberalizacije propisa nije bilo te preporuke Saveta ostaju na snazi, uz ostvaren pomak u procesu pristupanja Srbije Jedinstvenom područja plaćanja u evrima (SEPA).

POBOLJŠANJA

Iako je u proteklom periodu bilo izmena Zakona i/ili podzakonskih akata, te izmene nisu suštinske pa u tom smislu nisu ostvareni značajni pozitivni pomaci u ovoj oblasti. Očekivanje je da radna grupa formirana u decembru 2024. godine povede proces nadalje u smeru dugo tražene reforme propisa.

Pozitivan trend uveden kada je NBS otpočela sa objavljivanjem na svojoj web-stranici odgovora na najčešće postavljana pitanja o primeni propisa o deviznom poslovanju značajno doprinosi pravnoj sigurnosti i potrebno ga je kontinuirano nastaviti u budućnosti. 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 bitno doprinosi pravnoj sigurnosti i planiranju transakcija.

PREOSTALI PROBLEMI

Uprkos delimičnoj liberalizaciji u oblasti deviznog poslovanja, važeće zakonodavstvo je i dalje restriktivno u cilju zaštite i očuvanja makroekonomske stabilnosti.

Uvažavajući poziciju regulatora u vezi sa potrebom očuvanja makroekonomske 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. Pozdravljamo angažovanje NBS u smislu tumačenja odredbi Zakona prezentovanih kroz pitanja / odgovore objavljene na zvaničnom sajtu, no smatramo da bi dobro bilo krenuti ka implementaciji tih stavova u odredbe Zakona i pri tom ih učiniti dovoljno fleksibilnim za praktičnu primenu bez potrebe za dodatnim tumačenjima a sve u cilju potreba tržišta koje kontinuirano evoluira.

Na sličan način, propisivanjem uslova od strane NBS bi se mogle rešavati i potrebe grupa povezanih lica, koje teže da pojednostave finansijske odnose u okviru grupe, odnosno omogućilo pod određenim uslovima proširenje ponude bankarskih proizvoda kao što su „cash management", „cash pooling" i sl.

Određene praktične poteškoće u sprovođenju prekograničnih kreditnih transakcija proizilaze iz postupka prethodnog izveštavanja NBS o finansijskim kreditima, što je preduslov za korišćenje sredstava. S obzirom na čisto statističku svrhu izveštavanja, smatramo da je potrebno dalje pojednostavljenje navedenog postupka, npr. uvođenjem obaveze naknadnog zbirnog izveštavanja putem e-mail-a, sa smanjenim obimom dokumentacije ili slično, kao što je već uvedeno za pojedine druge vrste kreditnih poslova. Ovo bi bilo i u skladu sa ranijom izraženom spremnošću NBS da se nastavi sa aktivnostima u pravcu pojednostavljenja procedure i smanjenja troškova izveštavanja. Ističemo da ostaje i potreba daljeg rešavanja pitanja prenosa, plaćanja i naplate potraživanja po tekućim i kapitalnim poslovima, budući da samo član 33. postavlja pravilo za sve vrste dozvoljenih tekućih i kapitalnih poslova, ali samo u prenosima između dva nerezidenta. Članovi 7. i 20, regulišu prenose kod "realizovanog" spoljnotrgovinskog prometa i kreditnih poslova, dok slična pravila nedostaju za sve druge vrste poslova – npr. za potraživanja iz direktnih investicija, iz garancijskih poslova, poslova sa nepokretnostima, itd. 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 precizirati tako da ne obuhvati društva sa indirektnim državnim kapitalom ili manjinskim državnim kapitalom. Razumemo da je NBS u ovom domenu izrazila spremnost da u saradnji sa Ministarstvom finansija razmotri mogućnosti za adresiranje preporuke Saveta stranih investitora. Pravnoj bezbednosti u ovom smislu će svakako doprineti i implementacija stavova NBS do sada objavljenih na zvaničnom sajtu a posebno u svetlu primene članova 7.,22. i 33. u vezi prenosa, plaćanja i naplate potraživanja.

Takođe, u vezi sa članom 6. Zakona i relevantnim podzakonskim aktima ostaje i dalje potreba da se oslobode prekogranična prebijanja uzajamnih potraživanja i dugovanja, s obzirom da trenutna pravila prebijanja su postavljena samo za određene vrste poslova, dok za druge poslove (npr. poslovi sa nepokretnostima) ostaje praznina i u praksi se tumači da su isti nedozvoljeni. Takođe, ostaje potreba u praksi da se dalje liberalizuju depozitni poslovi rezidenata u inostranstvu posebno 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 EUR (hiljadu evra). U Uputstvu za sprovođenje odluke o uslovima i načinu obavljanja platnog prometa s inostranstvom, zadržana je odredba kojima je za poslove uvoza i izvoza robe propisana obaveza unošenja u nalog o naplati/plaćanju podataka o fakturi u skladu sa jedinstvenom carinskom ispravom. Ovo pravilo je zahtevalo značajne izmene u sistemima banaka i dodaje administrativni teret u obavljanju platnog prometa s inostranstvom. Pozitivan pomak je ostvaren u delu koji se odnosi na plaćanja u okviru SEPA, gde je izmenama Odluke o uslovima i načinu obavljanja platnog prometa sa inostranstvom predviđeno da će se plaćanja, naplaćivanja i prenosi u okviru SEPA izvršavati u skladu sa SEPA pravilima, s tim da je u članu 32. Zakona ostalo pravilo da se platnim promet po glavnim vrstama kreditnih poslova s inostranstvo može vršiti samo ukoliko je rezident o tim poslovima prethodno izvestio NBS.

Takođe, ostaje i dalje nejasno zašto su mogućnosti davanja jemstva odnosno sredstva obezbeđenja od strane rezidenta ograničene samo za kreditne poslove između nerezidenata, a ne i na druge vrste poslova u smislu člana 26. Zakona koji reguliše garancijske poslove.

Dodatno, trebalo bi težiti ka relaksaciji odredbi za odobrenje finansijskih zajmova rezidenata kao i davanje jemstava i drugih obezbeđenja po kreditnim poslovima u i sa inostranstvom, kao i ostalih garancijskih poslova čime bi se omogućilo privredi koja radi u regionu da za poslove u inostranstvu može učestvovati u konzorcijumima sa nerezidentima u kojima bi mogla da preuzme obavezu pribavljanja garancija za avansna plaćanja, dobro izvršenje posla i sl. Posebno postoji potreba da se zna unapred koja se sredstva smatraju podobnim za obezbeđenje naplate potraživanja po kreditnim poslovima. Takođe, imajući u vidu procese regionalne saradnje, preporuka je da se razmotri uvođenje postepene liberalizacije propisa za zemlje u regionu, kako je otpočeto sa inicijativom Otvorenog Balkana, bar na nivou koji je dostupan nerezidentima iz zemalja članica EU.

Dalje, članom 32. Zakona omogućeno je pravnim licima i preduzetnicima obavljanje platnog prometa sa inostranstvom posredstvom platne institucije i javnog poštanskog operatora. Međutim, Zakon o obavljanju plaćanja pravnih lica, preduzetnika i fizičkih lica koja ne obavljaju delatnost („Sl. Glasnik RS" br. 68/2015) istovremeno propisuje obavezu za pravna lica i preduzetnike da platne transakcije vrše preko tekućeg računa otvorenog kod banke, odnosno Uprave za trezor (na osnovu čega se može indirektno zaključiti da platne institucije i javni poštanski operator nisu ovlašćeni za obavljanje platnog prometa za inostranstvom). Iz tog razloga, neophodno je usklađivanje navedenog zakona i zakona koji reguliše platne usluge sa Zakonom kako bi se u potpunosti omogućilo pravnim licima i preduzetnicima da obavljaju platni promet sa inostranstvom preko platne institucije i javnog poštanskog operatora.

Dodatno, potrebno je regulisati tretman priliva i odliva po prekograničnim donacijama, grantovima i drugim bespovratnim davanjima u kojima učestvuju domaći privredni subjekti, bilo kao primaoci ili davaoci. Trenutno ovakva plaćanja ne spadaju ni u tekuće ni u kapitalne poslove definisane Zakonom, te njihov pravni tretman nije jasan. Detaljno regulisanje ovakvog prometa je neophodno budući da se potreba za prijemom navedenih vrsta uplata intenzivno u praksi naročito javlja kod start-up kompanija, u IT sektoru i drugim sektorima koji zahtevaju takvo finansiranje u početnim fazama razvoja.

Konačno, smatramo da je značajno pokrenuti sistemsko pitanje olakšane naplate potraživanja nerezidenata koji proizlaze iz sudskih i izvršnih postupaka, izvršenja vansudske hipoteke i stečajnih postupaka. Trenutno se, u skladu sa propisima koji regulišu navedene postupke zahteva postojanje nerezidentnog računa u momentu podnošenja

predloga za izvršenje i/ili za naplatu u dinarima, što čini postupak naplate nerezidenata neefikasnim budući da otvaranje nerezidentnih računa u bankama može trajati mesecima. Ovo pitanje je potrebno sistematski rešiti kroz izmene/tumačenja svih relevantnih propisa kojima se regulišu navedeni postupci i u koordinaciji nadležnih organa. Iz ugla Zakona, smatramo da bi bilo korisno izmenom ili tumačenjem članova 32. i 34. Zakona omogućiti u ovakvim slučajevima plaćanje u devizama direktno na račun nerezidenta u inostranstvu. U slučajevima kada je u propisima koji regulišu navedene postupke propisana naplata ili denominacija potraživanja u dinarima, potrebno je razmotriti mogućnost uvođenja izuzetka za plaćanja nerezidentima u devizama direktno na račun u inostranstvu.

Uopšteno, pravac politike u oblasti deviznog poslovanja trebalo bi da bude usmeren na dalju liberalizaciju tekućih i kapitalnih poslova u cilju usklađivanja važećeg srpskog zakonodavstva sa regulativom EU i sa međunarodnim standardima u ovoj oblasti. Trebalo bi takođe osigurati da primena i tumačenje propisa od strane nadležnih organa isprate adekvatno usvojene izmene.

PREPORUKE SAVETA

- Izmene Zakona u smislu implementacije izdatih tumačenja NBS uz ublažavanje pozitivističkog načina definisanja odredbi Zakona. Nastaviti sa praksom objavljivanja mišljenja državnih organa nadležnih za oblast deviznog poslovanja, a posebno NBS, zbog konzistentnosti u primeni propisa od strane svih učesnika, pri čemu kako je već iznad navedeno - trenutno javno dostupni stavovi mogu poslužiti i kao osnova za dalje unapređenje Zakona. Dodatno, u kontekstu procesa regionalne saradnje, režim za zemlje u regionu treba da bude postepeno liberalizovan, bar na nivou koji je dostupan nerezidentima iz zemalja članica EU, posebno imajući u vidu da je procentualno najveći broj majki kompanija u Republici Srbiji čime je olakšana kontrola važna za makroekonomsko praćenje.

- Dalje ublažavanje administrativnih zahteva (npr. dostavljanje dokumentacije putem e-mail-a umesto u papiru), a posebno preći na naknadno izveštavanje o prekograničnim finansijskim kreditima. Omogućiti priliv iz inostranstva bez prethodnog obaveštavanja banke kako je sada predviđeno podzakonskim aktima kojima se reguliše platni promet sa inostranstvom, uz uslov (ukoliko je to neophodno) da se takvo obaveštavanje vrši naknadno i elektronski u određenim vremenskim intervalima, po mogućstvu ne preko poslovne banke već direktno od strane privrednog subjekta (npr. mesečno, kvartalno, itd.). Za fizička lica omogućiti automatski raspored svih priliva iz inostranstva, odnosno bez izuzetaka u pogledu obaveštavanja banke o određenim osnovima priliva. Jasno regulisati tretman priliva i odliva po prekograničnim donacijama, grantovima i drugim bespovratnim davanjima u kojima učestvuju domaći privredni subjekti, bilo kao primaoci ili davaoci.

- Razmotriti restrikcije za rezidenta da da jemstvo ili obezbeđenje po kreditnim poslovima sa inostranstvom, a naročito u vezi sa redovnim kreditnim poslovima sa inostranstvom i detaljnije regulisati postupak ograničavanja u skladu sa članom 23. Zakona i relevantnim podzakonskim aktom. Dodatno, potrebno je preciziranje instrumenta obezbeđenja naplate potraživanja od nerezidenta radi pouzdanog utvrđivanja unapred koji je prihvatljiv 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, uz propisivanje adekvatnih uslova, 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 za sve vrste tekućih i kapitalnih poslova.

- 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.

- U vezi sa članovima 32. i 34 Zakona, omogućiti direktnu naplatu potraživanja nerezidenata u devizama na njihove račune u inostranstvu u sudskim i vansudskim izvršnim postupcima i stečajnim postupcima, u cilju efikasnosti samih postupaka.

FAKTORING

1,00

PREGLED REALIZACIJE PREPORUKA BK

Preporuke:	Prvobitno date u BK:	Značajan napredak	Određeni napredak	Bez napretka
Otklanjanje nepreciznosti zakonskih odredbi u delu koji reguliše mogućnost zaključenja ugovora u elektronskoj formi.	2024			√
Obezbeđivanje mehanizma za zaštitu od duplog finansiranja faktura.	2024			√
Razvijanje mehanizma za bolju procenu boniteta ustupioca i/ili dužnika.	2024			√
Omogućavanje elektronskog izdavanja menica.	2024			√

STANJE

Razvoj faktoringa u Srbiji započeo je početkom 21. veka, a svoju zakonsku osnovu dobio je 2013. godine donošenjem Zakona o faktoringu ("Sl. glasnik RS", br. 62/2013 i 30/2018), koji je i danas na snazi sa izmenama iz 2018. godine. Faktoring je postao važan instrument finansiranja malih i srednjih preduzeća, omogućavajući im da obezbede likvidnost prodajom svojih potraživanja pre dospeća.

U Srbiji 25 privrednih društva poseduju odobrenje za obavljanje poslova faktoringa, a delatnošću faktoringa se u skladu sa zakonom bavi i Agencija za osiguranje i finansiranje izvoza i desetak poslovnih banaka. Počev od 2014. godine, kada je registrovano prvo privredno društvo za poslove faktoringa, primećuje se kontinuirani trend registracije nekoliko novih faktoring društava svake godine, što ukazuje na postojanje interesovanja privrednih subjekata za uključivanje u ovu delatnost. Do sada u toku 2024 i 2025 godine osnovano je pet novih faktoring društva, dok su neka prestala sa radom.

Jedna od zanimljivih činjenica je da faktoring u Srbiji nije samo alat za poboljšanje likvidnosti, već i za smanjenje rizika naplate potraživanja. Faktoring društva preuzimaju rizik neplaćanja, čime omogućavaju preduzećima da se fokusiraju na rast i razvoj svojih osnovnih delatnosti. Takođe, faktoring je postao posebno popularan među izvoznicima, jer im omogućava da brzo dobiju sredstva za finansiranje novih porudžbina i smanjenje rizika povezanih sa međunarodnim transakcijama.

Pored toga, faktoring je u Srbiji prepoznat kao jedan od efikasnijih načina borbe protiv nelikvidnosti i kašnjenja u plaćanju, što su česti problemi u domaćoj privredi. Uprkos tome, izazovi i dalje postoje, naročito u vezi sa edukacijom privrednih subjekata o prednostima i mogućnostima koje faktoring pruža.

POBOLJŠANJA

Osim postepenog povećanja broja učesnika na faktoring tržištu druga poboljšanja u odnosu na prethodnu godinu nisu zapažena. Domaći propisi vezani za faktoring nisu menjani od 2018 godine a suštinskih promena nije bilo još od donošenja Zakona o faktoringu 2013 godine. Međutim, budući da je trenutno u pripremi predlog izmena Zakona o faktoringu, može se očekivati da u predstojećem periodu dođe do znatnog napretka na ovom polju, te da celokupan sistem faktoringa postane usklađeniji sa međunarodnim standardima u ovoj oblasti.

PREOSTALI PROBLEMI

1. **Nepreciznost zakonskih odredbi u delu koji reguliše mogućnost zaključenja ugovora u elektronskoj formi**

Članom 19. stavom 1. Zakona o faktoringu propisano je da se faktoring može obavljati samo na osnovu ugovora zaključenog u pisanoj ili elektronskoj formi. Dalje je članom 23. stavom 1. Zakona o faktoringu propisano da prodaju potraživanja ustupilac vrši uz predaju faktoru ugovora (original ili kopija overena od strane nadležnog organa) i/ili fakture koje predstavljaju osnov potraživanja i obaveštenja dužniku da je potraživanje predato faktoru.

Dokumentacija iz člana 23. stava 1. Zakona o faktoringu zajedno sa dokazom o prenosu potraživanja predstavlja verodostojnu ispravu u postupku izvršenja.

Faktoring kompanije koje su svoje poslovanje organizovale na način koji je u skladu sa opštim trendom aktualizacije digitalne forme poslovanja, susrele su se sa određenim problemima prilikom pokretanja postupaka prema dužnicima kod ugovora o faktoringu zaključenih elektronskim putem, odnosno uz elektronsko potpisivanje i razmenu elektron-

skih dokumenata. Ovo je naročito problematizovano kod onih faktoring kompanija koje za potpisivanje koriste sopstvena softverska rešenja zasnovana na principima dvofaktorske autentifikacije.

Jedan od glavnih problema sa kojima se suočavaju faktoring kompanije je neusklađenost između Zakona o faktoringu i Zakona o elektronskom dokumentu, elektronskoj identifikaciji i uslugama od poverenja u elektronskom poslovanju ("Sl. glasnik RS", br. 94/2017 i 52/2021). Naime, iako je uvođenje mogućnosti zaključenja ugovora u elektronskoj formi veliki korak napred, nedostatak preciznih uputstava o načinu potpisivanja elektronskim putem i načinima ostvarivanja naplate potraživanja u izvršnom postupku stvara administrativne prepreke. Ove prepreke mogu voditi neosnovanom produženju postupka, što za faktoring kompanije može imati značajne negativne posledice, budući da su im potrebna sredstva koja bi dalje plasirali na tržištu.

Takođe, primena različitih softverskih rešenja za elektronsko potpisivanje, koja nisu dovoljno standardizovana ili priznata od strane relevantnih institucija, dodatno komplikuje proces. Faktoring kompanije često moraju da troše dodatne resurse na prilagođavanje svojih sistema i obučavanje zaposlenih, što može povećati troškove i smanjiti efikasnost poslovanja.

Da bi se rešili ovi problemi, predloženo je nekoliko mera:

- Harmonizacija zakonodavstva: Usklađivanje Zakona o faktoringu sa Zakonom o elektronskom dokumentu kako bi se obezbedila jasna pravila i procedure za elektronsko potpisivanje i sprovođenje naplate potraživanja.

- Standardizacija softverskih rešenja: Uvođenje standardizovanih softverskih rešenja za elektronsko potpisivanje koja su priznata i kompatibilna sa postojećim pravnim okvirom.

- Edukacija i obuka: Pružanje edukacije i obuke za faktoring kompanije i njihove klijente o prednostima i pravilnoj upotrebi elektronskih ugovora i dokumentacije.

Uvođenje mogućnosti zaključenja ugovora u elektronskoj formi bez istovremenog preciziranja načina potpisivanja elektronskim putem i preciznijeg definisanja načina ostvarenja naplate potraživanja u izvršnom postupku destimulišuće deluje na dalji razvoj digitalnog faktoringa. Ipak, sa odgovarajućim zakonodavnim izmenama i usklađivanjem, digitalni faktoring može značajno unaprediti efikasnost i fleksibilnost poslovanja, pružajući brže i sigurnije finansiranje za preduzeća u Srbiji.

Predlog bi trebao da obuhvati izmenu Zakona o faktoringu kojom bi se dodatno precizirali mehanizmi i uslovi pod kojima se smatra da je ugovor zaključen u odgovarajućoj formi, a što posledično vodi smanjenoj mogućnosti arbitrarnosti od strane sudova i ujednačavanju sudske prakse.

2. Obezbeđivanje mehanizma za zaštitu od duplog finansiranja faktura

Iako se duplo finansiranje faktura ne javlja tako često u praksi, negativne posledice po faktoring kompanije mogu biti izuzetno značajne. Ovaj problem se može manifestovati u obliku finansijskih gubitaka, narušavanja poverenja klijenata, kao i dodatnih administrativnih troškova. Dodatno se mora imati u vidu da će daljim razvojem digitalnog faktoringa i skraćivanjem procedura zaključenja ugovora o faktoringu i razmene dokumentacije pojava ovih situacija u budućnosti biti sve češća.

Nedostatak institucionalnog zakonskog okvira koji bi regulisao način razmene informacija između faktoring kompanija, u određenoj meri je ublažen razvojem platforme od strane jedne od vodećih faktoring kompanija u Srbiji. Ova platforma omogućava bržu i efikasniju razmenu informacija između učesnika na tržištu, smanjujući rizik od duplog finansiranja faktura. I pored ovih inicijativa, smatramo da bi centralizovano rešenje pod nadzorom državnih organa bilo bolje rešenje. Centralizovani sistem bi omogućio jednak pristup svim učesnicima na tržištu i obezbedio dodatnu zaštitu od prevarnih radnji nesavesnih ustupilaca. Državni nadzor bi takođe omogućio bolju regulaciju i praćenje transakcija, čime bi se smanjio rizik od finansijskih prevara i osigurala transparentnost poslovanja.

Pored toga, uvođenje centralizovanog sistema za razmenu informacija moglo bi da unapredi ukupnu efikasnost faktoring tržišta. Ovakav sistem bi omogućio bržu identifikaciju potencijalnih prevara i omogućio faktoring kompanijama da donesu informisane odluke pri odobravanju finansiranja. Takođe, ovo bi doprinelo jačanju poverenja među učesnicima na tržištu, kao i poboljšanju ukupne stabilnosti i sigurnosti finansijskog sistema.

Dalji razvoj digitalnog faktoringa u Srbiji zahteva kon-

tinuirano prilagođavanje zakonskog okvira kako bi se omogućila adekvatna zaštita svih učesnika i osigurala efikasnost poslovanja. Sa odgovarajućim zakonodavnim izmenama i uvođenjem centralizovanog rešenja za razmenu informacija, faktoring kompanije će biti bolje opremljene za suočavanje sa izazovima savremenog poslovanja i pružanje kvalitetnijih usluga svojim klijentima.

3. Razvijanje mehanizma za bolju procenu boniteta ustupioca i/ili dužnika

Faktoring kompanijama su u ovom trenutku na raspolaganju izuzetno ograničene mogućnosti za proveru boniteta ustupioca i/ili dužnika ustupljenog potraživanja, što ih odvraća od saradnje sa relativno „mladim" privrednim društvima, odnosno privrednim društvima za koje ne postoji dovoljan broj pokazatelja koji bi služili utvrđivanju njihovog boniteta. Takva situacija može značajno ograničiti potencijal za širenje i rast novih poslovnih subjekata na tržištu.

Navedeni problem bi mogao biti rešen uvođenjem svojevrsnog market place-a na bazi pristupa centralnom registru faktura, gde bi Ministarstvo finansija registrovanim korisnicima – faktoring kompanijama omogućilo kupovinu izveštaja sa kreditnim rejtinzima kompanije. Ovaj centralizovani registar faktura bi omogućio faktoring kompanijama brži i pouzdaniji uvid u finansijsko stanje i bonitet potencijalnih klijenata.

Uvođenje navedenih registara i dostupnost podataka bi, ne samo poboljšala stepen informisanosti faktoring kompanija i pospešila procenat zaključenih ugovora, već bi i pozitivno uticala na svest privrednih društava o značaju savesnog postupanja u poslovanju. Privredna društva bi bila podstaknuta da poštuju sve rokove i blagovremeno izmiruju svoje obaveze prema poveriocima, čime bi se dodatno poboljšala ukupna poslovna klima u zemlji.

Uvođenje takvog sistema bi doprinelo jačanju poverenja između poslovnih subjekata i faktoring kompanija, stvarajući transparentnije i sigurnije okruženje za poslovanje. Na ovaj način bi se postigla veća stabilnost na tržištu i obezbedili uslovi za održiv rast i razvoj privrede.

Implementacija ovih rešenja zahtevala bi usku saradnju između državnih organa, faktoring kompanija i drugih relevantnih institucija. Međutim, dugoročni benefiti u smislu povećane likvidnosti, smanjenja rizika i poboljšane poslovne efikasnosti svakako bi opravdali početne napore i investicije u ovaj sistem.

4. Uvođenje „Silent faktoringa" kao posebne vrste faktoringa

Trenutno rešenje u Zakonu o faktoringu predviđa postojanje više vrsta faktoringa. Tako član 11. propisuje da faktoring može biti domaći i međunarodnu, faktoring sa pravom regresa i faktoring bez prava regresa. Nadalje, član 18. reguliše postojanje obrnutog faktoringa. Međutim, Zakon ne dopušta mogućnost ugovaranja tihog (silent) faktoringa. Ova vrsta faktoringa postoji u pojedinim evropskim zakonodavstvima a u regionu predviđa ga Zakon o faktoringu Federacije Bosne i Hercegovine. Silent faktoring podrazumeva mogućnost da dužnik iz faktoring posla nastavi da plaća svoja potraživanja ustupiocu, sa kojim ima već uspostavljen ugovorni odnos. Nakon isplate ustupilac bi ova sredstva prebacio faktoru kome je potraživanje prodato.

Uvođenje ovakvog rešenja bi značajno olakšalo poslovanje društava za faktoring, budući da bi obaveza obaveštavanja dužnika od strane ustupioca kod ove vrste faktoringa bila eliminisani dok bi dužnici mogli da u skladu sa svojim redovnim poslovanjem izmiruju svoje obaveze prema ustupiocu, čime bi se proces naplate znatno olakšao.

5. Omogućavanje elektronskog izdavanja menica

I pored višegodišnjih najava početaka primene elektronskih menica posredstvom informatičkog rešenja Narodne banke Srbije i formiranja Centralnog registra e – menica za pravna lica i preduzetnike i dalje ne postoji mogućnost izdavanja elektronskih menica. Ovaj nedostatak predstavlja značajnu prepreku za potpunu digitalizaciju poslovanja faktoring kompanija. Trenutna praksa, gde se ugovori zaključuju online, a ustupioci moraju da šalju registrovane menice poštom, predstavlja paradoks i stvara nepotrebne administrativne komplikacije.

Navedena mogućnost, u kombinaciji sa zakonskom mogućnošću elektronskog potpisivanja ugovora, mogla bi voditi potpunoj digitalizaciji poslovanja faktoring kompanija i značajnom povećanju interesa ustupilaca za ovaj vid finansiranja. Uvođenje elektronskih menica povećava i pravnu sigurnost u pogledu identiteta meničnog dužnika i samim tim pospešuje mogućnost faktoring kompanija da uspešno naplate svoje potraživanje.

PREPORUKE SAVETA

- Otklanjanje nepreciznosti zakonskih odredbi u delu koji reguliše mogućnost zaključenja ugovora u elektronskoj formi
- Obezbeđivanje mehanizma za zaštitu od duplog finansiranja faktura
- Razvijanje mehanizma za bolju procenu boniteta ustupioca i/ili dužnika
- Uvođenje „Silent faktoringa“ kao posebne vrste faktoringa
- Omogućavanje elektronskog izdavanja menica

SPREČAVANJE PRANJA NOVCA I FINANSIRANJA TERORIZMA

1,40

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 suštinskih izmena propisa u ovoj oblasti i predložiti sastanak sa Vladom RS radi unapređenja zakonskog okvira.	2020			√
Nastaviti sa radom na usaglašavanju domaćih propisa i zakona sa evropskim standardima i zahtevima.	2023		√	
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

Zakon o sprečavanju pranja novca i finansiranja terorizma (Zakon) poslednji put je **izmenjen u martu 2025. godine.**

Ove izmene predstavljaju nastavak usklađivanja sa međunarodnim standardima, uključujući preporuke FATF-a i direktive EU.

Ključne novine iz 2025. godine uključuju:

- **Dalje preciziranje obaveza Centralnog registra, depoa i kliringa hartija od vrednosti**, u odnosu na stanje iz 2023. godine.
- **Dodatna usklađivanja sa FATF Preporukom 15**, posebno u vezi sa digitalnom imovinom i rizicima koji iz nje proizlaze.
- **Usklađivanje podzakonskih akata** u roku od tri meseca od stupanja na snagu izmena, što je već sprovedeno u prvoj polovini 2025. godine.

POBOLJŠANJA

Prema najnovijem izveštaju **Basel AML Index-a za 2025. godinu, Republika Srbija je rangirana na 98.** mestu na listi zemalja prema stepenu rizika od pranja novca i finansiranja terorizma, sa ukupnim indeksom rizika od **4.82**.

Iako ovo predstavlja **blago pogoršanje** u odnosu na prethodnu godinu (2024), i dalje je **značajno poboljšanje** u poređenju sa 2023. godinom (78. mesto) i posebno sa 2022. godinom kada je bila rangirana na 46. mestu.

Ovaj trend pokazuje da je Srbija nastavila sa unapređenjem regulatornog okvira i tehničke usklađenosti sa međunarodnim standardima, iako postoji prostor za dodatna poboljšanja u implementaciji i koordinaciji nadzornih tela.

Dodatno, Srbija je u martu 2025. godine unapredila tehničku usklađenost sa FATF preporukama, čime je zadržala status „u velikoj meri usklađena" sa svih 40 preporuka, prema MONEYVAL evaluaciji.

Zakonodavni okvir je gotovo u potpunosti usklađen sa EU direktivama i međunarodnim konvencijama, što dodatno doprinosi pravnoj sigurnosti za strane investitore.

Organizovani su brojni seminari i radionice za obveznike, nadzorna tela i pravosuđe, sa ciljem jačanja kapaciteta za sprovođenje Zakona.

PREOSTALI PROBLEMI

Savet stranih investitora naglašava da je neophodno da se

kontinuirano unapređuje saradnja između svih nadležnih državnih organa i investitora, kompanija, strukovnih udruženja i poslovnih organizacija, kako bi primena Zakona bila uspešna.

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 i EU propisa, ali i od propisa zemalja u okruženju – kao na primer obavezno licenciranje ovlašćenih lica i njihovih zamenika i obaveza pribavljanja izvoda iz registra za sve kompanije u vlasničkom lancu klijenta, 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 formalne propuste.

PREPORUKE SAVETA

- Kontinuirano unapređivati 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.
- Napraviti analizu novih suštinskih izmena propisa u ovoj oblasti..
- Nastaviti sa radom na usaglašavanju domaćih propisa i zakona sa evropskim standardima i zahtevima.
- Usvojiti inicijative strukovnih udruženja za izuzimanje određenih poslovnih odnosa iz obaveza propisanih Zakonom (npr. riziko osiguranje).
- Organizovati učestalije edukacije obveznika kroz seminare i radionice, sa fokusom na praktičnu primenu Zakona
- Digitalizacija i automatizacija procesa -uvođenje unificiranih automatizovanih alata za procenu rizika klijenata (KYC) i transakcija (monitoring) može značajno smanjiti manuelni rad i povećati tačnost. Dodatno, korišćenje veštačke inteligencije za prepoznavanje sumnjivih obrazaca.

ZAKON O CENTRALNOJ EVIDENCIJI STVARNIH VLASNIKA

1,67

PREGLED REALIZACIJE PREPORUKA BK

Preporuke:	Prvobitno date u BK:	Značajan napredak	Određeni napredak	Bez napretka
Potrebno je nastaviti i dalje unaprediti postupak elektronske evidencije i olakšavanje posrednog evidentiranja osnivanja Registrovanih subjekata.	2022		√	
Potrebno je izuzeti strana javna akcionarska društva koja su listirana na reputabilnoj berzi.	2022		√	
Potrebno je ublažiti sankcije predviđene Zakonom.	2019			√

STANJE

Donet je novi Zakon o Centralnoj evidenciji stvarnih vlasnika („Sl. Glasnik RS", br.), u daljem tekstu: „**Zakon**") koji je stupio je na snagu 14.3.2025, a primenjuje se od 1. oktobra 2025. godine.

Centralna evidencija stvarnih vlasnika uspostavljena je u Agenciji za privredne registre („**APR**") još 31. decembra 2018. godine, kao javna, jedinstvena, centralna, elektronska baza podataka o fizičkim licima koja su stvarni vlasnici Registrovanog subjekta, a osnovni razlog za donošenje novog Zakona bile su mere predviđene Akcionim planom za sprovođenje Strategije za borbu protiv pranja novca i finansiranja terorizma za period 2020-2024. godine kao i usklađivanje sa odredbama Direktive (EU) 2018/843 o izmeni Direktive (EU) 2015/849 o sprečavanju korišćenja finansijskog sistema u svrhu pranja novca ili finansiranja terorizma i o izmeni Direktiva 2009/138/EZ i 2013/36/EU.

Novi Zakon o centralnoj evidenciji stvarnih vlasnika ima 3 roka primene:

Naime, do početka primene primenjuje se stari Zakon o Centralnoj evidenciji stvarnih vlasnika („Sl. glasnik RS", br. 41/18, 91/19, 105/21 i 17/23). Međutim, član 12. stav 4. i član 19. Stav 3 novog Zakona primenjuju se od samog stupanja na snagu. Te odredbe odnose se na poverenika trasta, budući da je reč o institutu koji nije bio regulisan starim zakonom. Pored toga, i član 6. Stav 7. primenjivaće se od momenta pristupanja Evropskoj uniji, budući da se on odnosi na obavezu APR-a da Centralnu evidenciju stvarnih vlasnika poveže sa Evropskom centralnom platformom. Naposletku, Zakon ostavlja rok od 60 dana da se postojeći registrovani subjekti usklade sa njim, što je praktično od 1. oktobra do 30. novembra 2025. godine.

Obavezu registrovanja podataka o stvarnim vlasnicima imaju: sva privredna društva, društva u likvidaciji, zadruge, ogranci stranih privrednih društava, poslovna udruženja, udruženja i savezi udruženja, fondacije i zadužbine, ustanove, strana predstavništva privrednih društava, udruženja, zadužbina i fondacija.

Sa druge strane, **nemaju obavezu registrovanja podataka** o stvarnom vlasniku: preduzetnici, javna akcionarska društva, privredna društva u stečaju, privredna društva u prinudnoj likvidaciji, društva i ustanove u kojima je Republika Srbija, aut. pokrajina ili jedinica lokalne samouprave jedini član, odnosno osnivač, političke stranke, sindikati, sportske organizacije i udruženja, crkve i verske zajednice.

Nove obaveze za privredna društva:

1. Identifikacija i evidencija stvarnih vlasnika – potrebno je utvrditi fizičko lice koje ispunjava kriterijume, npr. neposredno/posredno ≥25% udela/prava glasa, preovlađujući uticaj itd.

2. Učitavanje dokaza – prilikom evidentiranja u Centralnoj evidenciji stvarnih vlasnika obavezno se učitavaju dokumenta na osnovu kojih je vlasništvo utvrđeno (ugovori, odluke, izvodi). Kod registracije osnivanja elektronskim putem, evidentiranje i učitavanje dokumenata se rade istovremeno kroz elektronski postupak. Dakle, davanje izjave da su uneti podaci tačni, više nije dovoljno. Sada se oni moraju i dokumentovati.

3. Godišnja provera i potvrda – svaka kompanija mora najmanje jednom godišnje da proveri tačnost i ažurnost evidentiranih podataka i u roku od 30 dana od te provere potvrdi tačnost preko portala APR.

4. „Napomena o utvrđenoj nesaglasnosti" – ako obveznik po Zakonu o sprečavanju pranja novca (i drugim domaćim AML propisima) – npr. banka, računovođa itd

– utvrdi da se podaci koje je prikupio razlikuju od onih u Centralnoj evidenciji stvarnih vlasnika, dužan je da bez odlaganja unese napomenu u evidenciju i učita dokumenta. Kompanija ima 30 dana da usaglasi podatke. Ako to ne učini, nadležni organ (Narodna banka Srbije, Uprava za sprečavanje pranja novca) sprovodi nadzor.

5. Javno objavljivanje neusklađenih – APR će voditi i objavljivati listu subjekata koji nisu izvršili evidentiranje u roku kao i listu neusaglašenih subjekata.

Sankcije: Što se tiče sankcija, ako se obaveze o registrovanju stvarnog vlasnika ne ispune na vreme ili ako se podaci svesno prikriju/falsifikuju, zakon predviđa tri vrste posledica: prekršaje, zaštitne mere i krivičnu odgovornost. Za kompaniju su propisane prekršajne, novčane kazne od 500.000 do 2.000.000 RSD, dok za direktora ili odgovorno lice (kao i poverenike kod trasta) predviđena je kazna od 50.000 do 150.000 RSD.

Pored novčanih, može se izreći zabrana obavljanja određenih delatnosti/poslova u trajanju od 6 meseci do 3 godine, u zavisnosti od vrste prekršaja i lica. Takođe, ko u nameri da prikrije stvarnog vlasnika ne izvrši evidentiranje, evidentira neistinite podatke ili menja/briše istinite podatke, izlaže se krivičnoj odgovornosti. Zaprećena je kazna zatvora od 6 meseci do 5 godina. Ovo se odnosi na nameran, teži oblik povrede, o čemu odlučuju tužilaštvo i sud na osnovu konkretnih činjenica.

POBOLJŠANJA

Novi Zakon donosi unapređenja koja značajno doprinose većoj transparentnosti vlasničke strukture privrednih društava i jačanju integriteta poslovnog okruženja u Republici Srbiji. Obavezno dokumentovanje podataka o stvarnim vlasnicima, redovna godišnja provera njihove tačnosti, kao i mehanizmi za identifikaciju i otklanjanje neslaganja sa podacima prikupljenim u skladu sa propisima o sprečavanju pranja novca, predstavljaju važne korake ka suzbijanju zloupotreba pravnih lica u ilegalne svrhe. Ove mere dodatno podižu nivo pravne sigurnosti, olakšavaju rad nadzornih organa i doprinose usklađivanju domaće prakse sa međunarodnim standardima u oblasti borbe protiv pranja novca i finansiranja terorizma. Javno objavljivanje informacija o neusaglašenim subjektima povećava odgovornost privrednih društava i doprinosi većem poverenju investitora i partnera.

PREOSTALI PROBLEMI

U praksi su uočeni određeni tehnički nedostaci koji otežavaju ažuriranje podataka u Centralnoj evidenciji stvarnih vlasnika. Naime, prilikom promene ličnih podataka stvarnog vlasnika – kao što su promena prezimena ili broja pasoša – sistem ne omogućava jednostavnu izmenu konkretnog podatka, već je neophodno prethodno potpuno brisanje lica iz evidencije, uz kvalifikovani elektronski potpis, a potom njegovo ponovno registrovanje sa novim podacima. Ovakva procedura znatno usporava proces i stvara administrativne prepreke. Takođe, elektronski sistem trenutno ne podržava evidentiranje stvarnih vlasnika po različitim osnovima za isto privredno društvo, već zahteva da svi budu registrovani po istom osnovu, što verovatno predstavlja tehničko ograničenje. Većina uočenih problema je tehničke prirode i njihovo otklanjanje bilo bi od suštinskog značaja za unapređenje funkcionalnosti sistema, povećanje efikasnosti postupka i administrativno rasterećenje privrednih subjekata.

PREPORUKE SAVETA

- Potrebno je nastaviti i dalje unaprediti postupak elektronske evidencije i olakšavanje evidentiranja osnivanja Registrovanih subjekata.

ZAKON O ZAŠTITI PODATAKA O LIČNOSTI

1,22

PREGLED REALIZACIJE PREPORUKA BK

Preporuke:	Prvobitno date u BK:	Značajan napredak	Određeni napredak	Bez napretka
Omogućiti Povereniku bolje uslove rada, opremu i osoblje kako bi se osigurala efikasna primena ZZPL-a.	2009			√
Uskladiti odredbe drugih zakona koje se odnose na obradu podataka o ličnosti sa ZZPL-om.	2022			√
Zakonski urediti 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.	2019			√
Izmeniti i dopuniti ZZPL da bi se stvorili uslovi za lakši prenos podataka o ličnosti van Srbije.	2022			√
Intenzivirati aktivnosti Poverenika na donošenju smernica kako bi se olakšala primena i tumačenje ZZPL-a, a posebno smernice o implementaciji odgovarajućih mera zaštite podataka, i o obavezi rukovaoca da obaveste lica o povredi podataka o ličnosti.	2020		√	
Propisati uslove za izdavanje dozvola sertifikacionim telima.	2020			√
Propisati nadležnost i postupak za akreditaciju pravnih lica za vršenje kontrole primene kodeksa postupanja.	2021			√
Ažurirati 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 iz 2019. godine, u skladu sa Odlukom Evropske komisije o adekvatnosti okvira za zaštitu podataka između EU i SAD.	2020			√
Usvojiti akcioni plan za sprovođenje Strategije zaštite podataka o ličnosti za period 2023–2030. godine i formirati radno telo koje će nadzirati sprovođenje Strategije i akcionog plana.	2023		√	

STANJE

Zakon o zaštiti podataka o ličnosti („Službeni glasnik Republike Srbije“ br. 87/2018) (u daljem tekstu: ZZPL) je u primeni od 21. avgusta 2019. godine. ZZPL predstavlja, u velikoj meri, prevod EU Opšte uredbe o zaštiti podataka 2016/679 (GDPR), bez odredbi njene preambule i sa određenim specifičnostima koje odražavaju karakteristike pravnog sistema Republike Srbije.

ZZPL se zasniva na sedam načela obrade: zakonitost, poštenje i transparentnost; ograničenje u odnosu na svrhu obrade; minimizacija podataka; tačnost; ograničenje čuvanja; integritet i poverljivost; i odgovornost rukovaoca za postupanje. Da bi obrada bila zakonita, mora se zasnivati na jednom od šest pravnih osnova obrade: pristanak; ugovor; pravna obaveza; životno važan interes; javni interes; ili legitimni interes. ZZPL propisuje strože uslove za zakonitu obradu posebnih kategorija podataka, kao što su, na primer, podaci o zdravlju. ZZPL uspostavlja široka prava lica na koja se podaci odnose. Između ostalog, lica imaju pravo na pristup podacima, pravo na ispravku, dopunu, brisanje, ograničenje, i prenosivost podataka, pravo na prigovor, i pravo na povlačenje pristanka.

ZZPL propisuje niz obaveza za rukovaoce i/ili obrađivače. Rukovaoci i obrađivači su dužni da sprovode odgovarajuće tehničke, organizacione i kadrovske mere kako bi dostigli odgovarajući nivo bezbednosti obrade u odnosu na rizik po prava i slobode fizičkih lica. Rukovaoci imaju obavezu da prijave povrede podataka nadzornom organu, a u određenim slučajevima da o tome obaveste i lica na koje se podaci odnose. ZZPL dozvoljava slobodan prenos podataka van Srbije u zemlje članice Konvencije Saveta Evrope o zaštiti lica u odnosu na automatsku obradu ličnih podataka, i u zemlje za koje Evropska unije utvrdi da obezbeđuju primereni nivo zaštite (tzv. „odlukom o adekvatnosti“). Prenos podataka u druge zemlje je dozvoljen pod uslovom da izvoznik podataka primeni neku od propisanih mera zaštite (na primer, zaključenje standardnih ugovor-

nih klauzula, izrađenih od strane Poverenika, sa uvoznikom podataka) ili ako je primenjiva neka od posebnih situacija iz ZZPL-a (na primer, prenos na osnovu izričitog i informisanog pristanka lica na koja se podaci odnose).

Rukovaoci i/ili obrađivači imaju i niz drugih obaveza prema ZZPL-u, kao što su: imenovanje lica za zaštitu podataka o ličnosti; vođenje evidencija o aktivnostima obrade; ugovorno uređivanje odnosa sa obrađivačima i zajedničkim rukovaocima; sprovođenje procene uticaja obrade na zaštitu podata o ličnosti ako je verovatno da će neka vrsta obrade prouzrokovati visok rizik za prava i slobode fizičkih lica, i drugo.

ZZPL ima ekstrateritorijalnu primenu. ZZPL važi za rukovaoce i obrađivače u Srbiji, ali, pod određenim uslovima, i za one van Srbije, ako obrađuju podatke o fizičkim licima koja imaju prebivalište ili boravište u Srbiji.

U odnosu na GDPR, kazne propisane za povrede ZZPL-a su niske. Dok GDPR omogućava izricanje kazni do 20.000.000 evra, ili u slučaju pravnog lica do 4% ukupnog godišnjeg prometa u svetu za prethodnu finansijsku godinu (u zavisnosti od toga koji iznos je veći), u ZZPL-u se kazne kreću do najviše 2.000.000 dinara, odnosno oko 17.000 evra. U ovom delu se predlaže usvajanje preporuka iz donete Strategije zaštite podataka o ličnosti za period 2023-2030, koju je Vlada Srbije usvojila u avgustu 2023. godine, gde se, između ostalog, predlaže povećanje kazni u skladu sa GDPR-om, a ove preporuke su potvrđene i u određenim pravnim analizama.

POBOLJŠANJA

Poverenik je nastavio sa aktivnim učešćem na stručnim skupovima u vezi sa primenom ZZPL-a i nastupima u javnosti u vezi sa isticanjem važnosti zaštite podataka o ličnosti. Poverenik je objavio svoju desetu publikaciju „Zaštita podataka o ličnosti: Stavovi i mišljenja Poverenika“, koja, između ostalog, sadrži primere iz prakse Poverenika. Poverenik je objavio “Kratak vodič kroz slobodan pristup informacijama od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti" u saradnji sa Misijom OEBS-a u Srbiji, namenjen boljem razumevanju glavnih pojmova i prava građana. Takođe, na vebsajtu Poverenika dostupni su priručnici, mišljenja i stavovi koji pomažu da se razjasne nejasne oblasti Zakona. Pozitivno se može oceniti to što je Poverenik, nakon otvaranja kancelarije van sedišta Poverenika u Novom Sadu 2022. godine, otvorio još jednu kancelariju u Nišu, kao i ulaganje u administrativnu opremu za rad Poverenika. U decembru 2024. godine počela sa radom i treća kancelarija, u Kragujevcu.

Poverenik učestvuje u realizaciji kratkog programa studija „Obuka menadžera za zaštitu podataka o ličnosti“ koji sprovodi Fakultet bezbednosti Univerziteta u Beogradu, kao i u realizaciji kratkog programa „Pravna zaštita podataka i pristup informacijama“ koji sprovodi Pravni fakultet Univerziteta u Kragujevcu. Takođe, članovi službe Poverenika učestvuju u obukama lica koja se bave zaštitom podataka o ličnosti u organizaciji Privredne komore Srbije. Najzad, na Pravnom fakultetu Univerziteta u Beogradu je 2024/2025. godine po prvi put realizovan novi program, "Studije za inovaciju znanja – Pravo zaštite podataka o ličnosti". U realizaciji specijalističkih studija su učestvovali članovi službe Poverenika. Sprovođenjem ovih studijskih programa doprinosi se edukaciji i usavršavanju lica za zaštitu podataka o ličnosti, u okviru sistema visokoškolskog obrazovanja Republike Srbije. Od drugog kvartala 2024. godine, akreditovani predavači Službe Poverenika počeli su sa održavanjem obuka za tri ciljne grupe – zdravstvo, visokoškolske ustanove i unutrašnje poslove.

Najznačajnija novina je donošenje Akcionog plana za period od 2025. do 2027. godine za sprovođenje Strategije zaštite podataka o ličnosti za period 2023–2030. godine, kojom je Vlada Republike Srbije utvrdila ciljeve i mere za usklađivanje pravnog okvira Republike Srbije sa pravilima i standardima Evropske unije. U Akcionom planu se navodi da će sprovođenje Strategije biti uređeno kroz dva akciona plana u trogodišnjem trajanju, pri čemu prvi obuhvata period od 2025. do 2027. godine, a drugi će obuhvatiti period od 2028. do 2030. godine.

Akcioni plan predviđa, između ostalog, konkretne korake za donošenje izmena i dopuna ZZPL-a, usaglašavanje drugih zakona sa ZZPL-om, razvoj digitalne platforme Poverenika za elektronsko podnošenje pritužbi, unapređenje institucionalnog okvira, stručno usavršavanje zaposlenih u javnoj upravi, i obrazovanje sudija i nosilaca javnotužilačke funkcije..

Poverenik redovno dostavlja Narodnoj skupštini izveštaje o radu, a 24. marta 2025. godine dostavljen je Narodnoj skupštini Republike Srbije Izveštaj o sprovođenju Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja i Zakona o zaštiti podataka o ličnosti u 2024. godini

Time se aktivno koristi institucionalan proces za praćenje stanja i prijavljivanje problema sistema.

PREOSTALI PROBLEMI

Nije došlo do značajnijeg razvoja kapaciteta službe Poverenika. Kadrovski i finansijski uslovi su na sličnom nivou kao i prethodne godine.

Nadležna ministarstva još uvek nisu preduzela korake za usklađivanje odredbi sektorskih zakona za ZZPL-om, iako je ZZPL propisao da odredbe drugih zakona koje se odnose na obradu podataka o ličnosti moraju biti usklađene sa ZZPL-om do kraja 2020. godine.

Određeni posebni oblici obrade podatka o ličnosti, kao što su video nadzor, obrada podataka o ličnosti zaposlenih, i obrada u svrhu naučnih i istorijskih istraživanja i u statističke svrhe, nisu sistemski uređeni.

ZZPL je potrebno izmeniti i dopuniti da bi se stvorili uslovi za lakši prenos podataka o ličnosti van Srbije. Pre svega, treba proširiti ovlašćenje Poverenika za donošenje standardnih ugovornih klauzula. Za razliku od EU, gde postoje standardne ugovorne klauzule za četiri različita modela prenosa, standardne ugovorne klauzule za iznošenje podataka iz Srbije odnose se samo na prenos podataka od rukovaoca ka obrađivaču. Standardne ugovorne klauzule za druge modele prenosa (na primer, od rukovaoca ka rukovaocu) ne postoje, jer ZZPL ne ovlašćuje Poverenika da ih donese. Prenos podataka bi se mogao dodatno olakšati ako bi se ZZPL izmenio na taj način da, pored domaćih, priznaje i EU standardne ugovorne klauzule, kao i obavezujuća poslovna pravila odobrena od strane nadležnih EU tela, kao adekvatne mehanizme prenosa podataka.

Poverenik bi trebalo da intenzivira aktivnosti na donošenju smernica kako bi se olakšala primena i tumačenje ZZPL-a. Primera radi, rukovaocima i obrađivačima bi naročito bile korisne smernice za implementaciju odgovarajućih tehničkih, kadrovskih i organizacionih mera zaštite podataka o ličnosti, kao i smernice o obavezi rukovaoca da obavesti lica na koja se podaci odnose o povredi podataka o ličnosti kad povreda može da proizvede visok rizik po prava i slobode fizičkih lica.

Poverenik nije iskoristio ovlašćenje da propiše uslove za izdavanje dozvola sertifikacionim telima, koja bi, prema ZZPL-u, bila ovlašćena da rukovaocima i obrađivačima izdaju sertifikate o zaštiti podataka o ličnosti kao dokaz o usklađenosti sa ZZPL-om. Osim toga, ni ZZPL ni neki drugi propis ne utvrđuju nadležnost i postupak za akreditaciju pravnih lica za vršenje kontrole primene kodeksa postupanja.

Savet očekuje da se Vlada Republike Srbije izjasni o uticaju Odluke Evropske komisije o adekvatnosti okvira za zaštitu podataka između EU i SAD od 10. jula 2023. godine (Adequacy decision for the EU-US Data Privacy Framework) na kompanije koje posluju u Srbiji i ažurira 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 iz 2019. godine.

Uloga lica za zaštitu podataka o ličnosti (DPO) u Srbiji i dalje nije dovoljno afirmisana. Iako ZZPL predviđa ovu funkciju, mnoge organizacije je formalno imenuju bez obezbeđivanja stvarne autonomije i resursa. Potrebno je da Poverenik razvije program obuke i sertifikacije lica za zaštitu podataka o ličnosti.

PREPORUKE SAVETA

- Omogućiti Povereniku bolje uslove rada, opremu i osoblje kako bi se osigurala efikasna primena ZZPL-a.
- Uskladiti odredbe drugih zakona koje se odnose na obradu podataka o ličnosti sa ZZPL-om.
- Zakonski urediti 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.
- Izmeniti i dopuniti ZZPL da bi se stvorili uslovi za lakši prenos podataka o ličnosti van Srbije.

- Intenzivirati aktivnosti Poverenika na donošenju smernica kako bi se olakšala primena i tumačenje ZZPL-a, a posebno smernice o implementaciji odgovarajućih mera zaštite podataka, i o obavezi rukovaoca da obaveste lica o povredi podataka o ličnosti.
- Propisati uslove za izdavanje dozvola sertifikacionim telima.
- Propisati nadležnost i postupak za akreditaciju pravnih lica za vršenje kontrole primene kodeksa postupanja.
- Ažurirati 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 iz 2019. godine, u skladu sa Odlukom Evropske komisije o adekvatnosti okvira za zaštitu podataka između EU i SAD.
- Razviti nacionalni registar povreda podataka o ličnosti, dostupan Povereniku i relevantnim organima, kako bi se obezbedila transparentnost i analiza trendova bezbednosnih incidenata.
- Uvesti obaveznu obuku za sve zaposlene koji obrađuju lične podatke u javnom sektoru (obavezni moduli u okviru državne uprave).
- Stvoriti institucionalne uslove kako bi se zaštita podataka bolje uklopila u sektorske zakone (zdravstvo, telekomunikacije, komunikacije, sigurnost).
- Podstaći sertifikaciju organizacija po međunarodnim standardima zaštite podataka (ISO 27001/27701) kroz poreske olakšice ili javne podsticaje. Uvođenje mehanizama sertifikacije i akreditacije moglo bi olakšati dokazivanje usklađenosti i povećati poverenje građana i partnera iz EU.
- Razviti digitalnu platformu Poverenika za e-prijavu povreda, zahteva i prigovora – u cilju brže komunikacije između građana i nadzornog organa.
- Potrebno je da Poverenik razvije program obuke i sertifikacije lica za zaštitu podataka o ličnosti.

ZAKON O ZAŠTITI UZBUNJIVAČA

1,00

PREGLED REALIZACIJE PREPORUKA BK

Preporuke:	Prvobitno date u BK:	Značajan napredak	Određeni napredak	Bez napretka
Potrebno je uskladiti srpski zakon o zaštiti uzbunjivača sa EU Whistleblower Direktivom i propisima u vezi lanaca snabdevanja kako bi se obezbedila adekvatna zaštita uzbunjivača u skladu sa najboljim evropskim praksama. Ovo uključuje reviziju i dopunu zakona kako bi se pokrile sve vrste prijavljivanja, uključujući i one unutar lanaca snabdevanja. U tom cilju treba bolje propisati kriterijume koje moraju da zadovolje kanali za prijavljivanje, konkretno obezbediti bolju bezbednost prijavljivanja kao i uvođenje rokova koji trenutno nedostaju kao što su rok do kog treba završiti postupak. Isto tako bi bilo korisno obezbediti mogućnost prijavljivanja ne samo unutar pravnog lica na koje se odnosi prijava, već i da je to moguće uraditi kroz spoljne institucije. Takođe se može dodati da EU Direktiva ima uspostavljen sistem gde nadležni organi mogu da odrede prioritet slučaja, time se obezbeđuje efikasniji rad sistema.	2024			√
Povećati saradnju sa međunarodnim organizacijama kako bi se osigurala usklađenost sa globalnim standardima zaštite uzbunjivača. Razmena iskustava i najboljih praksi može pomoći u unapređenju nacionalnog okvira za zaštitu uzbunjivača.	2024			√
Nastaviti sa edukacijom sudija, tužilaca, advokata i radno angažovanih lica o pravima i obavezama prema Zakonu o zaštiti uzbunjivača, kao i o najboljim praksama u vezi sa zaštitom uzbunjivača, time činiti zakonske odredbe kako bi bile jasnije i razumljivije. Ovo će doprineti boljem razumevanju zakona i povećanju poverenja u sistem.	2024			√
Ažurirati postojeće mehanizme prijavljivanja kako bi se obuhvatile sve potrebe novog zakonodavstva i omogućiti prijavljivanje nepravilnosti unutar lanaca snabdevanja. Ovo uključuje tehničku i logističku podršku za uspostavljanje i održavanje sistema za prijavljivanje.	2024			√
Osigurati odgovarajuću tehničku i logističku podršku za uspostavljanje i održavanje sistema za prijavljivanje. Ovo podrazumeva razvoj digitalnih platformi koje omogućavaju jednostavno i sigurno prijavljivanje nepravilnosti na jednostavan i efikasan način, jednostavnim jezikom od strane bilo koga.	2024			√

STANJE

Zakon o zaštiti uzbunjivača (u daljnjem tekstu: Zakon) stupio je na snagu 4. 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.

U Evropskoj uniji, uzbunjivanje putem nevladinih organizacija i sindikata predstavlja ključni element u osiguravanju zaštite radnika i građana, kao i u jačanju transparentnosti i odgovornosti institucija i privrede. Uključivanje ovih mehanizama u pravni okvir Srbije doprinelo bi unapređenju borbe protiv korupcije i jačanju vladavine prava, prateći evropske standarde i najbolje prakse.

Kako bi se obezbedila zaštita uzbunjivača, neophodno je odrediti rok trajanja procedure, odnosno ustanoviti maksimalni mogući rok za trajanje postupka. Jasno definisani vremenski okvir omogućava pravomerno rešavanje prijava, smanjuje rizik od odlaganja i obezbeđuje da uzbunjivači blagovremeno dobiju zaštitu i podršku. Na taj način se jača poverenje u pravni sistem i podstiče veća spremnost građana da prijave nepravilnosti, što je od suštinskog značaja za borbu protiv korupcije i nezakonitih radnji.

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).

Evropski propisi, poput Direktive o zaštiti uzbunjivača (EU Whistleblower Directive) i Nemačkog zakona o lancu snabdevanja (German Supply Chain Due Diligence Act - LkSG), imaju značajan uticaj na poboljšanje zaštite uzbunjivača i mogu poslužiti kao uzor za dalji razvoj srpskog zakonodavstva, naročito u stvaranju sveobuhvtanijeg i efikasnijeg sistema za uzbunjivače. Zahtev direktive da kompanije uspostave sistem izveštavanja, u kombinaciji sa fokusom LkSG na praćenje lanca snabdevanja, doveo je do razvoja jedinstvenih sistema izveštavanja koji zadovoljavaju i interne i eksterne mehanizme. Ova sinergija je rezultirala poboljšanom komunikacijom i transparentnošću za uzbunjivače, kao i smanjenim tehničkim i organizacionim opterećenjem sistema izveštavanja. Ove regulative takođe dele zajedničke ciljeve, kao što je skretanje pažnje na zloupotrebe i promovisanje odgovornog izveštavanja. Iako postoje tehničke razlike između ova dva zakona, kao što je zahtev za spoljnim izveštajima u LkSG, generalno gledano, Direktiva EU o uzbunjivačima i LkSG su stvorile bolje okruženje za uzbunjivače, sa uspostavljenim sistemima izveštavanja i neophodnim subjektima da obezbede njihovu zaštitu i podršku.

Konkretno, nova Direktiva EU o zaštiti uzbunjivača, iz 2019. godine, postavlja standarde za zaštitu uzbunjivača unutar Evropske unije, obavezujući države članice da uvedu efikasne mehanizme za prijavu i zaštitu uzbunjivača.

Takođe, LkSG nalaže kompanijama sa najmanje zaposlenih 1.000 lica, da preuzmu odgovornost za ljudska prava i zaštitu životne sredine unutar svojih lanca snabdevanja. LkSG obavezuje nemačke kompanije da uspostave efikasne mehanizme za uzbunjivanje, kako bi se osiguralo da se kršenja ljudskih prava i ekoloških standarda u lancima snabdevanja mogu prijaviti i rešiti na adekvatan način.

Dalje, EU CSDDD (EU Corporate Sustainability Due Diligence Directive) dodatno proširuje obaveze kompanija da uključuju mehanizme za prikupljanje informacija kroz uzbunjivanje posebno u kontekstu održivosti i društvene odgovornosti.

Žalbeni mehanizmi predviđeni CSDDD su takođe ključni deo novih zahteva, uključujući i izvor informacija za potrebe mapiranja. Iako direktiva izričito predviđa vezu sa direktivom o uzbunjivanju, malo je verovatno da će postojeće šeme za uzbunjivanje pokriti sve zahteve uredbe i moraće da se ažuriraju.

Navedena poboljšanja su uspostavila sveobuhvatne mehanizme izveštavanja,, smanjujući organizaciono opterećenje i povećavajući transparentnost za uzbunjivače i podnosioce pritužbi.

POBOLJŠANJA

Imajući u vidu je da nije bilo izmena u zakonodavnom okviru u ovoj oblasti, uključujući i podzakonske akte, nije došlo do bližeg definisanja pojma ovlašćenog organa, niti odnosa unutrašnjeg i spoljašnjeg uzbunjivanja. U istom kontekstu nisu u prethodnom periodu predviđena krivična dela u vezi sa uzbunjivanjem, kao što nisu uvedena pravila o nagrađivanju uzbunjivača.

