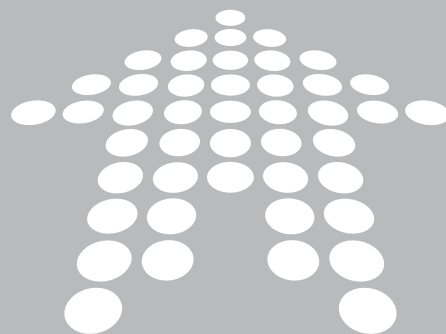




# SIVA KNJIGA 18

*Preporuke za uklanjanje administrativnih  
prepreka poslovanju u Srbiji 2026/27.*

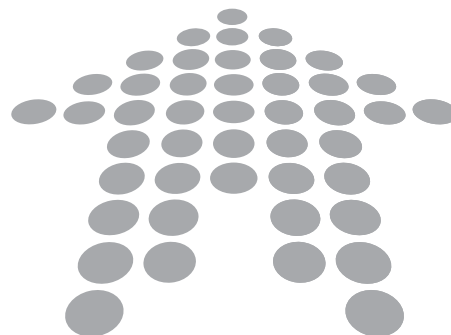




# SIVA KNJIGA 18

---

*Preporuke za uklanjanje administrativnih prepreka poslovanju u Srbiji 2026/27.*





NALED

Izvršni odbor  
Executive Board



British Embassy  
Belgrade

© **2026 NALED.** Ovu publikaciju je pripremio stručni tim Izvršne kancelarije pod pokroviteljstvom Izvršnog odbora NALED-a i uz podršku Britanske ambasade u Beogradu u okviru Projekta za ekonomsko i političko osnaživanje žena Snažne i važne. Analize, tumačenja i zaključci izneti u ovoj publikaciji ne moraju nužno odražavati stavove članova Izvršnog odbora i drugih organa NALED-a, ili partnera koji su podržali njenu izradu. Svi napori su učinjeni kako bi se osigurala pouzdanost, tačnost i ažurnost informacija iznetih u ovoj publikaciji. NALED ne prihvata bilo kakav oblik odgovornosti za eventualne greške sadržane u publikaciji ili nastalu štetu, finansijsku ili bilo koju drugu, proisteklu u vezi sa korišćenjem ove publikacije. Korišćenje, kopiranje i distribucija sadržaja ove publikacije dozvoljeno je isključivo u neprofitne svrhe i uz odgovarajuće naznačenje imena, odnosno priznavanje autorskih prava NALED-a.

# SADRŽAJ

POZDRAVNA REČ	8
10 PRIORITETA	9
PREGLED SPROVEDENIH REFORMI U 2025/26. GODINI	10
OSVRT NAUČNOG VEĆA	14
100 PREPORUKA SIVE KNJIGE	17
<b>1. MINISTARSTVO FINANSIJA</b>	<b>18</b>
1.1 SMANJITI FISKALNO OPTEREĆENJE NAJNIŽIH ZARADA	18
1.2 UKINUTI OBAVEZU DOKAZIVANJA TROŠKOVA PREVOZA	19
1.3 UVESTI OBJEDINJENU NAPLATU POREZA I DOPRINOSA ZA PREDUZETNIKE I AUTOMATSKI UPIS STAŽA	20
1.4 UKINUTI OBAVEZU SAČINJAVANJA I DOSTAVLJANJA POPDV OBRASCA	21
1.5 PROPISATI KRAĆI ROK ZA POVRAĆAJ VIŠE PLAĆENOG PDV-A	22
1.6 UREDITI POSTUPAK EKSPROPRIJACIJE	23
1.7 PRIMENITI PROPORCIONALNO SANKCIONISANJE PRILIKOM INSPEKCIJSKOG NADZORA	24
1.8 RASPODELITI DEO PRIHODA OD NAKNADE ZA VOĐE LOKALNIM SAMOUPRAVAMA	25
1.9 ADMINISTRATIVNO RASTERETITI POSTUPANJE SA ELEKTRONSKIM FAKTURAMA	26
1.10 PROPISATI VISINU FIRMARINE TAKO DA NE UGROŽAVA POSLOVANJE POŠTANSKIH OPERATERA	27
1.11 OLAKŠATI I POJEFTINITI ELEKTRONSKO PLAĆANJE POREZA NA IZDAVANJE NEPOKRETNOSTI	28
1.12 OPTIMIZOVATI PRAGOVE I POSTUPKE U VEZI SA OPOREZIVANJEM PAUŠALACA	29
1.13 UVESTI PODSTICAJE ZA RAZVOJ BEZGOTOVINSKIH PLAĆANJA	30
1.14 OMOGUĆITI IZDAVANJE OBJEDINJENOG UVERENJA O PLAĆENIM POREZIMA I USPOSTAVITI E-KALKULATOR ZATEZNE KAMATE	31
1.15 KORISTITI PODATKE MASOVNE PROCENE VREDNOSTI NEPOKRETNOSTI KOD OPOREZIVANJA IMOVINE	32
1.16 UNAPREDITI PORESKE PROCEDURE ZA TRANSKACIJE PRENOSA DIGITALNE IMOVINE	33
1.17 OMOGUĆITI IZDAVANJE FISKALNIH RAČUNA ISKLJUČIVO ELEKTRONSKIM PUTEM	34
1.18 OMOGUĆITI JEDNOSTAVNIJU PROCEDURU ZA UVOZ UZORAKA ROBE ZA LABORATORIJSKA ISPITIVANJA	35
1.19 STANDARDIZOVATI LOKALNE ADMINISTRATIVNE TAKSE	36
1.20 UNAPREDITI PRIMENU ZAKONA O ELEKTRONSKIM OTPREMNICAMA KROZ PRECIZNIJE NORMIRANJE I USKLAĐIVANJE SA POSLOVNO PRAKSO	37
1.21 UNAPREDITI USLOVE ZA DONIRANJE HRANE I UKINUTI PDV NA DONACIJE HRANE	38
1.22 UNAPREDITI PRAVILA NASTANKA I KOREKCIJE PDV OBAVEZE RADI OČUVANJA PDV NEUTRALNOSTI I USKLAĐIVANJA SA EU PRAVOM	39
1.23 UNAPREDITI SISTEM JAVNIH NABAVKI KROZ ODRŽIVOST, ISTRAŽIVANJE TRŽIŠTA I KVALITET	40
<b>2. MINISTARSTVO PRIVREDE</b>	<b>41</b>
2.1 ZAKONSKI UREDITI OBLAST ZANATSTVA	41
2.2 SPREČITI ODUZIMANJE PRIVATNE SVOJINE PO OSNOVU ČLANA 95. RANIJEG ZAKONA O ZADRUGAMA	42
2.3 CENTRALIZOVATI EVIDENCIJE U APR-U	43
2.4 OMOGUĆITI PRINUDNU LIKVIDACIJU UZ POŠTOVANJE PRAVILA O OGRANIČENOJ ODGOVORNOSTI ČLANOVA DRUŠTAVA KAPITALA	44
2.5 REVIDIRATI RAD ORGANIZACIJA ZA KOLEKTIVNO OSTVARIVANJE AUTORSKOG I SRODNOG PRAVA I VISINU TARIFA ZA KABLOVSKO REEMITOVANJE	45
<b>3. MINISTARSTVO ZDRAVLJA</b>	<b>46</b>
3.1 INTEGRISATI SISTEME PRIVATNIH I DRŽAVNIH PRUŽALACA ZDRAVSTVENIH USLUGA I SMANJITI LISTE ČEKANJA	46
3.2 USPOSTAVITI JEDINSTVENI E-KARTON I EVIDENCIJU RESURSA U ZDRAVSTVU	47
3.3 OMOGUĆITI KORIŠĆENJE E-UPUTA I LEKARIMA SPECIJALISTIMA	48
3.4 UNAPREDITI POSTUPAK IZMENA I DOPUNA (VARIJACIJA) DOZVOLE ZA LEK	49
3.5 OLAKŠATI I UBRZATI UVOZ NEREGISTROVANOG LEKA	50
3.6 OMOGUĆITI EFIKASNJE OSNIVANJE I OBAVLJANJE DELATNOSTI ZDRAVSTVENIH USTANOVA	51
3.7 POJEDNOSTAVITI UVOZ NEREGISTROVANIH MEDICINSKIH SREDSTAVA ZA POTREBE ISTRAŽIVANJA I RAZVOJA	52
3.8 OMOGUĆITI SPROVOĐENJE KLINIČKIH ISPITIVANJA ZA NAPREDNE TERAPIJE U SRBIJI	53
3.9 UNAPREDITI PROCEDURU NABAVKE LEKOVA ZA RETKE BOLESTI	54
3.10 UNAPREDITI POSTUPAK STAVLJANJA LEKA NA LISTU LEKOVA	55
3.11 USAGLASITI PROPISE O KLINIČKIM ISPITIVANJIMA MEDICINSKIH SREDSTAVA SA REGULATIVOM EU	56
3.12 USPOSTAVITI CENTRALIZOVANU, DIGITALNU I JAVNO DOSTUPNU BAZU PODATAKA O KLINIČKIM STUDIJAMA U SRBIJI	57
3.13 UVESTI PILOT PROGRAM PODSTICAJNOG REGULATORNOG REŽIMA ZA KLINIČKA ISPITIVANJA MEDICINSKIH SREDSTAVA	58

<b>4. MINISTARSTVO ZA RAD, ZAPOSŁJAVANJE, BORAČKA I SOCIJALNA PITANJA</b>	<b>59</b>
4.1 ZAKONSKI UREDITI RAD VAN PROSTORIJA POSLODAVCA	59
4.2 OMOGUĆITI OTKAZ UGOVORA O RADU ZBOG OZBIJNO NARUŠENIH ODNOSA	60
4.3 UREDITI FLEKSIBILNE I SEZONSKE OBLIKE RADNOG ANGAĐOVANJA	61
4.4 UREDITI INSTITUT PROBNOG RADA	62
4.5 PROPISATI FLEKSIBILNIJE KORIŠĆENJE GODIŠNJEG ODMORA	63
4.6 OMOGUĆITI ELEKTRONSKO ČUVANJE I DOSTAVLJANJE DOKUMENATA IZ RADNO PRAVNIH ODNOSA	64
4.7 USVOJITI PROGRAM ZA RAZVOJ SOCIJALNOG PREDUZETNIŠTVA I OBEZBEDITI USLOVE ZA PUNU PRIMENU ZAKONA	65
<b>5. MINISTARSTVO GRAĐEVINARSTVA, SAOBRAĆAJA I INFRASTRUKTURE</b>	<b>66</b>
5.1 UBRZATI UPIS U POSTUPKU OZAKONJENJA	66
5.2 UKINUTI NADLEŽNOST REVIZIONE KOMISIJE U POSTUPCIMA KONTROLE PRIVATNIH INVESTICIJA	67
5.3 USPOSTAVITI DIGITALNU PLATFORMU ZA IZRADU I OBJAVLJIVANJE PLANSKIH DOKUMENATA (E-PROSTOR)	68
5.4 OMOGUĆITI EFIKASNJE IZDAVANJE DOZVOLA ZA KRETANJE TERETNIH VOZILA	69
5.5 POJEDNOSTAVITI PROCEDURU POSTAVLJANJA PUNJAČA ZA ELEKTRIČNA VOZILA	70
5.6 USPOSTAVITI EFIKASAN MEHANIZAM ZA UTVRĐIVANJE I UPIS STARIH PREDMETA U KATASTAR	71
<b>6. MINISTARSTVO PRAVDE</b>	<b>72</b>
6.1 SMANJITI VISOKE I UKINUTI NEPOTREBNE SUDSKE TAKSE	72
6.2 OMOGUĆITI ELEKTRONSKO POSTUPANJE U SUDSKIM POSTUPCIMA	73
6.3 UKINUTI OBAVEZU PODNOŠENJA ZAHTEVA ZA UVID I FOTOKOPIRANJE SPISA PREDMETA ZA STRANKE U POSTUPKU	74
6.4 PROPISATI REĐIM U KOME NASTUPA OTPIS DUGOVA FIZIČKIM LICIMA	75
6.5 OBEZBEDITI OBJEDINJENU EVIDENCIJU UGOVORA O RASPOLAGANJU POKRETNOM IMOVINOM	76
6.6 PROPISATI OBAVEZU DOSTAVE U E-SANDUČE AKATA I DOPISA U PREKRŠAJNIM I DRUGIM SUDSKIM POSTUPCIMA	77
<b>7. MINISTARSTVO POLJOPRIVREDE, ŠUMARSTVA I VODOPRIVREDE</b>	<b>78</b>
7.1 DIGITALIZOVATI VOĐENJE KNJIGE POLJA I REGISTRA PODSTICAJA	78
7.2 UNAPREDITI PRAVNI OKVIR ZA RAZVOJ ORGANSKE PROIZVODNJE	79
7.3 SMANJITI ADMINISTRATIVNO I FINANSIJSKO OPTEREĆENJE PČELARA	80
7.4 UKINUTI OBAVEZU PRIBAVLJANJA VETERINARSKO-SANITARNIH USLOVA ZA UVOZ ILI TRANZIT POŠILJAKA	81
7.5 REŠITI PROBLEM PASA LUTALICA I ODŠTETNIH ZAHTEVA	82
7.6 SMANJITI KARBONSKI OTISAK U POLJOPRIVREDNOJ PROIZVODNJI I PODRŽATI KONCEPT REGENERATIVNE POLJOPRIVREDE	83
<b>8. MINISTARSTVO ZAŠTITE ŽIVOTNE SREDINE</b>	<b>84</b>
8.1 USPOSTAVITI ZELENI FOND KAO SAMOSTALNO PRAVNO LICE	84
8.2 UNAPREDITI PRIMARNU SELEKCIJU I UVESTI DEPOZITNI SISTEM ZA POVRAT AMBALAŽE ZA PIĆA	85
8.3 REFORMISATI NAKNADU ZA ZAŠTITU ŽIVOTNE SREDINE UZ UVAĐAVANJE PRINCIPA „ZAGAĐIVAČ PLAĆA“	86
8.4 UVESTI INSTITUT PRODUŽENE ODGOVORNOSTI U UPRAVLJANJU POSEBNIM TOKOVIMA OTPADA I PROŠIRITI SAKUPLJAČKU MREŽU	87
8.5 UREDITI NAČIN POSTUPANJA S BIORAZGRADIVIM KUHINJSKIM OTPADOM	88
8.6 VEZATI CENU ODVOĐENJA OTPADA ZA KOLIČINU I UKINUTI RAZLIKU U CENAMA KOMUNALNIH USLUGA ZA RAZLIČITE KATEGORIJE POTROŠAČA	89
8.7 OLAKŠATI I DIGITALIZOVATI PROCEDURU IZRADJE STUDIJA O PROCENI UTICAJA NA ŽIVOTNU SREDINU	90
8.8 ZAŠTITI POLOŽAJ DOMAĆIH RECIKLERA	91
<b>9. MINISTARSTVO UNUTRAŠNJIH POSLOVA</b>	<b>92</b>
9.1 DIGITALIZOVATI PROMENU PREBIVALIŠTA I OMOGUĆITI AUTOMATSKO AŽURIRANJE LIČNIH DOKUMENATA	92
9.2 UVESTI BEZGOTOVINSKO PLAĆANJE NOVČANIH KAZNI ZA SAOBRAĆAJNE PREKRŠAJE	93
<b>10. MINISTARSTVO KULTURE</b>	<b>94</b>
10.1 OGRANIČITI PRAVO PREČE KUPOVINE USTANOVAMA KULTURE ISKLJUČIVO NA SPOMENIKE KULTURE	94

# SADRŽAJ

<b>11. MINISTARSTVO INFORMISANJA I TELEKOMUNIKACIJA</b>	<b>95</b>
11.1 OMOGUĆITI ELEKTRONSKU IDENTIFIKACIJU NA DALJINU ZA KVALIFIKOVANE USLUGE OD POVERENJA	95
11.2 OMOGUĆITI UPOTREBU KVALIFIKOVANIH ELEKTRONSKIH SERTIFIKATA IZDATIH U INOSTRANSTVU I U SRBIJI	96
11.3 SMANJITI TROŠKOVE POSTAVLJANJA ŠIROKOPOJASNE INFRASTRUKTURE	97
<b>12. MINISTARSTVO NAUKE, TEHNOLOŠKOG RAZVOJA I INOVACIJA</b>	<b>98</b>
12.1 POJEDNOSTAVITI I UBRZATI POSTUPKE UVOZA DOBARA ZA POTREBE NAUČNO-ISTRAŽIVAČKOG RADA	98
<b>13. MINISTARSTVO DRŽAVNE UPRAVE I LOKALNE SAMOUPRAVE</b>	<b>99</b>
13.1 UVESTI JAVNI ELEKTRONSKI REGISTAR MIŠLJENJA INSTITUCIJA	99
13.2 OJAČATI KAPACITETE INSPEKCIJA I UVESTI OBAVEZNOST KORIŠĆENJA SISTEMA E-INSPEKTOR	100
13.3 USPOSTAVITI STALNI KONTAKT CENTAR ZA INSPEKCIJE I UVESTI AI REŠENJA	101
<b>14. MINISTARSTVO RUDARSTVA I ENERGETIKE</b>	<b>102</b>
14.1 OBEZBEDITI PREDUSLOVE ZA DALJI RAST PROIZVODNJE ENERGIJE IZ OBNOVLJIVIH IZVORA	102
14.2 UVESTI ZABRANU KORIŠĆENJA FLUORESCENTNIH IZVORA SVETLOSTI	103
<b>15. NADLEŽNOST VIŠE INSTITUCIJA</b>	<b>104</b>
15.1 POJEDNOSTAVITI PROCEDURE U VEZI SA DIJETETSKIM PROIZVODIMA	104
15.2 UNAPREDITI SISTEM PREČIŠĆAVANJA I KONTROLE OTPADNIH VODA	105
15.3 USKLADITI PROPISE U POGLEDU DEKLARISANJA ZEMLJE POREKLA HRANE	106
15.4 UNAPREDITI POSTUPAK PRIKLJUČENJA NA ELEKTRO-DISTRIBUTIVNU MREŽU	107
15.5 UKINUTI LOKALNA OGRANIČENJA ZA POSTAVLJANJE RADIO-BAZNIH STANICA I POTVRDITI NADLEŽNOST ZA INSPEKCIJSKI NADZOR	108
15.6 OBEZBEDITI JAVNOST I TRANSPARENTNOST STEČAJNOG POSTUPKA I VANSUDSKO NAMIRENJE	109
15.7 IZJEDNAČITI POLOŽAJ PREDUZETNICA SA POLOŽAJEM ZAPOSLENIH MAJKI	110
15.8 OMOGUĆITI PRIMENU PAMETNOG UGOVORA U PRAVNOM SISTEMU REPUBLIKE SRBIJE	111
15.9 OLAKŠATI I UBRZATI SPOLJNOTRGOVINSKE PROCEDURE	112
15.10 OBEZBEDITI FUNKCIONISANJE JEDINSTVENE EVIDENCIJE NEPORESKIH PRIHODA	113
15.11 USPOSTAVITI FUNKCIONALNI REGISTAR GENETIČKIH I BIOMEDICINSKIH PODATAKA	114
<b>16. NARODNA BANKA SRBIJE</b>	<b>115</b>
16.1 UNAPREDITI I POJEDNOSTAVITI POSTUPAK IZVEŠTAVANJA O KREDITNIM POSLOVIMA SA INOSTRANSTVOM	115
16.2 UNAPREDITI I LIBERALIZOVATI PROPISE O DEVIZNOM POSLOVANJU	116
16.3 OMOGUĆITI FINANSIRANJE MALIH PRIVREDNIH SUBJEKATA OD STRANE NEBANKARSKIH MIKROFINANSIJSKIH INSTITUCIJA	117
<b>ANEKS 1: REŠENE PREPORUKE SIVE KNJIGE U 2025.</b>	<b>118</b>
<b>ANEKS 2: NOVE PREPORUKE</b>	<b>121</b>
<b>ANEKS 3: PREPORUKE SA OZNAKAMA</b>	<b>122</b>
<b>ANEKS 4: PREGLED PREPORUKA SIVE KNJIGE 2008-2025</b>	<b>125</b>
<b>ANEKS 5: O NALED-u</b>	<b>134</b>
<b>ANEKS 6: ČLANOVI NALED-a</b>	<b>135</b>



**Vladislav Cvetković**  
Predsednik Upravnog odbora  
NALED

Poštovani članovi i partneri,

U godini jubileja kada NALED obeležava dve decenije od osnivanja, drago nam je što možemo da predstavimo novo, 18. izdanje Sive knjige koje svedoči o kontinuitetu našeg rada uprkos brojnim promenama u okruženju. Tradicionalno, naša „regulatorna Biblija“ donosi 100 konkretnih preporuka za smanjenje nepotrebne birokratije i unapređenje predvidivosti uslova poslovanja u Srbiji. Od prethodnog izdanja, institucije su rešile u potpunosti tri, a delimično još pet preporuka, što je značajno bolji rezultat u odnosu na 2024. godinu kada su samo dve preporuke bile delimično rešene. Očekujemo da novo izdanje dodatno podstakne tempo reformi kako bi dostigao makar raniji prosek od 12 potpuno ili delimično sprovedenih preporuka godišnje.

Ono po čemu se prethodni reformski ciklus izdvaja jeste vidljiviji napredak u realizaciji prioriternih preporuka Sive knjige. U međuvremenu su sprovedene neke od ključnih inicijativa NALED-a, uključujući uvođenje elektronskog bolovanja, omogućavanje elektronskog plaćanja svih neporeskih nameta, kao i uspostavljanje sistema oporezivanja ugljenika usklađenog sa CBAM mehanizmom Evropske unije. Među delimično rešenim preporukama nalaze se još dve prioritete – uvođenje ciljane konvalidacije za utvrđivanje svojinskih prava i ubrzanje postupka ozakonjenja nelegalno izgrađenih objekata (inicijativa Svoj na svome). Pored toga, napravljeni su pomaci u ukidanju nepotrebnih sudskih taksi, unapređenju transparentnosti stečajnih postupaka, kao i u proceni uticaja baznih stanica mobilne telefonije na životnu sredinu. Čak 15 preporuka – četiri više nego lane – označeno je kao „Započeto“, što ukazuje da institucije sve više predloženih reformi prepoznaju kao važne za privredu i građane Srbije.

Ovo izdanje Sive knjige sadrži devet novih i 91 staru preporuku, od kojih je 16 izmenjeno i unapređeno. 22 preporuke nose „EU bedž“ zbog posebnog značaja koje imaju za EU integracije Srbije. Kod devet preporuka smo zadržali oznaku za bezgotovinsko plaćanje zbog njihove važnosti za suzbijanje sive ekonomije i dalji razvoj elektronske uprave i poslovanja, a dodatno smo istakli 37 preporuka koje se zasnivaju na digitalizaciji.

Novina u ovoj ediciji je šest preporuka koje su označene kao „rodno senzitivne“, što je rezultat naše kampanje „Godina ravnopravnosti“ iz 2025. Među ovim merama posebno se izdvajaju usvajanje Programa za razvoj socijalnog preduzetništva i izjednačavanje položaja preduzetnica sa položajem zaposlenih majki.

Za proteklih 18 godina, uključujući i ovo izdanje, kroz našu Sivu knjigu predstavili smo gotovo 350 jedinstvenih preporuka, od kojih je više od polovine delimično ili u potpunosti rešeno. Iza svakog predloga i uspešno sprovedene reforme stoji partnerstvo privatnog, javnog i civilnog sektora, utkano u samu suštinu naše organizacije. U ime Upravnog odbora, ovom prilikom želim da zahvalim na doprinosu i saradnji svim članovima i partnerima NALED-a, a naročito Britanskoj ambasadi u Beogradu, kao i institucijama koje su pokazale otvorenost za dijalog i spremnost da odgovore na potrebe privrede. Posebno bih istakao naš stručni tim, koji iz godine u godinu pomera granice u pripremi i sprovođenju ambiciozne reformske agende NALED-a.

Na kraju, pozivam resorne institucije da ubrzaju sprovođenje preporuka Sive knjige u interesu svih nas koji živimo, radimo i investiramo u Srbiji. NALED ostaje pouzdan partner na evropskom putu, jer zajedno činimo razliku već 20 godina.

# 10 PRIORITETA

## SIVA KNJIGA 18: DESET PRIORITETNIH PREPORUKA

BR.	NAZIV PREPORUKE	NADLEŽNA INSTITUCIJA
1.12	Optimizovati pragove i postupke u vezi sa oporezivanjem paušalaca	Ministarstvo finansija
3.2	Uspostaviti jedinstveni elektronski zdravstveni karton i evidenciju resursa u zdravstvu	Ministarstvo zdravlja
3.10	Unaprediti postupak stavljanja leka na listu lekova	Ministarstvo zdravlja
4.3	Urediti fleksibilne i sezonske oblike radnog angažovanja	Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja
5.6	Uspostaviti efikasan mehanizam za utvrđivanje svojinskih prava i upis starih predmeta u katastar	Ministarstvo građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture
8.1	Uspostaviti zeleni fond kao samostalno pravno lice	Ministarstvo zaštite životne sredine
8.2	Unaprediti primarnu selekciju i uvesti depozitni sistem za povrat ambalaže za pića	Ministarstvo zaštite životne sredine
9.1	Digitalizovati promenu prebivališta i omogućiti automatsko ažuriranje ličnih dokumenata	Ministarstvo unutrašnjih poslova
15.9	Olakšati i ubrzati spoljnotrgovinske procedure	Više institucija
15.10	Obezbediti funkcionisanje jedinstvene evidencije neporeskih prihoda	Više institucija

# PREGLED SPROVEDENIH REFORMI 2025/26.

Prema podacima NALED-ovih Kvartalnih izveštaja o statusu regulatorne reforme, tokom 2025. je došlo do ubrzanja zakonodavne aktivnosti, premda je period od januara do aprila prošao sa Vladom u tehničkom mandatu. Doneto je 230 zakona, podzakonskih akata i strateških dokumenata, što je za 38 propisa (20%) više u odnosu na prethodnu, 2024. godinu, i predstavlja povratak na vrednosti iz 2023. godine.

Turbulentna društveno-politička dešavanja na domaćem i međunarodnom planu i dalje pomeraju fokus sa privrednih reformi na rešavanje drugih problema. Ovogodišnja Siva knjiga ipak daje nešto pozitivniju sliku u odnosu na prethodnu godinu, sa 8 rešenih ili delimično rešenih preporuka, i 15 preporuka čije je rešavanje započeto. U nastavku dajemo pregled regulatorne aktivnosti institucija tokom 2025. i u prvih nekoliko meseci 2026. godine, pre svega vezano za uslove poslovanja u Srbiji.

## **Omogućeno elektronsko plaćanje svih taksi i naknada**

Od početka godine preko sistema ePlati omogućeno je elektronsko plaćanje svih taksi i naknada u Srbiji, kao deo sveobuhvatne reforme parafiskala koju NALED zagovara više od decenije. Reforma je odgovor na dugogodišnje probleme neuređenosti sistema neporeskih nameta, i velikog broja neopravdanih (parafiskalnih) taksi i naknada, koji su propisani u više od 500 republičkih i 400 lokalnih propisa. Implementacija ove mere je predviđena i Reformskom agendom Republike Srbije u okviru EU Plana rasta za Zapadni Balkan, i njome je rešena prioritarna preporuka 1.8. Omogućiti elektronsko plaćanje svih neporeskih nameta iz Sive knjige 17.

## **Uveden nacionalni porez na ugljenik**

Istovremeno su uvedeni porez na emisije gasova sa efektom staklene bašte (Greenhouse Gases - GHG) koji se odnosi na velike industrijske emitere, kao i porez na uvoz ugljenično intenzivnih proizvoda. Naplata ovih poreza otpočela je početkom godine, u isto vreme kada je i EU počela da naplaćuje prekogranični porez na ugljenik, u skladu sa Mehanizmom za prekogranično prilagođavanje ugljenika (CBAM). Uvođenje nacionalnog mehanizma za oporezivanje emisija ugljenika predstavlja korak ka umanjenu opterećenja CBAM-a na domaću privredu koja izvozi na tržište EU. Smatramo da je uspostavljanjem ovog mehanizma rešena prioritarna preporuka 8.8 Uvesti nacionalni mehanizam za oporezivanje ugljenika komplementaran CBAM-u EU iz Sive knjige 17.

## **Uvedeno elektronsko bolovanje**

Donošenjem Zakona o razmeni podataka, dokumenata i obaveštenja, i razvojem softverskog rešenja „eBolovanje – poslodavac“, uspostavljen je centralizovan sistem za elektronsku razmenu podataka u procesu ostvarivanja prava na bolovanje, bez korišćenja papirne dokumentacije. Uspeh reforme osigurala je saradnja resornih institucija među kojima su Ministarstvo zdravlja, Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja, RFZO, Kancelarija za IT i eUpravu, i NALED-a, na usklađivanju zdravstvenih, radno-pravnih i digitalnih aspekata sistema. Primena zakona bi trebalo da dovede do smanjenja administrativnog opterećenja zaposlenih i privrede, ubrzanja postupaka, kao i povećanje pravne sigurnosti procesa otvaranja bolovanja. Digitalizacija bolovanja je jedna od dugogodišnjih preporuka NALED-a, a usvajanjem zakona i njegovom primenom od početka 2026. godine rešena je prioritarna preporuka 3.7 Uvesti sistem e-Bolovanja iz Sive knjige 17.

## **Izmenjene sudske takse**

Promene iznosa sudskih taksi, kao i iznosa minimalne vrednosti predmeta spora koja se uzima kao osnov za obračun sudskih taksi predviđeno je izmenama i dopunama Zakona o sudskim taksama. ovim propisom određeno je da taksena obaveza za tužbu nastaje zaključenjem pripremnog ročišta ili prvog ročišta za glavnu raspravu (ukoliko se postupak prethodno ne okonča), dok taksena obaveza za odgovor na tužbu nastaje danom dostavljanja pravnosnažne sudske odluke kojom se postupak okončava. Donošenjem predmetnog propisa onemogućena je dupla naplata taksi, a stranke se finansijski podstiču da spor reše brzo i sporazumno čime se smanjuju ukupni troškovi postupka, pa se preporuka 6.1 Smanjiti visoke i ukinuti nepotrebne sudske takse iz Sive knjige 17 može smatrati delimično rešenom.

## **Unapređeni uslovi za postavljanje baznih stanica mobilne telefonije**

Usvajanjem Pravilnika o izvorima nejonizujućih zračenja od posebnog interesa, vrstama izvora, načinu i periodu njihovog ispitivanja i Pravilnika o granicama izlaganja nejonizujućim zračenjima, i brisanjem radio-baznih stanica mobilne telefonije iz Liste 2 Projekata za koje postoji obaveza podnošenja zahteva za odlučivanje o potrebi procene uticaja na životnu sredinu, unapređene su administrativne procedure i predvidivost za razvoj 5G mreže u Srbiji. Ovim je delimično rešena jedna od NALED-ovih dugogodišnjih inicijativa i preporuka 15.6 Izmeniti sistem procene uticaja baznih stanica mobilne telefonije na životnu sredinu iz Sive knjige 17.

Pravilnikom o minimalnim uslovima za izdavanje pojedinačnih dozvola za korišćenje radio-frekvencijskog spektra na osnovu sprovedenog javnog nadmetanja omogućen je postupak javnog nadmetanja za tri dozvole za pružanje javne elektronske komunikacione usluge. Time je operaterima omogućen razvoj i pružanje savremenih 5G usluga.

## **Uvedeni posebni uslovi za upis prava svojine – Svoj na svome**

Usvajanjem Zakona o posebnim uslovima za evidentiranje i upis prava na nepokretnostima, omogućen je upis u katastar velikog broja kuća, stanova i drugih objekata, i dalje raspolaganje imovinom, uz legalno priključenje na komunalnu infrastrukturu i druge pogodnosti za vlasnike. Centralizovan postupak

# PREGLED SPROVEDENIH REFORMI 2025/26.

evidentiranja sprovodi se preko digitalne platforme koju je uspostavila i vodi Agencija za prostorno planiranje i urbanizam Republike Srbije (APPURS), na informatičkoj infrastrukturi Republičkog geodetskog zavoda (RGZ) koji vrši upis prava svojine u katastar nepokretnosti na osnovu potvrde Agencije, prioriteto i bez vođenja upravnog postupka. Podsećamo da je NALED, nakon sprovedenih analiza i širokog javno-privatnog dijaloga, 2023. godine izradio koncept modela univerzalnog upisa nepokretnosti i vlasništva u katastar (Okvirni predlog sveobuhvatne reforme upravljanja i raspolaganja nepokretnostima u Srbiji), koji je poslužio kao osnova za određena rešenja sadržana u novom zakonu. Tokom 2025, NALED je pružio stručnu podršku resornim institucijama u pripremi reforme i kampanje Svoj na svome. S obzirom da je primena ovog propisa još uvek u početnoj fazi, prioritetu preporuku 5.1 Ubrzati i digitalizovati postupak ozakonjenja iz Sive knjige 17 smatramo delimično rešenom.

## **Uvedena ciljana konvalidacija**

Veliki deo nasleđenih imovinsko-pravnih problema u Srbiji nije vezan za spornu prirodu pravnih odnosa na nepokretnosti, već je formalne prirode (odnosi se na specifične katastarske uslove za upis). Donošenje Zakona o državnom premeru i katastru predstavlja normativnu operacionalizaciju preporuke za koju se NALED dugoročno zalagao, a koja se odnosi na omogućavanje ciljane konvalidacije – upisa prava svojine na osnovu raspoložive, iako nepotpune dokumentacije, u slučajevima kada ne postoji spor o samom pravu svojine. Liberalizacija formalnih uslova za upis trebalo bi značajno da doprinese ubrzanju i pojednostavljenju postupaka pred katastrom, ali s obzirom da je Zakon na početku primene, ocenjujemo da je prioriteta preporuka 5.6 Uspostaviti efikasan mehanizam za utvrđivanje i upis svojinskih prava iz Sive knjige 17 delimično rešena.

## **Povećana transparentnost stečajnog postupka**

Izmenе Zakona o stečaju imaju za cilj bolju informisanost i kontrolu nad stečajnim postupkom, pošto predviđaju dodatnu obavezu stečajnih upravnika da pripremaju i dostavljaju sudu i poveriocima izveštaje o finansijskom stanju dužnika. Precizirana je uloga stručnog nadzora nad radom stečajnih upravnika, sa ciljem da se proveri usaglašenost njihovog poslovanja sa propisima i standardima, čime se povećava transparentnost i poverenje u postupak. Međutim, ove izmene ne otklanjaju barijere za uvid u dokumentaciju jer se još uvek traži dokazivanje pravnog interesa za uvid u spise. Zbog toga preporuku 15.7 Obezbediti javnost i transparentnost stečajnog postupka i vansudsko namirenje Sive knjige 17 smatramo delimično rešenom.

## **Ubrzani spoljnotrgovinski postupci**

U cilju pojednostavljenja i ubrzanja spoljnotrgovinskih postupaka, usvojen je Zakon o nacionalnom spoljnotrgovinskom jednoštalterskom sistemu. Preko „single window“ sistema privredni subjekti će moći da na jednom mestu podnesu svu neophodnu dokumentaciju za uvoz, izvoz i tranzit robe, bez potrebe za obraćanjem različitim institucijama pojedinačno. Sistem će omogućiti veću transparentnost postupaka, praćenje statusa zahteva u realnom vremenu, kao i efikasnije sprovođenje carinskih i drugih kontrola, a njegova puna primena planirana je od sredine 2027. godine. Primenom ovog rešenja učinjeni su prvi koraci u rešavanju preporuke 15.12 Olakšati i ubrzati spoljnotrgovinske procedure iz Sive knjige 17, zbog čega status preporuke ocenjujemo kao Započeto.

## **Odložena automatska preliminarne poreske prijava PDV-a**

Izmenama Zakona o elektronskom fakturisanju i Zakona o PDV-u, automatsko generisanje preliminarne poreske prijave poreza na dodatu vrednost (PDV), na osnovu podataka iz sistema eFaktura, odloženo je za januar 2027. Automatskim generisanjem ove poreske prijave biće ispunjena preporuka 1.4 Ukinuti obavezu sačinjavanja i dostavljanja POPDV obrasca iz Sive knjige 17, zbog čega ovu preporuku i dalje ocenjujemo kao Započeto.

## **Dalja primena eKartona**

U skladu sa Zakonom o zdravstvenoj dokumentaciji i evidencijama u oblasti zdravstva, i donetim podzakonskim aktima koji bliže definišu sadržaj eKartona, početkom 2026. pušten je u rad eKarton kao pilot projekat u četiri zdravstvene ustanove. Cilj je da se omogući lakše čuvanje dokumentacije i praćenje istorije lečenja, uz bolju dijagnostiku i zdravstvenu negu za pacijante, i efikasniju upotrebu podataka za lekare. Pacijenti mogu pristupiti svojim podacima iz eKartona putem Portala Ministarstva zdravlja uz eID. S obzirom da eKarton još uvek nije primenjen na nacionalnom nivou, prioritetu preporuku 3.2 Uspostavljanje jedinstvenog elektronskog zdravstvenog kartona i evidencije resursa u zdravstvu iz Sive knjige 17 i dalje ocenjujemo kao Započeto.

## **Olakšan uvoz robe dvostruke namene**

Procedura za uvoz robe dvostruke namene koja se koristi u istraživačko-razvojne svrhe je olakšana i uvedena je Nacionalna kontrolna lista robe dvostruke namene donošenjem novog Zakona o izvozu i uvozu robe dvostruke namene. Usvajanjem ovog zakona ispunjena je i preporuka Sive knjige inovacija: 4.9. Automatizovati proceduru za izdavanje dozvole za uvoz i izvoz robe dvostruke namene.

# PREGLED SPROVEDENIH REFORMI 2025/26.

## **Uključivanje Srbije u SEPA**

Srbija je u maju 2025. postala član Jedinstvenog područja za plaćanja u evrima – SEPA (Single Euro Payments Area), čime je postala 41. članica ovog sistema. Priključenje je omogućilo da se plaćanja u evrima obavljaju efikasnije, sigurnije i u skladu sa standardima Evropske unije. Prema saopštenju NBS, banke u Srbiji su operativno spremne za izvršavanje plaćanja u okviru SEPA sistema od maja 2026, što znači da je prenos novca u evrima ka zemljama članicama SEPA postao brži i jeftiniji, da plaćanja u evrima iz Srbije funkcionišu pod istim uslovima kao i unutar drugih država članica, kao i da doznake iz inostranstva stižu brže uz niže troškove transakcije. Međutim, ovo ne utiče na obaveze koje proističu iz pravila o deviznom poslovanju, usled čega preporuku 16.2 Unaprediti i liberalizovati propise o deviznom poslovanju iz Sive knjige 17 ne smatramo ispunjenom.

## **Unapređeni propisi za upravljanje otpadom**

Uredbom o utvrđivanju Plana smanjenja ambalažnog otpada za period od 2025. do 2029. godine pooštreni su uslovi za tokove ambalažnog otpada, a propisan je i obavezan procenat sakupljanja ambalaže iz komunalnog otpada. Time se podstiče primarna selekcija otpada i stvaraju dodatne obaveze za operatere, komunalna preduzeća i privredne subjekte.

Izmenama Zakona o upravljanju otpadom uvedeni su pojmovi “otpad od hrane” i „držalac otpada“ (dok je pojam “vlasnik otpada” izbačen iz upotrebe), i omogućeno je preuzimanja od krajnjeg korisnika otpada koji posle upotrebe postaje opasan otpad, u skladu sa sugestijama NALED-ovog Saveza za zaštitu životne sredine. Pored navedenog, zakon je definisao i izuzeće za uvoz pojedinih vrsta neopasnog otpada koji se koristi u energetske svrhe. Izmene su vidne i u delu izuzetaka za izdavanje dozvola za upravljanje otpadom, gde je fokus stavljen pre svega na aktivnosti regionalnih centara za upravljanje otpadom.

## **Promene u praćenju kvaliteta vazduha**

Dosadašnje tri zone kvaliteta vazduha promenjene su u prvu i drugu kategoriju, uz potpuno ukidanje pojma tolerantnih vrednosti novim Zakonom o zaštiti vazduha. Dodatno, zakonom je predviđeno da je za praćenje kvaliteta vazduha u državnoj mreži nadležna isključivo Agencija za zaštitu životne sredine i ovlašćena pravna lica, a Republički hidrometeorološki zavod više nije nadležan za ovu oblast. Cilj novog zakona je da se kroz ispunjenje svih preuzetih međunarodnih obaveza i dalje harmonizacije sa propisima EU unapredi stanje u oblasti upravljanja, zaštite i poboljšanja kvaliteta vazduha.

## **Uvedene elektronske vize**

Zahtev za vizu strani državljanin od sada mogu da podnesu elektronskim putem i da dobiju eVizu u skladu sa Pravilnikom o izgledu obrasca i bližim uslovima za izdavanje vize u elektronskom formatu. Zahtev za vizu se podnosi onlajn, bez potrebe odlaska u diplomatsko-konzularna predstavništva, dok se elektronska viza izdaje u formi PDF dokumenta sa sigurnosnim elementima – elektronskim potpisom, pečatom i QR kodom za proveru autentičnosti.

## **Pomaci u oblasti informacione bezbednosti**

Propisano je osnivanje Kancelarije za informacionu bezbednost, koja počinje sa radom od 1. januara 2027. godine, dok će njene poslove do tog datuma privremeno obavljati Kancelarija za informacione tehnologije i elektronsku upravu (ITE), sa ciljem jačanja zaštite kritične infrastrukture, unapređenja reagovanja na incidente i uvođenja Evidencije prioritetnih i važnih operatora IKT sistema od posebnog značaja. Zakon je u potpunosti usklađen sa EU NIS2 Direktivom, a njime su definisane obaveze operatora IKT sistema od posebnog značaja u ključnim sektorima, uključujući: upravljanje rizicima, donošenje Akta o bezbednosti i Akta o proceni rizika, kao i prijavu incidenata visokog i veoma visokog nivoa u roku od 24 časa u slučaju incidenata koji značajno ugrožavaju informacionu bezbednost.

## **Produženo ograničenje rasta poreske osnovice za paušalce**

Produženo je ograničenje godišnjeg rasta poreske osnovice do 10% za preduzetnike paušalce do kraja 2027. godine. Produženje predstavlja značajno olakšanje za više od 170.000 paušalno oporezivanih preduzetnika u Srbiji, uz veću predvidljivost i stabilnost poslovanja. Ova mera je jedna od preporuka koju je Savet za male biznise NALED-a aktivno zagovarao u dijalogu sa Ministarstvom finansija.

## **Transparentnije prikazivanje vlasničke strukture**

Usvajanjem Zakona o centralnoj evidenciji stvarnih vlasnika uvedena je obaveza transparentnijeg prikazivanja vlasničke strukture pravnih lica putem baze koju vodi Agencija za privredne registre (APR).

# PREGLED SPROVEDENIH REFORMI 2025/26.

## SIVA KNJIGA 17: STATUS SPROVOĐENJA PREPORUKA

BR.	NADLEŽNA INSTITUCIJA	BROJ PREPORUKA	REŠENO	DELIMIČNO REŠENO	NEREŠENO	ZAPOČETO*
1	Ministarstvo finansija	20	1	0	19	1
2	Ministarstvo privrede	5	0	0	5	0
3	Ministarstvo zdravlja	10	1	0	9	3
4	Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja	9	0	0	9	1
5	Ministarstvo građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture	6	0	2	4	1
6	Ministarstvo pravde	6	0	1	5	0
7	Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede	7	0	0	7	3
8	Ministarstvo zaštite životne sredine	9	1	0	8	0
9	Ministarstvo unutrašnjih poslova	2	0	0	2	2
10	Ministarstvo kulture	1	0	0	1	0
11	Ministarstvo informisanja i telekomunikacija	3	0	0	3	3
12	Ministarstvo unutrašnje i spoljne trgovine	1	0	0	1	0
13	Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave	3	0	0	3	0
14	Ministarstvo rudarstva i energetike	2	0	0	2	1
15	Preporuke u nadležnosti više institucija	12	0	2	10	0
16	Narodna banka Srbije	3	0	0	3	0
17	Jedinice lokalne samouprave	1	0	0	1	0
	UKUPNO	100	3	5	92	15

\*Preporuke sa statusom započeto su obuhvaćene i u koloni nerešenih preporuka.

Nakon što su Daron Adžemoglu, Džejms Robinson i Sajmon Džonson 2024. godine nagrađeni Nobelovom nagradom za doprinos razumevanju institucionalnih osnova rasta, a potom Džozel Mokir, Filip Agion i Piter Hovit 2025. za analizu inovacija i tehnoloških promena kao preduslova dugoročnog ekonomskog rasta, dodatno je potvrđen kontinuitet jedne od ključnih poruka savremene ekonomske nauke: održiv rast nije rezultat kratkoročnih intervencija, već kvaliteta institucija, predvidivih pravila i sposobnosti ekonomije da podstiče inovacije.

U savremenom kontekstu globalnih geopolitičkih tenzija, jačanja trgovinskih barijera i ubrzane tehnološke transformacije, uključujući razvoj veštačke inteligencije, fokus regulatora se neminovno vraća na temeljne preduslove održivog razvoja – stabilno i efikasno poslovno okruženje, jasna pravila igre i nisko administrativno opterećenje, koje podstiče preduzetništvo, inovacije i investicije. Za Srbiju, ovo pitanje dobija dodatnu težinu imajući u vidu usporavanje rasta BDP-a sa 4% u 2024. na oko 2% u 2025. godini, uz slabiji priliv stranih investicija.

Upravo na tom preseku teorije i prakse nalazi se Siva knjiga, koja daje konkretne preporuke za unapređenje poslovnog okruženja i uslova za razvoj preduzetništva, inovacija i investicija u Srbiji. Njena vrednost leži u konsultativnom procesu kroz koji se prikupljaju znanja i iskustva velikog broja aktera, kako bi se preciznije identifikovali problemi i formulisala primenljiva rešenja. Na taj način izbegava se „tiranija eksperata“, kako ju je nazvao Vilijam Isterli u istoimenoj knjizi, odnosno rizik da se ponude teorijski utemeljena rešenja koja u praksi ne daju rezultate.

Svako izdanje ograničeno je na 100 najvažnijih preporuka koje uvažavaju različite perspektive i prioritete privatnog, javnog i civilnog sektora. Do sada, nijedno izdanje Sive knjige nije bilo istovetno. Čak i kada se preporuke ponavljaju kroz nekoliko izdanja, njihov tekst nije isti, jer opisi problema i predloženih rešenja se prilagođavaju promenama u regulatornom okviru, privredi, državnoj upravi i širem društvenom okruženju. Zbog toga se preporuke nužno menjaju da bi ostale relevantne u okruženju koje se brzo menja.

U meri u kojoj je to moguće, opisi problema i predlozi rešenja su potkrepljeni podacima i procenjenim efektima na privredu, državu i građane, iz zvanično dostupnih izvora, eksternih analiza i istraživanja, kao i iz analiza koje sprovodi sam NALED. Posebna inspiracija dolazi iz uporedne prakse zemalja Evropske unije i okruženja, što doprinosi i procesu EU integracija kroz usvajanje zajedničkih evropskih pravnih tekovina.

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

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

Pored devet predloga koji su se prvi put našli u ovoj publikaciji, 91 „stara“ preporuka je ponovo analizirana, od kojih je 16 značajno i unapređeno, imajući u vidu nove ili izmenjene okolnosti u datim oblastima. Verujemo da bi primena preporuka iz 18. izdanja Sive knjige imala značajne efekte na privredu Srbije, posebno u pogledu smanjenja sive ekonomije, podsticanja preduzetništva, inovacija, novih investicija i zapošljavanja, unapređenja zdravstvenog sistema, razvoja održive poljoprivrede i zaštite životne sredine.

# OSVRT NAUČNOG VEĆA

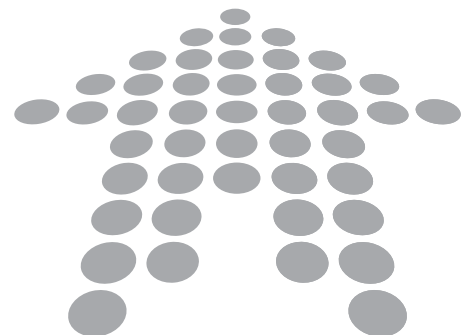
## SIVA KNJIGA 18: PREGLED PREPORUKA PO NADLEŽNIM INSTITUCIJAMA

BR.	NADLEŽNA INSTITUCIJA	BROJ PREPORUKA	NOVO	STARO	EU BEDŽ	DIGITALIZACIJA	BEZGOTOVINSKO PLAĆANJE	RODNA RAVNOPRAVNOST
1	Ministarstvo finansija	23	2	21	3	9	6	2
2	Ministarstvo privrede	5	0	5	0	1	0	0
3	Ministarstvo zdravlja	13	4	9	3	4	0	0
4	Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja	7	0	7	0	2	0	1
5	Ministarstvo građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture	6	0	6	0	3	0	0
6	Ministarstvo pravde	6	0	6	1	3	1	0
7	Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede	6	0	6	2	1	0	0
8	Ministarstvo zaštite životne sredine	8	0	8	2	1	0	0
9	Ministarstvo unutrašnjih poslova	2	0	2	1	2	1	1
10	Ministarstvo kulture	1	0	1	0	0	0	0
11	Ministarstvo informisanja i telekomunikacija	3	0	3	2	2	0	0
12	Ministarstvo nauke, tehnološkog razvoja i inovacija	1	1	0	0	1	0	0
13	Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave	3	0	3	0	3	0	0
14	Ministarstvo rudarstva i energetike	2	0	2	2	1	0	0
15	Više institucija	11	2	9	5	4	1	1
16	Narodna banka Srbije	3	0	3	1	0	0	1
	UKUPNO	100	9	91	22	37	9	6



# 100 PREPORUKA

---



# 1. MINISTARSTVO FINANSIJA

## 1.1 SMANJITI FISKALNO OPTEREĆENJE NAJNIŽIH ZARADA

### OPIS PROBLEMA

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

Član 16 Zakona o porezu na dohodak građana propisuje da se zarada oporezuje po stopi od 10%, dok je neoporezivi iznos zarade propisan članom 15a (u 2025. godini 28.423 dinara, a u 2026. godini 34.221 dinara). Član 44 Zakona o doprinosima za obavezno socijalno osiguranje propisuje stope po kojima se obračunavaju i plaćaju doprinosi na zaradu, na teret radnika i na teret poslodavca, a zbirna stopa za 2025. godinu, kao i nekoliko prethodnih godina, iznosila je 35,05% (isto je i u 2026. godini). Osnovica za obračun i poreza i doprinosa je bruto zarada (tzv. bruto 1) koja sadrži porez i doprinose koji se plaćaju na teret radnika.

Fiskalno opterećenje, mereno odnosom ukupnih troškova po osnovu poreza i doprinosa i neto zarade, kao i odnosom tih troškova sa ukupnom, tzv. bruto 2 zaradom, se razlikuje, u zavisnosti od visine neto zarade. Tako npr. poresko opterećenje neto minimalne zarade (koja čini blizu polovine prosečne) iznosi 55%, neto prosečne zarade 59,6%, a neto zarade dvostruko veće od prosečne 61,9%. Raspon ukupnog fiskalnog opterećenja između minimalne i prosečne zarade je dvostruko veći od raspona između prosečne i dvostruke prosečne zarade (4,6 procentnih poena, naspram 2,3).

U periodu od 2018. do 2023. godine poresko opterećenje rada je, smanjenjem pojedinih stopa doprinosa i povećanjem neoporezivog dela zarade, postepeno smanjivano (na nivou minimalne i prosečne zarade, za oko 3 procentna poena). U periodu od 2024. do 2026. godine povećan je samo neoporezivi deo zarade, pa se i opterećenje neto prosečne i neto minimalne zarade vrlo malo smanjilo ili je ostalo na istom nivou. Komparativne analize, koje je izradio NALED, pokazuju da je ukupno poresko opterećenje rada na nivouima ispod prosečne zarade, prvenstveno oko minimalne, po pravilu znatno veće u odnosu na EU zemlje i posebno zemlje Centralne i Istočne Evrope, što verovatno objašnjava i veću zastupljenost sive ekonomije u ovom segmentu zarada. Dodatno, ovaj stav potvrđuje i Evropska komisija u godišnjim izveštajima. Jedan od razloga većeg poreskog opterećenja nižih zarada leži u činjenici da većina evropskih zemalja ima poreske olakšice, tj. poreski kredit za održavane članove porodice, koje u srpskom poreskom sistemu postoje samo kod godišnjeg poreza na dohodak građana, koji se plaća na zarade iznad trostrukog iznosa prosečne godišnje zarade (po stopama od 10% i 15%), pri čemu u ovu kategoriju poreskih obveznika spada oko 1% građana Srbije.

### PREDLOG REŠENJA

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

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

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

*Od 1. januara 2026. izmenama Zakona o porezu na dohodak građana neoporezivi mesečni iznos zarade povećan je sa 28.423 dinara u 2025. na 34.221 dinara, tj. za 20,4%, ali nije bilo smanjenja stopa doprinosa, tako da će se efektivno poresko opterećenje bruto i neto zarade prosečne zarade neznatno smanjiti (za oko 0,4 procentna poena) u odnosu na 2025. godinu. Neto minimalna cena rada po času povećana je u 2026. godini u istom procentu (20,4%, tj. sa 308 na 371 dinara) kao i neoporezivi deo zarade, odnosno neto minimalna zarada je povećana sa 53.592 dinara na 64.525 dinara, tako da će efektivno poresko opterećenje u odnosu na prethodnu godinu ostati isto. U tom smislu, propuštena je prilika da se izmenama propisa značajnije smanji opterećenje rada, posebno zarada na nivou minimalne i u rasponu od minimalne do prosečne, te je preporuka ocenjena kao nerealizovana.*

*Kao i ranijih godina, Evropska komisija u Godišnjem izveštaju za 2025. godinu (iz novembra 2025. godine) navodi da visoki porezi i doprinosi na minimalnu zaradu predstavljaju jedan od faktora koji podstiče sivu ekonomiju, tj. ne doprinosi naporima na njenom suzbijanju i formalizaciji rada. Pored toga, u oceni Programa ekonomskih reformi za period 2025-2027 (jun 2025. godine), Evropska komisija konstatuje da povećanja neoporezivog dela zarade dovode do malog smanjenja poreskog opterećenja najnižih zarada, koje je inače relativno visoko. Razlog visokog poreskog opterećenja najnižih zarada posledica je činjenice da Srbija ima visoke stope doprinosa za obavezno socijalno osiguranje (među najvišim u grupi zemalja Zapadnog Balkana) i malu progresivnost u oporezivanju zarada.*



### PROPISI

- Zakon o doprinosima za obavezno socijalno osiguranje (Službeni glasnik RS br. 84/2004, ...6/2026)
- Zakon o porezu na dohodak građana (Službeni glasnik RS br. 24/2001, ...6/2026)

# 1. MINISTARSTVO FINANSIJA

## 1.2 UKINUTI OBAVEZU DOKAZIVANJA TROŠKOVA PREVOZA

### OPIS PROBLEMA

Članom 118 Zakona o radu propisano je da zaposleni ima pravo na naknadu troškova u skladu sa opštim aktom i ugovorom o radu, između ostalog i naknadu troškova za dolazak i odlazak sa rada, u visini cene prevozne karte u javnom saobraćaju, za slučaj da poslodavac nije obezbedio prevoz. U februaru 2019. Ministarstvo finansija je na zahtev Grada Beograda donelo mišljenje da je poslodavac u obavezi da obezbedi verodostojne isprave na osnovu kojih se dokazuje da je naknada koju isplaćuje zaposlenima na ime prevoza utrošena na adekvatan način. U mišljenju se navodi da verodostojne isprave mogu biti mesečne karte, dnevne karte, račun za gorivo i sl. Isti stav zauzet je i u naknadno izdatim mišljenjima ovog ministarstva.

U decembru 2019. izmenama člana 18 Zakona o porezu na dohodak građana propisano je da se porez na zarade ne plaća na primanja zaposlenog po osnovu naknade dokumentovanih troškova prevoza za dolazak i odlazak sa rada. Sprovedenje ove odredbe Zakona je u prethodnom periodu značajno povećalo troškove poslodavaca. Na primeru jednog poslodavca sa 1.500 zaposlenih i bez filijala procenjeno je da dodatni troškovi administracije iznose oko 2,3 miliona dinara. Takođe, smatramo da ova odredba otežava položaj zaposlenih u slučaju da poslodavci, u težnji da olakšaju administraciju, uslovljavaju zaposlene da na posao dolaze javnim prevozom.

Napominjemo da ovakva politika nije usklađena ni sa politikom očuvanja životne sredine i promovisanja zdravog načina života, pošto podrazumeva nepovoljniji poreski tretman naknade troškova zaposlenih koji na posao dolaze biciklom, trotinetom, električnim vozilom ili peške. Iako je 30. decembra 2024. godine, Grad Beograd doneo rešenje o davanju saglasnosti na izmenjeni Cenovnik o utvrđivanju cene usluge prevoza u javnom linijskom prevozu putnika na teritoriji Grada Beograda, koji je doneo Nadzorni odbor JKP "Naplata prevozne usluge Beograd" i kojim je ukinuta obaveza plaćanja javnog prevoza na teritoriji glavnog grada, u ostalim gradovima i opštinama ovaj trošak i dalje postoji, pa i obaveza poslodavca da izvrši plaćanje, odnosno zaposlenog da dokaže trošak. Prema mišljenju Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja od 31.01.2025, opštim aktom i ugovorom o radu može da se uredi merilo za naknadu troškova dolaska i odlaska sa rada rukovodeći se visinom poslednje isplaćene naknade po ovom osnovu.

### PREDLOG REŠENJA

Predlažemo da se u članu 18 stav 1 tačka 1) Zakona o porezu na dohodak građana izbriše reč „dokumentovanih“, kao i da se novim posebnim stavom u okviru tog člana zakona eksplicitno propiše da poslodavci, ukoliko ne obezbede zaposlenima prevoz (organizovani prevoz, odnosno službeno vozilo, bicikl, trotinet itd), ne moraju posebno da dokumentuju isplaćene troškove prevoza do visine mesečne pretplatne karte javnog prevoza, odnosno do iznosa iz člana 18 stav 1 tačka 1) Zakona o porezu na dohodak građana.

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

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

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

#### PROPISI

· Zakon o porezu na dohodak građana (Službeni glasnik RS br. 24/2001, ... 115/2025 i 6/2026)

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

# 1. MINISTARSTVO FINANSIJA

## 1.3 UVESTI OBJEDINJENU NAPLATU POREZA I DOPRINOSA ZA PREDUZETNIKE I AUTOMATSKI UPIS STAŽA



### OPIS PROBLEMA

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

Procena je da na kraju 2024. godine broj aktivnih preduzetnika iznosio oko 330.000 (235.000 paušalaca i 95.000 u režimu samooporezivanja), te da svaki mora mesečno da izvrši četiri uplate, što na godišnjem nivou čini oko 9,6 miliona uplata.

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

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

### PREDLOG REŠENJA

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

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

Sa tehničke strane, implementacija ovog predloga podrazumevala bi uvođenje jedinstvenog uplatnog računa javnih prihoda za uplate poreza i doprinosa koje plaćaju preduzetnici, dok bi postojeći obračuni za poreske prijave PPDG-1S i PPDG-1R ostali neizmenjeni. Takođe, potrebno bi bilo promeniti obradu poreskih prijava, odnosno rešenja, kao i knjiženje prijave/rešenja i obradu i knjiženje izvoda o uplatama. Procena je da bi se sprovođenjem ove preporuke broj godišnjih uplata smanjio za impresivnih 7,2 miliona transakcija, a značajno bi se smanjila i potreba za preknjižavanjem sredstava.

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

### PROPISI

- *Pravilnik o uslovima i načinu vođenja računa za uplatu javnih prihoda i raspored sredstava sa tih računa (Službeni glasnik RS br. 16/2016, ... 115/2025)*

# 1. MINISTARSTVO FINANSIJA

## 1.4 UKINUTI OBAVEZU SAČINJAVANJA I DOSTAVLJANJA POPDV OBRASCA

### OPIS PROBLEMA

Krajem 2016. godine donet je Pravilnik o obliku, sadržini i načinu vođenja evidencije o PDV i o obliku i sadržini pregleda obračuna PDV, koji je propisao značajno detaljniju PDV evidenciju uz dostavljanje pregleda obračuna PDV (POPDV) uz svaku poresku prijavu. Zbog kratkih rokova koji su privredi ostavljeni da se prilagodi izmenama, u oktobru 2017. godine donet je novi Pravilnik, a njegova primena je otpočela 1. jula 2018. Ovim Pravilnikom značajno je usložen proces vođenja PDV evidencije jer je uz poresku prijavu na PPPDV obrascu uvedena obaveza podnošenja i POPDV obrasca. Obim evidencije nije pojednostavljen ni donošenjem novog Pravilnika o PDV-u 2021. godine. Priprema obračuna je otežana, između ostalog, jer je potrebno obraditi i fakture koje nemaju uticaja na PDV i ranije se nisu evidentirale. Poseban problem predstavljaju razni dodaci na originalni obračun PDV-a kao što je „interni obračun PDV“ u slučaju kada je primalac dobara poreski dužnik. Sa druge strane, dostavljanje POPDV obrasca nije značajno unapredilo proces inspekcijskog nadzora što je bila inicijalna namera zakonodavca. Prema navodima privrede, inspektori tokom nadzora i dalje zahtevaju pregled KUF, KIF, kao i pojedinačnih faktura od dobavljača, odnosno faktura koje su izdate kupcima.

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

Poslednjim izmenama Zakona o elektronskom fakturisanju i Zakona o PDV-u iz decembra 2025. godine, uvođenje preliminarne poreske prijave odloženo je na početak 2027. godine, tj. od poreskog perioda januar, odnosno od poreskog perioda januar-mart 2027. godine.

### PREDLOG REŠENJA

Uzimajući u obzir sve navedeno, smatramo da Poreska uprava ima na raspolaganju sve potrebne podatke, za potrebe vršenja kontrole i analize rizika. Dodatno, izmenama Zakona o PDV-u krajem 2024. godine ukinuta je obaveza sačinjavanja i dostavljanja POPDV obrasca uz PPPDV, počev od januara 2026. godine. Međutim poslednjim izmenama zakona iz 2025. godine odloženo je ukidanje obaveze dostavljanja POPDV obrasca na januar 2027. godine. Samim tim, za očekivati je da će biti odložena i izmena Pravilnika o PDV-u, kojom bi obaveza sačinjavanja i podnošenja POPDV obrasca bila stavljena van snage, brisanjem članova 238-258 Pravilnika o PDV-u, a radi usklađivanja sa zakonskim odredbama.

*Izmenama Zakona o elektronskom fakturisanju krajem novembra 2024. uvedena je preliminarna poreska prijava koja će biti automatski generisana na osnovu podataka iz sistema elektronskih faktura. Izmenama Zakona o PDV-u krajem novembra 2024. propisano je da se uz PPPDV, kao prilog, podnosi preliminarna poreska prijava, dok je obaveza sastavljanja i podnošenja POPDV obrasca ukinuta. Ovim izmenama je bilo propisano da preliminarne poreske prijave poreza na dodatu vrednost budu generisane za poreski period od januara 2026, odnosno za prvo tromesečje 2026. godine, kada je propisano i ukidanje POPDV obrasca. S obzirom da je poslednjim izmenama ova dva zakona s kraja 2025. godine uvođenje preliminarne poreske prijave PDV odloženo na početak 2027. godine, preporuku ne možemo smatrati rešenom, već i dalje započeto. Dodatno, Pravilnik o porezu na dodatu vrednost poslednji put je izmenjen krajem marta 2026. godine, ali su odredbe kojima je propisana sadržina POPDV obrasca zadržane, te će se primenjivati i tokom 2026. godine.*



### PROPISI

· Pravilnik o porezu na dodatu vrednost (Službeni glasnik RS br. 37/2021, ... 30/2026)

# 1. MINISTARSTVO FINANSIJA

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

### OPIS PROBLEMA

Članom 52 stav 4 Zakona o porezu na dodatu vrednost propisano je da ukoliko je iznos prethodno plaćenog poreza veći od poreske obaveze, obveznik ima pravo na povraćaj PDV-a ili poreski kredit. Ukoliko se opredeli za povraćaj, iznos više plaćenog PDV-a koji je iskazan u poreskoj prijavi vraća se poreskom obvezniku najkasnije u roku od 45 dana, odnosno u roku od 15 dana, za obveznika koji pretežno vrši promet robe u inostranstvo, od dana isteka roka za predaju poreske prijave. Ovaj zakonski rok za privrednike koji nisu pretežni izvoznici je dug i utiče na smanjenje likvidnosti preduzeća.

Poreska uprava je u prethodnim godinama, unapređenjem softvera, te uvođenjem novog sistema fiskalizacije i elektronskog fakturisanja, značajno smanjila prosečan broj dana za rešavanje zahteva za povraćaj PDV-a. Za obveznike koji su ocenjeni kao nisko rizični povraćaj PDV-a se vrši po skraćenom postupku i u skraćenom vremenskom periodu. Naime, PDV se u proseku vraća za 11 dana pretežnim izvoznicima i za 21 dan ostalim poreskim obveznicima, te bi bilo logično da se zakonski rok za povraćaj više plaćenog PDV-a, u cilju povećanja pravne sigurnosti obveznika i njihove likvidnosti, uskladi sa rokovima u kojima se u praksi vrši povraćaj najvećem broju (između 85% i 90%) poreskih obveznika. Sa druge strane, rok za podnošenje PPPDV u Srbiji je jedan od najkraćih u odnosu na rokove u zemljama EU. Naime, poreski obveznici u Srbiji PPPDV podnose do 15. u mesecu, svakog meseca, dok poreski obveznici kojima je poreski period kvartal PPPDV podnose 15 dana po isteku tromesečja. Dodatno, izmenama Zakona o elektronskom fakturisanju rok za elektronsko evidentiranje prethodnog PDV-a u sistemu e-faktura je prvobitno skraćen sa 15 na 10 dana, a poslednjim izmenama krajem novembra 2024. godine na 12 kalendarskih dana, što u pojedinim mesecima dodatno skraćuje rokove (npr. devet ili deset dana), imajući u vidu praznike, vikend, itd. U zemljama EU rokovi za podnošenje PPPDV su znatno duži, što, između ostalog smanjuje i administrativno opterećenje poreskih obveznika.

### PREDLOG REŠENJA

Predlažemo da se izmeni član 52 stav 4 Zakona o porezu na dodatu vrednost tako da se propiše kraći rok za povraćaj PDV-a obveznicima koji nisu pretežni izvoznici sa trenutnih 45 dana, na najviše 20 dana. Smatramo i da uvođenje novog sistema elektronskog fakturisanja, od 1. januara 2023. godine, kao i unapređenje postupka kontrole i analize rizika, predstavljaju dodatni argument za skraćivanje roka za povraćaj PDV-a. Sugeriramo i da se istovremeno izmenama Zakona o elektronskom fakturisanju rok za elektronsko evidentiranje PDV-a i prethodnog PDV-a u SEF-u uskladi sa rokom podnošenja PPPDV, koji je propisan Zakonom o porezu na dodatu vrednost.

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

### PROPISI

· Zakon o porezu na dodatu vrednost (Službeni glasnik RS br. 84/2004, ...109/2025)

# 1. MINISTARSTVO FINANSIJA

## 1.6 UREDITI POSTUPAK EKSPROPRIJACIJE

### OPIS PROBLEMA

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

Važeće zakonsko rešenje je sporno po više pitanja, među kojima se ističe to da:

1. supstitucija (razmena nepokretnosti) ima sporednu ulogu u odnosu na isplatu novčane naknade, sprovodeći se u praksi na nivou izuzetaka i isključivo ako to sopstvenik nepokretnosti zatraži;
2. nije na odgovarajući način uređen odnos između konsultativnog procesa u postupku izrade i usvajanja planske dokumentacije (prostornih i urbanističkih planova) i postupka utvrđivanja javnog interesa koji prethodi eksproprijaciji, pa zainteresovani građani prigovore ističu tek u ovom naknadnom postupku, kada je investitor već imao ulaganja u pripremi projekta;
3. postupke eksproprijacije karakteriše neujednačeno postupanje, odnosno različita pravna praksa povodom istih ili bitno sličnih situacija u različitim jedinicama lokalne samouprave, pa i u istoj opštini, odnosno gradu;
4. način procene tržišne cene prema kojoj se određuje novčana naknada za eksproprijano poljoprivredno i građevinsko zemljište sadrži niz manjkavosti;
5. postupci eksproprijacije se nepotrebno prolongiraju u slučaju neslaganja o tržišnoj ceni nepokretnosti;
6. nije rešen problem faktičke eksproprijacije – kada su na zemljištu izgrađeni objekti od javnog interesa iako ne postoji odluka nadležnog organa o njegovom oduzimanju - rešenje o eksproprijaciji, kao i u pogledu imovine koja je planskim dokumentom određena za javnu namenu, a eksproprijacija se ne realizuje godinama, usled čega su prava vlasnika na toj imovini faktički sužena, pa on trpi štetu na neodređen period. Veliki broj sudskih sporova se vodi po zahtevu vlasnika za obeštećenje zbog faktičke eksproprijacije, često zbog izgradnju puteva i energetske infrastrukture koja se izgradila bez vođenja upravnog postupka pre 10 i više godina, a troškovi sudskih postupaka su veliki i opterećuju lokalne budžete.

### PREDLOG REŠENJA

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

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

### PROPISI

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

# 1. MINISTARSTVO FINANSIJA

## 1.7 PRIMENITI PROPORCIONALNO SANKCIONISANJE PRILIKOM INSPEKCIJSKOG NADZORA

### OPIS PROBLEMA

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

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

### PREDLOG REŠENJA

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

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

#### PROPISI

- Zakon o poreskom postupku i poreskoj administraciji (Službeni glasnik RS br. 80/2002, ... 109/2025)
- Zakon o fiskalizaciji (Službeni glasnik RS br. 153/2020, ... 138/2022)
- Zakon o inspeksijskom nadzoru (Službeni glasnik RS br. 36/2015, ... 95/2018)
- Zakon o opštem upravnom postupku (Službeni glasnik RS br. 18/2016, 95/2018 - autentično tumačenje i 2/2023 - odluka US)
- Uredba o zajedničkim elementima procene rizika u inspeksijskom nadzoru (Službeni glasnik RS, br. 81/2015)

# 1. MINISTARSTVO FINANSIJA

## 1.8 RASPODELITI DEO PRIHODA OD NAKNADA ZA VODE LOKALNIM SAMOUPRAVAMA

### OPIS PROBLEMA

Zakon o naknadama za korišćenje javnih dobara uređuje vrste naknada i raspodelu prihoda između republičkog, pokrajinskog i lokalnog nivoa vlasti. U oblasti naknada za vode, članom 74 Zakona propisane su vrste vodnih naknada, dok je članom 98 utvrđeno da prihodi ostvareni po ovom osnovu u celosti pripadaju budžetu Republike Srbije, odnosno budžetu autonomne pokrajine kada se naknade ostvaruju na njenoj teritoriji.

Važeće zakonsko rešenje ne propisuje učešće jedinica lokalne samouprave (JLS) u prihodima od naknada za korišćenje voda, iako se eksploatacija ovog javnog dobra odvija upravo na njihovoj teritoriji i proizvodi značajne lokalne troškove. Tokom procesa eksploatacije, prerade i distribucije vode dolazi do intenzivnog korišćenja lokalne infrastrukture, naročito puteva, što za posledicu ima njihovo ubrzano habanje i potrebu za čestim sanacijama koje se finansiraju iz budžeta JLS.

Kao ilustrativan primer može se navesti opština Mionica, na čijoj teritoriji posluju tri fabrike za flaširanje vode koje godišnje proizvode preko 200 miliona litara flaširane vode. Po tom osnovu ostvaruju se značajni prihodi za budžet Republike Srbije (oko 240 miliona dinara godišnje), dok istovremeno opština snosi troškove održavanja i obnove putne infrastrukture usled pojačanog saobraćaja teških teretnih vozila. Ovakva raspodela fiskalnih efekata dovodi do neravnoteže između koristi i opterećenja na lokalnom nivou i umanjuje fiskalni kapacitet JLS da adekvatno odgovore na posledice eksploatacije vodnih resursa.

### PREDLOG REŠENJA

Predlažemo izmenu člana 98 Zakona o naknadama za korišćenje javnih dobara, kojom bi se omogućilo da deo prihoda od naknade za korišćenje voda bude opredeljen i budžetima jedinica lokalne samouprave na čijoj se teritoriji vrši eksploatacija vode. Raspodela prihoda trebalo bi da bude uređena na način koji obezbeđuje pravičniju valorizaciju lokalnih resursa, uz jasno definisan procenat koji pripada JLS, u skladu sa vrstom korišćenja vode (npr. flaširanje, proizvodnja električne energije), kao i sa posebnim režimom za područja koja su prekomerno opterećena ili devastirana.

Pre donošenja konačnog zakonskog rešenja neophodno je sprovesti dodatne analize radi sagledavanja stvarnih troškova koje JLS imaju u vezi sa eksploatacijom voda, uključujući održavanje i obnovu lokalne infrastrukture, zaštitu životne sredine i druge prateće izdatke. Na osnovu tih analiza moguće je utvrditi precizne procentualne odnose u raspodeli prihoda između republičkog, pokrajinskog i lokalnog nivoa vlasti.

Dodatno, predlaže se da prihodi koji se po ovom osnovu opredele jedinicama lokalne samouprave imaju namenski karakter, odnosno da se koriste isključivo za finansiranje izgradnje, rekonstrukcije i održavanja infrastrukture, kao i za mere zaštite i unapređenja životne sredine na područjima pogođenim eksploatacijom vodnih resursa. Time bi se obezbedila veća fiskalna pravičnost, održivost lokalnog razvoja i veća prihvaćenost sistema naknada na lokalnom nivou.

#### PROPISI

· Zakon o naknadama za korišćenje javnih dobara (Službeni glasnik RS br. 95/2018, ... 118/2025)

# 1. MINISTARSTVO FINANSIJA

## 1.9 ADMINISTRATIVNO RASTERETITI POSTUPANJE SA ELEKTRONSKIM FAKTURAMA



### OPIS PROBLEMA

Elektronsko fakturisanje u Srbiji načelno je dobar korak u digitalizaciji poreskih procedura, naročito imajući u vidu da je EU na početku ovog procesa (iako neke zemlje već primenjuju sistem elektronskog fakturisanja), koji će se odvijati fazno i čija je puna primena, za sve EU zemlje, planirana od 2030. godine (VAT in the Digital Age program).

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

Naime, Zakon o PDV-u propisuje da ukoliko nakon izdavanja računa dođe do smanjenja osnovice za izvršen promet ili je račun greškom izdat, obveznik koji je izdao račun ima pravo da umani obračunati PDV, ukoliko poseduje dokaz da je primalac dobara ili usluga ispravio odbitak prethodnog PDV-a. Storno računa i izdavanje knjižnih odobrenja (popusta) vrši se putem sistema elektronskih faktura (SEF). Ranije nije bilo moguće poslati obaveštenje o ispravci ulaznog PDV-a kroz SEF, već se isto slalo putem mejla, tako da se slanje određenih dokumenata obavljalo kroz SEF, a drugih dokumenata putem mejla. U međuvremenu je došlo do unapređenja, tako da je kroz SEF moguće poslati obaveštenje o ispravci ulaznog PDV-a.

Takođe, prilikom smanjenja ili povećanja naknade za promet, u situaciji kada je poreski dužnik primalac dobara/usluga, primalac koji je obveznik PDV-a mora da knjižno odobrenje / zaduženje koje je izdato preko SEF-a evidentira u okviru više modula u okviru ovog sistema (Pojedinačnoj i potom u Zbirnoj evidenciji), što je značajno administrativno opterećenje. Isti slučaj je i u situaciji smanjenja ili povećanja naknade za promet izvršen od strane korisnika SEF-a licu koje nije korisnik SEF-a, s tim da lice koje je izvršilo promet ima obavezu duplog evidentiranja istog događaja u SEF-u. Naime način na koji je propisano da se kreiraju SEF evidencije je izrazito kompleksan i u praksi teško sprovodljiv, posebno na velikom broju transakcija.

### PREDLOG REŠENJA

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

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

Sugerišemo da se pravila za kreiranje SEF evidencija pojednostave na način da budu praktično sprovodljiva za PDV obveznika. Na primer, pojednostaviti pravila na način da se i osnovica i PDV u svim slučajevima iskazuju u evidencijama za isti poreski period, jer iskazivanje osnovice u jednom poreskom periodu a PDV u drugom onemogućava automatizaciju procesa i može dovesti do neslaganja računovodstvenih i SEF evidencija, kao i da se jedan dokument unosi samo jednom u SEF evidencije, u suprotnom se automatizacija procesa znatno otežava.

Pri kreiranju SEF pravila neophodno je imati u vidu poslovnu praksu i računovodstveno evidentiranje poslovnih promena. Na primer, u praksi, većina kompanija zatvara poslovne knjige mesečno, npr. trećeg radnog dana u narednom mesecu. To dalje znači da se sve fakture dobijene posle trećeg radnog dana u mesecu do podnošenja SEF evidencija u knjigama knjiže u mesecu kada su dobijene, a ne u prethodnom, iako je datum prometa iz prethodnog. Sa druge strane, ove fakture se uključuju u SEF evidencije za prethodni mesec jer je datum prometa iz prethodnog meseca bez obzira da li su prihvaćene ili ne. Da bi se SEF evidencije ispravno popunile, neophodno je usaglašavanje između računovodstvenih i SEF evidencija koje često nije moguće automatizovati i zahtevaju znatno vreme.

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

#### PROPISI

- Zakon o elektronskom fakturisanju (Službenik glasnik RS br. 44/2021,...109/2025)
- Pravilnik o elektronskom fakturisanju (Službeni glasnik RS br. 47/2023,...30/2026)
- Zakon o porezu na dodatu vrednost (Službenik glasnik RS br. 84/2004,...109/2025)
- Pravilnik o porezu na dodatu vrednost (Službeni glasnik RS br. 37/2021...30/2026)

· Ažurirano interno tehničko uputstvo za primenu Zakona o elektronskom fakturisanju (verzija od 18.12.2025)

# 1. MINISTARSTVO FINANSIJA

## 1.10 PROPISATI VISINU FIRMARINE TAKO DA NE UGROŽAVA POSLOVANJE POŠTANSKIH OPERATORA

### OPIS PROBLEMA

Javno preduzeće Pošta Srbije, kao javni poštanski operator u skladu sa Zakonom o poštanskim uslugama, dužno je da obezbedi propisanu gustinu pristupnih tačaka kako bi se obezbedila univerzalna poštanska usluga svim korisnicima. U cilju sprovođenja navedene zakonske obaveze, Pošta Srbije na teritoriji Republike Srbije ima više od 1.550 radnih jedinica, sa blizu 1.800 pristupnih tačaka i više od 14.000 zaposlenih.

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

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

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

### PREDLOG REŠENJA

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

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

#### PROPISI

· Zakon o finansiranju lokalne samouprave (Službeni glasnik RS br. 62/2006, ... 115/2025 - usklađeni din. izn.)

# 1. MINISTARSTVO FINANSIJA

## 1.11 OLAKŠATI I POJEFTINITI ELEKTRONSKO PLAĆANJE POREZA NA IZDAVANJE NEPOKRETNOSTI



### OPIS PROBLEMA

Na osnovu člana 65g Zakona o porezu na dohodak građana, stopa poreza na prihode od nepokretnosti iznosi 20%, dok je članom 65v propisano da je oporezivi prihod od nepokretnosti (koji uključuje prihod od iznajmljivanja soba i stanova za period duži od 30 dana) iznos zakupnine umanjen za 25% normiranih troškova. U praksi to znači da stanodavac plaća porez po efektivnoj stopi od 15%, odnosno da plaća 15% na iznos ugovorene zakupnine. Procena je da samo 1% stanodavaca prijavljuje i plaća ovaj porez, jer je efektivno poresko opterećenje visoko za većinu stanodavaca, što smanjuje priliv sredstava u državni budžet.