PREOSTALI PROBLEMI

- Postojeći sistemi prijavljivanja možda ne ispunjavaju sve zahteve novih regulativa. 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.

- Integracija sistema prijavljivanja za interne i eksterne pritužbe može biti izazovna što otežava sprovođenje efikasnih mera zaštite.
- Uzbunjivači se i dalje suočavaju sa rizikom odmazde. Iako zakon predviđa zaštitu, praksa pokazuje da se odmazda i dalje dešava, što stvara nesigurnost za potencijalne uzbunjivače.
- Postojeći zakoni možda ne pružaju dovoljno zaštite uzbunjivačima od odmazde i drugih negativnih posledica.
- Iako je samo donošenje ovog Zakona predstavljalo značajan korak, pojedine odredbe su kontradiktorne ili nerazumljive, te bi u nekim segmentima Zakon trebalo da bude precizniji.

PREPORUKE SAVETA

- Potrebno je uskladiti srpski zakon o zaštiti uzbunjivača sa EU Whistleblower Direktivom i propisima u vezi lanaca snabdevanja kako bi se obezbedila adekvatna zaštita uzbunjivača u skladu sa najboljim evropskim praksama. Ovo uključuje reviziju i dopunu zakona kako bi se pokrile sve vrste privaljivanja, uključujući i one unutar lanaca snabdevanja. U tom cilju treba bolje propisati kriterijume koje moraju da zadovolje kanali za prijavljivanje, konkretno obezbediti bolju bezbednost prijavljivanja kao i uvođenje rokova koji trenutno nedostaju kao što su rok do kog treba završiti postupak. Isto tako bi bilo korisno obezbediti mogučnost prijavljivanje ne samo unutar pravnog lica na koje se odnosi prijava, već i da je to moguće uraditi kroz spoljne institucije. Takođe se može dodati da EU Direktiva ima uspostavljen sistem gde nadležni organi mogu da odrede prioritet slučaja, time se obezbeđuje efikasniji rad sistema.
- Povećati saradnju sa međunarodnim organizacijama kako bi se osigurala usklađenost sa globalnim standardima zaštite uzbunjivača. Razmena iskustava i najboljih praksi može pomoći u unapređenju nacionalnog okvira za zaštitu uzbunjivača.
- Nastaviti sa edukacijom sudija, tužilaca, advokata i radno angažovanih lica o pravima i obavezama prema Zakonu o zaštiti uzbunjivača, kao i o najboljim praksama u vezi sa zaštitom uzbunjivača, time činiti zakonske odredbe kako bi bile jasnije i razumljivije. Ovo će doprineti boljem razumevanju zakona i povećanju poverenja u sistem.
- Ažurirati postojeće mehanizme prijavljivanja kako bi se obuhvatile sve potrebe novog zakonodavstva i omogućiti prijavljivanje nepravilnosti unutar lanaca snabdevanja. Ovo uključuje tehničku i logističku podršku za uspostavljanje i održavanje sistema za prijavljivanje.
- Osigurati odgovarajuću tehničku i logističku podršku za uspostavljanje i održavanje sistema za prijavljivanje. Ovo podrazumeva razvoj digitalnih platformi koje omogućavaju jednostavno i sigurno prijavljivanje nepravilnosti na jednostavan i efikasan način, jednostavnim jezikom od strane bilo koga.

ZAKON O JAVNOM BELEŽNIŠTVU

1,40

PREGLED REALIZACIJE PREPORUKA BK

Preporuke:	Prvobitno date u BK:	Značajan napredak	Određeni napredak	Bez napretka
Omogućiti strankama da raspolažu svojim zahtevima prema katastaru u slučajevima kada notar kao obveznik dostave podnosi zahtev u njihovo ime.	2019			√
Smanjiti naknade za usluge javnih beležnika i prilagoditi ih finansijskim mogućnostima građana i privrede.	2017			√
Unaprediti i efikasnije integrisati komunikaciju između javnih beležnika i državnih organa.	2020		√	
Ujednačiti praksu između javnih beležnika i doslednu primenu smernica Javnobeležničke komore.	2020		√	
Propisati efektivne mehanizme kojima stranke mogu da se koriste u cilju sprovođenja dosledne i ujednačene prakse javnih beležnika	2024			√

STANJE

Od stupanja na snagu Zakona o javnom beležništvu ("Sl. glasnik RS", br. 31/2011, 85/2012, 19/2013, 55/2014 - dr. zakon, 93/2014 - dr. zakon, 121/2014, 6/2015, 106/2015 i 94/2024), institucija javnog beležništva značajno je doprinela pravnoj sigurnosti i efikasnosti transakcija na teritoriji Republike Srbije. Glavne karakteristike trenutnog stanja uključuju:

1. **Rasterećenje sudova:** Uvođenjem javnih beležnika značajno je smanjeno opterećenje sudova, budući da su određene aktivnosti koje su ranije bile u nadležnosti sudova (poput overe ugovora i drugih isprava, vođenja ostavinskih postupaka itd.) prenete na javne beležnike. Takođe je, usled pravno ispravnih i od beležnika potvrđenih dokumenata, smanjen i broj sudskih sporova iz imovinsko-pravnih oblasti, što dodatno doprinosi rasterećenosti sudija.

2. **Pravna sigurnost:** Javni beležnici imaju ključnu ulogu u obezbeđivanju pravne sigurnosti u pravnom prometu, naročito u oblastima kao što su promet nepokretnosti, ostavinski postupak, uspostavljanje založnih prava i zaključivanje drugih ugovora. Javni beležnici sprovode provere zakonitosti pravnog posla koji je predmet overe, kao i provere koje se odnose na same stranke, tj. da li stranke imaju odgovarajuća ovlašćenja za zaključivanje ugovora i raspolaganje svojim pravima u skladu sa ugovorenim uslovima.

3. **Dostupnost usluga:** Tokom vremena, broj javnih beležnika je značajno porastao, što je omogućilo veću dostupnost njihovih usluga privrednim subjektima. Poboljšana geografska pokrivenost olakšava pristup ovim uslugama i omogućava brže zakazivanje termina za overe.

4. **Tehnološka unapređenja:** Primena savremenih tehnologija, uključujući umrežene baze podataka i komunikacione platforme sa drugim državnim organima, unapredila je efikasnost rada javnih beležnika. Ova digitalizacija je prebacila teret prikupljanja dodatne dokumentacije za potrebe overe sa stranaka na javne beležnike, što je ubrzalo transakcije i smanjilo troškove za stranke.

Javno beležništvo u Srbiji u 2025. godini i dalje ima značajnu ulogu u pravnom sistemu, obezbeđujući pravnu sigurnost, autentičnost dokaza i zaštitu prava građana. I pored navedenog, javni beležnici se suočavaju u sa izazovima koji proizilaze iz potrebe za tehnološkim, administrativnim I strukturnim promenama.

POBOLJŠANJA

Efikasna komunikacija između javnih beležnika, državnih institucija i građana ključna je za brže, kvalitetnije i transparentnije pružanje usluga javnih beležnika. Usvajanjem Zakona o postupku upisa u katastar nepokretnosti i infrastrukture ("Sl. glasnik RS", br. 41/2018, 95/2018, 31/2019, 15/2020 i 92/2023") i Zakona o elektronskom dokumentu, elektronskoj identifikaciji i uslugama od poverenja u elektronskom poslovanju ("Sl. glasnik RS", br. 94/2017 i 52/2021"), javni beležnici su postali tzv. "obveznici dostave"

katastru nepokretnosti i vodova. To podrazumeva da su javni beležnici obavezni da, u roku od 24 sata nakon overe isprava pogodnih za upis u katastar nepokretnosti, elektronski dostave ovu ispravu katastru nepokretnosti radi upisa prava, kao i da strankama izdaju potvrdu o tome. Ove procedure značajno su ubrzale proces sprovođenja promena u katastru nepokretnosti i smanjile rizik da strane utiču na transakciju neovlašćenim raspolaganjima koja bi za cilj imala da se onemogući sprovođenje promene u katastru nepokretnosti.

Javni beležnici su preuzeli obavezu da katastru nepokretnosti dostave poreske prijave za utvrđivanje poreza na prenos apsolutnih prava, poreza na nasleđe i poklon, kao i prijavu za utvrđivanje poreza na imovinu u vezi sa transakcijom koja je predmet overe za fizička lica. Katastar nepokretnosti ove poreske prijave naknadno dostavlja nadležnim poreskim organima. U praksi je došlo do jasnijeg i većeg uvida u sprovedene transakcije, te je poreska uprava svakako povećala efikasnost kod utvrđivanja i naplate navedenih poreza.

PREOSTALI PROBLEMI

Da bi se osavremenio rad javnih beležnika, povećala efikasnost i poboljšala usluga koju pružaju građanima i privredi, neophodne su dodatne promene u tehnološkom pristupu, izmeni zakonske regulative, dodatnoj organizaciji rada javnih beležnika i stručnom usavršavanju kako beležnika tako i korisnika njihovih usluga.

Važeći Zakon o javnom beležništvu ne prati digitalnu transformaciju uprave i privrede u Srbiji. Neophodno je dodatno smanjiti spore procese koji se sprovode ručno (overa potpisa, provera statusa nepokretnosti, sprovođenje postupka nasleđivanja). U trenutnom sistemu, nakon overe akta kojim se vrši promena u katastru nepokretnosti, javni beležnik je dužan da elektronski unese sve dokumente u aplikaciju za komunikaciju sa katastrom i poreskom upravom. Međutim, osim digitalnog unosa dokumentacije, javni beležnik mora ručno uneti sve relevantne podatke iz dokumentacije, koje nakon toga službenici katastra nepokretnosti ponovo unose ručno u svoj sistem.

Drugo, pitanje nagrada i naknada za usluge javnih beležnika, koje se u ranijem periodu pojavljivalo kao relevantno, usled činjenice da su iznosi naknada znatno viši u poređenju sa taksama koje su sudovi i opštine naplaćivali za iste usluge, dodatno je aktuelizovano izmenom Javnobeležničke tarife u 2025. godini, kojom je utvrđena nova, viša vrednost boda, te su nagrade i naknade za sve usluge javnih beležnika višestruko uvećane. Porast troškova od oko 100% u odnosu na prethodne iznose je znatno primetan kod ostavinskih postupaka i overa potpisa i dokumenata, dok je kod overe ugovora i založnih izjava, naknada uvećana za oko 30%.

Postojeća zakonska rešenja donela su, pored određenih poboljšanja, i nove praktične probleme. U situacijama kada notar vrši dostavu isprave po službenoj dužnosti, stranka u čiju korist se vrši upis u katastru nepokretnosti više nema mogućnost da povuče, izmeni ili odloži slanje overene isprave, niti može da uzme učešće u postupku upisa. Ovakva situacija nije u skladu sa praksom komparativnih pravnih sistema zemalja iz okruženja, gde je strankama omogućeno veće fleksibilnosti u ovim postupcima. Iako ovaj problem postoji već duži vremenski period, do sada je malo učinjeno u smeru njegovog rešavanja.

Dodatni problemi uključuju nedoslednu praksu među javnim beležnicima, kao i zahtev pojedinih beležnika za dodatnom dokumentacijom ili ispunjenjem uslova prilikom overe koji nisu izričito propisani zakonom. Ova praksa dovodi do pravne nesigurnosti i nepredvidivosti koja otežava strankama da planiraju svoje transakcije s obzirom da u postupku pregovora uslova ugovora stranke se često moraju konsultovati sa javnim beležnicima radi dobijanja potvrde da li bi određene odredbe ugovora bile prihvatljive za overu.

Primetno je takođe, da javni beležnici, sudovi, Agencija za privredne registre i drugi državni organi i javne institucije koriste različite sisteme sa bazama podataka koji nisu u potpunosti povezani. Iako je kroz sistem e-uprave omogućeno jednostavnije korišćenje i pristup brojnim bazama podataka MUPa, poreske uprave i katastra, javnim beležnicima i dalje nije omogućen pristup podacima sa ovog portala bez dodatnih zahteva. Korišćenje već postojećih uvezanih baza, dodatno bi doprinelo ubrzanju procesa, smanjenju grešaka u radu, smanjenju korupcije kao i transparentnijem delovanju javnobeležničkog sistema.

PREPORUKE SAVETA

- Za dodatne promene i poboljšanja u radu javnih beležnika, neophodno je izmeniti postojeći Zakon o javnom beležništvu, kojim bi se jasno definisala digitalna overa dokumenata, korišćenje i distribucija elektronskih dokumenata, sve radi uprošćavanja procedura i usklađivanja sa praksom beležnika u okruženju i Evropskoj uniji, ali i sa jasnom prisutnom intencijom Srbije da ide dalje u pravcu digitalizacije poslovanja uprave i državnih organa. Ovo bi doprinelo i lakšem i jednostavnijem priznavanju beležničkih dokumenata u inostranstvu.

- Potrebno je dodatno raditi na ujednačavanju prakse između javnih beležnika i doslednoj primeni smernica Javnobeležničke komore. Ovo posebno u situacijama u kojima beležnici odbijaju da overe pojedinu dokumentaciju iz razloga koji nisu zakonom predviđeni kao razlozi za odbijanje overe.

- U cilju unapređenja komunikacije između beležnika i drugih državnih organa i javnih preduzeća, potrebno je omogućiti beležnicima pristup postojećoj bazi podataka e-uprave bez dodatnih zahteva, kao i omogućiti im da iniciraju pojedine registracije prava u katastru nepokretnosti (npr. upis prava zakupa) kao što je slučaj u određenim komparativnim evropskim pravnim sistemima.

- Sve ovo svakako podrazumeva i kontinuiranu obuku beležnika o novim zakonima i tehnološkim procesima, unapređenje javnobeležničkog sistema na teritoriji cele Srbije kroz omogućavanje dostupnosti beležnika u delovima Srbije gde još uvek nisu prisutni.

- Po pitanju naknada za rad javnih beležnika, iako je u 2025.godini izvršena prva korekcija naknada od uspostavljanja javnobeležničkog sistema u Srbiji, potrebno je dodatno raditi na prilagođavanju iznosa finansijskim mogućnostima građana i privrede.

POREZI

1,29

Predvidiva poreska politika – ključ za reformu i digitalizaciju
Predvidiva poreska politika uz pravovremene konsultacije sa privredom predstavlja imperativ za efikasno sprovođenje poreske reforme i procesa digitalizacije.

Uloga Poreskog Odbora
Poreski odbor FIC-a prati usklađenost poreskog zakonodavstva Srbije sa EU standardima, primenu postojećih zakona I uticaj poreskih propisa na poslovanje članica.

Međunarodne inicijative i primena OECD smernica
Srbija učestvuje u globalnim inicijativama protiv izbegavanja ili utaje poreza kroz OECD BEPS (Base Erosion and Profit Shifting) okvir, uključujući „Country by Country Reporting", kao i primenom "MLI" (Multilateral Instruments) za sprečavanje dvostrukog oporezivanja. Međutim, još nije razmatrana primena OECD Pillar 2 inicijative o globalnom minimalnom porezu od 15%, što može uticati na konkurentnost poreskih podsticaja za strane investitore. Poreski odbor je predložio Ministarstvu finansija da pravovremeno i transparentno komunicira planove u vezi sa ovom inicijativom.

Bilateralna saradnja i trgovinski sporazumi
Pozitivno je širenje bilateralne saradnje – Srbija je tokom godine zaključila Sporazum o slobodnoj trgovini sa: Ujedinjenim Arapskim Emiratima i Egiptom.

Digitalizacija poreskog sistema
Najznačajnije novine u protekloj godini odnose se na elektronsko poslovanje:
- unapređenje funkcionisanja sistema e-faktura
- uvođenje e-akcizne markice
- u procesu je uvođenje e-otpremnice (prvi rok primene: 01. januar 2026)

Očekujemo da ove promene doprinosu jednostavnijem izveštavanju privrede kao I preciznijem uvidu Poreske uprave u poslovanje.

Izazov: privredni subjekti moraju prilagoditi svoje informacione sisteme, što zahteva značajno vreme i resurse.

Aktuelan primer je primena e-otpremnice, za koju još postoje zakonske neusaglašenosti i predviđeni rok predstavlja izazov za podešavanje novih procesa i sistema.

Potrebna unapređenja poreske politike
Pored indirektnih poreza (PDV, akciza, carina), koji se usklađuju sa potrebama primene elektronskog poslovanja, potrebna su dodatna unapređenja u oblasti: poreza na dohodak građana, poreza na imovinu kao I parafiskalnih nameta, kako bi se otklonili nedostaci koji su već godinama poznati, ali izostaje njihovo sistemsko rešavanje. Delimična adresiranja da se zadovolje kratkoročne potrebe dovode do nedostataka horizontalne I vertikalne poreske pravičnosti koja sve više dolazi do izražaja i otežava poslovanje. Uzimajući u obzir da ostali poreski zakoni nisu menjani, nije bilo pomaka u pogledu problema na koje Savet stranih investitora već godinama ukazuju.

Ključne preporuke Poreskog odbora
- Vođenje predvidive poreske politike uz konsultacije sa privredom
- Blagovremeno objavljivanje i javna rasprava o planiranim izmenama
- Pojednostavljenje i jasno tumačenje propisa
- Smanjenje fiskalnog opterećenja i parafiskalnih nameta kroz transparentan registar
- Jačanje kapaciteta i komunikacije Poreske uprave
- Sprovođenje odlučnih mera protiv sive ekonomije radi bolje naplate poreza.

Poreski odbor će nastaviti da aktivno učestvuje u dijalogu i iznosi stavove članica po relevantnim pitanjima koji se tiču unapređenja poreske regulative i prakse.

A. POREZ NA DOBIT PRAVNIH LICA 1,00

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 za rada.	2019			√
Dopuniti ZPDPL sa 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.	2010			√
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.	2012			√
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 detaljna pravila o poreskoj amortizaciji koja će omogućiti odgovarajuću klasifikaciju i amortizaciju određenih sredstava kao što su vetrenjače, naftne platforme, itd, u skladu sa njihovim ekonomskim i korisnim vekom trajanja. Revidirati ZPDPL i Pravilnik o načinu razvrstavanja stalnih sredstava po grupama i načinu utvrđivanja amortizacije za poreske svrhe, kako bi se rešili sledeći problemi: – Omogućiti poreski priznat rashod i za stalna sredstva nabavljena pre 2013. godine (zatečena u računovodstvenim evidencijama na dan 1. januar 2013), a čija pojedinačna cena u momentu nabavke nije prelazila iznos prosečne bruto zarade zaposlenog u Republici. Predlažemo da se ovaj deo uredi u Pravilniku o načinu razvrstavanja stalnih sredstava po grupama i načinu utvrđivanja amortizacije za poreske svrhe. – Dodatno pojasniti način obračuna i priznavanja troška poreske amortizacije za I grupu osnovnih sredstava na dan 31. decembra 2003. godine, koje je izazvalo brojne nedoumice i sporna tumačenja u praksi. – Propisati da se u slučaju prodaje stečajnog dužnika kao pravnog lica poreska amortizacija sredstava obračunava na procenjenu vrednost imovine srazmerno plaćenoj kupoprodajnoj ceni.	2015			√

Preporuke:	Prvobitno date u BK:	Značajan napredak	Određeni napredak	Bez napretka
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.	2014			√
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			√
Uskladiti ZPDPL sa računovodstvenim zahtevima koje postavljaju novi standardi, uključujući MSFI 9.	2023			√
Pošto se poreska prijava za porez na dobit pravnih lica i prateći obrasci podnose putem portala ePorezi, trebalo bi da se omogući obveznicima da na isti način dostavljaju i Izveštaje o transfernim cenama. Na taj način bi se izbegao trošak štampanja i čuvanja Izveštaja u papirnom obliku, poboljšao bi se kvalitet podataka vezano za utvrđivanje poreske obaveze, i Izveštaji bi bili lakše dostupni.	2022			√

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.

ZPDPL je poslednji put izmenjen 27. novembra 2024. godine, a njegove nove odredbe su stupile na snagu 1. januara 2025. godine. Izmene će biti adresirane u ovogodišnjem izdanju Bele knjige.

POBOLJŠANJA

Izmenama ZPDPL se precizira da su likvidacioni, odnosno stečajni upravnik odgovorna lica za podnošenja poreskih prijava za obveznike tokom postupka likvidacije, odnosno stečaja, kao i po njihovom okončanju ili obustavi. Dodatno, članovi društva koje je prestalo likvidacijom solidarno odgovaraju za ispunjenje obaveze poreza na dobit utvrđene poreskom prijavom podnetom po okončanju postupka likvidacije, do visine vrednosti imovine koja im je pojedinačno pripala u postupku likvidacije.

U slučaju brisanja ogranka strane kompanije, preciziran je rok za podnošenje poreske prijave i poreskog bilansa od 60 dana od registracije brisanja ogranka, sa stanjem na dan koji prethodi danu registracije te odluke u APR-u.

U vezi sa pitanjem ko je odgovoran za podnošenje poreskih prijava u slučaju statusni promena, izmenama je definisano da u slučaju statusne promene koja za posledicu ima prestanak društva podnošenje prijave vrši pravni sledbenik društva koje je prestalo da postoji i to u roku od 60 dana od upisa statusne promene u APR-u. Dodatno, kod statusnih promena podele i izdvajanja, pravni sledbenici su dužni da Poreskoj upravi podnesu izveštaj o realizaciji podele prava i obaveza u roku od 60 dana od dana upisa statusne promene u APR-u.

Gore opisane izmene preciziraju ko je obveznik podnošenja poreske prijave u slučaju kada pravni subjekt iz nekih od pomenutih osnova prestaje da postoji.

PREOSTALI PROBLEMI

I. 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 trošk-

ova, što je u suprotnosti sa poreskim i pravnim propisima, prethodno izdatim mišljenjima Ministarstva finansija na ovu temu, kao i stavom Vrhovnog suda. Posledično, navedena mišljenja je bez daljeg odlaganja potrebno izmeniti ili poništiti.

II. 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 ostatka ili ostatka iz stečajne mase. Usaglašeno tumačenje i primena odredbi domaćeg zakonodavstva na situacije sa inostranim elementom, kao i odredbi sporazuma o izbegavanju dvostrukog oporezivanja je od još većeg značaja u svetlu ratifikacije Multilateralne konvencije.

III. U nekim slučajevima se tumačenja Ministarstva finansija u vezi sa porezom po odbitku razlikuju od odredbi relevantnih ugovora o izbegavanju dvostrukog oporezivanja i najbolje međunarodne prakse, naročito u slučaju sticanja prava korišćenja softvera za sopstvenu upotrebu, što rezultira pravnom nesigurnošću i većem poreskom opterećenju za obveznike, protivno pravima koja su predviđena relevantnim ugovorima o izbegavanju dvostrukog oporezivanja. Takođe, podnošenje poreskih prijava za porez po odbitku za svaki oporezivi prihod predstavlja administrativno opterećenje za privredu. Konačno, postupak za dobijanje potvrde o plaćenom porezu po odbitku potrebno je pojednostaviti i modernizovati. Dodatno, poreski obveznici su suočeni sa nesrazmerno dugotrajnim 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 stvaranje nepovoljne poslovne klime.

IV. Nova pravila o poreskoj amortizaciji primenjuju se na stalna sredstva nabavljena nakon 1. januara 2019. godine. Međutim, pravila o poreskoj amortizaciji, koja se primenjuju na stalna sredstva nabavljena pre 2019. godine, u velikoj meri su ostala nepromenjena još od 2004. godine, a njihova primena u savremenom poslovnom okruženju uzrokuje brojne poteškoće i probleme. Takođe, posebno je važno pravilno regulisati klasifikaciju i amortizaciju specifičnih sredstava (npr. vetrenjače, naftne platforme, itd.). Odredbe o načinu obračuna poreske amortizacije za imovinu stečenu pre 2019. godine dovode do kreiranja stalnih razlika i trajno nepriznatog troška u poreskom bilansu obveznika u slučajevima kada je u momentu otuđenja sredstva sadašnja računovodstvena vrednost niža od sadašnje poreske vrednosti sredstva, kao i u slučaju kada se otuđuje osnovno sredstvo koje se nije amortizovalo za poreske svrhe, jer je njegova nabavna vrednost u momentu nabavke bila niža od prosečne zarade u Republici Srbiji. U 2017. godini je Ministarstvo finansija objavilo mišljenje koje je izazvalo dodatne nedoumice u vezi sa prestankom obračuna poreske amortizacije za sredstvo koje je rashodovano za računovodstvene svrhe. Poreska amortizacija se ne obračunava na stalna sredstva koja su nabavljena pre izmena ZPDPL od 1. januara 2013. godine, a čija je pojedinačna nabavna cena u vreme nabavke manja od prosečne mesečne bruto zarade po zaposlenom u RS. 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.

V. Računovodstveni propisi, odnosno Međunarodni Standardi Finansijskog Izveštavanja, pružaju mogućnost izbora između metoda nabavne cene i metoda fer vrednosti za pojedine oblike imovine (investicione nekretnine, biološka sredstva, finansijski instrumenti). ZPDPL nema jasna pravila u vezi sa imovinom koja se evidentira po fer vrednosti. Nerealizovani dobici od povećanja fer vrednosti se oporezuju pre otuđenja, odnosno pre realizacije vrednosti.

Dodatno, ZPDPL ne pravi jasnu razliku između rashoda po osnovu obezvređenja imovine i smanjenja fer vrednosti imovine (npr. investicione nepokretnosti), koje MSFI različito definišu i tretiraju. Usled toga se u tumačenjima ZPDPL smanjenje fer vrednosti tretira kao nepriznati rashod obezvređenja, dok imovina ne bude prodata. Sa druge strane, svako uvećanje fer vrednosti je odmah oporezivo. To za rezultat ima nepravično uvećanje oporezive dobiti obveznika. Zbog mehanizma primene MSFI 9, koja je obavezna od 2020. godine, poreski obveznici su u obavezi da ispravljaju vrednosti potraživanja koja nisu starija od 60 dana, usled čega se, u skladu sa ZPDPL, javlja poreski nepriznat trošak u periodu u kojem se takva ispravka vrši. To za rezultat dovodi do kontinualnih privremenih razlika između računovodstvenih i poreskih vrednosti usled neusklađenosti zakona sa novim MSFI.

VI. Poreski obveznici ne mogu da podnose izveštaj o transfernim cenama elektronskim putem prilikom podnošenja prijave za porez na dobit pravnih lica i pratećih obrazaca putem portala e-Portala što dovodi to otežanog pristupa informacijama i prikupljanja podataka značajnih za utvrđivanje poreske osnovice.

VII. Postojeći poreski podsticaj je neprimenjivi za investicije ispod određenog, visokog praga što ostavlja značajan segment privrede (pretežno mala i srednja preduzeća (MSP)) bez adekvatne poreske podrške za modernizaciju i proširenje kapaciteta.

PREPORUKE SAVETA

I. 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.

II. Dopuniti ZPDPL sa 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.

III. 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.

IV. Uvesti detaljna pravila o poreskoj amortizaciji koja će omogućiti odgovarajuću klasifikaciju i amortizaciju određenih sredstava kao što su vetrenjače, naftne platforme, itd, u skladu sa njihovim ekonomskim i korisnim vekom trajanja. Revidirati ZPDPL i Pravilnik o načinu razvrstavanja stalnih sredstava po grupama i načinu utvrđivanja amortizacije za poreske svrhe, kako bi se rešili sledeći problemi:
   - Omogućiti poreski priznat rashod i za stalna sredstva nabavljena pre 2013. godine (zatečena u računovodstvenim evidencijama na dan 1. januar 2013), a čija pojedinačna cena u momentu nabavke nije prelazila iznos prosečne bruto zarade zaposlenog u Republici. Predlažemo da se ovaj deo uredi u Pravilniku o načinu razvrstavanja stalnih sredstava po grupama i načinu utvrđivanja amortizacije za poreske svrhe.
   - Dodatno pojasniti način obračuna i priznavanja troška poreske amortizacije za I grupu osnovnih sredstava na dan 31. decembra 2003. godine, koje je izazvalo brojne nedoumice i sporna tumačenja u praksi.
   - Propisati da se u slučaju prodaje stečajnog dužnika kao pravnog lica poreska amortizacija sredstava obračunava na procenjenu vrednost imovine srazmerno plaćenoj kupoprodajnoj ceni.

V. 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. 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. Uskladiti ZPDPL sa računovodstvenim zahtevima koje postavljaju novi standardi, uključujući MSFI 9.

VI. Pošto se poreska prijava za porez na dobit pravnih lica i prateći obrasci podnose putem portala e-Porezi, trebalo bi da se omogući obveznicima da na isti način dostavljaju i Izveštaje o transfernim cenama. Na taj način bi se izbegao trošak štampanja i čuvanja Izveštaja u papirnom obliku, poboljšao bi se kvalitet podataka vezano za utvrđivanje poreske obaveze, i Izveštaji bi bili lakše dostupni.

VII. 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.

B. POREZ NA DOHODAK GRAĐANA (1,22)

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 dnevnica za službena putovanja i nadoknade troškova.	2017			√
Preporuka je da se kroz dopune Zakona, jasno definiše i precizira stav po pitanju poreskog tretmana beskamatnih kredita (tj. kredita s kamatnim stopama nižim od tržišnih), koje poslodavac odobrava zaposlenima, i da taj stav se izrazi i kroz službeno objašnjenje koje bi vodilo 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 usklađivanja pojedinih odredbi propisa kojim bi bilo omogućeno da strana lica upućena na rad u Srbiju (bez zasnivanja radnog odnosa) i domaći državljani zaposleni kod stranih poslodavaca budu prijavljeni na obavezno socijalno osiguranje. Dodatno, napominjemo da bi Republika Srbija trebala da proširi mrežu međunarodnih ugovora koji regulišu pitanje socijalnog osiguranja, a sve u cilju izbegavanja dvostrukog plaćanja doprinosa.	2017		√	
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		√	
Pored ostvarenog napretka na polju oporezivanja frilensera, odnosno značajnog usklađivanja fiskalnog opterećenja kojem ovi obveznici podležu, sa onim kojima podležu obveznici koji su ostvarivali iste vrste prihoda od isplatilaca u smislu Zakona, potrebno je nastaviti sa daljim pozitivnim razvojem propisa, kako iz poreskog tako i radnog prava, kako bi se adekvatno uredio položaj fizičkih lica koja imaju, u skladu sa propisima jurisdikcije entiteta koji ih je angažovao, punovažne ugovore o radu sa inostranim poslodavcima. Potrebno je jasno definisati i precizirati u kojim slučajevima i da li je obavezno obračunavanje i plaćanje poreza i doprinosa na najnižu osnovicu po osnovu Ugovora o pravima i obavezama direktora kada direktori ne primaju naknadu za rad u društvu i kada su zaposleni kod drugog poslodavca, ili su u pitanju nerezidentna lica. Preporuka je da se jasno precizira minimalni iznos naknade (npr. najniže osnovice doprinosa) za direktora društva koji su zaključili ugovor van radnog odnosa i ne primaju naknadu za rad u društvu.	2023			√
Preporuka je da Poreska uprava revidira i uskladi šifre vrste prihoda za prihode fizičkih lica van radnog odnosa u skladu sa Zakonom o socijalnim doprinosima.	2023			√

STANJE

Oporezivanje ličnog dohotka u Srbiji zasnovano je na principu cedularnog oporezivanja prihoda koji su mnoge napredne poreske jurisdikcije napustile jer je nejasan i nepravedan.

Zakon o porezu na dohodak građana (Zakon) kao glavni regulatorni instrument prepoznaje nekoliko kategorija oporezivog prihoda. U zavisnosti od pojedinačnog slučaja, porez na dohodak građana se plaća: (I) kao porez po odbitku (II) na osnovu rešenja nadležnog poreskog organa ili (III) samo-oporezivanjem.

U 2025. godini nije bilo značajnijih izmena Zakona o porezu na dohodak građana, niti podzakonskih akata. Kao i svake

godine, usklađeni su dinarski neoporezivi iznosi poreza na dohodak građana i iznosi prosečnih mesečnih zarada, i uvedena je odredba u okviru Člana 9. Stav 1. Zakona, kao tačka 32) kojom se definiše da se primanja koja se ostvaruju u skladu sa Zakonom kojom se uređuje utvrđivanje garantne šeme i subvencionisanje dela kamata kao mera podrške mladima u kupovini prve stambene nepokretnosti, izuzima iz dohotka za oporezivanje, kod poreza na dohodak građana.

Pri završetku pripreme Bele knjige 2025, Ministarstvo finansija je objavilo javne konsultacije Nacrta zakona o izmenama i dopunama Zakona o porezu na dohodak građana, koje će biti obrađene u narednom izdanju Bele knjige.

POBOLJŠANJA

U 2025. godini nije bilo značajnijih izmena Zakona o porezu na dohodak građana i povezanih podzakonskih akata, a samim tim ni poboljšanja u pogledu ranije uočenih problema.

PREOSTALI PROBLEMI

I. Besplatan prevoz u Beogradu od 1. januara 2025. godine, odnosno u Nišu od 1. jula 2025. godine, stvorio je brojne dileme i nedoumice za poslodavce u vezi sa naknadom troškova prevoza (dolaska i odlaska sa rada), koje su se samo produbile nakon donošenja mišljenja od strane ministarstava nadležnih za rad i finansije. U mišljenjima Ministarstva finansija potvrđuju se stavovi zauzeti u mišljenjima Ministarstva za rad.

   Suština koja proizlazi iz navedenih mišljenja je da se svaka isplata koja se vrši zaposlenom po osnovu naknade troškova prevoza ima smatrati naknadom troškova iz člana 118. stav 1. tačka 1) Zakona o radu, čime se implicira da to može biti i iznos koji nije u visini cene prevozne karte u javnom saobraćaju, kao i to da se naknada troškova prevoza ni u kom slučaju ne smatra zaradom, odnosno da ne predstavlja drugo primanje iz člana 120. tačka 4) Zakona o radu.

   Smatramo da se u navedenim mišljenjima zauzimaju stavovi koji nemaju uporište u odredbama Zakona o radu. Naime, naknada troškova iz člana 118. stav 1. tačka 1) Zakona o radu se odnosi isključivo na naknadu u visini cene prevozne karte u javnom saobraćaju, a veća prava od onih utvrđenih zakonom (član 8. stav 2. Zakona o radu) bi trebalo da predstavljaju drugo primanje iz člana 120. tačka 4) Zakona o radu (koje se smatra zaradom u skladu sa članom 105. stav 3. Zakona o radu). Suština koja proizlazi iz navedenih mišljenja je da je u Zakonu o radu predviđena visina cene karte u javnom saobraćaju kao merilo za naknadu troškova prevoza jer se nije razmišljalo o tome da je moguće da se desi situacija da javni prevoz bude besplatan. Sada kada je takva situacija realnost, sa velikom verovatnoćom se može tvrditi da bi zakonodavac merilo za naknadu troškova prevoza definisao na drugačiji način ili na više alternativnih načina.

II. Izmenama Zakona s kraja 2022. godine 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, različite pristupe u praksi i kojim su nametnuti nepotrebno komplikovani zahtevi poreskim obveznicima u pogledu dokumentovanja takvih troškova. Mišljenjima Ministarstva finansija iz 2025. godine na temu poreskog tretmana prava na naknadu troškova dolaska i odlaska sa rada u vezi sa besplatnom uslugom prevoza putnika su navedeni primeri dokumentovanosti troškova ali samo za slučaj korišćenja kompanijskih vaučera/kartica te smatramo da je napredak neznatan i da je neophodno dodatno precizirati ovaj zahtev.

III. 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.

IV. 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.

V. Naknada štete koja se odnosi na neiskorišćeni godišnji odmor, a koja se isplaćuje zaposlenom koji nije iskoristio godišnji odmor tokom trajanja zaposlenja i dalje se tretira kao zarada. Ostaju nejasni razlozi zbog čega se Ministarstvo finansija odlučilo za ovakav poreski tretman, a imajući u vidu da Zakon o radu predviđa da je kod ove isplate reč o naknadi štete, a ne o zaradi. To nam dalje jasno implicira da još uvek nije ostvaren zadovoljavajući nivo saradnje između ova dva nadležna ministarstva, bar u pogledu pomenutog poreskog tretmana.

VI. Poreski tretman fizičkih lica po osnovu Ugovora o pravima i obavezama direktora van radnog odnosa kada je zastupnik društva u radnom odnosu kod drugog poslodavca, ili je zastupnik društva nerezidentno fizičko lice, i ne prima naknadu za rad u društvu uzrokuje određene nejasnoće i podeljena tumačenja u praksi. Zakon o radu ne propisuje obavezu o ugovorenoj naknadi za direktore društva, dinamiku isplate i ne definiše kriterijum za određivanje visine niti ocene adekvatnosti naknade (Ministarstvo finansija uvodi pojam adekvatne naknade - Mišljenje broj 011-00-1137/2018-04). Iako je poslednjim Mišljenjima Ministarstva rada 011-00-00416/2021-07 od 15.10.2021. godine i 011-00-00383/2021-07 od 8.12.2021. precizirano da je naknada za rad obavezan element Ugovora o pravima i obavezama direktora društva koji nisu u radnom odnosu kod poslodavca i prema odluci skupštine osnivača društva, i dalje je neophodno definisati iznos adekvatne naknade za rad direktora zbog dalje pravne sigurnosti Zakonskim propisima nije utvrđen najniži iznos naknade za rad direktora, odnosno ne postoje minimalni iznosi propisani zakonom, kao što je to slučaj sa zaradama.

VII. Određene šifre vrste prihoda definisane Pravilnikom o poreskoj prijavi za porez po odbitku nisu prilagođene načinu obračuna poreza i doprinosa u skladu sa Zakonom o porezu na dohodak građana, kao i Zakonom o doprinosima kada je reč o Ugovorima van radnog odnosa i ne mogu se primeniti u praksi.

VIII. 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.

Kod poreske olakšice za kvalifikovana novozaposlena lica nije jasno definisano zakonom na koji način ta lica, kada jednom izgube pravo na tu olakšicu kod trenutnog poslodavca, mogu ponovo da steknu to isto pravo. Naime, to lice je nosilac poreske olakšice i u skladu sa Mišljenjem Ministarstva finansija 011-00-59/2020-04 od 11 februara 2020. godine kvalifikovani novozaposleni kada raskine radni odnos sa jednim poslodavcem i zasnuje sa drugim, i dalje može da se primeni poreska olakšica za njega, ali u situaciji kada se to pravo izgubi, kod istog poslodavca nije moguće ponovo steći. Zakon bi trebalo precizirati u ovom delu, kako obveznici ne bi dolazili u zabludu da je moguće da se jednom izgubljeno pravo stekne ponovo.

PREPORUKE SAVETA

I. Kako Zakon o radu nije predvideo drugi način utvrđivanja merila za naknadu troškova, osim visine karte u javnom saobraćaju, smatramo da bi za poslodavce bilo najbolje da u svetlu novih okolnosti koje nisu postojale prilikom donošenja Zakona o radu (besplatan javni prevoz), zakonodavac izvrši izmene zakona koje bi otklonile sve dileme i nedoumice koje sada postoje u vezi sa ovim pitanjem.

II. 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.

III. Preporuka se odnosi na blagovremeno donošenje odgovarajućeg podzakonskog akta koji će detaljno regulisati pitanje dnevnica za službena putovanja i nadoknade troškova.

IV. Preporuka je da se kroz dopune Zakona, jasno definiše i precizira stav po pitanju poreskog tretmana beskamatnih kredita (tj. kredita s kamatnim stopama nižim od tržišnih), koje poslodavac odobrava zaposlenima, i da taj stav se izrazi i kroz službeno objašnjenje koje bi vodilo većoj pravnoj sigurnosti u ovom pogledu.

V. 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.

VI. Potrebno je jasno definisati i precizirati u kojim slučajevima i da li je obavezno obračunavanje i plaćanje poreza i doprinosa na najnižu osnovicu po osnovu Ugovora o pravima i obavezama direktora kada direktori ne primaju naknadu za rad u društvu i kada su zaposleni kod drugog poslodavca, ili su u pitanju nerezidentna lica. Preporuka je da se jasno precizira minimalni iznos naknade (npr. najniže osnovice doprinosa) za direktora društva koji su zaključili ugovor van radnog odnosa i ne primaju naknadu za rad u društvu.

VII. Preporuka je da Poreska uprava revidira i uskladi šifre vrste prihoda za prihode fizičkih lica van radnog odnosa u skladu sa Zakonom o socijalnim doprinosima.

VIII. 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.

IX. 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.

X. 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), budu prijavljeni na obavezno socijalno osiguranje, ukoliko ne postoji Sporazum o socijalnom osiguranju sa zemljom zaposlenja, koji je u primeni. Dodatno, napominjemo da bi Republika Srbija trebala da proširi mrežu međunarodnih ugovora koji regulišu pitanje socijalnog osiguranja, a sve u cilju izbegavanja dvostrukog plaćanja doprinosa.

XI. 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 naročito kada su u pitanju privremena rešenja jer je u praksi primećeno da Poreska uprava dostavlja Rešenja putem obične pošte a određeni broj lica koja su pogođena ovom kontrolom žive u inostranstvu i nisu u mogućnosti da preuzmu Rešenja fizički. Potrebno je proširiti broj radnji koje je moguće sprovesti putem platforme E-porezi i uvođenje digitalnih profila poreskih obveznika.

XII. Pored ostvarenog napretka na polju oporezivanja frilensera, odnosno značajnog usklađivanja fiskalnog opterećenja kojem ovi obveznici podležu, sa onim kojima podležu obveznici koji su ostvarivali iste vrste prihoda od isplatilaca u smislu Zakona, potrebno je nastaviti sa daljim pozitivnim razvojem propisa, kako iz poreskog tako i radnog prava, kako bi se adekvatno uredio položaj fizičkih lica koja imaju, u skladu sa propisima jurisdikcije entiteta koji ih je angažovao, punovažne ugovore o radu sa inostranim poslodavcima.

C. POREZ NA DODATU VREDNOST 1,36

PREGLED REALIZACIJE PREPORUKA BK

Preporuke:	Prvobitno date u BK:	Značajan napredak	Određeni napredak	Bez napretka
Građevina: Neophodno je propisati da se u slučaju prometa iz oblasti građevinarstva, strane mogu opredeliti za oporezivanje po opštem principu – obračun PDV vrši isporučilac. Takođe, u slučaju kada je isporučilac obračunao PDV i platio ga, a poreski organ smatra da je primalac trebalo kao poreski dužnik da obračuna PDV, preporuka je da se propiše da će se račun isporučioca smatrati ispravnim računom i da se ni protiv isporučioca ni protiv primaoca neće pokretati prekršajni postupak.	2017			√
Povrat PDV-a: 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.	2017			√
POPDV: Predlažemo da se POPDV obrazac u potpunosti ukine ili značajno pojednostavi u skladu sa prethodno navedenim komentarima.	2015			√
Izdavanje avansnog i konačnog računa: Smatramo da je neophodno preispitati i značaj obaveze izdavanja avansnih računa ako je u istom mesecu izdat i konačni račun. Preporuka je da se zakonski okvir izmeni i vrati prethodno zakonsko rešenje u skladu sa prethodnim obrazloženjem.	2015			√
„Revers mechanism“: 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. Takođe, trebalo bi razmotriti uvođenje godišnje PDV prijave (mesečne/kvartalne prijave bi bile tretirane kao akontacione), koja bi se podnosila do marta tekuće za prethodnu godinu, a kroz koju bi poreski obveznici mogli da naprave sve izmene koje treba, uključujući tu i izmene vezano za promete iz inostranstva za koje primalac dobara ili usluga ima obvezu obračuna PDV-a kao poreski dužnik.	2013			√
Statusne promene: Predlažemo da se u slučaju u slučaju unosa dobara i usluga u kapital privrednog društva i u slučaju statusnih promena, PDV obračuna primalac dobara i usluga (tzv. reverse charge mehanizam), a u skladu sa prethodnim obrazloženjem.	2015	√		

Preporuke:	Prvobitno date u BK:	Značajan napredak	Određeni napredak	Bez napretka
Promena poreske osnovice: 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 dogovor. Ovakav pristup ne može ugroziti naplatu PDV, jer, bez obzira ko izdaje knjižno pismo, primenjuje se ista stopa PDV.	2014			√
Overa carinskog organa: Predlažemo da se razmotri izmena člana 95a Pravilnika o PDV, budući da isti ne reflektuje cilj Zakona o elektronskom fakturisanju, te da kao takav ne olakšava mogućnost ostvarenja poreskog oslobođenja iz člana 24 Zakona o PDV. S tim u vezi, smatramo da bi trebalo omogućiti slanje e-faktura nadležnom carinskom organu u njihovom integralnom obliku, odnosno da bi trebalo carinske organe uključiti i u ovaj postupak na takav način da poreski obveznici ne štampaju i ne overavaju spoljne prikaze istih. Navedeno proizlazi iz činjenice da su takve fakture već kreirane, postavljene i poslate putem eFaktura portala koji svakako ceni njihovu validnost.	2023			√
Storniranje faktura odnosno umanjenje poreske osnovice: Predlažemo da se na SEF okruženju omogući tehničko rešenje za digitalizovanu Izjavu primaoca fakture da li je izvršena korekcija prethodnog PDVa. Iz ugla SEF korisnika, najjednostavnije bi bilo da se doda neki vid Izjave da PDV nije ispravljen prilikom odbijanja e-fakture i na taj način da se obezbedi potvrda obveznika da nije koristio pravo da odbitak prethodnog poreza; dok u suprotnom da se prihvatanjem fakture generiše Izjava o korišćenju prethodnog PDV-a, a kojom se potvrđuje da je izvršio ispravku prethodnog poreza. Na ovaj način bi se ubrzalo umanjenje obračunatog poreza i smanjile pojačane administrativne aktivnosti obveznika u procesu izdavanja i praćenja pribavljanja navedenih dokumenata.	2024	√		
Sporna potraživanja: Predlažemo da se propišu relaksiraniji uslovi za povrat PDV-a koji nije naplaćen od kupaca, kao i da se primeni EU praksa u skladu sa prethodnim obrazloženjem.	2024			√
Poresko oslobođenje sa pravom na odbitak prethodnog poreza: Predlažemo da se u čl. 24 Zakona uvrsti poresko oslobođenje sa pravom na odbitak prethodnog poreza, za promet nastao doniranjem polovne IT opreme školama i ostalim državnim institucijama, uz adekvatan dokaz i dokumentovanost.	2024			√

STANJE

Porez na dodatu vrednost je regulisan Zakonom o porezu na dodatu vrednost („Službeni glasnik Republike Srbije“ 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 , 153/2020, 138/2022 i 94/2024; u nastavku **Zakon o PDV**), kao i Pravilnikom o porezu na dodatu vrednost ("Službeni glasnik Republike Srbije", br. 37/2021, 64/2021, 127/2021, 49/2022, 59/2022, 7/2023, 15/2023, 60/2023, 96/2023, 116/2023, 29/2024, 65/2024, 73/2024, 101/2024 i 107/2024; u daljem tekstu: **Pravilnik o PDV**).

U prethodnom periodu, odnosno nakon objave Bele knjige 2024. godine, izvršene su značajne izmene Zakona o PDV-u i Pravilnika o PDV-u. U skladu sa predmetnim izmenama, između ostalog:

- Omogućeno je da se ugovorom, odnosno odlukom na osnovu koje se vrši prenos celokupne ili dela imovine predvidi suspenzija pravila kojim je predviđeno da promet nije izvršen kod prenosa celokupne ili dela imovine.

- Predviđeno je da u slučaju prometa usluga čija se naknada uračunava u carinsku vrednost uvezenog dobra, osnovicu čini razlika između ukupnog iznosa naknade za taj promet i iznosa naknade uračunate u carinsku vrednost uvezenog dobra.

- Proširena je primena pravila za utvrđivanje osnovice za obračun PDV procenom na sve slučajeve kada na dan nastanka poreske obaveze poreskom dužniku nije poznat iznos osnovice (pravilo se više ne primenjuje samo na slučajeve kada je poreski dužnik primalac). Dodatno je precizirano i da se naknadna izmena procenjene osnovice vrši za poreski period u kojem je iznos osnovice postao poznat.

- Izmenjena su pravila u vezi sa naknadnom izmenom osnovice i obračunatog PDV:

  - Propisano je da u slučaju naknadnog povećanja osnovice za oporezivi promet, poreski dužnik - obveznik PDV koji je izvršio promet (pored obaveze da obračuna PDV na iznos za koji je povećana osnovica) ima i obavezu izdavanja dokumenta o povećanju.

  - Propisano je da poreski dužnik - obveznik PDV koji je izvršio promet dobara i usluga drugom obvezniku PDV, može da smanji iznos obračunatog PDV ako:
    1) je izdao dokument o smanjenju,
    2) je primalac ispravio odbitak prethodnog PDV, ukoliko je obračunati PDV koristio kao prethodni porez, i
    3) poseduje obaveštenje primaoca da je ispravio odbitak prethodnog poreza, odnosno da obračunati PDV nije koristio kao prethodni porez. Dakle kao dodatni i uslov propisana je obaveza izdavanja dokumenta o smanjenju.

  - Propisano je da poreski dužnik - obveznik PDV koji je izvršio promet dobara i usluga licu koje nije obveznik PDV, može da smanji iznos obračunatog PDV ako:
    1) je izdao dokument o smanjenju, odnosno drugi dokument o smanjenju naknade, potvrđen od strane primaoca dobara i usluga,
    2) poseduje dokaz o smanjenju osnovice (ugovor, izvršen je povraćaj i dr.), i
    3) poseduje obaveštenje primaoca da za iznos PDV koji je smanjen nije i neće biti podnet zahtev za refakciju PDV.

  - Usled naknadnog smanjenja osnovice za promet dobara i usluga za koji je primalac obveznik PDV – poreski dužnik, a koji ima pravo na odbitak prethodnog PDV, poreski dužnik može da smanji iznos obračunatog PDV ukoliko je:
    1) sačinio interni račun, i
    2) ispravio odbitak prethodnog poreza, ukoliko je obračunati PDV koristio kao prethodni porez.

  - Usled naknadnog smanjenja osnovice za promet dobara i usluga za koji je primalac obveznik PDV – poreski dužnik, a koji nema pravo na odbitak prethodnog PDV, poreski dužnik može da smanji iznos obračunatog PDV ukoliko:
    1) je sačinio interni račun, i
    2) poseduje dokument kojim se potvrđuje da je došlo do smanjenja naknade.

  - Ako je naknada za promet dobara i usluga izražena u stranoj valuti, iznos povećanja, odnosno smanjenja u dinarima utvrđuje se primenom kursa dinara važećeg na dan povećanja, odnosno smanjenja, s tim da smanjenje ne može biti više od iznosa prvobitne osnovice.

- Propisano je da ukoliko obveznik PDV stornira račun sa iskazanim PDV, smanjuje iznos osnovice, a PDV može smanjiti ukoliko:
  1) je izdao novi račun ukoliko postoji obaveza izdavanja računa, i
  2) poseduje obaveštenje primaoca, obveznika PDV, da PDV na računu nije korišćen kao prethodni porez, odnosno da nije i neće biti podnet zahtev za refakciju PDV.

Precizirano je da se uslovi smatraju ispunjenim za poreski period ukoliko obveznik PDV zaključno sa danom koji prethodli danu podnošenja poreske prijave za taj poreski period, a najkasnije 10. dana kalendarskog meseca koji sledi tom poreskom periodu, ispuni oba navedena uslova.

- U slučaju kada je za primenu poreskog oslobođenja kao uslov propisano posedovanje računa, odnosno računa overenog od strane nadležnog carinskog organa, smatra se da je ovaj uslov ispunjen samo ako je račun izdat, odnosno overen zaključno sa 10. kalendarskim danom meseca koji sledi poreskom periodu u kojem je promet izvršen.

- Izvršene su određene izmene uslova za ostvarivanje prava na odbitak prethodnog poreza:

  - Propisano je da za promet za koji u skladu sa propisima o elektronskom fakturisanju postoji obaveza izdavanja e-fakture, primalac dobara ili usluga može da odbije PDV isključivo na osnovu e-fakture prihvaćene najkasnije 10. dana po isteku prethodnog poreskog perioda.

  - Precizirano je da obveznik PDV koji nije ostvario pravo na odbitak PDV po osnovu avansnog računa, može da ostvari pravo na odbitak prethodnog poreza po osnovu računa za promet.

  - Propisano je i da ako račun sadrži formalne nedostatke koji se odnose na identifikaciju primaoca računa, sa izuzetkom podatka o PIB-u, ta okolnost ne umanjuje pravo na odbitak prethodnog poreza obveznika PDV - primaoca računa.

  - Kao dodatni uslov za odbitak prethodnog poreza u slučajevima kada je poreski dužnik primalac dobara ili usluga, propisana je obaveza prethodnog sačinjavanja internog računa.

- Izvršene su određene izmene odredaba u vezi sa ispravkom odbitka prethodnog poreza:

  - Propisano je da se ispravka odbitka prethodnog poreza vrši i po osnovu smanjenja avansa i po osnovu storniranja računa i drugih dokumenata.

  - Propisano je da obveznik PDV koji je ispravio - smanjio odbitak prethodnog poreza može da dostavi obaveštenje o toj ispravci obvezniku PDV, ukoliko je od njega dobio dokument o smanjenju u slučaju kada postoji obaveza njegovog izdavanja.

- Ukinuto je pravilo da, PDV obveznik u poreskom periodu u kom primi avansnu uplatu i izvrši promet dobara i usluga za koji je primio avansnu uplatu, nema obavezu izdavanja računa po osnovu primljene avansne uplate.

- Propisuje se da se u računu za promet usluga za koje postoji mogućnost izdavanja računa pre izvršenog prometa, odnosno pre naplate avansa (promet licenci i sl.) kao podatak o datumu prometa navodi datum izdavanja računa. Dodatno se propisuje da se u slučaju storniranja i izdavanja ispravljenog računa za predmetne usluge kao podatak o datumu prometa navodi datum izdavanja prvobitno izdatog računa.

- Propisano je da se u novom računu koji se izdaje umesto storniranog računa, kao podatak o nastanku poreske obaveze navodi podatak o datumu kada je poreska obaveza stvarno nastala.

- Propisano je da dokument o povećanju naknade, odnosno osnovice treba da sadrži i podatak o datumu povećanja naknade, odnosno osnovice ako do povećanja nije došlo na dan izdavanja dokumenta o povećanju.

- Propisano je da dokument o smanjenju naknade, odnosno osnovice treba da sadrži i podatak o datumu smanjenja naknade, odnosno osnovice.

- Propisano je da se za promet objekata, ekonomski deljivih celina u okviru objekata i vlasničkih udela izdaje poseban račun koji ne može da sadrži druge vrste prometa.

- Ukinut je rok za izdavanje računa za više pojedinačnih isporuka izvršenih istom licu u istom poreskom periodu (tzv. sukcesivne isporuke). Dodatno, na jedinstven način

(bez obzira da li se radi o elektronskoj fakturi ili drugoj formi računa) je uređeno iskazivanje podatka o datumu prometa na ovakvom računu. Naime:

1) U računu koji se izdaje za ceo poreski period, kao podatak o datumu prometa navodi se podatak o poslednjem danu tog poreskog perioda;
2) U računu koji se izdaje za vremenski period kraći od poreskog perioda, kao podatak o datumu prometa navodi se podatak o poslednjem danu tog vremenskog perioda.

- Propisana je obaveza sačinjavanja internog računa kada je primalac poreski dužnik, i to za slučaj prometa, plaćanja avansa, povećanja osnovice za promet, smanjenje osnovice za promet i smanjenja avansa, i to po pravilu u roku od deset kalendarskih dana od dana isteka relevantnog poreskog perioda.

- Skraćen je rok za podnošenje evidencione PDV prijave na 5 dana od dana kada je obveznik ostvario ukupan promet u prethodnih 12 meseci veći od 8.000.000 dinara.

- Propisano je da način brisanja iz sistema PDV obveznika koji prestaje statusnom promenom. Naime, propisano je da u ovom slučaju, njegov pravni sledbenik dostavlja obaveštenje poreskom organu o sprovedenoj statusnoj promeni u roku od 15 dana od dana sprovođenja statusne promene.

- Izvršen je značajan broj izmena i dopuna kojima se uređuju oblik, sadržina i način vođenja evidencije o PDV kao i način iskazivanja podataka u obrascu POPDV.

- Propisano je ukidanje Obrasca POPDV počev od prvog poreskog perioda 2027. godine i uvođenje preliminarne poreske prijave koja se kreira u Sistemu elektronskih faktura (SEF) na osnovu podataka kojima taj sistem raspolaže počev od prvog poreskog perioda 2027. godine.

Prethodni period je svakako najviše obeležilo dalje usaglašavanje PDV propisa sa propisima o fiskalizaciji i elektronskom fakturisanju. Dodatno tokom godine su vršene i izmene propisa o elektronskom fakturisanju, koje potencijalno imaju značajne efekte na način primene PDV propisa.

S tim u vezi, propisi o fiskalizaciji i elektronskom fakturisanju su analizirani u posebnom dokumentu gde su date i određene preporuke, koje su takođe od značaja za primenu PDV propisa.

POBOLJŠANJA

Poslednjim izmenama PDV propisa izvršena su određena korisna pojednostavljenja postojećih pravila i preciznije regulisanje određenih situacija.

Omogućena je digitalna, odnosno elektronska, potvrda izjave primaoca da nije koristio prethodni PDV po inicijalnom računu, za čiju funkcionalnost se FIC zalagao od početka uvođenja e-fakture. Ova izmena je bila deo FIC preporuka za dodatna poboljšanja i očekujemo da će imati pozitivan efekat na efikasnost.

Dodatno, delimično je smanjen rizik tumačenja oporezivosti PDV kazivali u prethodnom periodu je eliminisan ili umanjen (npr. omogućeno je da se ugovorom na osnovu koje se vrši prenos, suspenduje pravilo kojim je predviđeno da promet nije izvršen kod prenosa celokupne ili dela imovine, predviđa se ukidanje Obrasca POPDV i uvođenje preliminarne poreske prijave koja se kreira u SEF-u počev od prvog poreskog perioda 2026. godine).

Međutim preostali su određeni problemi koji zahtevaju dalju pažnju nadležnih organa a na koje ukazujemo u nastavku.

PREOSTALI PROBLEMI

I. **Građevina:** Zakon propisuje posebna pravila o obračunu PDV u slučaju prometa iz oblasti građevinarstva. Pravila se vezuju za klasifikaciju delatnosti, što dovodi do puno pitanja i nejasnoća u primeni, jer klasifikacija delatnosti suštinski nije pisana za poreske svrhe. Zbog ovoga se obveznici susreću sa pravnom nesigurnošću zbog različitog tumačenja od strane samih obveznika, ali i Poreske uprave. Zbog različitih tumačenja, poreski obveznici su pod rizikom da Poreska uprava obračuna izlazni PDV isporučiocu, iako je primalac kao poreski dužnik obračunao PDV ili da se primaocu, koji je obračunao izlazni PDV, ospori pravo na odbitak prethodnog PDV, jer poreski organ smatra da je obavezu obračuna PDV imao isporučilac, iako suštinski nijedan od ova dva pristupa ne dovodi do štete za budžet. Takođe, često postavljeno pitanje je da li nabavku kombinovane opreme (npr. solarnih panela), a

koji se aktiviraju pri instalaciji, tretiramo kao opremu ili ih objediniti sa zavisnim građevinskim radovima.

II. **Povrat PDV-a:** 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 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.

III. **Izdavanje avansnog i konačnog računa:** Do donošenja i početka primena propisa iz oblasti elektronskog fakturisanja Pravilnik o PDV je propisivao da ukoliko su avansna plaćanja izvršena u istom poreskom periodu kada i promet dobara ili usluga, onda obveznik PDV nema obavezu izdavanja i avansnog i končanog računa, već samo končanog računa za izvršeni promet dobara ili usluga, što je, iz iskustva iz prakse, predstavljalo značajno rasterećenje za obveznike PDV, kako administrativno, tako i finansijski. Uvođenjem e-faktura u Srbiji zakonski okvir se promenio na način da su obveznici PDV, uključujući i poreske punomoćnike stranih lica, sada u obavezi da izdaju i avansni i konačni račun kada su avansno plaćanje i promet dobara ili usluga izvršeni u istom poreskom periodu. Preporuka je da se zakonski okvir izmeni i vrati prethodno zakonsko rešenje. Smatramo da je neophodno preispitati značaj obaveze izdavanja avansnih računa ako je u istom mesecu izdat i konačni račun. Naime, uvođenje navedene obaveze stvorilo je obveznicima dodatno administrativno opterećenje izdavanja dodatnih dokumenata i uvezivanje njihovih brojeva sa konačnim računima, a kod primaoca i dodatno izveštavanje putem evidencije prethodnog poreza. U izvesnim slučajevima uvođenje navedene obaveze uticalo je i na uslove komercijalnog poslovanja jer prodavci sada insistiraju da kupci preuzmu robu istog dana kada je izvršeno plaćanje, a u cilju izbegavanja izdavanja i avansnih i konačnih računa.

IV. **„Revers charge mechanism" i procena poreske osnovice:** Poreski obveznik koji je poreski dužnik za promet dobara i usluga koji mu je izvršilo strano lice, obračunava PDV (primenjuje tzv. „reverse charge" mehanizam) 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 u praksi, posebno kada se radi o uslugama gde cena nije ugovorena u fiksnom iznosu, već zavisi od ugovorenog obračuna. U momentu prometa, odnosno do isteka roka za podnošenje poreske prijave, obveznik često nema račun dobavljača, niti informaciju o tome koliko će iznositi naknada, te ne može znati na koju osnovicu treba da obračuna PDV. To za posledicu ima obračun PDV na bazi procene i dodatne korekcije i administraciju u vezi sa izmenom osnovice kada obaveza bude konačno utvrđena, čime se kreiraju nepotrebni troškovi kod poreskih obveznika.

V. **Promena poreske osnovice i „self-billing":** Propisi o PDV definišu da, kada se nakon izvršenog prometa dobara i usluga promeni naknada za taj promet tj. izmeni poreska osnovica (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. Navedeni predlog bi bio u skladu sa postojećim rešenjem za izdavanje računa propisanim članom 43. Zakona o PDV koji predviđa tzv. „self-billing", tj. izdavanje računa od strane primaoca dobara ili usluga pod određenim uslovima. Takođe, na osnovu iskustva iz prakse, veliki broj stranih kompanija koje planiraju proširenje poslovanja na srpsko tržište kao jedno od osnovnih postavlja pitanje oko mogućnosti primene self-billing-a i shodno tome smatramo da ima smisla

preispitati primenu ovog instituta na druge dokumente (dokumente o izmeni osnovice) pored samog računa, a takođe uskladiti sa primenom iz člana 46. Pravilnika.

VI. **Overa carinskog organa:** Imajući u vidu da je Pravilnik o PDV dodatno usklađen sa propisima koji regulišu elektronsko fakturisanje, kao i tendenciju da poreski propisi teže digitalizaciji, smatramo da bi trebalo razmotriti izmenu člana 95a Pravilnika o PDV-u. Naime, u skladu sa navedenim članom, poresko oslobođenje iz člana 24. Zakona o PDV je moguće ostvariti ukoliko nadležni carinski organ overi odštampani primerak e-fakture (spoljni prikaz) koji je prethodno potvrđen potpisom, odnosno pečatom izdavaoca. Smatramo da primena ove odredbe dodatno usporava proces, budući da ista značajno otežava ispunjenje uslova za ostvarenje poreskog oslobođenja, kao i da njena formulacija nije u duhu Zakona o elektronskom fakturisanju koji promoviše digitalizaciju postupka izdavanja faktura. Dodatno, novim članom 101a Pravilnika o PDV je propisano da u slučaju kada je za primenu poreskog oslobođenja kao uslov propisano posedovanje računa, odnosno računa overenog od strane nadležnog carinskog organa, smatra se da je ovaj uslov ispunjen samo ako je račun izdat, odnosno overen zaključno sa 10. kalendarskim danom meseca koji sledi poreskom periodu u kojem je promet izvršen. U praksi se pokazuje da je ovaj uslov veoma teško ispuniti te obveznici praktično često ne primenjuju oslobođenja za koja je propisan ovakav uslov što dodatno poskupljuje poslovanje poreskih obveznika.

VII. **Izmena PDV za iznos naknade koji nije naplaćen:** Zakonom o PDV treba pojednostaviti primenu ovog instituta tako što će se propisati relaksiraniji uslovi za izmenu PDV-a koji nije naplaćen od kupaca. Trenutno rešenje predviđa da je nenaplaćen PDV moguće povratiti isključivo na osnovu pravosnažne odluke suda o zaključenom stečajnom postupku kao i na osnovu overenog prepisa zapisnika o sudskom poravnanju. Ukazujemo da značajan broj zemalja iz okruženja propisuje manje zahtevne uslove povrata nenaplaćenog PDV. Npr. u Hrvatskoj je moguće ispraviti izlazni PDV ako je potraživanje nenaplaćeno duže od godinu dana, pri čemu su preduzete mere u cilju njegove naplate (npr. potraživanja su utužena odnosno pokrenut je izvršni postupak). Ispravka se sprovodi tako što prodavac obaveštava dužnika o ispravci koristeći poseban elektronski obrazac, a dužnik je u obavezi da koriguje odbitak ulaznog PDV-a. U Bugarskoj prodavac može, nakon što preuzme mere za naplatu potraživanja, da pisanim putem obavesti kupca da se potraživanje smatra nenaplaćenim i da izda dokument o smanjenju osnovice. U Holandiji se, na primer, nenaplaćen PDV može povratiti ako potraživanje nije naplaćeno godinu dana, pri čemu je povrat moguć i ranije i to čim se utvrdi da je potraživanje nenaplativo.

VIII. **Doniranje polovne IT opreme školama i ostalim državnim institucijama:** Uobičajeno je da pravna lica koriste IT opremu (npr. kompjutere, monitore, štampače i drugu prateću opremu) u ograničenom vremenskom periodu koji je na primer tri godine, odnosno u skladu sa politikom kompanije koja predviđa rok korišćenja usklađen sa optimalno efikasnim radom istih. Nakon tog perioda IT oprema se menja za novu i korištena IT oprema se reciklira, prodaje ili donira. Korištena IT oprema je veoma često još uvek ispravna i ima punu funkcionalnost za manje zahtevne funkcije kao što su aplikacije koje se koriste u obrazovnom sistemu ili nekim drugim državnim institucijama. Uzimajući u obzir da je IT oprema u obrazovnom sistemu zastarela ili nefunkcionalna, a sa ciljem da se pravna lica inspirišu da njihovu korištenu IT opremu doniraju, predlažemo da se član 24 Zakona proširi za ovaj vid donacija.

IX. **Refakcija PDV stranom licu:** Članom 271, stav 6 Pravilnika o porezu na dodatu vrednost propisano je da Centrala nakon izvršene provere ispunjenosti uslova za refakciju, rešenjem odlučuje o zahtevu u roku od 30 dana od dana podnošenja zahteva i dostavlja rešenje podnosiocu zahteva. U praksi se često dešava da Centrala Poreske uprave o zahtevima za refakciju odlučuje nakon više od godinu dana nakon podnošenja zahteva stranog lica čime se stvara pravna nesigurnost i čime se strana lica koja nabavljaju pokretna dobra ili usluge u Republici Srbiji mogu odvratiti od budućih nabavki na teritoriji Republike Srbije ili investiranja u lokalno poslovanje , imajući u vidu veliko kašnjenje u odobravanju refakcije poreza na dodatu vrednost u odnosu na druge zemlje u regionu. Osim toga, dodatna dokumentacija koja se zahteva od stranih obveznika višestruko premašuje dokumentaciju navedenu u članu 271. Pravilnika o porezu na dodatu vrednost, pa je potrebno ili precizirati dodatnu dokumentaciju Pravilnikom ili postupati po postojećem članu 271. Pravilnika o PDV.

PREPORUKE SAVETA

I. **Građevina:** Potrebno je propisati da se u slučaju prometa iz oblasti građevinarstva, strane mogu opredeliti za oporezivanje po opštem principu – obračun PDV vrši isporučilac. Takođe, u slučaju kada je isporučilac obračunao PDV i platio ga, a poreski organ smatra da je primalac trebalo kao poreski dužnik da obračuna PDV, preporuka je da se propiše da će se račun isporučioca smatrati ispravnim računom i da se ni protiv isporučioca ni protiv primaoca neće pokretati prekršajni postupak. Preporuka je da se precizira da li se pri instalaciji opreme, a za koju su direkno vezani i građevinski radovi, primenjuju pravila za građevinu ili nabavku opreme.

II. **Povrat PDV-a:** 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.

III. **Izdavanje avansnog i konačnog računa:** Smatramo da je neophodno preispitati značaj obaveze izdavanja avansnih računa ako je u istom mesecu izdat i konačni račun. Preporuka je da se zakonski okvir izmeni i vrati prethodno zakonsko rešenje u skladu sa prethodnim obrazloženjem.

IV. **„Revers charge mechanism" i procena poreske osnovice:** Kada je u pitanju primena tzv. reverse charge mehanizma, treba predvideti da za promet stranog lica obaveza obračuna PDV za primaoca dobara i usluga nastaje 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. Takođe, trebalo bi razmotriti uvođenje godišnje PDV prijave (mesečne/kvartalne prijave bi bile tretirane kao akontacione), koja bi se podnosila do marta tekuće za prethodnu godinu, a kroz koju bi poreski obveznici mogli da naprave sve izmene koje treba, uključujući tu i izmene vezano za promete iz inostranstva za koje primalac dobara ili usluga ima obvezu obračuna PDV-a kao poreski dužnik.

V. **Promena poreske osnovice i „self-billing":** PDV propisi treba da omoguće da dokument o povećanju ili smanjenju osnovice može izdati lice koje je izvršilo promet dobara i usluga ili lice koje je 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, pomoglo bi 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 odobrenje ili zaduženje, a u zavisnosti od njihovog međusobnog dogovora. Ovakav pristup ne može ugroziti naplatu PDV, jer, bez obzira ko izdaje dokument, primenjuje se ista stopa PDV.

VI. **Overa carinskog organa:** Predlažemo da se razmotri izmena člana 95a Pravilnika o PDV, budući da isti ne reflektuje cilj Zakona o elektronskom fakturisanju, te da kao takav ne olakšava mogućnost ostvarenja poreskog oslobođenja iz člana 24 Zakona o PDV. S tim u vezi, smatramo da bi trebalo omogućiti slanje e-faktura nadležnom carinskom organu u njihovom integralnom obliku, odnosno da bi trebalo carinske organe uključiti i u ovaj postupak na takav način da poreski obveznici ne štampaju i ne overavaju spoljne prikaze istih. Navedeno

proizlazi iz činjenice da su takve fakture već kreirane, postavljene i poslate putem SEF-a koji svakako ceni njihovu validnost. Dodatno smatramo da je potrebno „relaksirati" član 101a Pravilnika o PDV, koji je uveo u praksi teško primenjive uslove za ostvarivanje Zakonom propisanih oslobođenja.

VII. **Izmena PDV za iznos naknade koji nije naplaćen:** Predlažemo da se propišu relaksiraniji uslovi za povrat PDV-a koji nije naplaćen od kupaca, kao i da se primeni EU praksa u skladu sa prethodnim obrazloženjem.

VIII. **Doniranje polovne IT opreme školama i ostalim državnim institucijama:** Predlažemo da se u član 24 Zakona uvrsti poresko oslobođenje sa pravom na odbitak prethodnog poreza, za promet nastao doniranjem polovne IT opreme školama i ostalim državnim institucijama, uz adekvatan dokaz.

IX. **Refakcija PDV stranom licu:** Potrebno je da postupanje Centrale Poreske uprave po zahtevima za refakciju PDV stranom licu bude izvršeno u navedenom zakonskom roku od 30 dana, kao i da se sprovodi u skladu sa propisanom dokumentacijom u članu 271. Pravilnika o porezu na dodatu vrednost.

D. POREZ NA IMOVINU (1,60)

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; pojednostaviti način obračuna poreza za imovinu ukoliko, npr. skladišni prostor, administrativna zgrada i zemljište predstavljaju jednu celinu.	2014		√	
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.	2021			√
Učiniti javno dostupnim podatke na osnovu kojih Poreska uprava „proverava" da li je ugovorena cena prilikom transakcije prenosa nekog apsolutnog prava u skladu sa tržišnom cenom.	2018			√

Preporuke:	Prvobitno date u BK:	Značajan napredak	Određeni napredak	Bez napretka
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, 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 Pod-priloga); c) izmenjenih poreskih prijava, kao i d) automatizovati matematičku sledbenost (npr. nakon unosa tržišnih ili knjigovodstvenih parametara). U skladu sa navedenim, izvršiti tehnička prilagođavanja nakon kojih bi bilo moguće na osnovu sačuvanih podataka i iz Katastra automatski (na osnovu broja parcele i opisa nekretnine uneti zonu i prosečnu vrednost kvadratnog metra) sačinjavati odgovarajuće obrasce (PPI-1, Prilog 1, Pod-prilog) za potrebe prijavljivanja poreza na imovinu za svaku godinu.	2018		√	

STANJE

Porez na imovinu regulisan je Zakonom o porezima na imovinu („Zakon“) („Službeni glasnik Republike Srbije“ br. 26/2001, "Sl. list SRJ", br. 42/2002 - odluka SUS i "Sl. glasnik RS", br. 80/2002, 80/2002 - dr. zakon, 135/2004, 61/2007, 5/2009, 101/2010, 24/2011, 78/2011, 57/2012 - odluka US, 47/2013, 68/2014 - dr. zakon, 95/2018, 99/2018 - odluka US, 86/2019, 144/2020, 118/2021, 138/2022, 92/2023 i 94/2024), kao i Pravilnikom o obrascima poreskih prijava o utvrđenom, odnosno za utvrđivanje poreza na imovinu („Pravilnik“) ("Sl. glasnik RS", br. 93/2019, 151/2020, 143/2022 i 99/2024).

Porez na imovinu je porez koji se na godišnjem nivou plaća na sve nepokretnosti koje se nalaze na teritoriji Republike Srbije.

Nepokretnostima se smatraju stambene, poslovne i druge zgrade, stanovi, poslovne prostorije, garaže i drugi nadzemni i podzemni građevinski objekti, odnosno njihovi delovi.

Porez na imovinu plaća svako fizičko i pravno lice koje poseduje nepokretnosti, bilo da je lice sa prebivalištem u Republici Srbiji ili je nerezident Republike Srbije.

Poreski obveznik ima obavezu da nadležnom organu prijavi posedovanje svake nepokretnosti bez obzira na to da li je ona u upotrebi i da li je legalizovana.

Obaveza za plaćanje poreza nastaje danom početka korišćenja nepokretnosti, danom osposobljavanja, danom izdavanja upotrebne dozvole, danom uspostavljanja državine ili danom sticanja prava na koje se porez plaća.

U prethodnom izdanju Bele Knjige, članice su ukazale na pojedinosti koje ni poslednjim izmenama nisu adresirane, a važne su poslovanje:

- 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 nedvosmislen 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.

Izmenom zakonske regulative, koja je stupila na snagu od 01. januara 2025. godine preneta je nadležnost za utvrđivanje, naplatu i kontrolu poreza na nasleđe i poklon i poreza na prenos apsolutnih prava sa Poreske uprave na Jedinice lokalne samouprave (lokalne poreske administracije).

Pored standardnog oslobođenja na prenos prava svojine za diplomatsko-konzularno predstavništvo, počev od 1. januara 2024. godine, ne plaća se porez na prenos apsolutnih prava kada strana država pribavlja nepokretnost za potrebe svog diplomatsko-konzularnog predstavništva, po osnovu uslova reciprociteta (ova izmena je na snazi od 1. januara 2024. godine).

POBOLJŠANJA

Poslednjim izmenama Zakona i Pravilnika, a koje su u primeni od 1. januara 2025. godine, regulisan je način obračuna površine zemljišta pod objektima za poresko oslobođenje i doneta su nova pravila koja utiču na način podnošenja prijava, obradu podataka i metodologiju utvrđivanja poreske osnovice i sa tim u vezi poboljšanja koja imaju pozitivan efekat:

- Dodatno je preciziran način obračuna površine zemljišta pod objektima koja se uzima u obzir za poresko oslobođenje (čl. 9. stav 6.), uključujući pravila za objekte sa više suvlasnika ili za različite delove objekata. Precizirano je da se u slučaju izmene korisne površine u toku godine, podaci za površinu koja podleže oslobođenju ne unose.

- Jedna od najvažnijih izmena odnosi se na slučajeve kada lokalne samouprave ne objave prosečne cene nepokretnosti u propisanom roku. U tim situacijama novi Pravilnik propisuje upotrebu vrednosti nepokretnosti utvrđenih prema drugim raspoloživim kriterijumima. Time se obezbeđuje pravovremeno utvrđivanje poreske osnovice, čak i ukoliko nedostaju podaci o cenama.

- Precizirano je kako se utvrđuje vrednost nepokretnosti u slučajevima kada nije objavljena prosečna cena kvadratnog metra u određenoj zoni (čl. 13. stav 21).

- Pravilnik se poziva na pojam „odgovarajuća nepokretnost u najopremljenijoj zoni" sa ciljem da se dodatno precizira način obračuna poreske osnovice za obveznike koji ne vode poslovne knjige, međutim definicija pojma zavisi od odluke Lokalne poreske jedinice.

- Uvedene su i nove formulacije u koje uključuju vrednost objekata i zemljišta za koje postoji poreska obaveza, što je u skladu sa Zakonom o poreskom postupku i poreskoj administraciji (čl. 13.).

- Dodata je nova tačka 3a) u čl. 13. stav 19, koja propisuje vrednost koja uključuje objekte i zemljište za koje postoji poreska obaveza, osim objekata koji su izuzeti Zakonom.

- Pravilnik detaljno opisuje kako se evidentiraju slučajevi nastanka poreske obaveze zbog povećanja korisne površine u toku godine. U takvim slučajevima obaveza je da se unese datum koji odgovara trenutku kada je nastala promena, čime se uvodi jasnija praksa u obračunu poreza (čl. 20.).

PREOSTALI PROBLEMI

I. Generalno, i dalje postoji neujednačena primena 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). Napominjemo da je poslednjim izmenama Zakona došlo do preciziranja koja se odnose na infrastrukturne objekte (čl.7. stav 8) (osim zgrada i drugih objekata visokogradnje) za osnovicu uzima knjigovodstvena vrednost objekata na poslednji dan poslovne godine obveznika u tekućoj godinu, dok se za eksploatacionа polja i za objekte (čl.7. stav 10), za koju obvezniku koji vodi poslovne knjige, poreska obaveza nastaje i osnovica poreza na imovinu za tu godinu je njena nabavna vrednost iskazana u poslovnim knjigama obveznika.

II. 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.

III. 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 koji koriste neki drugi model vrednovanja. Poslednjim izmenama Zakona, istaknuto je lokalne samouprave trebaju doneti komparativnu vrednost najopremljenijeg objekta u najopremljenijoj zoni, čiju primenu je potrebno proveriti u praksi.

IV. Naročite administrativne poteškoće stvara primena regulative iz Pravilnika 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 Pod-prilog za svaki objekat na datoj parceli, odnosno za samo zemljište. Zaključak članica Saveta je da, iako je elektronska prijava tehnički unapređena i omogućeno je kopiranje podataka iz prethodnih poreskih godina, 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 samoupravama, a što za posledicu može imati popunjavanje na stotine obrazaca u elektronskoj formi.

V. Poreskim upravama su data diskreciona ovlašćenja prilikom utvrđivanja osnovice poreza na prenos apsolutnih prava. U praksi, kod utvrđivanja osnovice primenjuju se interno utvrđene tržišne cene na teritoriji konkretne jedinice lokalne samouprave (tzv. pariteti), koje nisu poznate poreskim obveznicima i, stoga, u velikom broju slučajeva ostaje nejasno da li ugovorena cena zaista ne odgovara tržišnoj.

VI. 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.

Dodatno, napomenuli bismo da je nedonošenje odluka o utvrđivanju prosečnih cena kvadratnog metra odgovarajućih nepokretnosti i određivanju zona za 2025. godinu od strane određenih lokalnih samouprava izazvalo nedoumice poreskih obveznika u vezi sa utvrđivanjem poreza na imovinu za 2025. godinu.

PREPORUKE SAVETA

I. 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.

II. Kako bi se u potpunosti uklonile nedoumice po pitanju da li postoji osnov da pravna lica koja primenjuju MSFI za MSP utvrđuju osnovicu poreza na imovinu po metodu fer vrednosti, bilo bi celishodno da se odredbe člana 7. dodatno preciziraju.

III. 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; pojednostaviti način obračuna poreza za imovinu, ukoliko, npr. skladišni prostor, administrativna zgrada i zemljište predstavljaju jednu celinu.

IV. 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, 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 Pod-priloga);
c) izmenjenih poreskih prijava, kao i
d) automatizovati matematičku sledbenost (npr. nakon unosa tržišnih ili knjigovodstvenih parametara).

U skladu sa navedenim, izvršiti tehnička prilagođavanja nakon kojih bi bilo moguće na osnovu sačuvanih podataka i iz Katastra automatski (na osnovu broja parcele i opisa nekretnine uneti zonu i prosečnu vrednost kvadratnog metra) sačinjavati odgovarajuće obrasce (PPI-1, Prilog 1, Pod-prilog) za potrebe prijavljivanja poreza na imovinu za svaku godinu.

V. 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.

VI. Učiniti javno dostupnim podatke na osnovu kojih Poreska uprava „proverava“ da li je ugovorena cena prilikom transakcije prenosa nekog apsolutnog prava u skladu sa tržišnom cenom.

E. PORESKI POSTUPAK 1,17

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. U ovom domenu predložiti i izmenu Pravilnika o dodeli PIB-a, tako da se propiše da Poreska uprava potvrdu o dodeljenom PIB-u dostavlja poreskom obvezniku u e-obliku.	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 vremenskog ograničenja dužine trajanja privremenog oduzimanja PIB-a.	2022			√

Preporuke:	Prvobitno date u BK:	Značajan napredak	Određeni napredak	Bez napretka
Uvođenje zakonskog roka za trajanje poreske kontrole (ili preuzeti odredbu član 38 ZIN prema kojoj se obustavlja postupak kontrole po proteku od 8 dana od dana podnošenja zahteva poreskog obveznika za okončanje kontrole u situaciji kada inspektor ne donese rešenje po isteku dana okončanja kontrole po isteku dana okončanja inspekcijskog nadzora određenog u nalogu za inspekcijski nadzor) i pretpostavke pozitivne odluke u slučaju propuštanja Poreske uprave da donese 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. ZPPPA bi trebalo da predvidi prekršaje zaposlenih u Poreskoj upravi koji ne postupaju u skladu sa propisima (ili odlukama neposredno viših instanci) u toku svog rada, posebno u slučajevima kada ne postupe u rokovima propisanim ZPPPA i u slučaju neizvršenja odluke drugostepenog organa, u skladu sa smernicama i shvatanjima iznetim u istoj. Neophodno je nastaviti proces usklađivanja ZPPPA sa ZIN. ZIN predviđa da će inspektori biti u obavezi ne samo da kontrolišu nezakonite aktivnosti i iniciraju postupke za kažnjavanje lica koja postupaju suprotno zakonu već i da sprečavaju nepravilnosti preventivnim delovanjem i pružaju savete kontrolisanim licima kako bi umanjili rizik od nezakonitih radnji.	2019			√
Uvođenje obaveze u ZPPPA drugostepenog organa Ministarstva finansija da sam, umesto prvostepenog organa, reši upravnu stvar, ako prvostepeni organ ne postupi po njegovom nalogu i u ostavljenom roku ne izda rešenje, kao što je to propisano članom 173 stav 3 ZUP-a. Na ovaj način bi se rešilo višegodišnje trajanje poreskih postupaka gde neretko prvostepeni organ ne postupa po nalogu drugostepenog organa, kao i da prvostepeni organ ne donosi rešenje u ponovnom postupku u zakonom propisanom roku čime je ugrožena pravna sigurnost poreskih obveznika i narušeno načelo zakonitosti poreskog postupka.	2022			√
Izmeniti član 147, stav 1 ZPPPA, 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 ZPPPA na taj način da propisuje da su mišljenja obavezujuća samo ukoliko su objavljena ili dostupna svim stranama u javnopravnom odnosu, definisanje roka od 30 dana za izdavanje mišljenja, definisanje posledica u slučaju promene ili nepoštovanja prethodno izdatih mišljenja, izmeniti ZPPPA tako da propisuje da mišljenja Poreske uprave data putem e-maila budu takođe obavezujuća za ovaj organ i uvođenje odredbi u ZPPPA koje regulišu odgovornost nadležnih lica i propisuju adekvatne kazne za nedonošenje obavezujućih mišljenja u roku od 30 dana. Uvesti obavezu objavljivanja i redigovanog zahteva uz izdato mišljenje.	2017			√

Preporuke:	Prvobitno date u BK:	Značajan napredak	Određeni napredak	Bez napretka
Ukidanje odredbe ZPPPA kojom se Agenciji za privredne registre zabranjuje brisanje poreskog obveznika iz propisanog registra, registracija statusnih promena i promena podataka za vreme trajanja poreske kontrole ili preduzimanja radnji Poreske policije.	2014			√
Ukidanje odredbe ZPPPA 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 bilo koje druge radnje od strane nadležnih poreskih organa.	2021			√
Podići kapacitete Upravnog suda u pogledu stručnosti, specijalizacije i brzine u odlučivanju u poreskim sporovima.	2020			√
Doneti obavezujuće mišljenje Ministarstva finansija za postupanje Poreske uprave u domenu prestanka poreske obaveze zastarom za koji prestanak poreske obaveze je propisano da Poreska uprava donosi rešenje o prestanku poreske obaveze ex officio i da se ista u skladu sa članom 163 ZPPPA prenosi u vanbilansno poresko računovodstvo. U predmetnom mišljenju je potrebno da Ministarstvo finansija jasno da stav da se radi o poresko-pravnom odnosu kao odnosu javnog prava i da eventualno plaćen porez u kome je nastupila zastara ne predstavlja prirodnu obligaciju.	2022		√	

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 specialis“) koji detaljno reguliše organizaciju i funkcionisanje Poreske uprave, kao i postupke utvrđivanja, kontrole i naplate poreza. ZPPPA na sveobuhvatan način uređuje i sve poreske prekršaje. Opšta pravila ZUP primenjuju se, kao lex generalis, na poreski postupak kada određeno pitanje nije regulisano putem ZPPPA, dok pravila ZIN bliže uređuju aktivnosti Poreske uprave u vezi sa 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).

Poslednje izmene i dopune ZPPPA usvojene su 27. novembra 2024. godine (Službeni glasnik RS, broj 94/2024), koje su na snazi od 1. januara 2025. godine, s tim da je primena određenih odredbi odložena za 1. januar 2026. godine. Najvažnije izmene i dopune ZPPPA iz 2024. godine su donele sledeće novine:

- **Uspostavljanje evidencije fizičkih lica:** Poreska uprava je nadležna za uspostavljanje i vođenje elektronske baze podataka o fizičkim licima, koja uključuje državljane Republike Srbije, strane državljane sa boravkom ili fiskalnim obavezama u Srbiji, izbeglice, tražioce azila i one pod posebnom zaštitom. Svrha i cilj uvođenja evidencije je da se omogući efikasna provera poštovanja zakona i poreskih obaveza, kao i ispunjenost uslova za ostvarivanje prava poreskih obveznika. Podaci će biti prikupljani iz zvaničnih registara drugih državnih organa i direktno od poreskih obveznika. Odredbe kojima se uvodi evidencija fizičkih lica stupiće na snagu 1. januara 2026. godine;

- **Preciziranje razloga za prestanak poreske obaveze:** razlozi za prestanak poreske obaveze su grupisani u četiri grupe (1) naplata poreza, (2) zastarelost poreza (izuzev kada su neplaćeni porez i sporedna poreska davanja obezbeđeni zalogom i hipotekom koje su upisane u nadležni registar i iz kojih se poreske obaveze mogu naplatiti), (3) otpust poreza, (4) nastupanjem trajne

nenaplativosti poreza. Izmenama zakona termin „otpis" poreza zamenjen je terminom „otpust" poreza i propisani su slučajevi kada Vlada odlukom, na predlog ministra, može doneti rešenje o otpustu poreza i sporednih poreskih davanja. S druge strane, uvedena je posebna odredba koja definiše slučajeve kada Poreska uprava može da otpiše porez i sporedna poreska davanja (npr. u slučaju otpusta rešenjem Vlade), kao i pretplatu poreza (npr. zastarelost prava na refakciju, poreski kredit it.). Takođe, izmene bliže definišu slučajeve kada nastupa trajna nenaplativost poreza kao razloga za prestanak poreske obaveze;

- **Sumnjiva i sporna potraživanja:** Izmene i dopune zakona definišu slučajeve kada se neplaćene poreske obaveze poreskih obveznika imaju smatrati za sumnjiva i sporna potraživanja, za koje Poreska uprava ima poseban režim praćenja usled specifičnog položaja poreskih obveznika (stečaj, prinudna likvidacija, smrt fizičkog lica, poslovno nesposobnost itd.);

- **Obaveze pravnog sledbenika u statusnoj promeni:** Uvodi se obaveza da zakonski zastupnik pravnog sledbenika ili drugog ovlašćenog lica, kada rok za podnošenje poreske prijave nastupi nakon brisanja pravnog prethodnika u slučaju statusne promene, podnese poresku prijavu propisanu zakonom;

- **Plaćanje poreza u stranoj valuti:** Nerezidenti mogu izvršiti plaćanje poreskih obaveza na devizne račune predviđene za naplatu poreza. Navedena mogućnost biće u primeni od 1. januara 2026. godine, a nadležno ministarstvo će bliže urediti način plaćanja poreza u stranoj valuti;

- **Odlaganje plaćanja dugovanog poreza:** Poreska uprava više neće imati diskreciono pravo da određuje da li poreski obveznik ispunjava uslove za odlaganje plaćanja dugovanog poreza. Ukoliko su ispunjeni zakonom propisani uslovi, konkretno da poreska obaveza predstavlja neprimereno veliko opterećenje, ili bi se naplatom nanela bitna ekonomska šteta poreskom obvezniku, Poreska uprava je dužna da na osnovu obrazloženog zahteva poreskog obveznika potvrdi da su ovi uslovi ispunjeni i da podnese pismeni predlog nadležnom organu za odlaganje plaćanja. Odlaganje plaćanja poreza nije moguće za godišnji porez na dohodak građana. Navedene odredbe primenjivaće se počev od 1. januara 2026. godine;

- **Odredbe o zastarelosti:** Dopune odredbi o zastarelosti odnose se na slučajeve kada je Poreska uprava dužna da po zahtevu stranke ili službenoj dužnosti donese rešenje o zastarelosti poreske obaveze / prava na povraćaj poreza, poreski kredit, odnosno poresko preknjižavanje. Takođe, zakon precizira da se odredbe o zastarelosti neće primenjivati na doprinose za obavezno penzijsko i invalidsko osiguranje i doprinose za obavezno zdravstveno osiguranje;

- Brisanje odredbi o vanbilansnom poreskom računovodstvu: Ukidaju se vanbilansne evidencije, dok će se podaci u postojeće evidencije unositi zaključno sa 31. decembrom 2025. godine. Neplaćene poreske obaveze koje su evidentirane u vanbilansnim evidencijama po prijavama potraživanja u stečajnim postupcima zaključno sa 31. decembrom 2025. će se preneti u poresko računovodstvo kao sumnjiva i sporna potraživanja. Za ostale neplaćene poreske obaveze i preplate prenete u vanbilansno poresko računovodstvo zaključno sa 31. decembrom 2025, Poreska uprava će sačiniti izveštaje po službenoj dužnosti;

- **Prekršajne kazne za nepoštovanje poreskih propisa:** Kazne za opšte poreske prekršaje pravnih lica i preduzetnika za nepoštovanje poreskih propisa (nepodnošenje, neblagovremeno podnošenje poreske prijave, neobračunavanje, neplaćanje i neblagovremeno plaćanje poreza) su ažurirane i uvode se strože kazne zavisno od visine poreske obaveze. Navedeno važi i za kazne za poreske prekršaje fizičkih lica.

Kada su u pitanju izmene ostalih zakona od uticaja na materiju poreskog postupka, izmene ZUP izvršene su početkom 2023. godine u skladu sa odlukom Ustavnog suda Republike Srbije (Službeni glasnik RS, broj 2/2023). U ZUS kao i ZIN nije bilo promena u bliskoj prošlosti.

POBOLJŠANJA

Novim izmenama i dopunama ZPPPA, uvedene su odredbe koje preciziraju obavezu Poreske uprave da po zastarelosti poreske obaveze, odnosno prava na povraćaj poreza, poreski kredit, ili poresko preknjižavanje donese rešenje o prestanku poreske obaveze po zastarelosti navedenih prava i obaveza. Naime, kada je u pitanju poreska obaveza Poreska uprava je dužna da po zahtevu stranke donese rešenje o prestanku poreske obaveze. Takođe, Poreskoj upravi se ostavlja mogućnost (dakle ne i obaveza) da sama donese

navedeno rešenje i bez zahteva stranke (po službenoj dužnosti), vodeći računa o ekonomičnosti postupka.

S druge strane, što se tiče zastarelosti prava poreskog obveznika na povraćaj, poreski kredit i namirenje dospelih obaveza putem preknjižavanja poreza, Poreska uprava je dužna da po službenoj dužnosti donese rešenje o prestanku ovih prava.

Iako navedene promene predstavljaju značajan napredak, zakonsko rešenje na osnovu kojeg bi Poreska uprava bila u obavezi da po službenoj dužnosti donese rešenje o prestanku poreske obaveze na osnovu zastarelosti doprinelo bi većoj pravnoj sigurnosti za poreske obveznike.

Takođe, ukinuto je diskreciono pravo Poreske uprave na osnovu kojeg Poreska uprava procenjuje da li poreski obveznik ispunjava uslove za odlaganje plaćanja dugovanog poreza. Ukoliko su ispunjeni propisani uslovi, da poreska obaveza predstavlja neprimereno veliko opterećenje, ili bi se njenom naplatom nanela bitna ekonomska šteta poreskom obvezniku, Poreska uprava je dužna da na osnovu obrazloženog zahteva poreskog obveznika potvrdi da su ovi uslovi ispunjeni i da podnese pismeni predlog nadležnom organu za odlaganje plaćanja. Uslovi za odobrenje odlaganja poreza su bliže uređeni uredbom vlade.

Uvođenje raspona za kazne za poreske prekršaje, koje su strože ukoliko je neplaćena poreska obaveza veća, doprinosi većem stepenu pravičnosti u kažnjavanju poreskih obveznika za neispunjenje ili neblagovremeno ispunjenje obaveza vezanih za utvrđivanje, prijavu i plaćanje poreza.

Tokom prethodne godine nije bilo drugih značajnih promena koje bi uticale na normativni okvir koji reguliše poreski postupak u Srbiji. Problemi koji su adresovani u ranijim godinama i dalje su prisutni.

PREOSTALI PROBLEMI

I. Postojeći normativni okvir koji reguliše poreski postupak i dalje ne pruža dovoljnu zaštitu za poreske obveznike od arbitrarnih odluka poreskih organa. Dodatno, nedostatak kapaciteta i kompetencija ugrožava zaštitu zakonitosti u postupku kontrole, kao i žalbenom i sudskom postupku.

II. 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.

III. Nemali broj puta poreski inspektori načelo fakticiteta ne primenjuju u skladu sa opštim pravnim načelom postupanja u dobroj veri. Ovo redovno dovodi do veoma nepovoljnih rešenja za poreske obveznike, koja je praktično nemoguće menjati.

IV. Poreski organi redovno ne poštuju rokove za donošenje odluka po osnovu podnetih žalbi.

V. 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.

VI. 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.

VII. Ne poštuje se zakonski rok od 30 dana za izdavanje i objavljivanje obavezujućih mišljenja po zahtevu poreskih obveznika, te se u praksi na mišljenja čeka i duže od jedne godine.

VIII. Ograničenje podnošenja izmenjenih poreskih prijava na najviše dve izmene nije opravdano. Naime, u većini slučajeva se radi o nenamernim ili tehničkim greškama, naročito kod velikih poreskih obveznika koji imaju velike i kompleksne interne sisteme organizacije. S obzirom na to da poreski obveznik ne može da vrši izmenu poreske prijave u slučaju poreske kontrole za konkretni period, ukidanje navedenog ograničenja ne stvara dodatni teret za Poresku upravu, a doprinosi efikasnijoj naplati poreza i podstiče poreske obveznike na saradnju čime se posledično smanjuje obim poreske kontrole.

IX. Agencija za privredne registre ne može izvršiti brisanje poreskog obveznika iz propisanog registra, registrovati statusne promene i ostale promene u toku trajanja poreske kontrole, kao i u periodu u toku kojeg

je poreskom obvezniku privremeno oduzet PIB, a do dobijanja obaveštenja da je tom obvezniku vraćen PIB, iako određene poreske obaveze dospevaju bez obzira na to da li kompanija faktički posluje (npr. doprinosi za obavezno socijalno osiguranje, lokalne komunalne takse). Nepreciznost i restriktivnost navedene odredbe može da dovede do toga da otpočinjanje poreske kontrole može da onemogući zatvaranje društva, te stvori dodatne poreske obaveze za društvo bez obzira na rezultat kontrole, čime se poreski obveznik de facto kažnjava bez osnova. Pored toga, poreski obveznici ne mogu vršiti registraciju promena koje čak mogu omogućiti plaćanje poreza (povećanje kapitala, registracija promene zakonskog zastupnika, itd.).

X. 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.

XI. Izmenama i dopunama ZPPPA je predviđena mogućnost za Poresku upravu da obezbedi naplatu poreske obaveze koja nije dospela, a za koju je pokrenut postupak poreske kontrole, iako kriterijumi ili uslovi za sprovođenje ove mere nisu propisani, što nije u skladu sa principom zakonitosti. Kao posledica toga, poreske odluke koje nameću meru ne sadrže valjane razloge zbog kojih Poreska uprava smatra da postoji rizik od nemogućnosti naplate poreza.

XII. Izmenama i dopunama ZPPPA je ukinuta funkcija inspekcijskog nadzora u okviru Poreske uprave. Prema izmenjenom tekstu ZPPPA, Poreska uprava ima isključivu nadležnost za obavljanje funkcije unutrašnje kontrole. Od trenutka ukidanja funkcije inspekcijskog nadzora u Poreskoj upravi Ministarstvo finansija nije uspostavilo nadzor kao posebnu funkciju.

XIII. Srpski Upravni sud, kao poslednji stepen u poreskim sporovima, nema dovoljan nivo specijalizacije i stručnosti da odlučuje u poreskim stvarima. Vreme potrebno za donošenje sudskih odluka iznosi uglavnom više od godinu dana. S obzirom na to da postupak pred sudom ne odlaže plaćanje poreske obaveze, te da sporan porez mora prethodno da bude plaćen, nastali troškovi za poreskog obveznika često čine da poreski obveznici i u slučaju uspeha u sporu dobiju povraćaj poreza koji ima realno manju vrednost. Pored toga, sud skoro nikada ne odlučuje o meritumu spora.

XIV. Nije propisana dužina trajanja privremenog oduzimanja PIB-a od strane Poreske uprave, što u praksi se to izjednačava sa trajnim oduzimanjem PIB-a i onemogućavanjem poreskim obveznicima da obavljaju svoju delatnosti, jer ne mogu da vrše nijednu platnu transakciju izuzev plaćanja poreza.

XV. Član 36. ZPPPA o dostavljanju poreskih akata je neprecizno formulisan, pogotovo u delu koji se odnosi na dostavljanje poreskih akata elektronskim putem, na elektronsku adresu punomoćnika poreskog obveznika, jer se u praksi često dešava da poreski akt bude dostavljen na neaktivnu adresu elektronske pošte, o čemu je poslat povratni mejl o neaktivnosti adrese elektronske pošte, dok Poreska uprava to evidentira kao uredno uručenje, čime se obveznicima uskraćuje zakonsko pravo na žalbu.

PREPORUKE SAVETA

I. 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. U ovom domenu predložiti i izmenu Pravilnika o dodeli PIB-a, tako da se propiše da Poreska uprava potvrdu o dodeljenom PIB-u dostavlja poreskom obvezniku u e-obliku.

II. 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.

III. Uvođenje zakonskog roka za trajanje poreske kontrole (ili preuzeti odredbu član 38 ZIN prema kojoj se obustavlja postupak kontrole po proteku od 8 dana od dana podnošenja zahteva poreskog obveznika za okončanje kontrole u situaciji kada inspektor ne donese rešenje po isteku dana okončanja kontrole po isteku dana okončanja inspekcijskog nadzora određenog u nalogu za inspekcijski nadzor) i pretpostavke pozitivne odluke u slučaju propuštanja Poreske uprave da donese odluku u roku, kako u poreskoj upravi tako i u Ministarstvu finansija.

IV. Uvođenje vremenskog ograničenja dužine trajanja privremenog oduzimanja PIB-a.

V. Uspostavljanje funkcije inspekcijskog nadzora u okviru Ministarstva finansija koja će obezbediti efikasan mehanizam za kontrolu zakonitosti rada organizacionih jedinica Poreske uprave. ZPPPA bi trebalo da predvidi prekršaje zaposlenih u Poreskoj upravi koji ne postupaju u skladu sa propisima (ili odlukama neposredno viših instanci) u toku svog rada, posebno u slučajevima kada ne postupe u rokovima propisanim ZPPPA i u slučaju neizvršenja odluke drugostepenog organa, u skladu sa smernicama i shvatanjima iznetim u istoj. Neophodno je nastaviti proces usklađivanja ZPPPA sa ZIN. ZIN predviđa da će inspektori biti u obavezi ne samo da kontrolišu nezakonite aktivnosti i iniciraju postupke za kažnjavanje lica koja postupaju suprotno zakonu već i da sprečavaju nepravilnosti preventivnim delovanjem i pružaju savete kontrolisanim licima kako bi umanjili rizik od nezakonitih radnji.

VI. Uvođenje obaveze u ZPPPA drugostepenog organa Ministarstva finansija da sam, umesto prvostepenog organa, reši upravnu stvar, ako prvostepeni organ ne postupi po njegovom nalogu i u ostavljenom roku ne izda rešenje, kao što je to propisano članom 173 stav 3 ZUP-a. Na ovaj način bi se rešilo višegodišnje trajanje poreskih postupaka gde neretko prvostepeni organ ne postupa po nalogu drugostepenog organa, kao i da prvostepeni organ ne donosi rešenje u ponovnom postupku u zakonom propisanom roku čime je ugrožena pravna sigurnost poreskih obveznika i narušeno načelo zakonitosti poreskog postupka.

VII. Izmeniti član 147, stav 1 ZPPPA, tako da žalba odlaže izvršenje.

VIII. Otkloniti pravnu nesigurnost u postupku izdavanja mišljenja Ministarstva finansija izmenom člana 80 Zakona o državnoj upravi u vezi sa tim da li su mišljenja Ministarstva obavezujuća ako je to propisano posebnim zakonom, izmeniti ZPPPA na taj način da propisuje da su mišljenja obavezujuća samo ukoliko su objavljena ili dostupna svim stranama u javnopravnom odnosu, definisanje roka od 30 dana za izdavanje mišljenja, definisanje posledica u slučaju promene ili nepoštovanja prethodno izdatih mišljenja, izmeniti ZPPPA tako da propisuje da mišljenja Poreske uprave data putem e-maila budu takođe obavezujuća za ovaj organ i uvođenje odredbi u ZPPPA koje regulišu odgovornost nadležnih lica i propisuju adekvatne kazne za nedonošenje obavezujućih mišljenja u roku od 30 dana. Uvesti obavezu objavljivanja i redigovanog zahteva uz izdato mišljenje.

IX. Ukidanje odredbe ZPPPA kojom se Agenciji za privredne registre zabranjuje brisanje poreskog obveznika iz propisanog registra, registracija statusnih promena i promena podataka za vreme trajanja poreske kontrole ili preduzimanja radnji Poreske policije.

X. Ukidanje odredbe ZPPPA 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 bilo koje druge radnje od strane nadležnih poreskih organa.

XI. Podići kapacitete Upravnog suda u pogledu stručnosti, specijalizacije i brzine u odlučivanju u poreskim sporovima.

XII. Precizirati član 36 ZPPPA kada je u pitanju dostavljanje poreskih akata putem elektronske pošte.

F. ELEKTRONSKO POSLOVANJE

1,67

PREGLED REALIZACIJE PREPORUKA BK

Preporuke:	Prvobitno date u BK:	Značajan napredak	Određeni napredak	Bez napretka
Predlažemo sledeće izmene ili pojašnjenja Zakona o elektronskom fakturisanju:				
a. Omogućiti jednostavan i transparentan pristup "evropskom i srpskom standardu elektronskog fakturisanja".	2022			√
b. Dodatno usaglasiti terminologiju PDV i ZEF, naročito usklađivanje sa članom 42. PDV Zakona.	2022		√	
c. Predlažemo da se u SEF-u razvije i ZEF regulativom precizira digitalno potpisivanje storno dokumenta kao dokaz o korekciji prethodnog PDV-a.	2022	√		
d. Predlažemo da se precizira da li se zahtev za isplatu odnosi/ne odnosi na profakturu izdatu ka javnom sektoru.	2023			√
e. Predlažemo da se prilikom izmena i dopuna zakonske regulative, a za koje su neophodna tehnička podešavanja sistema poreskih dužnika, rok za primenu bude minimum 3 do 6 meseci. Dodatno, predlažemo da se POPDV obrazac ukine i time eliminiše vođenje duple evidencije.	2024		√	
f. Predlažemo da se ručni prenos podataka fiskalnih računa obustavi dok se uspostavi digitalan prenos u okviru SEF-a.	2024			√
Sa uvođenjem digitalizacije očekivano je i pojednostavljenje procesa i ušteda vremena u ovom smislu i molimo da se razmotri razvoj SEF-a u smislu digitalne provere formalne ispravnosti elemenata e-fakture u vidu, npr. logičke i matematičke provere ispravnosti e-fakture, kao i prijava greške.	2022		√	
Uskladiti datum elektronskog evidentiranja obračuna PDV, odnosno prethodnog poreza sa datumom za podnošenje PDV prijave (do 15. u tekućem mesecu za prethodni mesec).	2023			√
Predlažemo detaljnije regulisanje načina evidentiranja obračuna PDV, u zbirnoj i pojedinačnoj evidenciji kao i evidentiranja prethodnog poreza, za već propisane situacije u kojima se evidencija vrši, kao i bliže definisanje situacija u kojima se vrši pojedinačna, a u kojima zbirna evidencija obračuna PDV.	2023		√	

STANJE

Primena elektronskog poslovanja u Republici Srbiji započeta je 2017. godine uvođenjem Zakona o elektronskom dokumentu, a nakon toga donošenjem Zakona o fiskalizaciji, Zakona o elektronskom fakturisanju (ZEF), Zakona o elektronskoj otpremnici i uvođenjem e-akcize. Najznačajnije izmene odnose se na pripremu, izveštavanje i razmenu elektronskih dokumenta/faktura/otpremnica/akcizne markice, elektronsku identifikaciju, kao i elektronsku razmenu podataka u javnom i privatnom sektoru. Republika Srbija je načinila korak dalje u pravnom uređivanju i primeni elektronskog poslovanja i praćenja razvoja informacionih tehnologija koja se zasnivaju na rešenjima sadržanim u međunarodnoj praksi, propisima i standardima Evropske unije.

Članice Saveta Stranih investitora podržavaju uvođenje i modernizaciju elektronskog poslovanja koje ima za cilj da podstakne efikasnije poslovanje privrednih subjekata, utiče na smanjenje sive ekonomije i razvije tržište od poverenja, omogući građanima lakši i sigurniji pristup uslugama organa javne vlasti, a uvođenjem elektronskog arhiviranja očekuje se jednostavniji pristup finansijskoj dokumentaciji.

Elektronsko poslovanje je regulisano sledećim zakonima i podzakonskim aktima:

Zakon o fiskalizaciji ("Sl. glasnik RS", br. 153/2020, 96/2021 i 138/2022)

Stupio je na snagu 1. maja 2022. godine, reguliše novi model fiskalizacije kojim svaki izdati fiskalni račun postaje vidljiv Poreskoj upravi u realnom vremenu, što se bitno razlikuje u odnosu na prethodni metod, kada se prenos podataka vršio na kraju dana. Fiskalni računi se prate putem generisanog jedinstvenog , tzv. „QR“ koda/hiperlinka, koji je sastavni deo fiskalnog računa. Poreski obveznik je dužan da za svako maloprodajno mesto, sem ukoliko je izuzet na osnovu Zakona o fiskalizaciji, registruje tzv. elektronski fiskalni uređaj koji može biti specijalizovana fiskalna kasa, računar, tablet, mobilni telefon, a pomenuti QR kod na svakom računu daje mogućnost da kupci, odnosno korisnici usluga provere validnost računa jednostavnim skeniranjem koda.

Zakon o elektronskom fakturisanju (ZEF) ("Sl. glasnik RS", br. 44/2021, 129/2021, 138/2022, 92/2023 i 94/2024)

U punoj primeni od 1. januara 2023. godine, sa ciljem da uredi obavezu elektronskog evidentiranja PDV obračuna u sistemu za elektronsko fakturisanje; uredi način korišćenja sistema elektronskih faktura; obezbedi osnovna uputstva za postupanje sa elektronskim fakturama, kako se prihvata/odbija elektronska faktura, kao i ostala relevantna uputstva.

Pravilnik o elektronskom fakturisanju (Pravilnik) ("Sl. glasnik RS", br. 47/2023, 116/2023, 65/2024, 73/2024, 101/2024, 107/2024, 56/2025 i 85/2025)

U primeni od 1. jula 2023. godine objedinjeni pravilnik zamenjuje prethodna tri pravilnika i uređuje način i postupak registrovanja za pristup sistemu elektronskih faktura (SEF); način primene standarda e-faktura; elemente i priloge e-fakturi; način i postupak elektronskog evidentiranja obračuna PDV-a u SEF-u i prethodnog PDV-a; postupanje u slučaju nastupanja privremenog prekida u radu SEF-a; korišćenje podataka iz SEF-a; način postupanja Centralnog informacionog posrednika.

Od velikog značaja je Interno tehničko uputstvo, objavljeno i dodatno usklađeno od strane Ministarstva finansija Republike Srbije. Uveden je Sistem elektronskih faktura koji predstavlja informatičko-tehnološko rešenje preko koga se vrši slanje, prijem, evidentiranje, obrada i čuvanje e-faktura, a kojim upravlja centralni informacioni posrednik. Pored toga, u SEF-u se vrši evidentiranje PDV obračuna za subjekte javnog i privatnog sektora, kao i PDV za punomoćnike stranih lica registrovanih za PDV u Republici Srbiji, a koji su u obavezi da obezbede tehničke mogućnosti i pravovremeno sprovođenje u skladu sa ZEF.

Uvođenje elektronskog poslovanja i izdavanja računa u elektronskom obliku je najveća izmena od uvođenja PDV-a i pored nove regulative podrazumeva se i dalje usklađivanje sa ostalim relevantnim zakonima, a u najvećoj meri sa Zakonom o PDV i Zakonom o računovodstvu, naočito u vidu preciziranja sadržine i načina izdavanja fakture.

Zakon o elektronskim otpremnicama (ZEO) ("Sl. glasnik RS", br. 94/2024)

Zakon o elektronskim otpremnicama ima za cilj da uredi obavezu slanja i prijema elektronskih otpremnica prilikom kretanja dobara za subjekte javnog i privatnog sektora. On

uređuje način korišćenja informatičko-tehnološkog sistema za upravljanje elektronskim otpremnicama, obezbeđuje osnovna uputstva za postupanje sa elektronskim otpremnicama i prijemnicama, te definiše kako se iste prihvataju ili odbijaju, zajedno sa ostalim relevantnim uputstvima i izuzecima od obaveze primene.

Pravilnik o elektronskim otpremnicama (PEO) ("Sl. glasnik RS", br. 21/2025)

Pravilnik o elektronskim otpremnicama uređuje način i postupak slanja, prijema i obrade elektronskih otpremnica u sistemu kojim upravlja Centralni informacioni posrednik. Pravilnik precizira standarde za elektronske otpremnice, njihove elemente i način evidencije unutar sistema, kao i postupanje u slučaju tehničkih poteškoća. Od ključnog značaja je interno tehničko uputstvo, objavljeno i dodatno usklađeno od strane Ministarstva finansija Republike Srbije, koje pruža detaljna uputstva za korisnike sistema i osigurava usaglašenost sa zakonskim zahtevima.

Predviđena je fazna primena ZEO i to: Prva faza sa početkom primene od 1. januara 2026. godine obuhvata obavezu subjekata javnog sektora da prime i da pošalju elektronsku otpremnicu subjektu javnog sektora, kao i obavezu prevoznika da predstavi elektronsku otpremnicu poslatu u ovim kretanjima dobara u okviru postupaka inspekcijskog nadzora u skladu sa odredbama zakona kojima se uređuje inspekcijski nadzor. Takođe, u prvoj fazi predviđena je obaveza subjekta privatnog sektora da u slučaju kretanja dobara koji su akcizni proizvodi pošalje elektronsku otpremnicu, obaveza subjekta privatnog sektora da pošalje elektronsku otpremnicu subjektu javnog sektora, kao i obaveza prevoznika da predstavi elektronsku otpremnicu poslatu u ovim kretanjima dobara. Druga faza, koja pokriva ostale vrste kretanja dobara, u primeni je od 1. oktobra 2027. godine.

Dodatno, započeta je integracija modula e-otpremnica sa sistemom e-faktura, što ima za cilj povezivanje izdatih otpremnica i izdavanje e-faktura, te u određenoj meri olakšava poslovanje privredi, ubrzava administrativne procese i smanjuje mogućnost grešaka. E-otpremnica predstavlja značajnu promenu u praćenju kretanja robe i zahteva značajna sistemska podešavanja kod svih aktera, a koja je trenutno u procesu prilagođavanja. Smatramo da je rok za primenu prve faze vrlo kratak, naročito uzimajući u obzir da su se tokom ove godine precizirale mnoge nedoumice u vezi pravne regulative, za koju je koje potrebno razviti i podesiti ERP sisteme.

Sistem e-akciza („Sl. glasnik RS“ br. 75/2023)

Regulisan je izmenama Zakonom o akcizma tokom 2024. godine, dok obaveza obeležavanja kontrolnim akciznim markicama sa QR kodom počinje od 2025. godine, a donet je sa ciljem da se u domenu akcizne politike energenata, duvanskih proizvoda i alkoholnih pića, postigne dalja harmonizacija akcizne politike sa standardima EU i uvede bolja kontrola kretanja akciznih proizvoda.

Sistem e-akciza, koji je definisan kao centralizovani informacioni sistem kojim upravlja Ministarstvo finansija, a koji preuzima podatke iz drugih registara koji se vode kod nadležnih organa, kao i podatke u vezi sa akciznim proizvodima, obveznicima akcize i učesnicima u prometu, te omogućava podnošenje elektronskih zahteva za izdavanje kontrolnih akciznih markica i za izdavanje i obnavljanje dozvola za akcizna skladišta, kao i upravljanje poslovnim procesima i komunikaciju između korisnika sistema e-akciza u vezi sa akciznim proizvodima, te evidentira, čuva i obrađuje podatke u vezi sa kretanjem akciznih proizvoda.

U okviru sistema e-akciza uvode se kontrolne akcizne markice sa QR kodom koji sadrži podatke kao što su: šifra opis i naziv robne marke, mesto i datum proizvodnje, informacije o proizvodnoj liniji, kao i informacije o tržištu gde će se proizvod prodavati.

POBOLJŠANJA

Od prelaska na elektronsko poslovanje u više navrata je unapređena tehnička funkcionalnost SEF-a koja je omogućila efikasniji rad svih korisnika.

U skladu sa predlozima od prošle godine, smatramo da je izmenama i dopunama Zakona o PDV-u i Zakona o elektronskom fakturisanju poboljšano sledeće:

- Uvedene su odredbe koje uređuju preliminarnu poresku prijavu, koja bi u budućnosti trebalo da zameni potrebu za pripremom i korišćenjem POPDV obrasca. Potrebno je razmotriti da li nove odredbe vode ka ukidanju duple evidencije i omogućavaju jednostavnije vođenje poslovne dokumentacije na jednom mestu, unutar sistema elektronskih faktura.

- Doneta su interna tehnička uputstva izdata od strane Ministarstva finansija za oblast obračuna PDV-a na SEF, evidencije prethodnog poreza na SEF-u kao i elektronskih otpremnica.

- Poslednjim izmenama i dopunama Pravilnika o elektronskom fakturisanju "Sl. glasnik RS", br. 85/2025 Obaveštenje obveznika PDV kojem je izvršen promet dobara i usluga da je ispravio odbitak prethodnog poreza, odnosno da obračunati PDV nije koristio kao prethodni porez može se izdati preko sistema elektronskih faktura. Razmene obaveštenja primaoca o prethodnom porezu dostupna je u SEF okruženju od 11. oktobra 2025.

FIC je komunicirao predloge za preciziranje ZEF regulative, kao i funkcionisanje informacionog sistema, a koji su u određenoj meri imali pozitivan odziv od strane radne grupe Ministarstva finansija, zadužene za uspostavljanje sistema e-faktura. Kao najznačajnije navodimo tehnička podešavanja SEF-a.

PREOSTALI PROBLEMI

I. Ukazaćemo na preostale nedoumice u vezi tumačenja Zakona o elektronskom fakturisanju, kao i funkcionisanju SEF-a:

   a) Navedeni su pojmovi evropskog i srpskog standarda o elektronskom fakturisanju koji do sada nisu primenjeni u poslovanju i sa ciljem boljeg razumevanja i adekvatne primene, pravni subjekti su istraživali zakonsku regulativu, ali nije lako naći potpuna objašnjenja, pa čak ni sam standard nije javno dostupan. Smatramo da je za bolje razumevanje prava i obaveza subjekta privatnog sektora važno da standardi budu transparentni i javno dostupni.

   b) Određeni pojmovi u PDV i SEF regulativi i dalje imaju terminološku neusaglašenost, naročito kada je u pitanju primena čl. 42. Zakona o PDV, a kao primer navodimo pojmove „računa“ i „e-fakture“, „datuma prometa“ i sl.

   c) U praksi je i dalje nejasan pojam zahteva za isplatu, kao i to da li se profaktura ka subjektu javnog sektora smatra zahtevom za isplatu i, ako da, koji tip dokumenta se bira u SEF-u.

   d) Iako se izmene propisa često najavljuju unapred od strane Ministarstva Finansija, od trenutka njihovog usvajanja do početka primene u praksi se ostavljaju kratki rokovi za sva tehnička podešavanja sistema kod poreskih obveznika, što u praksi teže izvodljivo, a pokazalo se da ni sistem e-Faktura ne bude u roku spreman.

   e) Ne postoji integracija sa sistemom za fiskalizaciju u celosti. U duhu digitalizacije bilo bi očekivano da svi podaci koji već prolaze kroz fiskalizaciju budu dostupni i preneti u druge evidencije, ali na žalost ta funkcionalnost u SEF-u nije omogućena i predstavlja ozbiljan administrativni teret i rizik za poreskog obveznika. Iako smo svesni da najveći izazov za potpunu integraciju, jeste tehničko pitanje i neusaglašenost platformi na kojoj je postavljena fiskalizacija sa platformom za SEF, mišljenja smo da na ovom tehničkom problemu treba aktivno raditi i omogućiti tehničko usaglašavanje baza koje bi samim tim stvorilo i osnov za postizanje pune integracije, čime se izbegava duplo vođenje evidencija, značajno smanjuje administrativni teret za poreske obveznike i kao najznačajnije ublažava se rizik od potencijalnih grešaka, za poreskog obveznika.

II. Funkcionalnost SEF-a ima svoju punu primenu od 1. januara 2023. godine i FIC je predloge za tehničko unapređenje komunicirao u više navrata. Daljim unapređenjem e-poslovanja, bilo bi od značaja da se uvedu automatizovane provere podataka.

III. Pored roka za podnošenje PDV prijave koji je 15. dan u mesecu, dodatno je uveden rok od 12 dana po isteku poreskog perioda za elektronsko evidentiranje obračuna PDV obaveze, kao i prethodnog poreza, čime se nameće nepotrebna dodatna administracija kao i troškovi, a vremenski se skraćuje priprema za već ustaljeni i Zakonom o PDV predviđeni rok za podnošenje PDV prijave.

IV. Sačinjena je Lista korisnika SEF-a, ali je primećeno da se ona redovno ne ažurira.

V. Predviđena primena ZEO od 1. januara 2026. godine za subjekte privatnog sektora u slučaju kretanja dobara koji su akcizni proizvodi da pošalju elektronsku otpremnicu, ostavlja isuviše kratak rok za implementaciju i zahteva od pomenutih subjekata izuzetno velike

napore i resurse kako bi prilagodili svoja informaciona rešenja.

VI. Odredbama ZEO predviđena je nejednaka primena zakona prema subjektima javnog i subjektima privatnog sektora. Naime, član 3, stav 2, tačka 5) predviđa da obaveza slanja elektronske otpremnice ne postoji za kretanje dobara koja podrazumevaju isporuku u okviru jednog subjekta javnog sektora. Prilikom javne rasprave predloga ZEO, nije obrazloženo zašto obaveza slanja elektronske otpremnice postoji za kretanje dobara koja podrazumevaju isporuku u okviru subjekta privatnog sektora, dok ista obaveza ne postoji za subjekte javnog sektora.

PREPORUKE SAVETA

I. Predlažemo sledeće izmene ili pojašnjenja Zakona o elektronskom fakturisanju:

a) Omogućiti jednostavan i transparentan pristup "evropskom i srpskom standardu elektronskog fakturisanja".

b) Dodatno usaglasiti terminologiju PDV i ZEF, naročito usklađivanje sa članom 42. PDV Zakona.

c) Predlažemo da se precizira da li se zahtev za isplatu odnosi/ne odnosi na profakturu izdatu ka javnom sektoru.

d) Predlažemo da se prilikom izmena i dopuna zakonske regulative, a za koje su neophodna tehnička podešavanja sistema poreskih dužnika, rok za primenu bude minimum 6 meseci.

e) Predlažemo da se ručni prenos podataka fiskalnih računa obustavi dok se ne uspostavi digitalan prenos u okviru SEF-a, u celosti.