Problem predstavlja i činjenica da veliki broj stanodavaca izbegava zaključivanje ugovora o zakupu stana sa podstanarima (koji bliže uređuje Zakon o obligacionim odnosima), s obzirom da su po zakonu dužni da u roku od 30 dana od dana zaključenja ugovora o zakupu podnesu poresku prijavu (PP OPO). Uz poresku prijavu prilaže se i ugovor o zakupu, nakon čega sledi obaveza plaćanja poreza. Iz tog razloga, stanodavci svesno odbijaju pravnu sigurnost koju bi imali potpisivanjem ugovora sa nesavesnim zakupcima, koji npr. kasne, ne plaćaju ugovoreni iznos zakupnine ili su napravili štetu. Istovremeno, nepotpisivanje ugovora ne pogoduje ni zakupcima, koji na osnovu ugovora mogu prijaviti prebivalište na lokaciji nekretnine koja se izdaje, ali i uživati pravo zaštite depozita i sl.

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

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

### PREDLOG REŠENJA

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

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

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

Ovim rešenjima bi bio napravljen veliki korak ka pomeranju oblasti zakupa stanova van sive zone, dok bi istovremeno bila obezbeđena pravna sigurnost kako za stanodavca, tako i za zakupca.

### PROPISI

- Zakon o porezu na dohodak građana (Službeni glasnik RS br. 24/2001, ... 6/2026)
- Zakon o stanovanju i održavanju zgrada (Službeni glasnik RS br. 104/2016 i 9/2020 – dr. Zakon)

# 1. MINISTARSTVO FINANSIJA

## 1.12 OPTIMIZOVATI PRAGOVE I POSTUPKE U VEZI SA OPOREZIVANJEM PAUŠALACA



### OPIS PROBLEMA

Prema Zakonu o porezu na dohodak građana (član 40, stav 2, tačka 4) gornja granica za prihode (promet) koje preduzetnik paušalac može da ostvari, a da ostane u sistemu paušalnog oporezivanja, iznosi šest miliona dinara u toku kalendarske godine. Ova granica je na snazi, nepromenjena, od 2013. godine, iako su potrošačke cene od tada povećane u proseku za gotovo 70%, a prosečna neto zarada je porasla za 120%, odnosno danas je ovaj prag jednak 44 prosečne godišnje zarade, dok je u vreme stupanja na snagu Zakona bio jednak 99 prosečnih neto zarada.

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

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

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

Platforma ne omogućava da paušalac u narednoj godini poreske obaveze plaća putem isplate lične zarade, što je upravo najčešće korišćena opcija do uvođenja aplikacije ePorezi. Početkom 2020. godine, Ministarstvo finansija zauzelo je stav u Mišljenju br. 430-00-7/2020-04 da se preduzetnik, koji tokom godine izgubi pravo na paušalno oporezivanje, ne može opredeliti za isplatu lične zarade u toku te godine, nego tek od 15. decembra tekuće za narednu poslovnu godinu.

### PREDLOG REŠENJA

Predlažemo izmenu Zakona o porezu na dohodak građana, kojom bi se gornji prag ukupnog prometa za preduzetnike paušalce u godini koja prethodi godini za koju se utvrđuje porez, odnosno čiji je planirani promet kada počinje obavljanje delatnosti, uskladio sa pragom za ulazak u sistem PDV-a, odnosno povećao sa šest miliona dinara na osam miliona dinara. Slična praksa je prisutna i u zemljama regiona, poput Hrvatske i Crne Gore. Dodatno, stav Međunarodnog monetarnog fonda je izjednačavanje gornjeg praga ukupnog prometa za preduzetnike paušalce za ostanak u sistemu paušalnog oporezivanja sa pragom za ulazak u sistem PDV-a ekonomski racionalno i da može pozitivno uticati na smanjenje razvojnih ograničenja za male biznise. Dalje, predlažemo dopunu člana 33a ZPDG kojom se omogućava da preduzetnik paušalac kome tokom poreske godine prestaje pravo na paušalno oporezivanje može da se opredeli za isplatu lične zarade, uz obavezu da elektronski, preko portala Poreske uprave, podnese obaveštenje o opredeljenju u roku od 15 dana od dana prestanka prava na paušalno oporezivanje, pri čemu opredeljenje važi od dana prestanka tog prava; ostale rokove i zabranu promene opredeljenja tokom perioda zadržati, uz mogućnost odjave do 15. decembra sa dejstvom od 1. januara naredne godine.

#### PROPISI

Zakon o porezu na dohodak građana (Službeni glasnik RS br. 24/2001, ... 6/2026)

# 1. MINISTARSTVO FINANSIJA

## 1.13 UVESTI PODSTICAJE ZA RAZVOJ BEZGOTOVINSKIH PLAĆANJA

### OPIS PROBLEMA

Značajan deo transakcija u trgovini u Srbiji, naročito kod mikro i malih subjekata, i dalje se obavlja u gotovini, što stvara prostor za poresku evaziju i sivu ekonomiju. Istraživanje Ipsos-a (2024) pokazuje rast korišćenja bezgotovinskih plaćanja (63% u 2024 prema 54% u 2023), ali i značajan prostor za dalji napredak. FREN (2023/2024) procenjuje da bi dostizanje nivoa bezgotovinskih plaćanja u CIE regionu moglo smanjiti sivu ekonomiju za 1,9% BDP-a i povećati poreske prihode za oko 380 miliona evra godišnje.

Bezgotovinska plaćanja doprinose i razvoju eUprave i digitalnog poslovanja. Program eFiskalizacije (2022), razvoj IPS sistema i izmene i dopune Zakona o platnim uslugama (2024/2025) podstakli su digitalna plaćanja, ali pojedini propisi i dalje omogućavaju široku primenu gotovine.

Primerice, Zakon o sprečavanju pranja novca i finansiranja terorizma u članu 46. propisuje limit od 10.000 evra u RSD protivvrednosti za gotovinska plaćanja, što je više nego u većini zemalja EU, gde se kreće u rasponu od 500 do 5.000 evra.

Takođe, bezgotovinsko poslovanje nije prepoznato kao faktor smanjenja poreskog rizika u planiranju kontrola, iako ostavlja zabeležen trag transakcija. To je od značaja za pripremu godišnjeg plana poreske kontrole, dok se kriterijumi za procenu poreskog rizika bliže uređuju opštim aktom Poreske uprave. U nekim zemljama OECD/EU (npr. Grčka, Portugalija) postoji poreska praksa sprovođenja vanrednih kontrola kod subjekata kod kojih udeo bezgotovinskih plaćanja u ukupnom plaćanju padne ispod određenog praga (npr. ispod 30%).

Naposletku, javna sredstva sredstva (javne nabavke, subvencije i dr.) dodeljuju se privrednim subjektima bez prethodne provere nivoa digitalizacije plaćanja, čime se propušta prilika za podsticanje transparentnog poslovanja.

### PREDLOG REŠENJA

U cilju smanjenja sive ekonomije i povećanja poreskih prihoda, predlaže se niz mera za podsticanje bezgotovinskih plaćanja:

1. Doneti program subvencionisanja prihvatne infrastrukture (POS i softverska rešenja za mobilne uređaje), prvenstveno za mikro i mala preduzeća, uz dodatne podsticaje poput subvencionisanog interneta u početnoj fazi.
2. Smanjiti limit za gotovinska plaćanja sa 10.000 na 5.000 evra u RSD protivvrednosti ili niže za rezidente, uz posebna pravila za nerezidente, po uzoru na zemlje EU.
3. Uvesti bezgotovinska plaćanja kao (pod)kriterijum u proceni poreskog rizika i planiranju poreskih kontrola, što bi unapredilo efikasnost poreskog nadzora i alokaciju resursa Poreske uprave.
4. U postupke javnih nabavki i dodele državne pomoći uvesti kriterijume koji favorizuju subjekte koji koriste bezgotovinska plaćanja i digitalne sisteme (POS, IPS, e-Fakture).

Paralelno, potrebno je raditi na edukaciji građana i podsticanju navika bezgotovinskog plaćanja kroz kampanje i finansijske podsticaje. Takođe, preporučuje se analiza troškova transakcija, jer visoki troškovi predstavljaju prepreku širem korišćenju elektronskih javnih usluga, posebno kod manjih iznosa. Potrebno je graditi naviku kod potrošača da plaćaju karticama ili instant, kroz organizaciju kampanja kao što je nagradna igra Uzmi račun i pobedi.

Dodano, potrebno je izraditi analizu troškova i koristi koja bi istražila kako bi preuzimanje ili drugačija raspodela troškova transakcija od strane države uticala na korišćenje elektronskih usluga, efikasnost administracije i javne finansije. Trenutno, visok trošak transakcije predstavlja značajnu prepreku korišćenju elektronskih javnih usluga, naročito kod administrativnih taksi sa niskim iznosima, gde dodatni troškovi transakcije umanjuju percepciju koristi digitalnog plaćanja. Kao rezultat, građani i dalje u velikoj meri koriste tradicionalne metode plaćanja, što ograničava širu primenu usluga i kartičnih plaćanja. Analiza bi omogućila identifikaciju konkretnih i primenljivih mera koje bi podstakle šire korišćenje bezgotovinskog plaćanja, smanjile troškove za građane i unapredile efikasnost javne administracije, utemeljenih na postojećim uporednim iskustvima i praksama.

#### PROPISI

- Zakon o budžetu Republike Srbije za 2026. godinu (Službeni glasnik RS br. 108/2025)
- Zakon o sprečavanju pranja novca i finansiranja terorizma (Službeni glasnik RS br. 113/2017, ... 19/2025)
- Opšti akt Poreske uprave kojim se uređuju kriterijumi za procenu poreskog rizika

# 1. MINISTARSTVO FINANSIJA

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

### OPIS PROBLEMA

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

Poreska uprava je u toku 2019. godine omogućila izdavanje poreskih uverenja u velikom broju slučajeva u elektronskom obliku, preko portala ePorezi, čime su ostvarene velike uštede za privredu, ali to i dalje nije učinjeno za sve postupke. Kada je u pitanju poresko uverenje iz nadležnosti JLS, od sredine 2022. godine na Portalu lokalne poreske administracije (LPA) omogućeno je podnošenje elektronskog zahteva i izdavanje eUverenja po osnovu poreza na imovinu, kao i lokalnih taksi i naknada. Ova usluga je u prethodnim godinama bila dostupna u oko 40 lokalnih poreskih administracija. Prema poslednjim podacima, iz novembra 2025. godine, čak 143 od 193 LPA nude ovu uslugu, a uslov za podnošenje zahteva je da stranka bude korisnik Portala eUprava. Nepostojanje objedinjenog uverenja o plaćenim porezima umnogome otežava povezane postupke, a javljaju se i brojne neusaglašenosti propisa i rokova. Tako se u praksi dešava da jedna JLS izda uverenje još u prvom danu, a druga osmog dana što je već prekasno npr. za podnošenje zahteva za brisanje iz APR-a (dodatni problem je što navedena uverenja stranka sama pribavlja, iako bi APR trebalo da iste pribavlja po službenoj dužnosti).

Takođe, u slučaju zakasnele uplate javnih prihoda, poreski obveznici dužni su da u svojoj poreskoj prijavi obračunaju i uplate pored poreske obaveze i iznos zatezne kamate za vremenski period u kome nisu izmirili svoje poreske obaveze. Obračun zatezne kamate koju primenjuje Poreska uprava propisan je članom 75 Zakona o poreskom postupku i poreskoj administraciji, po kome se godišnja referentna stopa Narodne banke Srbije (NBS) uvećava za 10 procentnih poena. Kako je referentna kamatna stopa varijabilna, tako se i ukupna stopa zatezne kamate vremenom menja (na mesečnom, kvartalnom ili godišnjem nivou, zavisno od odluke Izvršnog odbora NBS). Dosadašnja praksa je pokazala da veliki broj poreskih obveznika ima teškoće u obračunu visine, tj. iznosa zatezne kamate koje treba da plati na zakasnele, tj. dugovane poreske obaveze. Greška u obračunu iznosa kamate od samo nekoliko dinara dovodi do toga da poreska prijava bude neispravna.

### PREDLOG REŠENJA

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

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

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

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

#### PROPISI

- Zakon o poreskom postupku i poreskoj administraciji (Službeni glasnik RS br. 80/2002, ... 109/2025)
- Zakon o republičkim administrativnim taksama (Službeni glasnik RS br. 43/2003, ... 109/2025)
- Odluke o lokalnim administrativnim taksama

# 1. MINISTARSTVO FINANSIJA

## 1.15 KORISTITI PODATKE MASOVNE PROCENE VREDNOSTI NEPOKRETNOSTI KOD OPOREZIVANJA IMOVINE

### OPIS PROBLEMA

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

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

Masovna procena nepokretnosti koja je poslužila kao model za indeks cena stanova podrazumeva da se informacije o vrednosti nekretnine mogu dobiti na osnovu pretrage ulice, zgrade, sprata i stana, tako da se dobije procena vrednosti tog konkretnog stana.

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

### PREDLOG REŠENJA

U cilju povećanja transparentnosti, objektivnosti i efikasnosti naplate poreza na imovinu, predlažemo da se kroz izmene Zakona o porezima na imovinu uvede metod masovne procene vrednosti nepokretnosti kao zvaničan podatak koji daje RGZ u svim slučajevima kada je on dostupan, moguć (za kulturna dobra masovna procena nije primenjiva) i kada posebnim zakonom nije isključena primena metoda masovne procene (kao što to je slučaj za javnu imovinu). Na taj način bi se izbegli nedostaci sadašnjeg modela procene vrednosti nepokretnosti, a oporezivanje imovine bilo bi pravičnije i lakše za administriranje.

Posebno je važno nastaviti sa razvijanjem modela masovne procene vrednosti tako da obuhvati i druge vrste nepokretnosti za koje je taj model podoban. Pored toga, potrebno je obezbediti najveći mogući stepen poklapanja između vrednosti koje se primenjuju za potrebe godišnjeg oporezivanja imovine, poreza na prenos apsolutnih prava i naknade za eksproprijaciju, tako što će se podaci masovne procene koristiti kada god okolnosti ne zahtevaju pojedinačnu procenu vrednosti nepokretnosti, i tako što će se vrednosti do kojih se dođe u pojedinačnim procenama koristiti kao parametar za masovnu procenu. U praksi bi ovo značilo da se ide ka sistemu u kojem se podaci masovne procene, kada su dostupni za odgovarajuću nepokretnost, koriste kod inicijalnog utvrđivanja vrednosti u sva tri navedena postupka, a da se procene Poreske uprave, odnosno ovlašćenih procenitelja, koriste u postupcima u kojima se primenjuju pravni lekovi, s tim da se vrednosti do kojih se dođe u tim postupcima kasnije koriste kao parametar kod masovne procene.

### PROPISI

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

# 1. MINISTARSTVO FINANSIJA

## 1.16 UNAPREDITI PORESKE PROCEDURE ZA TRANSAKCIJE PRENOSA DIGITALNE IMOVINE

### OPIS PROBLEMA

Transfer (prenos) digitalne imovine u Republici Srbiji se izmenama Zakona o porezu na dohodak građana od 2020. godine oporezuje porezom na kapitalni dobitak (kada je ostvarena pozitivna razlika između prodajne i nabavne cene), u skladu sa članovima 72 i 74 zakona. Priroda transakcija kripto valutama je takva da se tom vrstom digitalne imovine često trguje, pri čemu kapitalni dobitak može biti vrlo mali ili da ne postoji. Ipak prema ZPDG, svaka razmena jedne vrste digitalne imovine za drugu, predstavlja oporeziv događaj ukoliko tom prilikom dođe do nastanka kapitalnog dobitka. Takođe, da bi se uopšte utvrdilo da li u konkretnom slučaju postoji poreska obaveza (kapitalni dobitak) ili ne (kapitalni gubitak) neophodno je podneti odgovarajuću poresku prijavu nadležnom poreskom organu.

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

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

### PREDLOG REŠENJA

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

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

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

#### PROPISI

· Zakon o porezu na dohodak građana (Službeni glasnik RS br. 24/2001, ... 6/2026)

# 1. MINISTARSTVO FINANSIJA

## 1.17 OMOGUĆITI IZDAVANJE FISKALNIH RAČUNA ISKLJUČIVO ELEKTRONSKIM PUTEM

### OPIS PROBLEMA

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

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

Izdavanje računa u štampanom obliku utiče na troškove prodavaca (kupovina trake, tonera, itd), ali i životnu sredinu, s obzirom na velike količine papira koje se troše, ne samo za štampanje računa u maloprodajnim objektima već i za kopiranje istih od strane kupaca, ukoliko su predmet kupovine npr. električni i elektronski uređaji, s obzirom da štampani fiskalni računi posle nekoliko meseci izblede odnosno postaju nečitljivi, a moraju se čuvati radi eventualne reklamacije ili popravki u garantnom roku.

### PREDLOG REŠENJA

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

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

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

### PROPISI

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

# 1. MINISTARSTVO FINANSIJA

## 1.18 OMOGUĆITI JEDNOSTAVNIJU PROCEDURU ZA UVOZ UZORAKA ROBE ZA LABORATORIJSKA ISPITIVANJA

### OPIS PROBLEMA

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

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

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

### PREDLOG REŠENJA

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

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

#### PROPISI

- Carinski zakon (Službeni glasnik RS br. 95/2018, ... 138/2022)
- Uredba o carinskim postupcima i carinskim formalnostima (Službeni glasnik RS, br. 39/2019, ... 12/2026)

# 1. MINISTARSTVO FINANSIJA

## 1.19 STANDARDIZOVATI LOKALNE ADMINISTRATIVNE TAKSE



### OPIS PROBLEMA

Zakon o budžetskom sistemu, Zakon o lokalnoj samoupravi i Zakon o finansiranju lokalne samouprave propisuju pravni okvir za utvrđivanje i naplatu lokalnih taksi i drugih neporeskih dažbina. Zakonom o finansiranju lokalne samouprave propisano je da skupština jedinice lokalne samouprave (JLS) donosi odluku kojom utvrđuje visinu lokalnih administrativnih taksi (LAT).

Analiza opštih akata kojima su na lokalnom nivou uređene takse i druge neporeske dažbine ukazuje na sledeće probleme:

- Da su takse uređene različitim brojem opštih akata u različitim JLS, te da su ti akti nedoslednih naziva i obuhvata;
- Da su takse nestandardizovanih naziva tj. da se u različitim JLS suštinski iste takse pojavljuju sa različitim nazivima i da su različito sistematizovane (poseban problema stvara i nedosledno korišćenje termina „taksa” i „naknada”, u smislu njihovog definisanja Zakonom o budžetskom sistemu);
- Da postoje značajne razlike u broju taksi i drugih neporeskih dažbina koje JLS propisuju (raspon od 10 do 150 taksenih brojeva u različitim JLS);
- Da postoje značajne razlike u visini istih taksi (npr. taksa za zahtev se kreće od 20 do oko 300 dinara);
- Da su nedosledno uređeni osnovi za oslobođenje i umanjenje taksi po različitim osnovama.

Uzrok navedenih problema leži u tome što na sistematizaciju taksi i drugih neporeskih dažbina u svakoj od JLS utiče organizaciona struktura JLS, na osnovu koje se nekada vrši i podela opštih akata kojima se uređuju takse. Takođe, prenos određenih ovlašćenja JLS na direkcije, javna komunalna preduzeća, službe, utiče i da se nadležnost za donošenje odluke izmešta iz JLS i svodi na davanje saglasnosti na opšte akte tih izdvojenih delova.

U praksi je problem i to što utvrđivanje visine taksi i drugih neporeskih dažbina na lokalnu nije dovoljno transparentno, što negativno utiče na pravnu sigurnost građana i otežava planiranje poslovanja, naročito pravnim licima koja posluju na više lokacija. Različita visina taksi za istu uslugu kao i broj taksenih brojeva, nepotrebno komplikuju rad JLS, imajući u vidu da su prihodi od LAT gotovo zanemarljivi u ukupnim prihodima opština i gradova (u proseku oko 0,2% na nivou svih 145 JLS).

### PREDLOG REŠENJA

U cilju povećanja transparentnosti i uporedivosti taksi i drugih neporeskih dažbina predlažemo izradu i usvajanje jedinstvenog modela Odluke o lokalnim administrativnim taksama koje bi JLS primenile a koja bi:

- Obuhvatila sve takse i druge neporeske dažbine koje su po prirodi takse koje naplaćuje JLS;
- Sve takse grupisala u odgovarajuće oblasti (npr. urbanizam i građevinarstvo, stambeni poslovi, saobraćaj, zaštita životne sredine i sl.);
- Ujednačila nazive taksi u skladu sa administrativnom uslugom, odnosno postupkom za koji se naplaćuju;
- Odredila osnove za oslobođenje i umanjenje visine takse po različitim osnovima između ostalog i
- Propisala umanjenje takse u slučaju kada se postupak sprovodi elektronski, a sve potrebne dažbine plate bezgotovinski, imajući u vidu da ovakvi postupci prouzrokuju niže troškove postupanja organa (npr. ne štampaju se dokumenta, ne izlazi se na teren i sl.).

Model Odluke o LAT može se usvojiti kroz izmene i dopune Zakona o finansiranju lokalnih samouprava, ali i na druge načine – npr. kroz smernice lokalnim samoupravama za usvajanje lokalnih budžeta koje bi dale jasan signal lokalnim samoupravama o neophodnoj strukturi Odluke o LAT.

Nakon usvajanja Odluke, JLS bi trebale da je učine javno dostupnom na svojoj internet stranici, a preporuka je i da se iste objavljuju na Pravno informacionom sistemu Republike Srbije.

*Rešavanje preporuke 1.8 Omogućiti elektronsko plaćanje svih neporeskih nameta iz prošlogodišnje Sive knjige 17 direktno će uticati na povećanje transparentnosti sistema lokalnih neporeskih prihoda imajući u vidu da sve lokalne samouprave imaju obavezu da popisu svoje lokalne takse kroz Jedinstvenu evidenciju neporeskih prihoda do kraja oktobra 2026. godine. Međutim, problem nestrukturisanosti lokalnih neporeskih prihoda i dalje ostaje, te preporuka za uvođenje modela lokalnih odluka i dalje ostaje nerešena.*

### PROPISI

- Zakon o finansiranju lokalne samouprave (Službeni glasnik RS br. 62/2006, ..., 115/2025 – usklađeni din.izn)
- Odluke o lokalnim administrativnim taksama

# 1. MINISTARSTVO FINANSIJA

## 1.20 UNAPREDITI PRIMENU ZAKONA O ELEKTRONSKIM OTPREMNICAMA KROZ PRECIZNIJE NORMIRANJE I USKLAĐIVANJE SA POSLOVNOM PRAKSOM

### OPIS PROBLEMA

Zakon o elektronskim otpremnicama uređuje pitanja slanja, prijema, obrade, prihvatanja i prezentacije elektronskih otpremnica u vezi sa kretanjem robe, funkcionisanje elektronskog sistema koji vodi Centralni informacioni posrednik u Ministarstvu finansija, kao i obaveze subjekata privatnog i javnog sektora u procesu kretanja dobara i njihove evidencije. Primena Zakona i pratećeg Pravilnika o elektronskim otpremnicama u praksi pokazuje značajne operative izazove za privredne subjekte, posebno u sektorima trgovine, distribucije i logistike. Primarni izazov u primeni Zakona odnosi se na neadekvatno propisane rokove za prijem robe i izradu prijemnice (tri dana za fizički prijem i osam dana za izradu prijemnice, u skladu sa članovima 7. i 8. Zakona), bez jasnog razlikovanja po vrsti robe. Ovakvo normativno rešenje nije primenljivo na prehrambenu robu, koja se u praksi stavlja u promet odmah po prijemu, zbog kratkog roka trajanja, očuvanja kvaliteta i zahteva bezbednosti hrane. U realnim distributivnim procesima, posebno kod malih i srednjih kupaca, prijem prehrambene robe se vrši odmah i u celosti, bez faznog ili naknadnog evidentiranja. Rokovi propisani Zakonom mogu biti primereni za specifične vrste robe, kao što su gas, nafta ili ugajl, dok bi njihova primena na prehrambene i FMCG proizvode, potencijalno dovela do poremećaja u redovnom prometu robe. Dodatni izazov predstavlja i neprecizno definisan izuzetak iz člana 3. stav 5a Zakona, koji se odnosi na vraćanje robe istim prevoznim sredstvom neposredno nakon isporuke. Nadalje, obaveza lepljenja hologramskih nalepnica u slučaju privremenog pada sistema eOtpremnice, koja je propisana članom 5. Zakona, predstavlja značajan logistički izazov. U distributivnim lancima gde se dnevno kreira veliki broj otpremnica, obaveza ručnog lepljenja nalepnica može dovesti do rizika od zastoja u snabdevanju. Takođe, nejasnoće u vezi sa ulogom kurirskih službi registrovanih kao poštanski operatori u transportu robe i obavezom posedovanja ili prikazivanja eOtpremnice dodatno usporavaju procese, i vraćaju sistem na papirnu dokumentaciju, čime se narušava postojeći nivo digitalizacije koji su lanci distribucije godinama gradili. Uz to, interne distribucije akcizne robe bez prodaje izazivaju dileme u vezi sa kreiranjem eOtpremnice, posebno kada se transport obavlja putem poštanskog operatora. Takođe, nije jasno da li se uzorci koji se uzimaju po nalogu nadležnog državnog organa ili proizvođača radi laboratorijskog ispitivanja smatraju dobrima u smislu Zakona, niti da li se njihov prevoz, uz prateći nalog za ispitivanje, od proizvođača do ovlašćene laboratorije kvalifikuje kao kretanje dobara koje podrazumeva obavezu izdavanja eOtpremnice. Dilemu izaziva i tumačenje izuzetka propisanog Pravilnikom član 11a. stav 2. tačka 3, kojim je predviđeno izuzeće za „kretanje dobara za potrebe analize na osnovu akta nadležnog organa“. U praksi nije jasno da li se navedeni izuzetak odnosi isključivo na analize sprovedene na osnovu naloga nadležnih organa, ili obuhvata i sve analize koje se sprovode u skladu sa zakonima i drugim obavezujućim pravnim aktima. Pored toga, izazov predstavlja i činjenica da Zakonom nije regulisano postupanje u situacijama uvoza i izvoza robe.

### PREDLOG REŠENJA

Predlažemo izmenu Zakona o elektronskim otpremnicama tako da se rokovi iz članova 7. i 8. prilagode prirodni robe, uz jasno izdvajanje prehrambene i FMCG robe, za koju je potrebno omogućiti trenutni prijem i evidenciju u sistemu. Time bi se obezbedila pravna sigurnost i usklađenost sa realnim poslovnim procesima.

Predlažemo i preciznije definisanje izuzetaka iz člana 3. stav 5a Zakona, kroz dodatno normativno uređenje, kojim bi se jasno definisao pojam vraćanja robe istim prevoznim sredstvom. Uz to, predlažemo da Ministarstvo finansija izradi i smernice koje preciziraju kada se interna distribucija robe smatra izuzetkom od obaveze kreiranja eOtpremnice i kako se postupak sprovodi kada je transport poveren poštanskom operatoru. Smernice mogu uključivati i standardizovane obrasce za evidentiranje interne distribucije i kontrolu, čime se obezbeđuje pravna sigurnost, dosledna primena Zakona i pravilno planiranje logističkih procesa u privredi.

Takođe, predlažemo dodavanje člana koji precizira da se tokom privremenog pada sistema uvodi privremeni sistem evidencije. Ovaj sistem bi omogućavao da se otpremnice u periodima kada elektronski sistem nije dostupan mogu kreirati bez neposrednog lepljenja hologramskih nalepnica, uz naknadnu fizičku identifikaciju. Privremeni sistem može uključivati digitalne ili QR kodove koji se evidentiraju u sistemu, a nalepnice se kasnije lepe u obimu koji je operativno izvodljiv. Ovakav pristup smanjuje operativni teret distributera, a istovremeno zadržava obavezu korišćenja hologramskih nalepnica kao trajnog elementa zaštite i evidencije.

Osim navedenog, predlažemo da se kroz podzakonske akte, pre svega Pravilnik o elektronskim otpremnicama, kao i kroz zvanična stručna mišljenja nadležnih organa, precizno definišu pojmovi „dobro“ i „kretanje dobara“, uz jasno navođenje svih izuzetaka koji ne podležu obavezi izdavanja eOtpremnice. U tom smislu, neophodno je jasno propisati da se uzorci robe koji se transportuju radi laboratorijskih ispitivanja, bilo po nalogu nadležnog organa ili u skladu sa obavezama propisanim zakonima i drugim pravnim aktima, smatraju izuzetkom od obaveze izdavanja eOtpremnice.

Pored toga, predlažemo da se jasno definiše uloga kurirskih službi u procesu transporta i obaveza posedovanja ili prikazivanja eOtpremnice. Moguće je uvesti standardizovan digitalni protokol koji omogućava kuririma da elektronsku otpremnicu prikažu putem mobilne aplikacije ili portala, čime se eliminiše potreba za papirnom dokumentacijom i zadržava postojeći nivo digitalizacije u distribuciji.

Pored toga, predlažemo da Zakon dodatno reguliše pitanje eOtpremnica i prijemnica kod uvoza i izvoza robe.

### PROPISI

- Zakon o elektronskim otpremnicama (Službeni glasnik RS br. 94/2024 i 109/2025)
- Pravilnik o elektronskim otpremnicama (Službeni glasnik RS br. 21/2025 i 120/2025)

# 1. MINISTARSTVO FINANSIJA

## 1.21 UNAPREDITI USLOVE ZA DONIRANJE HRANE I UKINUTI PDV NA DONACIJE HRANE

### OPIS PROBLEMA

U Srbiji, kao i na globalnom nivou postoji problem bacanja velikih količina hrane. Značajan deo hrane povlači se iz prometa i uništava isključivo zbog isteka roka upotrebe, iako je često ova hrana i dalje bezbedna i pogodna za ljudsku ishranu. U mnogim evropskim državama, kao i u regionu, već su uspostavljeni sistemi koji olakšavaju doniranje hrane, uključujući i hranu s isteklim rokom najbolje upotrebe. Pravni okvir Republike Srbije delimično reguliše doniranje ovakve hrane u humanitarne svrhe. Izmenama i dopunama Zakona o bezbednosti hrane iz 2019. godine, tačnije odredbom iz člana 26 stav 10 zakona propisano je da ministar podzakonskim aktom bliže propisuje uslove za preradu, rukovanje, skladištenje i čuvanje određenih vrsta hrane sa oznakom „najbolje upotrebiti do”, čime je dat pravni osnov za dalje regulisanje ove oblasti.

Članom 23 Pravilnika o deklarisanju, označavanju i reklamiranju hrane propisano je da je rok „najbolje upotrebiti do” rok u kome hrana zadržava svoja karakteristična svojstva pri odgovarajućem čuvanju i skladištenju. Nakon isteka ovog roka, ovakva hrana, uz adekvatno rukovanje, čuvanje i skladištenje i dalje može biti bezbedna i pogodna za ishranu ljudi. Važno je napomenuti da se ovo ne odnosi na hranu s isteklim rokom trajanja proizvoda „upotrebljivo do”, koja nije pogodna za ishranu ljudi nakon isteklog roka, zbog rizika vezanih za zdravlje ljudi. Međutim, donacije hrane destimuliše obaveza plaćanja PDV-a na svu hranu koja se donira, odnosno činjenica da ne postoje izuzeća od naplate poreza kada su donacije hrane u pitanju. Ovo u praksi dovodi do uništavanja velikih količina hrane imajući u vidu da je hranu jeftinije uništiti nego je donirati i snositi trošak PDV-a.

### PREDLOG REŠENJA

Kako bi sistem doniranja zaživeo, odnosno kako bi privatni sektor imao podsticaj da donira viškove hrane, neophodno je donacije hrane izuzeti od plaćanja PDV-a. U prilog tome govori i činjenica da 20 od 27 zemalja Evropske unije ne naplaćuje PDV na hranu koja se donira pred istek roka, a što je u skladu sa mišljenjem Odbora Evropske unije za PDV (European Commission, Food redistribution in the EU, 2020). Takođe, smernice o doniranju hrane EU navode da bi države članice trebalo da pri određivanju PDV-a kada se hrana donira pred istek roka „najbolje upotrebiti do” ili kad hrana nije za prodaju, ali je bezbedna za ishranu, uzmu u obzir da ta hrana nema stvarnu vrednost na tržištu, te da i iznos PDV-a može biti jednak nuli.

Positivan primer postoji od juna 2023. godine i u regionu, u Bosni i Hercegovini, gde su nakon izmene Zakona o PDV-u, donacije hrane izuzete od plaćanja PDV-a, dok su Hrvatska i Bugarska još od ranije odlučile da primene ova poreska oslobođenja. Alternativno, predlažemo da se uspostavi sistem kojim se omogućava refundacija PDV-a za doniranu hranu putem kompenzacionog fonda ili sličnog instrumenta, uz ograničenja maksimalnog iznosa do kog je moguće ostvariti ovu poresku olakšicu.

Predlažemo donošenje pravilnika koji bi omogućio doniranje određenih vrsta hrane i nakon isteka roka trajanja „najbolje upotrebiti do”. Pod doniranjem se može smatrati isključivo nekomercijalno stavljanje ovakve hrane u promet, što je potrebno izričito propisati tim pravilnikom.

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

*Evropska komisija, u skladu sa smernicama o doniranju hrane Odbora EU-a za PDV, smatra da PDV može prilikom donirane hrane može iznositi nula jer donirana hrana nema vrednost na tržištu kada se donira pred istek roka „najbolje upotrebiti do” ili kad hrana nije za prodaju, ali je bezbedna za ishranu. Direktiva (EU) 2025/1892 Evropskog Parlamenta i Saveta propisuje jačanje obaveza u vezi sa smanjenjem otpada od hrane, kao i definisanje podsticaja za doniranje hrane i sprečavanje bacanja hrane u svim fazama lanca snabdevanja.*



### PROPISI

- Zakon o bezbednosti hrane (Službeni glasnik RS br. 41/2009 i 17/2019)
- Pravilnik o deklarisanju, označavanju i reklamiranju hrane (Službeni glasnik RS br. 19/ 2017, ... 21/2026)
- Zakon o porezu na dodatu vrednost (Službeni glasnik RS br. 84/2004, ...109/2025)

# 1. MINISTARSTVO FINANSIJA

## 1.22 UNAPREDITI PRAVILA NASTANKA I KOREKCIJE PDV OBAVEZE RADI OČUVANJA PDV NEUTRALNOSTI I USKLADIVANJA SA PRAVOM EU

### OPIS PROBLEMA

Važeći Zakon o porezu na dodatu vrednost ne obezbeđuje punu primenu načela PDV neutralnosti u dva ključna segmenta: (1) ne omogućava korekciju obračunatog i plaćenog PDV-a u svim slučajevima ekonomski nenaplativih potraživanja, već je ograničava na uzak krug formalno-pravnih situacija, i (2) ne pravi jasno razgraničenje između avansnih plaćanja za konkretnu buduću isporuku i pretplata korisnika koje nemaju neposrednu vezu sa određenom robom ili uslugom. Posledično, privredni subjekti trajno snose PDV teret za promet koji nije naplaćen ili za isporuku koja još ne postoji, što je suprotno EU PDV Direktivi i ustaljenoj praksi Suda pravde EU.

### PREDLOG REŠENJA

Izmeniti Zakon o PDV-u tako da se:

1. omogući korekcija izlaznog PDV-a u svim slučajevima kada je potraživanje ekonomski nenaplativo, uz proporcionalne i jasno definisane uslove, a ne isključivo na osnovu pravosnažnih sudskih odluka;
2. precizno razgraniče avansna plaćanja za konkretno identifikovanu buduću isporuku (koja podležu PDV-u) od pretplata korisnika bez neposredne veze sa određenom isporukom, pri čemu poreska obaveza nastaje tek u momentu izvršenja isporuke.

Na ovaj način bi se nacionalni propisi uskladili sa članovima 63, 65 i 90 Direktive Saveta EU 2006/112/EZ i sudskom praksom Suda pravde EU.



NOVO

*Direktiva Saveta EU 2006/112/EZ propisuje da se kod otkazivanja, raskida, sniženja cene ili neplaćanja, poreska osnovica umanjuje i države članice EU mogu propisati uslove za smanjenje PDV-a u slučaju neplaćanja, ali ti uslovi ne smeju dovesti do trajnog PDV tereta za promet koji nije naplaćen, dok Zakon o PDV-u propisuje mogućnost smanjenje PDV osnovice samo u slučaju pravosnažne sudske odluke u stečajnom postupku, odnosno overenog prepisa zapisnika o sudskom poravnanju. Takođe, ista Direktiva propisuje da obaveza plaćanja PDV-a nastaje u momentu izvršenja isporuke usluge, dok obaveza može nastati pre isporuke samo u slučaju avansnog plaćanja. Sudska praksa Suda pravde EU potvrdio je da plaćanja predstavlja oporezivi avans samo ako u trenutku uplate postoji direktna veza između plaćanja i konkretne unapred poznate usluge, a da uplate koje nemaju takvu vezu predstavljaju novčani kredit korisnika, a ne naknadu u smislu PDV-a. U slučaju Zakona o PDV-u pretplate korisnika se često tretiraju kao avansna plaćanja, ili se na njih automatski računa PDV u momentu prijema uplate, bez jasnog ograničenja između avansa i pretplate bez neposredne veze sa konkretnom uslugom.*



### PROPISI

- Zakon o porezu na dodatu vrednost (Službeni glasnik RS, br. 84/2004, ... 109/2025)
- Pravilnik o porezu na dodatu vrednost (Službeni glasnik RS, br. 37/2021, ... 30/2026)
- Pravilnik o elektronskom fakturisanju (Službeni glasnik RS, br. 47/2023, ... 30/2026)

# 1. MINISTARSTVO FINANSIJA

## 1.23 UNAPREDITI SISTEM JAVNIH NABAVKI KROZ ODRŽIVOST, ISTRAŽIVANJE TRŽIŠTA I KVALITET

### OPIS PROBLEMA

Važeći Zakon o javnim nabavkama propisuje obavezu primene ekoloških aspekata, ali njihova primena u praksi ostaje ograničena i često formalna jer je pravilnikom koji bliže uređuje ovu oblast obaveza ograničena na sedam predmeta nabavki, a obavezni udeo iznosi samo 10% u odnosu na ukupan obim predmeta nabavke. Istovremeno, socijalni kriterijumi nisu propisani kao obavezni, već se primenjuju isključivo po diskrecionoj proceni naručilaca, zbog čega se izuzetno retko koriste u praksi.

Zakon takođe propisuje obaveznu primenu kriterijuma ekonomski najpovoljnije ponude zasnovane na odnosu cene i kvaliteta, ali samo u ograničenom, tačno određenom broju usluga, dok se u ostalim postupcima i dalje dominantno primenjuje kriterijum najniže cene. Ovakvo ograničenje dovodi do neujednačene prakse i onemogućava sistemsko unapređenje kvaliteta javnih nabavki.

Pored toga, istraživanje tržišta u cilju pripreme postupka javne nabavke i informisanja privrednih subjekata nije propisano kao obavezna faza u postupku javne nabavke, što često rezultira neadekvatno definisanim tehničkim specifikacijama, nerealno procenjenim vrednostima i slabim korišćenjem inovativnih i održivih rešenja dostupnih na tržištu.

### PREDLOG REŠENJA

Uvesti obaveznu primenu socijalnih kriterijuma i unaprediti primenu ekoloških kriterijuma. Uz postojeću zakonsku obavezu uzimanja u obzir ekoloških aspekata, propisati i obaveznu primenu socijalnih kriterijuma u skladu sa predmetom nabavke. Takođe, potrebno je podzakonskim aktom proširiti broj predmeta nabavki, kao i procenat udela ekoloških kriterijuma u ukupnom obimu predmeta nabavki. Pre uvođenja zakonske obaveze za obaveznu primenu socijalnih odnosno održivih kriterijuma, kao i proširenja primene ekoloških kriterijuma, potrebno je sprovesti istraživanje tržišta u skladu sa Zakonom o javnim nabavkama radi procene kapaciteta privrednih subjekata za ispunjavanje socijalnih kriterijuma i utvrđivanja potencijalnih efekata njihove obavezne primene na konkurenciju, sa posebnim fokusom na mala i srednja preduzeća. Proširiti obaveznu primenu kvalitativnih kriterijuma za dodelu ugovora u značajno više predmeta nabavki.