II. Sa uvođenjem digitalizacije očekivano je i pojednostavljenje procesa i ušteda vremena u ovom smislu i molimo da se razmotri razvoj SEF-a u smislu digitalne provere formalne ispravnosti elemenata e-fakture u vidu, npr. logičke i matematičke provere ispravnosti e-fakture, kao i prijava greške.

III. Uskladiti datum elektronskog evidentiranja obračuna PDV, odnosno prethodnog poreza sa datumom za podnošenje PDV prijave (do 15. u tekućem mesecu za prethodni mesec).

IV. Izvršiti redovno ažuriranje Liste korisnika SEF-a, a sve u cilju adekvatnog informisanja korisnika koji treba da utvrde da li će se za konkretno lice izdati elektronska faktura ili faktura u papirnom obliku.

V. Potrebno je produžiti rok za primenu ZEO za subjekte privatnog sektora u slučaju dobara koji su akcizni proizvodi, kako bi omogućili nesmetano odvijanje prometa predmetnih proizvoda, kao i prilagođavanje internih informacionih sistema ovih subjekata.

VI. Predlažemo da se član 3, stav 2, tačka 5) ZEO dopuni, te da se primena izuzetka od obaveze slanja elektronske otpremnice proširi i na subjekte privatnog sektora u slučaju kretanja dobara koja podrazumevaju isporuku u okviru jednog subjekta privatnog sektora.

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

1,00

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 Zakona 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 najavljeno poreskim obveznicima, te uvedeno putem poreskih zakona sačinjenih od strane Ministarstva finansija, a ne od strane fondova, agencija ili drugih ministarstava.	2013			√
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).	2014			√
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			√
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.	2016			√

STANJE

U Srbiji paralelno sa postojećim poreskim oblicima 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 broju 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. Od januara 2025. godine stupila su na snagu nova pravila u vezi sa obavezom plaćanja članarine Privrednoj komori Srbije. Mikro pravna lica sa godišnjim prihodom manjim od milion dinara u potpunosti su oslobođena obaveze plaćanja članarine. Pored toga, pravna lica sa godišnjim prihodom do dvadeset miliona dinara dužna su da plaćaju isključivo fiksni deo članarine, s obzirom na to da je promenljivi deo ukinut. Počev od 2025. godine, naknada za zaštitu i unapređenje životne sredine podložna je novim pravilima u vezi sa rokovima i načinom podnošenja prijave. Obveznici su dužni da prijavu podnose isključivo elektronskim putem, preko portala Lokalne poreske administracije. Istovremeno, učestalost plaćanja ove naknade promenjena je sa dosadašnjeg godišnjeg na kvartalni režim. U junu 2025. godine, Vlada Republike Srbije najavila je uspostavljanje centralizovane baze parafiskalnih nameta, uz planirane izmene Zakona o budžetskom sistemu. Cilj ovih izmena jeste formiranje jedinstvenog registra taksi i naknada, koji će biti dostupan za elektronsko plaćanje, čime se unapređuje transparentnost i olakšava usklađenost poslovnih subjekata sa važećim propisima.

PREOSTALI PROBLEMI

I. Reforma sistema neporeskih prihoda još nije završena. Preostalo je da se urede takse koje bi trebalo da se plaćaju za pruženu javnu uslugu u visini srazmernoj troškovima njenog pružanja. Trenutno je samo deo taksi uređen Zakonom o republičkim administrativnim taksama, dok brojni zakoni i podzakonska akta uvode dažbine koje su po svojoj fiskalnoj prirodi takse i to pod različitim nazivima (naknada, nadoknada itd). Dodatno, upitno je i da li je u određivanju njihove visine primenjen Pravilnik o metodologiji i načinu utvrđivanja troškova pružanja javne usluge (Metodologija).

II. 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.

III. 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 materija i proizvedenog i odloženog opasnog otpada. Međutim, iako je način utvrđivanja naknade imao za cilj da naknadu plaćaju upravo pravna lica i preduzetnici koji obavljaju aktivnosti koje negativno utiču na životnu sredinu, metodologija obračuna naknade je bila isuviše komplikovana što je za rezultat imalo veoma mali broj prijava za naknadu za zaštitu i unapređivanje životne sredine od strane obveznika.

Krajem decembra 2019. godine, ponovo je izmenjen način utvrđivanja naknade za zaštitu i unapređivanje životne sredine kroz izmenu podzakonskih akata. Novom metodologijom uprošćen je način obračuna naknade i isti predviđa da se naknada plaća u fiksnom godišnjem iznosu u zavisnosti od veličine pravnog lica u skladu sa propisima o računovodstvu i stepena uticaja na životnu sredinu pretežne delatnosti koju obavlja u skladu sa propisanom klasifikacijom. Međutim, na ovaj način nametnuta je obaveza plaćanja naknade gotovo svim pravnim licima i preduzetnicima u Srbiji, bez obzira da li njihove pretežne aktivnosti zaista imaju negativan uticaj na životnu sredinu. Trenutno važeća metodologija utvrđivanja visine naknade je u suprotnosti sa odredbama Zakona o naknadama za korišćenje javnih dobara koji, između ostalog, predviđa da osnovicu naknade za zaštitu i unapređivanje životne sredine predstavlja količina zagađenja, odnosno stepen negativnog uticaja na životnu sredinu koje nastaje obavljanjem aktivnosti.

IV. Zakon o naknadama za korišćenje javnih dobara izmenjen je krajem oktobra 2023. godine. Međutim, usvojene izmene zakona neće dovesti do promene u metodologiji i načinu utvrđivanja visine naknade.

V. Savet ponovo ističe da uvođenje novih poreza i obaveza u toku fiskalne godine ili njihovo povećšavanje (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.

VI. Sudska zaštita prava poreskih obveznika je neefikasna. Postupci koji se vode pred Upravnim sudom traju izuzetno dugo, a sud ili uglavnom samo potvrđuje odluku Poreske uprave, bez davanja argumentovanog obrazloženja za takvu odluku, ili, u izuzetnim slučajevima, poništi osporeno rešenje i postupak vrati nazad drugostepenom poreskom organu, bez ulaženja u suštinu spora, što dodatno produžava celokupan proces zaštite prava poreskih obveznika. Sud gotovo nikada ne zakazuje ročišta na kojima bi poreski obveznik mogao da pred sudom obrazloži svoje argumente ili iznese prigovore na nalaze Poreske uprave.

PREPORUKE SAVETA

I. 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.

II. 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).

III. 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.

IV. 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.

V. Svako novo poresko opterećenje ili povećanje postojećih bi trebalo da bude prethodno najavljeno poreskim obveznicima, te uvedeno putem poreskih zakona sačinjenih od strane Ministarstva finansija, a ne od strane fondova, agencija ili drugih ministarstava.

VI. 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.

vrh

SPECIFIČNO ZA ODREĐENI SEKTOR

vrh

HRANA I POLJOPRIVREDA

1,12

Poljoprivreda i prehrambena industrija su od suštinskog značaja za lokalni i nacionalni ekonomski razvoj, što zahteva ubrzani rad na unapređenju institucija, zakonodavstva i poslovnog okruženja u ovoj oblasti.

Nedavna pandemijska kriza, sve učestalije epizootiološke situacije, tekuća ekonomsko-politička dešavanja u Evropi i globalne klimatske promene značajno utiču na funkcionisanje privrednih grana, posebno na dostupnost sirovina i rast cena na tržištu. U ovim uslovima, poljoprivreda i proizvodnja hrane, ali i lokalni sistemi bezbednosti hrane moraju raditi brže i efikasnije.

I pored svih izazova, lokalni sistem bezbednosti hrane ne beleži značajne pomake, jer se službene kontrole odvijaju istom dinamikom. Fizička razmena dokumentacije sa nadležnim telima otežava efikasno funkcionisanje prehrambenog sektora. Uvođenje transparentnog i sveobuhvatnog sistema analize rizika bi poboljšalo protok robe. Reorganizacija postojećih resursa i fokus na visoko rizične proizvode povećali bi kontrolu nad stvarnim rizicima, što je od ključnog značaja.

Usklađivanje propisa sa regulativom EU napreduje sporije nego što se očekivalo, a istovremeno se javljaju sukobi nadležnosti između različitih ministarstava. Iako su neki pravilnici usklađeni, nacionalni propisi i dalje ograničavaju primenu praksi EU, što predstavlja značajnu prepreku slobodnoj trgovini i inovacijama. Stoga, modernizacija zastarelih propisa i eliminacija ograničenja slobodnoj trgovini, uz istovremenu zaštitu lokalnih proizvoda, postaju ključni prioriteti. Dodatne administrativne prepreke i metodološka pravila otežavaju transponovanje EU propisa.Početak izrade novog Zakona o bezbednosti hrane predstavlja pozitivan signal za unapređenje integracije lanca hrane u Srbiji i usklađivanje domaćeg zakonodavstva sa relevantnim propisima Evropske unije.

Izveštaj o radu Stručnog saveta za procenu rizika, kao i aktivnosti Saveta od njegovog osnivanja 2017. godine, ostaju nepoznati javnosti.

Postoji značajan prostor za unapređenje regulatornog okvira kako bi se osigurali visoki standardi u kontroli kvaliteta hrane i primenio ujednačen pristup kontroli svih subjekata, uključujući uvoznike i lokalne proizvođače. Pojednostavljenje procedura ispitivanja, jačanje transparentnosti i predvidljivosti zadržavanja robe su od suštinskog značaja. Poboljšanje kapaciteta kontrolnih tela i pristup zasnovan na analizi rizika su ključni za jačanje sistema upravljanja bezbednošću hrane. Iako se očekuju pozitivni efekti Zakona o službenim kontrolama, stvarni uticaj ovih promena biće vidljiv tek nakon objavljivanja zakona i njegove implementacije.

Elektronska razmena podataka između državnih institucija i privrede ostaje potreba od velike važnosti za efikasno funkcionisanje.

Regenerativna poljoprivreda postaje sve značajnija, iako njena primena još nije široka. Raduje rast svesti među poljoprivrednicima o njenoj važnosti, kao i postojanje kompanija koje primenjuju ove prakse. U EU se sve više vodi računa o korišćenju sirovina iz regenerativnih izvora, što postaje ključno za proizvođače koji žele da izvoze u EU. Državna podrška i subvencije za opremu i edukaciju poljoprivrednika su od suštinskog značaja kako bi se regenerativne prakse uvrstile u nacionalne strateške i programske dokumente i zakone koji regulišu poljoprivredu i ruralni razvoj. Kroz Radnu grupu osnovanu krajem 2024. godine, očekuje se intenziviranje rada na izradi javnih politika i propisa u ovoj oblasti tokom 2026. godine, uz neophodnost usvajanja nove Strategije poljoprivrede i ruralnog razvoja koja će olakšati implementaciju potrebnih reformi i usklađivanje sa savremenim standardima.

1. ZAKON O BEZBEDNOSTI HRANE (1,14)

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 od strane svih inspekcijskih službi, uz uspostavljanje funkcionalnog IT sistema i digitalizaciju nadzora.	2015			√
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			√
Ujednačiti kriterijume labouratorija prilikom kontrolnih analiza, sa jasno definisanom odgovornošću labouratorija 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 labouratorija obavlja sve poslove predviđene zakonom, u cilju jačanja kapaciteta sistema bezbednosti hrane.	2018			√
Pojednostaviti proceduru za stavljanje na tržište nove hrane sa liste iz Priloga 1, 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, uz izmene iz 2019. godine, još uvek nije u potpunosti implementiran. Takođe, nisu usvojeni svi predviđeni podzakonski akti, čije donošenje je bilo planirano do 2011. godine. Zbog nedostatka ovih propisanih akata, i dalje su u primeni regulative koje nisu u skladu sa zahtevima savremenih sistema bezbednosti hrane.

Izmene Zakona su reorganizovale nadležnosti inspekcijskog nadzora između dva Ministarstva, Stručni Savet za procenu rizika formiran u aprilu 2017. godine, ali institucionalni okvir nije efikasno uspostavljen. Nacionalna referentna labouratorija otvorena je 2015. godine, a izmenama iz 2019. godine definisana je njena nadležnost i uveden pojam Referentne labouratorije. Ministarstva biraju referentne labouratorije putem konkursa, a spisak se objavljuje u „Službenom glasniku Republike Srbije". Međutim, Zakon o bezbednosti hrane ne precizira kada se labouratorijska ispitivanja mogu obavljati u izabranim labouratorijama, a kada u Direkciji za nacionalne referentne labouratorije. Radna grupa za mleko formirana je 2015. godine u okviru Ministarstva poljoprivrede, ali do sredine 2025. nije postignuto potpuno usaglašavanje zakonske regulative o bezbednosti mleka. Maksimalno dozvoljeni sadržaj aflatoksina M1 u sirovom mleku povećan je na 0,25 µg/kg kako bi se podržali domaći proizvođači. Od 1. decembra, očekuje se izjednačavanje sa evropskim standardom od 0,05 µg/kg, ali ostaje neizvesno hoće li trenutna granica od 0,25 µg/kg biti produžena, kao što je to bila praksa u prethodnim godinama. Ova mera omogućava uvoz mleka iz zemalja EU i okruženju, u slučajevima kada sadržaj aflatoksina prelazi EU granicu od 0,05 µg/kg. Za bezbednost hrane i smanjenje sadržaja aflatoksina u mleku, potrebno je preduzeti mere za smanjenje aflatoksina u hrani za životinje.

Ministarstvo poljoprivrede je u avgustu započelo izradu

novog Zakona o bezbednosti hrane, kojim je najavljenio usklađivanje sa izmenama Uredbe (EZ) 178/2002 koje se odnose na ciljeve komunikacije o riziku, kao i izdvajanje hrane za životinje u poseban propis. Takođe, novi zakon ima za cilj da precizira nadležnosti u kontroli javnih objekata za ishranu i da omogući donošenje podzakonskih akata koji se odnose na bezbednost hrane.

Pravilnik o maksimalnim koncentracijama kontaminenata u hrani godišnje se usklađuje sa važećom EU regulativom za hranu pod nadležnošću Ministarstva poljoprivrede. Od prošle godine, uključene su i kategorije hrane pod nadležnošću Ministarstva zdravlja, poput hrane za odojčad i malu decu. Takođe, pravilnik obuhvata odredbe EU Regulative 2017/2158 o smanjenju akrilamida u određenim vrstama hrane.

POBOLJŠANJA

Početak izrade novog Zakona o Bezbednosti hrane, dobar je signal kojim se najavljuje unapređenje integracije lanca hrane u Srbiji i usklađivanje domaćeg zakonodavstva sa relevantnim propisima Evropske unije.

PREOSTALI PROBLEMI

Zakon o bezbednosti hrane i neki podzakonski akti nisu usklađeni sa EU regulativama:

a. Trenutne odredbe Zakona ograničavaju potpuno usaglašavanje, kao što je neusklađenost kategorizacije hrane sa EU zakonskim kategorijama, na primer, hrana sa izmenjenim nutritivnim sastavom.

b. Pravilnik o maksimalnim koncentracijama kontaminenata u hrani većinom se oslanja na Uredbu EC 2023/915, ali hrana za odojčad i malu decu još nije u potpunosti usklađena s njim. Neke odredbe iz pravilnika o dijetetskim proizvodima, koje nisu deo EU regulativa, ostaju na snazi. Takođe, pravilnici o kvalitetu proizvoda od kafe i voćnim sokovima sadrže zahteve koji nisu propisani na nivou EU. Pored ovih neusklađenosti i drugi, zastareli pravilnici o kvalitetu i slični propisi stavljaju domaće subjekte u nepovoljniji položaj u odnosu na strane konkurente, naročito u pogledu plasmana proizvoda na EU i regionalna tržišta.

c. Moguće su različite interpretacije od strane inspekcija, što može uzrokovati nedoslednosti u primeni zakona.

d. Nacionalno zakonodavstvo znatno sporije usvaja izmene i dopune regulativa o upotrebi aditiva u hrani sporije nego što su to potrebe prehrambene insustrije, a poslednje izmene datiraju iz 2018. godine.

Nedostatak sveobuhvatnog sistema procene rizika od strane inspekcijskih službi nije doveo do napretka i koordinacije u primeni metoda za analizu i procenu rizika:

a. Aktivnosti koje sprovodi Stručni saveta za procenu rizika, nakon 7 godina nisu poznate javnosti, niti su dovoljno doprinele proceni rizika.

b. Analiza rizika bi omogućila klasifikaciju subjekata u poslovanju hrane kao nisko rizične ili visoko rizične, što bi ubrzalo proces carinjenja i puštanja robe niskog rizika u promet. Uvoznici koji su procenjeni kao nisko rizični mogli bi ostvariti uštede u novcu i vremenu kroz brži prijem dokumenata i smanjen broj uzorkovanja prilikom uvoza.

c. Analiza rizika bi smanjila opterećenje inspekcijskih službi i rasteretila njihove ograničene resurse, jer bi se resursi usmerili na ispitivanje visoko rizičnih proizvoda.

d. Objavljivanje Pravilnika o posebnim elementima procene rizika za sanitarne i poljoprivredne inspekcije 2018. godine stvorilo je okvir za započinjanje procesa procene rizika, ali i dalje postoji nedoslednost u primeni između različitih inspekcija.

Poslovanje u vezi nabavke sirovina za proizvodnju hrane i njeno plasiranje na tržište suočava se sa nepredvidivim uslovima:

a. Nepostojanje jedinstvenih pravila u procedurama inspekcijskih službi dovodi do različitih troškova, rokova, mehanizama rada na terenu, uzimanja uzoraka i određivanja broja analiza u labouratorijskim procesima.

b. Labouratorije primenjuju različite kriterijume prilikom kontrolnih analiza, a odgovornost labouratorija u tumačenju propisa nije jasno definisana.

Procedura za stavljanje nove hrane na tržište je nejasna i nesvrsishodna:

a. Iako je Pravilnikom o novoj hrani preuzeta lista hrane koja se slobodno stavlja na tržište EU, dodatna proce-

dura se ponavlja za sve subjekte u poslovanju hranom, što uključuje i ponavljanje procedure za isti sastojak nove hrane svaki put kada se koristi u različitim proizvodima.

b. Ministarstvo odobrava novu hranu na osnovu mišljenja Stručnog saveta za proveru rizika, iako već postoji relevantno naučno mišljenje EFSA-e koje je odobrilo tu hranu u EU. Nije poznato da li je Stručni savet doneo mišljenje suprotno EFSA-inom za istu hranu.

Razmena dokumentacije sa nadležnim telima se i dalje uglavnom obavlja fizičkim putem, što otežava rad kompanija i usporava protok robe.

PREPORUKE SAVETA

- Uskladiti Zakon o bezbednosti hrane i sve prateće podzakonske akte sa EU regulativom (178/2002/EC i prateći podzakonski akti).
- Uspostaviti transparentan i sveobuhvatan sistem analize rizika od strane svih inspekcijskih službi, uz uspostavljanje funkcionalnog IT sistema i digitalizaciju nadzora.
- 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 labouratorija prilikom kontrolnih analiza, sa jasno definisanom odgovornošću labouratorija u pogledu tumačenja propisa.
- Formirati nacionalnu agenciju za bezbednost hrane po ugledu na zemlje članice EU i zemlje u okruženju i stvoriti uslove da Nacionalna referentna labouratorija obavlja sve poslove predviđene zakonom, u cilju jačanja kapaciteta sistema bezbednosti hrane.
- Pojednostaviti proceduru za stavljanje na tržište nove hrane sa liste iz Priloga 1, a zadržati postupak odobravanja za novu hranu koja nije na listi Priloga 1, prema ugledu na EU model.
- Omogućiti elektronsku razmenu podataka između državnih institucija i privrede.

2. INSPEKCIJE ZA HRANU I MATERIJALE U KONTAKTU SA HRANOM

1,20

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, kao i Zakon o službenim kontrolama po ugledu na uredbu (EU) 2017/625 i izvršne propise o načinu sprovođenja službenih kontrola. Time bi se obezbedila konzistentna primena jedinstvenih pravila u procedurama inspekcijskih službi, kao i jedinstven pristup primeni sveobuhvatne analize rizika.	2017		√	
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			√
U cilju prevazilaženja zastoja u izdavanju rešenja o veterinarsko-sanitarnim uslovima za uvoz ili tranzit pošiljaka, predlažemo da Ministarstvo poljoprivrede donese podzakonski akt, kojim će propisati listu neophodne dokumentacije i rokove za dostavljanje zahteva i donošenje rešenja. Ovo će omogućiti veću transparentnost procesa, efikasniju nabavku robe i predvidljivost u poslovanju.	2024			√
Jasno definisati vremenski period potreban za uvozne procedure za sve vrste hrane.	2018			√
Omogućiti elektronsku razmenu podataka između državnih institucija i privrede.	2020			√

STANJE

Izmenama i dopunama Zakona o bezbednosti hrane iz 2019. reorganizovana je podela nadležnosti inspekcijskog nadzora između nadležnih inspekcija Ministarstva poljoprivrede (fitosanitarna, poljoprivrdna i veterinarska) i Ministarstva zdravlja (sanitarna). Osim toga, Ministarstvo zdravlja propisuje zdravstvene i bezbednosne zahteve za predmete ošte upotrebe, što obuhvata i materijale u kontaktu sa hranom (FCM - Food Contact Materials), a sanitarna inspekcija se bavi kontrolom primene zakonske regulative koja obuhvata materijale u kontaktu sa hranom, uključujući ambalažu.

Stupanjem na snagu Pravilnika o hrani sa izmenjenim nutritivnim sastavom, hrana koja je ranije pod nadležnošću inspekcija Ministarstva poljoprivrede, a sadrži dodate vitamine i minerale, od avgusta je prešla pod kontrolu sanitarne inspekcije Ministarstva zdravlja. Rad inspekcijskih službi regulisan je i Zakonom o inspekcijskom nadzoru koji je u primeni od aprila 2016. 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 novog Zakona o sanitarnom nadzoru, kojim bi se detaljnije uredili poslovi sanitarnog nadzora.

U pripremi je novi Zakon o službenim kontrolama koji će preciznije urediti kontrolu u oblasti hrane, zdravlja životinja, zaštite bilja i drugih sektora poljoprivrede i prehrambene industrije, koji će precizno definisati nadležnosti organa, postupke kontrole, obaveze subjekata i način obrade podataka, uz najavljeno potpuno usklađivanje sa pravilima Evropske unije.

POBOLJŠANJA

Naredba o preduzimanju mera za sprečavanje unošenja zaraznih bolesti i stroge mere koje je preduzela veterinarska inspekcija pokazale su efikasnost u sprečavanju širenja

epizootioloških zaraza u Republiku Srbiju.

Iako se očekuju pozitivni efekti Zakon o službenim kontrolama, efekat ovih promena će biti vidljiv nakon objavljivanja zakona i njegove implementacije.

PREOSTALI PROBLEMI

Iako najavljeni pre više godina, još uvek nisu doneseni Zakon o sanitarnom nadzoru i izvršni propisi o radu sanitarne i fitosanitarne inspekcije, koji bi bili usaglašeni sa Zakonom o inspekcijskom nadzoru i propisima EU. Nedostaju izvršni propisi kao što su Pravilnik o sprovođenju službene kontrole, sistemu odobravanja i sertifikacije, saradnji sa carinskim organima i nadležnim organima zemalja članica EU i trećih zemalja, pregledu, uzimanju uzoraka, određivanju rokova za sprovođenje službene kontrole, kao i izveštavanju o sprovedenim kontrolama. Takođe nedostaje Pravilnik o metodama uzorkovanja i ispitivanja hrane u postupku službene kontrole i drugi propisi. Ova situacija stvara neujednačenost u postupanju inspekcijskih službi i varira u primeni sistema procene rizika. Kao rezultat, analiza rizika se ne primenjuje u postupanju sanitarne inspekcije, gde se sve pošiljke uzorkuju i šalju na labouratorijske analize, uključujući predmete opšte upotrebe i materijale u kontaktu sa hranom, uključujući ambalažu. To dovodi do nepotrebnih velikih materijalnih troškova za subjekte u poslovanju kod kojih nisu uočene nepravilnosti, kao i do zastoja u isporukama i nepredvidljivosti u poslovanju i planiranju.

Nadležne inspekcije ne dozvoljavaju korišćenje sirovine u proizvodnji pre dobijanja Rešenja o puštanju u slobodan promet, što dovodi do gubitka vremena i novca.

Ministarstvo poljoprivrede je početkom maja objavilo saopštenje o pojačanoj kontroli izdavanja rešenja u vezi sa veterinarsko-sanitarnih uslova za uvoz ili tranzit pošiljaka hrane životinjskog porekla, što je rezultiralo ukidanjem postojećih rešenja kompanijama, i u slučajevima kada zemlja iz koje se uvozi nije bila pogođena epizootiološkom zarazom. Iako je procedura ponovo uspostavljena krajem juna, prethodne mere su izazvale zastoje u poslovanju zbog nemogućnosti uvoza sirovina i gotovih proizvoda, posebno prerađenih mlečnih proizvoda koji nisu bili dostupni na domaćem tržištu. Ove promene su uticale na transparentnost i predvidivost poslovnog okruženja, s obzirom da su odluke donošene bez sagledavanja svih uslova tržišnog poslovanja.

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 EU, kao i Zakon o službenim kontrolama po ugledu na uredbu (EU) 2017/625 i izvršne propise o načinu sprovođenja službenih kontrola. Time bi se obezbedila konzistentna primena jedinstvenih pravila u procedurama inspekcijskih službi, kao i jedinstven pristup primeni sveobuhvatne analize rizika.
- 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.
- U cilju prevazilaženja zastoja u izdavanju rešenja o veterinarsko-sanitarnim uslovima za uvoz ili tranzit pošiljaka, predlažemo da Ministarstvo poljoprivrede donese podzakonski akt, kojim će propisati listu neophodne dokumentacije i rokove za dostavljanje zahteva i donošenje rešenja. Ovo će omogućiti veću transparentnost procesa, efikasniju nabavku robe i predvidljivost u poslovanju.
- Jasno definisati vremenski period potreban za uvozne procedure za sve vrste hrane.
- Omogućiti elektronsku razmenu podataka između državnih institucija i privrede.

3. KVALITET I DEKLARISANJE PREHRAMBENIH PROIZVODA 1,00

PREGLED REALIZACIJE PREPORUKA BK

Preporuke:	Prvobitno date u BK:	Značajan napredak	Određeni napredak	Bez napretka
Ustanoviti nadležnost institucija u pogledu tumačenja propisa iz oblasti bezbednosti hrane i osigurati obaveznost primene zvaničnih stavova Ministarstva na sve učesnike u lancu. Ustanoviti nadležno Ministarstvo za oblast deklarisanja hrane i osigurati ujednačena tumačenja i primenu Pravilnika, Vodiča i Instrukcija koje je obavilo nadležno ministarstvo.	2016			√
Doneti Pravilnik o uslovima i načinu proizvodnje i stavljanja u promet hrane za koju nisu propisani uslovi za kvalitet.	2022			√
Doneti izvršne propise koji proističu iz Zakona o bezbednosti hrane i uskladiti ih sa propisima EU.	2017			√
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.	2020			√

STANJE

Od juna 2018. godine se primenjuje Pravilnik o deklarisanju, označavanju i reklamiranju hrane, najvećim delom usaglašen sa relevantnom EU regulativom, uključujući i usaglašavanje odredbi koje se odnose na deklarisanje zemlje porekla proizvoda i glavnog sastojka, sa primenom od 1. januara 2023. Početkom 2022. godine su dodate odredbe koje propisuju izgled oznake "Poreklom iz Srbije" za meso i proizvode od mesa, čime se podržava obaveštavanje potrošača o lokalnim proizvodima.

Od 1. avgusta ove godine određene kategorije proizvoda koji sadrže palmino ili druga biljna ulja uz mlečnu komponentu, imaju obavezu dodatnog označavanja na prednjoj strani pakovanja, uz odvajanje na prodajnom mestu od mlečnih proizvoda, kako bi se osigurala transparentnost za potrošače za proizvode koji nisu 100% mlečni. Uprkos kratkom vremenu za prilagođavanje i izazovima u primeni, Ministarstvo poljoprivrede je brzo reagovalo na potrebe privrede za jasnim smernicama, donoseći izmene i dopune uredbe radi efikasnije primene.

Određeni broj propisa koji regulišu kvalitet određenih kategorija hrane, nisu u potpunosti usklađeni sa EU, zastareli su ili ne postoje EU propisi koji definišu kvalitet tih kategorija. Neusklađeno vertikalno zakonodavstvo stavlja subjekte u poslovanju hranom u nepovoljan položaj u odnosu na proizvođače u regionu i Evropskoj uniji. Zbog zastarelih propisa, često je teško pronaći odgovarajuće sirovine, što rezultira višim cenama. Neke sirovine se čak ne mogu koristiti ili staviti na tržište, jer ne postoje odgovarajuće kategorije u propisima. Slični problemi javljaju se i s gotovim proizvodima koji se ne uklapaju u postojeće kategorije.

Zakon o trgovini, koji je donet sredinom 2019. godine od strane Ministarstva unutrašnje i spoljne trgovine, propisuje obavezu označavanja zemlje proizvodnje na deklaraciji robe u trgovini na malo. Međutim, još uvek nije jasno da li se ova obaveza odnosi na deklarisanje hrane, s obzirom na postojeće propise o bezbednosti hrane. (lex specialis) Prema članu 26 Pravilnika o deklarisanju, obavezno isticanje zemlje porekla odnosi se samo na određene vrste hrane, dok u drugim slučajevima navođenje nije obavezno. Ukoliko se zemlja porekla dobrovoljno navodi, subjekti su dužni da pruže informacije o zemlji porekla glavnog sastojka. Nadležnosti za harmonizaciju propisa iz Poglavlja XII su nejasne, jer različita ministarstva imaju različite pristupe istoj oblasti.

POBOLJŠANJA

Tokom prethodnih godina, u skladu sa potrebama sub-

jekata u poslovanju hranom, izvršene su određene izmene i dopune propisa, s ciljem unapređenja ograničavajućih odredbi. Ipak, uprkos ovim pojedinačnim izmenama, nije postignuto sistemsko rešenje, što ukazuje na to da značajna poboljšanja u ovoj oblasti nisu uočena.

PREOSTALI PROBLEMI

Trenutni zakonski okvir ne definiše jasno nadležnost za tumačenje propisa o bezbednosti hrane, a praksa je pokazala da labouratorije često tumače te propise. Iako je utvrđivanje nezakonitosti u isključivoj nadležnosti inspektora (član 37 Zakona o inspekcijskom nadzoru), inspektori se često oslanjaju na zaključke labouratorija, dok zvaničan stav nadležnog Ministarstva nije obavezujući akt za inspekcijske službe. Ova situacija je posebno izražena u tumačenju propisa o deklarisanju hrane, gde i dalje postoje različiti pristupi, uprkos postojanju Vodiča. To stvara poteškoće za privredne subjekte i otežava njihovo dugoročno planiranje. Takođe, još uvek nije donesen podzakonski akt koji bi bliže propisivao uslove proizvodnje i stavljanja hrane u promet za koju nisu definisani standardi kvaliteta, kao što je predviđeno članom 55 Zakona.

Neusklađenost propisa o kvalitetu proizvoda sa zakonodavstvom EU je izražena kroz nekoliko aspekata:

a. Većina nacionalnih propisa koji propisuju kvalitet pojedinih kategorija hrane datira iz 80-ih i 90-ih godina prošlog veka, a noviji propisi, poput onih o kvalitetu proizvoda od voća i povrća ili propisa o kafi, nisu u potpunosti usklađeni sa EU zakonodavstvom. Poslednja izmene ovih pravilnika nisu donele napredak u harmonizaciji, što može otežati poslovanje, posebno za proizvode koji ne mogu biti svrstani ni u jednu od kategorija novodonešenog pravilnika, a posebno kod srodnih proizvoda gde ostaje prostor za različita tumačenja. Stalnim izmenama i dopunama pravilnika mogu se prevazići ove situacije, ali to su rešenja koja zahtevaju duže vreme i ne doprinose efikasnosti.

b. Pravilnik o voćnim sokovima, iako je usaglašen sa evropskim regulativama, sadrži dodatne zahteve koji su dobrovoljni u EU, čime se domaći proizvođači stavljaju u nepovoljniji položaj u odnosu na strane subjekte.

c. U Pravilniku o dodacima ishrani i dijetetskim proizvodima propisuju proces upisa proizvoda u bazu podataka Ministarstva, koji zahteva potvrde od više institucija, što je u suprotnosti sa bržim procesima notifikacije u zemljama EU.

Neusklađenost zahteva Zakona o trgovini, koji obavezuje navođenje zemlje porekla i Pravilnika o deklarisanju, koji propisuje obavezu navođenja zemlje porekla glavnog sastojka prilikom dobrovoljnog navođenja zemlje porekla na deklaraciji proizvoda, stvara okvir za dodatne probleme u praksi. Ova situacija dovodi do nedoslednosti u tumačenju propisa, sukoba nadležnosti i pravne nepredvidivosti, što otežava poslovanje i spoljnotrgovinsku razmenu. Kao rezultat, kompanije se suočavaju s povećanjem troškova i potrebom za prilagođavanjem deklaracija, što stvara nelojalnu konkurenciju na tržištu.

PREPORUKE SAVETA

- Ustanoviti koja institucija je nadležna za tumačenje propisa iz oblasti bezbednosti hrane i osigurati da se zvanični stavovi Ministarstva obavezno primenjuju od strane svih učesnika u lancu. Takođe, treba uspostaviti nadležno Ministarstvo za oblast deklarisanja hrane kako bi se obezbedila jedinstvena tumačenja i primena Pravilnika, Vodiča i Instrukcija koje je izdalo nadležno ministarstvo.
- Doneti Pravilnik koji će regulisati uslove i način 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 EU.

- Izmeniti član 34 Zakona o trgovini kako bi se zadržalo opšte pravilo o deklarisanju zemlje porekla, osim za robu koja je regulisana posebnim sektorskim propisima o deklarisanju i označavanju, odnosno Zakonom o bezbednosti hrane i podzakonskim aktima koji regulišu deklarisanje i označavanje hrane. Ova izmena bi omogućila izbegavanje preklapanja nadležnosti i neusaglašenosti između različitih propisa, kao i eliminisala mogućnost različitog tumačenja od strane državnih organa.

4. REGENERATIVNA POLJOPRIVREDA: PREDNOSTI I IZAZOVI U IMPLEMENTACIJI

1,25

PREGLED REALIZACIJE PREPORUKA BK

Preporuke:	Prvobitno date u BK:	Značajan napredak	Određeni napredak	Bez napretka
U okviru nacionalnih strateških i programskih dokumenata i zakona koji regulišu oblast poljoprivrede i ruralnog razvoja, neophodno je prepoznati u uključiti regenerativne poljoprivredne prakse. Ovi dokumenti uključuju Strategiju razvoja poljoprivrede i ruralnog razvoja, Nacionalni program za poljoprivredu, Nacionalni program ruralnog razvoja, Zakon o poljoprivredi i ruralnom razvoju i Zakon o podsticajima u poljoprivredi i ruralnom razvoju.	2024		√	
Obezbeđivanje finansijske podrške kroz subvencije i druge dostupne alate kako bi se podržao prelazak poljoprivrednih proizvođača sa konvencionalnih na regenerativne poljoprivredne prakse. Ove mere podrške bi uključivale subvencije u okviru mera podrške ruralnom razvoju, kao i direktna plaćanja.	2024			√
Razmotriti mogućnost dodatne subvencije proizvođačima koji primenjuju regenerativne poljoprivredne prakse u okviru direktnih plaćanja u primarnoj biljnoj proizvodnji, po sličnom principu kao što se subvencionišu proizvođači koji primenjuju metode organske poljoprivrede u odnosu na konvencionalnu proizvodnju.	2024			√
Investiranje u programe obrazovanja poljoprivrednika i izgradnju njihovih kapaciteta, koji bi se fokusirali na edukaciju poljoprivrednika o održivim poljoprivrednim praksama i pružanju znanja i veština potrebnih za usvajanje ekološki prihvatljivih metoda.	2024			√

STANJE

Sa porastom globalne populacije, povećava se i potražnja za hranom. Istovremeno, proizvođači hrane se suočavaju sa sve većim pritiskom da usvoje održivije poslovne strategije i prakse, s obzirom na važnu ulogu poljoprivrede i prehrambene industrije u borbi protiv klimatskih promena. Glavni izazov za prehrambenu industriju je kako obezbediti dovoljne količine hrane za rastuću populaciju, dok se suočavamo sa pretnjom klimatskih promena i opštom degradacijom zemljišta koje gubi plodnost usled dugogodišnje intenzivne obrade. Ovaj problem je takođe prisutan u Srbiji, gde istraživanja pokazuju da se sadržaj humusa smanjuje bržom stopom nego što je to bio slučaj sredinom 20. veka.

Poljoprivreda je jedan od glavnih stubova ekonomske aktivnosti i rasta u Republici Srbiji. U 2025. godini iz budžeta Vlade Srbije za poljoprivredu izdvojeno je 150 milijardi dinara, što je 7,5 odsto ukupnog državnog budžeta za tu godinu. Poljoprivredno zemljište čini skoro polovinu teritorije zemlje, a poljoprivreda doprinosi skoro 6 odsto BDP-a Srbije. Prema Poljoprivrednom popisu iz 2023. godine, ukupan broj poljoprivrednih gazdinstava bio je 508.325, a poljoprivredna radna snaga brojala je 1.157.319 lica. Prema podacima Republičkog zavoda za statistiku, poljoprivredno-prehrambeni sektor učestvovao je sa blizu 20 odsto u ukupnom izvozu robe iz Srbije u 2024. godini. Ukupna vrednost izvoza iznosila je 5,14 milijardi evra, što predstavlja rast od 9,5 odsto u odnosu na 2023. godinu. U isto vreme, ostvaren je suficit u trgovinskoj razmeni poljoprivrednim i prehrambenim proizvodima od 1,26 milijardi evra. Zakonodavstvo u Srbiji pokazuje snažnu tendenciju harmonizacije sa propisima EU, pogotovo u oblasti poljoprivrede, koja je prepoznata kao sektor sa velikim uticajem i rizicima vezanim za ESG (Životna sredina, Društvo, Upravljanje) faktore širom sveta. Srbija ima jedinstvenu priliku da razvije i primeni detaljnu ESG regulativu u sektoru poljoprivrede, koja će uticati na velike preduzeća i male poljoprivredne proizvođače, omogućavajući ekonomski rast i razvoj održivih poslovnih praksi.

Regenerativna poljoprivreda je sistem principa i praksi koji ima za cilj obnavljanje prirodnih resursa, poput zemljišta, vode i biodiverziteta. Primena regenerativne poljoprivredne prakse je efikasan način da se smanji emisija ugljen-dioksida u atmosferu, njegovim vezivanjem (tzv. sekvestracijom) u zemljištu. U okviru srpskog lanca snabdevanja hranom, poljoprivredna proizvodnja je odgovorna za 66 odsto ukupnih emisija, dok prerađivačka industrija čini 24 odsto emisija. Predložene mere za smanjenje karbonskog otiska u poljoprivrednoj proizvodnji uključuju dva ključna koraka:

- Povećanje kapaciteta zemljišta za zadržavanje ugljenika kroz usvajanje regenerativnih poljoprivrednih praksi. Povećanje sadržaja ugljenika u zemljištu uglavnom se postiže primenom regenerativnih poljoprivrednih praksi. Kada se ove prakse uspešno primene, one deluju kao glavna kompenzacija za emisije koje proizlaze iz rada na terenu i prirodnih procesa. Primena regenerativnih poljoprivrednih praksi najbolje se kombinuje sa ciljanim merama za smanjenje emisije CO_2, što doprinosi postizanju kumulativnog pozitivnog efekta.
- Smanjenje emisija gasova sa efektom staklene bašte iz svih izvora, kako prirodnih tako i ljudskih.

POBOLJŠANJA

Pri Ministarstvu poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede krajem 2024. godine obrazovana je Radna grupa za regenerativnu poljoprivredu. Zadaci Radne grupe su formiranje regulatornog okvira u cilju omogućavanja primene regenerativnih poljoprivrednih praksi u skladu sa ekološkim standardima, kroz saradnju sa institucijama, univerzitetima, privredom i proizvođačima. Prema planiranim aktivnostima Radne grupe, očekuje se da će se krajem 2025. i tokom 2026. godine intenzivirati rad na izradi dokumenata javne politike i propisima koji će regulisati ovu oblast.

PREOSTALI PROBLEMI

Srbija još uvek nema novu Strategiju poljoprivrede i ruralnog razvoja, kao krovni dokument razvoja srpske poljoprivrede, s obzirom na to da se prethodna odnosila na period od 2014. do 2024. godine. Poznato je da je rad na strategiji započet tokom prethodne godine, ali je nacrt odbijen od strane Odbora za poljoprivredu, i nije poznat datum donošenja.

Srpsko zakonodavstvo u oblasti poljoprivrede pokazuje tendenciju harmonizacije sa propisima EU. Međutim, primećeni su određeni nedostaci i neusklađenosti u vezi sa opštim ESG propisima. Dabi se postigla potpuna harmonizacija sa EU propisima, nije neophodna promena kompletnog regulatornog okvira, već prilagođavanje postojećih propisa.

Utvrđeni nedostaci uključuju:

- Neprepoznavanje regenerativnih poljoprivrednih praksi u strateškim planskim dokumentima i zakonima, obzirom da regenerativne poljoprivredne prakse igraju ključnu ulogu u održivom upravljanju zemljištem i smanjenju negativnih uticaja na životnu sredinu.
- Nepostojanje sistemske i finansijske podrške za prelazak na regenerativne sisteme obrade zemljišta. Poljoprivrednicima je potrebna podrška u vidu obuka, tehnoloških rešenja i finansijskih podsticaja kako bi prešli na održive prakse i smanjili svoj uticaj na životnu sredinu.
- Nepostojanje finansijskih podsticaja za poljoprivrednike koji već primenjuju regenerativne poljoprivredne prakse u svojoj proizvodnji.
- Nedovoljna informisanost poljoprivrednika o trenutno postojećim sistemima i mogućnostima finansijske podrške.

PREPORUKE SAVETA

- U okviru budućih nacionalnih strateških i programskih dokumenata i zakona koji regulišu oblast poljoprivrede i ruralnog razvoja neophodno je prepoznati i uključiti regenerativne poljoprivredne prakse. Ovi dokumenti uključuju Strategiju razvoja poljoprivrede i ruralnog razvoja, Nacionalni program za poljoprivredu, Nacionalni program ruralnog razvoja, Zakon o poljoprivredi i ruralnom razvoju, Zakon o podsticajima u poljoprivredi i ruralnom razvoju.

- Obezbeđivanje finansijske podrške kroz subvencije i druge dostupne alate kako bi se podržao prelazak poljoprivrednih proizvođača sa konvencionalnih na regenerativne poljoprivredne prakse, Ove mere podrške bi uključivale subvencije u okviru mera podrške ruralnom razvoju, kao i direktna plaćanja.

- Razmotriti mogućnost dodatne subvencije proizvođačima koji primenjuju regenerativne poljoprivredne prakse u okviru direktnih plaćanja u primarnoj biljnoj proizvodnji, po sličnom principu kao što se subvencionišu proizvođači koji primenjuju metode organske poljoprivrede u odnosu na konvencionalnu proizvodnju;

- Investiranje u programe obrazovanja poljoprivrednika i izgradnju njihovih kapaciteta, koji bi se su fokusirali na edukaciju poljoprivrednika o održivim poljoprivrednim praksama i pružanju znanja i veština potrebnih za usvajanje ekološki prihvatljivih metoda.

5. SINERGIJA NAUKE I PRIVREDE ZA DOBROBIT KUPACA I ZDRAVIJU ISHRANU 1,00

("ZERO RESIDUE KONCEPT": VOĆE I POVRĆE BEZ OSTATAKA PESTICIDA)

PREGLED REALIZACIJE PREPORUKA BK

Preporuke:	Prvobitno date u BK:	Značajan napredak	Određeni napredak	Bez napretka
Razvoj i implementacija nacionalnog regulatornog okvira: Predlaže se usvajanje sveobuhvatnih regulativa koje će definisati standarde i procedure za proizvodnju i sertifikaciju proizvoda bez ostataka pesticida. Ovo će obezbediti jasne smernice za proizvođače i povećati poverenje potrošača.	2024			√
Finansijska podrška i subvencije: Potrebno je obezbediti finansijsku podršku kroz subvencije i druge alate kako bi se pomogao prelazak proizvođača na „Zero Residue“ koncept. Ovo uključuje subvencije za nabavku novih tehnologija, obuke i edukaciju poljoprivrednika.	2024			√
Podizanje svesti potrošača: Kampanje za informisanje i edukaciju potrošača o prednostima proizvoda bez ostataka pesticida su ključne. To će povećati potražnju za ovim proizvodima i ohrabriti proizvođače da prihvate ovaj koncept.	2024			√

Preporuke:	Prvobitno date u BK:	Značajan napredak	Određeni napredak	Bez napretka
Podrška malim proizvođačima: Posebni programi podrške za male poljoprivredne proizvođače, uključujući pristup tehnologijama i obuke.	2024			√
Kontinuirano unapređenje kvaliteta: Uspostavljanje sistema stalnog praćenja i unapređenja kvaliteta kroz saradnju sa naučnim institucijama kao što je Poljoprivredni fakultet Univerziteta u Beogradu. Ovo će obezbediti da proizvodi ostanu u skladu sa visokim standardima i da se problemi rešavaju na vreme.	2024			√

STANJE

U savremenom svetu, zdravstveni standardi i bezbednost hrane su od ključne važnosti za potrošače. Koncept „Zero Residue" ili „Bez ostataka pesticida" predstavlja jedan od najnovijih trendova u poljoprivrednoj proizvodnji, čiji je cilj eliminacija ostataka pesticida u voću i povrću dostupnom na tržištu. Ovaj pristup ne samo da obezbeđuje zdravije proizvode za potrošače, već i značajno doprinosi održivom razvoju poljoprivrede i očuvanju životne sredine.

Poljoprivreda igra ključnu ulogu u ekonomiji Republike Srbije. Sa gotovo 50% teritorije zemlje koja se koristi za poljoprivrednu proizvodnju, ovaj sektor doprinosi sa približno 7% BDP-a zemlje i zapošljava veliki broj ljudi. Međutim, tradicionalne poljoprivredne prakse često podrazumevaju upotrebu pesticida kako bi se zaštitili usevi od štetočina i bolesti. Iako pesticidi pomažu u povećanju prinosa, njihova neadekvatna upotreba može imati negativne efekte na životnu sredinu i zdravlje ljudi.

Prepoznata je važnost smanjenja ostataka pesticida u proizvodima kao deo strategije za održivost i bezbednost hrane. U saradnji sa Poljoprivrednim fakultetom Univerziteta u Beogradu, tokom 2022. godine, razvijen je novi koncept upravljanja bezbednošću hrane. Sa ciljem da se aktivnostima u okviru dobre poljoprivredne prakse proizvede voće i povrće koje ne sadrži ostatke pesticida, značajno se podižu standardi u lancu snabdevanja hranom, a korist imaju primarni proizvođači, posebno potrošači i društvo, ali i kompanije koje sprovode i unapređuju odgovoran pristup bezbednosti hrane. U leto 2022. proizvedene su prve „Zero Residue" kulture u Srbiji, a među njima su bile dinje i lubenice obeležene zvaničnim žigom garancije. U odnosu na početnu godinu ovaj koncept je dodatno unapređen i proširen na nove kulture voća i povrća, uključujući maline, kupine, borovnice, trešnje, pakovanu salatu, paradajz, zeleniš sa tendencijom proširenja proizvoda u narednim godinama.

Ovaj inovativni pristup podrazumeva primenu naprednih tehnologija u proizvodnji, rigoroznu kontrolu dobre poljoprivredne prakse i labouratorijske analize koje potvrđuju odsustvo pesticida u proizvodima.

Upravo ovakvim inovacijama postignuta je sinergija između nauke i privrede. Kroz ovakvu saradnju, trgovci obezbeđuju da proizvodi koji se nalaze u trgovinskom lancu zadovoljavaju najviše standarde kvaliteta i bezbednosti. A Poljoprivredni fakultet, Univerziteta u Beogradu kao vodeća naučna ustanova u Srbiji u oblasti proizvodnje hrane, igra ključnu ulogu u proveri dobre poljoprivredne prakse kod primarnih proizvođača i sprovođenju labouratorijskih analiza. Ovaj proces uključuje strogu kontrolu svakog koraka u proizvodnji, od uzgoja do berbe i distribucije.

Jedan od ključnih elemenata uspeha ovog koncepta je i partnerski odnos između trgovaca i lokalnih proizvođača. Proširenje koncepta na nove kulture voća i povrća omogućava potrošačima da imaju širi izbor zdravijih i bezbednijih proizvoda.

Od početka projekta 2022 do kraja 2024 broj proizvoda sa žigom „Bez ostataka pesticida" povećan je na 17, broj dobavljača je povećan sa 1 na 5. Takođe obim ovih proizvoda na tržištu povećan je za 171%. Ovi rezultati jasno pokazuju uspešnost koncepta i spremnost tržišta da prihvati i podrži ovakve inicijative.

Trgovci će nastavite da rade na proširenju ovog koncepta, s ciljem da obuhvate još više kultura voća i povrća. Već su u toku analize za proširenje na nove sorte jabuka i povrtarskih kultura. Ovaj proces ne samo da doprinosi zdravijem načinu ishrane, već i postavlja nove standarde u poljoprivrednoj proizvodnji u Srbiji, promovišući održivost i odgovorno korišćenje resursa.

POBOLJŠANJA

Trenutno nema poboljšanja u ovoj oblasti.

PREOSTALI PROBLEMI

Iako je koncept „Bez ostataka pesticida" korak napred ka zdravijoj i sigurnijoj hrani, suočava se sa nekoliko izazova u Srbiji:

- Nedostatak jasnih regulativa: Trenutno ne postoji sveobuhvatan pravni okvir koji bi regulisao proizvode bez ostataka pesticida na nacionalnom nivou. To otežava standardizaciju i sertifikaciju ovih proizvoda.
- Finansijski izazovi za proizvođače: Prelazak na proizvodnju bez ostataka pesticida zahteva dodatna finansijska ulaganja u nove tehnologije i obuke, što predstavlja veliki izazov za mnoge poljoprivredne proizvođače.
- Nedovoljno razvijena svest potrošača: Mnogi potrošači nisu dovoljno informisani o ovom inovativnom konceptu u proizvodnji što utiče na nedovoljnu tražnju.
- Nedostatak podrške za male proizvođače: Mali poljoprivredni proizvođači često nemaju pristup resursima potrebnim za prelazak na proizvodnju bez ostataka pesticida, što može rezultirati smanjenjem njihove konkurentnosti.
- Održavanje kvaliteta: Kontinuirano održavanje visokih standarda proizvodnje i kontrola kvaliteta zahteva stalna ulaganja i nadzor, što može biti izazovno za proizvođače.

PREPORUKE SAVETA

- Razvoj i implementacija nacionalnog regulatornog okvira: Predlaže se usvajanje sveobuhvatnih regulativa koje će definisati standarde i procedure za proizvodnju i sertifikaciju proizvoda bez ostataka pesticida. Ovo će obezbediti jasne smernice za proizvođače i povećati poverenje potrošača.
- Finansijska podrška i subvencije: Potrebno je obezbediti finansijsku podršku kroz subvencije i druge alate kako bi se pomogao prelazak proizvođača na „Zero Residue" koncept. Ovo uključuje subvencije za nabavku novih tehnologija, obuke i edukaciju poljoprivrednika.
- Podizanje svesti potrošača: Kampanje za informisanje i edukaciju potrošača o prednostima proizvoda bez ostataka pesticida su ključne. To će povećati potražnju za ovim proizvodima i ohrabriti proizvođače da prihvate ovaj koncept.
- Podrška malim proizvođačima: Posebni programi podrške za male poljoprivredne proizvođače, uključujući pristup tehnologijama i obuke.
- Kontinuirano unapređenje kvaliteta: Uspostavljanje sistema stalnog praćenja i unapređenja kvaliteta kroz saradnju sa naučnim institucijama kao što je Poljoprivredni fakultet Univerziteta u Beogradu. Ovo će obezbediti da proizvodi ostanu u skladu sa visokim standardima i da se problemi rešavaju na vreme.

DUVANSKA INDUSTRIJA

2,00

PREGLED REALIZACIJE PREPORUKA BK

Preporuke:	Prvobitno date u BK:	Značajan napredak	Određeni napredak	Bez napretka
Neophodno je da fokus svih relevantnih državnih institucija bude i dalje usmeren na efikasnu primenu zakona u cilju borbe protiv ilegalnog tržišta duvanskih proizvoda, koje ima značajne negativne posledice po celokupno društvo. Savet stranih investitora, takođe, podržava napore Vlade Republike Srbije u suzbijanju nelegalne trgovine duvanom i duvanskim proizvodima i predlaže formiranje posebnog odeljenja Tužilaštva, koje bi bilo nadležno za akcizne proizvode.	2024		√	
Nastaviti sa praksom otvorenog dijaloga Vlade Republike Srbije i duvanske industrije po svim bitnim pitanjima koja se tiču uslova poslovanja na tržištu duvanskih proizvoda. Savet stranih investitora snažno podržava ovakvu vrstu dijaloga, po principima participacije, otvorenosti, odgovornosti, efikasnosti i koherentnosti zato sto bi neodmerene promene u zakonodavstvu mogle dovesti do dalje distorzije legalnog tržišta duvana i duvanskih proizvoda što bi za posledicu imalo širenje crnog tržišta.	2024		√	
Trenutno važeći akcizni kalendar ističe krajem 2025. godine. Potreban je nastavak odgovorne i dosledne akcizne politike koja obezbeđuje predvidivost svim akterima u proizvodno-prometnom lancu duvanske industrije, predviđa postupna povećanja akciznog opterećenja i uzima u obzir različite profile rizika obuhvaćenih proizvoda. Ovakav pristup bi osigurao stabilne budžetske prihode i sprečio rast nelegalnih tokova u industriji.	2024		√	
Inovacije u nauci i tehnologiji i primena najviših standarda u duvanskoj industriji doprineli su razvoju novih kategorija duvanskih i srodnih proizvoda koji mogu smanjiti negativne efekte u odnosu na konzumaciju cigareta. Prilikom kreiranja regulatornog okvira važno je da zakonodavac prepozna posebne karakteristike i specifičnosti ovih proizvoda, uvaži postojeće naučne dokaze i primeni principe proporcionalnosti kako bi potrošači imali adekvatan pristup informacijama i mogli da donose informisane odluke.	2024		√	

STANJE

Duvanska industrija predstavlja stabilan i razumno regulisan sektor koji iz godine u godinu doprinosi budžetu Republike Srbije u proseku 8% od ukupnih prihoda. U Srbiji operacije imaju tri multinacionalne kompanije, zajedno sa još jednim domaćim proizvođačem. Kompanije zapošljavaju direktno više od 2000 osoba, a indirektno još 5000, dok sa firmama koje pružaju podršku operacijama duvanske industrije, distributeri, prodavci i drugi, taj broj je znatno veći.

U prvih 6 meseci 2025. godine proizvedeno je preko milijardu paklica cigareta ili za 4% više nego u istom periodu prethodne godine, dok je prodaja u Srbiji, u istom periodu opala za 2%. Ukupna spoljnotrgovinska razmena duvana i duvanskih i srodnih proizvoda u prvih 6 meseci 2025. godini iznosila je 546,6 mil.€ od čega se na izvoz odnosi 329,6 mil.€, dok je uvoz realizovan u vrednosti od 217 mil.€ i ostvaren je suficit od oko 112,6 mil. €.

U periodu od 2020. do 2024. godine proizvodnja duvana se prosečno godišnje obavljala na površini od 4338 ha, dok je u 2025. zabeležena proizvodnja na 5014 ha. Izvoz duvana po vrednosti za prvih 6 meseci 2025. godine u odnosu na isti period prethodne godine veći je za 26,5%, a kada je reč o uvozu beleži se povećanje vrednosti za 35%.

U Srbiji je prisutno nelegalno tržište duvana i duvanskih proizvoda, a čije suzbijanje je Vlada Republike Srbije označila kao prioritet osnivanjem Radne grupe za borbu protiv krijumčarenja duvana (Odluka Vlade RS objavl-

jena u „Službenom glasniku RS“ 47/16). Priliv sredstava od akciza i PDV-a na duvanske proizvode u 2024. godini iznosio je 176,6 milijardi u odnosu 165,6 milijardi dinara u 2023. godini.

Za Srbiju je otuda od prioritetnog značaja da kontroliše proizvodnju duvana na svojoj teritoriji, pogotovo ako se uzme u obzir da oko tri četvrtine crnog tržišta čini rezani duvan, a ne cigarete. Ipak, napori državnih organa na čelu sa Ministarstvom unutrašnjih poslova, Upravom carine, Tržišnom, Fitosanitarnom i Poljoprivrednom inspekcijom zajedno sa predstavnicima industrije daju vidljive rezultate u suzbijanju nezakonite proizvodnje i prometa duvana i duvanskih proizvoda, kako bi se šteta po budžetske prihode svela na najmanju moguću meru.

POBOLJŠANJA

Izmenama i dopunama Zakona o duvanu, koji je u primeni od novembra 2023. godine, uvedene su definicije za nove duvanske i nikotinske proizvode, kao što su nesagorevajući duvan i srodni proizvodi (elektronske cigarete, nikotinske kesice, biljni proizvodi za pušenje, odnosno zagrevanje kao i arome za nargile). Ovim Zakonom je uvedena i definicija elektronskog uređaja za zagrevanje duvanskog odnosno biljnog proizvoda.

Imajući u vidu da se duvanska industrija globalno posvetila konceptu smanjene štetnosti uvođenjem i razvijanjem alternativnih proizvoda sa smanjenom štetnošću u odnosu na konvencionalne cigarete, jedinstveni regulatorni okvir u regionu, koji je Srbija usvojila, podstiče transformaciju industrije. Primetan je porast korisnika bezdimnih odnosno alternativnih nikotinskih i duvanskih proizvoda u prethodnom periodu, koji pokazuje sve veću informisanost punoletnih potrošača o štetnosti duvanskog dima i mogućnosti prelaska na dokazano manje štetne alternative.

Zahvaljujući kontinuiranim ulaganjima u inovacije, industrija je prošla kroz značajnu transformaciju, dok su pojedine države prepoznale potencijal koncepta smanjenja štetnosti i preduzele konkretne korake ka njegovom regulatornom uvođenju. U određenim slučajevima, takve mere dovele su do smanjenja ukupne prevalence pušenja. Švedska se izdvaja kao primer dobre prakse – integracijom koncepta smanjenja štetnosti u svoj regulatorni okvir, postigla je stopu pušenja manju od 5% i time postala prva bezdimna država na svetu. Prepoznavanjem i adekvatnim regulisanjem svih kategorija alternativnih nikotinskih i duvanskih proizvoda, Srbija je stvorila osnovu za dugoročno smanjenje ukupnog broja pušača.

Zakonom su regulisani i registri proizvođača i uvoznika srodnih proizvoda, i propisana su dodatna ograničenja koja se odnose na prodaju duvanskih i srodnih proizvoda, među kojima je najvažnija izričita zabrana prodaje maloletnim licima. Kako su proizvodi koji sadrže nikotin ili duvan namenjeni isključivo odraslim korisnicima, ovakav regulatorni okvir ide u prilog principu odgovornog marketinga i snažnoj posvećenosti preventivi i sprečavanju pristupa svim duvanskim i nikotinskim proizvodima maloletnicima.

Zakon o akcizama reguliše dosledno sprovođenje petogodišnjeg akciznog kalendara; uveo je i predstavio Sistem e-Akciza – digitalizujući procese i poručivanja i korišćenja kontrolnih akciznih markica sa QR kodom za duvanske proizvode čija je obaveza korišćenja stupila na snagu 1. januara 2025. godine.

Izmenama Zakona o akcizama definisan je i sistem sledljivosti duvanskih proizvoda u lancu proizvodnje i snabdevanja tržišta Srbije, po ugledu na sisteme u Evropskoj uniji, tzv. Track and Trace sistem. Track and Trace modul za praćenje kretanja cigareta i nesagorevajućeg duvana kroz čitav lanac distribucije povećaće transparentnost prometa, čime će biti prepoznata trenutna lokacija i prethodna istorija kretanja svakog pojedinačnog i zbirnog pakovanja od proizvodne linije do otpremanja u prvi maloprodajni objekat. Početkom implementacije koja stupa na snagu u oktobru, ova dva sistema će umnogome olakšati rad inspekcijskih organa.

U četvrtom kvartalu 2025. očekuje se donošenje novog petogodišnjeg akciznog kalendara, kojim bi se osigurao nastavak transparentnog i predvidivog poslovanja u okviru duvanske industrije.

PREOSTALI PROBLEMI

Pored stabilizacije tržišta, i dalje je primetan negativni uticaj ilegalnog tržišta rezanog duvana čime je ugrožena održivost čitavog lanca snabdevanja u okviru duvanske industrije, kao i zapošljavanje i BDP na koje proizvodno-prometni lanac duvanskih proizvoda ima direktan uticaj.

Procenjuje se da obim nelegalnog tržišta u Srbiji u 2024. godini iznosi oko 13 odsto, što pokazuje kontinuiran pad

u odnosu na prethodne godine. Od ukupne količine nelegalne trgovine tri četvrtine čini duvan u listu i rezani duvan domaćeg porekla, a ostatak nelegalne cigarete koje su ili neobeležene ili obeležene markicama okolnih tržišta gde su niže akcize.

Štaviše, nelegalna prodaja duvanskih proizvoda ima negativan uticaj i na same potrošače zbog nepoznatog porekla, nekontrolisane proizvodnje, nekontrolisanog skladištenja i uslova transporta, kao i činjenice da je ilegalni duvanski proizvod dostupan maloletnicima, da ne sadrži zakonom propisana zdravstvena upozorenja, da je nezakonito oglašavan i sl. Vlada Republike Srbije ulaže velike napore u suzbijanju nelegalne trgovine duvanskih proizvoda, što se vidi, pre svega, po zaplenjenim količinama duvana i cigareta i kontinuirano povećanog broj postupaka protiv raznih počinilaca krivičnog dela nelegalne trgovine duvanom i duvanskim proizvodima. Međutim, i dalje je očigledan izostanak adekvatnog procesuiranja od strane tužilaštva i sudova.

Duvanska industrija u Srbiji snažno podržava zabranu prodaje duvanskih i nikotinskih proizvoda maloletnim licima i zalaže se za doslednu primenu postojećih zakonskih odredbi. Iako je regulatorni okvir jasno definisan, njegova efikasna implementacija zahteva dodatne napore, uključujući pojačanu kontrolu i inspekcijski nadzor. Dosledna primena zakona, uz podršku industrije i nadležnih organa, ključna je za sprečavanje dostupnosti duvanskih i nikotinskih proizvoda maloletnicima i očuvanje javnog zdravlja.

Neophodno je podići nivo transparentne komunikacije o naučnim nalazima koji se odnose na alternativne duvanske i nikotinske proizvode u okviru svih zainteresovanih strana – donosioca odluka, naučne zajednice, industrije i šire javnosti, a sve u cilju adekvatnog i pouzdanog informisanja. Takođe, potrebno je podsticanje studija koje analiziraju dugoročne efekte ovih proizvoda doprinosi razvoju regulatornih politika zasnovanih na dokazima. Pristup koji kombinuje strogu kontrolu kvaliteta, praćenje efekata i otvoren dijalog sa naučnom zajednicom može doprineti smanjenju negativnih posledica konzumacije duvana u populaciji.

PREPORUKE SAVETA

- Neophodno je da fokus svih relevantnih državnih institucija bude i dalje usmeren na efikasnu primenu zakona u cilju borbe protiv ilegalnog tržišta duvanskih proizvoda, koje ima značajne negativne posledice po celokupno društvo. Savet stranih investitora, takođe, podržava napore Vlade Republike Srbije u suzbijanju nelegalne trgovine duvanom, duvanskim i nikotinskim proizvodima i predlaže formiranje posebnog odeljenja Tužilaštva, koje bi bilo nadležno za akcizne proizvode.

- U cilju unapređenja zaštite maloletnika, neophodno je povećati kapacitete nadležnih inspekcijskih službi, obezbediti kontinuiranu obuku i koordinaciju relevantnih institucija, kao i sprovođenje redovnih kontrola u maloprodajnim objektima.

- Nastaviti sa praksom otvorenog dijaloga Vlade Republike Srbije i duvanske industrije po svim bitnim pitanjima koja se tiču uslova poslovanja na tržištu duvanskih proizvoda. Savet stranih investitora snažno podržava ovakvu vrstu dijaloga, po principima participacije, otvorenosti, odgovornosti, efikasnosti i koherentnosti zato sto bi neodmerene promene u zakonodavstvu mogle dovesti do dalje distorzije legalnog tržišta duvana i duvanskih proizvoda što bi za posledicu imalo širenje crnog tržišta.

- Trenutno važeći akcizni kalendar ističe krajem 2025. godine. Potreban je nastavak odgovorne i dosledne akcizne politike koja obezbeđuje predvidivost svim akterima u proizvodno-prometnom lancu duvanske industrije, predviđa postupna povećanja akciznog opterećenja i uzima u obzir različite profile rizika obuhvaćenih proizvoda. Budući da je dosadašnji akcizni kalendar proizveo izvanredne rezultate za poreske prihode i stabilnost tržišta, Savet stranih investitora je stanovišta da se isti treba produžiti sa postojećom strukturom i godišnjim koracima kao i dosadašnji kalendar. Ovakav pristup bi osigurao stabilne budžetske prihode i sprečio rast nelegalnih tokova u industriji.

- Inovacije u nauci i tehnologiji i primena najviših standarda u duvanskoj industriji doprineli su razvoju novih kategorija duvanskih i srodnih proizvoda koji mogu smanjiti negativne efekte u odnosu na konzumaciju cigareta Prilikom kreiranja regulatornog okvira važno je da zakonodavac prepozna posebne karakteristike i specifičnosti ovih proizvoda, uvaži postojeće naučne dokaze i primeni principe proporcionalnosti kako bi potrošači imali adekvatan pristup informacijama i mogli da donose informisane odluke.

Napomena: U trenutku zaključenja ovog teksta, u planu je priprema novog petogodišnjeg akciznog kalendara, čije će izmene biti obrađene u narednom izdanju Bele knjige.

SEKTOR OSIGURANJA

1,00

PREGLED REALIZACIJE PREPORUKA BK

Preporuke:	Prvobitno date u BK:	Značajan napredak	Određeni napredak	Bez napretka
ZAKON O UGOVORU O OSIGURANJU				
Donošenje posebnog Zakona o ugovoru o osiguranju u kojem bi na jednom mestu bile odredbe ugovornog prava osiguranja. Formiranje radne grupe od renomiranih pravnika u ovoj oblasti (istaknuti profesori, stručnjaci, ljudi iz industrije osiguranja, advokati specijalizovani za pravo osiguranja i slično) koji poznaju kako teoriju, tako i praksu, ali i tendencije evropskih zemalja i koji bi dali značajan doprinos razvoju tržišta osiguranja u našoj zemlji. Kao dobra osnova može biti uzet Nacrt Zakona o ugovoru o osiguranju koji je pripremljen na nivou UOS-a i koji u punoj meri štiti prava i interese korisnika usluge osiguranja u u skladu sa najvišim standardima EU.	2022			√
MEDIATION AS A MANDATORY STEP BEFORE THE INSURANCE COURT DISPUTE				
Predviđanje medijacije u osiguranju kao obaveznog koraka pre pokretanja sudskog spora spora i usklađivanje propisa u tom smislu, kao i dodatna promocija posredovanja- medijacije kao mirnog načina rešavanja spornih odnosa uz komparativni prikaz prednosti postupka medijacije u odnosu na sudski postupak.	2022			√
ŽIVOTNO OSIGURANJE – IZUZIMANJE IZ DOHOTKA ZA OPOREZIVANJE NAKNADA IZ OSIGURANJA LICA				
Uvođenje poreskih olakšica za životno osiguranje u okviru Zakona o porezu na dohodak građana.	2021			√
UKIDANJE DUPLOG OPOREZIVANJE KOD UNIT LINK PROIZVODA I ULAGANJA U INVESTICIONE FONDOVE				
Imajući u vidu da društvo za osiguranje ima samo formalno vlasništvo nad jedinicama investicionog fonda, odnosno ne može sa njima slobodno raspolagati, 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".	2021			√
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".	2021			√
ZAKON O SPREČAVANJU PRANJA NOVCA I FINANSIRANJU TERORIZMA				
U cilju pojednostavljenja radnji mera, dajemo predlog da se u članu 6 Pravilnika o metodologiji za izvršavanje poslova u skladu sa Zakonom o sprečavanju pranja novca i finansiranja terorizma, doda stav (4) koji glasi: „Izuzetno, kod kolektivnih osiguranja života za slučaj smrti, utvrđivanje stvarnog vlasnika stranke je, bez obzira na definisane radnje i mere, dovoljno izvršiti na osnovu izjave stranke (ugovarača osiguranja) i proverom podataka u Centralnoj evidenciji stvarnih vlasnika".	2023			√

Preporuke:	Prvobitno date u BK:	Značajan napredak	Određeni napredak	Bez napretka
ZAKON O SPREČAVANJU PRANJA NOVCA I FINANSIRANJU TERORIZMA (SPNFT) – POSREDNICI U OSIGURANJU				
ponovno razmatranje svih činjenica navedenih u ovoj Inicijativi i eventualnu izmenu Zakona o SPNFT i podzakonskih akata, koje će podržati ideju potpunog izuzimanja predmetnog proizvoda osiguranja od domašaja primene propisa o sprečavanju pranja novca; ili	2024			√
kroz izmene Zakona o SPNFT i Pravilnika o metodologiji za izvršavanje poslova u skladu sa Zakonom o sprečavanju pranja novca i finansiranja terorizma, predvideti sprovođenje pojednostavljenog postupka utvrđivanja stvarnog vlasnika stranke, kada su u pitanju ugovarači osiguranja - pravna lica ili druge organizacije koji ugovaraju polisu kolektivnog osiguranja života za zaposlene/članove.	2024			√
TRŽIŠTE AUTOOSIGURANJA				
Dozvoliti mogućnost izdavanja polisa obaveznog osiguranja od autoodgovornosti u elektronskoj formi kao elektronskog dokumenta.	2019			√
ZAKON O BEZBEDNOSTI SAOBRAĆAJA NA PUTEVIMA				
Uvesti obavezu osiguranja vlasnika električnih trotineta od odgovornosti za štete pričinjene trećim licima.	2021			√
ZAKON O PREVOZU TERETA U DRUMSKOM SAOBRAĆAJU				
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.	2021			√
ZAKON O ZDRAVSTVENOJ ZAŠTITI				
Zakonom o zdravstvenoj zaštiti omogućiti da pružaoci zdravstvene zaštite putem telefona ili putem on-line konsultacija postave dijagnozu ili prepišu terapiju.	2021			√
OSIGURANJE ZAPOSLENIH OD POVREDA NA RADU I PROFESIONALNIH OBOLJENJA				
Uprava za bezbednost i zdravlje na radu da predloži usvajanje Zakona o osiguranju od povreda na radu i profesionalnih oboljenja ili podzakonskog akta kojim bi bile definisane minimalne osigurane sume u zavisnosti od težine povrede na radu, odnosno težine profesionalnog oboljenja, kao i da detaljno reguliše uslove i postupke osiguranja od povreda na radu i profesionalnih bolesti. Dodatno, jasno i nedvosmisleno precizirati odredbu člana 67 Zakona o bezbednosti i zdravlja na radu na način da obaveza poslodavca da ugovori ovo osiguranje za zaposlene postoji i pre usvajanja Zakona o osiguranju od povreda na radu.	2022			√
ZAKON O ZDRAVSTVENOM OSIGURANJU				
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	2022			√

Preporuke:	Prvobitno date u BK:	Značajan napredak	Određeni napredak	Bez napretka
Izmena Zakona o zdravstvenom osiguranju na način da se:				
a) tekst postojećeg člana 179. izmeni i da glasi: „Ugovor o dobrovoljnom zdravstvenom osiguranju zaključuje se na osnovu prethodne ponude za zaključivanje ugovora o dobrovoljnom zdravstvenom osiguranju (u daljem tekstu: ponuda) koju osiguravač daje licu koje želi da zaključi ugovor o dobrovoljnom zdravstvenom osiguranju. Bitni podaci o osiguranicima dobrovoljnog zdravstvenog osiguranja iz stava 2. ovog člana su: 1) ime i prezime, 2) JMBG, odnosno evidencioni broj za strane državljane 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 dobrovoljnom 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.“	2021			√
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 dobrovoljnom zdravstvenom osiguranju danom izdavanja polise, a najkasnije u roku od 60 dana od dana izdavanja polise.“	2022			√
ZAKON O JAVNIM NABAVKAMA ("SL. GLASNIK RS", BR. 91/2019) I PORTAL JAVNIH NABAVKIDAMA NA RADU				
Izmena/dopuna sledećih odredbi Zakona o javnim nabavkama: član 114, član 116 i član 132 na sledeći način:				
Dodati u članu 114, posle stava 5 novi stav 6 koji bi glasio: „Za privredne subjekte koji obavljaju delatnost koja je predmet javne nabavke na osnovu posebne dozvole (licence) nadležnog organa na teritoriji Republike Srbije se smatra da ispunjavaju sve kriterijume za izbor privrednog subjekta iz stava 1 ovog člana, i naručilac za javne nabavke takvih usluga ne može da određuje posebne kriterijume prilikom sačinjivanja javnog poziva i konkursne dokumentacije.“	2022			√
Dodati u članu 114, posle novog stava 6 novi stav 7 koji bi glasio: „Ukoliko su posebnim propisima za pojedine oblasti predviđeni uslovi koji privredni subjekti treba da ispunjavaju, Naručilac ne može kao kriterijume za izbor određivati posebne uslove iz ovih oblasti.“	2022			√
Dodati u članu 116, posle stava 7 dodaje se novi stav 8: „Finansijski i ekonomski kapacitet se isključivo može ceniti na osnovu finansijskih i ekonomskih pokazatelja privrednih subjekata, ne i nekih drugih pokazatelja i parametara koje nemaju veze sa finansijskom i ekonomskom oblasti.“	2022			√

Preporuke:	Prvobitno date u BK:	Značajan napredak	Određeni napredak	Bez napretka
Dodati u članu 132 Zakona, posle stava 2 novi stav 3 koji bi glasio: „Ukoliko je posebnim zakonom za neke usluge i radove predviđen rok za izvršenje određene usluge i/ili radova, Naručilac ne može određivati rok za izvršenje takve usluge/radova kao kriterijim za određivanje ekonomski najpovoljnije ponude.“	2022			√
PODACI O PRIGOVORIMA NA RAD DRUŠTAVA ZA OSIGURANJE I DRUŠTAVA ZA UPRAVLJANJE DOBROVOLJNIM PENZIJSKIM FONDOVIMA				
S obzirom da su društva za osiguranje dužna da na kvartalnom nivou dostavljaju NBS podatke o broju prigovora primljenih u prethodnom kvartalu, NBS već poseduje ove podatke i mišljenja smo da bi vrlo lako, bez mnogo dodatnih napora mogli i te podatke da objavljuju u navedenom izveštaju kako bi i oni bili dostupni javnosti	2022			√
UGOVARANJE GOTOVINSKIH KREDITA BANAKA POSREDSTVOM DRUŠTAVA ZA OSIGURANJE				
Omogućiti društvima za osiguranje da njihovi zaposleni u prodaji mogu da zastupaju/posreduju kod zaključenja ugovora o gotovinskim kreditima kroz sledeće promene propisa:				
Zakon o osiguranju U članu 24 Zakona o osiguranju dodati odredbu da pored poslova osiguranja i ostalih poslova koji su tu navedeni, društvo za osiguranje može da obavlja poslove zastupanja/posredovanja kod zaključivanja ugovora o kreditu, na osnovu dozvole Narodne banke Srbije.	2023			√
Podzakonska akta Narodne banke Srbije Potrebno je izmeniti Odluku o sprovođenju odredaba zakona o osiguranju koje se odnose na izdavanje dozvole za obavljanje poslova osiguranja/reosiguranja i pojedinih saglasnosti Narodne banke Srbije kako bi se istima utvrdili uslovi pod kojima bi društvo za osiguranje moglo da se bavi ovim poslovima.	2023			√
SUBVENCIJA ZA OBAVEZNO OSIGURANJE ZAGAĐIVAČA ČIJA POSTROJENJA ILI AKTIVNOSTI PREDSTAVLJAJU VISOK STEPEN OPASNOSTI PO ZDRAVLJE LJUDI I ŽIVOTNU SREDINU ZA SLUČAJ ŠTETE PRIČINJENE TREĆIM LICIMA USLED UDESA				
Izmeniti član 106 Zakona o zaštiti životne sredine na način da se odredi minimalna visina osigurane sume po polisama osiguranja od odgovornosti za slučaj štete pričinjene trećim licima usled udesa. Podzakonskim aktima definisati mogućnost subvecionisanja za osiguranje iz člana 106 Zakona o zaštiti životne sredine, uslovi i visina subvencije.	2023			√
SUBVENCIJA ZA KASKO OSIGURANJE VOZILA NA ELEKTRIČNI POGON, KAO I VOZILA KOJA UZ MOTOR SA UNUTRAŠNJIM SAGOREVANJEM POKREĆE I ELEKTRIČNI POGON (HIBRIDNI POGON)				
Uredbom o uslovima i načinu sprovođenja subvencionisane kupovine novih vozila koja imaju isključivo električni pogon, kao i vozila koja imaju hibridni pogon, predvideti mogućnost subvecionisanja za kasko osiguranje u cilju daljeg podsticaja ovih ekološki prihvatljivih prevoznih sredstava.	2023			√
SUBVENCIJA ZA OSIGURANJE STANOVA I POSLOVNIH PROSTORA U ZGRADAMA SA ENERGETSKIM PASOŠEM, KAO I ZA OSIGURANJE KUĆA KOJE IMAJU SOLARNE PANELE				
Podzakonskim aktima predvideti mogućnost subvecionisanja prilikom osiguranja stanova i poslovnih prostora u zgradama sa energetskim pasošem kategorije A+, A ili B, kao i kod osiguranja kuća koje imaju solarne panele.	2023			√

Preporuke:	Prvobitno date u BK:	Značajan napredak	Određeni napredak	Bez napretka
SUBVENCIJA PRILIKOM OSIGURANJA IMOVINE/OPREME ZA PRAVNA LICA REGISTROVANA U AGENCIJI ZA PRIVREDNE REGISTE POD ŠIFRAMA KOJE SE ODNOSE NA RECIKLAŽU I UPRAVLJANJE OTPADOM				
Podzakonskim aktima predvideti mogućnost subvencionisanja prilikom osiguranja od odgovornosti privrednih društava koji su u Agenciji za privredne registre registrovani pod šiframa koje se nalaze u tačkama 38 i 39 Uredbe o klasifikaciji delatnosti, kao prilikom osiguranja imovine/opreme ovih privrednih društava.	2023			√
SUBVENCIJA PRILIKOM OSIGURANJA IMOVINE/OPREME ZA TURISTIČKE/SMEŠTAJNE OBJEKTE KOJI IMAJU OZNAKU "TRAVEL SUSTAINABLE LEVEL 1, 2, 3"				
Podzakonskim aktima predvideti mogućnost subvecionisanja prilikom osiguranja imovine/opreme za turističke/smeštajne objekte koji imaju oznaku Travel sustainable level 1, 2 ili 3.	2023			√
SUBVENICIJA ZA OSIGURANJE USEVA I ŽIVOTINJA ZA ORGANSKU PROIZVODNJU				
Izmeniti Zakon o podsticajima u poljoprivredi I ruralnom razvoju na način da se u okviru podsticaja za očuvanje I unapređenje životne sredine I prirodnih resursa, u delu koji se odnosi na organsku proizvodnju, predvidi subvencija u iznosu od 100% za osiguranje useva ili životinja, onim pravnim licima, preduzetnicima ili fizičkim licima- nosiocima porodičnog poljoprivrednog gazdinstva koji imaju sertifikat o organskoj proizvodnji.	2023			√
ODLUKA O STICANJU ZVANJA I USAVRŠAVANJU OVLAŠĆENIH POSREDNIKA I OVLAŠĆENIH ZASTUPNIKA U OSIGURANJU				
Odluku o sticanju zvanja i usavršavanju ovlašćenih posrednika i ovlašćenih zastupnika u osiguranju („Službeni glasnik RS" br. 38/2015 i 11/2017) - dalje Odluka NBS, potrebno je izmeniti na način da definiše uslove pod kojima zaposleni na tehničkim pregledima mogu dobiti ovlašćenje za obavljanje poslova zastupanja u osiguranju, pri čemu je potrebno da ti uslovi za sticanje zvanja, kao i način usavršavanja, budu jednostavniji od uslova za sticanje zvanja drugih ovlašćenih zastupnika i da bude definisano da se ovlašćenje dato pod tim „olakšanim" uslovima odnosi samo na prodaju Polisa obaveznog osiguranja vlasnika motornih vozila za štetu pričinjenu trećim licima.	2024			√
ZAKON O OSIGURANJU - POSLOVI POSREDOVANJA I ZASTUPANJA U OSIGURANJU				
Izmena Zakona u osiguranju u Članu 99 tako da glasi: Ograničenje zastupanja u osiguranju Član 99 Društvo za zastupanje u osiguranju, zastupnik u osiguranju i pravna lica iz člana 98. stav 2. ovog zakona mogu poslove zastupanja u osiguranju da obavljaju za jedno društvo za osiguranje uz njegovu pisanu saglasnost. Lice iz stava 1. ovog člana dužno je da u svojim poslovnim prostorijama ima na vidnom mestu istaknuto poslovno ime društva za osiguranje koje zastupa.	2024			√

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, dok se 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 26,0% tržišnog učešća, ii) tri najveća osiguravača imaju 54,9% tržišnog učešća, i iii) pet vodećih osiguravajućih kompanija poseduje 73,5% tržišnog učešća.

Kompanije sa većinskim inostranim vlasništvom (15 od 20) nesumnjivo dominiraju tržištem sa 70,1% imovine (60,1% u premiji neživotnih osiguranja i 84,7% u premiji životnih osiguranja).

Tržište osiguranja imalo je premiju od 177,4 milijardi dinara (1,5 milijardi evra), što je za 14,3% više nego u istom periodu prethodne godine (na kraju godine).

Kao zaključak iz uporednih pokazatelja za 2024. godinu i prethodnu godinu, izdvajaju se sledeće promene u posmatranoj godini:

- Na tržištu Republike Srbije poslovalo je 20 društava za (re)osiguranje, što je nepromenjen broj u odnosu na prethodnu godinu, uz blago smanjenje broja zaposlenih na 11.357, po stopi od 0,8%;
- Bilansna suma sektora osiguranja porasla je za 11,1% i iznosi 417,3 mlrd dinara;
- Kapital je porastao za 11,3% i iznosi 88,6 mlrd dinara;
- Tehničke rezerve su povećane za 11,7%, koje iznose 285,9 mlrd dinara, uz ostvarenje investiranja punog iznosa sredstava tehničkih rezervi u propisane oblike imovine;
- Ukupna premija je povećana za 14,3% i iznosi 177,4 mlrd dinara;
- Učešće neživotnih osiguranja od 81,5% u ukupnoj premiji i dalje je dominantno. Premija neživotnih osiguranja beleži rast od 15,9%, pri čemu dvocifren procentualni rast beleže osiguranja sa značajnijim učešćem, kao što su imovinska osiguranja, osiguranje motornih vozila – kasko i dobrovoljno zdravstveno osiguranje;
- Životna osiguranja smanjuju učešće u ukupnoj premiji sa 19,7% na 18,5%, uz beleženje rasta ove premije od 7,4%.

Osnivanje društava za osiguranje i njihove aktivnosti uglavnom su regulisani Zakonom o osiguranju („Sl. Glasnik RS", br. 139/2014 i 44/2021) 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.

Postojećim propisima kojima se uređuje delatnost osiguranja u Republici Srbiji stvoreni su preduslovi za značajan korak ka daljoj konvergenciji stanja sektora osiguranja u Republici Srbiji nivou razvoja tog sektora u Evropskoj uniji.

Mnoge osiguravajuće kompanije, kao i ostali akteri na tržištu osiguranja, nastoje da svoje usluge prilagode digitalnom okruženju. Ipak, osim tehničkih i kulturoloških izazova, značajnu prepreku predstavlja i postojeća regulativa. Iako su u poslednjim godinama ostvareni značajni pomaci ka uspostavljanju regulatornog okvira pogodnog za digitalno poslovanje, i dalje postoji prostor za unapređenje. To je naročito izraženo u oblasti obaveznog osiguranja od autoodgovornosti, gde zakonski propisi i dalje zahtevaju izdavanje polisa na unapred definisanim obrascima koje štampa Zavod za izradu novčanica i kovanog novca – Topčider, što faktički onemogućava digitalizaciju ovog segmenta. Takođe, propisi u vezi sa sprečavanjem pranja novca i finansiranja terorizma dodatno ograničavaju digitalnu prodaju, jer ne uvažavaju predložene izuzetke koji bi omogućili širu primenu digitalnih kanala u prodaji životnog osiguranja u Srbiji.

Pandemija COVID-19 imala je značajan uticaj, jer su rad na daljinu i poslovanje na distanci ubrzali razvoj i prihvatanje digitalnih prodajnih kanala, kao i sveobuhvatniju digitalizaciju poslovanja osiguravajućih društava.

ZAKON O UGOVORU O OSIGURANJU

STANJE

Ugovorno pravo osiguranja regulisano je odredbama Zakona o obligacionim odnosima ("Sl. list SFRJ", br. 29/78, 39/85, 45/89 - odluka USJ i 57/89, "Sl. list SRJ", br. 31/93, "Sl. list SCG", br. 1/2003 - Ustavna povelja i "Sl. glasnik RS", br. 18/2020) iz 1978. godine.

POBOLJŠANJA

Nema poboljšanja.

PREOSTALI PROBLEMI

Zakon o obligacionim odnosima jedan od boljih zakona koji je nakon raspada stare države preuzet u svim zemljama okruženja. Ipak, donet je pre više od 40 godina i neki segmenti ne odgovaraju današnjem vremenu.

Razlozi za donošenje posebnog Zakona o ugovoru o osiguranju su višestruki:

- usklađivanje sa promenjenim okolnostima i potrebama tržišta

Kao što je već navedeno, Zakon o obligacionim odnosima je davno donet, a davno je i poslednji put menjan. Tržište osiguranja u tom momentu nije bilo razvijeno u našoj zemlji kao danas, a takođe i svest pojedinaca o značaju osiguranja. Pored navedenog, pojedine odredbe Zakona o obligacionim odnosima koje regulišu materiju osiguranja su na neki način zastarele i ne prate potrebe tržišta, kao i praksu na nivou Evropske unije, a kojoj i Srbija teži jer ne štite u dovoljnoj meri prava korisnika. NBS je to takođe prepoznala pa su ove odredbe našle mesto u statusnom Zakonu o osiguranju i podzakonskim aktima NBS;

- brže i lakše donošenje zakona i jednostavnije izmene

Svesni smo da je u toku rad na Građanskom zakoniku Srbije i da je ideja da se i odredbe ugovornog prava osiguranja nađu u ovom Zakoniku. Međutim, činjenica je da donošenje ovog Zakonika traje već godinama i da još uvek nije sasvim izvesno kada će biti donet. Potrebe tržišta osiguranja, kako ugovarača i osiguranika, tako i osiguravača, zahtevaju što bržu reakciju regulatora i zakonodavca kako bi adekvatni propisi bili dobra osnova za dalji razvoj tržišta. Takođe, promene u ovoj materiji zahtevaju bržu reakciju i mišljenja smo da težak proces izmene propisa ne treba da bude smetnja razvoju tržišta. Svedoci smo da je za vreme pandemije bila pojačana potreba da se izdaju potvrde o osiguranju umesto polisa, da se poveća zaključenje ugovora na daljinu i slično. Budući da će Građanski zakonik obuhvatati veći obim različitih vrsta građanskog prava, nije realno očekivati da se menja kad god se ukaže potreba za jednim ugovorom. Zbog toga smo mišljenja da je materiju ugovornog prava osiguranja potrebno izdvojiti u poseban zakon.

- usklađivanje sa pravom evropskih zemalja

Poseban Zakon o ugovoru o osiguranju nije nepoznat u svetu (postoji u Nemačkoj, Francuskoj, Italiji, Španiji, Belgiji i brojnim drugim razvijenim zemljama) i pokazao se kao dobro rešenje. Tendencija naše zemlje je da pratimo evropske standarde i težimo ka Evropskoj uniji, te bi donošenje posebnog Zakona o ugovoru o osiguranju bio još jedan korak u tom smeru. Na taj način bili bismo prva država u regionu koja će u ovoj oblasti pratiti razvijene evropske zemlje. Tendencija na nivou Evropske unije, da se materija ugovora o osiguranja izdvojeno reguliše, dovoljan je pokazatelj da treba i u našoj državi da postoji poseban zakon koji će regulisati samo ugovor o osiguranju.

- objedinjenje materije ugovornog prava osiguranja

Pojedine odredbe ugovornog prava osiguranja već se nalaze u drugim propisima i zakonima, a ne samo u Zakonu o obligacionim odnosima (u Zakonu o osiguranju koji je statusni zakon, u podzakonskim aktima NBS, u Zakonu o zaštiti potrošača, u Zakonu o zdravstvenom osiguranju, u Zakonu o obaveznom osiguranju u saobraćaju i u drugim propisima). Mišljenja smo da bi bilo dobro sistematizovati ih i objediniti u jedan propis. Na taj način bi bila omogućena njihova lakša primena, jer bi se nalazile u jednom propisu. Objedinjenost materije ugovornog prava osiguranja učinila bi ovu oblast lakše dostupnom, a ujedno stvorila uslove da nepoznavanje propisa bude svedeno na minimum. Sveobuhvatnost ove materije u jednom zakonu, svakako bi ostavila minimalnu mogućnost da se u praksi ubuduće pojave pravne praznine.

– značaj ugovora o osiguranju

Na kraju, ali ne manje važno, ne treba zanemariti pravni i ekonomski značaj koje osiguranje ima u savremenom svetu, pa tako i kod nas. Ova oblast je vrlo specifična, a ujedno i kompleksna, pa bi samim tim bilo poželjno da bude regulisana posebnim lex specialis, koji bi na objedinjen način regulisao ugovor o osiguranju i omogućio veću sigurnost pravnog prometa, ostavljajući minimalan prostor za pravne praznine. Pored navedenog, regulisanje materije ugovornog prava osiguranja na jednom mestu bi omogućilo i bolju informisanost građana, a samim tim podiglo i svest o značaju osiguranja jer mu je upravo država dala na značaju donošenjem posebnog zakona.

PREPORUKE SAVETA

- Donošenje posebnog Zakona o ugovoru o osiguranju u kojem bi na jednom mestu bile odredbe ugovornog prava osiguranja. Formiranje radne grupe od renomiranih pravnika u ovoj oblasti (istaknuti profesori, stručnjaci, ljudi iz industrije osiguranja, advokati specijalizovani za pravo osiguranja i slično) koji poznaju kako teoriju, tako i praksu, ali i tendencije evropskih zemalja i koji bi dali značajan doprinos razvoju tržišta osiguranja u našoj zemlji.

  Kao dobra osnova može biti uzet Nacrt Zakona o ugovoru o osiguranju koji je pripremljen na nivou UOS-a i koji u punoj meri štiti prava i interese korisnika usluge osiguranja u u skladu sa najvišim standardima EU.

MEDIJACIJA KAO OBAVEZAN KORAK PRE SUDSKOG SPORA IZ OSIGURANJA

STANJE

Odredbama člana 15. stav 1 Zakona o osiguranju predviđeno je da Narodna banka Srbije posreduje u rešavanju odštetnog zahteva radi sprečavanja nastanka spora iz osnova osiguranja, postupa po prigovoru korisnika usluge osiguranja u vezi s radom društava za osiguranje i štiti prava i interese tih lica. Odredbama stava 2 propisano je da korisnik usluge osiguranja ima pravo na prigovor i zaštitu svojih prava i interesa kod Narodne banke Srbije i u vezi s radom društava za posredovanje u osiguranju, društava za zastupanje u osiguranju, zastupnika u osiguranju i pravnih lica iz člana 98. stav 2. ovog zakona, dok je stavom 4 propisano da Narodna banka Srbije bliže propisuje način zaštite prava i interesa korisnika usluge osiguranja, način posredovanja u rešavanju odštetnih zahteva i podnošenja prigovora korisnika usluge osiguranja, kao i postupanja po tom prigovoru.

Odlukom NBS o postupku po prigovoru korisnika usluge osiguranja propisano je da ukoliko je korisnik usluge osiguranja nezadovoljan odgovorom davaoca usluga po prigovoru ili mu taj odgovor nije dostavljen u roku utvrđenom odlukom NBS, sporni odnos između korisnika i davaoca usluga može se rešiti posredovanjem Narodne banke Srbije. Pored nadevenog, ovom Odlukom je propisano da se na postupak posredovanja Narodne banke Srbije ne primenjuju odredbe zakona kojim se uređuje posredovanje u rešavanju sporova.

POBOLJŠANJA

Nema poboljšanja što se tiče izmene zakona. Poboljšanje je primetno na tržištu:

- pojedina društva za osiguranje prepoznala su posredovanje kao efikasan način rešavanja sporova u kojima su aktivno legitimisani, pa pre pokretanja sudskog postupka, iniciraju postupak posredovanja.
- pojedina društva za osiguranje su medijaciju prepoznala i kao efikasan način rešavanja sporova u predmetima u kojima su pasivno legitimisana, pa i u tim predmetima iniciraju ovaj postupak. Nažalost, stranke i dalje u nedo-

voljnoj meri prihvataju učešće u ovim medijacijama

- sve se češće se u ugovornim odnosima, kao način rešavanja spora, primarno navodi medijacija, a sekundarno sud odgovarajuće nadležnosti.

- primetna je namera društava za osiguranje da svoje međusobne sporne odnose rešavaju u postupku posredovanja.

PREOSTALI PROBLEMI

Odredbe o medijaciji nalaze se u okviru člana Zakona o osiguranju koji predviđa zaštitu prava i interesa korisnika usluge osiguranja, ali koje se prvenstveno tiču prigovora. Takođe, odluka NBS koja reguliše posredovanje u osiguranju je ustvari Odluka o postupku po prigovoru korisnika usluge osiguranja. Posredovanju kao takvom, nije dat značaj koji bi u ovoj materiji mogao imati.

Pored navedenog, odlukom NBS je medijacija predviđena kao mogućnost, ali ne i obaveza. Korisnici usluge osiguranja mogu se NBS obratiti pre pokretanja sudskog spora, ali nisu dužni.

Takođe, odredbama člana 149. Zakona o zaštiti potrošača propisano je da se vansudsko rešavanje potrošačkih sporova, u smislu ovog zakona, ne primenjuje u potrošačkim sporovima koji su predmet ovog zakona, ako je vansudsko rešavanje sporova uređeno posebnim zakonom, a naročito u oblasti pružanja elektronskih komunikacionih usluga, poštanskih usluga, finansijskih usluga, osim finansijskih pogodbi, usluga putovanja.

Shodno navedenom, Zakon o zaštiti potrošača, kada je vansudsko rešavanje potrošačkih sporova u pitanju, ne primenjuje na osiguranje (uređeno posebnim zakonom, odlukom NBS, a i u pitanju je finansijska usluga).

Sve veći broj advokata kada zastupaju korisnike usluge osiguranja podnesu nepotpun zahtev za naknadu/odštetni zahtev, a zatim kada društvo za osiguranje traži dopunu jer objektivno nije u mogućnosti da na osnovu raspoložive dokumentacije donese odluku, pokrene sudski spor. Ovi sporovi se obično završavaju brzo jer advokat u sudskom sporu dostavi ono što je društvo za osiguranje tražilo kao dopunu. Na ovaj način se povećava broj sudskih sporova, povećavaju se troškovi i društava za osiguranje i korisnika usluge osiguranja, stvara se nepoverenje u industriju osiguranja, a sve zbog pojedinaca koji u tome vide brzu i laku zaradu.

PREPORUKE SAVETA

- Predviđanje medijacije u osiguranju kao obaveznog koraka pre pokretanja sudskog spora spora i usklađivanje propisa u tom smislu, kao i dodatna promocija posredovanja- medijacije kao mirnog načina rešavanja spornih odnosa uz komparativni prikaz prednosti postupka medijacije u odnosu na sudski postupak.

ŽIVOTNO OSIGURANJE – UVOĐENJE PORESKIH OLAKŠICA ZA ŽIVOTNO OSIGURANJE

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, uzimajući 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 podstaknu 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 društvima 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 doprinosa 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 opšteg značaja za razvoj ekonomije. Prikupljanjem premija osiguranja postiže se mobilizacija štednje, koja omogućava preusmeravanje 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.

PREPORUKE SAVETA

- Uvođenje poreskih olakšica za životno osiguranje u okviru Zakona o porezu na dohodak građana.

UKIDANJE DUPLOG OPOREZIVANJA KOD UNIT LINK PROIZVODA I ULAGANJA U INVESTICIONE FONDOVE

STANJE

Član 8. stav 1. Zakona o osiguranju („Službeni glasnik RS", br. 139/2014 i 44/2021) 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 investicione 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, ugovoreni period za koji su plaćene premije osiguranja. Broj i vrednost investicionih jedinica se utvrđuju danom podnošenja 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 sredstva 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 zbira 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 raspolagati, 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".

ZAKON O SPREČAVANJU PRANJA NOVCA I FINANSIRANJU TERORIZMA

STANJE

Zakon o sprečavanju pranja novca i finansiranju terorizma počeo je da se primenjuje 1.4.2018. godine, i ima ozbiljne implikacije na poslovanje društava za osiguranje koje se bave životnim osiguranjima.

Član 8. Zakona, kao izuzetke od obaveze sprovođenja radnji i mera poznavanja i praćenja stranke, ne prepoznaje ugovore o osiguranju života (tzv. "riziko osiguranje") kako je to bilo definisano u prethodnom Zakonu.

Postoji izrazita disproporcija između zahtevnih administrativnih procedura propisanih Zakonom i podzakonskim aktima, sa jedne strane, i suštinskog doprinosa društva za osiguranje sistemu sprečavanja zloupotrebe poslovnog odnosa u svrhu pranja novca i finansiranja terorizma, sa druge strane, kada su u pitanju kolektivna osiguranja za slučaj smrti (grupno riziko osiguranje).

Kolektivno osiguranje života za slučaj smrti predstavlja vrstu osiguranja gde ugovarač (najčešće poslodavac, udruženje ili banka) ugovara polisu životnog osiguranja za slučaj smrti za veći broj fizičkih lica.

U segmentu kolektivnih osiguranja života nalaze se proizvodi koji imaju jasno definisanu svrhu i namenu poslovnog odnosa:

- kod osiguranja zaposlenih – postoji izražena socijalna funkcija zaštite zaposlenih u slučaju smrti gde poslodavac plaća premiju za sve zaposlene i gde osiguranje predstavlja benefit za zaposlene. Poslodavac ne može biti korisnik po polisi osiguranja.
- kod osiguranja penzionera – penzioner plaća premiju u cilju obezbeđenja pokrića osnovnih troškova koje porodica ima u slučaju njegove smrti i u slučaju invaliditeta – isplata % invaliditeta.
- kod osiguranja korisnika kredita – instrument obezbeđenja banke isključivo u slučaju smrti korisnika kredita, gde proizvod nema otkupnu vrednost, niti se može naplatiti osigurana suma u bilo kom drugom slučaju izuzev smrti. U ovom slučaju osiguranje predstavlja zaštitu da će u slučaju smrti korisnika kredita banka biti isplaćena.

POBOLJŠANJA

Nema poboljšanja.

PREOSTALI PROBLEMI

Društva za osiguranje su i ranije imala inicijative u pogledu adekvatnosti radnji i mera poznavanja i praćenja stranke kada su riziko osiguranja u pitanju, a pripremljena je i nova inicijativa koja ukazuje na princip zasnovan na riziku u segmentu grupnih riziko osiguranja kako bi se umanjilo izraženo nesvrsishodno trošenje resursa kod ove vrste osiguranja, gde postoji neznatan rizik od mogućnosti zloupotrebe u svrhu pranja novca i finansiranja terorizma, a kako bi se resursi usmerili tamo gde je rizik veći.

Ovom inicijativnom se daju argumenti za razmatranje pojednostavljenja propisanih radnji i mera u delu načina utvrđivanja stvarnog vlasnika stranke kod ugovaranja ove vrste osiguranja.

Najznačajnije karakteristike kolektivnih osiguranja života, a ujedno i faktori koji doprinose smanjenju stepena rizika od pranja novca i finansiranja terorizma su:

1. Osiguranje života za slučaj smrti odnosi se na pokriće isključivo biometrijskog rizika – rizik smrti uz mogućnost ugovaranja dopunskog osiguranja i pokrića biometrijskog rizika invaliditeta

2. Ne postoji mogućnost ugovaranja isplate osigurane sume za slučaj doživljenja isteka osiguranja, već se ugovorena osigurana suma isplaćuje isključivo korisnicima osiguranja za slučaj smrti

3. Osiguranje života za slučaj smrti ne sadrži u sebi štednu komponentu, te stoga ne postoji mogućnost akumulacije sredstava, niti su izdvajanja na ime premije vezana za jedinice investicionih fondova

4. Neizmirivanje obaveza ugovarača osiguranja u pogledu plaćanja premije ima za posledicu raskid ugovora, bez obaveze osiguravača da izvrši povrat uplaćenih sredstava na ime premije

5. Ne postoji mogućnost kapitalizacije sredstava, odnosno smanjenja osigurane sume usled prestanka plaćanja premije, imajući u vidu da je jedina posledica neplaćanja premije raskid ugovora

6. Ne postoji mogućnost ranijeg „povlačenja" sredstava u toku trajanja ugovora o osiguranju, odnosno ne postoji mogućnost prevremenog raskida ugovora u cilju ranije isplate sredstava na ime otkupne vrednosti polise, što je tipično pravo ugovarača osiguranja pre nastanka osiguranog slučaja kod proizvoda osiguranja života sa štednom komponentom usled akumulacije sredstava.

7. Ne postoji mogućnost isplate sredstava u toku trajanja ugovora o osiguranju na ime predujma, što je takođe tipično pravo ugovarača osiguranja pre nastanka osiguranog slučaja kod proizvoda osiguranja života sa štednom komponentom usled akumulacije sredstava.

U segmentu koji se odnosi na osiguranje zaposlenih i osiguranje korisnika kredita plaćanje premije realizuje se putem banaka, odnosno plaćanje premije se realizuje preko računa koji je stranka otvorila kod banke u Republici Srbiji.

Kod kolektivnog osiguranja penzionera plaćanje premije se sprovodi putem Fonda za penzijsko i invalidsko osiguranje, koji sprovodi obustavu iznosa premije za osiguranje života od penzije na osnovu saglasnosti penzionera.

Izrazito nizak iznos premije, koji je tipičan za osiguranja života za slučaj smrti u našoj zemlji, ukazuje u praktičnom smislu na neophodnost posebnog tretmana ovakve vrste osiguranja sa stanovišta sprečavanja pranja novca i finansiranja terorizma.

PREPORUKE SAVETA

- U cilju pojednostavljenja radnji mera, dajemo predlog da se u članu 6 Pravilnika o metodologiji za izvršavanje poslova u skladu sa Zakonom o sprečavanju pranja novca i finansiranja terorizma, doda stav (4) koji glasi: „Izuzetno, kod kolektivnih osiguranja života za slučaj smrti, utvrđivanje stvarnog vlasnika stranke je, bez obzira na definisane radnje i mere, dovoljno izvršiti na osnovu izjave stranke (ugovarača osiguranja) i proverom podataka u Centralnoj evidenciji stvarnih vlasnika".

ZAKON O SPREČAVANJU PRANJA NOVCA I FINANSIRANJU TERORIZMA (SPNFT) – POSREDNICI U OSIGURANJU

STANJE

Društva za posredovanje u osiguranju koja se bave poslovima posredovanja u životnim osiguranjima su obveznici Zakona o sprečavanju pranja novca i finansiranju terorizma.

Prema pokazateljima prikazanim u Izveštaju Narodne banke Srbije za sektor osiguranja za 2023. godinu, posmatrano po kanalima prodaje, najveći deo ukupne premije u 2023. godini ostvaren je preko: društava za osiguranje (61,7%), društava za posredovanje (13,5%), tehničkih pregleda (9,0%), društava za zastupanje (5,2%) i banaka (5,3%). Međutim, kod ukupne premije životnih osiguranja najviše se obezbeđuje putem prodaje: društava za osiguranje (64,4%), banaka (15,9%) i društava za zastupanje (13,4 %). Narodna banka Srbije kroz izveštaj, i ne pravi osvrt na procenat ostvarene premije životnih osiguranja posredstvom posrednika, što navodi na zaključak da je zastupljenost društava za posredovanje u distribuciji životnih osiguranja zanemarljiv.

Ključne činjenice:

1. Sektor osiguranja načelno se ne smatra visoko rizičnim sektorom u kontekstu rizika pranja novca i finansiranja terorizma, prema mišljenjima i zvaničnim izveštajima nadležnih institucija u Evropskoj Uniji, kao i rezultatima prethodno sprovedenih Nacionalnih procena rizika u Republici Srbiji (prema prethodno sprovedenoj Nacionalnoj proceni rizika, sektor osiguranja je svrstan u srednji/srednje nizak rizik od pranja novca)

2. Posrednici u osiguranju po prirodi poslovnog odnosa koji sa klijentima uspostavljaju i obaveza koje preuzimaju prema svojim klijentima, predstavljaju nisko rizičan kanal distribucije osiguranja

3. Proizvod osiguranja „Riziko životno osiguranje "– osiguranje samo za slučaj smrti, a naročito kada je ugovoren u vidu kolektivnog osiguranja života zaposlenih kod ugovarača osiguranja - pravnih lica, predstavlja zanemarljivo nizak rizik u smislu rizika pranja novca i finansiranja terorizma

4. Po svojim karakteristikama, ovaj proizvod osiguranja, ispunjava sve kriterijume iz Pravilnika o metodologiji za izvršavanje poslova u skladu sa Zakonom o sprečavanju pranja novca i finansiranja terorizma („Sl. glasnik RS, br. 80/2020 i 18/2022) za svrstavanje u niskorizičan proizvod

5. Kroz zakonsku regulativu, a u skladu sa propisima Evropske Unije i FATF-a, je proklamovan princip „pristupa zasnovanog na proceni rizika".

Vrlo je bitno napomenuti da posrednik u osiguranju ne naplaćuje premiju osiguranja u ime i za račun osiguravajuće kuće i na taj način ne dolazi direktno u kontakt sa novcem. Takođe, trenutno stanje je takvo da kroz SPNFT proceduru (ocenu rizika pre svega) prolaze i osiguravač i posrednik, za šta nema potrebe, te da u praksi može doći do neusaglašenih procedura koje primenjuju osiguravač i posrednik, tako da može doći do različitih procena rizika – ali na kraju je jedina ispravna (koja dovodi do zaključenja ugovora o osiguranju) ona koju propisuje osiguravač.Na kraju uvećavaju se i sami troškovi za celo tržište te nema koristi od toga da posrednik u osiguranju obezbeđuje prikupljanje dokumentacije od strane klijenta

POBOLJŠANJA

Nema poboljšanja.

PREOSTALI PROBLEMI

Iz svega prethodno navedenog proizilazi da bi riziko životno osiguranje – osiguranje samo za slučaj smrti, a naročito kada se ugovara kao kolektivno osiguranje života, trebalo biti:

1. izuzeto iz obaveza postupanja po Zakonu o sprečavanju pranja novca i finansiranja terorizma ili

2. da se u vezi sa njim propiše pravilo primene bitno pojednostavljenih radnji i mera poznavanja i praćenja stranke.

PREPORUKE SAVETA

- Imajući u vidu sve navedeno, a posebno konkretne karakteristike riziko osiguranja života kao finansijskog proizvoda, klijente i korisnike osiguranja kada se riziko osiguranja ugovaraju kao kolektivna osiguranja zaposlenih, kao i karakteristike poslova posredovanja u poslovima životnih osiguranja i činjenicu da se posrednici smatraju niskorizičnim kanalom distribucije osiguranja, smatramo da bi trebalo još jednom razmotriti obim primene Zakona o sprečavanju pranja novca i finansiranja terorizma na ovaj proizvod osiguranja.
  Stoga, preporuka Saveta bi išla u dva pravca:

  1. ponovno razmatranje svih činjenica navedenih u ovoj Inicijativi i eventualnu izmenu Zakona o SPNFT i podzakonskih akata, koje će podržati ideju potpunog izuzimanja predmetnog proizvoda osiguranja od domašaja primene propisa o sprečavanju pranja novca; ili

  2. kroz izmene Zakona o SPNFT i Pravilnika o metodologiji za izvršavanje poslova u skladu sa Zakonom o sprečavanju pranja novca i finansiranja terorizma, predvideti sprovođenje pojednostavljenog postupka utvrđivanja stvarnog vlasnika stranke, kada su u pitanju ugovarači osiguranja - pravna lica ili druge organizacije koji ugovaraju polisu kolektivnog osiguranja života za zaposlene/članove. Ovaj pojednostavljeni postupak podrazumevao bi i dalje obavezu utvrđivanja stvarnog vlasnika stranke, ali postupak bi podrazumevao prikupljanje podataka o vlasničkoj strukturi i stvarnim vlasnicima iz izjave zakonskog zastupnika stranke, uz dostavljanje fotokopije relevantnog dokumenta iz koga se mogu prikupiti svi podaci o stvarnom(im) vlasniku(cima). Pored obaveze pribavljanja gore navedenog, svaki obveznik bi bio u obavezi da podatke proveri u Centralnoj evidenciji stvarnih vlasnika i sačuva rezultate pretrage iz ovog registra. Ovim bi se znatno olakšale operativne aktivnosti koje su obveznici u obavezi da sprovode kada je u pitanju predmetni, izrazito niskorizičan proizvod osiguranja, što je u potpunosti u skladu sa usvojenim risk-based principom.

TRŽIŠTE AUTOOSIGURANJA

Autoosiguranje (AO) je uveliko najvažniji segment tržišta osiguranja (29,1% od ukupne premije u 2022. godini se odnosi na AO) u Srbiji, a tehnički pregledi koje vrše obavezni godišnji pregled svih motornih vozila su svakako najbitniji distribucioni 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 dovelo do toga da su društva za osiguranje u velikoj meri prilagodila poslovanje zakonskim i podakonskim okvirima u ovoj oblasti.

PREPORUKE SAVETA

- Dozvoliti mogućnost izdavanja polisa obaveznog osiguranja od autoodgovornosti u elektronskoj formi kao elektronskog dokumenta.

ZAKON O BEZBEDNOSTI SAOBRAĆAJA NA PUTEVIMA

STANJE

Poslednjim izmenama Zakona o bezbednosti saobraćaja na putevima ("Sl. glasnik RS", br. 41/2009, 53/2010, 101/2011, 32/2013 - odluka US, 55/2014, 96/2015 - dr. zakon, 9/2016 - odluka US, 24/2018, 41/2018, 41/2018 - dr. zakon, 87/2018, 23/2019, 128/2020 - dr. Zakon,76/2023 i 19/2025), definisana su laka električna vozila kao motorna vozilo sa najmanje dva točka, sa mehaničkim upravljačem, bez mesta za sedenje, čija trajna nominalna snaga elektromotora nije veća od 0,6 kW, čija najveća konstruktivna brzina ne prelazi 25 km/h i čija masa praznog vozila ne prelazi 35. Dodatno, regulisan je način kretanja lakog električnog vozila biciklističkom stazom, biciklističkom trakom i kretanje ovih vozila u grupi, način vožnje lakog električnog vozila, ograničenja i uslovi pod kojima vozač lakog električnog vozila može koristiti određenu infrastrukturu, zabrana prevoženja drugih lica na lakom električnom vozilu. Takođe, propisana je obaveza korišćenja zaštitne biciklističke kacige za vozača lakog električnog vozila, svetloodbojnog prsluka u cilju njegove uočljivosti na putu, kao i zabrana vožnje lakog električnog vozila prilikom prelaženja kolovoza osim na prelazu biciklističke staze, odnosno pešačko-biciklističke staze preko kolovoza.

Sve navedeno nesumnjivo će doprineti većoj bezbednosti prilikom vožnje lakih električnih vozila, kako za vozače, tako i za treća lica. Međutim, Zakonom još uvek nije predviđena obaveza da vlasnici lakih električnih vozila imaju ugovor o obaveznom osiguranju za štete pričinjene trećim licima.

PREOSTALI PROBLEMI

Iako je upotreba lakih električnih vozila poslednjim izmenama Zakona o bezbednosti saobraćaja na putevima u velikom meri regulisana, u praksi i dalje postoji problem u slučaju da se njihovom upotrebom 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

- Uvesti obavezu osiguranja vlasnika električnih trotineta 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 ugovoreno ovo osiguranje tako da naručioci 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 on-line 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.

POBOLJŠANJA

Nema poboljšanja.

PREOSTALI PROBLEMI

Pacijentima, osiguranicima kako obaveznog, tako i dobrovoljnog zdravstvenog osiguranja nije omogućeno da putem telefona ili on-line 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 prepisano šta od dijagnostičkih procedura treba da sprovede. Ukoliko bi telefonska i on-line 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 on-line konsultacija postave dijagnozu ili prepišu terapiju.

2. ZAKON O ZDRAVSTVENOM OSIGURANJU

STANJE

Primena člana 179. Zakona o zdravstvenom osiguranju (Službeni glasnik Republike Srbije broj 25/2019 i 92/2023) predstavlja smetnju društvima 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 kojima je započeo ugovor o radu u periodu trajanja ugovora o osiguranju.

Članom 182. Zakona predviđeno je da osiguravač izda ispravu o dobrovoljnom 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 dobrovoljnom 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 dobrovoljnom 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.

POBOLJŠANJA

Nema poboljšanja.

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 Republike Srbije broj 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 o zdravstvenom osiguranju.

Takođe, u određenim situacijama društvo za osiguranje zaključuje sa poslodavcima ugovor o kolektivnom dobrovoljnom 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 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 odjavljuju 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 Republike Srbije broj 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:

– tekst postojećeg člana 179. izmeni i da glasi:
„Ugovor o dobrovoljnom zdravstvenom osiguranju zaključuje se na osnovu prethodne ponude za zaključivanje ugovora o dobrovoljnom zdravstvenom osiguranju (u daljem tekstu: ponuda) koju osiguravač daje licu koje želi da zaključi ugovor o dobrovoljnom 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 evidencioni broj za strane državljane.

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 dobrovoljnom 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.“

– 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 dobrovoljnom 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.

OSIGURANJE ZAPOSLENIH OD POVREDA NA RADU I PROFESIONALNIH OBOLJENJA

STANJE

Novim Zakonom o bezbednosti i zdravlju na radu ("Sl. glasnik RS", br. 35/2023 (dalje: Zakon) u članu 67. propisano sledeće: „Poslodavac je dužan da zaposlene osigura za slučaj povreda na radu i profesionalnih bolesti, radi obezbeđivanja naknade štete.

Finansijska sredstva za osiguranje iz stava 1. ovog člana padaju na teret poslodavca. Uslovi i postupci osiguranja od povreda na radu i profesionalnih bolesti zaposlenih uređuju se zakonom."

Takođe, istim Zakonom su propisane i kaznene odredbe za poslodavca ako zaposlene ne osigura za slučaj povreda na radu i profesionalnih bolesti, radi obezbeđivanja naknade štete.

Iz navedenog proističe da je osiguranje od povreda na radu i profesionalnih oboljenja zaposlenih obavezno osiguranje, ali istim Zakonom nije propisana minimalna osigurana suma za slučaj povrede na radu i profesionalnog oboljenja. Ovakvim zakonskim rešenjem, ostavljeno na volji poslodavcu da samostalno odluči o visini osigurane sume koja će biti element ugovora o osiguranju od povreda na radu i profesionalnih oboljenja.

U tom slučaju, postavlja se pitanje da li se na ovakav način ugovaranja osiguranja za slučaj povreda na radu i profesionalnih oboljenja, gde nije definisana minimalna osigurana suma, poslodavac oslobađa svoje odgovornosti u slučaju kada zaposleni tokom obavljanja svog zanimanja pretrpi povredu na radu ili zadobije profesionalno oboljenje i da li su zaposleni na adekvatan način zaštićeni u skladu sa ovim Zakonom.

POBOLJŠANJA

Nema poboljšanja.

PREOSTALI PROBLEMI

Nije donet ni zakon ni podzakonska akta kojim bi se na pravi način uredilo obavezno osiguranje od povreda na radu i profesionalnih oboljenja.

Članom 67 Zakona o bezbednosti i zdravlja na radu nije definisano da li obaveza poslodavca navedena u stavu 1 ovog člana postoji u periodu do donošenja zakona kojim će biti regulisani uslovi i postupci osiguranja za slučaj povreda na radu i profesionalnih bolesti. Čini se da bi bilo celishodno u ovom smislu dopuniti član 67 Zakona i to u smeru da se obaveza poslodavaca ne vezuje za donošenje novog Zakona, već da ona uvek postoji. Naravno, sumu osiguranja i ostale bitne elemente osiguranja, do donošenja zakona koji bi regulisao ovu materiju, određivao bi sam poslodavac.

PREPORUKE SAVETA

- Uprava za bezbednost i zdravlje na radu da predloži donošenje regulative koja bi precizno definisala minimalnu sumu osiguranja, kao i detaljno normiranje uslova i postupka osiguranja od povreda na radu i profesionalnih bolesti, uključujući sve ključne elemente polise osiguranja. Navedeno je neophodno radi obezbeđivanja efikasne i sveobuhvatne zaštite zaposlenih. Ovakva regulativa treba da bude usklađena sa javnim interesom, interesima zaposlenih i osnovnim namerama zakonodavca prilikom uvođenja ove obavezne vrste osiguranja.

ZAKON O JAVNIM NABAVKAMA I PORTAL JAVNIH NABAVKI

STANJE

Zloupotrebom instituta kriterijuma za izbor privrednog subjekta u postupcima javnih nabavki koji za predmet imaju usluge osiguranja naručioci narušavaju konkurenciju i onemogućavaju učešće u postupcima ovih javnih nabavki društvima za osiguranje koji adekvatno mogu da pruže uslugu osiguranja koja je predmet javne nabavke. Imajući u vidu da društva za osiguranje delatnost obavljaju na osnovu dozvole Narodne banke Srbije kao nadzornog organa i da su društva za osiguranje pod stalnim nadzorom Narodne banke Srbije za iste se smatra da mogu da pruže svaku uslugu osiguranja na teritoriji Srbije. Naročito je bitno istaći da su Zakonom osiguranju vrlo strogo pripisani svi uslovi za obavljanje delatnosti osiguranja a naročito: minimalni kapital, akti poslovne politike, organizaciona, kadrovska i tehnička osposobljenost društava, tehničke rezerve, garantne rezerve, margina solventnosti, samopridržaj, itd..

Dodatno, dešava se da Naručioci narušavaju konkurenciju tako što iz pojedinih oblasti koje su definisane posebnim propisima (zakonima ili podzakonskim aktima – npr poverljivost, adekvatnost informacionog sistema, stručni i organizacioni kadar, zaštiti životne sredine) postavljaju kao kriterijume strože uslove nego što propisi nalažu i što je apsolutno neutemeljeno.

Smatramo da je potrebno precizirati da se ekonomski i finansijski kapacitet može ceniti samo na osnovu parametara koji potvrđuju ekonomski i finansijski kapacitet a ne neke druge poslovne pokazatenje. U praksi naručioci određuju kao finansijski kapacitet kriterijime koji nemaju veze sa finansijskim kapacitetima društava za osiguranje i time sa namerom narušavaju konkurenciju i diskriminišu pojedina društva za osiguranje.

Kod usluga osiguranja je specifično što su rokovi za rešavanje zahteva za isplatu naknada iz osiguranja definisani Zakonom o obligacionim odnosima i Zakonom o obaveznom osiguranju u saobraćaju i to kao prilično kratki, tako da bi definisanje dužih rokova za izvršenje usluge bilo suprotno propisima a definisanje kraćih rokova bi bilo necelishodno i neprimenljivo budući da rok za rešavanje zahteva zavisi od dostavljanja adekvatne dokumentacije i prijave nastalog osiguranog slučaja.

POBOLJŠANJA

Nema poboljšanja.

PREPORUKE SAVETA

Izmena/dopuna sledećih odredbi Zakona o javnim nabavkama: član 114, član 116 i član 132 na sledeći način:

- Dodati u članu 114, posle stava 5 novi stav 6 koji bi glasio:
  „Za privredne subjekte koji obavljaju delatnost koja je predmet javne nabavke na osnovu posebne dozvole (licence) nadležnog organa na teritoriji Republike Srbije se smatra da ispunjavaju sve kriterijume za izbor privrednog subjekta iz stava 1 ovog člana, i naručilac za javne nabavke takvih usluga ne može da određuje posebne kriterijume prilikom sačinjavanja javnog poziva i konkursne dokumentacije“

- Dodati u članu 114, posle novog stava 6 novi stav 7 koji bi glasio:
  „Ukoliko su posebnim propisima za pojedine oblasti predviđeni uslovi koji privredni subjekti treba da ispunjavaju, Naručilac ne može kao kriterijume za izbor određivati posebne uslove iz ovih oblasti“

- Dodati u članu 116, posle stava 7 dodaje se novi stav 8:
  „Finansijski i ekonomski kapacitet se isključivo može ceniti na osnovu finansijskih i ekonomskih pokazatelja privrednih subjekata, ne i nekih drugih pokazatelja i parametara koje nemaju veze sa finansijskom i ekonomskom oblasti.“

- Dodati u članu 132 Zakona, posle stava 2 novi stav 3 koji bi glasio:
  „Ukoliko je posebnim zakonom za neke usluge i radove predviđen rok za izvršenje određene usluge i/ili radova, Naručilac ne može određivati rok za izvršenje takve usluge/radova kao kriterijim za određivanje ekonomski najpovoljnije ponude“.