Izmeniti Zakon tako da se obavezna primena kriterijuma ekonomski najpovoljnije ponude, zasnovane na kvalitetu, ne ograničava na pojedine usluge, već da postane pravilo u svim postupcima javnih nabavki, uz fleksibilnost u definisanju pondera u zavisnosti od predmeta nabavke. Uvesti obavezno istraživanje tržišta kao posebnu fazu postupka javne nabavke. Propisati obavezu sprovođenja i dokumentovanja istraživanja tržišta pre pokretanja postupka javne nabavke, sa ciljem boljeg definisanja tehničkih specifikacija, kriterijuma za izbor ponude i procenjene vrednosti, kao i informisanja privrednih subjekata, te povećanja transparentnosti i konkurentnosti postupaka.



NOVO

#### PROPISI

· Zakon o javnim nabavkama (Službeni glasnik RS, br. 91/2019 i 92/2023)

· Pravilnik o vrstama dobara i usluga za koje su naručioc i obavezi da primenjuju ekološke aspekte prilikom sprovođenja postupaka javnih nabavki (Službeni glasnik RS, br. 118/2025)

## 2. MINISTARSTVO PRIVREDE

### 2.1 ZAKONSKI UREDITI OBLAST ZANATSTVA

#### OPIS PROBLEMA

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

Zanatstvo u Srbiji karakterišu sledeći sistemski problemi:

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

Evidentne su posledice višedecenijskog nedostatka pravnog okvira i efikasnih javnih politika i ogleđaju se u nedostatku odgovarajućih profila zanatskih zanimanja na tržištu rada. Nedostatkom regulatornog okvira za poslovanje naročito su pogođeni tradicionalni i umetnički zanati, koje su potpuno potisnuli proizvodi iz masovne proizvodnje i uvoza, što negativno utiče i na turističke potencijale Srbije. Napominjemo da je Republika Srbija jedina među zemljama u okruženju koja nema zakon kojim se uređuje oblast zanatstva.

#### PREDLOG REŠENJA

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

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

#### PROPISI

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

## 2. MINISTARSTVO PRIVREDE

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

#### OPIS PROBLEMA

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

Analiza koju je u 2019. godini izradio NALED pokazala je da se pred oko 50 lokalnih samouprava vode postupci koji su „blokirali“ površinu od oko 59.000 hektara zemljišta. Veliki broj postupaka koje su lokalne samouprave vodile završio se donošenjem rešenja o oduzimanju poljoprivrednog zemljišta i objekata u vlasništvu privatnih kompanija koje odlazi novoosnovanim zadrugama, koje nisu pravni sledbenici ranijih, bez plaćanja naknade. Na taj način se omogućuje neosnovano bogaćenje fizičkih lica, koja ne samo da nemaju nikakve veze sa ranijim zemljoradničkim zadrugama, nego se čak i ne bave poljoprivredom, a samo na osnovu toga što su formalno osnovali zemljoradničku zadrugu na određenoj teritoriji.

Napominjemo da postupci pokrenuti po članu 95. ranije važećeg Zakona o zadrugama traju godinama, bez izgleda skorog rešavanja. Praksa organa uprave, koji odlučuju u prvom stepenu, Ministarstva finansija, koje odlučuje u drugom stepenu i Upravnog suda pred kojim se vode upravni sporovi protiv upravnih akata je kontradiktorna i neujednačena, iako je reč o slučajevima koji se zasnivaju na istom pravnom osnovu i sličnim činjenicama. Opisana situacija je stvorila potpunu pravnu nesigurnost, jer se suprotno Ustavu i važećim propisima donose odluke o oduzimanju privatne imovine privrednim društvima, iako su društva tu imovinu stekla po važećem pravnom osnovu i na zakonit način.

#### PREDLOG REŠENJA

Sa obzirom na to da je Zakon o zadrugama iz 1996. godine prestao da važi, te nije moguće da se kroz izmene zakona otklone uočeni problemi u primeni člana 95. tog zakona, predlažemo da se kroz autentično tumačenje Narodne skupštine jasno propiše da predmet vraćanja podnosiocu zahteva (ukoliko je reč o pravnim sledbenicima ranijih zadruga) može biti isključivo državna ili društvena imovina, ali ne i imovina koja je po drugim osnovima, u međuvremenu postala privatna svojina.

#### PROPISI

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

## 2. MINISTARSTVO PRIVREDE

### 2.3 CENTRALIZOVATI EVIDENCIJE U APR-U

#### OPIS PROBLEMA

Agencija za privredne registre (APR) osnovana je sa intencijom objedinjavanja nadležnosti za vođenje svih registara od značaja za poslovanje privrednih subjekata u okviru jedne institucije, sa ciljem uspostavljanja jedinstvenih elektronskih baza podataka koje su omogućile transparentnost i laku dostupnost podataka od značaja za pravni promet svim zainteresovanim licima. Trenutno se u Agenciji vodi preko 20 registara i evidencija, između ostalih, registara pravnih lica i preduzetnika, različitih vrsta ugovora, sistema za izdavanje elektronskih građevinskih dozvola, ponuđača, finansijskih izveštaja i sl.

Od osnivanja, APR je proširivao nadležnost preuzimajući registraciju podataka o pravnim licima od sudova i drugih institucija, ali je registracija određenih pravnih lica, kao što su, primera radi, ustanove socijalne zaštite i obrazovno-vaspitne ustanove, još uvek van njene nadležnosti. Slična je situacija i kada su u pitanju registri zabrane raspolaganja ili opterećenja na pokretnoj imovini i pravima. Iako se ograničenja raspolaganja na pokretnoj imovini i pravima pravnih i fizičkih lica mahom registruju u registrima APR-a, registracija sredstava obezbeđenja na brodovima poverena je Lučkoj kapetaniji, založnih prava na žigovima i patentima Zavodu za intelektualnu svojinu, dok je Centralni registar hartija od vrednosti nadležan za upis založnog prava na akcijama. Nadležnost različitih institucija za registraciju ovih podataka, kao i činjenica da u nekim slučajevima podaci o postojanju tereta čak nisu ni javno dostupni, povećava rizik od zloupotreba u praksi, ugrožava prava poverilaca u čiju korist su tereti ustanovljeni, kao i prava eventualnih budućih sticalaca takve imovine.

Osim otežanog pristupa ovim podacima, zbog nepostojanja jedinstvene elektronske evidencije, na pravnu sigurnost negativno se odražava i neujednačena praksa. Zakonsko rešenje kojim je odlučivanje u drugom stepenu, po žalbama na odluke koje se donose u postupku registracije u APR-u, povereno različitim ministarstvima stvara uslove za različito tumačenje propisa kojima je uređena materija registracije i donošenje različitih odluka u istim pravnim situacijama, iako je postupak registracije uređen jednim zakonom i sveden na ocenu ispunjenosti samo formalnih uslova. Proširenje i unapređenje evidencija u APR-u u 2025. godini izvrše o je i kroz Zakon o centralnoj evidenciji stvarnih vlasnika, kojim se uvode nove obaveze za firme uz jasniju evidenciju podataka u APR-u za njihove stvarne vlasnike. Proširuje se krug subjekata koji moraju prijaviti stvarne vlasnike, uvodi se obaveza dostavljanja dokumenata i godišnje potvrde podataka, produžava se rok za prijavu promena na 30 dana i traži da se sve radi elektronski uz obavezno usklađivanje do kraja novembra 2025.

#### PREDLOG REŠENJA

Predlažemo da se APR-u poveri:

1. Nadležnost za vođenje registara preostalih pravnih lica koja se još uvek registruju u sudovima i drugim institucijama poput ustanova socijalne zaštite, obrazovno-vaspitnih institucija ili fondova;
2. Nadležnost za vođenje evidencija u vezi sa pravom na obavljanje delatnosti, odnosno određenih vrsta poslova od strane fizičkih lica, sve u cilju povećanja transparentnosti i pravne sigurnosti u vezi sa njihovim poslovanjem;
3. Nadležnost vođenja Centralne elektronske evidencije podataka o teretima na pokretnim stvarima, u kojoj bi se u odnosu na konkretna pravna i fizička lica objedinili svi podaci o teretima na njihovim pokretnim stvarima iz različitih registara, uključujući podatke o založnim pravima i drugim sredstvima obezbeđenja, podatke o zabranama raspolaganja pokretnom imovinom i pravima izrečenim od strane suda pravnim i fizičkim licima, kao i podatke o drugim teretima i ograničenjima koja su predmet registracije u registrima APR-a i drugih organa i institucija Republike Srbije.

Podaci bi se u Centralnu elektronsku evidenciju podataka o teretima na pokretnim stvarima mogli preuzimati servisno ili na drugi odgovarajući način od institucija koje su nadležne za njihovu registraciju, i na taj način bi se učinili javno dostupnim na jednom mestu svim zainteresovanim licima, kao i državnim organima kojima su ovi podaci potrebni za obavljanje poslova iz njihove nadležnosti.

Imajući u vidu da se u okviru APR-a uspešno vodi veći broj registara koji raspolazu podacima o različitim vrstama ograničenja na pokretnoj imovini i pravima pravnih i fizičkih lica (npr. ugovori o zalozi na pokretnim stvarima i pravima, zakonsko i sudsko založno pravo, ugovori o prodaji sa zadržavanjem prava svojine do isplate cene u potpunosti, ugovori o finansijskom lizingu, privremene mere zabrane raspolaganja na pokretnim stvarima i nepokretnostima koje su izrečene od strane suda i dr), predlažemo da se nadležnost za uspostavljanje objedinjene evidencije poveri APR-u.

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

#### PROPISI

- Zakon o postupku registracije u Agenciji za privredne registre (Službeni glasnik RS br. 99/2011, ... 105/2021)
- Zakon o založnom pravu na pokretnim stvarima i pravima upisanim u registar (Službeni glasnik RS br. 57/2003, ... 31/2019)
- Zakon o centralnoj evidenciji stvarnih vlasnika (Službeni glasnik RS 19/2025, 51/2025 i 60/25-isp.)

## 2. MINISTARSTVO PRIVREDE

### 2.4 OMOGUĆITI PRINUDNU LIKVIDACIJU UZ POŠTOVANJE PRAVILA O OGRANIČENOJ ODGOVORNOSTI ČLANOVA DRUŠTAVA KAPITALA

#### OPIS PROBLEMA

Odredba člana 548 stav 3 Zakona o privrednim društvima propisuje da kontrolni član društva sa ograničenom odgovornošću i kontrolni akcionar akcionarskog društva odgovaraju neograničeno solidarno za obaveze društva nakon brisanja društva iz registra po osnovu prinudne likvidacije. Ta odredba u potpunosti obesmišljava koncept prinudne likvidacije i ograničene odgovornosti članova društva kapitala za obaveze društva.

Naime, prinudnu likvidaciju sprovodi APR ex officio, kada nastupe razlozi propisani članom 546 Zakona o privrednim društvima, a to je de facto situacija kada je u potpunosti izvesno da osnivači nisu zainteresovani da posluju, a poverioci da finansiraju stečajni postupak. Za razliku od prinudne likvidacije, dobrovoljnu likvidaciju sprovodi APR, na inicijativu osnivača koji žele da okončaju poslovanje i podele imovinu društva, pod najjednostavnijim uslovima i najbrže. U tom slučaju likvidacioni upravnik, koga su postavili osnivači, svojom izjavom mora da garantuje da ne postoje dugovanja prema trećim licima koja nisu obavještena da prijave svoja potraživanja u ovom postupku, te da će svojom imovinom odgovarati za te obaveze, ako se pojave u naredne tri godine od okončanja postupka. Shodno tome, dobrovoljna likvidacija se sprovodi na osnovu odluke osnivača i u njihovom interesu, pa je logično da se uspostavi neograničena odgovornost likvidacionog upravnika za obaveze likvidiranog subjekta. Prinudna likvidacija je propisana u javnom interesu, a to je da se iz pravnog prometa isključe tzv. „spavajuće kompanije“, čiji osnivači ne mogu da vrše osnivačka prava (nisu živi, nisu poslovno i/ili fizički sposobni i sl), pa je kompanija faktički ostala i bez zastupnika i postala neaktivna.

#### PREDLOG REŠENJA

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

Prinudna likvidacija je u praksi nesprovodiva upravo zbog činjenice da bi osnivače društva sa ograničenom odgovornošću učinila neograničeno odgovornim za obaveze društva, što je rešenje nezabeleženo u uporedno pravnoj praksi. Naravno, niko ne osporava poveriocima pravo na „probijanje pravne ličnosti“ u slučaju zloupotrebe privrednog društva od strane osnivača, a iz razloga propisanih članom 18. Zakona o privrednim društvima, kao ni isticanje odštetnih zahteva u slučaju utvrđenja krivičnih dela vezanih za zloupotrebe prava osnivača u krivičnom postupku.

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

#### PROPISI

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

## 2. MINISTARSTVO PRIVREDE

### 2.5 REVIDIRATI RAD ORGANIZACIJA ZA KOLEKTIVNO OSTVARIVANJE AUTORSKOG I SRODNIH PRAVA I VISINU TARIFA ZA KABLOVSKO REEMITOVANJE

#### OPIS PROBLEMA

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

Osnivanjem dve nove organizacije od kraja 2025. godine iznos naknada koji operatori plaćaju organizacijama povećan je sa 5,158% na 6,458% od ukupnog prihoda od distribucije medijskih sadržaja u Srbiji. Dodatno, krajem 2025. godine Zavod za intelektualnu svojinu doneo je Rešenje kojim se, između ostalog, usvaja zahtev Organizacije fotografskih autora (OFA), za izdavanje dozvole za obavljanje delatnosti kolektivnog ostvarivanja imovinskih prava autora kratkih video-klipova i nosilaca autorskog prava na kratkim video-klipovima. Navedeno Rešenje Zavoda predstavlja presedan u vidu pružanja zaštite krajnje upitnim (novim) autorskim delima, čija je zaštita prethodno već realizovana, jer takva dela u najboljem slučaju predstavljaju fragmente drugih autorskih dela. Dodatno, krajem 2025. godine, OFA je, iako je Zavod zaključio da nema osnova za povećanje Tarife za kablovsko reemitovanje usled donošenja Rešenja kojim se prepoznaje zaštita kratkih video-klipova, objavila poziv za učestvovanje u pregovorima u vezi zaključenja sporazuma kojim se utvrđuje jedinstvena tarifa – naknada za iskorišćavanje autorskih dela na kratkim video klipovima kablovskim reemitovanjem. Donošenjem još jedne nove tarife troškovi operatori bi se značajno povećali, te se može slobodno zaključiti da se trend netransparentnog rada i nesrazmernog utvrđivanja naknada organizacija za kolektivnu zaštitu nastavlja i da operatori mogu u budućnosti samo očekivati neograničeni rast paušalno utvrđenih tarifa postojećih organizacija, kao i osnivanje novih organizacija za kolektivnu zaštitu koje će zajednički sa postojećim organizacijama po već utvrđenom netransparentnom načinu upravljati milionima evra naplaćenih od privrede.

#### PREDLOG REŠENJA

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

#### PROPISI

- *Zakon autorskom i srodnim pravima (Službeni glasnik RS br. 104/2009, ... i 66/2019)*
- *Uredba o utvrđivanju Liste tehničkih uređaja i predmeta za koje postoji obaveza plaćanja posebne naknade nosiocima autorskog i srodnih prava (Službeni glasnik RS br. 45/2010 i 49/2022)*
- *Jedinstvena tarifa za ostvarivanje prava na posebnu naknadu (Službeni glasnik RS br. 52/2023)*

## 3. MINISTARSTVO ZDRAVLJA

### 3.1 INTEGRISATI SISTEME PRIVATNIH I DRŽAVNIH PRUŽALACA ZDRAVSTVENIH USLUGA I SMANJITI LISTE ČEKANJA

#### OPIS PROBLEMA

Iako propisi pružaoce zdravstvenih usluga iz privatnog sektora prepoznaju kao deo jedinstvenog sistema zdravstvene zaštite u Srbiji, postojeći sistem osiguranja i finansiranja zdravstvene zaštite njihove usluge čini nedostupnim većini pacijenata. Član 3 Zakona o zdravstvenoj zaštiti garantuje građanima pravo na zdravstvenu zaštitu. Zakon u članu 6 potvrđuje da su privatne prakse uključene u sistem zdravstvene zaštite. Član 23 zakona propisuje načelo pristupačnosti zdravstvene zaštite, dok se odredbama članova 51 i 52 Zakona o zdravstvenom osiguranju garantuje pravo na zdravstvenu zaštitu licima koja imaju obavezno zdravstveno osiguranje, kao i da će troškovi te zaštite biti pokriveni iz sredstava RFZO.

Već na nivou podzakonske regulative naslućuju se prepreke za korišćenje zdravstvenih usluga u privatnom sektoru. Tako, Pravilnik o načinu i postupku ostvarivanja prava iz obaveznog zdravstvenog osiguranja, u članovima 38a i 38b, kao početni uslov za korišćenje tih zdravstvenih usluga propisuje da konkretna privatna praksa mora imati zaključen ugovor o pružanju usluga zdravstvene zaštite sa RFZO. Međutim, u praksi, do zaključenja ovih ugovora ne dolazi dovoljno često, što pacijentima onemogućava nadoknadu troškova za usluge zdravstvene zaštite u privatnoj praksi. Dodatno, lekari u privatnoj praksi ne mogu pacijentu napisati i izdati doznake za bolovanje, uput za specijalistu ili recept za lek sa Liste lekova RFZO-a, što pacijentima neopravdano komplikuje ostvarivanje prava na zdravstvenu zaštitu, uz stvaranje nepotrebnog dodatnog opterećenja i duplog posla za državni zdravstveni sistem.

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

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

#### PREDLOG REŠENJA

Predlažemo da se izmenama relevantnih propisa obezbede jednaki uslovi za poslovanje privatnih zdravstvenih ustanova na svim nivoima zdravstvene zaštite, a pre svega uz poštovanje načela pristupačnosti i načela efikasnosti zdravstvene zaštite (članovi 23 i 26 Zakona o zdravstvenoj zaštiti).

Da bi se problem nedostupnosti zdravstvenih usluga privatnog sektora što pre rešio i uspostavio efikasan sistem zdravstvene zaštite, sa manje administrativnih prepreka, potrebno je otpočeti sa zaključivanjem ugovora između RFZO-a i privatnih pružalaca zdravstvenih usluga. Zaključivanje ovih ugovora omogućilo bi da se cene određenih zdravstvenih usluga privatnog sektora, koje pacijentima sada refundira RFZO, direktno uplaćuju privatnim zdravstvenim ustanovama, dok bi pacijent za svoj pregled u privatnoj praksi plaćao cenu umanjenu za priznati iznos troškova (co-payment), u skladu sa propisima kojima se uređuje javno-privatno partnerstvo (na ovaj način je uređeno osiguranje kod osiguravajućih društava u Americi).

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

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

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

#### PROPISI

- Zakon o zdravstvenom osiguranju (Službeni glasnik RS br. 25/2019, 92/2023 i 109/2025 - dr. zakon)
- Zakon o zdravstvenoj zaštiti (Službeni glasnik RS br. 25/2019 i 92/2023 – autentično tumačenje i 29/2025)
- Pravilnik o načinu i postupku ostvarivanja prava iz obaveznog zdravstvenog osiguranja (Službeni glasnik RS br. 10/2010, ... 4/2024 - dr. pravilnik)

# 3. MINISTARSTVO ZDRAVLJA

## 3.2 USPOSTAVITI JEDINSTVENI ELEKTRONSKI ZDRAVSTVENI KARTON I EVIDENCIJU RESURSA U ZDRAVSTVU



### OPIS PROBLEMA

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

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

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

### PREDLOG REŠENJA

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

- Doneti prateća podzakonska akta koja bliže definišu sadržaj zdravstvene dokumentacije i evidencija, izveštaja i registara, kao i način pristupa podacima iz RIZIS-a, i druge oblasti propisane zakonom;
- Omogućiti da lekari na svim nivoima zdravstvene zaštite mogu kroz svoje lokalne sisteme pristupiti pacijentovom medicinskom kartonu tako da imaju sve podatke o pregledima, dijagnozama i propisanim terapijama koje bi mogle uticati na odluke o lečenju;
- Obučiti sve koji su dužni da vode osnovnu medicinsku dokumentaciju, u skladu sa obavezom vođenja dokumentacije u elektronskom obliku, što je definisano Zakonom o zdravstvenoj dokumentaciji i evidencijama u oblasti zdravstva (član 10).

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

Finalno, objedinjeni i ažurni podaci u okviru RIZIS-a i centralnog registra resursa u zdravstvu mogli bi se koristiti i kao osnova za planiranje i sprovođenje kliničkih studija, jer bi omogućili transparentan uvid u kapacitete ustanova i dostupnu populaciju pacijenata. Time bi se Srbija pozicionirala kao konkurentnija destinacija za međunarodna klinička ispitivanja, uz brže donošenje odluka o uključivanju domaćih centara u globalne projekte.

*U januaru 2021. godine, Vlada Republike Srbije formirala je Koordinaciono telo za digitalizaciju zdravstvenog sistema, nakon višegodišnjeg zalaganja NALED-a, a u cilju strateškog pristupa razvoju eZdravstva. Na osnovu rada Koordinacionog tela i osnovanih radnih grupa tokom 2022. godine donet je Program digitalizacije u zdravstvenom sistemu u Republici Srbiji sa pratećim Akcionim planom. Finalno, u skladu sa Programom u oktobru 2023. godine usvojen je novi Zakon o zdravstvenoj dokumentaciji i evidencijama u oblasti zdravstva koji, između ostalog, propisuje uspostavljanje elektronskog kartona pacijenta i daje osnov za dalju digitalizaciju u zdravstvu. Doneta su i neka od propisanih podzakonskih akata koji bliže definišu sadržaj eKartona. Početkom 2026. pušten je u rad eKarton, ali je i dalje u fazi pilotiranja sa 4 zdravstvene ustanove. Značajan napredak je postignut i unapređenjem portala eZdravlje, čime je pacijentima olakšan uvid u zdravstvene podatke.*



### PROPISI

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

# 3. MINISTARSTVO ZDRAVLJA

## 3.3 OMOGUĆITI KORIŠĆENJE E-UPUTA I LEKARIMA SPECIJALISTIMA



### OPIS PROBLEMA

Članom 143 Zakona o zdravstvenom osiguranju propisana je obaveza izabranog lekara da upućuje osigurano lice na ambulantno-specijalističke preglede ili u drugu odgovarajuću zdravstvenu ustanovu, da prati tok lečenja, da usklađuje mišljenja i predloge za nastavak lečenja osiguranog lica, kao i da upućuje osigurano lice na sekundarni i tercijarni nivo zdravstvene zaštite. U vrlo ograničenom broju slučajeva ovo ovlašćenje se može preneti na lekare specijaliste.

Iako je suština ovog koncepta bila da izabrani lekar bude stožer zdravstvenog sistema, te da se time osigura bolja kontrola u zdravstvenom sistemu i agregacija podataka o pacijentu, potencijali i mogućnosti elektronskih informacionih sistema omogućavaju da se ovi ciljevi postignu na efikasniji način.

Smatramo da je potrebno da se pacijenti rasterete nepotrebnog odlaska u dom zdravlja kod izabranog lekara u vezi sa daljnim specijalističkim pregledima (npr. pacijent je upućen kod interniste, koji daje savet da se dalje uputi gastroenterologu, međutim pacijent mora da se vrati u dom zdravlja, kako bi mu bio odobren/dat ovaj uput) ili ponovnim kontrolnim pregledima kod hroničnih bolesnika (kontrolne na svakih 6 meseci, upućivanje na onkološku komisiju, itd.). U praksi su to često teško bolesni pacijenti, koji se otežano kreću, pa ovakve procedure neretko obavljaju rođaci i supružnici, a uput se dobija na šalteru, bez ikakve interakcije sa izabranim lekarom.

### PREDLOG REŠENJA

Predlažemo izmenu Zakona o zdravstvenom osiguranju i Pravilnika o načinu i postupku ostvarivanja prava iz obaveznog zdravstvenog osiguranja, tako da se omogući svim lekarima specijalistima, na svim nivoima, da upućuju pacijente na druge specijalističke preglede, stacionarno lečenje ili kontrolu, odnosno da se dozvoli da lekari specijalisti upućuju pacijente na komisiju isključivo uz elektronski uput. Da bi se ovaj predlog realizovao potrebno je omogućiti da kroz informacioni sistem izabrani lekar ima pristup informacijama o svim uputima koje je njegov pacijent dobio, odnosno da lekar specijalista ima uvid u elektronski medicinski karton pacijenta, koji će objediniti sve informacije o toku lečenja pacijenta. Takođe, potrebno je omogućiti uspostavljanje transfernog uputa, odnosno uputa kojim lekar specijalista upućuje pacijenta na drugi specijalistički pregled.

Predlažemo i pripremu uputstava i vodiča za zdravstvene ustanove i izabrane lekare, u vezi sa novim protokolima i procedurama (uključujući obavezan protokol za pacijenta kod izabranog lekara, a pre upućivanja lekaru specijalisti), kako bi se obezbedila efikasnija zdravstvena usluga (pacijent sa svim potrebnim analizama dolazi kod lekara specijaliste pa se smanjuje broj dolazaka i povećava brzina uspostavljanja dijagnoze). Takođe, predlažemo da se važenje uputa za specijalističko-konsultativni pregled produži sa 6 na 12 meseci i da se shodno tome izmeni regulativa, kao i da se ustanovi trajni (doživotni) uput ka specijalisti za neizlečive bolesti koje se moraju kontrolisati redovno. Primer je Dijabetes tip 1 i druge hronične bolesti, kao što je Parkinsonova bolest.

#### PROPISI

- Zakon o zdravstvenom osiguranju (Službeni glasnik RS br. 25/2019, 92/2023 i 109/2025 - dr. zakon)
- Pravilnik o načinu i postupku ostvarivanja prava iz obaveznog zdravstvenog osiguranja (Službeni glasnik RS br. 10/2010, ...4/2024 - dr. pravilnik)

# 3. MINISTARSTVO ZDRAVLJA

## 3.4 UNAPREDITI POSTUPAK IZMENA I DOPUNA (VARIJACIJA) DOZVOLE ZA LEK

### OPIS PROBLEMA

Članom 40 Zakona o lekovima i medicinskim sredstvima propisan je rok od 90 dana od dana prijema potpunog zahteva za rešavanje zahteva za izmenu dozvole za lek – varijaciju. Od dana prijema zahteva za varijaciju ALIMS ima rok od 15 dana da utvrdi potpunost zahteva, a nakon eventualne dopune zahteva kreće da teče rok od 90 dana. Dodatno, Pravilnik o sadržaju zahteva i dokumentacije, kao i načinu dobijanja dozvole za stavljanje leka u promet bliže uređuje za koje tipove varijacija je neophodno odobrenje ALIMS-a, a za koje se sprovodi do and tell procedura.

U praksi pak često dolazi do kašnjenja u obradi zahteva za varijacijama, čak iako su ove varijacije već odobrene od strane Evropske komisije za lekove (EMA) i uveliko se primenjuju u zemljama Evropske unije. Prema podacima farmaceutske kompanije koje posluju u Srbiji, varijacije se u proseku rešavaju u roku od dve godine (uzorak od 696 nerešenih varijacija od 2015. do juna 2021). Dodatno, u praksi je vrlo često da se varijacije rešavaju tek prilikom obnove dozvole za lek koja se sprovodi jednom u pet godina.

Istovremeno, u proteklih godinama se za sve veći broj lekova izdaju tzv. trajne dozvole. Izdavanje ovih dozvola podrazumeva da procedura obnove dozvole više ne postoji, te postoji bojazan na koji način će se kod ovih lekova rešavati zaostali zahtevi za varijacijama.

### PREDLOG REŠENJA

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

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

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

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



### PROPISI

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

· Pravilnik o sadržaju zahteva i dokumentacije, kao i načinu dobijanja dozvole za stavljanje leka u promet (Službeni glasnik RS br. 30/2012, ... 94/2018)

# 3. MINISTARSTVO ZDRAVLJA

## 3.5 OLAKŠATI I UBRZATI UVOZ NEREGISTROVANOG LEKA



### OPIS PROBLEMA

Zakon o lekovima i medicinskim sredstvima propisuje da je na teritoriji Srbije zabranjeno prometovati lekove koji nemaju dozvolu za lek. Izuzetno je članom 141 zakona propisano da ALIMs može odobriti uvoz leka za koji nije izdata dozvola, ako je namenjen za lečenje određenog, konkretnog, pacijenta ili grupe pacijenata.

Neregistrovani lekovi se uvoze po dva osnova: a) u slučaju da ih nosilac dozvole donira pacijentu ili grupi pacijenata (program milosrdnog davanja) ili b) za prodaju u kom slučaju iznos plaća ili pacijent ili na osnovu tripartitnih ugovora koji su sklopili nosilac dozvole, pacijent i donator. Predlagač uvoza je uvek zdravstvena ustanova u kojoj se pacijent(i) leče ili Ministarstvo odbrane, a nosilac dozvole za lek podnosi zahtev za uvoz u ime predlagača.

Uvozna dozvola se izdaje na osnovu mišljenja odgovornog lekara i odobrenja Etičkog odbora ustanove u kojoj se pacijent leči. Uvozna dozvola se izdaje za određenu količinu lekova na maksimalno godinu dana, čak i kod terapija za hronične bolesti, nakon čega je neophodno ponovo podneti zahtev za uvoznú dozvolu, čime se nepotrebno povećava administrativno opterećenje za isti lek i usporava pružanje terapije korisniku koji je ostao nepromenjen. Pravilnik koji bliže uređuje uvoz lekova za koje nije izdata dozvola detaljnije propisuje dokumentaciju koja se podnosi uz zahtev, a između ostalog i dokaz da je za konkretan lek koji je predmet uvoza otvoren poziv za javnu nabavku kada je u pitanju lek koji se prodaje, iako ne postoji drugi proizvođač leka. Sprovođenje tendera za lek u trajanju od 15 dana može biti dodatno problematično u slučajevima kada je neophodno da pacijent primi terapiju u što kraćem roku.

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

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

### PREDLOG REŠENJA

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

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

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

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

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

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

### PROPISI

- Zakon o lekovima i medicinskim sredstvima (Službeni glasnik RS br. 30/2010, ... 105/2017 - dr. zakon)
- Pravilnik o dokumentaciji i načinu uvoza lekova koji nemaju dozvolu za lek, odnosno medicinskih sredstava koja nisu upisana u Registar medicinskih sredstava (Službeni glasnik RS br. 2/2014, ...75/2023)
- Pravilnik o sadržaju i načinu obeležavanja spoljnog i unutrašnjeg pakovanja leka, dodatnom obeležavanju, kao i sadržaju uputstva za lek (Službeni glasnik RS br. 41/2011, ...90/2023)
- Pravilnik o načinu kontrole kvaliteta lekova i medicinskih sredstava (Službeni glasnik RS br. 64/2011, ...63/2024)

# 3. MINISTARSTVO ZDRAVLJA

## 3.6 OMOGUĆITI EFIKASNJIJE OSNIVANJE I OBAVLJANJE DELATNOSTI ZDRAVSTVENIH USTANOVA

### OPIS PROBLEMA

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

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

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

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

### PREDLOG REŠENJA

Potrebno je izmenama Zakona o zdravstvenoj zaštiti uskladiti terminologiju „ogranak” i „organizaciona jedinica” tako da bude jasno da je ogranak zdravstvene ustanove organizaciona jedinica koja je upisana u Registar zdravstvenih ustanova u APR, dok organizacione jedinice koje nisu ogranci ne istupaju samostalno u pravnom prometu. Time bi se Zakon uskladio sa važećim rešenjima iz Zakona o privrednim društvima. Ova pitanja mogu biti značajna u postupku dodele posebnih korisničkih ovlašćenja u odnosu na RIZIS, pa samim tim i za implementaciju digitalizacije zdravstva.

Potrebno je doneti novi pravilnik kojim će se, u skladu sa rešenjima važećeg Zakona, propisati bliži uslovi u pogledu kadra, opreme i prostora, koje za osnivanje i obavljanje zdravstvene delatnosti, odnosno određenih poslova zdravstvene delatnosti, moraju ispunjavati zdravstvene ustanove i privatna praksa. U tom pravilniku treba precizno urediti i uslove koje treba da ispunjavaju organizacione jedinice, odnosno ogranci zdravstvenih ustanova da bi poslovali van sedišta.

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

*Ministarstvo zdravlja je u četvrtom kvartalu 2025. godine započelo izradu novog Pravilnika o bližim uslovima za obavljanje zdravstvene delatnosti u zdravstvenim ustanovama i drugim oblicima zdravstvene službe. NALED pruža stručnu podršku radu ove Radne grupe sa ciljem osavremenjivanja propisanih uslova za osnivanje državnih i privatnih zdravstvenih ustanova u pogledu minimalnog kadra, prostora i opreme.*



#### PROPISI

- Zakon o zdravstvenoj zaštiti (Službeni glasnik RS br. 25/2019, 92/2023 – autentično tumačenje i 29/2025)
- Pravilnik o bližim uslovima za obavljanje zdravstvene delatnosti u zdravstvenim ustanovama i drugim oblicima zdravstvene službe (Službeni glasnik RS br. 43/2006, ...262026)

# 3. MINISTARSTVO ZDRAVLJA

## 3.7 POJEDNOSTAVITI UVOZ NEREGISTROVANIH MEDICINSKIH SREDSTAVA ZA POTREBE ISTRAŽIVANJA I RAZVOJA

### OPIS PROBLEMA

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

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

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

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

### PREDLOG REŠENJA

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

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

Dodatno, ukazujemo na to da je, umesto dosadašnjeg načina dokazivanja svojstva subjekata dostavljanjem izjave, Agencija za lekove i medicinska sredstva, u skladu sa članom 103. Zakona o opštem upravnom postupku, dužna da po službenoj dužnosti utvrđuje svojstvo naučnoistraživačke organizacije, odnosno inovativnog subjekta i subjekta inovacione infrastrukture uvidom u Registar naučnoistraživačkih organizacija, odnosno Registar subjekata nacionalnog inovacionog sistema.

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

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



### PROPISI

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

# 3. MINISTARSTVO ZDRAVLJA

## 3.8 OMOGUĆITI SPROVOĐENJE KLINIČKIH ISPITIVANJA ZA NAPREDNE TERAPIJE U SRBIJI

### OPIS PROBLEMA

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

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

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

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

### PREDLOG REŠENJA

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

Dodatno, potrebno je u skladu sa EU smernicama uskladiti tumačenje člana 6 stav 1 tačke 6) Pravilnika, s obzirom da ALIMS trenutno zahteva kompletan dosije o kvalitetu ispitivanog leka (IMPD) i za Aktivnu supstancu i za Gotov proizvod, iako je kod ATMPs u najvećem delu Aktivna supstancu ujedno i Gotov lek, odnosno nema jasne razlike kao kod drugih standardnih lekova. Dodatno, po ugledu na EU potrebno je pripremiti vodič za primenu Dobre kliničke prakse (Good Clinical Practice) za ATMPs, kao i vodič za primenu GMP za ATMPs u Srbiji, koji bi dali neophodne smernice, a u pripremu uključiti širok konsultativni krug regulatornih eksperata, kliničara, eksperata iz industrije kao i predstavnike pacijenata, kako bi se adresirali svi potencijalni izazovi.

Predloženim izmenama bi se integrisale EU smernice za ATMPs u Pravilnik o kliničkom ispitivanju lekova u humanoj medicini, čime bi se omogućilo pacijentima u Srbiji da koriste napredne terapije za lečenje teških bolesti. Na taj način bi se Republika Srbija našla na mapi visoko razvijenih zemalja koje sprovode ispitivanja u oblasti naprednih terapija. U prilog važnosti naprednih terapija govori i činjenica da su navedena klinička ispitivanja odobrena i od strane članica Međunarodnog saveta za harmonizaciju tehničkih zahteva za lekove za ljudsku upotrebu (ICH).

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



### PROPISI

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

# 3. MINISTARSTVO ZDRAVLJA

## 3.9 UNAPREDITI PROCEDURU NABAVKE LEKOVA ZA RETKE BOLESTI

### OPIS PROBLEMA

Prema članu 52 Zakona o zdravstvenom osiguranju, u slučaju da Republički fond za zdravstveno osiguranje ne može da obezbedi dovoljan iznos sredstava za lečenje pacijenata obolelih od retkih bolesti, sredstva se obezbeđuju iz budžeta Republike Srbije. Članom 10 Pravilnika o sadržaju i obimu prava na zdravstvenu zaštitu iz obaveznog zdravstvenog osiguranja i o participaciji za 2023. godinu propisano je da se lekovi za lečenje retkih bolesti obezbeđuju pacijentima od strane zdravstvenih ustanova tercijarnog, ili izuzetno sekundarnog nivoa zdravstvene zaštite, na osnovu odluke Komisije Republičkog fonda za zdravstveno osiguranje (RFZO) za lečenje retkih bolesti. Članom 9 ovog Pravilnika je definisano da se osiguranom licu izuzetno obezbeđuje i lek koji nije na Listi lekova.

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

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

### PREDLOG REŠENJA

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

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

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

### PROPISI

- Zakon o zdravstvenom osiguranju (Službeni glasnik RS br. 25/2019, 92/2023 i 109/2025 - dr. zakon)
- Uredba o planiranju i vrsti roba i usluga za koje se sprovode centralizovane javne nabavke (Službeni glasnik RS br. 34/2019, ...66/2025)
- Pravilnik o sadržaju i obimu prava na zdravstvenu zaštitu iz obaveznog zdravstvenog osiguranja i o participaciji za 2025. godinu (Službeni glasnik RS br. 16/2025)

# 3. MINISTARSTVO ZDRAVLJA

## 3.10 UNAPREDITI POSTUPAK STAVLJANJA LEKA NA LISTU LEKOVA



### OPIS PROBLEMA

Dostupnost inovativne terapije u Republici Srbiji značajno zaostaje za nivoom zemalja Evropske unije, što dovodi do neravnopravnog položaja naših pacijenata u odnosu na one u razvijenijim zdravstvenim sistemima. Inovativni lekovi predstavljaju ključni faktor u produženju života, povećanju kvaliteta života, smanjenju bolovanja i broja hospitalizacija, čime doprinose i većoj produktivnosti društva i manjem opterećenju zdravstvenog budžeta u dugoročnom posmatranju.

Ograničena dostupnost ovih terapija posledica je nedovoljno brzog i transparentnog procesa stavljanja lekova na Listu lekova o trošku Republičkog fonda za zdravstveno osiguranje. Procedura stavljanja leka na Listu lekova definisana je Pravilnikom o kriterijumima, načinu i uslovima za stavljanje leka na listu. Međutim, ovim propisom nisu jasno utvrđeni rokovi za odlučivanje o zahtevima niti mehanizmi kontrole njihovog poštovanja. Propisano je da se lista donosi najmanje jednom godišnje, što može značiti dodavanje jednog ili većeg broja novih lekova, pa ne postoji garancija da će se inovativni ili novi lekovi novi lekovi sa međunarodnim nezaštićenim nazivom (INN) uopšte naći na listi u tekućoj godini. Kriterijumi za prioritizaciju lekova nisu dovoljno transparentni niti jasno povezani sa javnozdravstvenim značajem i troškovnom efikasnošću terapije, dok status određenih grupa lekova (npr. orphan lekova) nije posebno regulisan.

U praksi je rad Centralne komisije za lekove (CKL) ograničeno transparentan – ne objavljuju se godišnji rasporedi, datumi sednica, dnevni red niti zaključci. Time se smanjuje predvidljivost procesa i mogućnost planiranja za farmaceutske kompanije, a pacijenti kasne u pristupu novim terapijama.

### PREDLOG REŠENJA

Potrebno je izmeniti Pravilnik o kriterijumima, načinu i uslovima za stavljanje leka na listu lekova tako da se:

- uvede obaveza da se Lista lekova dopunjava najmanje jedanput godišnje lekom čiji se INN ne nalazi na Listi lekovi ili novom indikacijom trenutno dostupnim INN-om, koje su Republička stručna komisija iz odgovarajuće oblasti i Centralna komisija za lekove identifikovale kao prioritete;
- preciziraju kriterijumi za evaluaciju na osnovu detaljno sprovedene analize i EU dobre prakse;
- uredi obavezna transparentnost rada CKL – godišnji raspored sednica, dnevni red i zaključci objavljeni najmanje 7 dana pre sednice i dostupni javnosti;
- proširi objava informacija o podnetim zahtevima kako bi obuhvatala status evaluacije i datume razmatranja;
- propisuje obavezna javna objava svake verzije Liste lekova;
- definišu posebni kriterijumi za orphan lekove i lekove za retke bolesti u skladu sa etičkim osnovama.

Ovim izmenama Srbija bi uskladila postupak sa dobrom praksom iz zemalja članica EU, čime bi se obezbedila veća predvidljivost, transparentnost i efikasnost procesa odlučivanja, brži pristup pacijenata inovativnim terapijama i racionalnije upravljanje sredstvima iz zdravstvenog budžeta.



NOVO

#### PROPISI

- *Zakon o zdravstvenom osiguranju (Službeni glasnik RS br. 25/2019, 84/2021 i 109/2025)*
- *Pravilnik o kriterijumima, načinu i uslovima za stavljanje leka na listu lekova (Službeni glasnik RS br. 45/2022, 63/2023)*

## 3. MINISTARSTVO ZDRAVLJA

### 3.11 USAGLASITI PROPISE O KLINIČKIM ISPITIVANJIMA MEDICINSKIH SREDSTAVA SA REGULATIVOM EU

#### OPIS PROBLEMA

Sprovođenje kliničkih ispitivanja medicinskih sredstava u Srbiji uređeno je Zakonom o medicinskim sredstvima i Pravilnikom o kliničkom ispitivanju medicinskog sredstva, koji propisuje rokove od 5 dana za proveru formalne kompletnosti zahteva, 40 dana za donošenje odluke i 20 dana za dopunu dokumentacije. Međutim, NALED-ova analiza pokazuje da su u praksi ovi rokovi često duži, pa se odobrenja dobijaju u proseku nakon 4 do 6 meseci. Jedan od razloga je nedefinisan termin zasedanja stručne komisije, koja se sastaje tek kada se prikupi veći broj zahteva, što stvara nepredvidivost i otežava planiranje.

Dodatni problem predstavlja to što je trenutni pravilnik usklađen sa starim MEDDEV smernicama koje propisuju prijavu svih ozbiljnih neželjenih događaja (SAE), bez obzira na povezanost sa ispitivanim medicinskim sredstvom. Nove EU smernice propisuju prijavu samo SAE povezanih sa ispitivanim sredstvom ili procedurom, što značajno smanjuje administrativno opterećenje.

Sponzori ističu i da se traži dostavljanje originala izjave o usaglašenosti (Declaration of Conformity; EC Certificate) i za druga medicinska sredstva ili komponente koje nisu predmet ispitivanja, iako su već odobrene i dostupne u EU. Postojeće uputstvo ALIMS-a nije dovoljno precizno u delu navođenja neophodne dokumentacije, što dodatno komplikuje postupak – prema podacima agencije, preko 85% zahteva se ocenjuje kao formalno nepotpuno, što ukazuje na potrebu za detaljnijim smernicama.

#### PREDLOG REŠENJA

U cilju unapređenja regulatornog okvira i olakšavanja sprovođenja kliničkih ispitivanja medicinskih sredstava u Srbiji, potrebno je:

- Ukinuti obavezu dostavljanja originala izjave o usaglašenosti za medicinska sredstva i komponente koje nisu predmet ispitivanja, već omogućiti da se dostavi overena izjava sponzora da je sredstvo dostupno u slobodnoj prodaji u nekoj od zemalja EU.
- Izmeniti Pravilnik o vigilanci tako da se prijavljuju samo neželjeni događaji direktno povezani sa ispitivanim sredstvom ili procedurom, u skladu sa važećom EU regulativom.
- Uspostaviti dinamiku redovnog zasedanja stručne komisije (npr. jednom mesečno), radi predvidivosti procesa i poštovanja rokova.
- Izraditi detaljna uputstva za klinička ispitivanja medicinskih sredstava po ugledu na postojeća uputstva za lekove, koja bi razjasnila česta otvorena pitanja sponzora, uključujući: Dokumentaciju za ispitivano i druga medicinska sredstva; Procedure u slučaju istraživanja pokrenutog od strane istraživača ili ustanove (IIT); Način upućivanja pacijenata iz drugih ustanova koje ne učestvuju u ispitivanju.

Ove izmene bi uskladile domaći regulatorni okvir sa praksom EU, smanjile administrativno opterećenje sponzora i povećale predvidivost procesa, čime bi Srbija postala konkurentnija destinacija za sprovođenje kliničkih ispitivanja medicinskih sredstava.



NOVO

*Prema Smernicama za izveštavanje o bezbednosnim događajima u kliničkim ispitivanjima medicinskih sredstava Evropske komisije, obaveza prijave odnosi se samo na ozbiljne neželjene događaje (SAE) koji su direktno povezani sa ispitivanim medicinskim sredstvom ili procedurom. Ovaj pristup je u skladu sa Regulation (EU) 2017/745 on Medical Devices (MDR), koji jasno definiše obaveze sponzora u pogledu vigilance i prijave događaja tokom kliničkih ispitivanja.*



#### PROPISI

- Zakon o medicinskim sredstvima ("Sl. glasnik RS", br. 105/2017)
- Pravilnik o kliničkom ispitivanju medicinskog sredstva ("Sl. glasnik RS", br. 91/2018, 40/2019)
- Pravilnik o vigilanci ("Sl. glasnik RS", br. 3/2019)

### 3. MINISTARSTVO ZDRAVLJA

#### 3.12 USPOSTAVITI CENTRALIZOVANU, DIGITALNU I JAVNO DOSTUPNU BAZU PODATAKA O KLINIČKIM STUDIJAMA U SRBIJI

##### OPIS PROBLEMA

Transparentnost i dostupnost informacija o kliničkim studijama predstavljaju ključni faktor za efikasnu regrutaciju ispitanika, ravnopravnu informisanost pacijenata i povećanje atraktivnosti zemlje za sprovođenje kliničkih istraživanja. U savremenoj praksi, nacionalne i međunarodne baze poput ClinicalTrials.gov i EU Clinical Trials Register omogućavaju jednostavan, digitalni pristup informacijama o aktivnim studijama, uključujući status regrutacije, osnovne kriterijume uključenja i kontakt podatke istraživačkih centara. U Srbiji, iako ALIMS objavljuje određene podatke o odobrenim kliničkim ispitivanjima, obuhvat i nivo detalja ovih informacija trenutno nisu dovoljni da bi stručnoj i opštoj javnosti omogućili potpun i smislen uvid u dostupne mogućnosti učešća u kliničkim studijama.

U Srbiji, iako ALIMS objavljuje određene podatke o odobrenim kliničkim ispitivanjima, obuhvat i nivo detalja ovih informacija trenutno nisu dovoljni da bi stručnoj i opštoj javnosti omogućili potpun i smislen uvid u dostupne mogućnosti učešća u kliničkim studijama. Naime, trenutno ALIMS objavljuje samo ograničeni set, pre svega administrativnih, podataka poput naziva studije, broja protokola, naziva sponzora i istraživačke organizacije, broja i datuma izdavanja rešenja o odobrenju sprovođenja kliničke studije. Podaci o studijama lekova i medicinskih sredstava se nalaze u različitim bazama što otežava pretraživanje, a objavljuju se samo podaci o odobrenim studijama. Dodatno, podaci o studijama koje nisu intervencijske, već opservacione, se u Srbiji ne objavljuju iako je to dobra praksa na međunarodnim portalima. Deo problema leži i u činjenici da Zakonom o lekovima i medicinskim sredstvima, i drugim relevantnim zakonima i propisima (poput Zakona o zdravstvenoj dokumentaciji i evidencijama u oblasti zdravstva i podzakonskih akata) nije jasno definisan set podataka koji se u ovoj bazi/evidenciji vodi i koje je moguće objavljivati, a u skladu sa zaštitom podataka o ličnosti.

##### PREDLOG REŠENJA

Preporučuje se uspostavljanje unapređene centralizovane i javno dostupne digitalne platforme koja bi objedinjavala podatke o svim kliničkim studijama koje se sprovode u Republici Srbiji - kako intervencijskim, tako i opservacionim. Platforma bi bila usklađena sa najboljim međunarodnim praksama i omogućila bi transparentan prikaz ključnih informacija relevantnih za pacijente, zdravstvene radnike i istraživače.

Pored podataka koje ALIMS već objavljuje, minimalni skup javno dostupnih podataka trebalo bi da obuhvati:

- terapijsku oblast u kojoj se studija sprovodi,
- spisak zdravstvenih ustanova i istraživačkih centara uključenih u studiju,
- kratak, razumljiv opis profila pacijenata pogodnih za učešće (uključujući osnovne kriterijume uključenja i isključenja),
- jasan status studije u pogledu regrutacije ispitanika,
- kontakt podatke glavnog istraživača ili ustanove, kao i respozivni kontakt za dodatne informacije.

Dodatno, platforma bi mogla da uključi i jednostavne digitalne alate za samoprocenu podobnosti pacijenata ili inicijalno iskazivanje interesovanja za učešće u studiji, uz puno poštovanje zaštite podataka o ličnosti što su dobri međunarodni primeri prakse (npr. Danska).

Bilo bi značajno da se Zakonom o lekovima, ili drugim relevantnim propisima u zdravstvu, jasno definiše osnov za uspostavljanje i vođenje ovakve baze, ili eventualno službene evidencije, imajući u vidu da je nepostojanje jasnog zakonskog uređenja ovog pitanja do sada je predstavljalo prepreku za objavljivanje šireg seta podataka o studijama. Predloženo rešenje bi unapredilo informisanost pacijenata, posebno onih izvan velikih kliničkih centara, ubrzalo regrutaciju ispitanika, povećalo poverenje javnosti u klinička istraživanja i dodatno pozicioniralo Srbiju kao konkurentnu i inovativnu destinaciju za sprovođenje kliničkih studija.



NOVO

##### PROPISI

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

## 3. MINISTARSTVO ZDRAVLJA

### 3.13 UVESTI PILOT PROGRAM PODSTICAJNOG REGULATORNOG REŽIMA ZA KLINIČKA ISPITIVANJA MEDICINSKIH SREDSTAVA

#### OPIS PROBLEMA

Globalno tržište kliničkih ispitivanja medicinskih sredstava (MS) dupliralo se u prethodnoj deceniji, a procenjuje se da će do kraja 2030. godine rasti godišnjom stopom od oko 7%. U Srbiji je trenutno aktivno 46 kliničkih ispitivanja MS. Za razliku od kliničkih ispitivanja lekova koja se većinski finansiraju od strane međunarodnih farmaceutskih kompanija, oko četvrtine ispitivanja MS pokrenuto je od strane sponzora iz Srbije (kliničkih centara, instituta ili domaćih startapa), što pokazuje potencijal za dodatno jačanje domaćih istraživačkih organizacija u ovom domenu. Prema podacima ALIMS-a, godišnje se trenutno pokrene svega desetak novih studija MS. Intervjui sa sponzorima kao izazove navode visoke naknade za odobravanje studije, neusaglašenost sa EU regulativom i dugotrajne procedure koje ograničavaju privlačnost Srbije kao destinacije za pokretanje studije.

Naknade koje plaćaju sponzori kliničkih ispitivanja Agenciji za lekove i medicinska sredstva (ALIMS) i Etičkom odboru Srbije (EOS) više su nego u uporedivim zemljama regiona. Primera radi, naknada za kliničko ispitivanje MS u jednom centru u Srbiji iznosi oko 4.300 evra, dok se u Bugarskoj naknade za takvo istraživanje kreću od 200 do 1.500 evra. Uz to, s obzirom na to da Srbija nije članica EU, troškovi sprovođenja ispitivanja (uvoz, carine, dodatna dokumentacija) su veći, a ovi troškovi ne zaobilaze ni domaće sponzore imajući u vidu da se komponente za istraživanja u Srbiji često moraju uvoziti.

Dalje, Zakon o medicinskim sredstvima definiše rokove za odobravanje ispitivanja MS od 85 dana u slučaju da postoji jedna dopuna zahteva, što je duže od propisanih rokova u EU od 70 dana. Problem predstavlja i neusaglašenost domaćih propisa sa regulativom EU što dovodi to toga da sponzori moraju pripremati dokumentaciju posebno za tržište Srbije kako za odobravanje, tako i kasnije u procesu izveštavanja o sprovođenju ispitivanja.

Ovi faktori smanjuju konkurentnost Srbije u odnosu na zemlje koje nude niže takse, brže procedure i fiskalne olakšice, što negativno utiče na broj novih sponzora, kako domaćih, tako i stranih.

#### PREDLOG REŠENJA

Predlažemo da se na osnovu komparativne analize međunarodnih programa za podsticaje i ispitivanja medicinskih sredstava (npr. European Medical Agency's "Innovation Task Force", FDA's "Breakthrough Devices") definiše i testira pilot program podsticajnog regulatornog režima, pre svega za domaće naučnoistraživačke organizacije i kompanije koje razvijaju medicinska sredstva, sa ciljem povećanja obima razvoja i broja kliničkih ispitivanja MS u Srbiji.

Regulatorni podsticaji bi se ogledali pre svega u skraćenom periodu i smanjenim naknadama za odobravanje studija za domaće sponzore, a testiranje bi moglo da se obavi sa ograničenim trajanjem od 18 do 24 meseca. Ovakvi podsticaji mogli bi biti generalni i važiti za sva MS koje razvijaju domaći sponzori ili se fokusirati na određena, specifična MS u određenim terapeutskim oblastima (npr. onkologija) ili brzorastuće oblasti poput primene veštačke inteligencije u MS. Jasno ograničeno trajanje regulatornih podsticaja regulatorima bi omogućilo merenje efekata – broj novih projekata, vreme do prve regrutacije pacijenata i nivo investicija u domaći razvoj, na osnovu rezultata donela bi se odluka o eventualnim trajnim promenama u propisima, dok bi sa druge strane domaći istraživači dobili jasan vremenski okvir testiranja mere. Time bi Srbija dobila priliku da se pozicionira kao konkurentnija destinacija za klinička ispitivanja i da iskoristi rastući globalni potencijal ovog tržišta, a domaći sponzori bili bi ohrabreni da pokrenu ispitivanja i ojačaju svoje kapacitete u ovom domenu.

Kao preduslov za ovakvo testiranje svakako se javlja usaglašavanje propisa u Srbiji sa regulativom EU, pre svega u domenu dokumentacije potrebne za odobravanje studije (npr. ukidanje originala izjave proizvođača o usaglašenosti MS koja se već nalaze u slobodnoj prodaji, a koriste se kao „pomoćna“ u ispitivanju), kao i načina izveštavanja (ukidanje tromesečnih progres izveštaja ili promene načina izveštavanja o neželjenim događajima).

Preporuka bi mogla da se sprovodi fazno. Pilot regulatorni podsticaji bi se mogli sprovesti izmenama Odluke o tarifama, Pravilnika o kliničkom ispitivanju MS i internih postupanja ALIMS-a, da bi se nakon testnog perioda po potrebi izmenio i Zakonski okvir.



NOVO

#### PROPISI

- Zakon o medicinskim sredstvima (Službeni glasnik RS, br. 105/2017)
- Pravilnik o kliničkom ispitivanju medicinskog sredstva (Službeni glasnik RS, br. 91/2018, 40/2019)
- Odluka o utvrđivanju visine i načinu plaćanja tarifa za usluge iz nadležnosti Agencije za lekove i medicinska sredstva Srbije (Službeni glasnik RS, br. 98/2023)

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

### 4.1 ZAKONSKI UREDITI RAD VAN PROSTORIJA POSLODAVCA

#### OPIS PROBLEMA

Član 42 Zakona o radu propisuje da se radni odnos može zasnivati tako da zaposleni poslove obavlja van prostorija poslodavca, uključujući rad na daljinu i rad od kuće. Propisani su i dodatni elementi koje mora sadržati ugovor o radu u slučaju rada van prostorija poslodavca, poput načina vršenja nadzora nad radom, ili načina korišćenja sredstava za rad i sl. Međutim, ova oblast ostaje nedovoljno uređena.

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

Uređivanje ove oblasti stvorilo bi veću pravnu sigurnost, jer jasno definisana pravila omogućavaju zaposlenima i poslodavcima da znaju svoja prava i obaveze i smanjuju mogućnosti za zloupotrebe ili nesporazume u vezi sa radnim uslovima, radnim vremenom i obavezama obe strane. Obezbedila bi se veća zaštita zaposlenih jer bi se na taj način osiguralo da radnici koji rade van sedišta poslodavca imaju iste uslove zaštite zdravlja, sigurnosti i prava kao i oni koji rade u prostorijama poslodavca, sa jedne strane dok bi se jasno definisale obaveze poslodavca u pogledu pružanja opreme, nadoknade troškova (npr. za internet, struju), i osiguranja bezbednog radnog okruženja. Regulacija rada na daljinu i detaljnije uređenje kroz Zakon o radu, omogućava usklađivanje sa standardima i praksama EU i drugih razvijenih privreda. Zaključno, jasno regulisanje rada van sedišta poslodavca doprinosi pravnoj sigurnosti, zaštiti zaposlenih i unapređenju tržišta rada u Srbiji, smanjenju rizika od radnih sporova i različitih tumačenja propisa, kao i lakšoj primeni fleksibilnih modela rada. Time se poslodavcima omogućava efikasnija organizacija poslovanja, smanjenje troškova, zadržavanje i privlačenje kvalifikovanih kadrova i obezbeđivanje kontinuiteta poslovanja u vanrednim okolnostima, uz istovremeno unapređenje fer konkurencije i usklađivanje sa savremenim evropskim standardima rada.

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

#### PREDLOG REŠENJA

Potrebno je unaprediti pravni okvir za rad van prostorija poslodavca kroz jasno definisanje šta podrazumeva rad od kuće i rad na daljinu, kao i mesta na kojima se takav rad može obavljati. Neophodno je precizirati oblike rada van prostorija poslodavca – kao stalne, privremene ili povremene – uslove pod kojima se oni mogu primenjivati, njihovo trajanje, kao i način regulisanja u redovnim okolnostima i u periodima vanrednog stanja.

Istovremeno, potrebno je propisati da se ključni elementi rada van prostorija poslodavca uređuju opštim aktom poslodavca ili ugovorom o radu. Ovo naročito obuhvata obaveznu dostupnost zaposlenog tokom radnog vremena putem odgovarajućih kanala komunikacije, način evidentiranja radnog vremena, obezbeđivanje i održavanje sredstava za rad, mogućnost korišćenja sopstvene opreme zaposlenog, naknadu troškova nastalih usled obavljanja posla van prostorija poslodavca, kao i jasno utvrđivanje trajanja ovog oblika rada ili načina njegovog određivanja.

Dodatno, potrebno je u potpunosti urediti pitanja rasporeda i preraspodele radnog vremena, prekovremenog i noćnog rada, prava na odmor i odsustvo, kao i pitanje zarade, uz jasno izjednačavanje prava zaposlenih bez obzira na to da li posao obavljaju u sedištu poslodavca ili van njega. Opšta pravila radnog prava treba dosledno primenjivati i na rad van prostorija poslodavca, kako bi se obezbedila pravna sigurnost i jednak položaj svih zaposlenih.

#### PROPISI

· Zakon o radu (Službeni glasnik RS br. 24/2005, ... 109/2015 – dr. zakon)

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

### 4.2. OMOGUĆITI OTKAZ UGOVORA O RADU ZBOG OZBIJNO NARUŠENIH ODNOSA

#### OPIS PROBLEMA

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

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

Dalje, članom 191 stav 6 zakona propisano je da sud neće vratiti na rad zaposlenog, bez obzira što je utvrdio da mu je poslodavac nezakonito otkazao radni odnos, ako to zahteva poslodavac, pozivajući se na okolnosti koje opravdano ukazuju da nastavak radnog odnosa, uz uvažavanje svih okolnosti i interesa obe ugovorne strane, nije moguć. U tom slučaju sud obavezuje poslodavca da zaposlenom isplati naknadu štete u iznosu od najviše 36 zarada koje bi ostvario da radi. Dakle, ovu odredbu sudska praksa sprovodi tako što zaposlenog ne vraća na rad ako su odnosi između poslodavca i zaposlenog ozbiljno narušeni, bez obzira što se za otkaz ne može pripisati krivica zaposlenom. Dakle, sud svojom odlukom prekida radni odnos, iako je otkaz bio nezakonit.

Neprihvatljivo je da poslodavac ne može otkazati zaposlenom ugovor o radu zbog ozbiljno narušenih odnosa, već da mora da čeka da iz tog istog razloga sud svojom odlukom prekine radni odnos. Ovo poslodavcu stvara nepotrebne, a velike troškove isplate zarada i pripadajućih poreza i doprinosa za radnika za sve vreme vođenja radnog spora, iako je rezultat spora identičan – prestanak radnog odnosa.

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

Naime, Zakonom o radu je propisano da se rešenje o otkazu mora dostaviti lično, u prostorijama poslodavca. U slučaju da ovo nije moguće, rešenje o otkazu se šalje na adresu prebivališta ili boravišta zaposlenog, a tek ako ni jedna od te dve opcije nije moguća, objavljuje se na oglasnoj tabli poslodavca, što nepotrebno produžava period trajanja procedure i stvara dodatni administrativni posao poslodavcu, iako postoje svedoci da je zaposlenom uručeno rešenje o otkazu.

#### PREDLOG REŠENJA

Potrebno je unaprediti pravni okvir za prestanak radnog odnosa tako što bi se poslodavcima omogućilo da raskinu radni odnos i u situacijama kada su odnosi sa zaposlenim ozbiljno i trajno narušeni, do mere da nastavak saradnje više nije moguć. Ovakvo rešenje bi se primenjivalo uz jasno definisane finansijske obaveze poslodavca prema zaposlenom, čime bi se obezbedila pravična naknada i zaštita prava zaposlenog. U tom smislu, neophodno je propisati da otkaz po ovom osnovu proizvodi dejstvo odmah, uz obavezu poslodavca da zaposlenom u kratkom roku isplati unapred utvrđenu novčanu naknadu značajno veću od standardne otpremnine (npr. za 3 godine staža kod tog poslodavca 3 bruto mesečne zarade, uz minimalni otkazni rok od 6 nedelja). Neispunjenje ove obaveze imalo bi za posledicu da otkaz ne proizvodi pravno dejstvo, čime se dodatno štite interesi zaposlenog. Ovakav model bi omogućio brzo i efikasno razrešenje nepovratno poremećenih radnih odnosa, a time bi se smanjila i potreba za vođenjem dugotrajnih radnih sporova, rasteretili sudovi i povećala pravna sigurnost kako za poslodavce, tako i za zaposlene.

Dodatno, potrebno je preciznije urediti odgovornost zaposlenih koji na posao dolaze pod dejstvom alkohola ili opojnih sredstava, odnosno koji takva sredstva koriste tokom radnog vremena, tako što bi se ovaj razlog za prestanak radnog odnosa jasno definisao i primenjivao bez potrebe za dodatnim dokazivanjem uticaja na obavljanje posla. Time bi se poslodavcima omogućilo efikasnije reagovanje u cilju zaštite bezbednosti na radu, imovine i drugih zaposlenih.

Dalje, potrebno je unaprediti pravila o dostavljanju odluka o prestanku radnog odnosa kako bi se sprečile zloupotrebe i skratilo trajanje postupka otkaza u slučajevima povrede radnih obaveza. Neophodno je jasno urediti situacije u kojima zaposleni u prostorijama poslodavca preuzme odluku o otkazu, ali odbije da potvrdi prijem, tako da se u tim slučajevima poslodavac ne obavezuje na dodatno slanje odluke na kućnu adresu zaposlenog, pod uslovom da postoje svedoci koji mogu potvrditi da je dokument uručen. Ovakvim rešenjem obezbeđuje se pravna sigurnost i predvidivost postupka, uz istovremenu zaštitu zaposlenih kroz zahtev za postojanjem svedoka prilikom odbijanja prijema dokumenta.

#### PROPISI

· Zakon o radu (Službeni glasnik RS br. 24/2005, ... 109/2015 – dr. zakon)

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

### 4.3 UREDITI FLEKSIBILNE I SEZONKE OBLIKE RADNOG ANGAĐOVANJA



#### OPIS PROBLEMA

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

Prema rezultatima istraživanja stavova građana koje je sproveo NALED u 2020. godini, 55.877 domaćinstava u Srbiji u proseku godišnje angađuje radnike na kućnim i pomoćnim poslovima, od kojih je većina neprijavljena. Kao jedan od razloga veće neformalne zaposlenosti jeste privremeni ili sezonski karakter poslova na kojima se radnici angađuju na kraći vremenski rok u većem intenzitetu. Angađovanje radnika na ovakvim poslovima je čak i komplikovanije nego angađovanje stalnih radnika (imajući u vidu osnov osiguranja), a činjenica je da radnici često kod poslodavaca rade svega po nekoliko dana. Dodatno, troškovi angađovanja povremenih ili privremenih radnika, u smislu poreza i doprinosa su nesrazmerno visoki.

Zakon o radu, koji je suštinski izmenjen 2014. godine, nije u pravoj meri anticipirao promene na tržištu rada, te je izostalo i adekvatno pravno uređenje pojedinih oblika angađovanja radnika, pre svega u delu van radnog odnosa. Zakon propisuje mogućnost ugovaranja privremenih i povremenih poslova, što predstavlja rad van radnog odnosa, u trajanju do 120 radnih dana (blizu polovine kalendarske godine). Međutim, ovakva vrsta radnog angađovanja se često zloupotrebljava, ponovnim angađovanjem istog radnika po isteku zakonskog roka i nije u potpunosti usklađena sa odgovarajućim Direktivama EU.

Oblici rada kao što su rad sa nepunim radnim vremenom (dva do četiri sata dnevno), rad preko portala, deljeni posao, kućni i pomoćni poslovi, poslovi u vezi sa sakupljanjem sekundarnih sirovina, dopunski poslovi u osiguranju i prometu nepokretnosti itd. nisu adekvatno zakonski uređeni, a samim tim ni prava radnika, kao ni obaveze poslodavaca u vezi sa tom vrstom rada.

Primeru radi, prema podacima Eurostata u 2023. godini rad sa nepunim radnim vremenom, koji posebno odgovara trudnicama, porođiljama, ili majkama sa malom decom (koje bi radile dva sata dnevno, ili jedan dan u nedelji), bio je široko zastupljen u EU (Holandija 38%, Nemačka i Austrija oko 30%), dok je u Srbiji iznosio oko 5%.

#### PREDLOG REŠENJA

Imajući u vidu pozitivne efekte uvođenja pojednostavljenog elektronskog sistema prijave angađovanja sezonskih radnika u sektoru poljoprivrede, predlažemo da se ovaj sistem prijave radnika proširi i na druge poslove koji su po svom karakteru privremeno-povremeni ili sezonski poslovi, a u delatnostima građevinarstva, turizma i ugostiteljstva, i na kućnim i pomoćnim poslovima. Takođe, predlažemo da se razmotri radno angađovanje po ovom ili sličnom modelu i za socijalna preduzeća, zanatlije i udruženja koja se bave poslovima dostave.

Kako bi se sprečile zloupotrebe sistema, potrebno je uvesti dodatna ograničenja u odnosu na postojeći sistem. Na prvom mestu, onemogućiti da poslodavac po ovom sistemu angađuje radnika kojeg je prethodno otpustio sa iste pozicije. Dodatno povremeni karakter rada potrebno je definisati uvođenjem ograničenja angađovanja od maksimalno 15 dana mesečno na poslovima u građevinarstvu, turizmu i ugostiteljstvu. Takođe, u ovim delatnostima treba uvesti i kvote za broj angađovanja ovih radnika u odnosu na broj stalno angađovanih radnika. Na kraju, tekst treba usaglasiti sa Direktivom 2019/1152 o transparentnim i predvidivim uslovima rada.

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

Izmenе Zakona o radu ili donošenje drugog propisa treba da bude praćeno izmenom odgovarajućih poreskih propisa, odnosno zakona koji regulišu oporezivanje rada (Zakon o porezu na dohodak građana i Zakon o doprinosima za obavezno socijalno osiguranje), kako bi se obezbedio adekvatan poreski tretman novih radnih oblika i omogućilo ostvarenje prava radnika u skladu sa načinom, odnosno vrstom angađovanja.

#### PROPISI

- Zakon o pojednostavljenom radnom angađovanju na sezonskim poslovima u određenim delatnostima (Službeni glasnik RS br. 50/2018)
- Zakon o radu (Službeni glasnik RS br. 24/2005, ... 109/2015 – dr. zakon)
- Zakon o porezu na dohodak građana (Službeni glasnik RS br. 24/2001, ...6/2026)
- Zakon o doprinosima za obavezno socijalno osiguranje (Službeni glasnik RS br. 84/2004, ...6/2026)

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

### 4.4 UREDITI INSTITUT PROBNOG RADA

#### OPIS PROBLEMA

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

#### PREDLOG REŠENJA

Potrebno je dodatno precizirati i unaprediti institut probnog rada kako bi se jasnije uredila prava i obaveze poslodavaca i zaposlenih tokom ovog perioda. Neophodno je omogućiti da se probni rad ugovara za obavljanje jednog ili više povezanih, odnosno srodnih poslova koji su definisani ugovorom o radu, uz jasno utvrđeno maksimalno trajanje probnog rada.

Takođe, potrebno je uspostaviti pravilo prema kojem se smatra da je zaposleni uspešno ispunio zahteve probnog rada ukoliko poslodavac, do isteka ugovorenog roka, ne donese odluku kojom konstatuje da zaposleni nije pokazao odgovarajuće radne i stručne sposobnosti. Na taj način nije obezbeđuje veća pravna sigurnost i predvidivost odnosa između ugovornih strana.

Istovremeno, neophodno je jasno urediti mogućnost prestanka radnog odnosa po isteku probnog rada u slučaju da zaposleni ne ispuni očekivane radne i stručne standarde, kao i omogućiti da poslodavac i zaposleni raskinu radni odnos i pre isteka probnog rada, uz kratak i unapred definisan otkazni rok. Razlozi koji se odnose na neispunjavanje radnih i stručnih sposobnosti tokom probnog rada trebalo bi da budu prepoznati kao poseban i opravdan osnov za prestanak radnog odnosa, na koji se ne bi primenjivala opšta pravila o otkazu, već posebna pravila koja važe za probni rad.

Dodatno, potrebno je obavezati poslodavca da svaku odluku o prestanku radnog odnosa tokom probnog rada obrazloži, čime se obezbeđuje transparentnost postupanja i zaštita zaposlenog od arbitrarnog odlučivanja.

Ovakvo uređenje doprinosi jasnijem i uravnoteženijem odnosu između poslodavaca i zaposlenih, smanjuje rizik od sporova i omogućava fleksibilnije upravljanje radnim odnosima u početnoj fazi zapošljavanja, uz istovremeno očuvanje osnovnih prava zaposlenih.

#### PROPISI

· Zakon o radu (Službeni glasnik RS br. 24/2005, ... 109/2015 – dr. zakon)

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

### 4.5 PROPISATI FLEKSIBILNIJE KORIŠĆENJE GODIŠNJEG ODMORA

#### OPIS PROBLEMA

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

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

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

#### PREDLOG REŠENJA

Potrebno je omogućiti zakonom da zaposleni može da koristi umesto prvog, jedan deo godišnjeg odmora u trajanju od dve nedelje u kontinuitetu, ali ne nužno prvi deo godišnjeg odmora

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

#### PROPISI

· Zakon o radu (Službeni glasnik RS br. 24/2005, ... 109/2015 – dr. zakon)

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

### 4.6 OMOGUĆITI ELEKTRONSKO ČUVANJE I DOSTAVLJANJE DOKUMENATA IZ RADNO PRAVNIH ODNOSA



#### OPIS PROBLEMA

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

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

#### PREDLOG REŠENJA

Potrebno je unaprediti opšte odredbe radnog zakonodavstva tako što će se jasno omogućiti da se svi opšti i pojedinačni akti u oblasti rada mogu donositi, potpisivati i dostavljati kako u papirnom, tako i u elektronskom obliku, u skladu sa propisima kojima se uređuje elektronsko poslovanje. Time bi se elektronski dokumenti u potpunosti izjednačili sa papirnim u pogledu njihove pravne valjanosti.

Istovremeno, neophodno je omogućiti da se akti iz radnog odnosa zaposlenima dostavljaju i elektronskim putem, pre svega putem službene ili lične elektronske adrese, uz obezbeđivanje pouzdanog dokaza da je dokument primljen. Na zahtev zaposlenog, pojedinačni akti bi i dalje mogli biti dostavljeni u papirnom obliku, čime se obezbeđuje dodatna zaštita prava zaposlenih.

Ovakvo rešenje doprinosi digitalizaciji radnopravnih odnosa, pojednostavljuje administrativne procedure, smanjuje troškove i ubrzava komunikaciju između poslodavaca i zaposlenih, uz istovremeno očuvanje pravne sigurnosti i dokazivosti u postupcima dostavljanja akata.

#### PROPISI

· Zakon o radu (Službeni glasnik RS br. 24/2005, ... 109/2025 - dr. zakon)

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

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

#### OPIS PROBLEMA

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

Član 19 Zakona propisuje da će Vlada, do kraja 2022. godine, usvojiti Program razvoja SP, kojim će definisati mere podrške subjektima SP, što će biti dovoljan osnov organima na republičkom, pokrajinskom ili lokalnom nivou da podrže osnivanje i rad SP i kroz svoje politike. Međutim, usvajanje Programa razvoja SP je izostalo, iako su eksperti u ovoj oblasti pripremili nacrt programa i dostavili ga resornom ministarstvu. Posledica nedostatka systemske podrške je da je svega 26 SP upisalo status u APR-u, iako je procena da postoji između 200 i 500 preduzeća i udruženja koja posluju u skladu sa principima socijalne ekonomije.

Pojedinačni primeri podrške ovakvim preduzećima postoje, primarno u domenu radne integracije i socijalne zaštite društveno osetljivih grupa. Takođe, najšira javnost ne prepoznaje važnost SP i potencijal koji sektor može imati na inkluzivni lokalni ekonomski razvoj, a često i sami preduzetnici nisu dovoljno upoznati sa kriterijumima za upis statusa SP. Dodatno, registar subjekata SP nije javno dostupan, pa kompanije i lokalne samouprave koje žele da podrže SP nemaju uvid u zvaničnu bazu preduzeća koja imaju formalno upisan status.

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

#### PREDLOG REŠENJA

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

1. Podsticajne mere finansijske podrške poslovanju SP iz sredstava budžeta Republike, autonomne pokrajine ili JLS poput podrške u nabavi opreme, u plaćanju operativnih troškova i zarade, kao i poreskih olakšica, subvencionisanih kamatnih stopa i sl.
2. Podsticajne mere nefinansijske podrške, usmerene na podizanje kapaciteta subjekata SP, naročito u prvim godinama poslovanja poput: mentorske podrške; osnivanja inkubatora za SP; dodela vaučera za profesionalne usluge.
3. Kriterijumi za dodatno bodovanje aplikacija SP na javnim konkursima
4. Institucionalno-upravljačko organizacione mere, usmerene na stvaranje povoljnog institucionalnog i regulatornog okvira za razvoj SP.
5. Informativne mere, usmerene na podršku SP u prepoznavanju svoje društvene uloge i pomoć u upisu statusa, kao i na afirmaciju SP kroz kampanje.
6. Edukativne mere, usmerene kako na podizanje profesionalnih kapaciteta subjekata SP, tako i na edukaciju zaposlenih u javnoj upravi.

Dodatno, potrebno je doneti podzakonski akt kojim će se bliže se urediti sadržina i način podnošenja izveštaja o ispunjavanju društvene uloge SP.

Registar subjekata socijalnog preduzetništva treba učiniti javno dostupnim, po istom principu koji važi za ostale privredne subjekte, bez potrebe za izmenom propisa.

Takođe, važno je izmeniti ili doneti novu odluku o osnivanju Saveta za socijalno preduzetništvo, koji bi, kao i do sada, imao jednak broj predstavnika javnog i privatnog sektora.

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

*U saradnji sa Ministarstvom za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja, ponovo je pokrenuto pitanje usvajanja Programa razvoja SP, ali bez značajnog pomaka. Izradu Programa podržava Švedska Vlada kroz projekat Javne nabavke i dobro upravljanje za veću konkurentnost, koji sprovođi NALED.*



#### PROPISI

- Zakon o socijalnom preduzetništvu (Službeni glasnik RS, br. 14/2022)
- Odluka o osnivanju Saveta za socijalno preduzetništvo („Službeni glasnik RS”, br. 59/22, 34/23, 55/23 i 77/24)
- Pravna praznina: Program razvoja socijalnog preduzetništva sa pratećim Akcionim planom; Podzakonski akt kojim će se bliže se urediti sadržina i način podnošenja izveštaja o ispunjavanju društvene uloge SP

# 5. MINISTARSTVO GRAĐEVINARSTVA, SAOBRAĆAJA I INFRASTRUKTURE

## 5.1 UBRZATI UPIS U POSTUPKU OZAKONJENJA



### OPIS PROBLEMA

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

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

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

### PREDLOG REŠENJA

Usvajanjem Zakona o posebnim uslovima za evidentiranje i upis prava na nepokretnostima (Službeni glasnik RS, br. 91/2025), koji je stupio na snagu 24. oktobra 2025. godine, većina preporuka Sive knjige 17 koje su se odnosile na unapređenje postupka ozakonjenja su rešene.

Prema poslednjim podacima Republičkog geodetskog zavoda, do završetka roka 8. februara 2026. godine, za upis bespravnih objekata po zakonu „Svoj na svome“ podneto je oko 2,5 miliona prijava.

S obzirom da broj pristiglih prijava značajno prevazilazi kapacitete Agencije za prostorno planiranje i urbanizam, koja je u skladu sa važećim zakonskim propisima ovlašćena za izdavanje odgovarajućih potvrda na osnovu kojih se sprovodi upis u katastar, predlaže se razmatranje dodatnih mera u cilju ubrzanja postupka obrade i rešavanja prijava:

- Sistemski pristupiti rešavanju predmeta - definisati prioritetne predmete za rešavanje, prema vrstama objekata i prema zonama, tako što će prioritet imati oni za koje je zainteresovanost građana i privrede najveća, a dokumentacija najkompletnija, kao i prema složenosti predmeta, tako da se najpre rešavaju „najmanje sporni” (gradnja na sopstvenom zemljištu).
- Da bi se obezbedila puna primena Zakona, potrebno je obezbediti potrebne resurse za obradu ovako velikog broja prijava, što obuhvata dodatni razvoj informacionih sistema, uz eventualno korišćenje veštačke inteligencije, radi maksimalnog automatizovanja postupanja u tipičnim slučajevima, kao i opredeliti dovoljan broj stručnih lica angažovanih na obradi prijava.