PODACI O PRIGOVORIMA NA RAD DRUŠTAVA ZA OSIGURANJE I DRUŠTAVA ZA UPRAVLJANJE DOBROVOLJNIM PENZIJSKIM FONDOVIMA

STANJE

Narodna banka Srbije na kvartalnom nivou objavljuje podatke o prigovorima na rad društava za osiguranje i društava za upravljanje dobrovoljnim penzijskim fondovima. Ovaj izveštaj sadrži ukupan broj prigovora izjavljenih NBS, ali ne sadrži ukupan broj prigovora izjavljen društvima za osiguranje.

POBOLJŠANJA

Nema poboljšanja.

PREPORUKE SAVETA

- S obzirom da su društva za osiguranje dužna da na kvartalnom nivou dostavljaju NBS podatke o broju prigovora primljenih u prethodnom kvartalu, NBS već poseduje ove podatke i mišljenja smo da bi vrlo lako, bez mnogo dodatnih napora mogli i te podatke da objavljuju u navedenom izveštaju kako bi i oni bili dostupni javnosti.

UGOVARANJE GOTOVINSKIH KREDITA BANAKA POSREDSTVOM DRUŠTAVA ZA OSIGURANJE

STANJE

Građanima su usluge banaka dostupne u okviru mreža poslovnica, dok posredstvom zaposlenih zaduženih za rad na terenu u značajno manjoj meri.

Društva za osiguranje sada nemaju mogućnost da u ulozi posrednika/zastupnika banaka pruže građanima i pravnim licima određene bankarske usluge koje bi mogle

biti realizovane u celini, ili delom, od strane društava za osiguranje. Primer je zaključivanje ugovora o gotovinskim kreditima. Ovakva praksa je već prisutna u nekim zemljama Evrope, a poznata je pod nazivom „insurance banking".

POBOLJŠANJA

Nema poboljšanja.

PREOSTALI PROBLEMI

Za razliku od većine osiguravajućih kuća banke uglavnom nemaju značajan broj prodavca zaduženih za terenski rad (izvan poslovnica). Osim toga, određene banke nemaju ni široko razvijenu distributivnu mrežu pa njihova ponuda izostaje na nekim delovima teritorije, što određenom broju građana i pravnih lica uskraćuje mogućnost da se neposredno upoznaju sa uslovima za korišćenje određenog bankarskog produkta, i da zaključe ugovor o korišćenju istog. Gotovinski krediti su jedan od primera takvih produkata, a imaju masovni karakter i značaj kako za bankarski sektor tako i za klijente.

Ukoliko bi se obezbedile regulatorne mogućnosti društva za osiguranje bi mogla da za račun banaka posreduju/zastupaju kod zaključivanja gotovinskih kredita. Kroz svoju mrežu poslovnica, kao i preko zaposlenih u prodaji osiguranja, društva za osiguranje bi ostvarivala pozitivan uticaj na finansijsko tržište i njegove učesnike:

- Ostvarila bi se dodatna dostupnost bankarskih usluga na tržištu što je značajno pre svega za bankarske usluge masovnog karaktera poput gotovinskih kredita. Kroz saradnju sa osiguravajućim društvima, banke koje nemaju svoje poslovnice u mestima u kojima osiguravajuća društva imaju, ili ih pokrivaju zaposleni u prodaji osiguranja, učinile bi svoje usluge dostupnim i tim građanima, preduzetnicima i malim i srednjim preduzeća. Time bi se stvorila i dodatna konkurentnost na tržištu, a što bi klijentima dalo mogučnost da sagledaju širu ponudu gotovinskih kredita i izaberu banku čija je usluga najadekvatnija za njih;

- Na ovaj način klijenti ne bi morali da putuju van svog mesta boravka / poslovnog sedišta do mesta u kojima se nalaze poslovnica banke radi zaključenja ugovora. Ostvarila bi se bolja informisanost klijenata po pitanju ponude bankarskih usluga. Sve informacije bi dobili posredstvom zaposlenih u društvima za osiguranje nakon čega bi bili u mogućnosti i da zaključne ugovore. Ovo bi klijentima smanjilo vreme potrebno da ovo obave, a troškovi putovanja bi izostali jer bi uslugu dobili na licu mesta;

- Klijenti bi mogli da informacije dobijaju direktno od strane zaposlenih u osiguravajućem društvu, čak i van uobičajenog radnog vremena poslovnica banke, tj. u slobodno vreme klijenata. Već prepoznatljiva, pozitivna praksa kod pružanja informacija o osiguravajućim produktima i zaključivanju istih mogla bi se primeniti i kod zaključivanja ugovora o gotovinskim kreditima zahvaljujući prepoznatljivoj fleksibilnosti zaposlenih u osiguranju koji aktivnosti obavljaju dominantno na terenu;

- Zaposleni u osiguranju bi putem mobilnih elektronskih uređaja (telefoni, tableti, lap-topovi) mogli da preko interneta pristupe web aplikacijama banke za kalkulacije i izrade informativne ponude čime bi na licu mesta pružili klijentima sve podatke o bankarskoj usluzi za koju su zainteresovani. Ovo bi bilo posebno korisno za klijente koji nisu skloni da do ovakvih i sličnih informacije dolaze putem interneta i posetom web sajtova banaka, odnosno koji ne preferiraju upotrebu digitalne tehnologije u informisanju o finansijskim uslugama ili joj nisu vični;

- Postojeći klijenti društava za osiguranje – ugovarači osiguranja, imali bi dostupnu još jednu finansijsku uslugu kod društava za osiguranje što bi im dodatno olakšalo informisanje i ugovaranje ovih finansijskih produkata. To bi takođe doprinelo i povećanju finansijskog obrazovanja i finansijske pismenosti korisnika finansijskih usluga;

- Dodatno angažovanje zaposlenih u prodaji osiguranja bi doprinelo ekonomičnosti poslovanja društava za osiguranje, kao i isplativosti postojeće mreže poslovnica;

- Prilikom prodaje nekih proizvoda osiguranja čije premije imaju relativno veće iznose (npr. osiguranje poljoprivrednih useva i sl.) omogućilo bi se brže i efikasnije odobravanje gotovinskog kredita za plaćanje premije osiguranja čime bi ovaj vid zaštite imovine ugovaračima osiguranja bio još dostupniji;

- Proširivanjem angažovanja zaposlenih u prodaji u društvima za osiguranje i mogućnost dodatne zarade, posledično bi doprinelo povećanju atraktivnosti osiguravajućeg sektora za zapošljavanje i, u krajnjoj instanci, povećavanje ukupnog broj zaposlenih na poslovima prodaje osiguranja;

- Banke koje bi proširile kanale distribucije kroz učešće društava za osiguranje ostvarile bi dodatnu konkurentsku prednost u određenim segmentima tržišta, niže troškove distribucije u odnosu na neke tradicionalne kanale, kao i pozitivan imidž na tržištu.

Pozitivna praksa prema kojoj neke finansijskih usluga koje su tradicionalno bile vezane samo za banke su postale dostupne i preko nekih drugih finansijskih institucija potvrđuje da se može očekivati doprinos od uključivanja društava za osiguranje u proširenje distributivnih kanala banaka. Jedan od primera su platne usluge poput novčanih doznaka koje su dostupne ne samo u bankama, već i kod nekih drugih finansijskih institucija.

S druge strane bankama je već omogućeno da obavljaju poslove zastupanja u osiguranju, poznato pod nazivom bankoosiguranje. To doprinosi dostupnosti usluga osiguranja što klijentima olakšava proces ugovaranja kredita. Na jednom mestu - u poslovnici banke, a u pojedinim slučajevima i preko web i mobilnih aplikacija, klijenti mogu da ugovore i određena osiguranja života ili neživotna osiguranja koja su namenjena obezbeđivanju otplate kredita. Na ovaj način, kroz saradnju banaka i osiguravajućih društava, građanima se pruža celovita usluga i smanjuje se vreme potrebno za ugovaranje što predstavlja dobru praksu prisutnu duži niz godina i u Srbiji.

PREPORUKE SAVETA

Omogućiti društvima za osiguranje da njihovi zaposleni u prodaji mogu da zastupaju/posreduju kod zaključenja ugovora o gotovinskim kreditima kroz sledeće promene propisa:

- Zakon o osiguranju
  - U članu 24 Zakona o osiguranju dodati odredbu da pored poslova osiguranja i ostalih poslova koji su tu navedeni, društvo za osiguranje može da obavlja poslove zastupanja/posredovanja kod zaključivanja ugovora o kreditu, na osnovu dozvole Narodne banke Srbije.
- Podzakonska akta Narodne banke Srbije
  - Potrebno je izmeniti Odluku o sprovođenju odredaba zakona o osiguranju koje se odnose na izdavanje dozvole za obavljanje poslova osiguranja/reosiguranja i pojedinih saglasnosti Narodne banke Srbije kako bi se istima utvrdili uslovi pod kojima bi društvo za osiguranje moglo da se bavi ovim poslovima.

SUBVENCIJA ZA OBAVEZNO OSIGURANJE ZAGAĐIVAČA ČIJA POSTROJENJA ILI AKTIVNOSTI PREDSTAVLJAJU VISOK STEPEN OPASNOSTI PO ZDRAVLJE LJUDI I ŽIVOTNU SREDINU ZA SLUČAJ ŠTETE PRIČINJENE TREĆIM LICIMA USLED UDESA

STANJE

Zakonom o zaštiti životne sredine, članom 106, propisana je obaveza da se Zagađivač mora osigurati od odgovornosti za slučaj štete pričinjene trećim licima usled udesa, ukoliko njegovo postrojenje ili aktivnost predstavlja visok stepen opasnosti po zdravlje ljudi i životnu sredinu. U smislu ovog zakona, udes je iznenadni i nekontrolisani događaj koji nastaje oslobađanjem, izlivanjem ili rasipanjem opasnih materija, obavljanjem aktivnosti pri proizvodnji, upotrebi, preradi, skladištenju, odlaganju ili dugotrajnom neadekvatnom čuvanju.

Istim zakonom propisana je i da će pravno lice biti kažnjeno novčanom kaznom od 1.500.000 do 3.000.000 dinara ukoliko ne osigura se za slučaj štete pričinjene trećim licima, dok je za odgovorno lice u pravnom licu za isti privredni prestup propisana novčana kazna od 100.000 do 200.000 dinara.

POBOLJŠANJA

Nema poboljšanja.

PREOSTALI PROBLEMI

Zakonom o zaštiti životne sredine propisana je obaveza da Zagađivač ima polisu osiguranja od odgovornosti, kao i sankcija ukoliko je nema. Međutim, Zakon nije predvideo koja je minimalna suma osiguranja po ovim polisama. Imajući u vidu da je zakonodavac obavezu osiguranja vezao za "aktivnost koja predstavlja visok stepen opasnosti po zdravlje ljudi i životnu sredinu", evidentno je da posledice ovih šteta mogu biti visoke i da mogu istovremeno izazvati štetu većem broju lica. U tom smislu, čini se da je potrebno definisati minimalnu ukupnu sumu osiguranja ili minimalnu sumu osiguranja po štetnom događaju, da bi se zaista postigla svrha zaštite koja je predviđena članom 106 Zakona. Sa druge strane, ukoliko minimalna suma osiguranja nije propisana, dolazimo u situaciju da se obaveza iz člana 106 Zakona može ispuniti zaključivanjem polise osiguranja od odgovornosti sa bilo kojom sumom osiguranja (npr. na 1.000,00 evra, čime je ispunjena forma propisana Zakonom, ali ne i suština zakonske odredbe, budući da ove štete mogu biti i najčešće jesu, daleko veće)

Dodatno, Zakonom o zaštiti životne sredine nije predviđena mogućnost subvencionisanja ove vrste osiguranja od strane države, iako je interes države, između ostalog zaštita zdravlja ljudi i životne sredine. Uvođenje subvencije kod ove vrste osiguranja bi državi omogućilo bolju kontrolu nad ispunjenjem obaveze iz člana 106 Zakona, a Zagađivačima bi bio dodatni podsticaj da ugovaraju osiguranje od odgovornosti na veće sume osiguranja.

PREPORUKE SAVETA

- Izmeniti član 106 Zakona o zaštiti životne sredine na način da se odredi minimalna visina osigurane sume po polisama osiguranja od odgovornosti za slučaj štete pričinjene trećim licima usled udesa. Podzakonskim aktima definisati mogućnost subvencionisanja za osiguranje iz člana 106 Zakona o zaštiti životne sredine, uslovi i visina subvencije.

SUBVENCIJA ZA KASKO OSIGURANJE VOZILA NA ELEKTRIČNI POGON, KAO I VOZILA KOJA UZ MOTOR SA UNUTRAŠNJIM SAGOREVANJEM POKREĆE I ELEKTRIČNI POGON (HIBRIDNI POGON)

STANJE

U cilju podsticanja ekološki prihvatljivog vida transporta doneta je Uredba o uslovima i načinu sprovođenja subvencionisane kupovine novih vozila koja imaju isključivo električni pogon, kao i vozila koja imaju hibridni pogon, kojom se uređuju uslovi i način sprovođenja subvencionisane kupovine ovih vozila. Kroz ovu Uredbu Država je dala podsticaj pravnim licima, preduzetnicima i fizičkim licima da prilikom kupovine novih vozila izaberu vrste vozila koje doprinose čistijem vazduhu (jer oni ne ispuštaju štetne materije u okolinu- CO2, ozon, olovo..), a samim tim pomažu očuvanje životne sredine.

POBOLJŠANJA

Nema poboljšanja.

PREOSTALI PROBLEMI

Iako Država daje podsticaj za kupovinu vozila na električni i na hibridni pogon, nije propisana subvencija prilikom ugovaranja kasko osiguranja za ova vozila. Imajući u vidu da su u pitanju vozila koja se ne proizvode u Republici Srbiji, da je broj ovlašćenih servisa koja vrše popravku ovih vozila ograničen, a da je ograničen i broj alternativnih servisa, kao i da svaka šteta na ovakvom vozilu može biti veoma visoka, uvođenje subvencije za kasko osiguranje ovih vozila bi, uz već dat podsticaj za kupovinu, doprinelo da se ljudi prilikom kupovine novih automobila opredele za auto na električni ili hibridni pogon.

PREPORUKE SAVETA

- Uredbom o uslovima i načinu sprovođenja subvencionisane kupovine novih vozila koja imaju isključivo električni pogon, kao i vozila koja imaju hibridni pogon, predvideti mogućnost subvecionisanja za kasko osiguranje u cilju daljeg podsticaja ovih ekološki prihvatljivih prevoznih sredstava.

SUBVENCIJA ZA OSIGURANJE STANOVA I POSLOVNIH PROSTORA U ZGRADAMA SA ENERGETSKIM PASOŠEM, KAO I ZA OSIGURANJE KUĆA KOJE IMAJU SOLARNE PANELE

STANJE

Energetski pasoš je sertifikat o energetskim svojstvima zgrade koji sadrži izračunate vrednosti potrošnje energije u okviru određene kategorije zgrada, energetski razred i preporuke za poboljšanje energetskih svojstava zgrade. Energetski pasoš moraju imati sve nove zgrade, kao i postojeće zgrade koje se rekonstruišu, adaptiraju, saniraju ili energetski saniraju, osim zgrada koje Pravilnikom o uslovima, sadržini i načinu izdavanja sertifikata o energetskim svojstvima zgrada izuzete od obaveze energetske sertifikacije.

Unapređenje energetske efikasnosti u zgradama doprinosi zaštiti životne sredine i smanjenju emisije gasova staklene bašte koji nastaju sagorevanjem energenata za grejanje, odnosno hlađenje prostora, pripremu sanitarne tople vode.

Pored toga, primetna je aktivnost države u sufinansiranju za ugradnje solarnih panela za proizvodnju električne energije na porodičnim kućama. Država na ovan način daje podsticaj korišćenju nezagađujućih i obnovljivih izvora energije i drugih resursa.

POBOLJŠANJA

Nema poboljšanja.

PREOSTALI PROBLEMI

Iako država kroz skorašnje aktivnosti usmerene na utvrđivanje energetske efikasnosti i sufinansiranja za ugradnje solarnih panela, doprinosi zaštiti životne sredine i smanjenju emisije gasova staklene bašte, čini se da je svest o značaju upravo ovakvih aktivnosti u društvu još uvek izostala. Prvenstveno, zbog nedovoljne informisanosti, a kasnije i zbog toga što su bilo koje investicije usmerene u ovom smeru i dalje jako skupe i mnogim prosečnim građanima Republike Srbije- nedostupne. U tom smislu čini se da bi subvencionisanje države prilikom osiguranja stanova i poslovnih prostora u zgradama sa energetskim pasošem kategorije A+, A ili B, kao i kod osiguranja kuća koje imaju solarne panele, bio dodatni podsticaj unapređenu energetske efikasnosti i uštede električne energije.

PREPORUKE SAVETA

- Podzakonskim aktima predvideti mogućnost subvencionisanja prilikom osiguranja stanova i poslovnih prostora u zgradama sa energetskim pasošem kategorije A+, A ili B, kao i kod osiguranja kuća koje imaju solarne panele.

SUBVENCIJA PRILIKOM OSIGURANJA IMOVINE/OPREME ZA PRAVNA LICA REGISTROVANA U AGENCIJI ZA PRIVREDNE REGISTE POD ŠIFRAMA KOJE SE ODNOSE NA RECIKLAŽU I UPRAVLJANJE OTPADOM

STANJE

Reciklaža je proces prerade već upotrebljene materije radi njenog daljeg korišćenja. Ovaj proces čini sakupljanje, izdvajanje, prerada i izrada novih proizvoda od već korišćenih materijala. Reciklažom starog materijala štiti se životna sredina, smanjuje otpad i štede prirodni resursi. Kako svest o reciklaži i njenim benefitima u Srbiji nije na poželjnom nivou, može biti korisno i opravdano razmišljati o merama subvencije koje se odnose na privredna društva koja se bave ovim delatnostima.

POBOLJŠANJA

Nema poboljšanja.

PREOSTALI PROBLEMI

Tačkom 38 i 39 Uredbe o klasifikacije delatnosti određene su šifre delatnosti za privredna društva koja se bave reciklažom i upravljanjem otpadom (npr. 38.32 ponovna upotreba razvrstanih materijala, 38.31- demontaža olupina...). Država je već prepoznala potrebu za dodeljivanjem podsticajnih sredstava za privredna Društva koja se bave ovim delatnostima, ali u trenutnoj zakonskoj regulativi nije predviđena mogućnost subvencionisanja prilikom osigu-

ranja imovine/opreme ovih privrednih društava. Takođe, budući da se mnoga od ovih privrednih društava bave manipulacijom opasnih i otrovnih materija, te da samo vršenje delatnosti može da se podvede pod opasnu delatnost, potreba za subvencionisanjem prilikom osiguranja postoji i kod osiguranja od odgovornosti.

PREPORUKE SAVETA

- Podzakonskim aktima predvideti mogućnost subvencionisanja prilikom osiguranja od odgovornosti privrednih društava koji su u Agenciji za privredne registre registrovani pod šiframa koje se nalaze u tačkama 38 i 39 Uredbe o klasifikaciji delatnosti, kao prilikom osiguranja imovine/opreme ovih privrednih društava.

SUBVENCIJA PRILIKOM OSIGURANJA IMOVINE/OPREME ZA TURISTIČKE/SMEŠTAJNE OBJEKTE KOJI IMAJU OZNAKU „TRAVEL SUSTAINABLE LEVEL 1, 2, 3“

STANJE

Kriterijumi Globalnog saveta za održivi turizam zasnivaju se na četiri glavne teme: efektivno planiranje u oblasti održivog razvoja, maksimalno povećanje društvenih i ekonomskih pogodnosti za lokalnu zajednicu, jačanje kulturnog nasleđa i smanjenje negativnog uticaja na životnu sredinu. Ovi kriterijumi, između ostalog, služe kao osnovne smernice za turističke/smeštajne objekte svih veličina kako bi poslovali na održiviji način. Da bi određeni turistički/smeštajni objekat dobio oznaku “održiv” mora da se aktivno bavi smanjenjem potrošnje plastike, smanjenjem potrošnje vode, smanjenjem prehrambenog otpada, smanjenjem potrošnje energije, dobrobiti životinja kao I uspostavljanjem ravnoteže između održivosti I bezbednosti, te da dobije sertifikat za svoj turistički/smeštajni objekat.

Budući da sve navedeno doprinosi zaštiti životne sredine, čini se da postoji prostor za uvođenje subvencija prilikom osiguranja turističkih/smeštajnih objekata sa oznakama Travel sustainable level 1, 2 ili 3.

POBOLJŠANJA

Nema poboljšanja

PREOSTALI PROBLEMI

Potražnja za održivim smeštajima raste iz godine u godinu. Na osnovu javno dostupne statistike utvrdili smo da je 71% putnika širom sveta je izrazilo želju da putuje na održiviji način, dok je 70% putnika širom sveta navelo da bi izabralo održivi smeštaj, nezavisno od toga da li traži takav objekat ili ne, dok čak 78% putnika širom sveta namerava u narednom periodu namerava da boravi u održivom smeštaju. Međutim, u ovom segment je informisanost i dalje prilično niska, pa je 31% putnika navelo da nije ni znalo da takvi objekti postoje, a 29% je reklo da i dalje ne zna kako da ih pronađe. Osim što je primetan nedostatak edukacije u ovom smislu, primetno je i da nedostaje podrška Države za one ljude koji turizmom reše da se bave na”zdraviji” način.

PREPORUKE SAVETA

- Podzakonskim aktima predvideti mogućnost subvencionisanja prilikom osiguranja imovine/opreme za turističke/ smeštajne objekte koji imaju oznaku Travel sustainable level 1, 2 ili 3.

SUBVENICIJA ZA OSIGURANJE USEVA I ŽIVOTINJA ZA ORGANSKU PROIZVODNJU

STANJE

Zakonom o podsticajima u poljoprivredi i ruralnom razvoju podsticaj je definisan kao "sredstva obezbeđena u budžetu Republike Srbije, kao i sredstva obezbeđena iz drugih izvora koji se dodeljuju poljoprivrednim gazdinstvima i drugim licima u skladu sa ovim zakonom u funkciji ostvarivanja ciljeva poljoprivredne politike i politike ruralnog razvoja". Zakonom su određene vrste podsticaja, obim, namena i raspodela po vrsti podsticaja, kao i ko sve ostvaruje pravo na ove podsticaje.

Članom 38. istog zakona definisani su podsticaji za organsku biljnu proizvodnju, kao i za organsku stočarsku proizvodnju, uz uslov da pravno lice, preduzetnik ili fizičko lice - nosilac porodičnog poljoprivrednog gazdinstva ima sertifikat da je njegova proizvodnja organska u skladu sa propisima kojima se uređuje organska proizvodnja.

Na osnovu ovog Zakona, Vlada Republike Srbije donosi Uredbu o raspodeli podsticaja za svaku godinu.

POBOLJŠANJA

Nema poboljšanja

PREOSTALI PROBLEMI

Iako Zakon u okviru podrške programima koji se odnose na očuvanje i unapređenje životne sredine i prirodnih resursa jeste obuhvatio i podsticaje za organsku biljnu i organsku stočarsku proizvodnju, čini se da ostaje prostor za dodatni podsticaj u vidu subvencije za osiguranje useva i životinja i to u iznosu od 100%. Na ovaj način bi se poljoprivrednicima pružila sigurnost u slučaju elementarnih nepogoda, te mogućnost da povećaju ulaganja u svoju organsku proizvodnju.

PREPORUKE SAVETA

- Izmeniti Zakon o podsticajima u poljoprivredi i ruralnom razvoju na način da se u okviru podsticaja za očuvanje i unapređenje životne sredine i prirodnih resursa, u delu koji se odnosi na organsku proizvodnju, predvidi subvencija u iznosu od 100% za osiguranje useva ili životinja, onim pravnim licima, preduzetnicima ili fizičkim licima - nosiocima porodičnog poljoprivrednog gazdinstva koji imaju sertifikat o organskoj proizvodnji.

ODLUKA O STICANJU ZVANJA I USAVRŠAVANJU OVLAŠĆENIH POSREDNIKA I OVLAŠĆENIH ZASTUPNIKA U OSIGURANJU

STANJE

Poslovi prodaje obaveznog osiguranja koje obavljaju tehnički pregledi ne smatraju se poslovima zastupanja u osiguranju i u odnosu na tehničke preglede ne primenjuju se odredbe Zakona o osiguranju. Tehničkim pregledima nije ekonomski isplativo da ulažu sredstva u obuku za polaganje ispita za sticanje ovlašćenja za obavljanje poslova zastupanja u osiguranju za svoje zaposlene koji obavljaju poslove prodaje obaveznog osiguranja. Razlog tome je velika frekvencija zaposlenih koji obavljaju te poslove i koji često menjaju poslodavca, a sa druge strane trajanje obuke, cena obuke i prateći troškovi koje sa sobom nosi sticanje zvanja ovlašćenog zastupnika u osiguranju.

Imajući u vidu da prihodi koje tehnički pregledi ostvaruju od provizije za poslove prodaje obaveznog osiguranja ne opravdavaju tolika ulaganja, tehnički pregledi ne ulažu u svoje zaposlene u tom smislu, što posledično dovodi do toga da društva za osiguranje dobar deo distribucije ove vrste osiguranja obavljaju preko svojih zaposlenih, što sa sobom povlači veće troškove pribave.

POBOLJŠANJA

Nema poboljšanja

PREOSTALI PROBLEMI

Odgovornost ovlašćenih lica zaposlenih na tehničkim pregledima niža je u odnosu na odgovornost prilikom zaključenja bilo koje druge vrste osiguranja (npr. životnog osiguranja gde se po pravilu zaključuje višegodišnji ugovor sa specifičnostima poput otkupa, kapitalizacije, matematičke rezerve što prosečnom korisniku usluge osiguranja nisu poznati termini).

U tom smislu čini se da zahtevi za dobijanje ovlašćenja za lica koja na tehničkim pregledima obavljaju poslove prodaje obaveznog osiguranja, ne treba da budu izjednačeni sa uslovima koje treba da ispune lica koja stiču ovlašćenje za obavljanje poslova zastupanja u osiguranju za druge vrste osiguranja i koja će obavljati poslove zastupanja u osiguranju u okviru organizacija koje obavljaju delatnost zastupanja u osiguranju. Tehnički pregledi nisu organizacije koje obavljaju delatnost zastupanja u osiguranju, te zahtevi koji se nameću zaposlenima na tehničkim pregledima u vezi s sticanjem ovlašćenja za obavljanje poslova prodaje obaveznog osiguranja ne opravdava izjednačavanje njihovih ovlašćenja sa ovlašćenjima lica koja obavljaju poslove zastupanja u osiguranju.

PREPORUKE SAVETA

- Odluku o sticanju zvanja i usavršavanju ovlašćenih posrednika i ovlašćenih zastupnika u osiguranju („Službeni glasnik RS“ br. 38/2015 i 11/2017) - dalje Odluka NBS, potrebno je izmeniti na način da definiše uslove pod kojima zaposleni na tehničkim pregledima mogu dobiti ovlašćenje za obavljanje poslova zastupanja u osiguranju, pri čemu je potrebno da ti uslovi za sticanje zvanja, kao i način usavršavanja, budu jednostavniji od uslova za sticanje zvanja drugih ovlašćenih zastupnika i da bude definisano da se ovlašćenje dato pod tim „olakšanim“ uslovima odnosi samo na prodaju Polisa obaveznog osiguranja vlasnika motornih vozila za štetu pričinjenu trećim licima. Opisanim izmenama bi distribucija Polisa obaveznog osiguranja vlasnika motornih vozila za štetu pričinjenu trećim licima na tehničkim pregledima, koji vrše obavezni godišnji pregled svih motornih vozila i najbitniji su distribucioni kanal za ovu vrstu osiguranja, bila daleko povećana, uz istovremeno smanjene troškove pribave društvima za osiguranje, uz zadržavanje postojećeg nivoa zaštite korisnika usluge osiguranja.

- Ukoliko bi Odluka NBS bila izmenjena na predložen način, interes korisnika usluge osiguranja ne bi bio ugrožen, niti bi kvalitet pružene usluge od strane ovlašćenih lica zaposlenih na tehničkim pregledima bio smanjen. U prilog ovome govori činjenica da bi ta lica prodavala samo ovu vrstu osiguranja za koju bi svakako stekla ovlašćenje izdato od strane NBS. Takođe, Uslovi osiguranja za obavezno osiguranja vlasnika motornih vozila za štetu pričinjenu

trećim licima isti su kod svih Osiguravača, kao i predugovorno obaveštenje, te su ugovarači osiguranja u velikoj meri adekvatno informisani o pokrićima/isključenjima kroz različite kanale komunikacije i kroz činjenicu da iste informacije o osiguranju dobijaju u kontinuitetu, svake godine, prilikom zaključenja Polise obaveznog osiguranja vlasnika motornih vozila za štetu pričinjenu trećim licima, budući da je u pitanju jednogodišnje osiguranje.

ZAKON O OSIGURANJU - POSLOVI POSREDOVANJA I ZASTUPANJA U OSIGURANJU

STANJE

Odredbe Zakona u osiguranju definišu kako pojam posrednika i zastupnika u osiguranju, tako i njihova prava i obaveze kao i druge značajne elemente u njihovom poslovanju unutar zakonskih okvira.

U članu 99. Zakona o osiguranju u delu Ograničenje zastupanja u osiguranju navodi se da Društvo za zastupanje u osiguranju, zastupnik u osiguranju i pravna lica iz člana 98. stav 2. Zakona mogu poslove zastupanja u osiguranju da obavljaju za jedno društvo za osiguranje ili za više društava za osiguranje - uz njihovu pismenu saglasnost.

POBOLJŠANJA

Nema poboljšanja.

PREOSTALI PROBLEMI

U praksi zastupnik je obično direktno vezan za osiguravača i zastupa interese osiguravača, dok posrednik deluje kao nezavisni savetnik klijenta - osiguranika, s ciljem da pronađe najbolji proizvod za klijenta. Posrednik ima širu ponudu, jer radi sa različitim osiguravajućim kućama, dok zastupnik nudi proizvode samo onih kompanija za koje radi.

Iz različitog pravnog položaja proizilazi i različit obim odgovornosti posrednika i zastupnika, a time se i na neki način otvara prostor za nelojalnu konkurenciiju koju pojedini zastupnici iniciraju na tržištu o čemu bi trebalo povesti računa, a sve zarad lojalne konkurencije koja je itekako dobrodošla zbog interesa klijenata.

Glavne razlike:

1. Posrednik u osiguranju:

- Radi u svoje ime a za račun ugovarača osiguranja/osiguranika: Posrednik je nezavisan od osiguravajuće kuće i njegov glavni zadatak je da štiti interese svojih klijenata. Posrednik pomaže klijentima da pronađu optimalni proizvod /uslugu osiguranja na tržištu, prezentujući im više opcija.

- Ponuda posrednika sastoji se od obezbeđivanja više proizvoda/usluga različitih osiguravača: Posrednici obično potpisuju ugovore sa sa više osiguravajućih društava čije ponude prezentuju klijentima, što im omogućava da ponude klijentima raznovrsnost proizvoda i usluga koje mogu biti prilagođene njihovim specifičnim potrebama.

- Naknada (posrednička provizija): Posrednik može primati proviziju od osiguravajućih kompanija s kojima sarađuje (isključivo na tržištu R. Srbije), ali njegova obaveza u skladu sa propisima je zaštita interesa kljenta kroz sagledavanje potreba i iznalaženja najbolje ponude za klijenta (ugovarača osiguranja/osiguranika).

- Društvo za posredovanje u osiguranju ne može obavljati poslove zastupanja u osiguranju

- Posrednik u osiguranju odgovara za svoje poslovanje i mora da ima i važeću aktivnu polisu osiguranja u skladu sa zakonodavstvom,

- Nivo obrazovanja za licencu koji je sama Narodna Banka Srbija propisala za posrednika je viši u odnosu na zas-

tupnika u osiguranje.

2. **Zastupnik u osiguranju:**

- Radi u ime i za račun osiguravača / predstavlja osiguravača: Zastupnik radi direktno za jednu ili više osiguravajućih kompanija. Njegova glavna uloga je da zastupa interese osiguravača, a ne klijenta (ugovarača osiguranja/ osiguranika).

- Prodaja proizvoda osiguravača: Zastupnik može prodavati samo osiguravajuće proizvode kompanije ili kompanija sa kojima ima ugovor. Obavlja poslove zastupanja u osiguranju za jedno društvo za osiguranje ili više njih ali samo uz njihovu pismenu saglasnost.

- Naknada: Zastupnik obično primaju proviziju od osiguravajuće kuće za svaki ugovor koji zaključe. Njihova zarada direktno zavisi od prodaje proizvoda osiguravača.

- Za zastupnike osiguranja odgovara osiguravač.

I na kraju u praksi imamo situaciju da se zastupnik ponaša kao posrednik, iako su u pitanju dva potpuno različita pravna entiteta sa različitim pravima, obavezama, ovlašćenjima i odgovornostima u skladu sa propisima o osiguranju.

PREPORUKE SAVETA

- Izmena Zakona u osiguranju u Članu 99 koji glasi :

  Ograničenje zastupanja u osiguranju

  Član 99

  Društvo za zastupanje u osiguranju, zastupnik u osiguranju i pravna lica iz člana 98. stav 2. ovog zakona mogu poslove zastupanja u osiguranju da obavljaju za jedno društvo za osiguranje ili za više društava za osiguranje - uz njihovu pismenu saglasnost.

  Lice iz stava 1. ovog člana dužno je da u svojim poslovnim prostorijama ima na vidnom mestu istaknuto poslovno ime društva za osiguranje koje zastupa.

Menja se, tako da glasi

  Ograničenje zastupanja u osiguranju

  Član 99

  Društvo za zastupanje u osiguranju, zastupnik u osiguranju i pravna lica iz člana 98. stav 2. ovog zakona mogu poslove zastupanja u osiguranju da obavljaju za jedno društvo za osiguranje uz njegovu pisanu saglasnost

  Lice iz stava 1. ovog člana dužno je da u svojim poslovnim prostorijama ima na vidnom mestu istaknuto poslovno ime društva za osiguranje koje zastupa.

DONOŠENJE PODZAKONGSKOG AKTA NARODNE BANKE SRBIJE O JEDINSTVENIM KRITERIJUMIMA ZA IZBOR PRUŽAOCA USLUGE OSIGURANJA U POSTUPCIMA JAVNIH NABAVKI

STANJE

U aktuelnoj praksi javnih nabavki usluga osiguranja, sve češće se pojavljuju eliminacioni kriterijumi koji su postavljeni na način da se najvećim osiguravajućim kućama isključuje mogućnost učestvovanja u postupcima javnih nabavki koje se odnose na pružanje usluga osiguranja koje se odnose na „male rizike". Postavljeni kriterijumi su restriktivni, diskriminatorski, funkcionalno neodgovarajući i nisu srazmerni predmetu javne nabavke i njenim ciljevima. Ovakvi kriterijumi često nisu utemeljeni na objektivnim pokazateljima, već su formulisani tako da pogoduju ograničenom broju ponuđača. Na taj način dolazi do diskriminacije velikih osiguravajućih društava, što je suprotno načelima jednakosti učesnika u postupcima javnih nabavki, kao i dobrim poslovnim običajima i tržišnoj praksi. Posledično, naručioci ne dobijaju optimalne uslove osiguranja, a tržišna konkurencija se narušava.

PREPORUKE SAVETA

Predlaže se da Narodna banka Srbije, u okviru svojih zakonskih ovlašćenja zauzme jasan stav i donese podzakonski akt kojim bi se:

- Utvrdio okvir jedinstvenih kriterijuma koji se mogu koristiti u postupcima javnih nabavki usluga osiguranja;
- Razgraničili eliminacioni i neeliminacioni kriterijumi, pri čemu bi eliminacioni kriterijumi morali biti zasnovani na objektivnim, merljivim i proporcionalnim pokazateljima;
- Zabranilo korišćenje kriterijuma koji neopravdano isključuju učesnike sa značajnim tržišnim udelom i dokazanim kapacitetima;
- Podstakla konkurencija i transparentnost u postupcima javnih nabavki u oblasti osiguranja.

Donošenjem ovakvog akta, Narodna banka Srbije bi doprinela uređenju tržišta osiguranja, zaštiti principa konkurencije i efikasnijem trošenju javnih sredstava, uz istovremeno jačanje poverenja u sistem javnih nabavki.

OMOGUĆITI OSIGURAVAJUĆIM KUĆAMA DA POSTANU DISTRIBUTERI BANKARSKIH USLUGA

STANJE

U savremenim finansijskim sistemima, granice između bankarskih i osiguravajućih usluga postaju sve manje izražene. Model bankoosiguranja, koji podrazumeva prodaju osiguravajućih proizvoda putem bankarskih kanala, već je široko prihvaćen. Međutim, u Srbiji još uvek ne postoji pravni okvir koji bi omogućio obrnutu saradnju – da osiguravajuće kuće distribuiraju bankarske usluge. Trenutno, banke imaju privilegovan položaj u distribuciji osiguranja, dok osiguravajuće kuće nemaju mogućnost da ponude osnovne bankarske usluge (npr. otvaranje računa, posredovanje u kreditiranju, štedni proizvodi). Na ovaj način se ograničava konkurencija na tržištu finansijskih usluga imajući u vidu da:

- smanjuje dostupnost bankarskih proizvoda u manjim sredinama gde osiguravajuće kuće imaju razvijenu mrežu,
- onemogućava inovativne modele saradnje i integrisane ponude za korisnike.

PREPORUKE SAVETA

- Predlaže se da se kroz izmene Zakona o osiguranju i Odluke o sprovođenju odredaba zakona o osiguranju koje se odnose na izdavanje dozvole za obavljanje poslova osiguranja/reosiguranja i pojedinih saglasnosti Narodne banke Srbije omogući osiguravajućim kućama da postanu distributeri bankarskih usluga, uz ispunjenje uslova koje propisuje Narodna banka Srbije. Na ovaj način bi došlo do uspostavljanja regulatornog okvira koji bi obezbedio zaštitu korisnika i podstakao razvoj digitalnih platformi koje bi omogućile integrisanu prodaju osiguravajućih i bankarskih proizvoda.
- Omogućavanje osiguravajućim kućama da distribuiraju bankarske usluge predstavlja logičan korak u razvoju finansijskog tržišta Srbije. Time bi se povećala dostupnost usluga, unapredila konkurencija i omogućila bolja usluga za krajnje korisnike.

UKIDANJE OBAVEZE DAVANJA PRETHODNOG MIŠLJENJA MINISTARSTVA ZDRAVLJA O ISPUNJENOSTI USLOVA ZA ORGANIZOVANJE I SPROVOĐENJE ODREĐENE VRSTE DOBROVOLJNOG ZDRAVSTVENOG OSIGURANJA PREDVIĐENE ZAKONOM O ZDRAVSTVENOM OSIGURANJU

STANJE

U skladu sa članom 178. Zakona, predviđena je obaveza osiguravača da prilikom donošenja novih ili izmena postojećih opštih ili posebnih uslova dobrovoljnog zdravstvenog osiguranja, uslove dostavi Ministarstvu zdravlja na mišljenje. Međutim, u skladu sa čl. 188. Zakona o osiguranju, nadzor nad obavljanjem delatnosti osiguranja sprovodi Narodna banka Srbije. U predmet nadzora Narodne banke Srbije, između ostalog spada i kontrola usklađenosti akata poslovne politike društva (kojim se smatraju uslovi osiguranja u skladu sa čl. 67. Zakona o osiguranju) sa Zakonom o osiguranju i drugim propisima koji se odnose na delatnost osiguranja. Bez sumnje, Zakon jeste propis koji se odnosi na delatnost osiguranja, što znači da je Narodna banka Srbije kao organ sektorskog nadzora, već zadužena za kontrolu uslova dobrovoljnog zdravstvenog osiguranja.

Ovakva situacija dovodi do dupliranja nadzora, jer se ista dokumentacija praktično ocenjuje od strane dva različita organa – Narodne banke Srbije i Ministarstva zdravlja – što:

- produžava vreme za uvođenje novih proizvoda i izmene postojećih proizvoda na tržištu,
- povećava administrativne troškove za društva za osiguranje,
- opterećuje kapacitete Ministarstva zdravlja, koje nije primarno nadležno za nadzor nad tržištem osiguranja.

Dodatno, ovo je jedini slučaj u zakonodavstvu Republike Srbije u kojem neko ministarstvo daje mišljenje o uslovima osiguranja, iako postoji specijalizovani regulator – Narodna banka Srbije.

PREPORUKE SAVETA

- Predlaže se izmena Zakona o zdravstvenom osiguranju i to ukidanje obaveza predviđenih čl. 177. i 178. Zakona, koje se odnosi na davanje mišljenje Ministarstva zdravlja o ispunjenosti uslova za organizovanje i sprovođenje određene vrste dobrovoljnog zdravstvenog osiguranja i dostavljanje uslova dobrovoljnog zdravstvenog osiguranja Ministarstvu zdravlja na mišljenje. Uklanjanjem ove obaveze, sistem nadzora nad osiguranjem bi postao efikasniji, racionalniji i usklađen sa principima regulatorne prakse, uz očuvanje pune zaštite korisnika osiguranja kroz nadzor Narodne banke Srbije.

USPOSTAVLJANJE REGULATORNOG OKVIRA ZA DIGITALIZACIJU SEKTORA OSIGURANJA – ELEKTRONSKO POTPISIVANJE INTERNIH AKATA I IZVEŠTAVANJE PREMA NARODNOJ BANCI SRBIJE

STANJE

U praksi sektora osiguranja u Republici Srbiji, izveštavanje prema regulatornom telu - Narodnoj banci Srbije trenutno se sprovodi kroz kombinovani model – deo dokumentacije se dostavlja elektronski, dok se određeni akti dostavljaju i potpisuju fizički. U pojedinim slučajevima, ista dokumentacija se dostavlja i u elektronskom i u papirnom formatu, što dodatno komplikuje proces izveštavanja. Ovakav model otežava potpunu digitalizaciju procesa i stvara dodatne administrativne i operativne troškove za društva za osiguranje. Iako je NBS omogućila određene tehničke formate za elektronsko izveštavanje, ne postoji jedinstven regulatorni okvir koji bi omogućio potpuno elektronsko potpisivanje internih akata društava za osiguranje i isključivo elektronsko izveštavanje prema NBS, bez potrebe za fizičkom dokumentacijom. Ovakva praksa je u suprotnosti sa savremenim trendovima digitalizacije i automatizacije u finansijskom sektoru, a posebno u kontekstu održivosti i racionalizacije poslovanja. Digitalna transformacija je ključna za unapređenje efikasnosti i konkurentnosti sektora osiguranja. Smanjenje upotrebe papira doprinosi ciljevima održivog razvoja i zaštite životne sredine. Zakon o elektronskom dokumentu, elektronskoj identifikaciji i uslugama od poverenja već pruža pravni oslonac za korišćenje kvalifikovanih elektronskih potpisa i prelazak na potpunu digitalnu komunikaciju.

PREPORUKE SAVETA

Predlaže se da Narodna banka Srbije:

- Donese podzakonski akt kojim bi se jasno propisali uslovi, tehnički standardi i pravila za elektronsko potpisivanje internih akata društava za osiguranje;
- Omogući isključivo elektronsko izveštavanje prema NBS, uz korišćenje kvalifikovanih elektronskih potpisa i sertifikata;
- Uskladi regulatorni okvir sa važećim zakonima koji uređuju elektronsko poslovanje i digitalnu identifikaciju;
- Podstakne digitalizaciju procesa nadzora, čime bi se povećala efikasnost, smanjili troškovi i ubrzala komunikacija između regulatora i osiguravača.

Uvođenjem jasnih pravila za elektronsko potpisivanje i izveštavanje, Narodna banka Srbije bi značajno doprinela modernizaciji sektora osiguranja, smanjenju administrativnog opterećenja, zaštiti životne sredine kroz smanjenje upotrebe papira i unapređenju regulatorne efikasnosti. Ovakav korak bio bi u skladu sa nacionalnim i evropskim trendovima digitalne transformacije i održivog razvoja.

LIZING

1,17

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			√
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			√
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			√
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)	2018			√
Da se kod APR-a formira Registar operativnog lizinga, u okviru kojeg bi bili registrovani zaključeni ugovori operativnog lizinga.	2020			√
Putem tzv. Državne elektronske magistrale koja je već razvijena između APR-a i MUP-a, omogućiti dostavljanje dokumentacije potrebne za registraciju vozila u elektronskom obliku	2021		√	

STANJE

U Srbiji trenutno aktivno posluje 13 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. Na atraktivnost tržišta ukazuje da su se u poslednje dve godine na tržištu pojavile 4 nove lizing kuće. Ovo će samo doneti kvalitet ponude, jer će time standard lizing usluga koje su tržišni lideri do sada sprovodili biti dodatno potvrđen. Zabeležen je međugodišnji rast u 2024. godini od 24 % a i trend u 2025. godine ukazuje takođe na dvocifreni rast.

POBOLJŠANJA

U prethodnom periodu, u toku 2025. godine nije došlo je do bitnijih poboljšanja.

U vezi sa preporukom vezane za izdavanje Ovlašćenja za registraciju Korisnicima lizinga, omogućeno je dostavljanje putem Portala Agencije za privredne registre, što je izvesno unapređenje. Međutim, postojeće rešenje je tehnološki prevaziđeno i potrebno je dodatno omogućiti komunikaciju sa tehničkim servisima. Lizing kuće su predložile savremenije rešenje i to je prihvaćeno u Agenciji za privredne registre i Ministarstvu privrede i trenutno se radi na realizaciji.

Vezano za preporuku da finansijski lizing, kao vid finansiranja, nije uključen u neke od programa državnih podsticaja u privredi, došlo je do promena. Pozitivan primer su Uredbe Vlade Republike Srbije o utvrđivanju podrške malim preduzećima za nabavku opreme, u kojima se već nekoliko godina unazad utvrđuje Program podrške malim i srednjim preduzećima za nabavku opreme. Ovim Programom su pored banaka, uključene i lizing kompanije i veoma uspešno je realizovan. Nažalost u 2025. godini program nije realizovan.

U vezi inicijative da se MUP-u dostavlja od strane lizing kompanija preko APR-a, digitalna dokumentacija potrebna

za registraciju vozila, sredinom godine održan je sastanak u MUP-u u i u načelu inicijativa je prihvaćena, pa je dogovorena realizacija.

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 promet dobara po osnovu ugovora o lizingu, predmet oporezivanja PDV. Saglasno navedenom Zakonu, osnovicu za PDV čine vrednost predmeta lizinga i kamata.

Sa druge strane, zakonodavac je članom 25 istog Zakona predvideo da su kreditni poslovi i usluge osiguranja oslobođeni od plaćanja PDV-a.

Različit poreski tretman proizvoda i usluga finansijskih institucija, 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. Ne treba zaboraviti da su to preduzetnici, registrovana poljoprivredna gazdinstva i preduzeća koja nisu u sistemu PDV-a.

2. Garantni fond može imati regresno potraživanje od lizing kuće za štetu prouzrokovanu korišćenjem predmeta od strane korisnika lizinga.

Zakonom o obaveznom osiguranju u saobraćaju je određeno da Garantni fond Udruženja osiguravača Srbije ima pravo regresa, po isplati naknade štete od vlasnika prevoznog sredstva i to za isplaćeni iznos štete, kamatu i troškove.

Zakon o obaveznom osiguranju u saobraćaju nije usklađen sa Zakonom o finansijskom lizingu koji je uveo u pravni sistem Republike Srbije pravni posao, koji po definiciji i pravilima o odgovornosti za upotrebu predmeta lizinga ulazi u sukob sa postojećim pravilom o pravu regresa Garantnog fonda od vlasnika prevoznog sredstva. Potpuno je 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.

3. Lizing kompanije i osiguravajuća društva su u slučaju otpisa potraživanja od fizičkih lica dužna da plate i porez na dohodak građana.

Kada lizing kuća ili osiguravajuće društvo donese odluku o otpisu potraživanja od fizičkih lica, koja su prethodno bila utužena, nakon neuspešnog sudskog postupka (zbog nemaštine, nemogućnosti naplate i sl.), dužni su da obračunaju i plate porez na dohodak građana u iznosu od 20 %. Otpisana potraživanja imaju status ostalih prihoda. To je definisano članom 85 Zakona o porezu na dohodak građana. Dakle, lizing kuća ili osiguravajuće društvo, pored toga što je 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 4,3 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 kao što su osiguravajuća društva i lizing kompanije koje su takođe pod kontrolom NBS su tada "zaboravljene".

4. 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 Davalaca finansijskog lizinga. Naime, Vrhovni kasacioni sud je u Presudi KZZ br. 42/16 od 26. 1.2016. godine, stao na stanovište da kod utaje predmeta finansijskog lizinga, nema objektivnog elementa krivičnog dela utaje iz člana 207 Krivičnog zakonika RS, s obzirom da ugovor o lizingu po svojoj prirodi vodi sticanju prava svojine, zbog čega nepoštovanje ugovornih obaveza spada u domen građanskog prava i ne sadrži bitne elemente navedenog krivičnog dela. Vrhovni kasacioni sud nije uzeo u obzir da je građanskopravni odnos već rešen odlukom suda, da ugovor koji je raskinut nikada ne može da dovede do sticanja prava svojine. Na navedeni način Davaocima finansijskog lizinga u Srbiji je oduzeto pravo na krivično-pravnu zaštitu svoje imovine, suprotno Ustavom definisanim načelima. Ukoliko bi ovakav pogrešan stav Vrhovnog kasacionog suda nastavila da primenjuju nadležna javna tužilaštva, odbacujući krivične prijave za krivično delo utaje predmeta lizinga, rezultat bi svakako bio veoma brzo povlačenje svih lizing kompanija sa tržišta Republike Srbije, iz razloga potpunog odsustva zaštite imovine lizing kompanija. Takođe, reakcija na navedenu Odluku Vrhovnog kasacionog suda može biti i ogroman porast broja navedenih krivičnih dela, prisvajanja, odnosno otuđenja tuđih stvari u cilju pribavljanja protivpravne imovinske koristi, s obzirom na odsustvo krivično-pravne sankcije, shodno praksi koju je zauzeo Vrhovni kasacioni sud u Presudi KZZ br. 42/16 od 26. januara 2016. godine.

5. **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 Registar 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.

6. **Lizing kuće su u cilju unapređenja poslovanja i poboljšanja nivoa usluga prema svojim klijentima, ušteda kako za klijente tako i za sebe, napravile tehničko rešenje za tzv. bespapirno poslovanje. Naime, ceo postupak potpisivanja ugovorne dokumentacije je digitalizovan i klijenti mogu potpisivati ugovore elektronskim potpisom. Međutim, u praksi se javlja problem prilikom registracije vozila u MUP-u. Naime, radi registracije vozila MUP zahteva dokumentaciju u papirnom obliku, tako da digitalno potpisani dokument nije prihvatljiv. Na ovaj način se unapređenje obesmišljava jer je potrebno da ugovor o lizingu koji je digitalno potpisan, mora još jednom izraditi i svojeručno potpisati i pečatirati.**

Rešenje je da se sistem tzv. Državne elektronske magistrale koja je već razvijena između APR-a i MUP-a, iskoristi za dostavljanje dokumentacije potrebne za registraciju vozila u elektronskom obliku. Tehničko rešenje bi bilo da se putem web servisa najpre od strane lizing kuća dokumentacija dostavi APR, a zatim da APR dostavi MUP-u. Rešenje je podržano od strane E-uprave.

Sredinom godine održan je sastanak u MUP-u u vezi ove inicijative i u načelu inicijativa je prihvaćena, pa je dogovorena realizacija.

PREPORUKE SAVETA

- Pokretanje izmene Zakona o porezu na dodatu vrednost, u delu koji se odnosi na oporezivanje kamate, a u smislu ukidanja PDV na deo lizing naknade koji se odnosi na kamatu.

- 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".

- 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.

- Da se kod APR-a formira Registar operativnog lizinga, u okviru kojeg bi bili registrovani zaključeni ugovori operativnog lizinga.

- Putem tzv. Državne elektronske magistrale koja je već razvijena između APR-a i MUP-a, omogućiti dostavljanje dokumentacije potrebne za registraciju vozila u elektronskom obliku.

INDUSTRIJA NAFTE, DERIVATA NAFTE I GASA

1,50

PREGLED REALIZACIJE PREPORUKA BK

Preporuke:	Prvobitno date u BK:	Značajan napredak	Određeni napredak	Bez napretka
Imajući u vidu da je počev od 2024. godine uvedena refakcija akciza za poljoprivredna gazdinstva, razmotriti ukidanje fiksirane cene evrodizela u Uredbi o ograničenju visine cene derivata nafte.	2023		√	
Ukinuti Uredbu o ograničenju visine cena derivata nafte.	2022			√
Uskladiti nacionalnu regulativu radi implementacije Mehanizma prekograničnog prilagođavanja (cene) ugljenika (CBAM od Carbon Border Adjustment Mechanism) i uvođenja sistema za trgovanje emisijama.	2024		√	
Uvesti poseban marker prilikom markiranja derivata koji se prodaju plovilima u domaćem saobraćaju.	2021			√
Ponovo uvesti refakciju akcize na gorivo koje se koristi u domaćem vodnom saobraćaju.	2021			√
Smanjiti nivo akciznog oporezivanja za TNG u cilju povećanja potrošnje ovog derivata.	2021			√
Primeniti opštu stopu PDV-a od 20% na potrošnju CNG-a i otpočeti primenu akciznog oporezivanja, radi eliminisanja efekata povlašćenog tretmana CNG-a u odnosu na ostala pogonska goriva.	2021	√		
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.	2021			√

STANJE

Globalno tržište sirove nafte i prirodnog gasa u 2024. godini kretalo se pod uticajem kontrolisane ponude OPEC+[1] i promenljive potražnje, povećanih geopolitičkih tenzija, usporavanja globalne privredne aktivnosti i kontinuiranog fokusa na energetsku tranziciju.

Cena nafte je u 2024. godini pokazala stabilnost i iznosila je u proseku 80 USD/bbl (tipa Brent), što je za oko 2% niže u odnosu na prethodnu godinu. Najviša cena tokom godine je bila oko 93 USD/bbl u aprilu, dok je najniža cena bila oko 70 USD/bbl tokom septembra meseca, što ukazuje na jedan od najstabilnijih perioda za trgovanje još od 2019. godine.

Kompanije koje posluju u sektoru nafte i gasa u Republici Srbiji su u svojim procesima tranzicije u energetske kompanije i tokom 2024. godine nastavile sa ulaganjem u oblasti obnovljivih izvora energije, prevashodno u cilju povećanja proizvodnje električne energije iz solarnih panela na stanicama za snabdevanje gorivom. Kako bi se proces zelene tranzicije u sektoru energetike i privredi Republike Srbije pospešio, neophodno je da se nastavi proces donošenja odgovarajućih propisa uz konsultacije i saradnju sa privredom.

Značajan problem za slobodno funkcionisanje tržišta naftnih derivata i dalje predstavlja primena Uredbe o ograničenju visine cena derivata nafte koja važi od 10. februara 2022. godine, kada je doneta radi sprečavanja negativnih efekata nastalih usled globalnih tržišnih poremećaja. Tokom 2024. godine izmene uredbe su objavljene tri puta, a fiksna naknada za najvišu maloprodajnu cenu u odnosu na prosečnu veleprodajnu cenu je tokom godine promenjena samo jednom u martu sa 13 na 16 dinara. U 2025. godini Uredba je menjana tri puta i marža je povećana na konačnih 19 dinara u oktobru. Ministarstvo nadležno za poslove energetike je, u skladu sa važećom Uredbom o ograničenju visine derivata nafte, u 2024. godini donelo Pravilnik o obračunu prosečne veleprodajne cene derivata nafte evro dizel i evro premijum BMB 95, kojim se utvrđuje prosečna veleprodajna cena navedenim derivatima nafte na definisanom paritetu sa uračunatim svim zavisnim troškovima. Uredba o privremenoj meri ograničavanja cene gasa i nadoknadi razlike u ceni prirodnog gasa nabavljenog

1 Organization of the Petroleum Exporting Countries plus selected non-member countries, including Russia

iz uvoza ili proizvedenog u Srbiji u slučaju poremećaja na tržištu prirodnog gasa nakon drugog produžavanja iz oktobra 2023. godine i dalje je na snazi.

Prema podacima iz Energetskog bilansa Republike Srbije, proizvodnja nafte u Republici Srbiji obavlja se na 866 naftnih i 66 gasnih bušotina u eksploataciji, na kojima se primenjuju različite metode eksploatacije, a pored ovih u 2024. godini dodatno su puštene u rad 44 nove bušotine (43 razradne i jedna istražna bušotina). NIS a.d. Novi Sad je jedina kompanija u Republici Srbiji koja se bavi istraživanjem i proizvodnjom nafte i gasa, kao i preradom nafte i proizvodnjom naftnih derivata u Rafineriji nafte Pančevo, ukupnog kapaciteta prerade 4,8 miliona tona sirove nafte godišnje. Takođe, NIS a.d. Novi Sad poseduje i Pogon za pripremu i transport nafte i gasa u Elemiru, kao i proizvodna postrojenja HIP-Petrohemije, najvećeg proizvođača petrohemijskih proizvoda u Republici Srbiji sa proizvodnim postrojenjima u Pančevu, Elemiru i Crepaji. U prerađivačkim kapacitetima u Srbiji se proizvodi širok spektar derivata nafte – tečni naftni gas, motorni benzini i gasna ulja, avio goriva, putni i industrijski bitumeni, maziva, ulja, sirovine za petrohemijsku industriju i drugi proizvodi na bazi nafte, uključujući i petrohemijske proizvode.

U januaru 2025. godine Kancelarija za kontrolu strane imovine pri Ministarstvu finansija SAD (The Office of Foreign Assets Control „OFAC") uvrstila je NIS a.d. Novi Sad, kao kompaniju nad kojom je Gazprom Neft u tom momentu imao 50% vlasništva, na SDN listu (Specially Designated Nationals). Time su ovoj kompaniji uvedene sankcije, s tim da se periodičnim izdavanjem posebnih licenci omogućava kontinuirano poslovanje kompanije.

Prema podacima Agencije za energetiku Republike Srbije, u 2024. godini je 63 energetska subjekta imalo licencu za delatnost trgovine naftom, derivatima nafte, biogorivima, biotečnostima, komprimovanim prirodnim gasom i vodonikom, nepromenjeno u odnosu na 2023. godinu.

NIS a.d. Novi Sad poseduje najveću maloprodajnu mrežu i najveće skladišne kapacitete za sve vrste motornih goriva. Među kompanijama koje imaju veće učešće na tržištu nafte i naftnih derivata su međunarodne kompanije Lukoil, OMV Srbija, MOL Serbia, EKO Serbia, Petrol, ali i domaća privredna društva Knez Petrol, poslovni sistem Mihajlović, Euro Petrol, Art Petrol i Radun AVIA. Veliki broj ovih kompanija obavlja delatnost trgovine na veliko najčešće na zakupljenim rezervoarima kod trećih lica, odnosno kod vlasnika skladišta. Nasuprot tome, u maloprodaji veći broj kompanija u potpunosti ili većim delom obavljaju delatnost na stanicama za snabdevanje vozila u sopstvenom vlasništvu.

Proizvodnja tečnog naftnog gasa (TNG), kao derivata prirodnog gasa, obavlja se u Pogonu za pripremu i transport nafte i gasa NIS a.d. Novi Sad u Elemiru i u Odžacima u pogonima Standard gas d.o.o. i pogonima Hipol a.d, gde se kao sirovina za proizvodnju koristi uvozni gasni kondenzat, odnosno široka frakcija lakih ugljovodonika. Proizvodnju propan-butan smeše i autogasa, zasnovanu na namešavanju komponenata, obavlja kompanija Petrol LPG d.o.o. Beograd u pogonu u Smederevu, a kompanija VML d.o.o. Beograd obavlja istu delatnost u pogonu u Jakovu.