*Preporuka iz Sive knjige 17 se može smatrati delimično rešenom usvajanjem Zakona o posebnim uslovima za evidentiranje i upis prava na nepokretnostima (Službeni glasnik RS, br. 91/2025), koji je stupio na snagu 24. oktobra 2025. godine. Ovim zakonom propisan je gotovo univerzalni upis prava svojine na nepokretnostima, bez prethodne provere urbanističkih parametara i uslova koji se odnose na standarde gradnje. Zakon omogućava građanima i privredi da po upisu prava svojine u katastar nepokretnost priključe na komunalnu infrastrukturu, rekonstruišu je, adaptiraju, odnosno dograde, kada za to postoje uslovi, kao i da njome raspolažu, uključujući mogućnost da je koriste kao sredstvo obezbeđenja kod hipotekarnih kredita, čime nepokretnost postaje pravni i ekonomski resurs, a ne samo faktičko posedovanje. Poseban iskorak predstavlja digitalizacija postupka, koji je pojednostavljen i dostupan svima putem elektronskih prijava, čime se povećava transparentnost i odgovornost sistema. Do isteka zakonskog roka, podneto je gotovo dva i po miliona prijava, a po jednom broju prijava je već postupljeno, tako da već postoje upisi prava svojine po osnovu ovog zakona. Zakon otvara put ka većoj pravnoj sigurnosti i održivom razvoju, jer istovremeno propisuje i mere za sprečavanje nove nelegalne gradnje.*



### PROPISI

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

# 5. MINISTARSTVO GRAĐEVINARSTVA, SAOBRAĆAJA I INFRASTRUKTURE

## 5.2 UKINUTI NADLEŽNOST REVIZIONE KOMISIJE U POSTUPCIMA KONTROLE PRIVATNIH INVESTICIJA

### OPIS PROBLEMA

Članom 131 stav 1 Zakona o planiranju i izgradnji (ZPI) propisano je da generalni projekat, idejni projekat, prethodna studija opravdanosti i studija opravdanosti za objekte iz člana 133 podležu reviziji (stručnoj kontroli) komisije koju obrazuje ministar nadležan za poslove građevinarstva. Ovo zakonsko rešenje je u potpunoj suprotnosti sa reformskim pristupom ZPI iz decembra 2014. godine, po kome je smanjen značaj administrativne provere tehničke dokumentacije, a pooštrena odgovornost projekatnata i vršilaca tehničke kontrole za usklađenost te dokumentacije sa zakonom i tehničkim propisima. Kada je u pitanju provera usklađenosti tehničke dokumentacije sa tehničkim propisima od strane javne uprave, ona se vrši u postupku redovnog i vanrednog inspekciskog nadzora, dok se provera usklađenosti projekta izvedenog stanja sa lokacijskim uslovima i građevinskom dozvolom proverava u postupku izdavanja upotrebne dozvole.

Smatramo da obaveza stručne kontrole idejnog projekta i generalnog projekta od strane Revizione komisije, propisana članovima 118, 129, 131, 132, 133, 134 i 135 ZPI predstavlja nepotrebno opterećenje investicija u građevinarstvu, u smislu povećanja troškova i vremena realizacije, koje je naročito neopravdano u slučaju projekata privatnih investitora. Napominjemo i da ovakvo rešenje sa „dvostrukom“ tehničkom kontrolom može biti i uzrok nejasnoća u pogledu odgovornosti projekatnata, kada tehničku dokumentaciju usklađuju po nalogu članova Revizione komisije, za koje pak prema ZPI nije definisana odgovornost, niti posledice u slučaju kada ne postupaju u skladu sa ZPI i podzakonskim aktima donetim na osnovu ZPI. Posebno je problematična praksa revizionih komisija da kontrolišu i traže izmene onih aspekata tehničke dokumentacije koji nemaju veze sa onim zbog čega je projekat predmet postupka propisanog članom 133 ZPI.

### PREDLOG REŠENJA

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

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

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

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

### PROPISI

· Zakon o planiranju i izgradnji (Službeni glasnik RS, br. 72/2009, ... 91/2025)

# 5. MINISTARSTVO GRAĐEVINARSTVA, SAOBRAĆAJA I INFRASTRUKTURE

## 5.3 USPOSTAVITI DIGITALNU PLATFORMU ZA IZRADU I OBJAVLJIVANJE PLANSKIH DOKUMENATA (E-PROSTOR)

### OPIS PROBLEMA

Trenutno stanje u oblasti urbanizma u Srbiji karakterišu problemi sa kojima se suočavaju kako akteri izrade prostornih i urbanističkih planova, tako i građani i privreda, tj. korisnici zemljišta i potencijalni investitori. Uzroci tih problema su:

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

Gore navedeni problemi otvaraju prostor za:

- Usporen, neprilagođen potrebama građana i otežan infrastrukturni razvoj;
- Gubitak, odnosno propuštanje investicija privatnog sektora;
- Korupciju u postupku izdavanja lokacijskih uslova (uslova za projektovanje i priključenje), izdavanja građevinskih i upotrebnih dozvola, kao i u postupcima ozakonjenja;
- Nelegalnu gradnju, itd.

### PREDLOG REŠENJA

Kako bi se donošenje planskih akata učinilo efikasnijim i transparentnijim, predlažemo uspostavljanje elektronskog sistema – eProstor, koji je već propisan izmenama Zakona o planiranju i izgradnji iz avgusta 2023. godine, ali do kraja 2023. kao ni tokom 2024. godine nije uspostavljen, niti su doneti potrebni podzakonski akti, a rok za njegovu implementaciju je januar 2026.

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

- Uspostavljanja e-Prostora, kao centralnog informacionog sistema kroz koji se vrši izrada planskih dokumenata i pravnih režima kojima se uređuje korišćenje prostora i zemljišta, uključujući i uslove izgradnje; kako bi se obezbedila javna, blagovremena i transparentna dostupnost svih relevantnih informacija u vezi sa uslovima korišćenja prostora i zemljišta u Srbiji i omogućilo ciljano informisanje građana o svim promenama planskih akata za koje imaju interes.
- Optimizacije planskih dokumenata po vrstama i standardizacije njihove sadržine, metodologije i formata u kome se izrađuju i razmenjuju;
- Uspostavljanja pravnog okvira i softverske aplikacije za sprovođenje objedinjene elektronske procedure za donošenje prostornih i urbanističkih planova i potvrđivanje urbanističkih projekata, koja će obezbediti efikasan i transparentan proces postupka donošenja i usvajanja planskih dokumenata, uz značajna unapređenja konsultativnog procesa, tj. uključenje javnosti u proces izrade ili izmene planskih dokumenata;
- Uspostavljanja softverske aplikacije za kontrolu kvaliteta, odnosno verifikaciju usklađenosti digitalnih podataka prostornih i urbanističkih planova i urbanističkih projekata sa usvojenim tehničkim standardima;
- Uspostavljanja Centralnog registra planskih dokumenata (CRPD) i urbanističkih projekata i važećih pravnih režima IJO, tj. uslova i ograničenja u vezi sa korišćenjem prostora i zemljišta, uključujući i uslove za izgradnju objekata i njihovo priključenje na infrastrukturu IJO, uz digitalizaciju važećih (postojećih) planskih dokumenata i urbanističkih projekata;
- integracija CRPD-a, RGZ-a i APR-a u jedan zajednički digitalni sistem
- Unapređenja kapaciteta JLS za obavljanje poslova u oblasti urbanizma uspostavljanjem međuopštinske saradnje.

**Krajem 2025. godine NALED je, u saradnji sa Agencijom za prostorno planiranje i urbanizam, započeo izradu Analize stepena pokrivenosti prostorno-urbanističkim planovima na teritoriji lokalnih samouprava. Analiza se izrađuje za potrebe uspostavljanja Centralnog registra prostornih planova, koji predstavlja preduslov za uvođenje sistema eProstor. Takođe, platforma „Budi deo plana“, pilotirana u Gradu Kragujevcu, operativno funkcioniše i tokom 2025. godine objavila je više od 15 obaveštenja građanima u vezi sa postupcima izmene planske dokumentacije, čime je unapređena transparentnost. U narednom periodu očekuje se donošenje podzakonskih akata kojima će se konkretizovati uspostavljanje eProstora, koji je prema Zakonu o planiranju i izgradnji trebalo da bude uspostavljen početkom 2026. godine.**



### PROPISI

- Zakon o planiranju i izgradnji (Službeni glasnik RS, br. 72/2009, ... 91/2025)
- Pravilnik o sadržini, načinu i postupku izrade dokumenata prostornog i urbanističkog planiranja (Službeni glasnik RS, br. 32/2019 i 47/2025)
- Pravilnik o sadržini i načinu vođenja i održavanja Centralnog registra planskih dokumenata, informacionog sistema o stanju u prostoru i lokalnog informacionog sistema i digitalnom formatu dostavljanja planskih dokumenata (Službeni glasnik RS br. 33/2015)

## 5. MINISTARSTVO GRAĐEVINARSTVA, SAOBRAĆAJA I INFRASTRUKTURE

### 5.4 OMOGUĆITI EFIKASNJIJE IZDAVANJE DOZVOLA ZA KRETANJE TERETNIH VOZILA

#### OPIS PROBLEMA

Član 6 Zakona o prevozu tereta u drumskom saobraćaju propisuje da pravno lice da bi se bavilo javnim prevozom tereta mora imati licencu za prevoz i to licencu za prevoz tereta u domaćem drumskom saobraćaju i/ili licencu za prevoz tereta u domaćem i međunarodnom drumskom saobraćaju. Kako bi dobilo licencu za prevoz, pravno lice, privredno društvo ili preduzetnik mora ispuniti određene uslove propisane članom 7 zakona poput: posedovanja poslovnog ugleda, finansijske sposobnosti, odgovarajućeg voznog parka, odgovarajućeg broja radno angažovanih vozača i sl.

Pored obrasca zahteva za izdavanje licence prevoznik mora da dokaže da ispunjava uslove propisane članom 7 što se često radi uz prilaganje izvoda ili potvrda iz javnih registara u papirnom obliku, suprotno Zakonu o opštem upravnom postupku. Između ostalog prevoznik podnosi: a) izvod iz lista nepokretnosti, b) potvrdu ili uverenje nadležnog Privrednog suda da nije pravnosnažno izrečena zaštitna mera zabrane vršenja javnog prevoza u drumskom saobraćaju, c) poresko uverenje o izmirenim obavezama, d) kopiju važeće registracione nalepnice, e) očitano saobraćajnu dozvolu i sl. Prevoznici ističu da se često uzima i original saobraćajne dozvole. Obrada zahteva traje i po tridesetak dana i u tom periodu se vozilo ne može voziti ni u domaćem saobraćaju, uprkos važećoj saobraćajnoj dozvoli.

Dodatno, zakon propisuje uslove koje strani prevoznik mora ispuniti kako bi prevezio teret preko teritorije Republike Srbije (član 38), kao i isprave koje vozač mora imati sa sobom (član 39). U slučaju da je stranom prevozniku pet puta u roku od godinu dana izrečena mera zabrane prevoza tereta zbog načinjenih prekršaja, nadležno ministarstvo može doneti rešenje o zabrani pristupa teritoriji Republike Srbije. Slično se dešava i domaćim prevoznicima u slučaju prekršaja u inostranstvu. Prema navodima prevoznika usled manjka kapaciteta inspekcija na granici dešava se da strani prevoznici prolaze bez važećih dozvola.

#### PREDLOG REŠENJA

Predlažemo da se omogući slanje zahteva za izdavanje licence za prevoz, kao i dozvole za međunarodni prevoz ka Ministarstvu građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture (MGSI) elektronskim putem.

Dodatno, potrebno je uvezati baze MGSI i Ministarstva unutrašnjih poslova (MUP) kako bi se automatizovala provera podataka o vozilu i time izbeglo dostavljanje izvoda, potvrda i uverenja o podacima koji se mogu proveriti iz javnih registara i evidencija, kao i da se ukine obaveza dostavljanja originala saobraćajne dozvole. Istovremeno sistem je potrebno uvezati i za Upravom carina čime bi se ubrzao postupak prelaska preko granice.

Sličan postupak bi se mogao primeniti i sa proverom dozvola stranih prevoznika, razvojem sistema koji bi proveravao jedinstvene barkodove na dozvolama koji bi Republika Srbija mogla da razmenjuje sa drugim državama i time obezbedi legalan i efikasniji transport robe. Razvoj elektronskog sistema pomogao bi i u praćenju broja prekršaja koje su ostvarili strani prevoznici kao i donošenju rešenja o zabrani ulaska na teritoriju Republike Srbije u slučaju ponovljenih prekršaja.

#### PROPISI

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

# 5. MINISTARSTVO GRAĐEVINARSTVA, SAOBRAĆAJA I INFRASTRUKTURE

## 5.5 POJEDNOSTAVITI PROCEDURU POSTAVLJANJA PUNJAČA ZA ELEKTRIČNA VOZILA

### OPIS PROBLEMA

Kako se očekuje višestruko povećanje broja hibridnih i električnih vozila u Srbiji, neophodno je obezbediti infrastrukturu (punjače) koja može da isprati te projekcije, ali i stimulisati zamenu klasičnih vozila električnim, imajući u vidu značaj smanjenja emisije štetnih gasova za životnu sredinu. Prema podacima JP „Putevi Srbije”, trenutno postoji 18 javnih instaliranih punjača za električna vozila, na strateški ključnim tačkama, na glavnim putnim pravcima u Srbiji i to 13 punjača snage 20-75 kW, dva punjača snage 300 kW i tri punjača snage 175 kW. Pored javnih punjača, vlasnicima električnih i hibridnih vozila u Srbiji na raspolaganju stoji oko 150 punjača pri benzinskim pumpama, u velikim tržnim centrima i nekim od parkinga hotela. Jedan od ključnih problema nedovoljnog broja punjača jeste što je za njihovo postavljanje potrebno posebno odobrenje za izvođenje radova. Naime, članom 2, tačka 22) Pravilnika o posebnoj vrsti objekata i posebnoj vrsti radova za koje nije potrebno pribavljati akt nadležnog organa propisano je da za postavljanje punjača za električna vozila u zaštitnom pojasu državnog puta, odnosno u zaštitnom pojasu opštinskih puteva i ulica nije potrebno pribaviti akt nadležnog organa. Međutim član 4, stav 2 pod tačkom 35) propisuje da, po zahtevu investitora za izgradnju pojedinih vrsta objekata, odnosno izvođenje određenih radova, organ izdaje rešenje o odobrenju za izvođenje radova za postavljanje punjača za električna vozila. Drugim rečima, postavljanje punjača za električne automobile vrši se na osnovu rešenja o odobrenju za izvođenje radova iz člana 145 Zakona o planiranju i izgradnji (ZPI). Procedura pribavljanja ovog rešenja je gotovo identična po složenosti kao procedura pribavljanja građevinske dozvole što odvraća investitore od postavljanja ovakvih punjača.

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

### PREDLOG REŠENJA

Predlažemo da se postavljanje punjača za električna vozila prebaci u režim za koji nije potrebno pribavljanje dozvole nadležnih organa (po članu 144 ZPI), tj. da se omogući da se i ostali punjači postavljaju bez posebnog rešenja po članu 145 ZPI i da se priključuju samo na osnovu saglasnosti Elektrodistribucije Srbije (EDS). Za ovo je neophodno izmeniti Pravilnik o posebnoj vrsti objekata i posebnoj vrsti radova za koje nije potrebno pribavljati akt nadležnog organa tako što će se u članu 4 stav 2 u tački 35) brisati reči „postavljanje punjača za električna vozila, osim punjača za električna vozila iz člana 2 tačka 22) ovog pravilnika”. Imajući u vidu potrebu obezbeđenja kapaciteta za priključenje punjača na elektro mrežu, investitor bi trebalo da pribavi:

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

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

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

### PROPISI

- *Pravilnik o posebnoj vrsti objekata i posebnoj vrsti radova za koje nije potrebno pribavljati akt nadležnog organa, kao i vrsti objekata koji se grade, odnosno vrsti radova koji se izvode, na osnovu rešenja o odobrenju za izvođenje radova, kao i obimu i sadržaju i kontroli tehničke dokumentacije koja se prilaže uz zahtev i postupku koji nadležni organ sprovodi (Službeni glasnik RS broj 87/2023 i 16/2026)*

# 5. MINISTARSTVO GRAĐEVINARSTVA, SAOBRAĆAJA I INFRASTRUKTURE

## 5.6 USPOSTAVITI EFIKASAN MEHANIZAM ZA UTVRĐIVANJE SVOJINSKIH PRAVA I UPIS STARIH PREDMETA U KATASTAR

### OPIS PROBLEMA

Usvajanjem seta imovinskih zakona krajem 2025. godine država je pokazala rešenost u rešavanju problema neupisanih nepokretnosti čije se pravo vlasništva bazira na tzv. staroj dokumentaciji i omogućila da se od 01.01.2026. godine započne sa podnošenjem zahteva za upis nepokretnosti na osnovu isprava koje su do sada imale formalne nedostatke poput nedostatka pečata, izjave o dozvoli upisa ili broja parcele, ali suštinski jasno dokazuju pravo svojine, čime se omogućava njihov upis u katastar nepokretnosti bez vođenja sudskog postupka. Do sada je ostvaren značajan napredak u vezi sa utvrđivanjem i upisom prava na nepokretnostima na osnovu „ciljane konvalidacije“, ali i dalje ima prostora za značajno unapređenje ovog sistema.

Najznačajniji izazov u sprovođenju ove reforme predstavlja veliki broj nepokretnosti sa nepotpunom dokumentacijom, odnosno sa nedostacima u postojećoj dokumentaciji koji nisu obuhvaćeni slučajevima „ciljane konvalidacije“, što onemogućuje upis prava na velikom broju nepokretnosti u skladu sa važećim propisima. Pravna situacija na tim nepokretnostima se vremenom dodatno komplikuje naročito u slučaju prometovanja ili nasleđivanja takvih nepokretnosti. Dostupna dokumentacija je često stara i više decenija, dok u njoj nedostaju bitni elementi za upis prava, kao što su površina nepokretnosti, pravilno označenje nepokretnosti, lični podaci prenosioca i sticaoca prava i sl.

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

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

Usvajanjem izmena Zakona o državnom premeru i katastru od 23. oktobra 2025. novi institut ciljane konvalidacije starih isprava olakšava upis prava svojine u katastar nepokretnosti u slučajevima koji su propisani kao posebno navedeni, ali oni ne pokrivaju sve specifične situacije koje se u praksi javljaju u vezi sa nepotpunom dokumentacijom.

### PREDLOG REŠENJA

Imajući u vidu da nije propisan rok za podnošenje zahteva za ciljanu konvalidaciju potrebno je istražiti na osnovu reprezentativnog uzorka u kojoj meri u posmatranom periodu je kroz postupak ciljane konvalidacije omogućen upis i za koji broj nepokretnosti na osnovu isprava koje su do donošenja izmena zakona bile sporne, pa narednim izmenama proširiti krug slučajeva na koje se konvalidacija odnosi kako bi se licu koje ima verovatno pravo na nepokretnosti omogućilo da sprovede postupak verifikacije dokumentacije radi upisa prava u katastru i u situacijama koje prevazilaze slučajeve ciljane konvalidacije. „Konvalidacija“ treba da predstavlja poseban mehanizam kojim će se konačno omogućiti verifikacija stare dokumentacije a ne samo da bude rešenje za nekoliko ciljanih slučajeva propisanih izmenama Zakona iz 2025.

*Preporuka se smatra delimično rešenom, jer je u velikoj meri usvojena kroz izmene i dopune Zakona o državnom premeru i katastru, koje se primenjuju od 1. januara 2026. Ovim izmenama uvedena je tzv. ciljana konvalidacija, kao novi mehanizam koji omogućava upis prava u katastar i u slučajevima kada to ranije nije bilo moguće zbog formalnih nedostataka "stare" dokumentacije. Ciljana konvalidacija namenjena je svim licima i organizacijama koji poseduju "stare" ugovore, sudske ili upravne odluke i druge isprave nastale pre više godina ili decenija, a koje nisu mogle biti sprovedene u katastru zbog strogih formalnih zahteva ranijeg zakona. Novi režim omogućava da se takva dokumentacija proveri i iskoristi kao osnov za upis prava. Izmene uvode dve ključne novine: pojednostavljenu elektronsku proceduru, koju građani mogu pokrenuti samostalno putem portala Republičkog geodetskog zavoda, bez obaveznog angažovanja advokata, kao i posebne slučajeve upisa, u kojima se pravo može upisati i bez ispunjenja tradicionalnih formalnih uslova (npr. nedostatak clausule intabulandi kod vrlo starih ugovora). Postupak obuhvata ugovore overene pre 1. septembra 2014. godine i druge isprave nastale do 8. juna 2018. godine, bez vremenskog ograničenja za njihovo podnošenje. U slučaju da dokumentacija ne može biti osnov za upis, građani dobijaju jasno obrazloženje i uputstvo za dalje postupanje, pri čemu ciljana konvalidacija ne zamenjuje postupak „Svoj na svome“, već ga dopunjuje. Na ovaj način omogućeno je da se imovinska prava koja su faktički postojala, ali nisu bila evidentirana zbog formalnih prepreka, konačno provere i upišu u katastar na pravno siguran i pouzdan način.*

DELIMIČNO  
REŠENO

### PROPISI

- Zakon o postupku upisa u katastar nepokretnosti i katastar infrastrukture (Službeni glasnik RS br. 41/2018, ... 92/2023)
- Zakon o državnom premeru i katastru (Službeni glasnik RS, br. 72/2009 .... 91/2025)

## 6. MINISTARSTVO PRAVDE

### 6.1 SMANJITI VISOKE I UKINUTI NEPOTREBNE SUDSKE TAKSE



#### OPIS PROBLEMA

Neprihvatljivo veliki broj visokih sudskih taksi koje se naplaćuju tokom sudskog postupka građanima i privredi umanjuju dostupnost sudske zaštite. Možda je prihvatljiv argument da sud treba da naplaćuje visoke takse za podneske kojima započinju sudski postupci/sporovi, kako bi se građani i privreda ređe pamićili, ali nije prihvatljivo da se tako visoke takse naplaćuju više puta, tokom istog postupka.

Politika visokih sudskih taksi privredi praktično onemogućava poslovanje, jer troškovi u postupku sudske naplate potraživanja po pravilu prevazilaze vrednost potraživanja. Apsurdno je da sud naplaćuje takse i za radnje koje stranke preduzimaju upravo zbog nezadovoljstva druge strane, lošeg vođenja postupka i pogrešnih odluka suda (takse na podnošenje redovnih i vanrednih pravnih lekova, ako se utvrdi njihova osnovanost). Slično, nema opravdanja ni da se naplaćuju takse na prigovore i odgovore na inicijalne akte, budući da stranka koja izgubi spor jeste dužna da plati troškove donošenja odluke kojom se okončava postupak. Nelogična je i visina takse za izdavanje rešenja o izvršenju i platnog naloga, s obzirom da se radi o proceduri koja se sprovodi formalnom procenom dokumentacije i najčešće okončava otiskom štambilja suda.

Zbog ovakve politike sudskih taksi, sudovi u praksi tolerišu neplaćanje taksi, upravo u situacijama u kojima nije postojalo opravdanje za njihovo uvođenje (npr. taksa na odgovore na tužbu, žalbu i vanredne pravne lekove). Takođe, u cilju plaćanja nižih sudskih taksi, tužiocima umanjuju označenu vrednost spora, a sud im to toleriše upravo da bi im omogućio jeftinije suđenje. I pored ovako visokih taksi, sudovi ne uspevaju da naplate takse u visini koja je dovoljna za njihovo finansiranje. Ovo je najverovatnije posledica odsustva analize strukture prihoda od sudskih taksi (prihoda po konkretnim sudovima i po konkretnim taksama).

Zakonom o izmenama i dopunama Zakona o sudskim taksama („Sl. glasnik RS”, br. 91/2025), uvedene su neke pozitivno mere za stranku kao što je trenutak nastanka obaveze plaćanja sudske takse za tužbu pomen sa trenutka podnošenja na dan održavanja pripremnog ili prvog ročišta (ili na dan kada se postupak ranije okonča), čime stranke ne plaćaju taksu unapred za postupke koji se okončaju brzo ili mirnim rešavanjem, i što je preciziran sistem oslobađanja od plaćanja takse uz obavezu suda da uzme u obzir imovinsko stanje taksenog obveznika prilikom odlučivanja o oslobađanju.

#### PREDLOG REŠENJA

Predlažemo izmenu Zakona o sudskim taksama tako da se:

- Ukinu taksa na odgovor na tužbu, taksa na prigovor protiv rešenja o izvršenju, takse na prvostepenu odluku (ako nije pravnosnažna), taksa na podnošenje žalbe i vanrednog pravnog leka koji je usvojen, takse na drugostepenu odluku i odluku po vanrednom pravnom leku, ako sud ukinu presudu i vrati predmet sudu nižeg stepena na ponovno suđenje;
- Sudske takse u privrednim sporovima, koje su značajno više, izjednače sa sudskim taksama propisanim za sporove pred sudovima opšte nadležnosti, kako bi se ukinula pomenuta diskriminacija u ostvarivanju prava na sudsku zaštitu;
- Ukinu odmeravanje sudskih taksi vezanih za vrstu spora.

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

Poslednje izmene Zakona o sudskim taksama uvele su da obavezu plaćanja takse za tužbe i druge radnje nastaje tek na prvom ročištu ili okončanju postupka, što može smanjiti situacije u kojima stranke moraju unapred plaćati taksu za postupke koji se završavaju brzo ili mirnim sporazumom. U narednom periodu Zakon treba dodatno izmeniti, tako što će se propisati niži iznosi taksi od važećih, imajući u vidu realne troškove suda u pružanju konkretne sudske zaštite, a ne isključivo vrednost predmeta spora. Iako pozdravljamo uspostavljanje sistema eTakse, preko koga je moguće elektronski platiti sudske takse, predlažemo da se za elektronsko plaćanje sudskih taksi propiše umanjeno u određenom procentu, kako bi se stranke stimulisale da koriste elektronske alate i smanje papirologiju, a da se ujedno razmotri i automatsko umanjeno plaćanje taksi za određene kategorije obveznika uvidom u socijalnu kartu, odnosno povezivanjem sistema eTakse sa registrom socijalna karta.

*Zahvaljujući izmenama Zakona o sudskim taksama koje su usvojene u novembru usvojene 2025. uveden je red u plaćanje sudskih taksi, zbog čega ovu preporuku smatramo delimično rešenom. Iako su nakon usvajanja ovih izmena takse u nominalnom povećane, onemogućeno je da dođe do plaćanja duplih taksi, kao na primer za podnošenje predloga i donošenje rešenja o izvršenju. Kod izvršnog postupka, stranka sada ne plaća posebnu taksu i za podnošenje predloga za izvršenje i za donošenje rešenja o izvršenju, već se taksa plaća samo jednom, što direktno smanjuje troškove postupka. Takođe stimulisano je sporazumno razrešenje spora pre upuštanja u parnicu, jer ukoliko dođe do sporazuma na prvom ročištu u parnici neće se plaćati sudska taksa, a ovo pravilo je primenjeno i kod odustanka od tužbe. Samim tim, pored uređenja plaćanja sudskih taksi i sprečavanja duple naplate istih, izmene imaju i dodatne pozitivne efekte za stranke. Uvedena je veća pravna sigurnost jer su jasnije propisani trenutak i osnov plaćanja takse, a stranke se finansijski podstiču da spor reše brzo i sporazumno, čime se smanjuju ukupni troškovi postupka.*



#### PROPISI

· Zakon o sudskim taksama (Službeni glasnik RS, br. 28/94, ... 91/2025)

## 6. MINISTARSTVO PRAVDE

### 6.2 OMOGUĆITI ELEKTRONSKO POSTUPANJE U SUDSKIM POSTUPCIMA



#### OPIS PROBLEMA

U Srbiji je u toku sprovođenje izuzetno značajne reforme uvođenja elektronske uprave u svim segmentima, koja je započeta 2015. godine kroz implementaciju elektronske objedinjene procedure za izdavanje građevinskih dozvola, nastavljena 2017. godine usvajanjem Zakona o elektronskom dokumentu, elektronskoj identifikaciji i uslugama od poverenja u elektronskom poslovanju (Zakon o ED), a zaokružena 2018. godine usvajanjem Zakona o elektronskoj upravi i Zakona o postupku upisa u katastar nepokretnosti i vodova.

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

Iako su primetne promene u pojedinim sudovima, poput Upravnog suda koji je omogućio podnošenje tužbi preko aplikacije eSud, praksa podnošenja tužbi ili predloga za izvršenje elektronskim putem još uvek nije zaživela. Smatramo da je ključni preduslov za potpunu implementaciju elektronske uprave proširenje te reforme na sudove, jer ako sudovi ne budu prihvatili elektronske dokumente kao ravnopravne dokaze, a pobijanje upravnih akata budu uslovljavali klasičnom procedurom, reforma elektronske uprave neće biti uspešno implementirana. Takođe, ako sudovi ne budu prihvatili prednosti kvalifikovane elektronske dostave presuda, odnosno mogućnost dostave akata kroz jedinstvene elektronske sandučice registrovanim korisnicima usluge elektronske uprave, niti će sudovi moći da učine efikasnijim svoje postupanje, niti će ovi oblici dostave biti široko prihvaćeni od privrede i građana, što će stvarati dodatnu pravnu nesigurnost, koja je već značajno narušena propisivanjem različitih uslova dostave u različitim sudskim postupcima.

#### PREDLOG REŠENJA

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

1. Obezbediti podnošenje svih podnesaka i dokaza sudu u elektronskom formatu, propisanom Zakonom o ED, kao i dostavu strankama sudskih odluka i drugih sudskih pismena elektronskim putem;
2. Omogućiti ravnopravan tretman papirnih i elektronskih dokumenata u sudskim postupcima, na šta su između ostalih i sudovi obavezani članom 7 Zakona o ED, koji propisuje da se “Elektronskom dokumentu ne može osporiti punovažnost, dokazna snaga, kao ni pisana forma samo zato što je u elektronskom obliku”;
3. Obezbediti svim sudovima vođenje predmeta u elektronskim pisarnicama, arhiviranje u elektronskim arhivama, te sprovođenje sudskih postupaka uz korišćenje najsvremenijih tehnologija kao što su održavanje ročišta putem video konferencije, potpisivanje akata kvalifikovanim elektronskim sertifikatima i sl.
4. sudovima elektronski pristup upravnim predmetima, kako u cilju vođenja upravnog spora po tim predmetima, tako i u cilju utvrđivanja drugih činjenica od značaja za odlučivanje u građanskoj, krivičnoj i drugim sudskim materijama;
5. Ustanoviti i sprovesti obavezu sudova da podatke iz evidencija i registara za potrebe postupaka koje sprovode pribavljaju po službenoj dužnosti, preko Servisne magistrale organa, shodno članu 9 Zakona o elektronskoj upravi;
6. Omogućiti dostavu odluka i drugih pismena u sudskim postupcima strankama koje su registrovane kao korisnici elektronske uprave u elektronskom formatu, preko jedinstvenog elektronskog sandučića (u skladu sa članom 15 Zakona o elektronskoj upravi) ili kroz sudski elektronski sandučić, koji bi funkcionisao po sličnom principu. Smatramo da je ovu reformu najbolje sprovesti usvajanjem jednog opšteg zakona o elektronskom postupanju, koji bi na jedinstven način uredio pitanja vođenja elektronske pisarnice i elektronske arhive, postupak dostave podnesaka, dokaza, sudskih akata i drugih pismena u sudskom postupku, kao i postupak pribavljanja dokaza elektronskim putem, uključujući i svedočenja putem video konferencija u određenim sudskim postupcima i dr. bitna pitanja. U suprotnom rizikujemo nepotpunu implementaciju ePravosuđa i komplikaciju ove reforme usled nekompatibilnih softverskih i neusklađenih pravnih rešenja.

#### PROPIISI

- Zakon o uređenju sudova (Službeni glasnik RS br. 10/2023)
- Sudski poslovnik (Službeni glasnik RS br. 110/2009, ... 18/2022)
- Zakon o parničnom postupku (Službeni glasnik RS br. 72/2011, ... 10/2023 - dr. zakon)
  - Zakon o vanparničnom postupku (Službeni glasnik SRS br. 25/1982, ... 14/2022)
- Zakonik o krivičnom postupku (Službeni glasnik RS br. 72/2011, ... 62/2021 - odluka US)
  - Zakon o izvršenju i obezbeđenju (Službeni glasnik RS br. 106/2015, ... 91/2025)
- Pravilnik o načinu podnošenja predloga za izvršenje na osnovu izvršne ili verodostojne isprave u elektronskom obliku (Službeni glasnik RS br. 30/2021)

## 6. MINISTARSTVO PRAVDE

### 6.3 UKINUTI OBAVEZU PODNOŠENJA ZAHTEVA ZA UVID I FOTOKOPIRANJE SPISA PREDMETA ZA STRANKE U POSTUPKU

#### OPIS PROBLEMA

Pravo na sudsku zaštitu podrazumeva niz prava koja stranka ostvaruje u tom postupku, a između ostalog i pravo stranke na uvid i razgledanje spisa, kao i fotokopiranje dokumenata u spisima.

Iako je ovo pravo garantovano procesnim zakonima i to bez uslova, članom 98 stav 3 i 4 Sudskog poslovnika je propisano da čak i stranke u sporu i njihovi punomoćnici i zastupnici moraju da podnose zahtev za razgledanje spisa predmeta, prepisivanje spisa i fotokopiranje dokumenata iz tih spisa. U praksi postupak po podnetim zahtevima nije jednak pred svim sudovima, jer u nekima po zahtevima odlučuje upravitelj pisarnice, a u nekima postupajući sudija u tom predmetu.

#### PREDLOG REŠENJA

Predlažemo da se izmeni član 98 Sudskog poslovnika tako što će se brisati stavovi 3 i 4 čime će se strankama u sporu i njihovim punomoćnicima i zastupnicima omogućiti razgledanje spisa predmeta, prepisivanje spisa i fotokopiranje dokumenata iz tih spisa do pravnosnažnog okončanja spora bez podnošenja posebnog zahteva, isključivo uz potpisivanje potvrde da su obavili konkretnu aktivnost.

#### PROPISI

· *Sudski poslovnik (Službeni glasnik RS br. 110/2009, ... 18/2022)*

## 6. MINISTARSTVO PRAVDE

### 6.4 PROPISATI REŽIM U KOME NASTUPA OTPIS DUGOVA FIZIČKIM LICIMA

#### OPIS PROBLEMA

Iako su sve zemlje Evropske unije (EU) usvojile zakon o stečaju fizičkih lica kao pravni režim ograničenog trajanja, nakon koga se fizičkim licima brišu dugovi pre svega prema bankama, Poreskoj upravi, javnoj upravi i javnim preduzećima, Republika Srbija još uvek to nije omogućila svojim građanima.

Napominjemo da je Danska uvela stečaj fizičkih lica još pre 40 godina, a Hrvatska, poslednja u EU 2018. godine. Interesantno je pomenuti da je u Hrvatskoj u primeni Zakon o stečaju potrošača, kojim je regulisan stečaj fizičkih lica (potrošača) i koji uvodi mogućnost da stečajni poverenik proverava finansijsko ponašanje građana u periodu od tri godine. U tom smislu je u Hrvatskoj jednostavniji položaj fizičkog lica u stečaju, nego u Srbiji položaj kreditnog dužnika koji je propustio rok za izmirenje jedne rate kredita duže od 60 dana, a koji lošim kreditnim rejtingom ostaje obeležen do isteka roka od tri godine nakon izmirenja celog duga (znači decenijama). Treba pojasniti da su uvođenjem stečaja potrošača u Hrvatskoj veoma vešto i uspešno izbegnuti rizici uskraćivanja prava na realizaciju potraživanja svim poveriocima.

Sa druge strane, u Republici Srbiji su građanima u potpunosti, a neopravdano, uskraćena prava na personalni bankrot koja uživaju svi građani EU. Ovi problemi naročito kulminiraju u slučaju preduzetnika, koji su takođe fizička lica, a posebno u slučaju zanatlija koji se bave umetničkim i retkim zanatima, čije je poslovanje vrlo rizično, naročito u slučaju objektivnih činilaca kakva je npr. bila pandemija koronavirusa, koja je trajala tri godine. Treba napomenuti da su preduzetnici ovakvim rešenjem dovedeni u neravnopravan položaj u poslovanju sa privrednim društvima, jer oni sa jedne strane ne mogu da se opredele za to da li će poslovati sa ograničenom ili neograničenom odgovornošću, a sa druge strane nemaju pravo na sprovođenje stečajnog postupka.

#### PREDLOG REŠENJA

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

Smatrajući da je izbalansirano rešenje Hrvatske najprimerenije, sugerišemo preuzimanje rešenja iz Zakona o stečaju potrošača, koji se uz manje intervencije može usvojiti i prilagoditi specifičnostima našeg pravnog sistema. Na ovaj način bi se prevazišli svi rizici pogrešnih rešenja i predupredili svi prigovori javnosti, imajući u vidu da bi se preuzelo rešenje koje više od sedam godina funkcioniše u praksi države sa višedecenijskom zajedničkom pravnom tradicijom.

*Institut ličnog (potrošačkog) bankrota na nivou Evropske unije uređen je Uredbom saveta EU br. 1346/2000 i izmenjen i dopunjen Uredbom parlamenta i saveta EU br. 2015/848. Pored država članica EU, stečaj fizičkih lica omogućen je i u mnogim drugim zemljama poput SAD, Ujedinjenog Kraljevstva, Rusije, Izraela.*



#### PROPISI

· Pravna praznina – potrebno doneti novi propis

## 6. MINISTARSTVO PRAVDE

### 6.5 OBEZBEDITI OBJEDINJENU EVIDENCIJU UGOVORA O RASPOLAGANJU POKRETNOM IMOVINOM

#### OPIS PROBLEMA

Zaključivanjem ugovora kojima se uređuju imovinski odnosi između supružnika, vanbračnih partnera i članova porodične zajednice dužnici često pokušavaju da osujete namirenje poverilaca iako raspolažu pokretnom imovinom velike vrednosti.

Prema odredbama Porodičnog zakona, lice koje je u braku za svoje obaveze odgovara iz svoje posebne imovine (koju je imalo pre braka, steklo deobom zajedničke imovine ili na osnovu poklona ili nasleđa), kao i iz svog udela u zajedničkoj imovini. Zaključenje bračnog ugovora daje mogućnost supružnicima da derogiraju zakonske odredbe koje se odnose na posebnu, odnosno zajedničku imovinu supružnika i svoje imovinske odnose urede na drugačiji način. Informacije o takvom raspolaganju su dostupne javnosti isključivo ako je reč o raspolaganju sa nekretninom, jer se u tom slučaju taj podatak upisuje u katastar. Kada je reč o pokretnoj imovini, koja može biti visoke vrednosti, podaci o takvom raspolaganju ostaju potpuno skriveni poveriocima, iako su činjenice o tom raspolaganju poznate javnim beležnicima koji su solemnizovali te ugovore.

Dodatno, u momentu ugovaranja posla poverioci nemaju mehanizam da saznaju za postojanje ovih ugovora, te informaciju o prenetoj imovini dužnika na supružnika mogu saznati tek u postupku prinudne naplate. Isto važi i za supružnike, kao i za članove porodičnog domaćinstva, koji takođe između sebe mogu raspolagati pokretnom imovinom na identičan način i sa identičnim posledicama.

#### PREDLOG REŠENJA

Predlažemo da Javnobeležnička komora uspostavi objedinjenu evidenciju svih ugovora koji su solemnizovani od strane njihovih članova, javnih beležnika, a prema kojima supružnici, vanbračni drugovi i članovi porodične zajednice raspolažu svojom imovinom. Ta evidencija bi trebalo da bude pretraživa po imenu i prezimenu i JMBG ugovornih strana, kako bi podaci o tome da takvi ugovori postoje mogli biti blagovremeno dostupni izvršiteljima i poveriocima, u cilju sprečavanja zloupotreba i izbegavanja nepotrebnih troškova u postupku naplate potraživanja, s tim što bi se sam uvid u te ugovore mogao vršiti samo u slučajevima koji su već dozvoljeni zakonima (Zakon o obligacionim odnosima, Zakon o vanparničnom postupku, Zakon o nasleđivanju, Porodični zakon, itd.).

Time bi poverioci imali mogućnost da se o postojanju ovih ugovora informišu pre zaključenja pravnog posla, kao i pre dospelosti potraživanja, odnosno pokretanja postupka prinudne naplate protiv dužnika, što bi doprinelo poboljšanju poslovne klime i poverenju u pravni sistem Republike Srbije.

#### PROPISI

- Porodični zakon (Službeni glasnik RS br. 18/2005, 72/2011 - dr. zakon i 6/2015)
- Zakon o obligacionim odnosima (Službeni list SFRJ br. 29/1978, 39/1985, 45/1989 - odluka USJ i 57/89, Službeni list SRJ br. 31/1993, Službeni list SCG br. 1/2003 - Ustavna povelja i Službeni glasnik RS br. 18/2020)
- Zakon o javnom beležništvu (Službeni glasnik RS br. 31/2011, ..., 94/2024)

## 6. MINISTARSTVO PRAVDE

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

#### OPIS PROBLEMA

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

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

Na žalost, dostavu u e-sanduče nisu u praksi implementirali svi organi javne uprave, koji i dalje praktikuju isključivo sistem dostave pismena i obaveštenja, preko poštanskog operatora, koji dostavu vrši tokom radnog vremena, kada stranke često nisu na adresi, u kom slučaju se ostavlja obaveštenje o neuspehu dostavi, u poštansko sanduče. Neretko se dešava da je sanduče neobezbeđeno ili da građani danima ne pogledaju u sanduče, te ne preuzmu pošiljku u datom roku. Kada stranka pak primi obaveštenje o neuspehu pokušaju dostave, izlaže se nepotrebnom gubitku vremena odlaska u poštu radi preuzimanja pošiljke. Dodatni problem je što u praksi zvanična prebivališta građana često ne odgovaraju stvarnom stanju, pa se dostave vrše preko oglasnih tabli, koje su nepregledne i nedostupne građanima.

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

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

#### PREDLOG REŠENJA

U cilju povećanja efikasnosti dostave u sudskim postupcima predlažemo sledeće:

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

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

#### PROPISI

- Zakon o parničnom postupku (Službeni glasnik RS br. 72/11, ..., 10/2023 – dr. zakon)
- Zakon o vanparničnom postupku (Službeni glasnik SRS br. 25/1982, ..., 14/2022)
- Zakon o prekršajima (Službeni glasnik. RS, br. 65/2013, ..., 112/2022 – odluka US)
- Zakon o izvršenju i obezbeđenju (Službeni glasnik RS br. 106/2015, ..., 91/2025)

# 7. MINISTARSTVO POLJOPRIVREDE, ŠUMARSTVA I VODOPRIVREDE

## 7.1 DIGITALIZOVATI VOĐENJE KNJIGE POLJA I REGISTRA PODSTICAJA U POLJOPRIVREDI



### OPIS PROBLEMA

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

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

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

### PREDLOG REŠENJA

Predlažemo da Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede donese podzakonski akt ili usvoji instrukciju, odnosno tehničko uputstvo, kojim se precizira način vođenja Knjige polja u elektronskom obliku i njen sadržaj, kao i način monitoringa te obaveze. Knjiga polja bi obavezno trebalo da sadrži sledeće podatke:

- Informaciju o plodoredima;
- Vreme i dužinu trajanja radnih operacija po ha;
- Upotrebu i količinu utroška zaštitnih sredstava po ha;
- Količinu utrošenog repromaterijala (seme, đubrivo, zaštitna sredstva) po ha;
- Potrošnju goriva po ha za različite radne operacije;
- Ostvareni prinos po ha ili ukupno ostvareni prinos;
- Strukturu biljne proizvodnje;
- Informacije o postojanju sistema za navodnjavanje/odvodnjavanje i potrošnju vode;
- Parametre plodnosti, odnosno analizu kvaliteta zemljišta;
- Količinu opasnih i štetnih materija;
- Agrotehničke zahteve obrade zemljišta i zasnivanja zasada.

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

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

*Jedinstvena knjiga polja i elektronski registar podsticaja u poljoprivredi i ruralnom razvoju su digitalna rešenja koja su inkorporirana u Nacrt Strategije poljoprivrede i ruralnog razvoja za period 2025-2034. Nakon što je reforma prepoznata i podržana kroz ovaj krovni dokument, može se smatrati da je započela realizacija ove mere, gde se očekuje dalja implementacija u praksi kroz razvoj softverskih rešenja.*



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



### PROPISI

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

# 7. MINISTARSTVO POLJOPRIVREDE, ŠUMARSTVA I VODOPRIVREDE

## 7.2 UNAPREDITI PRAVNI OKVIR ZA RAZVOJ ORGANSKE PROIZVODNJE

### OPIS PROBLEMA

Član 61 stav 5 Zakona o poljoprivrednom zemljištu propisuje da se državno poljoprivredno zemljište pod određenim uslovima, može dati na besplatno korišćenje za poljoprivrednu proizvodnju i fizičkim i pravnim licima koja su registrovana i aktivna poljoprivredna gazdinstva, na period do pet godina. Period od pet godina se može produžiti do 30 godina, uz odobrenje za investicione radove koje daje ministarstvo. Organska proizvodnja nije definisana kao investiciono ulaganje iako do dobijanja statusa organskog proizvoda, prema Zakonu o organskoj proizvodnji postoji period konverzije. U skladu sa Pravilnikom o kontroli i sertifikaciji u organskoj proizvodnji i metodama organske proizvodnje, period konverzije u proizvodnji višegodišnjih biljnih kultura traje najmanje tri godine i može se posmatrati kao investiranje u „čišćenje” zemljišta. Ovo predstavlja problem proizvođačima jer im je period zakupa zemljišta od pet godina prekratak kako bi izvršili konverziju zemljišta i počeli da prihoduju u punom obimu.

Dodatno, članom 38 Zakona o podsticajima u poljoprivredi i ruralnom razvoju definisani su uslovi za podsticaje za organsku proizvodnju. Međutim, uslovi i iznos podsticaja za organsku proizvodnju u mnogim segmentima deluju ograničavajuće. Recimo, članom 38 propisano je da se iznos podsticaja za organsku proizvodnju vezuje procentualno za iznos podsticaja u konvencionalnoj proizvodnji, tj. uvećava se za 40%. Dalje, zakonom, a i Pravilnikom o podsticajima za organsku stočarsku proizvodnju propisano je da se podsticaj za organsku proizvodnju u stočarstvu može dobiti samo za kvalitetna priplodna grla što je u suprotnosti sa načelima organske proizvodnje koja fokus stavlja ne na kvantitet već na ekološki prihvatljive načine proizvodnje. Napredak je ostvaren tokom 2024. kada je izmenom pravilnika ukinut uslov da krave dojilje ne moraju biti pod kontrolom odgovarajuće organizacije kako bi se za njih ostvarili podsticaji. Ipak, krupnije izmene sistema podrške nisu načinjene.

Problem koji poljoprivrednici ističu je da im nakon konkurisanja za podsticaje isplata sredstava dolazi kasno, u trenutku kada su oni većinu troškova već finansirali. Takođe, u fazi planiranja investicija nedostaju blagovremene informacije sa definisanim rokovima i budžetima, već se za javne pozive i uslove saznaje u poslednjem trenutku.

Veliki broj proizvođača nije dovoljno tehnički osposobljen, kako bi sami podnosili zahteve za podsticaje. Individualnim podnošenjem zahteva često se opteretiti administracija nepotpunim zahtevima. Organizatorima proizvodnje nije omogućeno da podnesu zahtev za podsticaje za organsku proizvodnju za kooperanate, kao što je to slučaj za npr. mlekaru.

### PREDLOG REŠENJA

Sa ciljem poboljšanja uslova za bavljenje organskom proizvodnjom predlažemo:

1. Izmenu Zakona o poljoprivrednom zemljištu na način da se investicionim ulaganjem smatra i organska poljoprivreda, odnosno ulaganje u procesu konverzije, koji vodi ka sertifikaciji organske poljoprivredne proizvodnje;
2. Da se organska poljoprivredna proizvodnja uzima kao kriterijum za zakup državnog poljoprivrednog zemljišta po pravu prvenstva;
3. Izmenu ili donošenje novog Pravilnika o uslovima i postupku davanja u zakup i na korišćenje poljoprivrednog zemljišta u državnoj svojini, tako da i organska proizvodnja bude adekvatno prepoznata - proizvođačima organske hrane omogućilo bi se da bez naknade koriste poljoprivredno zemljište na period duži od pet godina;
4. Izmenu Zakona o podsticajima u poljoprivredi i ruralnom razvoju tako da omogući: a) da se iznosi podsticaja za organsku proizvodnju dodeljuju nezavisno od podsticaja za konvencionalnu proizvodnju; b) dodelu podsticaja stočarima za priplodna grla koja se proizvode uz poštovanje načela organske proizvodnje, pod uslovima koji su drugačiji od uslova koji se traže za „kvalitetna” priplodna grla; c) da se subvencije isplaćuju organizatorima proizvodnje, po sličnom modelu kao što se premije za mleko isplaćuju otkupljivačima; d) da dinamika isplate subvencija bude usaglašena sa potrebama proizvođača.
5. Da bi se povećale površine pod organskom proizvodnjom potrebno je povećati vidljivost i prepoznatljivost proizvođača organskih proizvoda. U skladu sa članom 39 Zakona o organskoj proizvodnji potrebno je uspostaviti elektronski registar organskih subjekata.

U cilju bolje pripreme poljoprivrednika za investicije u izgradnju i opremanje objekata, nabavku opreme i mehanizacije, podizanje zasada, nabavku grla, itd. potrebno je odmah nakon usvajanja Zakona o budžetu objaviti plan poziva za mere podrške za narednu godinu i za svaku od mera naznačiti budžet i rokove. Potrebno je izmenama Zakona o poljoprivredi i ruralnom razvoju propisati usvajanje jedinstvenog programa za poljoprivredu i ruralni razvoj, bez razdvajanja na dva programska dokumenta, kao što su do sada zasebno objavljivani Nacionalni program za poljoprivredu i Nacionalni program ruralnog razvoja, koji su istekli 2020. godine, a novi nisu usvojeni.

*Tokom 2025. došlo je do poboljšanja uslova za razvoj organske poljoprivredne proizvodnje u Srbiji, što daje status ZAPOČETO ovoj reformi. Usvojen je zakon o organskoj proizvodnji kojim je propisano da se prednost daje autohtonim rasama i sojevima sa visokim stepenom genetičke raznolikosti, njihovoj uzgojnoj vrednosti, dugovečnosti, vitalnosti, otpornosti na bolesti ili zdravstvene probleme, kao i sposobnosti da se prilagode lokalnim uslovima uključujući poreklo životinje. U skladu sa ovom odredbom bliže smo da se ispuni deo preporuke o dodeli podsticaja stočarima za priplodna grla koja se proizvode uz poštovanje načela organske proizvodnje, pod uslovima koji su potpuno drugačiji od uslova koji se traže za „kvalitetna” priplodna.*



### PROPISI

- Zakon o poljoprivrednom zemljištu (Službeni glasnik RS br. 62/2006, ... 95/2018 – dr. zakon)
- Zakon o podsticajima u poljoprivredi i ruralnom razvoju (Službeni glasnik RS br. 10/2013, ... 94/2024)
- Zakon o organskoj proizvodnji (Službeni glasnik RS br. 109/2025)

- Pravilnik o uslovima i načinu ostvarivanja prava na podsticaje za organsku stočarsku proizvodnju (Službeni glasnik RS br. 63/2023 i 83/2024)
- Pravilnik o uslovima i postupku davanja u zakup i na korišćenje poljoprivrednog zemljišta u državnoj svojini (Službeni glasnik RS br. 16/2017, ... 63/2023)

# 7. MINISTARSTVO POLJOPRIVREDE, ŠUMARSTVA I VODOPRIVREDE

## 7.3 SMANJITI ADMINISTRATIVNO I FINANSIJSKO OPTEREĆENJE PČELARA

### OPIS PROBLEMA

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

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

U praksi se javlja problem da ne postoji odluka ili pravilnik o preciziranom iznosu naknade o vršenju aktivnog nadzora pčelinjih društava na gazdinstvima na kojima se uzgajaju pčele i na gazdinstvima na kojima se uzgajaju pčelinje matice, već je na osnovu uputstva Uprave za veterinu Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede određivanje cene ove usluge predmet dogovora Veterinarska komora Srbije (VKS) i Saveza pčelarskih organizacija Srbije (SPOS).

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

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

### PREDLOG REŠENJA

Predlažemo izmenu Uredbe o visini naknade za izdavanje i produžavanje uverenja o zdravstvenom stanju životinja, tako da se naknada za izdavanje i produžavanje uverenja o zdravstvenom stanju po pčelinjoj zajednici ne naplaćuje. Drugim rečima, u navedenoj uredbi reči iz člana 2 stav 1 tačka 17) „64 dinara” treba zameniti rečima „ne naplaćuje se”. Zahtev za izdavanje ovog uverenja potrebno je digitalizovati kako bi se smanjilo administrativno opterećenje kako za pčelare, tako i za veterinare koji izdaju uverenje. Dalje, potrebno je da Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede donese odluku ili pravilnik o visini naknade o vršenju aktivnog nadzora pčelinjih društava na gazdinstvima na kojima se uzgajaju pčele i na gazdinstvima na kojima se uzgajaju i pčelinje matice.

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

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

*Tokom 2024. godine delimično su umanjene administrativno finansijske obaveze koje su opterećivale domaće pčelare. Izmenama Pravilnika o uslovima za stavljanje životinja u promet, načinu pregleda pošiljke životinja pre utovara, obrascu uverenja o zdravstvenom stanju životinja, obrascu potvrde o zdravstvenom stanju pošiljke životinja u prometu, sadržini i načinu vođenja evidencije o izdatim uverenjima i potvrdama, iz marta 2024. godine, ukinuta je o obaveza da pčelari plaćaju naknadu za izdavanje Potvrde o zdravstvenom stanju životinja u unutrašnjem prometu, zbog čega preporuku ocenjujemo kao delimično realizovanu. Međutim, naknada za izdavanje i produžavanje uverenja o zdravstvenom stanju po pčelinjoj zajednici i dalje se naplaćuje, a prisutan je i veliki broj prevara i zloupotreba kod ostvarivanja prava na podsticaje u pčelarstvu, kao i veliki broj prevara i falsifikata meda na tržištu. Ova preporuka se u Sivoj knjizi 17 vodila kao delimično rešena.*

### PROPISI

· Zakon o veterinarstvu ( Službeni glasnik RS br. 91/2005, ... 17/2019 - dr.zakon)

· Uredba o visini naknade za izdavanje i produžavanje uverenja o zdravstvenom stanju životinja (Službeni glasnik RS br. 113/2013)

# 7. MINISTARSTVO POLJOPRIVREDE, ŠUMARSTVA I VODOPRIVREDE

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

### OPIS PROBLEMA

U skladu sa članom 124 stav 1 Zakona o veterinarstvu, Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede izdaje rešenje o utvrđivanju veterinarsko sanitarnih uslova za uvoz ili tranzit pošiljki životinja, proizvoda životinjskog porekla, hrane životinjskog porekla, hrane za životinje, sporednih proizvoda životinjskog porekla i pratećih predmeta. Iako je izmenama Pravilnika o uslovima za pošiljke za koje nije potrebno rešenje za uvoz i tranzit poslednjih godina proširena lista pošiljki za koje se ne zahteva izdavanje rešenja za uvoz, ova administrativna prepreka i dalje postoji za veliki broj pošiljaka. Važenje rešenja je produženo sa tri na šest meseci, dok je rok za njihovo izdavanje 30 dana. Međutim, rok za izdavanje rešenja neretko biva prekoračen, a dešava se da dozvole budu i ukinute, što dodatno negativno utiče na poslovanje privrednih subjekata.

Imajući u vidu da pošiljke pri uvozu i tranzitu svakako prati međunarodni veterinarski sertifikat, da se u skladu sa analizom rizika na granici obavlja veterinarsko-sanitarni pregled, kao i da se na osnovu epizootiološke situacije u zemljama izvoznicama uvoz dozvoljava ili zabranjuje u mnogo bržim vremenskim rokovima nego što je rok važenja samog rešenja, postavlja se pitanje njegove svrsishodnosti. Ova administrativna obaveza ne doprinosi većoj bezbednosti hrane ili manjem riziku po zdravlje ljudi i životinja predstavlja dodatnu proceduru koja smanjuje konkurentnost uvoznika, ali i domaće industrije hrane koja koristi sirovine iz uvoza za dalju preradu.

### PREDLOG REŠENJA

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

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

#### PROPISI

- Zakon o veterinarstvu ( Službeni glasnik RS br. 91/2005, ... 17/2019 - dr. zakon)
- Pravilnik o uslovima za pošiljke za koje nije potrebno rešenje za uvoz i tranzit (Službeni glasnik RS br. 39/2019, ... 115/2023)

# 7. MINISTARSTVO POLJOPRIVREDE, ŠUMARSTVA I VODOPRIVREDE

## 7.5 REŠITI PROBLEM PASA LUTALICA I ODŠTETNIH ZAHTEVA

### OPIS PROBLEMA

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

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

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

### PREDLOG REŠENJA

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

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

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

Dalje, predlažemo da se uspostavi jedinstveni registar odštetnih zahteva izmenama Zakona o dobrobiti životinja (ili alternativno izmenom Zakona o veterinarstvu) i propišu podaci koji se unose u registar, kako bi se sprečila mogućnost da ista osoba podnosi odštetni zahtev po istom osnovu u više različitih gradova i opština i kako bi se omogućilo praćenje sprovođenja javnih politika u ovoj oblasti. Dodatno je potrebno da ministar nadležan za državnu upravu i lokalnu samoupravu donese uputstvo ili smernice kojima će, u skladu sa najboljom praksom, definisati unificirane procedure koje propisuju sastav, način rada i merila za donošenje odluka Komisija za naknadu štete od ujeda pasa lutilica.

### PROPISI

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

# 7. MINISTARSTVO POLJOPRIVREDE, ŠUMARSTVA I VODOPRIVREDE

## 7.6 SMANJITI KARBONSKI OTISAK U POLJOPRIVREDNOJ PROIZVODNJI I PODRŽATI KONCEPT REGENERATIVNE POLJOPRIVREDE

### OPIS PROBLEMA

Analiza karbonskog otiska i održivosti u primarnoj ratarskoj proizvodnji, koju je izradio NALED u saradnji sa PwC, pokazala je da na globalnom nivou u sektoru hrane i poljoprivrede nastaje oko 24% ukupnog karbonskog otiska. Prema rezultatima analize, ukupni karbonski otisak u domaćem lancu od njive do trpeze je procenjen na približno 6 miliona tona emisija ugljen-dioksida (CO<sub>2</sub>), pri čemu 66% CO<sub>2</sub> emisija dolazi iz primarne poljoprivredne proizvodnje, dok prerađivački kapaciteti generišu 24%. Ostatak dolazi iz transporta i logistike (5%) i maloprodaje (5%). Trenutni način na koji se obrađuje zemljište utiče na zagađenje životne sredine, ugrožava biodiverzitet i dovodi do degradacije zemljišta, što dugoročno smanjuje njegovu plodnost i uvećava karbonski otisak. Regenerativna poljoprivreda je prepoznata u svetu kao sistem principa i praksi koji ima za cilj obnavljanje prirodnih resursa, poput zemljišta, vode i biodiverziteta. Primena regenerativne poljoprivredne prakse je efikasan način da se smanji emisija CO<sub>2</sub> u atmosferu, njegovim vezivanjem (tzv. sekvencijom) u zemljištu, i ona predstavlja ključni praktični pristup smanjenju ukupnog karbonskog otiska u poljoprivrednoj proizvodnji.

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

### PREDLOG REŠENJA

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

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

*Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede pripremilo je Nacrt Strategije poljoprivrede i ruralnog razvoja za period 2025-2034. U ovom krovnom dokumentu posebno poglavlje posvećeno je regenerativnoj poljoprivredi. U Strategiji je inkorporiran i deo ove preporuke kojim su predviđeni podsticaji za razvoj regenerativne poljoprivrede, pa se status ove reforme posmatra kao ZAPOČETO.*



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



### PROPISI

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

# 8. MINISTARSTVO ZAŠTITE ŽIVOTNE SREDINE

## 8.1 USPOSTAVITI ZELENI FOND KAO SAMOSTALNO PRAVNO LICE



### OPIS PROBLEMA

U redovnim godišnjim izveštajima Evropske komisije o napretku Srbije na putu EU integracija, uključujući i poslednji za 2025. godinu, naglašava se potreba za unapređenjem efikasnosti investicija u oblasti zaštite životne sredine kao i javnog objavljivanja zvaničnih izveštaja i informacije o tekućim infrastrukturnim investicijama i njihovom uticaju na životnu sredinu. Ovu ulogu je vrlo efikasno vršio Fond za zaštitu životne sredine, jer je funkcionisao kao namenski finansijski mehanizam za investiranje u projekte zaštite životne sredine – upravljanje otpadom, prečišćavanje otpadnih voda, smanjenje zagađenja i druge ekološke projekte. Njegova svrha bila je da obezbedi stabilan i transparentan izvor finansiranja, odvojen od opšteg budžetskog trošenja, čime se osiguravao kontinuitet i predvidivost ulaganja u zaštitu životne sredine.

Fond za zaštitu životne sredine je ugašen donošenjem Zakona o prestanku važenja Zakona o fondu za zaštitu životne sredine (Službeni glasnik RS, br. 93/2012) da bi Odlukom o osnivanju Zelenog fonda Republike Srbije (Službeni glasnik RS br. 91/2016) on ponovo bio uspostavljen, ali kao organizaciona celina Ministarstva zaštite životne sredine. S obzirom na to da nije donet niti jedan podzakonski akt kojim bi se obezbedilo funkcionisanje Zelenog fonda u potpunosti, i da sva sredstva od naplate naknada za zagađivanje (zaštitu) životne sredine i dalje slivalu u budžet Republike Srbije, u praksi se i dalje osećaju posledice Zakona o prestanku rada Fonda za zaštitu životne sredine.

Prekinut je kontinuitet ulaganja u projekte iz oblasti zaštite životne sredine, dok su se sredstva od ekoloških naknada prelila u opšti budžet i postala podložna promenljivim budžetskim prioritetima. Istovremeno je smanjena transparentnost trošenja sredstava i oslabljen mehanizam javne kontrole, što je u suprotnosti sa preporukama iz izveštaja Evropska komisija o potrebi efikasnog i javno dostupnog upravljanja investicijama u ovoj oblasti. Dodatno su oslabljeni institucionalni i stručni kapaciteti za pripremu i praćenje složenih infrastrukturnih projekata, otežano je obezbeđivanje nacionalnog sufinansiranja i povlačenje sredstava iz evropskih fondova, a narušen je i princip „zagađivač plaća“, jer je izgubljena jasna veza između naplate ekoloških naknada i njihove upotrebe za unapređenje kvaliteta životne sredine, što je u zbiru usporilo modernizaciju sistema zaštite životne sredine i negativno uticalo na ukupno stanje u ovoj oblasti.

### PREDLOG REŠENJA

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

To podrazumeva usvajanje Zakona o Fondu za zaštitu životne sredine i/ili izmena Zakona o zaštiti životne sredine kojim će se propisati da se ovaj fond osniva kao pravno lice i centralni instrument za finansiranje i kofinansiranje u sektoru životne sredine, i da se sredstva od naplate naknade za zagađivanje životne sredine uplaćuju direktno u taj fond ili kao prelazno rešenje transferom sredstava iz opšteg budžeta recipročno ulaganju u sektor.

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

Sredstva fonda koristila bi se za:

- Finansiranje pripreme, sprovođenja i razvoja programa, projekata i drugih aktivnosti na državnom i lokalnom nivou čiji je cilj očuvanje, održivo korišćenje, zaštita i unapređenje životne sredine;
- Unapređenje energetske efikasnosti, korišćenje obnovljivih izvora energije i dekarbonizaciju industrije;
- Očuvanje biološke i geološke raznovrsnosti i racionalnog korišćenja prirodnih dobara i energije kao osnovnih uslova održivog razvoja;
- Ostvarivanje prava građana na zdravu životnu sredinu.

Dodatno, potrebno je razvijati i jačati personalne kapacitete javne uprave u oblasti zaštite životne sredine kako na republičkom, tako i na lokalnom nivou, uspostaviti fond kao samostalno telo sa funkcijom pripreme, upravljanja i praćenja projekata u ovoj izuzetno zahtevnoj oblasti. Uspostavljanje Zelenog fonda uz odgovarajuću reformu naknada koja bi uključivala i nove prihode po osnovu Zakona o porezu na uvoz ugljenično intenzivnih proizvoda i Zakon o porezu na emisije gasova sa efektom staklene bašte, krucijalno je za uspostavljanje održivog i transparentnog finansiranja i upravljanja projektima u oblasti zaštite životne sredine i dekarbonizaciju privrede.

*Evropska komisija u izveštaju za 2025. godinu ponavlja da Ministarstvo zaštite životne sredine treba da objavi zvanične izveštaje i informacije o tekućim zelenim investicijama i njihovom uticaju na životnu sredinu, uz napomenu da postupci učešća javnosti i javnih konsultacija nisu poboljšani u odnosu na prethodni izveštajni period. 8 Realizacija ove preporuke doprinela bi sistemskom upravljanju i praćenju svih zelenih investicija u zemlji i realizaciji preporuka EK za Poglavlje 27 - Zaštita životne sredine i klimatske promene.*



### PROPISI

- Zakon o zaštiti životne sredine (Službeni glasnik RS br. 135/2004, ... 94/2024 – dr. zakon)
- Pravna praznina nastala donošenjem Zakona o prestanku rada Fonda za zaštitu životne sredine
- Zakon o naknadama za korišćenje javnih dobara (Službeni glasnik RS br. 95/2018, ...118/2025)
- Zakon o budžetu Republike Srbije za 2026. godinu (Službeni glasnik RS br. 108/2025)

# 8. MINISTARSTVO ZAŠTITE ŽIVOTNE SREDINE

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



### OPIS PROBLEMA

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

U zemljama EU postavljen je cilj da do 2030. godine 70% ambalažnog otpada bude reciklirano. Ukoliko se ne unapredi postojeći sistem, Srbiji će trebati više od 10 godina da dostigne taj cilj. Nova Uredba o ambalaži i ambalažnom otpadu EU čija primena kreće od avgusta 2026. godine uvodi dodatne obaveze kao npr. da do 2030. godine najmanje 10% alkoholnih i bezalkoholnih pića koje krajnji distributeri plasiraju na tržište mora biti u pakovanju za višekratnu upotrebu, ambalaža će morati da bude u skladu sa kriterijumima dizajna za reciklažu, koji će Evropska komisija razviti u podzakonskim aktima do 1. januara 2028. godine, sa kriterijumima za ocenu reciklabilnosti. Ovom Uredbom se uvode i minimalni ciljevi recikliranog sadržaja za ambalažu osjetljivu na kontakt napravljenu od plastike osim PET-a i iznose 10% do 2030. godine, a čak 25% do 2040. godine. To samo potvrđuje da će bez unapređenja postojećeg sistema Srbija kasniti za EU mnogo više od 10 godina u postizanju ovih ciljeva.

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

Ključni ciljevi Uredbe usmereni su na povećanje ponovnog iskorišćenja ambalažnog otpada i to sa 67% u 2025. godini na 72% u 2029. godini, kao i na povećanje stope reciklaže sa 60% u 2025. na 65% u 2029. Takođe, propisano je postepeno povećanje reciklaže po vrstama materijala – od 2027. godine, propisani su ciljevi tako da se posebno ističe cilj za reciklažu PET boca za napitke sa 40% u 2027. godini na 90% u 2029.

Prema planu koji je uređen Uredbom, prosek za sve materijale u 2029. godini bio bi ispod 60% (staklo i metal 54%, drvo 29%, plastika 50%, polietilen 20%, ostale vrste plastike 6% i višeslojna kartonska ambalaža za napitke 4%), sem pomenutih PET boca za napitke (90%) i ambalažnog papira i kartona za koji je cilj 80% u 2029. godini.

### PREDLOG REŠENJA

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

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

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

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

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

*Očekuju se i izmene Zakona o ambalaži i ambalažnom otpadu sa ciljem uvođenja depozitnog sistema u 2026. godini (prema NPAA bilo je planirano da Zakon bude usvojen u četvrtom kvartalu 2025), kao i formiranje zvanične radne grupe Ministarstva zaštite životne sredine čiji bi NALED bio formalni član.*

### PROPISI

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

## 8. MINISTARSTVO ZAŠTITE ŽIVOTNE SREDINE

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

#### OPIS PROBLEMA

Trenutni, paušalni, obračun naknade za zaštitu i unapređivanje životne sredine nije u skladu sa principom „zagađivač plaća“.

Učešće svih prihoda od naknada u oblasti zaštite životne sredine u BDP-u iznosilo je svega 3% (izveštaj Agencije za zaštitu životne sredine za 2024. godinu iz decembra 2025. godine), a od tog iznosa naknada za zagađenje su iznosile svega 3,44%, a naknada za korišćenje resursa 1,29%. Dodatno, sa stanovišta vrsta institucionalnih jedinica koje plaćaju naknade, prema poslednjem izveštaju Agencije, najviše su platile proizvođačke jedinice - 61,50%, dok su domaćinstva kao potrošači platili 38,40% (ostatak od 0,10% evidentiran je kao neraspoređen).

Dodatno, činjenica je da su emisije zagađujućih materija nekoliko puta veće od proseka u EU, što pokazuje da naknada svojom visinom nema odvraćajući efekat, odnosno ne podstiče privrednike da ulažu u kvalitetniju opremu ili filtere, te samim tim ne doprinosi poboljšanju kvaliteta životne sredine u Srbiji.

Pored toga, naknadom za zagađivanje životne sredine nisu obuhvaćeni svi značajni izvori SO<sub>2</sub>, NO<sub>2</sub> i praškastih materija koji se emituju u vazduh, kao ni emisije štetnih materija poput amonijaka (NH<sub>3</sub>) ili drugih lako isparljivih jedinjenja koje u ukupnom udelu zagađenog vazduha imaju značajno mesto.

Ovako postavljen sistem naknada dovodi do toga da naknadu za zaštitu i unapređivanje životne sredine plaćaju svi poreski obveznici bez obzira na stvarni uticaj na životnu sredinu, te se sa pravom postavlja pitanje da li se plaćanjem ove naknade ostvaruje njen glavni cilj – zaštita životne sredine.

#### PREDLOG REŠENJA

Imajući u vidu da naplata naknade prema stvarnim količinama zagađenja na lokalnu usled nedovoljno podataka i kapaciteta lokalnih registara izvora zagađivanja nije bila uspešna, predlažemo da se naknada za zaštitu i unapređivanje životne sredine integriše u naknadu za štetne emisije, čime bi se dobila naknada za zagađenje životne sredine.

Takođe, kako bi se postigao veći podsticajni efekat naknade i omogućio širi obuhvat štetnih emisija u vazduh, potrebno je povećati visinu naknade po toni štetnih materija, ali i izmeniti sistem korektivnih podsticaja i proširiti obuhvat oporezivanja na druge štetne materije. Stoga je predlog da se izmenama Zakona o naknadama za korišćenje javnih dobara propiše naknada za zagađenje životne sredine, njena visina, obveznici, način utvrđivanja i plaćanja, itd.

Izmene Zakona o naknadama za korišćenje javnih dobara iz 2025 godine, donose preciznije definisanje osnovice za obračun naknade na električnu energiju i fokusiraju se na usklađivanje sa propisima o obnovljivim izvorima energije, ali što se tiče ostalih naknada nema suštinskih promena u visini ili obveznicima.

Kao prelazno rešenje potrebno je posebnom Uredbom urediti ovu oblast i konkretnije utvrditi osnov odnosno kriterijum za određivanje aktivnosti koje utiču na životnu sredinu.

#### PROPISI

- Zakon o naknadama za korišćenje javnih dobara (Službeni glasnik RS br. 95/2018,... 118/2025)
- Uredba o graničnim vrednostima emisija zagađujućih materija u vazduh iz postrojenja za sagorevanje (Službeni glasnik RS br. 6/2016 i 67/2021)
- Pravilnik o metodologiji za izradu nacionalnog i lokalnog izvora zagađivanja, kao i metodologija za vrste, načine i rokove prikupljanja podataka (Službeni glasnik RS br. 91/2010, ...53/2024)
- Uredba o kriterijumima za određivanje aktivnosti koje utiču na životnu sredinu i iznosima naknada (Službeni glasnik RS br. 30/2024)

## 8. MINISTARSTVO ZAŠTITE ŽIVOTNE SREDINE

### 8.4 UVESTI INSTITUT PRODUŽENE ODGOVORNOSTI U UPRAVLJANJU POSEBNIM TOKOVIMA OTPADA

#### OPIS PROBLEMA

Republika Srbija je u oblasti upravljanja otpadom ostvarila dobar nivo usklađenosti sa pravnim tekovinama Evropske unije, što je potvrđeno i u poslednjem Izveštaju Evropske komisije o napretku. Istovremeno, ukazuje se da je napredak u implementaciji spor i ograničen, naročito u delu koji se odnosi na operativnu primenu sistema produžene odgovornosti proizvođača (EPR) za posebne tokove otpada, u skladu sa principom „zagađivač plaća“.

Iako novi Zakon o upravljanju otpadom prepoznaje EPR kao jedan od osnovnih principa održivog upravljanja otpadom, ovaj institut u praksi još uvek nije u potpunosti razvijen i funkcionalan. Postojeći sistem se i dalje u velikoj meri oslanja na naplatu naknada za posebne tokove otpada koji se usmerava u budžet Republike Srbije (plaća je samo oko 25% obveznika), a imajući u vidu da ne postoji Zeleni fond kao zasebna institucija kojoj bi se uplaćivala sredstva od ove vrste naknada. Naime, sredstva se uplaćuju u budžet Republike Srbije, a onda se putem javnog konkursa dodeljuju operaterima koji su zbrinuli prikupljeni otpad. S obzirom da nije propisana produžena odgovornost privrede po osnovu upravljanja otpadom, što je osnovni princip u održivom upravljanju otpadom, nema investicija u ovoj oblasti.

Posebni tokovi otpada, naročito oni koji potiču iz domaćinstava i imaju karakter opasnog otpada, dodatno ukazuju na navedene izazove. Na primeru prenosivih baterija i sijalica vidi se da, bez jasno uspostavljenog EPR sistema i razvijene sakupljačke mreže dostupne građanima, ovi tokovi otpada često završavaju u mešovitom komunalnom otpadu ili na deponijama, čime se povećavaju rizici po životnu sredinu i zdravlje ljudi.

#### PREDLOG REŠENJA

Predlažemo da se u skladu sa novim Zakonom o upravljanju otpadom, izveštajem Evropske komisije i strateškim dokumentima Republike Srbije dosledno uspostavi i operacionalizuje institut produžene odgovornosti proizvođača (EPR) kao primarni mehanizam upravljanja posebnim tokovima otpada.

Uvođenje produžene odgovornosti proizvođača, odnosno uvoznika za upravljanje otpadom doprinelo bi sprečavanju neloyalne konkurencije i smanjenju sive ekonomije, a takav model bi se mogao dodatno unaprediti uvođenjem jedinstvenog javnog registra zagađivača (proizvođača i uvoznika).

Takođe, potrebno je da razvoj instituta produžene odgovornosti bude neposredno povezan sa ciljanim ulaganjima u infrastrukturu za sakupljanje, privremeno skladištenje, tretman i reciklažu otpada, kako bi se obezbedila stvarna primena hijerarhije upravljanja otpadom, sa fokusom na prevenciju nastanka otpada, ponovnu upotrebu i reciklažu. Države članice EU su već uspešno implementirale institute produžene odgovornosti proizvođača u upravljanju posebnim tokovima otpada, tako da se taj sistem može implementirati po modelu koji je već uspešno potvrđen u praksi.

#### PROPISI

- Zakon o upravljanju otpadom (Službeni glasnik RS br. 109/2025)
- Uredba o proizvodima koji posle upotrebe postaju posebni tokovi otpada, obrascu dnevne evidencije o količini i vrsti proizvedenih i uvezenih proizvoda i godišnjeg izveštaja, načinu i rokovima dostavljanja godišnjeg izveštaja, obveznicima plaćanja naknade, kriterijumima za obračun, visinu i način obračunavanja i plaćanja naknade (Službeni glasnik RS br. 54/2010, ... 77/2021)

## 8. MINISTARSTVO ZAŠTITE ŽIVOTNE SREDINE

### 8.5 UREDITI NAČIN POSTUPANJA S BIORAZGRADIVIM KUHINJSKIM OTPADOM

#### OPIS PROBLEMA

Prema procenama, u Srbiji se godišnje baci oko 247.000 tona jestive hrane, što je oko 30-40 kg po stanovniku. Pored domaćinstava, najveći generatori otpada od hrane su ugostitelji koji godišnje generišu oko 40.000 tona otpada od hrane. Čak 99% ovog otpada završava na deponiji, gde emituje opasne gasove sa efektom staklene bašte. Problem leži u nedovoljnoj ažuriranosti propisa. Naime, iako novi Zakon o upravljanju otpadom propisuje uvođenje pojma “otpada od hrane”, kao i kroz deo vezan za mere prevencije propisuje njegovo smanjenje u svim fazama proizvodnje, prerade, distribucije i potrošnje, uz podsticanje doniranja i preraspodele hrane za ljudsku upotrebu, ova oblast i dalje nije dovoljno detaljno regulisana. Posebno nedostaje jasno definisan vremenski okvir za donošenje podzakonskog akta (pravilnika) kojim bi se uredilo postupanje sa biorazgradivim kuhinjskim otpadom koji nastaje obavljanjem delatnosti pripremanja i posluživanja hrane, kao i drugih delatnosti u čijem sprovođenju stalno ili povremeno nastaje otpad od hrane, odnosno hrana koja je neupotrebljiva za svrhu za koju je prvobitno bila namenjena.

#### PREDLOG REŠENJA

Predlažemo izmene u delu “VII Upravljanje posebnim tokovima otpada” Zakona o upravljanju otpadom tako što će se dodati novi član, koji bi na precizniji način uredio materiju otpada od hrane gde bi pored trenutne definicije šta se smatra otpadom od hrane bilo dodatno definisano i kakav je tretman otpada od hrane, ko se smatra proizvođačem/ držaocem / sakupljačem otpada od hrane, kao i koji pravni subjekti su u obavezi da vrše odlaganje otpada od hrane u skladu sa delatnošću kojom se bave.

Zakonom bi trebalo obavezati sva pravna lica koja se bave ugostiteljskim i srodnim delatnostima, u kojima se u proseku priprema više od 50 obroka dnevno, da vrše odlaganje otpada od hrane u skladu sa zakonom. Izmenom navedenog zakona treba propisati obavezu donošenja Pravilnika o postupanju sa biorazgradivim kuhinjskim otpadom koji nastaje obavljanjem delatnosti pripremanja i posluživanja hrane, koji bi bliže uređivao odredbe zakona koji se odnose na ovu oblast.

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

*S obzirom da u našoj zemlji ne postoji primarna selekcija otpada od hrane, ne može se implementirati tematska strategija EU o prevenciji i reciklaži otpada koja ima za cilj korišćenje otpada kao resursa, pre svega za dobijanje sekundarnih sirovina i energije, što je i jedan od principa cirkularne ekonomije. Takođe, Direktivom Saveta 2008/98/EC o otpadu propisano je donošenje posebnih mera za sprečavanje nastanka otpada od hrane, a najnovijim izmenama ove direktive (Direktiva (EU) 2025/1892) propisuje se i jačanje obaveza u vezi sa smanjenjem otpada od hrane, kao i definisanje podsticaja za doniranje hrane i sprečavanje bacanja u svim fazama lanca snabdevanja.*



#### PROPISI

· Zakon o upravljanju otpadom (Službeni glasnik RS br. 109/2025)

## 8. MINISTARSTVO ZAŠTITE ŽIVOTNE SREDINE

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

#### OPIS PROBLEMA

Članom 97 Zakona o upravljanju otpadom propisano je da se cena usluga upravljanja otpadom određuje u zavisnosti od više kriterijuma i to: vrste, količine, karakteristika otpada i učestalosti usluge, kao i od dužine i uslova transporta otpada i ostalih okolnosti koje utiču na cenu organizacije upravljanja otpadom. Međutim, u praksi svaka jedinica lokalne samouprave donosi Odluku o održavanju čistoće u kojoj je propisano da se mesečna cena odvoženja komunalnog otpada za pravna lica tj. preduzeća određuje većinski po kvadratnom metru zatvorenog poslovnog prostora i otvorenog poslovnog prostora koji je u funkciji obavljanja poslovne delatnosti, a za otvoreni poslovni prostor koji nije u funkciji obavljanja poslovne delatnosti se obračunava po kontejneru. Ovakav način obračunavanja troškova odvoženja smeća uzima u obzir isključivo površinu poslovnog prostora, čime se stvara situacija da ona pravna lica koja proizvode manje otpada plaćaju istu cenu odvoženja smeća kao i sva druga preduzeća iste površine. Time se privredna društva destimulišu da smanje proizvodnju otpada i da primenjuju koncept cirkularne ekonomije u svom poslovanju. Pored toga, ovakva mera se posledično negativno odražava na životnu sredinu, jer ne doprinosi smanjenju količine proizvedenog otpada, što može imati veoma negativne posledice u budućnosti.