Transport derivata nafte u Republici Srbiji obavlja se železničkim, brodskim i drumskim saobraćajem. Od rafinerija do terminalskih postrojenja uglavnom se obavlja železničkim i brodskim transportom, a u razvozu do krajnjih potrošača, drumskim. Jedino privredno društvo koje obavlja delatnost transporta nafte naftovodom u Republici Srbiji je Transnafta AD Pančevo po regulisanim cenama s obzirom da je navedena delatnost od opšteg interesa. Kompanija obavlja delatnost transporta nafte naftovodom koji se prostire na trasi od reke Dunav od Sotina na granici sa Republikom Hrvatskom do Rafinerije Pančevo i njegova ukupna dužina je 154,5 km. Deonica Bačko Novo Selo - Rafinerija Novi Sad dugačka je 63,3 km, a deonica Rafinerija Novi Sad - Rafinerija Pančevo 91 km. Procenjena količina uvozne sirove nafte za 2024. godinu koja se transportuje deonicom naftovoda DN-2 (Novi Sad - Pančevo) i ulazi u rafineriju je 2,85 miliona tona, a domaće sirove nafte je 0,65 miliona tona. Ovaj naftovod je deo magistralnog Jadranskog naftovoda (JANAF), puštenog u rad 1979. godine. Pripadajuću infrastrukturu naftovoda čini terminal u Novom Sadu sa četiri rezervoara za sirovu naftu od po 10.000 m^3 i dva rezervoara od po 20.000 m^3, dispečerskim centrom i pumpnom stanicom, mernom stanicom u Pančevu i osam blok-stanica duž trase naftovoda.

Uvoz nafte se u najvećoj meri obavlja iz jednog pravca, naftovodom JANAF sa terminala Omišalj (Krk, Republika Hrvatska). U cilju diverzifikacije pravaca snabdevanja sirovom naftom u dugom roku, u toku su aktivnosti usmerene ka izgradnji novog naftovoda kapaciteta do 5 miliona tona godišnje između Srbije i Mađarske. Početak radova planiran je za sledeću godinu, a dužina trase na teritoriji Srbije iznosiće 113 kilometara.

Ukupno snabdevanje sirovom naftom i poluproizvodima iz domaće proizvodnje i uvoza za preradu u rafinerijama u 2024. godini je iznosilo 3,410 miliona tona, što je niže za oko 4,5% u odnosu na 2023. godinu. U 2024. godini proizvedeno je 0,826 miliona tona sirove nafte (23% od ukupne potrošnje), a 2,581 miliona tona (77%) je obezbeđeno iz uvoza. Proizvodnja derivata u 2024. godini iznosila je oko 3,706 miliona tona, što je oko 9,1% manje u odnosu na 2023. godinu. Uvoz derivata je bio oko 12% veći u odnosu na prethodnu godinu i iznosio je 1,025 miliona tona, dok je izvoz bio 0,572 miliona tona odnosno oko 2% više.

Ukupna proizvodnja prirodnog gasa u zemlji u 2024. godini iznosila je 302,431 miliona m^3, oko 3,3% manje od prethodne godine, dok je uvoz iznosio 2.440,530 miliona m^3, odnosno oko 7,8% manje. Potrebne količine prirodnog gasa u 2025. godini obezbediće se 10% iz domaće proizvodnje i 90% iz uvoza.

POBOLJŠANJA

Tokom 2024. godine, došlo je do stabilizacije snabdevanja naftnim derivatima na globalnom tržištu, u smislu dostupnih količina i mogućnosti dopreme, što se svakako pozitivno odrazilo i na region jugoistočne Evrope.

Nastavljene su aktivnosti državnih organa u oblasti uređenja energetske tranzicije. Usvojen je Integrisani nacionalni energetski i klimatski plan Republike Srbije za period do 2030. godine sa vizijom do 2050. godine i Strategija razvoja energetike Republike Srbije do 2040. godine, sa projekcijama do 2050. godine. U toku je izrada Zakona o nafti, Zakona o gasu i Zakona o obaveznim rezervama nafte, prirodnog gasa i koji će urediti specifičnosti svake od ovih delatnosti.

Početkom 2024. godine uvođenjem refakcije akcize došlo je do poboljšanja u oblasti uspostavljanja sistemskog subvencionisanja snabdevanja poljoprivrednika gorivom po povlašćenoj ceni. Nakon poslednjeg povećanja od 1. jula 2025. godine, refakcija akcize za poljoprivrednike iznosi 56,1 RSD po litru, do 100 litara po hektaru prijavljene površine, a najviše do 100 hektara površine. Time su ispunjeni preduslovi za rešavanje pitanja ograničenja cena derivata.

Izmenama i dopunama Zakona o akcizama usvojenim u novembru 2024. godine, usvojeno je i povećanje refakcije akcize za određene derivate nafte i biogoriva koji se koriste kao motorno gorivo za transportne svrhe za prevoz putnika i tereta. Od 1. jula 2025. godine, povećan je iznos koji će se prevoznicima vraćati za dizel gorivo za 19,37 dinara po litru – sa 15,19 dinara na 34,56 dinara. Očekuje se da će ova mera poboljšati ekonomski položaj svih koji se bave prevozom tereta i putnika u drumskom saobraćaju, posebno u delu koji se odnosi na domaći drumski prevoz.

Dodatno, izmenama i dopunama Zakona o akcizama uvedena je i akciza na komprimovani prirodni gas (CNG), sa primenom od 1. januara 2026. godine. Uvođenjem akcize na CNG doći će do uravnoteženja tržišta, budući da se na CNG do sada nije obračunavala akciza i da se primenjivala niža poreska stopa od 10% za promet, te je CNG bio konkurentniji u odnosu na ostala pogonska goriva.

PREOSTALI PROBLEMI

Ograničenje cena naftnih derivata u Republici Srbiji koje je na snazi više od tri godine ima značajan negativni uticaj na poslovanje kompanija i narušava tržište naftnih derivata. Iako je snabdevanje derivatima značajno unapređeno u odnosu na 2022. godinu i odvija se nesmetano, cene naftnih derivata su u Republici Srbiji i dalje regulisane od strane državnih organa. Tokom 2024. godine Uredba o ograničenju visine cena naftnih derivata produžavana je tri puta, a u 2025. godini Uredba je još dva puta produžena.

Povezan i veoma značajan problem ostaje netržišna cena evrodizela za registrovana poljoprivredna gazdinstva, određena kao obavezujuća za jednog dobavljača na tržištu, koja je dovela do značajne preraspodele tržišnih udela u segmentu snabdevanja poljoprivrede. Kao što je navedeno, početkom 2024. godine uvedena je refakcija akcize za poljoprivrednike za namensku potrošnju goriva kao vid subvencionisane cene, te je ovo još jedan razlog zašto cena evrodizela ne treba da više bude regulisana.

Skrenuli bismo pažnju da će se od 1. januara 2026. godine za određene robe koje se izvoze u EU primenjivati Mehanizam prekograničnog prilagođavanja (cene) ugljenika (CBAM od Carbon Border Adjustment Mechanism), odnosno prekogranična taksa koja se obračunava na osnovu emisija ugljen-dioksida ili drugih gasova sa efektom staklene bašte koji nastaju tokom proizvodnje. U toku je prelazni period za primenu CBAM-a, tokom kojeg su budući obveznici u obavezi da izveštavaju, ali ne i da plaćaju finansijsko usklađivanje, niti da verifikuju izveštaj od strane akreditovanog verifikatora. Ono što nedostaje u ovom momentu u Srbiji je usklađivanje nacionalnih propisa radi pripreme za

implementaciju CBAM mehanizma, kao i mogućnosti za trgovinu emisijama.

Trenutno se najveći deo plovila u domaćem saobraćaju nelegalno snabdeva derivatima putem autocisterni na mestima koja ne ispunjavaju ni minimum bezbednosnih i ekoloških kriterijuma. Uvođenjem posebnog markera prilikom markiranja derivata koji se prodaju plovilima u domaćem saobraćaju sprečile bi se zloupotrebe sa korišćenjem nemarkirane (carinske) robe u kabotaži, što bi pozitivno uticalo na prihode budžeta Republike Srbije i omogućilo jednostavnu proveru brodova u domaćem saobraćaju u pogledu mesta snabdevanja.

Ponovno uvođenje refakcije akcize na gorivo koje se koristi u domaćem vodnom saobraćaju, za koje brodar dostavi dokaz da se snabdeo na mestu predviđenom za snabdevanje brodova pogonskim gorivom, pozitivno bi uticala na konkurentnost rečnog transporta kao ekološki prihvatljivog vida transporta. Takođe, refakcija akcize na ovo gorivo bi snabdevanje na legalnim bunker stanicama učinilo atraktivnom opcijom za brodare čime bi se eliminisali bezbednosni i ekološki rizici koji postoje kod sadašnjeg načina snabdevanja pogonskim gorivom putem autocisterni.

I pored intenzivne i kontinuirane kontrole nelegalne trgovine naftnim derivatima u zemlji, istu je neophodno nastaviti, uz obezbeđenje i razvoj kapaciteta inspekcijskih organa za obavljanje kontrolnih aktivnosti.

TNG je u Srbiji opterećen visokom akcizom, među najvišim u regionu, čime se destimuliše korišćenje ovog ekološkog derivata.

U međunarodnom putničkom i teretnom drumskom transportu vozila kupuju manje količine goriva u Srbiji, dok je sa druge strane sve veći broj domaćih prevoznika koji kupuju gorivo van Srbije usled povoljnije akcizne politike u zemljama regiona.

PREPORUKE SAVETA

- Imajući u vidu da je počev od 2024. godine uvedena refakcija akciza za poljoprivredna gazdinstva, razmotriti ukidanje fiksirane cene evrodizela u Uredbi o ograničenju visine cene derivata nafte.
- Ukinuti Uredbu o ograničenju visine cena derivata nafte.
- Uskladiti nacionalnu regulativu radi implementacije Mehanizma prekograničnog prilagođavanja (cene) ugljenika (CBAM od Carbon Border Adjustment Mechanism) i uvođenja sistema za trgovanje emisijama.
- Uvesti poseban marker prilikom markiranja derivata koji se prodaju plovilima u domaćem saobraćaju.
- Ponovo uvesti refakciju akcize na gorivo koje se koristi u domaćem vodnom saobraćaju.
- Smanjiti nivo akciznog oporezivanja za TNG u cilju povećanja potrošnje ovog derivata.
- Primeniti opštu stopu PDV-a od 20% na potrošnju CNG-a i otpočeti primenu akciznog oporezivanja, radi eliminisanja efekata povlašćenog tretmana CNG-a u odnosu na ostala pogonska goriva.
- 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

1,55

PREGLED REALIZACIJE PREPORUKA BK

Preporuke:	Prvobitno date u BK:	Značajan napredak	Određeni napredak	Bez napretka
Vlada treba da:				
obezbedi stabilno finansiranje inovativnih lekova / medicinskih sredstava 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 javnih zdravstvenih ustanova, prvenstveno apoteka. Ukoliko državne apoteke nemaju budućnost kao takve, čvrsta preporuka je da njihovo poveravanje privatnom partneru bude sprovedeno u skladu sa zakonom, gde je ključan onaj o javno-privatnom partnerstvu, a prema modelu koji uvažava specifičnosti koje proizilaze iz statusa i poslovanja apoteke u javnoj svojini nad kojom se sprovodi JPP. To garantuje zakonitost postupka, transparentnost i maksimizaciju koristi za sve učesnike.	2017			√
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 terapijskih opcija 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 pralelno 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 Zakon o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti i prateći Pravilnik o programu obuka, na način da za zasposlene u proizvodnji, prometu i izdavanju lekova, obuke sprovodi poslodavac, kao što je to već uređeno drugim propisima.	2023			√
Ministarstvo finansija treba da:				
pozitivno odluči po obrazloženom zahtevu Ministarstva zdravlja za namenski transfer sredstava RFZO za nove lekove;	2018		√	

Preporuke:	Prvobitno date u BK:	Značajan napredak	Određeni napredak	Bez napretka
obezbedi jednak poreski carinski tretman repromaterijala i gotovih lekova;	2013			√
ukine PDV na donaciju lekova i medicinskih sredstava zdravstvenim ustanovama;	2014			√
da obezbedi veledrogerijama povoljnije uslove nabavke goriva za transport lekova i medicinskih sredstava.	2024			√
RFZO treba da:				
osigura dobijanje sredstava iz centralnog budžeta potrebnih sredstava za uvođenje novih lekova na Listu lekova;	2018		√	
unapredi proces obezbeđivanja predvidivosti procesa donošenja odluka, uz jasne rokove i transparentni proces konsultacija sa predstavnicima industrije;	2013		√	
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 papirnoj formi;	2020			√
dodatno unapredi funkcionalnost svojih informacionih sistema SAP i Portal finansija sa SEF-om Ministarstva finansija, kako bi se obezbedilo blagovremeno, tačno i ispravno praćenje, kontrola i plaćanje izdatih računa za isporučene lekove i medicinska sredstva.	2023		√	
ALIMS treba da:				
poštuje postojeće rokove određene Zakonom o lekovima vezano za nove registracije, obnove i varijacije dozvole;	2017		√	
što pre aktivira postupak varijacija i obnova dozvola kroz RIMS;	2024		√	
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			√
primi dodatni broj stručnih izvršilaca kako bi brže rešavali predmete u zakonom predviđenim rokovima i smanjili kašnjenja naročito u rešavanju nagomilanih varijacija za lekove.	2021	√		

STANJE

Zdravlje nacije predstavlja jedan od osnovnih stubova stabilnosti i prosperiteta svakog društva. Zdrava populacija je ključna za ekonomski rast i razvoj jer direktno utiče na produktivnost radne snage, smanjenje troškova zdravstvene zaštite i poboljšanje kvaliteta života. Kvalitetna zdravstvena zaštita omogućava ljudima da rade efikasnije, manje izostaju sa posla zbog bolesti i doprinosi većoj ukupnoj produktivnosti. S druge strane, neodgovarajuća zdravstvena zaštita može značajno da optereti nacionalni zdravstveni sistem, dugoročno poveća troškove same zdravstvene zaštite i smanji radni potencijal nacije.

Ekonomija jedne zemlje je u velikoj meri povezana sa zdravstvenim stanjem njenog stanovništva. Različite bolesti i zdravstveni izazovi mogu dovesti do smanjenja dostupne radne snage, povećanja invaliditeta i prerane smrtnosti, što sve zajedno utiče na smanjenje ekonomskog rasta. Zdrava populacija ne samo da doprinosi većoj ekonomskoj proiz-

vodnji, već i stvara manje pritiska na javne finansije, jer se smanjuju izdaci za lečenje i rehabilitaciju.

Ulaganje u zdravstvenu zaštitu nije samo moralna obaveza, već i strateška ekonomska odluka koja može doneti značajne koristi za društvo u celini. Stoga, razvijanje efikasnih zdravstvenih politika i osiguranje dostupnosti zdravstvene zaštite i savremenih terapijskih opcija za sve građane treba da bude prioritet svake Vlade koja teži održivom ekonomskom razvoju i društvenom blagostanju.

Sastavni i izuzetno važan deo zdravstvenog sistema jeste redovno snabdevanje lekovima kao i obezbeđivanje dostupnosti najsavremenijih terapija, što predstavlja jedan od osnovnih preduslova za pozitivne rezultate zdravstvenog sistema u celini u svakoj zemlji. Za optimalno 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).

Prema Zakonu o zdravstvenom osiguranju, obavezno zdravstveno osiguranje obuhvata osiguranje za slučaj bolesti i povrede, rano otkrivanje bolesti, preglede, lečenje, rehabilitaciju, lekove, medicinsko–tehnička pomagala i sredstva. Međutim, određene analize, kao ni određene lekove Republički fond za zdravstveno osiguranje ipak ne pokriva, zbog čega su pacijenti prinuđeni da se za lečenje obrate privatnom sektoru, i da ga plate iz sopstvenih sredstava. Iz tih razloga zabeležen je brz rast privatnog zdravstvenog sektora u poslednjoj deceniji.

U prethodnom periodu zabležen je značajan pomak u oblasti poboljšanja dostupnosti najsavremenijih terapija. Sledeći korak predstavljalo bi uspostavljanje redovnog godišnjeg namenskog transfera sredstava iz centralnog budžeta u budžet RFZO samo za potrebe finansiranja novih terapija.

Prosečan životni vek je značajno kraći u Srbiji u odnosu na prosek u EU (74.8 u odnosu na 81.4). 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 i stope smrtnosti, odnosno stopa srmtnosti u Srbiji je značajno veća nego u nekim evropskim državama koje imaju više stope incidence. 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, uz pojačane preventivne preglede i podizanje svesti pacijenata o njihovom značaju.

Potpuno je jasno da RFZO, čak i uz pretpostavku najboljeg upravljanja resursima, nije u mogućnosti da iz sopstvenih prihoda na adekvatan način odgovori na sve potrebe pacijenata za medikamentnim terapijama. Iz tog razloga je neophodna namenska i kontinuirana intervencija iz centralnog budžeta, kao dodatak postojećim izdvajanjima RFZO za lekove.

Od izuzetne važnosti za stabilno funkcionisanje farmaceutskog tržišta je nastavak usaglašavanja domaćeg pravnog okvira sa EU legislativom, pre svega kroz Zakon o lekovima čije se donošenje odlaže već nekoliko godina, 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.

POBOLJŠANJA

1. Usvajanjem Zakona o zdravstvenoj dokumentaciji i evidencijama u oblasti zdravstva nastavljaju se aktivnosti na digitalizaciji u zdravstvu i uspostavljanju Republičkog integrisanog zdravstvenog informacioni sistema (RIZIS), koji će pored elektronskih servisa za zdravstvene ustanove i pacijente integrisati i podatke o svim resursima u zdravstvu, što će značajno dobrineti optimizaciji procesa i efikasnosti zdravstvenog sistema kao i donošenju odluka. U toku je razvoj elektronsko zdravstvenog kartona - centralizovanog digitalnog sistema, koji će omogućiti brži i precizniji uvid u medicinsku istoriju svakog pacijenta, smanjene administratvnih opterećenja, bolju koordinaciju između zdravstvenih ustanova i radnika, mogućnost analitike podataka itd.

2. ALIMS aktivno nastavlja sa digitalnom transformacijom regulatornih procesa u oblasti lekova uvođen-

jem i puštanjem u rad RIMS-a (Regulatory Information Management System), koji već aktivan za postupak registracije, dobijanja velikog broja različitih stručnih mišljenja i zahteva za klinička ispitivanja kao i odobravanje kontrolnih markica. U vezi sa radom sistema RIMS i svega što je novo uvedeno, ALIMS je ustanovio dobru praksu pilot projekta uz testiranje sistema sa nosiocima dozvole za lek, kao i edukacije. Očekuje se uskoro uvođenje i ostalih funkcija, posebno obnova i varijacija.

3. U proteklom periodu je nastavljena komunikacija između predstavnika farmaceutske industrije i Ministarstva zdravlja/RFZO u pogledu dostvljanja podataka za potencijalne predstojeće ili poznate, trenutne ili duže nestašice lekova. Predlog za budući rad, je da RFZO pripremi podatke i redovno, javno objavljuje izveštaje o nestašicama lekova, tako da budu dostupni stručnoj javnosti.

PREOSTALI PROBLEMI

1. Nedostaje sistemsko rešenje za finansiranje uvođenja novih lekova na Listu lekova

I pored zabeleženog pozitivnog trenda u dostupnosti inovativnih lekova Lista lekova sa inovativnim lekovima nije objavljena u poslednje dve godine. Kako bi se omogućilo 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/ primenu medicinskih sredstava 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 i objavljivanja Liste lekova RFZO

Neophodno je da Pravilnik o kriterijumima za stavljanje/ skidanje lekova sa Liste lekova, kao ključni podzakonski akt u ovoj oblasti, bude dopunjen jasnijim i konkretizovanim kriterijumima prema kojima će se vršiti selekcija lekova koji će biti finansirani na teret obaveznog zdravstvenog osiguranja. Iako je 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.

Iako je RFZO najavio izmenu i dopunu Liste lekova novim lekovima bez uticaja na budžet (non-budget) to se nije desilo do oktobra 2025 godine. Radi predvidivosti poslovanja ali i sigurnosti u snabdevanju i obezbeđenju neophodnih terapija, neophodno je da RFZO jasno uredi rokove, dinamiku i ažuriranje Liste lekova.

3. Politika cena lekova i troškovi prometa

Ratni sukobi u svetu, a posledično ekonomska kriza i inflacija imaju snažan, negativan uticaj na farmaceutsku industriju. Negativan uticaj se odrazio kako na proizvodnju lekova, tako i na lanac distribucije- povećanje troškova transporta, skladištenja i poskupljenja sirovina, povećanih troškova proizvodnje i geopolitičke neizvesnosti. Veledrogerije, čiji su troškovi distribucije sadržani u ceni leka, su posebno opterećene poskupljenima goriva, drugih energenata i ostalim uvećanim troškovima poslovanja koji su preduslov za redovno i bezbedno snabdevanje Napominjemo da i regulatorni troškovi, koji su obavezni prema regulatornim telima, prate trend rasta cena i inflacije.

U toku protekle godine, Republički fond za zdravstveno osiguranje (RFZO) je sproveo korekciju cena za određeni broj generičkih lekova. Ova mera predstavlja važan korak u pravcu unapređenja održivosti tržišta lekova i očuvanja dostupnosti terapija za pacijente.

Ova odluka predstavlja pozitivan signal, jer su ranije često nerealno niske cene lekova stvarale ozbiljne izazove za proizvođače, dovodeći do rizika od povlačenja pojedinih proizvoda sa tržišta. Zbog svega navedenog, korekcija cena predstavlja neophodan instrument za obezbeđivanje stabilnog snabdevanja i kontinuirane dostupnosti terapija pacijentima u Srbiji. S obzirom na specifičnost situacije i izazove sa kojima se susreće farmaceutska industrija u Srbiji potrebno je uključiti sve zaintersovane strane u donošenje svih relevatnih odluka kako bi uspelo da se obezbedi stabilno i kontinuirano snabdevanje lekovima u Republici Srbiji i u narednom periodu.

4. Rešavanje preostalog duga zdravstvenih ustanova prema veledrogerijama i dobavljačima i uredno izmerenje obaveza za isporučene lekove

Neophodno je nastaviti sa aktivnostima na rešavanju preostalih dugova i plaćanja zdravstvenih ustanova za isporučene lekove i medicinska sredstva koje se odnose

na nabavke koje nisu predmet CJN Republičkog fonda odnosno predmet direktnog plaćanja.

Preduslov za redovno snabdevanje zdravstva i pacijenata je blagovremeno plaćanje lekova isporučenih po centralizovanim javnim nabavkama dobavljačima, kao i apotekama za izdate lekove.

5. Administrativne procedure i izdavanje dozvola za lekove

ALIMS i dalje kasni u odobrenju izmena i dopuna dozvole (varijacije). Preduzeli su niz aktivnosti i mera da se procedure ubrzaju, kada su u pitanju nove indikacije i varijacije u vezi bezbednosti lekova, koje utiču značajno na dostupnost najnovijih informacija o primeni leka i lekarima i pacijentima, ali i na dostupnost samih lekova na tržištu.

6. Propisi od uticaja na poslovanje

I pored toga što se donošenje novog Zakona o lekovima već sedam godina nalazi u Planu rada Ministarstva zdravlja, i dalje nije napravljen nikakav pomak u izradi ovog pravnog akta. Neophodne su izmene Zakona o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti u delu odredbi o obukama za sticanje osnovnih znanja o ličnoj higijeni za zaposlene u proizvodnji, prometu i izdavanju lekova koju organizuje i sporovodi Ministarstvo zdravlja, uz plaćanje propisane naknade jer prilikom donošenja ovog Zakona i pratećeg 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 Smernicama Dobre prakse u distribuciji (GDP).

PREPORUKE SAVETA

Vlada treba da:

- obezbedi stabilno finansiranje inovativnih lekova / medicinskih sredstava kao i generičkih lekova uz proširenje indikacija namenskim transferom budžetskih sredstava prema RFZO i time nadomesti očigledan manjak istih u finansijskom planu RFZO-a.

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 terapijskih opcija na Listu lekova RFZO;
- zajedno sa Ministarstvom unutrašnje i spoljne trgovine, u cilju brže dostupnosti leka pacijentu, dozvoli nosiocu dozvole za lek, predaju dokumentacije za dobijanje najviše cene leka za upotrebu u humanoj medicini, već od trenutka kada nosilac dozvole za lek primi od ALIMSa 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;
- urgentno izradi nacrt novog Zakona o lekovima u saradnji sa predstavnicima industrije;
- 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;

- izmeni Zakon o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti i prateći Pravilnik o programu obuka, na način da za zasposlene 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;
- da obezbedi veledrogerijama povoljnije uslove nabavke goriva za transport lekova i medicinskih sredstava.

RFZO treba da:

- osigura dobijanje sredstava iz centralnog budžeta potrebnih sredstava za uvođenje novih lekova na Listu lekova;
- unapredi proces obezbeđivanja predvidljivosti 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 papirnoj formi;
- obezbedi blagovremeno plaćanje za isporučene odnosno izdate lekove na recept, u skladu sa potpisanim ugovorima.

ALIMS treba da:

- poštuje postojeće rokove određene Zakonom o lekovima vezano za nove registracije, obnove i varijacije dozvole;
- što pre aktivira postupak varijacija i obnova dozvola kroz RIMS;
- 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.

TURIZAM I UGOSTITELJSTVO

1,00

PREGLED REALIZACIJE PREPORUKA BK

Preporuke:	Prvobitno date u BK:	Značajan napredak	Određeni napredak	Bez napretka
Donošenje nove Strategije razvoja turizma uz promenu koncepta upravljanja turističkom destinacijom.	2022			√
Donošenje novog Strategijskog marketing plana turizma Republike Srbije (nakon usvajanja nove Strategije razvoja turizma) sa jasno definisanim Akcionim planom (KPIs, odgovorne osobe/institucije, rokovi realizacije i dr.).	2024			√
Usvajanje nove metodologije za procenu deviznog priliva od turizma primenom metodologije satelitskih računa u turizmu.	2022			√
Izmene i dopune Zakona o pojednostavljenom radnom angažovanju na sezonskim poslovima u pojedinim delatnostima u smislu proširenja kruga poslodavaca iz člana 2. Zakona o pojednostavljenom zapošljavanju na sezonskim poslovima u pojedinim delatnostima („Službeni glasnik RS", br. 50/2018) tako da njime budu obuhvaćeni poslodavci koji obavljaju delatnost u sektoru turizma i ugostiteljstva.	2022			√
Izmene i dopune Zakona o PDV-u uz proširenje kruga delatnosti koje bi se oporezovale po posebnoj, nižoj stopi od 10%.	2022			√
Izmene i dopune Zakona o autorskom pravu u pogledu načina utvrđivanja tarifa za autorsko i srodna prava radi uvođenja kriterijuma plaćanja naknade po osnovu popunjenosti smeštajnog kapaciteta u obračunskom periodu.	2022			√
Suzbijanje visoke stope sive ekonomije u turizmu i ugostiteljstvu sa akcentom na segment usluga individualnog smeštaja:				
Potrebno je ojačati kapacitete turističke inspekcije na lokalnom i republičkom nivou i sprovoditi permanentnu obuku inspektora.	2022			√
Pružaoci usluga smeštaja (posebno individualni pružaoci usluga smeštaja) treba da budu informisani i edukovani o pravima i pogodnostima koje predviđa pravni okvir kroz edukativne kampanje.	2022			√
Potrebno je sprovesti efikasan i kontinuiran nadzor turističke inspekcije (preventivni i redovni) kako bi se siva ekonomija svela na minimum i unapredilo korišćenje platforme e-Turista, posebno među individualnim pružaocima usluga smeštaja.	2022			√
Turistička inspekcija (na svim nivoima) treba da donese Strateški i godišnji plan za suzbijanje sive ekonomije na osnovu poređenja oglašenih smeštajnih kapaciteta na različitim onlajn platformama i kapaciteta u sistemu e-Turista. Nacrt godišnjeg plana za narednu godinu treba da bude urađen do 15. decembra tekuće godine.	2022			√
Turistička inspekcija treba da omogući javni uvid u Godišnji izveštaj o izvršenom nadzoru prema predloženom Strateškom i godišnjem planu. Godišnji izveštaj treba da bude kvantifikovan i da sadrži najmanje ime destinacije, broj izvršenih inspekcijskih pregleda, vrste pregledanih objekata i rezultate nadzora. Godišnji izveštaj za prethodnu godinu treba da bude objavljen do 15. februara tekuće godine.	2022			√
Pravna lica i individualni pružaoci usluga smeštaja koji nisu registrovani u sistemu e-turista ne mogu da budu korisnici javnih sredstava na republičkom i lokalnom nivou.	2022			√

STANJE

Drugu deceniju 21. veka karakteriše kvantitativni rast i kvalitativno unapređenje turističkih smeštajnih kapaciteta u Srbiji, nakon urušavanja post-tranzicionog turizma i njegovog višestupnog gašenja u prvoj deceniji ovog veka. U ovom periodu dolazi do otvaranja velikog broja hotela sa 4 i 5 zvezdica, puštanja u rad planiranih hotela u planinskim i banjskim destinacijama i pojave kongresnih, spa i drugih specijalizovanih hotela. S druge strane, razvoj smeštaja i drugih turističkih kapaciteta u ruralnim sredinama, posebno za vreme i nakon pandemije COVID-19, dodatno potpomognuto podsticajnim merama Ministarstva nadležnog za poslove turizma, doživljava procvat.

Struktura kvaliteta smeštajnih kapaciteta se stalno unapređuje, imajući u vidu da najveći broj novootvorenih objekata pripada višim kategorijama. Uprkos ovim pomacima, smeštaj u Srbiji nije prilagođen očekivanjima međunarodnog tržišta, ako se uzme u obzir da udeo hotelskog smeštaja čini tek trećina[1] ukupnih smeštajnih kapaciteta. To se može posmatrati kao nepovoljna okolnost, ali i kao značajna prilika za rast u ovom segmentu. Ne treba zanemariti visok udeo sive ekonomije kada su u pitanju smeštajni kapaciteti što za posledicu ima otežanu kvantifikaciju, ali i kvalitativnu ocenu ukupnih smeštajnih kapaciteta u Srbiji.

U proteklom period pozitivno dostignuće predstavljao je značajan rast broj dolazaka, noćenja, ali i potrošnje stranih turista, što je pozitivno uticalo na spoljnotrgovinski bilans Srbije, koji (posebno turistički) tradicionalno posluje sa deficitom. U 2024. godini ostvaren je rekordan devizni priliv od turizma u visini od 2,55 milijardi EUR, što je za 1,1 milijardu evra više nego u predpandemijskoj 2019. godini.[2] Međutim, u prvih devet meseci 2025. godine, zabeležen je pad ukupnog turističkog prometa u visini od 1,6% u odnosu na isti period prethodne godine (pad broja dolazaka stranih turista za 0,2%), dok je ukupan broj noćenja opao za 2,7% u istom periodu (rast broja noćenja stranih turista za 0,6%).[3]

Ključni pokazatelji doprinosa turizma ekonomiji Srbije uključuju sledeće (WTTC Economic Impact Research).

Direktan doprinos turizma BDP-u Republike Srbije je u 2023. godini iznosio 2,5%, dok procenjena vrednost za 2024. godinu je 2,8%, a dugoročna prognoza za 2034. godinu predviđa stopu od 2,5%[4]. Istovremeno, ukupan doprinos turizma BDP-u Republike Srbije (indirektni i indukovani efekti turizma) u 2023. godini iznosio je 9,1%, dok je za 2024. godinu procenjen na 10,0%[5]. Očekuje se da će do 2034. godine ovaj udeo iznositi 11,4%[6].

Udeo direktno zaposlenih u turizmu Republike Srbije u 2023. godini iznosio je 2,3% ukupne zaposlenosti, a procenjena vrednost za 2024. godinu iznosi 2,45%[7]. Do 2034. godine očekuje se rast zaposlenosti u turizmu na 3,1% ukupne zaposlenosti.[8]

Ukupan doprinos turizma zapošljavanju (uključujući šire efekte investicija, lanca snabdevanja i uticaja indukovanog prihoda u 2023. godini) iznosio je 7,0% ukupne zaposlenosti.[9] Predviđa se da će do 2034. godine turizam učestvovati sa 9,2% u ukupnoj zaposlenosti.[10] U 2024. godini, ova industrija je zapošljavala 87,3 hiljada zaposlenih[11]. Udeo kapitalnih investicija u turizam u ukupnim nacionalnim investicijama bio je 3,3% u 2023. godini, a procenjen na 3,4% u 2024. godini, dok se predviđa smanjenje na 2,3% do 2033. godine.[12]

Međutim, prilično visok udeo sive ekonomije pre svega, u sektoru ugostiteljstva ostaje nepromenjen uprkos određenim aktivnostima koje je nadležno ministarstvo iniciralo od 2022. godine, u pogledu komunikacije sa onlajn platformama koje omogućavaju oglašavanje neregistrovanih smeštajnih kapaciteta.

Povećana su ulaganja u turizam kako u infrastrukturu koja je u funkciji turizma, tako i u građevine u funkciji turizma. Pored toga, dobijanjem organizacije specijalizovane EXPO 2027 izložbe, očekuje se izgradnja novih ugostiteljskih kapaciteta, pre svega u hotelskoj industriji.

Sa tačke gledišta strateškog planiranja, postojeća Strate-

1 e-Turista, Republički zavod za statistiku Republike Srbije
2 Republički zavod za statistiku Republike Srbije
3 Republički zavod za statistiku Republike Srbije
4 WTTC Economic Impact Research
5 WTTC Economic Impact Research
6 WTTC Economic Impact Research
7 WTTC Economic Impact Research
8 WTTC Economic Impact Research
9 WTTC Economic Impact Research
10 WTTC Economic Impact Research
11 Centralni registar obaveznog socijalnog osiguranja
12 WTTC Economic Impact Research

gija razvoja turizma (SRT), koja je doneta na period od 2016. do 2025. godine, usled konteksta vremena, nedovoljno je obuhvatila pitanja digitalne i zelene transformacije turističkog poslovanja, kao i uticaj klimatskih promena. Osim toga, segmenti tržišta nisu utvrđeni na osnovu posebnih istraživanja tržišta, tako da ne postoji jasna povezanosti između (promocije) pojedinih turističkih proizvoda i posebnih segmenata tržišta za koje su planirani ovi proizvodi.

Nadalje, ključni pravni dokumenti iz oblasti turizma su 2019. godine unapređeni u skladu sa strateškim opredeljenjima o pružanju podrške sektoru malih i srednjih preduzeća (MSP) i zaštiti potrošača, donošenjem Zakona o turizmu i Zakona o ugostiteljstvu. Nadalje, 2021. godine usvojen je Strategijski marketing plan turizma Republike Srbije do 2025. godine. Međutim, ne treba zaboraviti da izrada novog strateškog dokumenta, pa i Strategije razvoja turizma podrazumeva unapređenje ukupnog regulatornog okvira (zakona, podzakonskih akata i dr.) nakon njenog usvajanja. Pored toga, nakon usvajanja nove SRT kojom će biti definisana nova vizija, misija i ciljevi razvoja turizma Srbije, neophodno je u najkraćem roku pristupiti izradi novog Strategijskog marketing plana turizma Republike Srbije (postojeći je usvojen na period od 2021. do 2025. godine), ukoliko Srbija želi ne samo da unapredi već i da zadrži postojeću konkurentsku poziciju na međunarodnom turističkom tržištu.

Dalji razvoj evropskog, kao i srpskog turizma u narednom period nastaviće da se suočava sa brojnim izazovima poput:[13]

- Rusko-ukrajinskog sukoba;
- Sukoba na Bliskom Istoku i drugih geopolitičkih kriza;
- Klimatskih promena;
- Ograničenja za avio kompanije i korišćenje vazdušnog prostora;
- Rasta inflacije i kamatnih stopa;
- Poskupljenja hrane i goriva, i
- Samopouzdanja putnika i raspoloživih finansijskih sredstava.

POBOLJŠANJA

Tokom 2025. godine pristupilo se izradi nove Strategije razvoja turizma Republike Srbije do 2030. godine, međutim do trenutka zaključivanja Bele knjige 2025 (oktobar 2025), nova strategija još nije usvojena, te ne možemo konstatovati da je došlo do poboljšanja.

PREOSTALI PROBLEMI

Ključni izazov za turističku industriju u Srbiji je unapređenje konkurentnosti i pozicije Srbije na globalnom turističkom tržištu kao prepoznatljive, privlačne i autentične turističke destinacije, koja otvara nova radna mesta, održivo upravlja svojim razvojem i koja je atraktivna za nova ulaganja.

1. **Vizija održivog razvoja turizma i merljivi strateški ciljevi nisu definisani.**

U prethodnom periodu, značaj programiranja razvoja turizma i integrisanog planiranja nije bio dovoljno prepoznat i primenjen. Ono što nedostaje su konkretna strateška vizija i dobro artikulisani strateški i merljivi ciljevi, uključujući i njihovo sprovođenje, kao i transparentni sistemi praćenja uz pojačanu koordinaciju i saradnju svih ključnih aktera na svim nivoima.

Stoga je potrebno definisati novu Strategiju razvoja turizma koja će sagledati „novu realnost" i potrebu za redefinisanjem strateških i postavljanjem merljivih ciljeva, uključujući sprovođenje i mehanizme praćenja kako bi se omogućio održivi razvoj turizma. Posebna pažnja treba da bude posvećena minimizaciji uticaja klimatskih promena na turizam i njegovom daljem procesu digitalizacije. Pored toga, potrebna je bolja koordinacija i saradnja ključnih aktera na svim nivoima uz bitnije učešće lokalnih zajednica u procesu razvoja turizma.

Strateški okvir mora poštovati savremeni koncept upravljanja destinacijama, koji podrazumeva uvođenje zakonske mogućnosti da turističkim destinacijama upravljaju privatne kompanije i javno-privatna partnerstva.

2. **Nedovoljno razvijena svest o značaju imidža i turističkog tržišnog pozicioniranja Srbije**

Strateške odluke o marketingu Republike Srbije izvedene su na osnovu važeće SRT i konsultacija sa ključnim akterima, ali bez analize uticaja proteka polovine perioda važenja strategije i bez potrebnih korekcija imajući u vidu da je ona doneta 2021. godine. Vizija razvoja turizma Srbije do 2025. godine obuhvata da do tada Republika Srbija imati prepoznatljiv imidž na domaćem, regionalnom i globalnom

13 Istraživačko odeljenje magazina Economist (EUI), WTTC i UNWTO

tržištu, s jasno definisanim ciljanim segmentima kojima plasira svoju ponudu, te usklađen marketing sistem na svim nivoima – nacionalnom, regionalnom i lokalnom. Posledično, misija marketinga u turizmu Srbije je definisana kao potreba za kontinuiranim oblikovanjem, održavanjem i unapređivanjem pozitivnog imidža zemlje kao turističke destinacije.

Iako su misija i vizija jasno definisane i ambiciozne, ne pruža se dovoljan kritički uvid u realnost postizanja tih ciljeva. Ova pitanja postaju posebno značajna kada se uzmu u obzir prethodno identifikovane slabosti i rizici, poput ograničenih budžetskih sredstava i nedovoljno razvijene svesti o značaju imidža i tržišnog pozicioniranja destinacije. Uz postojeće nedostatke u profesionalnim kapacitetima u turizmu (nedovoljna stručna obuka i ulaganje u ljudske resurse), ostvarenje ove misije i vizije do kraja planiranog perioda ne deluje realno.

3. Neadekvatna metodologija Narodne banke Srbije za procenu deviznih prihoda

Devizni priliv se i dalje obračunava prema neadekvatnoj metodologiji NBS za procenu deviznog priliva, što je jedna od najvažnijih tema. Procena deviznog priliva je vezana za rad menjačnica, pa postoje nepodudarnosti sa periodima najvišeg turističkog prometa. Procena prosečne potrošnje stranih turista na osnovu tako obračunatog deviznog priliva je krajnje nepouzdana. Samim tim, ne postoji pouzdana računica učešća turističke industrije u BDP-u. Osim toga, budžet za promociju nacionalnog turizma, kao i za turizam uopšte, je konstantno potcenjen i nedovoljan, što direktno utiče na nedovoljnu promociju Srbije kao turističke destinacije.

Potrebna je promena metodologije NBS za procenu deviznog priliva od turizma i ugostiteljstva i njihovog učešća u BDP-u uvođenjem satelitskih računa u turizmu. Time bi uticaj turizma na privredu bio kvantifikovan uz korišćenje međunarodno priznate i prihvaćene metodologije.

4. Nefleksibilan zakonski okvir koji ne daje mogućnost zapošljavanja u skladu sa Zakonom o pojednostavljenom radnom angažovanju na sezonskim poslovima u pojedinim delatnostima

Ljudski resursi predstavljaju značajnu prepreku daljem razvoju u radno intenzivnim industrijama kao što su turizam i ugostiteljstvo. Broj raspoložive radne snage je smanjen što je dovelo do povećanja zarada a time i do ekonomski racionalne reakcije poslodavaca: honorarni poslovi, smanjenje usluga (samoposluživanje, itd.), pa čak i zapošljavanje neprijavljenih radnika kako bi se smanjili troškovi radne snage. Osim toga, struktura radne snage i stepen njenog obrazovanja i obučenosti dodatno su pogoršani nakon izbijanja pandemije kada je značajan broj zaposlenih potražio posao u drugim delatnostima. Nedovoljno fleksibilan pravni okvir ne prepoznaje potrebe industrija koje su u velikoj meri sezonske, kao što su turizam i ugostiteljstvo.

Zapošljavanje u okviru ove delatnosti može se obavljati samo u skladu sa odredbama Zakona o radu („Službeni glasnik RS», br. 24/2005, 61/2005, 54/2009, 32/2013, 75/2014, 13/ 2017 – Odluka US, 113/2017 i 95/2018 – autentično tumačenje), odnosno zasnivanjem radnog odnosa zaključenjem Ugovora o radu ili radnim angažovanjem van radnog odnosa zaključenjem Ugovora o privremenim i povremenim poslovima, Ugovora o delu ili Ugovora o dopunskom radu.

Zbog posebnih karakteristika i izražene potrebe za sezonskim radnicima u turizmu i ugostiteljstvu, neophodne su izmene i dopune Zakona o pojednostavljenom radnom angažovanju na sezonskim poslovima u pojedinim delatnostima („Službeni glasnik RS", br. 50/2018) u smislu proširenja kruga poslodavaca iz člana 2 Zakona o pojednostavljenom radnom angažovanju na sezonskim poslovima u pojedinim delatnostima („Službeni glasnik RS", br. 50/2018) tako da njim budu obuhvaćeni poslodavci koji obavljaju delatnost u sektoru turizma i ugostiteljstva.

Time bi se omogućilo sprovođenje pojednostavljene procedure za zapošljavanje lica i uplate poreza i doprinosa za rad na poslovima sezonskog karaktera koji spadaju u okvire delatnosti ugostiteljsko-turističkog karaktera.

Ovakav način radnog angažovanja bi podrazumevao obostranu korist za poslodavce i za potencijalne sezonske radnike. Očekivane prednosti na strani poslodavca su sledeće:

- Poslodavcu se pruža prilika jednostavnijeg postupka zapošljavanja, koji predstavlja rad van radnog odnosa, usmenim ugovorom o obavljanju sezonskih poslova, koji se zaključuje od momenta pristupanja sezonskog radnika poslu.

- Poslodavac može primeniti pojednostavljeni postupak obračuna i uplate poreza na prihod fizičkih lica i do-

prinosa za obavezno socijalno osiguranje, koji u ovom slučaju obuhvataju samo prava iz penzijskog i invalidskog osiguranja, kao i prava iz zdravstvenog osiguranja, ali samo u slučaju povrede na radu ili profesionalnih oboljenja. Pojednostavljeni postupak plaćanja poreza i doprinosa podrazumeva unapred utvrđenu osnovicu za obračun obaveza, bez obzira na ugovorenu satnicu sezonskog radnika. Navedena osnovica je uvek jednaka i iznosi trideseti deo iznosa najniže mesečne osnovice doprinosa po danu angažovanja na sezonskim poslovima.

- Poslodavac je dužan samo da u predviđenom roku elektronskim putem Poreskoj upravi dostavi podatke potrebne za izradu evidencione prijave, na osnovu koje sistem Poreske uprave automatski priprema i podnosi pojedinačnu poresku prijavu o obračunatim porezima i doprinosima.

Očekivane koristi za radno angažovana lica su sledeće:

- Pružanje prilike zaposlenim licima da ostvare dodatni prihod zaključenjem ugovora o sezonskom radu;

- Pružanje prilike za ostvarivanje dodatnih prihoda korisnicima socijalne pomoći, s obzirom da naknada za rad sezonskog radnika nema uticaja na ostvarivanje i korišćenje prava na novčanu socijalnu pomoć;

- Pružanje prilike korisnicima porodičnih penzija da ostvare dodatna primanja, pošto nema obustave isplate porodične penzije ukoliko se ugovorena mesečna naknada ostvaruje u iznosu nižem od najniže osnovice osiguranja zaposlenih koja važi u trenutku uplate doprinosa.

Osim toga, treba istaći da je zakonom jasno sprečena mogućnost zloupotrebe pojednostavljenog radnog angažovanja lica uvođenjem zakonskog ograničenja od najviše 180 dana rada u toku jedne kalendarske godine po osnovu ugovora o obavljanju sezonskih poslova, kao i odnosa ovog ugovora i ugovora o privremenim i povremenim poslovima, gde je propisano da ako je isto lice angažovano na osnovu oba ugovora u jednoj kalendarskoj godini, ukupan broj radnih dana na osnovu oba ugovora ne može preći 120 radnih dana u toj kalendarskoj godini.

5. Visoka stopa PDV-a u sektoru ugostiteljstva

Čak i pre pandemije COVID-19, većina evropskih zemalja snizila je stope PDV-a na ugostiteljske usluge, što je pozitivno uticalo na konkurentnost i podstaklo njihovu turističku industriju. Takođe, nakon izbijanja pandemije COVID-19, velika većina evropskih zemalja značajno je snizila stopu PDV-a. Sa stopom PDV-a od 20% na ugostiteljske usluge, Srbija je postala još nekonkurentnija, posebno u oblasti kongresno-poslovnog turizma (MICE), gde je poresko opterećenje presudno za izbor destinacije.

Pored toga, potrebno je izmeniti zakonsku regulativu tako da se, u okviru već predviđenih delatnosti koje se oporezuju po posebnoj, nižoj stopi PDV-a od 10% (kao što su usluge smeštaja), tome dodaju i usluge ishrane u ugostiteljskim objektima. Time bi se omogućila konkurentnost domaćeg turizma i ugostiteljstva u odnosu na konkurente prvenstveno iz regiona, ali i iz ostalih delova Evrope, posebno kada je reč o MICE turizmu.

6. Neadekvatno utvrđivanje tarifnog modela po Zakonu o autorskom i srodnim pravima

Unapređenje konkurentnosti srpskog turizma dodatno opterećuju parafiskalni nameti kao što su plaćanje naknada prema Zakonu o autorskom i srodnim pravima. Naime, bez obzira na to da li su smeštajni kapaciteti (sobe) zauzeti ili ne, ove naknade se moraju plaćati.

Po Zakonu o autorskom i srodnim pravima, privrednim subjektima u sektoru turizma i ugostiteljstva naplaćuje se posebna naknada po Tarifniku koji donosi organizacija za ostvarivanje i zaštitu autorskih i srodnih prava.

Najčešći slučaj naplate ovih naknada je naplata po paušalnoj stopi. Prilikom utvrđivanja visine paušalne naknade uzimaju se u obzir sledeći kriterijumi:

- vrsta i način eksploatacije predmeta zaštite;

- geografska lokacija sedišta korisnika;

- vrsta i veličina prostora u kome se koriste predmeti zaštite;

- trajanje i obim korišćenja i cene usluga korisnika.

Ovako postavljeni kriterijumi za utvrđivanje paušalnog iznosa su neadekvatni i potpuno ignorišu ključnu okolnost, odnosno procenat popunjenosti smeštajnog kapaciteta objekta. Umesto toga, potrebno je uvesti kriterijum plaćanja naknade na osnovu procenta popunjenosti

smeštajnog kapaciteta obveznika u obračunskom periodu.

7. Visok udeo sive ekonomije

Visoki udeo sive ekonomije u sektoru turizma i ugostiteljstva (čak do 40% - 50%, posebno kod zakupa smeštaja od vlasnika – fizičkih lica preko raznih onlajn platformi) negativno utiče na profitabilnost i kvalitet usluga smeštaja i na ukupnu konkurentnost srpskog turizma. Pored toga, ovakva praksa omogućava nelojalnu konkurenciju u odnosu na objekte koji posluju legalno.

PREPORUKE SAVETA

- Donošenje nove Strategije razvoja turizma uz promenu koncepta upravljanja turističkom destinacijom.
- Donošenje novog Strategijskog marketing plana turizma Republike Srbije (nakon usvajanja nove Strategije razvoja turizma) sa jasno definisanim Akcionim planom (KPIs, odgovorne osobe/institucije, rokovi realizacije i dr.).
- Usvajanje nove metodologije za procenu deviznog priliva od turizma primenom metodologije satelitskih računa u turizmu.
- Izmene i dopune Zakona o pojednostavljenom radnom angažovanju na sezonskim poslovima u pojedinim delatnostima u smislu proširenja kruga poslodavaca iz člana 2. Zakona o pojednostavljenom zapošljavanju na sezonskim poslovima u pojedinim delatnostima („Službeni glasnik RS", br. 50/2018) tako da njime budu obuhvaćeni poslodavci koji obavljaju delatnost u sektoru turizma i ugostiteljstva.
- Izmene i dopune Zakona o PDV-u uz proširenje kruga delatnosti koje bi se oporezovale po posebnoj, nižoj stopi od 10%.
- Izmene i dopune Zakona o autorskom pravu u pogledu načina utvrđivanja tarifa za autorsko i srodna prava radi uvođenja kriterijuma plaćanja naknade po osnovu popunjenosti smeštajnog kapaciteta u obračunskom periodu.
- Suzbijanje visoke stope sive ekonomije u turizmu i ugostiteljstvu sa akcentom na segment usluga individualnog smeštaja:
  - Potrebno je ojačati kapacitete turističke inspekcije na lokalnom i republičkom nivou i sprovoditi permanentnu obuku inspektora.
  - Pružaoci usluga smeštaja (posebno individualni pružaoci usluga smeštaja) treba da budu informisani i edukovani o pravima i pogodnostima koje predviđa pravni okvir kroz edukativne kampanje.
  - Potrebno je sprovesti efikasan i kontinuiran nadzor turističke inspekcije (preventivni i redovni) kako bi se siva ekonomija svela na minimum i unapredilo korišćenje platforme e-Turista, posebno među individualnim pružaocima usluga smeštaja.
  - Turistička inspekcija (na svim nivoima) treba da donese Strateški i godišnji plan za suzbijanje sive ekonomije na osnovu poređenja oglašenih smeštajnih kapaciteta na različitim onlajn platformama i kapaciteta u sistemu e-Turista. Nacrt godišnjeg plana za narednu godinu treba da bude urađen do 15. decembra tekuće godine.
  - Turistička inspekcija treba da omogući javni uvid u Godišnji izveštaj o izvršenom nadzoru prema predloženom

Strateškom i godišnjem planu. Godišnji izveštaj treba da bude kvantifikovan i da sadrži najmanje ime destinacije, broj izvršenih inspekcijskih pregleda, vrste pregledanih objekata i rezultate nadzora. Godišnji izveštaj za prethodnu godinu treba da bude javno objavljen do 15. februara tekuće godine.

- Pravna lica i individualni pružaoci usluga smeštaja koji nisu registrovani u sistemu e-turista ne mogu da budu korisnici javnih sredstava na republičkom i lokalnom nivou.

INDUSTRIJA PRIVATNOG OBEZBEĐENJA

1,07

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 iste odgovornosti i istih sankcija kao i za privatne kompanije za obezbeđenje.	2020			√
Potrebno je dopuniti član 20 Zakona odredbom koja na izradu Procene obavezuje pravno lice koje želi ili koristi usluge firme za privatno obezbeđenje, uz obavezu da istu stavi na raspolaganje radi izrade Plana obezbeđenja. U tom slučaju bi morala biti usaglašena i kaznena odredba u delu koji definiše prekršaje.	2024			√
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		√	
Kreirati formular inspekcijskog nadzora i publikovati ga na sajtu Ministarstva Unutrašnjih Poslova, kako bi se ostvarila potpuna transparentnost procesa nadzora MUP-a i jednaki zahtevi za sve pravne subjekte pod nadzorom.	2024			√
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. Proces obuke je preporučljivo izmeniti, skratiti i upodobiti savremenim načinima učenja i to kroz dualno obrazovanje i učenje na daljinu.	2017			√
Izmena člana 63 stav 1 i omogućiti da fizička lica koja su dobila licencu za rad istovremeno dobiju i legitimaciju za njihovu identifikaciju na radnom mestu.	2024			√
Uspostavljanje mogućnosti rada za vreme pohađanja obuke, a do sticanja licence uz nadzor (pripravnički staž). 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.	2024			√
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.	2023			√
Definicija kontrolnog centra treba da bude preciznija, a posebno da se uskladi obaveza posedovanja tima odnosno terminološki uskladiti da se uspostavlja obaveza posedovanja patrole, a ne tima.	2023			√

Preporuke:	Prvobitno date u BK:	Značajan napredak	Određeni napredak	Bez napretka
Implementirati nove propise koji se odnose na uslugu transporta novca i unaprediti zaštitu ljudi i imovine kroz promenu saobraćajnih propisa, omogućavajući vozilima transporta novca pristup pešačkim zonama i žutim trakama, uvesti obaveznu elektrohemijsku zaštitu u vozilima za transport novca, posebno tokom prenosa novca, uvesti mobilne kamere koje bi nosio svaki službenik transporta novca, a broj članova posade transporta novca definisati shodno specifikaciji elektrohemijske zaštite.	2020			√
Predlažemo dopunu člana 36 važećeg Zakona kojim se definišu uslovi koje treba da ispunjavaju specijalna vozila za transport novca i vrednosti na način da se za sva vozila koje kompanije za privatno obezbeđenje koriste u ove svrhe - izdaju licence. Licenca bi se izdavala od strane nadležnih organa MUP-a nakon pregleda svakog pojedinačnog vozila, a kojim bi se potvrdilo da ista ispunjavaju zakonski usvojene preduslove koji su definisani predmetnim članom 36 (isključujući stav 1).	2024			√
Isključiti iz kaznenih odredbi Zakona mogućnost izricanja zabrane obavljanja delatnosti usled nekih od prekršaja, budući da je takva mera izrazito retka i nije predviđena čak ni za teže povrede zakona za dela koja su od javnog značaja. Ovakva mera je svakako nesrazmerna učinjenim prekršajima.	2023			√
U skladu sa inicijativom na nivou države u pogledu smanjivanja broja vatrenog oružja treba razmotriti ukidanje zakonske obaveze da radnici zaposleni u kompanijama za pružanje usluga privatnog obezbeđenja na pojedinim pozicijama nose vatreno oružje. Predlog je da adekvatna elektrohemijska zaštita u transportu novca može kompletno zameniti oružje, dok bi fizičko obezbeđenje u potpunosti trebalo biti oslobođeno obaveze nošenja oružja nezavisno od vrste štićenog objekta. Maksimalna redukcija oružja se pokazala kao tema od javnog interesa i ovakva inicijativa zaslužuje maksimalnu podršku. Takođe, postojeći Zakon ne prepoznaje dovoljno primenu novih tehnologija u blindiranim ili posebno adaptiranim vozilima CIT te kompanije nemaju interes da investiraju u ove vrste vozila. Nove tehnologije u CIT vozilima bukvalno onemogućavaju pristup novcu neovlašćenim licima - video nadzor, alarm, panik tasteri, intelock trezorskog dela i sefa, vrata, posebne tehnologije u izradi karoserije koje sprečavanju sečenja, elektrohemijski sistemi u samim sefovima, brave sa jednokratnim pristupnim kodom koji se dodeljuje na daljinu, kontrola svih pomenutih funkcija na daljinu, pratnja vozila ne može samostalno pristupiti sefu. U slučaju da kompanije koriste ovakva vozila, uz postojeću obavezu korišćenja elektrohemijskih kofera na trotoaru cini postojeći zahtev za obaveznim korišćenjem oružja praktično nepotrebnim. Ukoliko bi Zakon, uz zadržavanje postojećih opisa, prepoznao korišćenje ovakvih sistema, smatramo da je u potpunosti opravdano dati zakonsku opciju da korišćenje vozila sa ovakvim sistemima ne zahteva naoružanu pratnju.	2023			√

STANJE

Nakon usvajanja Zakona o privatnom obezbeđenju ("Sl. glasnik RS", br. 104/2013, 42/2015 i 87/2018; u daljem tekstu „Zakon"), industrija privatnog obezbeđenja konačno dobija pravni okvir. Intencija zakonodavca bila je da postavi minimum uslova za obavljanje ove delatnosti kao i da standardizuje tržište definišući minimum zahteva i obaveze pružaocima usluga bezbednosti. Uprkos pozitivnom razvoju na polju pravnog okvira, ovu industriju i dalje pogađaju višestruki izazovi povezani sa nelojalnom konkurencijom i poštovanjem zakona. Tržište se suočava sa velikim izazovima nepridržavanja propisa, što je rezultiralo velikim brojem kompanija u oblasti privatnog obezbeđenja koje posluju u sivoj zoni. Isto dovodi nadležne organe u poziciju da usmere fokus na omogućavanju jednakih uslova za domaće i strane kompanije pružaoce usluga. Uspeh u kontroli sprovođenja Zakona će imati direktan 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. 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 2018/2019, ovlašćenja službenika obezbeđenja su jasnije definisane, što je značajno poboljšanje u praksi. U svetlu tragičnih događaja koji su se dogodili u maju 2023. godine, država je pokrenula pitanje redukcije upotrebe oružja što je značajan pomak u očuvanju opšte bezbednosti. Ovakvu inicijativu snažno treba podržati kroz sve relevantne institucije i organizacije kao i kroz samo zakonodavstvo.

PREOSTALI PROBLEMI

Određeni problemi koji su bili evidentni i pre usvajanja pomenutog zakona i dalje su uočljivi u praksi. Oni postaju ključna tema inicijative strukovnih udruženja za izmenu nekih članova pomenutog Zakona.

Do sada su sledeća pitanja identifikovana kao najvažnija:

- Potreba za preciznijim određenjem obavezujućih odredbi za korisnike usluga privatnog obezbeđenja u pogledu izrade i usvajanja Akta o proceni rizika. Definisana je obaveza pružaoca usluga da iste vrši na osnovu Plana obezbeđenja koji se izrađuje na osnovu Procene rizika u zaštiti lica, imovine i poslovanja. Izrada oba dokumenta uslovljena je metodologijom propisanom odgovarajućim srpskim standardom. Strogo tumačeći ove odredbe proizilazi da Plan obezbeđenja nije moguće uraditi bez prethodne procene rizika za čiju izradu licencu imaju firme koje se bave privatnim obezbeđenjem i koje uskim tumačenjem zakona u odsustvu Plana ne bi smele da pružaju usluge za koje su registrovane. Pri tom, izrada Procene usko je povezana sa saznavanjem poslovnih tajni subjekta Procene jer se ista bavi organizacijom, poslovima iz oblasti poslovnog, ugovornog i radnog prava, krivičnim delima, prekršajima i drugim elementima koji se zahtevaju propisanom metodologijom te je očigledno da firme za privatno obezbeđenje ne mogu samostalno da pristupe izradi Procene već samo uz saglasnost pravnog lica koje je subjekt Procene.

- Uslov za pohađanje obuke - Obzirom na stanje ponude licenciranih službenika fizičkog obezbeđenja mišljenja smo da bi spuštanje nivoa potrebnog stepena obrazovanja na osnovno povećalo broj raspoloživog kadra za obuku. Naša iskustva sa zaposlenima osnovnog nivoa obrazovanja pre stupanja na snagu Zakona su izuzetno pozitivna i ne razlikuju se od onih koje imamo sa onima koji su srednjeg nivoa obrazovanja. Mišljenja smo da su ljudi osnovnog obrazovanja ovakvim rešenjem stavljeni u neravnopravan položaj i da su im ovim zakonom narušena ustavna prava na rad. Naime, obuka službenika obezbeđenja nije toliko kompleksna da tu mogućnost ne treba pružiti ljudima ovog profila. Kako se nakon obuke organizuje ispit to bi svaki kandidat bez obzira na stepen školske spreme mogao ravnopravno da pokuša da ga položi. Same aktivnosti tokom pružanja usluga nisu komplikovane i svako može da ih uz adekvatan trening savlada i radi besprekorno.

- Regulisanje i sprovođenje redovnog i vanrednog nadzora i kontrole 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 od-

nose; 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, nefleksibilan i nije u skladu sa modernom praksom. Za vreme obuke lica ne mogu biti angažovana na poslovima privatnog obezbeđenja, dok kompanije koje pružaju usluge obezbeđenja imaju poteškoće u angažovanju licenciranih zaposlenih.

- Legitimacija obaveza fizičkog lica, a ne pravnog lica - Sadašnje rešenje usložnjava poslovanje pravnih lica za pružanje usluga privatnog obezbeđenja i MUP-a jer se izlažu nepotrebnoj administraciji sa velikim brojem promena koje je teško pratiti. Smatramo da fizička lica koja su dobila licencu za rad treba istovremeno da dobiju i legitimaciju koja bi služila njihovoj identifikaciji na radnom mestu, jer podsećamo da legitimacija ne sadrži naziv poslodavca. U toj varijanti poslodavci bi samo prijavljivali ugovor o radu sa zaposlenima MUP-u. Vremenski rok za izdavanja legitimacija je u praksi nekada mnogo duže od samog angažovanja zaposlenog. Primenom ovakvog rešenja izbegla bi se već viđena situacija kod koje je došlo do oduzimanja licence u postupku nadzora, a da legitimacija nije što je dovelo do nesmetanog rada službenika obezbeđenja kod poslodavca bez njegovog saznanja da je licenca oduzeta. Ukoliko bi ova promena bila prihvaćena, kod nadzora bi se oduzela i licenca i legitimacija, te bi samim tim otpali uslovi za rad kod poslodavca.

- Usluga prevoza novca mora biti predmet preciznijih propisa kroz posebne podzakonske akte.

- Licence za vozila CIT-a - U trenutnoj situaciji, preduzeća za privatno obezbeđenje mogu da dobiju licencu za vršenja poslova transporta novca i vrednosti samo na osnovu posedovanja jednog specijalnog vozila, koje je prethodno pregledano od strane nadležnih organa MUP-a, dok se za sva ostala vozila koja se koriste u transportnim procesima ovaj pregled ne obavlja, a samim tim i ne postoji adekvatna potvrda o ispunjenosti zakonskih uslova za njihovo korišćenje u predmetne svrhe. Na ovaj način po sličnom principu, kao i potreba da svaki zaposleni poseduje odgovarajuću licencu, licenciranjem svakog vozila namenjenog za transport novca bi se dobila potvrda da isto ispunjava zakonom propisane preduslove, kontrolisane od strane MUP-a, a na osnovu kojih bi bile izbegnute situacije u kojima se za transport novca i vrednosti koriste neadekvatna vozila i ugrožava sigurnost njegove posade i vrednosti u prevozu.

- MUP nije u obavezi da obavesti kompanije poslodavce da li su njihovi zaposleni dobili licencu ili su im licence povučene usled neispunjavanja nekih zahteva.

- Obaveštavanje poslodavca o „oduzimanju licence za vršenje poslova službenika obezbeđenja sa i bez oružja" te je potrebna dopuna glave X Zakona. Navedeni slučaj dešava se u situaciji kada je službeniku licenca oduzeta jer je u periodu važenja osuđen za krivično delo, a da o tome poslodavac nije obavešten niti je u tom procesu došlo do istovremenog oduzimanja licence.

Da bi se ova situacija sprečila predlažemo dopunu jednim stavom koji bi to precizirao kao obavezu nadzornog organa (povezivanje licence i legitimacije).

Pored opšte primene propisa zakona o bezbednosti, pred kompanijama za privatno obezbeđenje su tri glavna izazova:

- Zahtevi procene rizika - prema zakonu, procena rizika je prvi korak koji prethodi pružanju usluga privatnog obezbeđenja većini klijenata. Predstavlja osnovu za zaključivanje ugovora i definiše elemente posebno u pogledu obima i vrste usluge. Ako procena rizika nije urađena u skladu sa zakonom, sankciju za isto snosi kompanija za privatno obezbeđenje, iako je bez saglasnosti i angažovanja klijenta nemoguće dati takvu procenu.

- Radna snaga - postupci za dobijanje licence u skladu sa Zakonom traju u proseku tri meseca, zajedno sa dramatičnim nedostatkom radne snage u uslužnom sektoru stavljaju Kompanije za privatno obezbeđenje u nezavidnu situaciju. Primeri pozitivne prakse iz regiona (Bosna i Hercegovina, Hrvatska i Slovenija), konkretno ukidanje srednjoškolskog obrazovanja kao uslova za obavljanje poslova privatnog obezbeđenja, doprinele su napretku u ovoj oblasti, i to: povećana stopa zaposlenosti, sve kompanije koje se bave privatnim obezbeđenjem, a koje posluju u skladu sa zakonom.

- Transport gotovine i vrednosti - prevoz gotovine i drugih vrednosti zbog svoje prirode spada u najrizičnijie bezbednosne operacije. Međutim, lokalno zakonodavstvo ne

uređuje detaljno ovu oblast, što ostavlja prostor za različita tumačenja, što rezultira nižim bezbednosnim standardima u Srbiji od odgovarajućih standarda u EU. Veoma je važno napomenuti da izloženost u ovoj industriji ima direktan uticaj na stabilnost ekonomije, uticaj na stabilnost bankarskog sektora i opštu sigurnost društva. Između ostalih, najčešći pravni izazov je nedostatak preciznih propisa i standarda u pogledu elektrohemijske zaštite prevoznih sredstava. Suprotno tome, sadašnje zakonodavstvo zamenjuje gore navedene standarde sa više članova posade u vozilima za transport. Ovakvo rešenje čini ovu uslugu različnijom i manje isplativom za krajnjeg korisnika. U interesu privrede je da smanji troškove logistike, tako da Srbija može imati koristi od konkurentnije ekonomije i podstaći brži rast. Transport novca je operacija koja mora da ima obavezno osiguranje sa preciznim vrstama polisa koje bi bile opšti uslov za sve kompanije za privatno obezbeđenje. Ovo pitanje treba jasno regulisati propisima kako bi se zaštitio javni i privatni interes kao i poslovanje od neočekivanih i neosiguranih gubitaka.

PREPORUKE SAVETA

- Stalno praćenje primene Zakona o privatnom obezbeđenju, te kontinuirano insistiranje na tome da se njegovi podzakonski akti u što većoj meri usklade sa modelima zakonodavstva EU, istovremeno uzimajući u obzir lokalne specifičnosti. Podzakonski akti su posebno potrebni za transport novca u pogledu osiguranja i posebnog tretmana u saobraćajnim propisima.

- Jasno definisati obavezu za korisnike usluga privatnog obezbeđenja u vezi sa procenom rizika u skladu sa zakonom pod pretnjom iste odgovornosti i istih sankcija kao i za privatne kompanije za obezbeđenje.

- Potrebno je dopuniti član 20 Zakona odredbom koja na izradu Procene obavezuje pravno lice koje želi ili koristi usluge firme za privatno obezbeđenje, uz obavezu da istu stavi na raspolaganje radi izrade Plana obezbeđenja. U tom slučaju bi morala biti usaglašena i kaznena odredba u delu koji definiše prekršaje.

- 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.

- Kreirati formular inspekcijskog nadzora i publikovati ga na sajtu Ministarstva Unutrašnjih Poslova, kako bi se ostvarila potpuna transparentnost procesa nadzora MUP-a i jednaki zahtevi za sve pravne subjekte pod nadzorom.

- 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. Proces obuke je preporučljivo izmeniti, skratiti i upodobiti savremenim načinima učenja i to kroz dualno obrazovanje i učenje na daljinu.

- Izmena člana 63 stav 1 i omogućiti da fizička lica koja su dobila licencu za rad istovremeno dobiju i legitimaciju za njihovu identifikaciju na radnom mestu.

- Uspostavljanje mogućnosti rada za vreme pohađanja obuke, a do sticanja licence uz nadzor (pripravnički staž). 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.

- Definicija kontrolnog centra treba da bude preciznija, a posebno da se uskladi obaveza posedovanja tima odnosno terminološki uskladiti da se uspostavlja obaveza posedovanja patrole, a ne tima.

- Implementirati nove propise koji se odnose na uslugu transporta novca i unaprediti zaštitu ljudi i imovine kroz promenu saobraćajnih propisa, omogućavajući vozilima transporta novca pristup pešačkim zonama i žutim trakama, uvesti obaveznu elektrohemijsku zaštitu u vozilima za transport novca, posebno tokom prenosa novca, uvesti mobilne kamere koje bi nosio svaki službenik transporta novca, a broj članova posade transporta novca definisati shodno specifikaciji elektrohemijske zaštite.

- Predlažemo dopunu člana 36 važećeg Zakona kojim se definišu uslovi koje treba da ispunjavaju specijalna vozila za transport novca i vrednosti na način da se za sva vozila koje kompanije za privatno obezbeđenje koriste u ove svrhe - izdaju licence. Licenca bi se izdavala od strane nadležnih organa MUP-a nakon pregleda svakog pojedinačnog vozila, a kojim bi se potvrdilo da ista ispunjavaju zakonski usvojene preduslove koji su definisani predmetnim članom 36 (isključujući stav 1).

- Isključiti iz kaznenih odredbi Zakona mogućnost izricanja zabrane obavljanja delatnosti usled nekih od prekršaja, budući da je takva mera izrazito retka i nije predviđena čak ni za teže povrede zakona za dela koja su od javnog značaja. Ovakva mera je svakako nesrazmerna učinjenim prekršajima.

- U skladu sa inicijativom na nivou države u pogledu smanjivanja broja vatrenog oružja treba razmotriti ukidanje zakonske obaveze da radnici zaposleni u kompanijama za pružanje usluga privatnog obezbeđenja na pojedinim pozicijama nose vatreno oružje. Predlog je da adekvatna elektrohemijska zaštita u transportu novca može kompletno zameniti oružje, dok bi fizičko obezbeđenje u potpunosti trebalo biti oslobođeno obaveze nošenja oružja nezavisno od vrste štićenog objekta. Maksimalna redukcija oružja se pokazala kao tema od javnog interesa i ovakva inicijativa zaslužuje maksimalnu podršku. Takođe, postojeći Zakon ne prepoznaje dovoljno primenu novih tehnologija u blindiranim ili posebno adaptiranim vozilima CIT te kompanije nemaju interes da investiraju u ove vrste vozila. Nove tehnologije u CIT vozilima bukvalno onemogućavaju pristup novcu neovlašćenim licima - video nadzor, alarm, panik tasteri, intelock trezorskog dela i sefa, vrata, posebne tehnologije u izradi karoserije koje sprečavanju sečenja, elektrohemijski sistemi u samim sefovima, brave sa jednokratnim pristupnim kodom koji se dodeljuje na daljinu, kontrola svih pomenutih funkcija na daljinu, pratnja vozila ne može samostalno pristupiti sefu. U slučaju da kompanije koriste ovakva vozila, uz postojeću obavezu korišćenja elektrohemijskih kofera na trotoaru cini postojeći zahtev za obaveznim korišćenjem oružja praktično nepotrebnim. Ukoliko bi Zakon, uz zadržavanje postojećih opisa, prepoznao korišćenje ovakvih sistema, smatramo da je u potpunosti opravdano dati zakonsku opciju da korišćenje vozila sa ovakvim sistemima ne zahteva naoružanu pratnju.

RUDARSTVO I GEOLOŠKA ISTRAŽIVANJA

1,00

PREGLED REALIZACIJE PREPORUKA BK

Preporuke:	Prvobitno date u BK:	Značajan napredak	Određeni napredak	Bez napretka
Harmonizacija Zakona i propisa iz drugih povezanih oblasti poput planiranja i izgradnje, upravljanja otpadom, zaštitom životne sredine i zaštitom i bezbednosti zdravlja na radu				√
Geološka istraživanja				
Zakonom treba definisati rokove za izdavanje odobrenja za primenjena geološka istraživanja kojih će se nadležni organi pridržavati.	2023			√
U delu Zakona koji se tiče geoloških istraživanja treba definisati pojam „više sile“, na isti način kao i u preporuka za Rudarstvo ovog teksta.	2024			√
Treba izmeniti odredbe Zakona u pogledu dozvoljenih količina mineralnih sirovina koje se mogu uzeti za tehnološka ispitivanja (čl. 45), naročito mineralnih sirovina od strateškog značaja za Republiku Srbiju.	2023			√
Neophodna je usaglašena primena propisa iz oblasti geoloških istraživanja i propisa iz drugih oblasti saglasno nadležnostima. Primera radi, neusaglašenost predstavlja postupanje poljoprivredne inspekcije u skladu sa Zakonom o poljoprivrednom zemljištu, koja tokom inspekcijskog nadzora na poljoprivrednom zemljištu na kome se izvode geološka istraživanja ne pravi razliku između geoloških istraživanja i eksploatacije. U tom smislu, nalaže pribavljanje saglasnosti za promenu namene zemljišta (iz poljoprivrednog u nepoljoprivredno) i druge mere u skladu sa resornim zakonom, odnosno kada nije u pitanju eksploatacija ili izgradnja infrastrukturnih objekata u režimu opšteg ishodovanja dozvola za građenje.	2023			√
Treba doneti Pravilnik kojim se propisuju uslovi, kriterijumi, sadržaj i način razvrstavanja resursa i rezervi mineralnih sirovina i drugih geoloških resursa i način prikazivanja istih u elabouratu (saglasno Zakonu).	2023			√
Rudarstvo				
Zakon izmeniti tako da se preciznije uredi odnos i redosled izrade studija i projekata prema Zakonu i pribavljanja akata i izrade studija iz oblasti procene uticaja na životnu sredinu. Zakonom predvideti mogućnost sprovođenja uprošćene procedure za naknadne izmene studije izvodljivosti eksploatacije ležišta mineralnih sirovina u određenim slučajevima bez potrebe sprovođenja ponovne procedure pribavljanja eksploatacionih prava i određivanja obima i sadržaja studije o proceni uticaja na životnu sredinu. Neophodno je Zakonom prepoznati institut više sile (pogotovo građanske proteste, štrajkove, kašnjenja ili nepostupanja organa i imaoca javnih ovlašćenja u skladu sa zakonskim rokovima) kod odredbi o rokovima za važenje ili pribavljanje odobrenja. Zakonom preciznije urediti uslove pod kojima se može vršiti naplata po osnovu sredstva obezbeđenja za izvršenje poslova sanacije i rekultivacije degradiranog zemljišta usled eksploatacije.	2023			√

Preporuke:	Prvobitno date u BK:	Značajan napredak	Određeni napredak	Bez napretka
Zakonom jasno predvideti da će se zahtev za odobrenje za istraživanje odbiti ukoliko je za isti prostor drugo lice nosilac potvrde o resursima i rezervama a rok od šest godina za pribavljanje eksploatacionih prava nije istekao.	2023			√
Radi ujednačavanja zakonskih rešenja predviđenih Zakonom o planiranju i izgradnji i ovim Zakonom, Zakon izmeniti na način da investitori koji su dužni odobrenja pribavljati u skladu sa ovim Zakonom, a u vezi sa izgradnjom rudarskih objekata posebno objekata, postrojenja i uređaja na naftnim i gasnim poljima koji su neposredno vezani za transport nafte i gasa kao i linijskih infastrukturnih objekata u meri u kojoj se njihova izgradnja odobrava po ovom Zakonu uključujući i već postojeće rudarske objekte izgrađene u skladu sa ranije važećim propisima na kojima postoje upisana prava investitora, ne budu u obavezi da dostave dokaz o rešenim imovinsko-pravnim odnosima na zemljištu (uključujući i poljoprivredno i šumsko zemljište) uz obavezu investitora da nadoknadi štetu učinjenu izvođenjem radova, prolazom i prevozom, odnosno da vrati zemljište u prvobitno stanje.	2024			√
U slučaju eksploatacije nafte i gasa, Zakon izmeniti na način da se odobri zahtev za izdavanje odobrenja za eksploataciono polje na prostoru ranije odobrenog istražnog ili eksploatacionog polja, ili prostora, kao i odobrenog zadržavanja prava na istražni prostor podnosiocu zahteva koji već ima odobrenje za eksploataciju, odnosno eksploataciono polje ili prostor za drugu mineralnu sirovinu na istom prostoru.	2024			√
Zakonom predvideti mogućnost prenosa prava na eksploataciju podzemnnih voda i geotermalnih resursa proisteklih iz odobrenja za eksploatacioni prostor i količinu rezerva i/ili resursa podzemnih voda i geotermalnih resursa (uključujući i odobrenja izdata po ranije važećim propisima).	2024			√
Uskladiti nadležnosti MRE i Ministarstva za zaštitu životne sredine u poslovima akreditacije labouratorija i sprovođenju karakterizacije i klasifikacije rudarskog otpada. Uskladiti propise u oblasti rudarskog otpada i preciznije i opširnije regulisati oblast rudarskog otpada u podzakonskim aktima Zakona.	2023			√
Izmeniti postojeći Pravilnik o tehničkim normativima za podzemnu eksploataciju metaličnih i nemetaličnih mineralnih sirovina, tako da se omogući: (i) transport ljudi i materijala u istom oknu kada su skipovi odvojeni čeličnom pregradom od ostalih posuda za prevoz ljudstva, u skladu sa ISO Standardima (ISO 19426 – Infrastruktura Okna i ISO 22111 – Osnove za dizajn čeličnih pregrada); (ii) upotreba čeličnih struktura kao što je Tehnogrid, koji ima dokazanu primenu u rudnicima sa podzemnom eksploatacijom umesto zadebljanih drvenih vođica; (iii) da se povezivanje spojnog pribora i užadi, umesto tečnog metala, vrši pomoću epoksi smole u skladu sa ISO 3108 i ISO 2408 Standardima i uskladi sa ISO 17893 Standardom koji definiše više potencijalnih metoda povezivanja; (iv) primena SANS 10208 Standarda koji se koristi na globalnom nivou i predstavlja najmoderniji bezbednosni sistem za vođice i nosače vođica; i (v) detaljnije preciziranje automatskog upravljanja izvoznim postrojenjem i zamena signalnog sistema modernijim alternativama.	2023			√

Preporuke:	Prvobitno date u BK:	Značajan napredak	Određeni napredak	Bez napretka
Doneti novi Pravilnik o klasifikaciji i kategorizaciji resursa i rezervi nafte, kondenzata i prirodnih gasova.	2024			√
Predlaže se predviđanje novih rešenja kroz dopunu postojećih ili donošenje novih podzakonskih akta kojima bi se: (i) predvidela upotreba Standarda ISO 7243 za definisanje efektivne temperature u rudniku; (ii) uvođenje u regulativu svih vrsta zasipa otkopanih prostorija (npr. suvi zasip, pasta zasip i sl.); (iii) bliže uredila upotreba emulzionih smesa za miniranje u podzemnim rudnicima (skladištenje komponenti emulzionih eksploziva pre njihovog mešanja u podzemnom magacinu kao hemijske komponente, kao i njihovo mešanje i punjenje minskih bušotina u pripremljene minske bušotine) i sredstava za iniciranje (nove metode koje se koriste za iniciranje eksploziva uključujući i EDK (Elektronska detonatorska kapisla), Bustere i elektronsko iniciranje); i (iv) omogućilo i uredilo korišćenje jamskih mašina sa pogonom na baterije i korišćenje hibridnih vozila.	2023			√

STANJE

Pravni okvir za geološka istraživanja i rudarstvo u Republici Srbiji dat je u Zakonu o rudarstvu i geološkim istraživanjima („Zakon“) sa poslednjim izmenama i dopunama koje su usvojene 2021. godine, u okviru reformi zakonodavstva u oblasti energetike i rudarstva.

Poslednjim izmenama i dopunama je značajno unapređena postojeća zakonska regulativa i uvedene su brojne novine u cilju dalje modernizacije i bližeg usaglašavanja sa međunarodnom praksom u ovoj oblasti. U pripremi je nacrt izmena i dopuna Zakona čija se finalizacija i donošenje očekuje u narednom periodu.

Ministarstvo rudarstva i energetike ("MRE") nadležno je za sprovođenje Zakona i nadzor nad primenama njegovih odredbi.

Na snazi je više od 40 podzakonskih akata u oblasti geoloških istraživanja i rudarstva. Pojedini podzakonski akti na snazi doneti su na osnovu ranije važećih zakona iz ove oblasti, a nisu vremenom bili usklađivani sa kasnijim izmenama Zakona, što dodatno ograničava njihovu primenu i stvara poteškoće u praksi.

Oblast geoloških istraživanja i rudarstva je kompleksna i multi-disciplinarna oblast, pa je za ovu industriju ključna i harmonizacija Zakona i propisa iz drugih povezanih oblasti poput planiranja i izgradnje, upravljanja otpadom, zaštitom životne sredine i zaštitom i bezbednosti zdravlja na radu. I pored očiglednog napretka u zakonodavnom okviru i angažovanosti resornog Ministarstva, geološke i rudarske kompanije u Srbiji i dalje se susreću sa brojnim problemima u praksi prilikom primene Zakona, usled nedovoljno precizne razrade pojedinih odredaba zakona, nedostatka i zastarelosti određene podzakonske regulative i sukoba sa propisima iz drugih povezanih oblasti.

Imajući to u vidu, ovde su iznete preporuke u cilju poboljšanja zakonodavnog okvira primenjivog na sektor geoloških istraživanja i rudarstva.

POBOLJŠANJA

U prethodnoj godini nije bilo poboljšanja imajući u vidu da se Zakon nije menjao, pa su problemi u vezi sa primenom Zakona ostali isti. Poboljšanja u oblasti geoloških istraživanja i rudarstva zahtevaju izmene Zakona i odgovarajućih podzakonskih akata, ali i širi društveni konsenzus i tesnu saradnju svih zainteresovanih strana u oblasti geoloških istraživanja i rudarstva. Sa druge strane otpočeto je sa izradom Strategije upravljanja mineralnim sirovinama i drugim geološkim resursima Republike Srbije za period 2025. do 2040. godine, sa projekcijom do 2050. godine („Strategija“). U samom Nacrtu postoje indicije da bi primenom moglo doći do poboljšanja (npr. stavljanjem određenih ležišta strateških mineralnih sirovina pod posebnu zaštitu u planskim dokumentima).

PREOSTALI PROBLEMI

Geološka istraživanja

S obzirom da Zakonom nisu određeni rokovi za izdavanje

odobrenja za primenjena geološka istraživanja, MRE kao nadležni organ dužan je da postupa u opštem roku predviđenim Zakonom o opštem upravnom postupku. S obzirom na vrstu upravnog postupka koji podrazumeva izdavanje pomenutog odobrenja, opšti rokovi (30 dana) čine se kratkim da bi MRE efikasno o roku odlučivao, a imajući u vidu veliki obim poslova u nadležnosti MRE. MRE u praksi najčešće odlučuje u rokovima dužim od opšteg roka. Stoga bi bilo svrsishodno da Zakonom bude opredeljen rok za izdavanje odobrenja za primenjena geološka istraživanja u skladu sa realnim mogućnostima za postupanje MRE, i da taj rok bude i duži od 30 dana, ali da se MRE istog pridržava radi pravne sigurnosti, a u najboljem interesu daljeg razvoja geoloških istraživanja u Republici Srbiji.

Takođe, u praksi se dešava da su dalja geološka istraživanja otežana ili onemogućena zbog spoljašnjih događaja ili okolnosti koji se nisu mogli predvideti, izbeći ili otkloniti to mogu biti prirodne nepogode, ali i nepovoljne društvene okolnosti kao što su to blokade i protesti). To za posledicu ima nemogućnost nosioca istraživanja da izvede neophodan obim odobrenih radova i da se time kvalifikuje za produžetak istražnog roka u skladu sa Zakonom. Zato bi bilo dobro da Zakon predvidi mehanizam „više sile" i u regulisanju geoloških istraživanja, ali i u delu Zakona koji se bavi eksploatacijom rezervi mineralnih sirovina i izvođenjem rudarskih radova.

Pored toga, uočeno je su dozvoljene količine mineralne sirovine koje se mogu uzeti radi tehnoloških ispitivanja u toku izvođenja odobrenih geoloških istraživanja za pojedine mineralne sirovine neadekvatne, na primer za rude bora i litijuma je predviđeno 2000t, isto kao i za polimetalične rude, a ovi elementi su generalno zastupljeni u rudi u daleko manjem sadržaju, nego metali u polimetaličnim rudama, pa samim tim neophodan je i veći obim ispitivanja.

Kada je u pitanju usaglašena primena propisa iz oblasti geoloških istraživanja i propisa iz drugih oblasti saglasno nadležnostima, praksa je pokazala da je striktno pridržavanje nadležnosti državnih organa (npr. MRE i Ministarstva poljoprivrede), kao i dosledna primena propisa od vitalnog značaja za efikasno i pravovremeno izvođenje geoloških istraživanja i otklanjanje mogućnosti ugrožavanja investiciona prava nosioca istraživanja kao i drugih posrednih učesnika u postupku geoloških istraživanja (na primer vlasnike zemljišta datih u zakup radi izvođenja geoloških istraživanja koji su bili prekršajno kažnjavani kao posledica pogrešne primene propisa i mešanja u resor MRE od strane drugih državnih organa).

Konačno, Pravilnik kojim se propisuju uslovi, kriterijumi, sadržaj i način razvrstavanja resursa i rezervi mineralnih sirovina i drugih geoloških resursa i način prikazivanja istih u elabouratu koji je još uvek u upotrebi, a donet je 1979. godine, ne sadrži kriterijume za utvrđivanje rezervi čvrstih mineralnih sirovina i uslove za razvrstavanje u kategorije i klase za litijum i bor. To u praksi dovodi do poteškoća u radu kada su predmet geoloških istraživanja litijum i bor, što je posebno značajno u svetlu činjenice da je reč o mineralnim sirovinama od strateškog značaja za Republiku Srbiju.

Rudarstvo

U dosadašnjoj praksi razvoja projekata geoloških istraživanja i rudarstva su uočeni određeni izazovi koji su uprkos prošlogodišnjim preporukama ostali na razmatranje. Uz to, trenutna regulativa u formi Zakona i pratećih podzakonskih akata oslikava moguće pravne rizike u daljim fazama rada i upravljanja rudarskim projektima. Sa tim u vezi, neophodno je otklanjanje pravne nesigurnosti po pitanju kontinuiteta i prava na odobrenjima izdatim za projekat (npr. ekskluzivnost prava na istražnom prostoru, uvođenje više sile kao osnova za odlaganje zakonskih rokova koji obavezuju nosioce odobrenja) i poboljšanje efikasnosti postupaka neophodnih za razvoj projekata geoloških istraživanja i rudarstva, u smislu jasne podele nadležnosti institucija, uprošćavanja pojedinih upravnih postupaka za naknadne izmene usvojenih studija, i preciziranje uslova i procedura u oblasti rudarskog otpad. Konačno, neophodno je usklađivanje tehničkih uslova i propisa sa najbolje dos tupnim praksama i novim dostupnim rešenjima u geološko-rudarskoj industriji.

S obzirom da su rešenja iz stava 15. i 16. člana 69. Zakona o planiranju i izgradnji olakšala određene korake koji prate izgradnju objekta u opštem režimu građenja (posebno energetskih objekata), investitori u rudarskom sektoru su stava da bi ova rešenja trebalo preneti i u Zakon u meri u kojoj su primenjiva na izgradnju rudarskih objekata. Naime, na zemljištu iznad podzemnih delova objekta kao što su linijski infrastrukturni objekti (npr. naftovod, produktovod, gasovod) i na zemljištu ispod nadzemnih elektroenergetskih vodova i elisa vetroturbina, investitor ima pravo prolaza ispod ili preleta iznad zemljišta, uz obavezu sopstvenika, odnosno držaoca tog zemljišta da ne ometa izgradnju, održavanje i upotrebu tog objekta. U navedenim slučajevima se ne dostavlja se dokaz o rešenim imovin-

sko-pravnim odnosima, niti se formira građevinska parcela za predmetno zemljište, bez obzira na namenu zemljišta, što se izmenom Zakona očekuje i u slučaju izgradnje rudarskih objekta.

Takođe, ukoliko dođe do situacije da se zahteva izdavanje odobrenja za eksploataciono polje na prostoru ranije odobrenog istražnog, ili eksploatacionog polja, ili prostora, kao i odobrenog zadržavanja prava na istražni prostor, Ministarstvo će, u skladu sa članom 70. Zakona odbiti da izda rešenje za eksploataciono polje. Međutim, u praksi se često dešava da podnosilac zahteva na istom prostoru već ima odobrenje za eksploataciju, odnosno eksploataciono polje, ili prostor za drugu mineralnu sirovinu, u kom bi slučaju trebalo dozvoliti preklapanje eksploatacionih polja. Ovo se posebno odnosi na situaciju kada se ispod površine zemljine kore preklapaju rezerve nafte i prirodnog gasa, (što je čest slučaj na teritoriji Republike Srbije), pa bi bilo korisno Zakonom predvideti ovaj izuzetak da bi se nesmetano mogla vršiti eksploatacija navedenih mineralnih sirovina.

U vezi za eksploatacijom podzemnih voda i geotermalnih resursa, u praksi ostaje nerešeno i Zakonom neregulisano pitanje prenosa odobrenja za eksploatacioni prostor resursa podzemnih voda sa jednog na drugo pravno lice. Zakonom je potrebno na nedvosmislen način predvideti mogućnost prenosa navedenog odobrenja, (uključujući i prenos odobrenja izdatih po ranijim propisima).

Novi problemi

U nacrtu Strategije, rude bora/borati se uopšte ne navode i naglašavaju kao strateške ili kritične u segmentima teksta gde se navode drugi elementi/rude kao strateške i/ili kritične.

PREPORUKE SAVETA

- Harmonizacija Zakona i propisa iz drugih povezanih oblasti poput planiranja i izgradnje, upravljanja otpadom, zaštitom životne sredine i zaštitom i bezbednosti zdravlja na radu

Geološka istraživanja

- Zakonom treba definisati rokove za izdavanje odobrenja za primenjena geološka istraživanja kojih će se nadležni organi pridržavati.
- U delu Zakona koji se tiče geoloških istraživanja treba definisati pojam „više sile“, na isti način kao u odeljku Rudarstvo ovog teksta.
- Treba izmeniti odredbe Zakona u pogledu dozvoljenih količina mineralnih sirovina koje se mogu uzeti za tehnološka ispitivanja (čl. 45), naročito mineralnih sirovina od strateškog značaja za Republiku Srbiju.
- Neophodna je usaglašena primena propisa iz oblasti geoloških istraživanja i propisa iz drugih oblasti saglasno nadležnostima. Primera radi, neusaglašenost predstavlja postupanje poljoprivredne inspekcije u skladu sa Zakonom o poljoprivrednom zemljištu, koja tokom inspekcijskog nadzora na poljoprivrednom zemljištu na kome se izvode geološka istraživanja ne pravi razliku između geoloških istraživanja i eksploatacije. U tom smislu, nalaže pribavljanje saglasnosti za promenu namene zemljišta (iz poljoprivrednog u nepoljoprivredno) i druge mere u skladu sa resornim zakonom, odnosno kada nije u pitanju eksploatacija ili izgradnja infrastrukturnih objekata u režimu opšteg ishodovanja dozvola za građenje.
- Treba doneti Pravilnik kojim se propisuju uslovi, kriterijumi, sadržaj i način razvrstavanja resursa i rezervi mineralnih sirovina i drugih geoloških resursa i način prikazivanja istih u elabouratu (saglasno Zakonu).

- Neophodno je uneti u tekst Strategije i rude bora/borate u delove teksta gde su definisane kritične i/ili mineralne sirovine od strateškog značaja kako bi predloženi dokument bio usklađen sa Zakonom o rudarstvu i geološkim istraživanjima i drugim izvorima na koje se poziva (Evropski zakon o kritičnim sirovinama i Lista kritičnih minerala Ujedinjenog Kraljevstva).

Rudarstvo

- Zakonom jasno predvideti da će se zahtev za odobrenje za istraživanje odbiti ukoliko je za isti prostor drugo lice nosilac potvrde o resursima i rezervama a rok od šest godina za pribavljanje eksploatacionih prava nije istekao.

- Zakon izmeniti tako da se preciznije uredi odnos i redosled izrade studija i projekata prema Zakonu i pribavljanja akata i izrade studija iz oblasti procene uticaja na životnu sredinu. Zakonom predvideti mogućnost sprovođenja uprošćene procedure za naknadne izmene studije izvodljivosti eksploatacije ležišta mineralnih sirovina u određenim slučajevima bez potrebe sprovođenja ponovne procedure pribavljanja eksploatacionih prava i određivanja obima i sadržaja studije o proceni uticaja na životnu sredinu. Neophodno je Zakonom prepoznati institut više sile (pogotovo građanske proteste, štrajkove, kašnjenja ili nepostupanja organa i imaoca javnih ovlašćenja u skladu sa zakonskim rokovima) kod odredbi o rokovima za važenje ili pribavljanje odobrenja. Zakonom preciznije urediti uslove pod kojima se može vršiti naplata po osnovu sredstva obezbeđenja za izvršenje poslova sanacije i rekultivacije degradiranog zemljišta usled eksploatacije.

- Radi ujednačavanja zakonskih rešenja predviđenih Zakonom o planiranju i izgradnji i ovim Zakonom, Zakon izmeniti na način da investitori koji su dužni odobrenja pribavljati u skladu sa ovim Zakonom, a u vezi sa izgradnjom rudarskih objekata posebno objekata, postrojenja i uređaja na naftnim i gasnim poljima koji su neposredno vezani za transport nafte i gasa kao i linijskih infastrukturnih objekata u meri u kojoj se njihova izgradnja odobrava po ovom Zakonu uključujući i već postojeće rudarske objekte izgrađene u skladu sa ranije važećim propisima na kojima postoje upisana prava investitora, ne budu u obavezi da dostave dokaz o rešenim imovinsko-pravnim odnosima na zemljištu (uključujući i poljoprivredno i šumsko zemljište) uz obavezu investitora da nadoknadi štetu učinjenu izvođenjem radova, prolazom i prevozom, odnosno da vrati zemljište u prvobitno stanje.

- U slučaju eksploatacije nafte i gasa, Zakon izmeniti na način da se odobri zahtev za izdavanje odobrenja za eksploataciono polje na prostoru ranije odobrenog istražnog ili eksploatacionog polja, ili prostora, kao i odobrenog zadržavanja prava na istražni prostor podnosiocu zahteva koji već ima odobrenje za eksploataciju, odnosno eksploataciono polje ili prostor za drugu mineralnu sirovinu na istom prostoru.

- Zakonom predvideti mogućnost prenosa prava na eksploataciju podzemnnih voda i geotermalnih resursa proisteklih iz odobrenja za eksploatacioni prostor i količinu rezerva i/ili resursa podzemnih voda i geotermalnih resursa (uključujući i odobrenja izdata po ranije važećim propisima).

- Uskladiti nadležnosti MRE i Ministarstva za zaštitu životne sredine u poslovima akreditacije labouratorija i sprovođenju karakterizacije i klasifikacije rudarskog otpada. Uskladiti propise u oblasti rudarskog otpada i preciznije i opširnije regulisati oblast rudarskog otpada u podzakonskim aktima Zakona.

- Izmeniti postojeći Pravilnik o tehničkim normativima za podzemnu eksploataciju metaličnih i nemetaličnih mineralnih sirovina, tako da se omogući: (i) transport ljudi i materijala u istom oknu kada su skipovi odvojeni čeličnom pregradom od ostalih posuda za prevoz ljudstva, u skladu sa ISO Standardima (ISO 19426 – Infrastruktura Okna i ISO 22111 – Osnove za dizajn čeličnih pregrada); (ii) upotreba čeličnih struktura kao što je Tehnogrid, koji

ima dokazanu primenu u rudnicima sa podzemnom eksploatacijom umesto zadebljanih drvenih vođica; (iii) da se povezivanje spojnog pribora i užadi, umesto tečnog metala, vrši pomoću epoksi smole u skladu sa ISO 3108 i ISO 2408 Standardima i uskladi sa ISO 17893 Standardom koji definiše više potencijalnih metoda povezivanja; (iv) primena SANS 10208 Standarda koji se koristi na globalnom nivou i predstavlja najmoderniji bezbednosni sistem za vođice i nosače vođica; i (v) detaljnije preciziranje automatskog upravljanja izvoznim postrojenjem i zamena signalnog sistema modernijim alternativama.

- Doneti novi Pravilnik o klasifikaciji i kategorizaciji resursa i rezervi nafte, kondenzata i prirodnih gasova.

- Predlaže se predviđanje novih rešenja kroz dopunu postojećih ili donošenje novih podzakonskih akta kojima bi se: (i) predvidela upotreba Standarda ISO 7243 za definisanje efektivne temperature u rudniku; (ii) uvođenje u regulativu svih vrsta zasipa otkopanih prostorija (npr. suvi zasip, pasta zasip i sl.); (iii) bliže uredila upotreba emulzionih smesa za miniranje u podzemnim rudnicima (skladištenje komponenti emulzionih eksploziva pre njihovog mešanja u podzemnom magacinu kao hemijske komponente, kao i njihovo mešanje i punjenje minskih bušotina u pripremljene minske bušotine) i sredstava za iniciranje (nove metode koje se koriste za iniciranje eksploziva uključujući i EDK (Elektronska detonatorska kapisla), Bustere i elektronsko iniciranje); i (iv) omogućilo i uredilo korišćenje jamskih mašina sa pogonom na baterije i korišćenje hibridnih vozila.

ČLANOVI SAVETA

vrh

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

ACB D.O.O. BEOGRAD – DRUŠTVO ZA POSREDOVANJE U OSIGURANJU
Francuska 37/I floor, 11000 Beograd
Tel: +381 11 7854 600, E-mail: office@acb.rs
Web: www.acb.rs; www.aon.com

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

AFI MANAGEMENT D.O.O.
Tadije Sondermajera 11a, sprat 17, 11070 Beograd
Tel: 011 2090 525
E-mail: office@afi.global
Web: afieuropeserbia.com

ALMA QUATTRO D.O.O. BEOGRAD
Dositejeva 20, 11000 Beograd
Tel: +381 11 2028 900, +381 11 2028 920
E-mail: office@almaquattro.rs
Web: www.almaquattro.rs

ARDAGH METAL PACKAGING SERBIA D.O.O.
Omladinskih brigada 88, Airport City Business Park
11070 Beograd
Tel: +381 11 7151 100
E-mail: am.serbia@ardaghgroup.com
Web: www.ardaghgroup.com

ATLANTIC GRAND D.O.O.
Miloša Obilića 41, 22310 Šimanovci
Tel: +381 22 40 80 00, Fax: +381 22 4080 67
E-mail: sinisa.danicic@atlanticgrupa.com
Web: www.atlanticgrupa.com

BALL CORPORATION, BEVERAGE PACKAGING EMEA, BEOGRAD
Batajnički drum 21A, 11080 Zemun – Beograd
Tel: +381 11 3770 600/602, Fax: +381 11 3770 752
Web: www.ball.com

BANCA INTESA A.D. BEOGRAD
Milentija Popovića 7b. 11070 Beograd
Tel: +381 11 3108 888
E-mail: kabinet@bancaintesa.rs
Web: www.bancaintesa.rs

BARRY CALLEBAUT SOUTH EAST EUROPE D.O.O.
Bulevar vojvode Misica 17, 11000 Beograd
Tel: +381 69 3423 813
E-mail: dragana_draskovic@barry-callebaut.com
Web: www.barry-callebaut.com

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

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

BELAGA MANAGEMENT COMPANY D.O.O.
Kralja Milana 35, 11000 Beograd
Fax: +381 11 7555 700, E-mail: begbs_hotel@hilton.com
Web: local: Hilton Belgrade - https://www.hilton.com/en/hotels/begbshi-hilton-belgrade/; global: www.hilton.com/en/

BELGRADE AIRPORT D.O.O.
47 Aerodrom Beograd Street, 11180 Beograd 59
Tel: +381 11 2094 802
E-mail: kabinet@beg.aero
Web: www.beg.aero

BNV BRISTOL D.O.O.
Karađorđeva 50, 11000 Beograd
Tel: +381 11 7888 700, Fax: +381 11 7888 707
E-mail: sales@thebristolbelgrade.com
Web: https://thebristolbelgrade.com/

BPI D.O.O. SOMBOR
Venac Radomira Putnika 1, 25000 Sombor
Tel: +381 25 5150 161, +381 25 5150 162
Fax: +381 25 5150 185
Web: www.bpi-holding.com

BRITISH AMERICAN TOBACCO VRANJE A.D. VRANJE
Bulevar Milutina Milankovića 1ž, 11070 Beograd
Tel: +381 60 3108 700
Web: www.bat.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

CASSA DEPOSITI E PRESTITI S.P.A.
Milentija Popovića 7b, 1070 Beograd
Tel: +381 11 66 8662 687
E-mail: ufficio.belgrado@cdp.it
Web: www.cdp.it

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

CTP INVEST
Megarska 9, 11070 Beograd – CTPark Belgrade City
Tel: +381 65 433 4444
E-mail: petar.kolognat@ctp.eu
Web: www.ctp.eu

CWP EUROPE (CWPR SERVICES D.O.O.)
Masarikova 5, floor 20, 11000 Beograd
Tel: +381 11 7850 020
E-mail: office.serbia@cwp.global
Web global: www.cwp.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

DATALAB SR D.O.O.
Bul. Arsenija Čarnojevića 99v, 11000 Belgrade
Tel: +381 11 404 8604
E-mail: info@datalab.rs
Web: local: www.datalab.rs global: www.datalab.eu

DELHAIZE SERBIA
Jurija Gagarina 14, 11000 Beograd
Tel: 0800 3537 030, Fax: +381 11 7153 910
E-mail: office@delhaize.rs
Web: local: www.maxi.rs;
global: www.aholddelhaize.com

DELOITTE ADVISORY D.O.O.
Forum 26 Business Center (zgrada B)
Španskih boraca 3, 11070 Novi Beograd
Tel: +381 11 3812 100, Fax: +381 11 3812 112
E-mail: cersdeloitteadvisory@deloittece.com
Web: Deloitte Serbia - https://www.deloitte.com/ce/en/about/story/our-markets/deloitte-serbia.html

DELTA HOLDING DOO
Vladimira Popovića 8a, 11070 Beograd
Tel: +381 11 2011 921
E-mail: office@deltaholding.rs
Web: www.deltaholding.rs

DEUTSCH-SERBISCHE WIRTSCHAFTSKAMMER (AHK SERBIEN)
Topličin venac 19a, 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

DRAŠKOVIĆ POPOVIĆ & PARTNERS A.O.D. BEOGRAD
Francuska 27, 11000 Beograd
Tel: +381 11 7850 336
E-mail: office@d2plaw.com
Web: www.d2plaw.com

EKO SERBIA A.D.
Member of HelleniQ Energy, Tošin bunar 274a
11070 Novi Beograd
Tel: +381 11 2061 500
E-mail: office@hellenic-petroleum.rs
Web: www.ekoserbia.com

ERNST & YOUNG CONSULTING D.O.O. BEOGRAD
Vladimira Popovića 8a, 11070 Beograd
Tel: +381 11 2095 800
E-mail: ey.office@rs.ey.com
Web: www.ey.com/sr_rs

ERSTE BANK A.D. NOVI SAD
Bulevar oslobođenja 5, 21000 Novi Sad
Tel: 0800 201 201, +381 60 4848 000
E-mail: info@erstebank.rs
Web: www.erstebank.rs

EUROPEAN INVESTMENT BANK
Vladimira Popovića 38-40, 11070 Novi Beograd
Tel: +381 11 3121 756
Web: www.eib.org

EUROTELESITES D.O.O. BEOGRAD
Milutina Milankovića 3v, 11070 Novi Beograd
E-mail: office.serbia@eurotelesites.com
Web: www.eurotelesites.rs

EVROPSKA BANKA ZA OBNOVU I RAZVOJ
Španskih boraca 3, 11070 Beograd
Tel: +381 11 2120 530
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 SRBIJA D.O.O. KRAGUJEVAC
Kosovska 4, 34000 Kragujevac
Web: https://www.stellantis.com/en

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: office.srb@freseniusmedicalcare.com
Web: www.freseniusmedicalcare.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

ČLANOVI SAVETA

G4S SECURE SOLUTIONS D.O.O.
Viline vode 6, 11000 Beograd
Tel: +381 11 2097 900, Fax: +381 11 2097 946
E-mail: office@rs.g4s.com
Web: www.g4s.rs

GEBRÜDER WEISS D.O.O. DOBANOVCI
Beogradska 85, 11272 Dobanovci
Tel: +381 11 3715 200, Fax: +381 11 3715 201
E-mail: office.beograd@gw-world.com
Web: www.gw-world.com/rs; www.gw-world.com/at

GENERALI OSIGURANJE SRBIJA A.D.O.
Španskih boraca 3, 11070 Novi Beograd
Tel: +381 11 2220 555
Web: www.generali.rs; www.generali.com

GRUNDFOS SRBIJA D.O.O.
Obilazni put Sever 21, 22320 Inđija
Tel: +381 22 367 300, Fax: +381 22 367 302
E-mail: grundfossrbija@grundfos.com
Web: www.grundfos.rs; www.grundfos.com

HAD BMP A.D. BEOGRAD (HYATT REGENCY BEOGRAD)
Milentija Popovića 5, 11000 Beograd
Tel: +381 11 301 1234
E-mail: belgrade.regency@hyatt.com
Web: local: hyattregencybelgrade.com
global: www.hyatt.com

HALKBANK A.D. BEOGRAD
Milutina Milankovića 9e, 11070 Novi Beograd
Tel: +381 11 204 11 81
E-mail: office@halkbank.rs
Web: www.halkbank.rs

HEMOFARM A.D.
Beogradski put bb, 26300 Vršac
Tel: +381 11 3811 200
E-mail: svakodobro@hemofarm.com
Web: www.hemofarm.rs

HUAWEI TECHNOLOGIES D.O.O.
Omladinskih brigada 90D, 11070 Beograd
Web: www.huawei.com

IKEA SRBIJA D.O.O.
Astrid Lindgren 11, 11231 Beograd
Web: www.ikea.com

INOS BALKAN D.O.O.
Mirka Obradovića 29, 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
E-mail: ilbhead@intesaleasing.rs
Web: www.intesaleasing.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

K&F ADVOKATI
Knez Mihailova 17, 11000 Beograd
Tel: +381 11 3345 195
E-mail: office@kfadvokati.com
Web: www.kfadvokati.com

KARANOVIĆ & PARTNERS O.A.D.
Resavska 23, 11000 Beograd
Tel: +381 11 3094 200, Fax: +381 11 3094 223
E-mail: serbia@karanovicpartners.com
Web: www.karanovicpartners.com

KENTKART SOUTHEAST EUROPE D.O.O.
Makenzijeva 24, 11000 Beograd
Tel: +381 67 788 2010
E-mail: office@kentkart.rs
Web: www.kentkart.rs

KNAUF INSULATION D.O.O.
Batajnički drum 16b, 1080 Beograd
Tel: +381 11 3310 800, Fax: +381 11 3310 801
E-mail: office.belgrade@knaufinsulation.com
Web: knauf.com/sr-RS

KONCERN BAMBI A.D.
Đorđa Stanojevića 14, 3rd floor, 11070 Beograd
Đure Đakovića bb, 12000 Požarevac
Tel: +381 11 2222 555
E-mail: office@bambi.rs
Web: local: www.bambi.rs; global: www.bambi.rs/en

KONSTRUKTOR KONSALTING
Oslobođenja 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
E-mail: info@kpmg.rs
Web: www.kpmg.rs

Law Office Miroslav Stojanović
cooperating law office of
Wolf Theiss

LAW OFFICE MIROSLAV STOJANOVIC IN COOPERATION WITH WOLF THEISS
Poslovni centar Ušće,
Bulevar Mihajla Pupina 6, 11070 Beograd
Tel: +381 11 3302 900, Fax: +381 11 3302 925
E-mail: beograd@wolftheiss.com
Web: www.wolftheiss.com

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

LUKOIL

LUKOIL SRBIJA D.O.O. BEOGRAD
Bulevar Mihajla Pupina 165d, 11070 Beograd
Tel: +381 11 2220 200, Call center: 0800 222 882
Fax: +381 11 2220 294
E-mail: office@lukoil.rs
Web: www.lukoil.rs

Marsh

MARSH D.O.O. ZA POSREDOVANJE U OSIGURANJU BEOGRAD
Omladinskih brigada 88a, 11070 Novi Beograd
Tel: +381 11 3130 409
E-mail: marsh.serbia@marsh.com
Web: https://www.marsh.com/rs/en/home.html;
http://www.mmc.com/

MERCK

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
Gases for Life

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

METROPOL PALACE HOTEL
BELGRADE

METROPOL PALACE D.O.O. BEOGRAD
Bulevar kralja Aleksandra 69, 11000 Belgrade
Tel:+381 11 3333 100
E-mail: reception@metropolpalace.com
Web: www.metropolpalace.com

Minipani®

MINI PANI D.O.O.
Hipodromska 2d, 24000 Subotica
Tel: +381 24 621 521, Fax: +381 24 621 522
E-mail: info@minipani.com
Web: www.minipani.com

MK GROUP

MK GROUP
Bulevar Arsenija Čarnojevića 59b, 11070 Belgrade
Tel: +381 11 3539 555
E-mail: info@mkgroup.rs
Web: local: www.mkgroup.rs;
global: mkgroup.rs/en

MORAVACEM
A CRH COMPANY

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

MPC
PROPERTIES

MPC PROPERTIES (BALKANS REAL ESTATE D.O.O. BEOGRAD)
Bulevar Mihajla Pupina 85b, 11070 Beograd
Tel: +381 11 2854 517
E-mail: office@mpcproperties.rs
Web: www.mpcproperties.rs

Nestlé.

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

NIS A.D. NOVI SAD (NAFTNA INDUSTRIJA SRBIJE)
Narodnog fronta 12, 21000 Novi Sad
Tel.: +381 21 4811 111
E-mail: office@nis.rs
Web: www.nis.rs

NLB Komercijalna banka

NLB KOMERCIJALNA BANKA AD BEOGRAD
Svetog Save 14, 11000 Beograd
Tel: 011/3080 100, Fax: 011/3441 335
E-mail: kontakt.centar@nlbkb.rs
Web: www.nlbkb.rs

NOKIA

NOKIA SOLUTIONS AND NETWORKS SERBIA D.O.O. BEOGRAD
Đorđa Stanojevića 14, 11070 Beograd
Belgrade Office Park, Building II, First Floor
Tel: +381 11 2281 920
Web: nokia.com

SERBIA PRIME SITE ONE

OGRANAK SERBIA PRIME SITE ONE AG BEOGRAD
Velisava Vulovića 51, 11000 Beograd
Tel: +381 60 8800 106, Fax: +381 11 3441 335
Web: local: www.serbiaprimesiteone.com
global: www.jangroup.ch

otpbanka

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

OTP LEASING SRBIJA
Bulevar Zorana Đinđića 50 a/b, 11070 Novi Beograd
Post and work with clients: Milentija Popovića 5a,
11070 Novi Beograd
Tel: +381 11 2221 369, Fax: +381 11 2221 388
E-mail: otpleasing.srbija@otpsrbija.rs
Web: www.otpleasingsrbija.rs

PALKOVSKY
D.O.O.

PALKOVSKY D.O.O. VALJEVO
Divci b.b. 14222 Valjevo
Tel: +381 69 1508 190
E-mail: info@palkovsky.rs
Web: www.palkovsky.rs

PEPSICO

PEPSICO
Đorđa 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
LinkedIn: PepsiCo Zapadni Balkan

PERNOD RICARD SRBIJA D.O.O.
Bulevar oslobođenja 211, 11000 Beograd
E-mail: ser.info@pernod-ricard.com
Web: https://www.pernod-ricard.com/sr/locations/serbia

PETRIKIĆ & PARTNERI A.O.D. IN COOPERATION WITH CMS REICH-ROHRWIG HAINZ
Krunska 73, 11000 Beograd
Tel: +381 11 3208 900, Fax: +381 11 3208 930
E-mail: belgrade@cms-rrh.com
Web: www.cms-rrh.com

PHILIP MORRIS SERVICES D.O.O. BEOGRAD
Bulevar Zorana Đinđića 64a, 11070 Beograd
Tel: +381 11 2010 800
Web: www.pmi.com

PHOENIX GRUPA SRBIJA
Bore Stankovića 2, 11030 Beograd
Tel: +381 11 3538 100
E-mail: office@phoenixpharma.rs
Web: www.phoenixpharma.rs

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

PROPHARMA GROUP
Raleigh, NC, at 107 West Hargett St
NC 27601, United States
Tel: 1-888-242-0559
E-mail: info@propharmagroup.com
Web: https://clinres-farmacija.hr/;
global: www.propharmagroup.com

RAIFFEISEN BANKA A.D. BEOGRAD
Đorđa Stanojevića 16, 11070 Beograd
Tel: +381 11 3202 100
E-mail: info@raiffeisenbank.rs
Web: www.raiffeisenbank.rs

RAIFFEISEN LEASING D.O.O.
Đorđa Stanojevića 16, 11070 Beograd
Tel: +381 11 2207 400, Fax: +381 11 2289 007
E-mail: info.leasing@raiffeisen-leasing.rs
Web: www.raiffeisen-leasing.rs

RAJIĆEVA MS D.O.O. BEOGRAD (HOTEL MAMA SHELTER)
Knez Mihailova 54A, 11000 Beograd
Tel: +381 11 3333 000
E-mail: belgrade@mamashelter.com
Web: mamashelter.com/belgrade/

RAUCH SERBIA D.O.O.
Šesta Lička 2, 15220 Koceljeva
Tel: +381 15 361 800; +381 11 265 2225
E-mail: office.serbia@rauch.cc
Web: www.rauch.cc

RIO TINTO RIO SAVA EXPLORATION D.O.O.
Milutina Milankovića 1i, 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

SAVA NEŽIVOTNO OSIGURANJE A.D.O. BEOGRAD
Bulevar vojvode Mišića 51, 11000 Beograd
Tel: +381 11 777 39 39
E-mail: info@sava-osiguranje.rs
Web: www.sava-osiguranje.rs

SECURITAS SERVICES D.O.O. BEOGRAD
Autoput za Zagreb 18, 11080 Beograd
Tel: +381 11 2284 051
E-mail: office@securitas.co.rs
Web: securitas.co.rs; securitas.com

SGS BEOGRAD D.O.O.
Jurija Gagarina 7b, 11070 Beograd
Tel: +381 11 7155 275, +381 11 7155 277
Fax: +381 11 2284 241
E-mail: sgs.beograd@sgs.com
Web: www.sgs.rs

SICPA HOLDING SA SWITZERLAND LAUSANNE / UMQ SUSTAINABLE SMART SOLUTIONS
Avenue de Florissant 41, 1008 Prilly, Switzerland
Tel: +41 21 627 63 43, Fax: +41 21 627 57 27
Web: www.sicpa.com

SIEMENS D.O.O. BEOGRAD
Omladinskih brigada 90v, 11070 Beograd
Tel: +381 11 2096 001, Fax: +381 11 2096 007
E-mail: office.rs@siemens.com
Web: local: www.siemens.rs;
global: www.siemens.com

SKY TOWERS INFRASTRUCTURE D.O.O. BEOGRAD
Milentija Popovića 5b, 11070 Beograd
Tel: +381 11 66 333 720
E-mail: info@skytowersinfrastructure.com
Web: www.connectistower.com

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

SOG IN COOPERATION WITH KINSTELLAR
Bulevar Mihajla Pupina 6/IV, 11070 Beograd
Tel: +381 11 3210 200
E-mail: office@sog.rs
Web: www.kinstellar.com/locations/detail/belgrade-serbia

STMG CONSULTANCY D.O.O.
Nevesinjska 7, 11000 Beograd
Tel: +381 11 3535 400
E-mail: info@stmgconsultancy.com; sasa.trajkovic@stmgconsultancy.com
Web: www.stmgconsultancy.com

TARKETT D.O.O. BAČKA PALANKA
Industrijska zona 14, 24000 Bačka Palanka
E-mail: info.tarkettdoo@tarkett.com
Web: https://www.tarkett.rs/; www.tarkett-group.com

TELEKOM SRBIJA A.D. BEOGRAD
Takovska 2, 11000 Beograd
E-mail: fic.telekom@telekom.rs
Web: www.telekom.rs

TETRA PAK PRODUCTION D.O.O. BEOGRAD
Milutina Milankovića 9ž, sprat 2, 11070 Beograd
Tel: +381 11 2017 333, Fax:+381 11 2017 380
Web: www.tetrapak.com/en-rs

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 D.O.O. PIROT PREDUZEĆE ZA PROIZVODNJU GUMA
Nikole Pašića 213, 18300 Pirot
Tel: +381 10 2157 000
E-mail: office.serbia@michelin.com
Web: www.michelin.rs

TITAN CEMENTARA KOSJERIĆ
Živojina Mišića 50, 31260 Kosjerić
Tel: +381 31 590 300
E-mail: cemkos@titan.rs
Web: www.titan.rs

TOYO TIRE SERBIA D.O.O. INĐIJA
Industrijska 3 no. 5, 22320 Inđija
Tel: +381 66 8087 898
E-mail: nevena.lestaric@toyotires.rs
Web: www.toyotires.rs/sr_RS/

TRACE GROUP HOLD PLC OGRANAK BEOGRAD
Kneza Miloša 9/V, 1000 Beograd
Tel: +381 18 517 000
Web: www.tracebg.com

UNICREDIT BANK SRBIJA JSC
Rajićeva 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

UNICREDIT LEASING SRBIJA D.O.O.
Jurija Gagarina 12, Belgrade Business Center, 11070 Beograd
Tel: +381 11 3093 500
E-mail: lizingpodrska@unicreditgroup.rs
Web: http://www.unicreditbank.rs/leasing

UNIFIEDPOST SOLUTIONS D.O.O.
Tošin bunar 185, 11070 Beograd
Tel: +381 11 7150 748
E-mail: office.rs@unifiedpost.com
Web: www.unifiedpost.rs

VP LAW FIRM
Teodora Drajzera 34, 11000 Beograd
Tel: +381 11 2642 257
E-mail: info@vp.rs
Web: www.vp.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: 0800 200 800; +381 11 220 9800
E-mail: office@wiener.co.rs
Web: www.wiener.co.rs

YAZAKI SERBIA
Nova 7 bb, 15000 Sabac
Tel: +381 15 7195 241
E-mail: Ysd.Office@yazaki-europe.com
Web global: www.yazaki-europe.com

YETTEL BANK A.D. BEOGRAD
Omladinskih brigada 88, 11070 Beograd
Korisnički servis: 063 9005
E-mail: officebanka@yettelbank.rs; banka@yettelbank.rs
Web: www.yettelbank.rs

YETTEL D.O.O.
Omladinskih brigada 90, 11073 Beograd
Mob: +381 63 9000
Web: www.yettel.rs

vrh

ZASLUGE

Bela knjiga 2025 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 2025:

A1 SRBIJA D.O.O.

BANCA INTESA A.D. BEOGRAD

BDK ADVOKATI

BELAGA MANAGEMENT COMPANY D.O.O.

BELGRADE AIRPORT D.O.O.

BNV BRISTOL D.O.O.

BRITISH AMERICAN TOBACCO VRANJE A.D. VRANJE

CETIN D.O.O. BEOGRAD - NOVI BEOGRAD

DELHAIZE SERBIA

DELOITTE ADVISORY D.O.O.

DELTA HOLDING D.O.O.

DRAŠKOVIĆ POPOVIĆ & PARTNERS A.O.D. BEOGRAD

DRUŠTVO ZA POSREDOVANJE U OSIGURANJU ACB D.O.O.

EKO SERBIA A.D.

ERNST & YOUNG D.O.O. BEOGRAD

EUROTELESITES D.O.O. BEOGRAD

FERRING PHARMACEUTICALS D.O.O.

FRESENIUS MEDICAL CARE SRBIJA D.O.O.

G4S SECURE SOLUTIONS D.O.O.

GENERALI OSIGURANJE SRBIJA A.D.O.

HAD BMP AD "HYATT REGENCY BEOGRAD"

HEMOFARM A.D.

INTESA LEASING D.O.O. BEOGRAD

JT INTERNATIONAL A.D. SENTA

K&F ADVOKATI

KARANOVIĆ & PARTNERS O.A.D.

KONCERN BAMBI A.D.

KPMG D.O.O. BEOGRAD

LEITNERLEITNER CONSULTING D.O.O. BEOGRAD

LUKOIL SRBIJA D.O.O. BEOGRAD

MERCK D.O.O.

METROPOL PALACE D.O.O. BEOGRAD

NESTLÉ ADRIATIC S D.O.O.

NIS A.D. NOVI SAD (NAFTNA INDUSTRIJA SRBIJE)

PEPSICO

PETRIKIĆ & PARTNERI A.O.D. IN COOPERATION WITH CMS REICH-ROHRWIG HAINZ

PHILIP MORRIS SERVICES D.O.O. BEOGRAD

PHOENIX GRUPA SRBIJA

PRICEWATERHOUSECOOPERS D.O.O.

PROCREDIT BANK

RAJIĆEVA MS D.O.O. BEOGRAD (HOTEL MAMA SHELTER)

ROCHE D.O.O.

SECURITAS SERVICES D.O.O. BEOGRAD

SGS BEOGRAD D.O.O.

SKY TOWERS INFRASTRUCTURE D.O.O. BEOGRAD

SOG IN COOPERATION WITH KINSTELLAR

TELEKOM SRBIJA A.D. BEOGRAD

TETRA PAK PRODUCTION D.O.O. BEOGRAD

VP LAW FIRM

WIENER STÄDTISCHE OSIGURANJE A.D.O. BEOGRAD

YETTEL D.O.O.

Želimo da iskažemo zahvalnost Smart Kolektivu za njihovu ekspertsku pomoć i doprinos u sačinjavanju teksta o Manifestu održivog 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