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

#### PREDLOG REŠENJA

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

Pored toga, neophodno je izmeniti sistem obračuna i naplate odvoženja smeća kroz izmenu člana 97 Zakona o upravljanju otpadom koji bi definisao količinu otpada kao glavni kriterijum za obračun komunalnih troškova i time ujednačio praksu definisanja cena iznošenja i transporta smeća. Pored toga, neophodna je izmena odluka jedinica lokalnih samouprava, kojima bi takođe bilo propisano da se cena upravljanja otpadom određuje na osnovu količine proizvedenog otpada.

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

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

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

#### PROPISI

- Zakon o upravljanju otpadom (Službeni glasnik RS br. 109/2025)
- Zakon o komunalnim delatnostima (Službeni glasnik RS br. 88/2011, ... 94/2024)

## 8. MINISTARSTVO ZAŠTITE ŽIVOTNE SREDINE

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

#### OPIS PROBLEMA

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

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

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

Činjenica je da nadležni organ može na zahtev i o trošku zainteresovanog lica tom licu izdati u papirnom obliku prepis lokacijskih uslova koje je u okviru objedinjene procedure izdao u elektronskoj formi, ali, ako je neophodno da državni organi upotrebljavaju pečat na način kako je to propisano Zakonom o pečatu državnih i drugih organa, problem predstavlja što se u okviru objedinjene procedure izdaju uslovi bez istih. Iako se stranka obraća Ministarstvu zaštite životne sredine van objedinjene procedure, a primenjujući proceduru koja nije elektronska odnosno još nije digitalizovana i dužna je da primenjuje propise iz nadležnosti ovog ministarstva, smatramo da je ovo ipak dupliranje postupka i da je neophodno usaglasiti ove dve procedure.

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

#### PREDLOG REŠENJA

Imajući u vidu da se postupak procene uticaja na životnu sredinu sprovodi za različite vrste projekata, uključujući i projekte koji ne podležu proceduri izdavanja građevinske ili upotrebne dozvole u skladu sa Zakonom o planiranju i izgradnji, kao i činjenicu da se učešće javnosti predstavlja jedan od osnovnih postulata ovog postupka, predlaže se sledeće:

1. Razlikovanje postupaka prema vrsti projekta

Za projekte za koje se, u skladu sa zakonom, pribavljaju lokacijski uslovi kroz objedinjenu proceduru, a koji istovremeno podležu postupku procene uticaja na životnu sredinu, potrebno je jasno normativno razdvojiti:

- obavezu pribavljanja saglasnosti i uslova nadležnih organa i organizacija (koji su već pribavljeni u elektronskoj formi kroz CEOP), i
- obavezu njihovog korišćenja u postupku procene uticaja, bez ponovnog pribavljanja istih dokumenata u drugoj formi.

Na ovaj način se ne zadire u poseban karakter postupka procene uticaja, već se sprečava dupliranje administrativnih radnji.

2. Prelazno rešenje - prihvatanje elektronskih dokumenata kao dokaza o ispunjenosti uslova

Do eventualne izmene relevantnih propisa i uspostavljanja jedinstvenog elektronskog sistema koji bi obuhvatio i postupak procene uticaja na životnu sredinu, predlaže se uvođenje prelaznog rešenja kojim bi se strankama omogućilo da zahteve i prateću dokumentaciju podnose u elektronskoj formi.

Predlaže se da Ministarstvo zaštite životne sredine, u postupcima procene uticaja na životnu sredinu za projekte koji se sprovode u vezi sa objedinjenom procedurom, prihvata elektronske dokumente pribavljene putem CEOP-a kao dokaz da su uslovi i saglasnosti nadležnih organa pribavljeni, odnosno u obliku u kojem su već zakonito izdati.

Isključivo u slučajevima kada se posumnja u autentičnost, predlaže se primena načela ekonomičnosti i efikasnosti upravnog postupka, tako što bi Ministarstvo, kada je to moguće, službenim putem pribavljalo prepise ili potvrde o autentičnosti dokumenata od organa koji su iste izdali, umesto ponovnog opterećivanja stranke.

Ovakav pristup ne bi ugrozio pravnu sigurnost postupka, niti učešće javnosti, već bi doprineo skraćenju rokova i smanjenju troškova postupka.

3. Dugoročno unapređenje - normativno i tehničko usklađivanje

U cilju sistemskog rešavanja uočenih problema, predlaže se zakonsko uređivanje potpuno elektronskog vođenja postupaka procene uticaja na životnu sredinu za projekte kod kojih je to tehnički i pravno izvodljivo, uz puno poštovanje zahteva učešća javnosti.

#### PROPISI

· Zakon o planiranju i izgradnji (Službeni glasnik RS, br. 72/2009, ... 91/2025)

# 8. MINISTARSTVO ZAŠTITE ŽIVOTNE SREDINE

## 8.8 ZAŠTITI POLOŽAJ DOMAĆIH RECIKLERA

### OPIS PROBLEMA

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

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

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

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

Kako gore navedene mere znatno otežavaju, a neke mogu i da u potpunosti onemogućie uvoz neopasnog otpada, u koji svakako spada i stari papir, domaća reciklažna industrija će u budućem periodu morati u većoj meri da se osloni na rezerve Republike Srbije, za šta joj je potrebna podrška države. U prethodnim godinama, godišnji prosek za izvezene količine iznosio je oko 45% u odnosu na ukupno uvezene količine otpadnog papira i kartona koji ispunjava uslove da predstavlja reciklabilni materijal, odnosno sirovinu u proizvodnji hromokartona, ali i za ostatak reciklažne industrije. Procenjuje se da će se taj procenat promeniti usled slabijeg uvoza zbog restriktivnih mera EU.

### PREDLOG REŠENJA

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

1. Formiranje jedinstvenog registra reciklera koji bi sadržao podatke o kapacitetima reciklažne industrije, što bi bio osnov za definisanje recipročnih mera za zaštitu domaće reciklažne industrije. Kroz Zakon o upravljanju otpadom omogućiti formiranje ovog registra, a podzakonskim aktom bliže definisati obim i sadržaj samog registra.
2. Kao kontinuiranu meru podrške, uspostaviti pravedan sistem subvencionisanja, čime bi se motivisali sakupljači reciklabilnih materijala da iste predaju domaćim reciklerima, a ne u izvoz.

Ovako predloženi paket mera pruža osnov da se odgovori na restriktivne i druge protekcionističke mere od strane dela članica EU, ali i trećih zemalja.

Po uspostavljanju registra i pratećih mera subvencija, treba primeniti adekvatnu politiku načela blizine već propisanu u pomenutom članu 6 Zakona o upravljanju otpadom, koji treba ojačati mogućnošću otežavanja uslova za izvoz ukoliko postoje kapaciteti za njegovu obradu u Srbiji, a sve u skladu sa regulativom EU.

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

### PROPISI

*Zakon o upravljanju otpadom (Službeni glasnik RS, br. 36/2009, ...109/2025)*

# 9. MINISTARSTVO UNUTRAŠNJIH POSLOVA

## 9.1 DIGITALIZOVATI PROMENU PREBIVALIŠTA I OMOGUĆITI AUTOMATSKO AŽURIRANJE LIČNIH DOKUMENATA



### OPIS PROBLEMA

Veliki broj građana ne prijavljuje promenu prebivališta ni boravišta, jer procedura podrazumeva odlazak u prostorije MUP-a u mestu prebivališta i dostavu isprave kojom se dokazuje da je lice iznajmilo ili kupilo stan u drugom gradu/opštini. Prema poslednjim podacima, blizu 135.000 građana Srbije prošlo je kroz proces promene prebivališta koji stvara velike vremenske i finansijske troškove.

Kako bi izmenili adresu građani prvo moraju da podnesu zahtev i plate administrativnu taksu. Nakon toga, potrebno je da podnesu zahtev za upis nove adrese na ličnu kartu, ponovo plate taksu, a ako je reč o ličnoj karti bez čipa potrebno je još jedanput doći uživo na šalter radi preuzimanja dokumenta. Nakon promene u ličnoj karti, građani su u obavezi da podnesu i zahteve za izmenu drugih ličnih dokumenata (pasoša, vozačke i saobraćajne dozvole), što takođe zahteva čekanje u redovima, plaćanje taksi i obilazak šaltera radi preuzimanja dokumenata. Kroz istu proceduru građani prolaze i u slučaju zamene drugih dokumenata poput zdravstvene kartice, a ovaj podatak potrebno je prijaviti i drugim organima (RGZ, LPA).

Prema poslednjim podacima, cena izdavanja biometrijske lične karte iznosi oko 1.200 dinara. Za pasoš je potrebno izdvojiti 3.600 dinara, za vozačku oko 2.000 dinara, dok je izdavanje saobraćajne, novih tablica i registracione nalepnice oko 3.000 dinara. Propisane su i visoke novčane, a u nekim slučajevima i zatvorske kazne, za nepoštovanje ovih odredaba. Posledično, država ne zna koliko građana živi u kom gradu/opštini trajno ili privremeno, ili ima neusklađene podatke u bazama. Dodatno, sva lična dokumenta građana se i dalje izrađuju u plastici ili papiru, te još uvek nije razvijen model digitalnog novčanika za čuvanje, deljenje i korišćenje ličnih dokumenata u elektronskoj formi.

### PREDLOG REŠENJA

Zakonom o opštem upravnom postupku propisano je da je organ dužan da po službenoj dužnosti vrši uvid u podatke koji se nalaze u službenim evidencijama. Stoga je potrebno navođiti da jednom utvrđena izmena prebivališta bude evidentirana u svim relevantnim bazama podataka.

Jedan deo rešenja je omogućavanje elektronskog podnošenja zahteva za promenu prebivališta, po uzoru na Sloveniju. Takođe, formiranje jedinstvenih upravnih mesta pri policijskim stanicama/upravama u kojima bi građani mogli istovremeno da podnesu zahtev za izdavanje svih ličnih dokumenata u nadležnosti MUP-a. Potrebno je omogućiti i obaveštavanje drugih organa putem Centralnog registra stanovništva o izvršenoj promeni Predložemo i da se ukinu obaveza navođenja podatka o prebivalištu na ličnim dokumentima gde takav podatak nije neophodan. U Nemačkoj, Švajcarskoj, Finskoj, Hrvatskoj ili Crnoj Gori podatak o prebivalištu se ne navodi na vozačkoj dozvoli i pasošu.

Još jedan način je i uspostavljanje Digitalnog identifikacionog novčanika koji bi sadržao mobilne verzije ličnih dokumenata građana. Ovo bi omogućilo bi lakšu uživo ili onlajn identifikaciju izmenu podataka, i veću kontrolu nad deljenjem podataka.

Digitalni novčanici u Grčkoj i Francuskoj sadrže ličnu kartu i vozačku dozvolu, U Portugalu zdravstvenu knjižicu, a slične aplikacije imaju i Švajcarska i Belgija.

*Krajem 2025. godine izrađen je Nacrt zakona kojim je predviđeno formiranje Digitalnog identifikacionog novčanika Srbije po uzoru na EU Digital Identity Wallet, a u kontekstu usklađivanja sa EU Uredbom (2024/1183) – eIDAS 2.0.*



*2025. godine resorno ministarstvo izradilo je Nacrt zakona kojim je predviđeno uspostavljanje Digitalnog identifikacionog novčanika. Njegovim uspostavljanjem građani bi imali mogućnost da podatke iz ličnih dokumenata čuvaju u elektronskom obliku i koriste ih prilikom identifikacije, uživo ili onlajn. Dodatno, Akcionim planom za sprovođenje Programa Vlade Republike Srbije za period 2025-2027. Ministarstvo unutrašnjih poslova predvidelo je uspostavljanje Digitalnog identifikacionog novčanika za skladištenje ličnih dokumenata građana, kao i uspostavljanje jedinstvenih šaltera za promenu ličnih podataka u dokumentima.*



### PROPISI

- Zakon o Centralnom registru stanovništva (Službeni glasnik RS br. 17/2019)
- Zakon o prebivalištu i boravištu građana (Službeni glasnik RS br. 87/2011)
- Zakon o ličnoj karti (Službeni glasnik RS br. 62/2006, 36/2011 i 53/2021)
- Zakon o putnim ispravama (Službeni glasnik RS br. 90/2007 ... 81/2019)
- Zakon o zdravstvenom osiguranju (Službeni glasnik RS br. 25/2019, 92/2023 i 109/2025)
- Zakon o elektronskom dokumentu, elektronskoj identifikaciji i uslugama od poverenja u elektronskom poslovanju (Službeni glasnik RS. 94/2017, 52/2021)
  - Pravilnik o ispravi o osiguranju (Službeni glasnik RS br. 1/2021)
- Pravilnik o registraciji motornih i priključnih vozila (Službeni glasnik RS br. 69/2010,... 31/2025)

# 9. MINISTARSTVO UNUTRAŠNJIH POSLOVA

## 9.2 UVESTI BEZGOTOVINSKO PLAĆANJE NOVČANIH KAZNI ZA SAOBRAĆAJNE PREKRŠAJE



### OPIS PROBLEMA

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

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

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

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

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

### PREDLOG REŠENJA

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

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

Ono što je potrebno jeste da svaki saobraćajni policajac bude snabdeven POS uređajem kako bi elektronski generisao podatke iz uputstva za plaćanje. Svakako, potrebno je i da lice prihvati odgovornost za prekršaj i da želi odmah da plati polovinu novčane kazne. Iako u ovom slučaju nisu potrebne izmene i dopune propisa, preporuka je da Ministarstvo unutrašnjih poslova – Direkcija policije – Uprava saobraćajne policije izda Objašnjenje (ili drugi opšti akt) o postupanju prilikom naplate novčane kazne izrečene prekršajnim nalogom u bezgotovinskom obliku. Sa druge strane, za plaćanja pomoću funkcije „IPS skeniraj“ bi bilo neophodno da se dvodimenzionalni bar-kôd (eng. QR - Quick Response) nalazi na prekršajnom nalogu. S obzirom da je u pitanju javna isprava, čiji sadržaj je taksativno propisan Zakonom o prekršajima i Pravilnikom o obrascu prekršajnog naloga, to zahteva dopunu obrasca prekršajnog naloga – dopunom Zakona o prekršajima (član 170) i Pravilnika o obrascu prekršajnog naloga, propisivanjem QR koda kao sastavnog elementa prekršajnog naloga.

*U toku 2025. godine usvojen je Akcioni plan za sprovođenje Programa Vlade Republike Srbije za period 2025-2027, kojim je kao jedna od aktivnosti Ministarstva unutrašnjih poslova predviđena i digitalizacija dela procesa saobraćajne policije i koja uključuje: sklapanje sporazuma o priznanju saobraćajnih prekršaja elektronskih putem, plaćanje novčane kazne na licu mesta, razmenu podataka u elektronskom obliku između saobraćajne policije i prekršajnih sudova, kao i izdavanje elektronskih obrazaca građanima (prekršajnih prijava i prekršajnih naloga sa QR kodom i instrukcijom za plaćanje).*



**ZAPOČETO**

### PROPISI

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

## 10. MINISTARSTVO KULTURE

### 10.1 OGRANIČITI PRAVO PREČE KUPOVINE USTANOVAMA KULTURE ISKLJUČIVO NA SPOMENIKE KULTURE

#### OPIS PROBLEMA

Članom 103 Zakona o kulturnom nasleđu je propisano da Republika Srbija ima pravo preče kupovine svih nepokretnosti u privatnoj svojini, koje su evidentirane kao kulturno dobro, a da to pravo vrši „nadležna javna ustanova zaštite u zavisnosti od vrste kulturnog dobra”. Propisana je i obaveza da javna ustanova na ponudu odgovori u roku od 30 dana, a da će se ako ne odgovori smatrati da nije zainteresovana za otkup po pravu preče kupovine. U slučaju nepokretnosti, ustanova nadležna za odgovor na ponudu je Zavod za zaštitu spomenika kulture, u zavisnosti od teritorijalne nadležnosti. Članom 14 stav 1 zakona je propisano da su nepokretna kulturna dobra: kulturni predeli, prostorne kulturno-istorijske celine, spomenici kulture, arheološka nalazišta i znamenita mesta. Citirane sporne odredbe su u Zakonu o kulturnom nasleđu, usvojenom 2021. godine, preuzete iz prethodno važećeg zakona, iako je NALED ukazivao na štetnost ovako formulisanih odredbi u ranijim izdanjima Sive knjige. Situacija je novim zakonom dodatno pogoršana, jer je pojam kulturnog dobra proširen i sa „kulturnim predelima”, pa se pravo preče kupovine dodatno proširilo na stanove, kuće i vikendice na potencijalno ogromnim područjima, a imajući u vidu definiciju kulturnog predela iz člana 15 zakona.

Napominjemo da su po do sada restriktivnijem rešenju Zakona o kulturnim dobrima, Zavod za zaštitu spomenika kulture grada Beograda i neki drugi zavodi počeli od 2017. godine da upisuju u katastar nepokretnosti status kulturnog dobra, a nakon tog upisa nastupa obaveza ponude po pravu preče kupovine objekata i posebnih delova objekata koji se nalaze na prostoru te kulturno-istorijske celine, arheološkog nalazišta, odnosno znamenitog mesta. Po tom osnovu Zavod već dobija na hiljade ponuda po pravu preče kupovine za stanove u višespratnicama koje se nalaze na području opština Stari grad, Palilula, Dorćol, Vračar i Zemun, gde je u katastar upisano postojanje više arheoloških nalazišta (nekropole i sl.) i kulturno-istorijskih celina.

#### PREDLOG REŠENJA

Predlažemo izmenu Zakona o kulturnom nasleđu tako da se u članu 103 doda novi stav 2 koji bi glasio:

„U slučaju nepokretnih kulturnih dobara, Republika Srbija ima pravo preče kupovine spomenika kulture i neizgrađenog zemljišta koje se nalazi u okvirima prostornih kulturno-istorijskih celina, arheoloških nalazišta i znamenitih mesta”.

Na ovaj način bi se lokalnim vlastima omogućio otkup spomenika kulture, koji su kulturna dobra najvišeg kulturnog i istorijskog značaja, kao i neizgrađenog zemljišta koje je potrebno sačuvati radi arheoloških istraživanja i zaštite integriteta kulturno-istorijskih celina i znamenitih mesta. S druge strane, ukinula bi se obaveza pribavljanja te saglasnosti u slučajevima u kojima se to pravo nikada ne koristi, a koja građanima i privredi stvara neopravdane troškove i odlaže prodaju.

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

#### PROPISI

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

# 11. MINISTARSTVO INFORMISANJA I TELEKOMUNIKACIJA

## 11.1 OMOGUĆITI ELEKTRONSKU IDENTIFIKACIJU NA DALJINU ZA KVALIFIKOVANE USLUGE OD POVERENJA



### OPIS PROBLEMA

U skladu sa odredbama Zakona o elektronskom dokumentu, elektronskoj identifikaciji i uslugama od poverenja u elektronskom poslovanju i Uredbom o uslovima za pružanje kvalifikovanih usluga od poverenja, u Srbiji je trenutno moguće pribaviti kvalifikovani sertifikat za elektronski potpis (i druge usluge od poverenja) isključivo putem fizičke identifikacije lica. Propisano je da se lice fizički identifikuje prvi put, nakon čega može dobiti kvalifikovani sertifikat za elektronski identitet i potpis i elektronskim putem.

To praktično znači da nije moguće podneti elektronski zahtev za izdavanje sertifikata za elektronski potpis bez da se prethodno lično ode na šalter institucije gde službenik identifikuje lice uz pomoć identifikacionog dokumenta (lične karte ili pasoša). U praksi ovo znatno otežava izdavanje sertifikata i drugih usluga od poverenja i onemogućava domaće državljane u inostranstvu, kao i strane državljane, da dobiju naš sertifikat bez dolaska u Srbiju.

Dodatni problem predstavlja nepotpisan sporazum sa Evropskom komisijom o međusobnom priznavanju kvalifikovanih usluga od poverenja, te se naši sertifikati ne mogu koristiti u inostranstvu i obrnuto. Budući da je u Srbiji veliki broj vlasnika firmi sa boravištem ili prebivalištem u inostranstvu, ovaj problem postaje gorući kada je reč o potrebi podnošenja finansijskih izveštaja koji se potpisuju kvalifikovanim sertifikatom za elektronski potpis i korišćenju drugih elektronskih usluga od vitalnog značaja za privredu.

### PREDLOG REŠENJA

Kako bi se olakšao pristup kvalifikovanim uslugama od poverenja i kako bi se njihova upotreba omasovila, te se lakše koristile elektronske usluge, potrebno je izmenama Uredbe o uslovima za pružanje kvalifikovanih usluga od poverenja, prvenstveno člana 26, propisati mogućnost izdavanja kvalifikovanih usluga od poverenja na daljinu.

Omoгуćavanjem ovakve funkcionalnosti domaćim pružaocima usluge od poverenja omogućilo bi se masovnije izdavanje kvalifikovanih sertifikata i drugih usluga od poverenja, dok bi se korisnicima znatno olakšao proces elektronske identifikacije i budućeg korišćenja elektronskih usluga.

Ovo je naročito važno kada je reč o stranim vlasnicima firmi koje posluju u Srbiji, kao i za domaće državljane koji privremeno ili stalno borave u inostranstvu. Budući da su pojedini pružaoci usluga od poverenja u međuvremenu omogućili i elektronski potpis u kladu, za koji nije neophodno prethodno očitavanje kartica, tokena ili drugih uređaja i gde je proces izdavanja maksimalno pojednostavljen, kao i da je video identifikacija već uvedena prilikom izdavanja sredstva elektronske identifikacije osnovnog i srednjeg nivoa pouzdanosti Uredbom o bližem uređenju uslova koje moraju da ispune šeme elektronske identifikacije za određene nivoe pouzdanosti, predlažemo kompletiranje ovog procesa njegovim proširenjem i na visok nivo pouzdanosti. Elektronska identifikacija na daljinu može biti omogućena izmenom bilo koje od dve gore navedene uredbe (Uredba o uslovima za pružanje kvalifikovanih usluga od poverenja ili Uredba o bližem uređenju uslova koje moraju da ispune šeme elektronske identifikacije za određene nivoe pouzdanosti) ili izmenama Zakona o elektronskom dokumentu, elektronskoj identifikaciji i uslugama od poverenja u elektronskom poslovanju.

*Trenutnim Nacrtom Zakona o elektronskom dokumentu, elektronskoj i uslugama od poverenja u elektronskom poslovanju propisano je da pružalac usluge izdavanja kvalifikovanog elektronskog sertifikata proveri identitet fizičkog ili pravnog lica kome izdaje sertifikat upotrebom jedne ili više od sledećih metoda: korišćenjem digitalnog identifikacionog novčanika ili drugim sredstvom visokog nivoa pouzdanosti, zatim korišćenjem kvalifikovanog elektronskog potpisa ili pečata, kao i korišćenjem drugih metoda identifikacije kojima se obezbeđuje visok nivo pouzdanosti. Ipak, i spomenuti Nacrt zadržava fizičko prisustvo kao 4. mogućnost provere identiteta, ali ona više nije jedini način na koji se utvrđuje identitet lica.*



### PROPISI

- Zakon o elektronskom dokumentu, elektronskoj identifikaciji i uslugama od poverenja u elektronskom poslovanju (Službeni glasnik RS br. 94/2017 i 52/2021)
- Uredba o uslovima za pružanje kvalifikovanih usluga od poverenja (Službeni glasnik RS br. 37/2018)
- Uredba o bližem uređenju uslova koje moraju da ispune šeme elektronske identifikacije za određene nivoe pouzdanosti (Službeni glasnik RS, br. 60/2018 i 68/2024)

# 11. MINISTARSTVO INFORMISANJA I TELEKOMUNIKACIJA

## 11.2 OMOGUĆITI UPOTREBU KVALIFIKOVANIH ELEKTRONSKIH SERTIFIKATA IZDATIH U INOSTRANSTVU I U SRBIJI

### OPIS PROBLEMA

Zakonom o elektronskom dokumentu, elektronskoj identifikaciji i uslugama od poverenja u elektronskom poslovanju propisano je da se elektronskom dokumentu ne može osporiti validnost samo iz razloga što je sastavljen u elektronskom obliku, kao i da je pružalac kvalifikovane usluge od poverenja (kvalifikovani sertifikati za elektronski potpis i pečat, kvalifikovani elektronski vremenski žigovi i sl.) nadležan za izdavanje kvalifikovanih elektronskih sertifikata u Srbiji. Takođe, članom 40 ovog zakona propisan je način prekograničnog priznavanja kvalifikovanih usluga od poverenja po principu reciprociteta, tj. potpisivanjem međunarodnih sporazuma.

Resorno ministarstvo je 2020. godine podnelo inicijativu ka Evropskoj komisiji za potpisivanje sporazuma sa članicama EU, ali nije bilo odgovora sa druge strane, te ovaj sporazum još uvek nije potpisan, a kvalifikovane usluge od poverenja koje pružaju domaći pružaoci usluga od poverenja još uvek nisu prihvaćene u državama Evropske unije. Važi i obrnuto, iako su u Srbiji omogućene brojne elektronske usluge, one za nerezidente često nisu dostupne. Recimo, član 9 Zakona o postupku registracije u APR-propisuje da se prijava u registre APR-a može podneti i elektronskim putem. Međutim, usled toga što međunarodni sporazumi sa mnogim zemljama nisu potpisani, prilikom registracije APR ne može prihvatiti kvalifikovani elektronski sertifikat koji je izdat u inostranstvu. Isti problem postoji i pred drugim organima u Srbiji koji sprovode elektronske procedure.

U većini slučajeva ukoliko žele da svoje obaveze ka institucijama Republike Srbije obavljaju elektronski, nerezidentima je jedini izbor pribavljanje elektronskog sertifikata u Srbiji. Međutim ovo je često otežano usled nepostojanja informacija na engleskom jeziku na sajtu, pre svega MUP-a, kao najčešće korišćenog izdavaoca sertifikata, a i usled nepostojanja mogućnosti identifikacije na daljinu.

Tokom 2020. godine potpisani su međunarodni sporazumi između Republike Srbije i Republike Severne Makedonije, kao i Republike Srbije i Crne Gore. Do sada je izvršeno i tehničko povezivanje javnih listi kvalifikovanih usluga od poverenja sa Severnom Makedonijom i sa Crnom Gorom, međutim lista Severne Makedonije već neko vreme nije dostupna. Između Republike Srbije i ostalih susednih država / privreda koje nisu članice Evropske unije (Bosna i Hercegovina, Albanija i Kosovo\*) nije potpisan sporazum.

### PREDLOG REŠENJA

Budući da je Zakon o elektronskom dokumentu, elektronskoj identifikaciji i uslugama od poverenja u elektronskom poslovanju omogućio priznavanje „stranih“ elektronskih sertifikata potrebno je što pre pristupiti potpisivanju međunarodnih sporazuma kojima bi se omogućila primena ovog propisa u praksi i olakšalo poslovanje na tržištu Srbije. Pre svega potrebno je potpisati međunarodni sporazum sa Evropskom komisijom, kojim će se omogućiti da se po principu reciprociteta priznaju sve kvalifikovane usluge od poverenja.

Sa tehničkog aspekta to bi omogućilo povezivanje Javne liste kvalifikovanih usluga od poverenja Republike Srbije (Trusted List), sa Centralnom listom usluga od poverenja Evropske komisije - List of the Trusted Lists (LOTL) u skladu sa tehničkom specifikacijom ETSI TS 119 612.

Sa praktičnog aspekta to bi omogućilo preduzećima u Srbiji, koja koriste domaće kvalifikovane usluge od poverenja, da nemaju ograničenja u elektronskom poslovanju u zemljama Evropske unije.

Dalje, potrebno je nastaviti sa praksom potpisivanja bilateralnih sporazuma sa svim zemljama koje nisu članice EU, a pre svega sa susednim zemljama. U međuvremenu, potrebno je olakšati proceduru nerezidentima koji za potrebe elektronskog poslovanja žele da pribave elektronski potpis u Srbiji – za početak omogućiti da potrebne informacije i uputstvo mogu naći i na engleskom jeziku.

*Transponovanje nove EU Uredbe (eIDAS 2.0) u pravni sistem Republike Srbije rezultiraće značajnim olakšicama u procedurama priznavanja kvalifikovanih usluga od poverenja. Evropski okvir za digitalni identitet trebalo bi da korisnicima omogući kreiranje i upotrebu kvalifikovanih elektronskih potpisa i pečata koji su prihvaćeni u celoj Evropskoj uniji, automatski i besplatno, bez ikakvih dodatnih administrativnih postupaka.*

*Izuzetak predstavljaju situacije kada se kvalifikovani elektronski potpisi i pečati koriste u poslovne svrhe, jer su tada države u obavezi da ih komercijalizuju. Resorno ministarstvo je pokrenulo i seriju pregovora sa Evropskom komisijom radi priznavanja srpskih kvalifikovanih elektronskih potpisa kao naprednih potpisa u EU.*



*Izvršeno je tehničko povezivanje javnih listi kvalifikovanih usluga od poverenja sa Severnom Makedonijom i sa Crnom Gorom sa kojima su potpisani bilateralni sporazumi u prethodnim godinama čime je i praktično omogućeno priznavanje elektronskih sertifikata. U toku 2025. godine urađen je Nacrt zakona o izmenama i dopunama Zakona o elektronskom dokumentu, elektronskoj identifikaciji i uslugama od poverenja u elektronskom poslovanju kojim se propisuje priznavanje stranih kvalifikovanih usluga od poverenja na dva načina. Takođe, održano je i nekoliko sastanka Ministarstva informisanja i telekomunikacija i predstavnika Evropske komisije sa ciljem priznavanja domaćih kvalifikovanih elektronskih potpisa kao naprednih elektronskih potpisa u EU.*



### PROPISI

- Zakon o elektronskom dokumentu, elektronskoj identifikaciji i uslugama od poverenja u elektronskom poslovanju (Službeni glasnik RS br. 94/2017 i 52/2021)
- Pravilnik o formi i načinu objavljivanja Javne liste kvalifikovanih usluga od poverenja (Službeni glasnik RS br. 4/2019)
- Zakoni kojima se potvrđuju bilateralni sporazumi

# 11. MINISTARSTVO INFORMISANJA I TELEKOMUNIKACIJA

## 11.3 SMANJITI TROŠKOVE POSTAVLJANJA ŠIROKOPOJASNE INFRASTRUKTURE

### OPIS PROBLEMA

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

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

Akcionim planom Strategije razvoja elektronskih komunikacija Srbije do 2027. godine predviđeno je utvrđivanje predloga Zakona o širokopoljasnoj infrastrukturi i usklađivanje sa EU Uredbom o gigabitskoj infrastrukturi (2024/1309).

### PREDLOG REŠENJA

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

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

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

*Ministarstvo informisanja i telekomunikacija je krajem 2024. godine formiralo Radnu grupu koja je započela rad na izradi srpske verzije Uredbe o gigabitskoj infrastrukturi i Radna grupa je tokom 2025. godine izradila Nacrt zakona o merama za smanjenje troškova postavljanja elektronskih komunikacionih mreža vrlo visokog kapaciteta (Zakon o širokopoljasnoj infrastrukturi), ali Zakon još uvek nije usvojen.*



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



### PROPISI

· Pravna praznina – potrebno doneti novi Zakon o širokopoljasnoj infrastrukturi

# 12. MINISTARSTVO NAUKE, TEHNOLOŠKOG RAZVOJA I INOVACIJA

## 12.1 POJEDNOSTAVITI I UBRZATI POSTUPKE UVOZA DOBARA ZA POTREBE NAUČNO-ISTRAŽIVAČKOG RADA

### OPIS PROBLEMA

Uvoz dobara neophodnih za naučno-istraživački rad u Srbiji trenutno se tretira isto kao i uvoz robe namenjene komercijalnoj prodaji, iako se u praksi najčešće radi o malim količinama, uzorcima ili specijalizovanoj opremi koja se koristi isključivo u istraživačke svrhe i ne dospeva na tržište. Ovakav pristup stvara nepotrebno administrativno opterećenje i čini Srbiju nekonkurentnom u međunarodnom istraživačkom okruženju. Naučno-istraživačke organizacije (NIO) se u praksi suočavaju sa složenim sistemom dozvola i saglasnosti različitih organa, u zavisnosti od vrste robe koja se uvozi. Najčešće je reč o dozvolama Direktorata za radijacionu i nuklearnu sigurnost i bezbednost Srbije (SrbAtom), ALIMS-a, Ministarstva zdravlja, kao i Ministarstva trgovine (koja zahteva i saglasnosti MUP-a, Ministarstva odbrane, BIA i SrbAtoma). Većina ovih postupaka, izuzev ALIMS-a, i dalje se sprovodi u papirnoj formi, što dodatno usporava proces. Obrada zahteva u proseku traje od dve nedelje do dva meseca, a imajući u vidu da postupku prethodi javna nabavka, od odobravanja projekta do početka istraživanja često prođe i do pet meseci isključivo u administrativnim procedurama. Dodatni problem predstavlja činjenica da NIO često nemaju mogućnost da direktno podnose zahteve za uvozne dozvole, već su prinudene da angažuju ovlašćene uvoznike i špeditere, što produžava rokove i povećava troškove istraživanja. Iako postoje pojedinačne inicijative institucija, primena u praksi, kao i sistemski pristup rešavanju problema izostaju. Recimo, Ministarstvo trgovine je Zakonom o uvozu robe dvostruke namene propisalo posebnu proceduru za uvoz dobara namenjenih istraživanju (član 16), ali bez usvojenog podzakonskog akta ta mogućnost ostaje neprimenjena.

### PREDLOG REŠENJA

Imajući u vidu navedene probleme u vezi sa uvozom dobara za potrebe naučno-istraživačkog rada, predlažemo da se ovom pitanju pristupi sistemski i koordinisano, sa ciljem uspostavljanja efikasnijeg i predvidivijeg postupka uvoza materijala neophodnih za istraživanja.

Kao prvi korak, potrebno je identifikovati najčešće vrste dozvola koje se pribavljaju za uvoz u istraživačke svrhe, među kojima su: a) dozvole za uvoz izvora jonizujućeg zračenja (SrbAtom), b) mišljenja i saglasnosti Ministarstva zdravlja za uvoz psihoaktivnih supstanci, prekursora droga i ćelijskih linija, c) mišljenja ALIMS-a za uvoz neregistrovanih medicinskih sredstava, kao i d) dozvole za uvoz robe dvostruke namene Ministarstva trgovine.

S obzirom na uključenost većeg broja institucija, predlažemo da Ministarstvo nauke, tehnološkog razvoja i inovacija koordinira izmene relevantnih propisa, sa ciljem uspostavljanja jedinstvenog pristupa uvozu za potrebe istraživanja. Taj pristup treba da obuhvati sledeće principe:

1. potpunu digitalizaciju postupaka – od podnošenja zahteva, do kreiranja i slanja elektronske dozvole kroz eSanduče NIO.
2. uvođenje pojednostavljene i ubrzane procedure kada se predmeti uvoze isključivo za potrebe istraživanja uz potpisnu izjavu o nameni predmeta uvoza. Ova mogućnost bi postojala isključivo za naučno-istraživačke organizacije i inovacione subjekte koji su upisani u registar naučno-istraživačkih organizacija ili registar subjekata nacionalnog inovacionog sistema.
3. mogućnost da NIO i inovativni subjekti direktno podnose zahteve za uvozne dozvole, u svoje ime i za svoj račun.



### PROPISI

- *Zakon o radijacionoj i nuklearnoj sigurnosti i bezbednosti (Službeni glasnik RS, br. 95/2018 i 10/2019)*
- *Zakon o izvozu i uvozu robe dvostruke namene (Službeni glasnik RS, br. 19/2025)*
- *Zakon o psihoaktivnim kontrolisanim supstancama (Službeni glasnik RS, br. 99/2010 i 57/2018)*
- *Zakon o supstancama koje se koriste u nedozvoljenoj proizvodnji opojnih droga i psihotropnih supstanci (Službeni glasnik RS, br. 107/2005 i 25/2019)*
- *Zakon o ljudskim ćelijama i tkivima (Službeni glasnik RS, br. 57/2018 i 111/2021 – odluka US)*
- *Zakon o medicinskim sredstvima (Službeni glasnik RS, br. 105/2017)*
- *Prateći pravilnici koji dodatno uređuju postupke*

# 13. MINISTARSTVO DRŽAVNE UPRAVE I LOKALNE SAMOUPRAVE

## 13.1 UVESTI JAVNI ELEKTRONSKI REGISTAR MIŠLJENJA INSTITUCIJA



### OPIS PROBLEMA

Propisi u Republici Srbiji su u određenom broju slučajeva nejasni i sadrže pravne praznine što otežava njihovu primenu, pa su subjekti na koje se ti propisi primenjuju, kako bi postupali u skladu sa zakonom, u situaciji da od resornog ministarstva, odnosno druge nadležne institucije (npr. Narodna banka Srbije, Komisija za hartije od vrednosti) zatraže mišljenje u vezi sa značenjem, odnosno tumačenjem pojedinih odredbi.

Takva mišljenja ponekad se izdaju u rokovima dužim od 30 dana, što je rok propisan članom 80. stav 1. Zakona o državnoj upravi, a u velikom broju slučajeva su i nejasna, pa strankama, fizičkim i pravnim licima, ne rešavaju problem zbog kojeg su zatražena.

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

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

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

U skladu sa Zakonom o objavljivanju zakona i drugih propisa i akata i Uredbom o Pravno-informacionom sistemu Republike Srbije, uspostavljen je Pravno-informacioni sistem Republike Srbije (PIS), kojim upravlja JP Službeni glasnik. Između ostalog, PIS kao zbirka podataka u elektronskom obliku sadrži „druge podatke o pravnom sistemu Republike Srbije”, koji uključuju i „odabrana mišljenja i druge akte nastale u radu državnih organa i državnih i drugih organizacija”. PIS trenutno poseduje i funkcionalnost pretrage navedenih mišljenja i drugih akata. Međutim, pristup mišljenjima i drugim aktima moguć je samo uz pretplatu.

Navedene okolnosti dovode do toga da se stranke u nekim slučajevima ne mogu besplatno upoznati sa već izdatim mišljenjem nekog ministarstva, odnosno druge institucije i da više stranaka podnosi zahtev i plaća taksu za izdavanje mišljenja po istom pitanju, kao i do nepotrebnog dodatnog opterećenja ministarstava odnosno drugih institucija.

### PREDLOG REŠENJA

propisa i akata i Uredba o Pravno-informacionom sistemu Republike Srbije izmene, kako bi se:

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

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

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

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

#### PROPISI

- *Zakon o objavljivanju zakona i drugih propisa i akata (Službeni glasnik RS br. 45/2013 i 10/2023)*
- *Uredba o Pravno-informacionom sistemu Republike Srbije (Službeni glasnik RS br. 113/2013)*
- *Zakon o republičkim administrativnim taksama (Službeni glasnik RS br. 43/2003, ... 94/2024, 55/2025 - usklađeni din. izn. i 109/2025)*
- *Zakoni i podzakonski akti organa i institucija kojima je propisana taksa za izdavanje mišljenja*

# 13. MINISTARSTVO DRŽAVNE UPRAVE I LOKALNE SAMOUPRAVE

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



### OPIS PROBLEMA

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

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

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

### PREDLOG REŠENJA

Predlaže se unapređenje statusa inspektora kroz sistemsko prepoznavanje inspeksijskih poslova kao posebne kategorije poslova u javnoj upravi, slično drugim poslovima od posebnog značaja koji se uređuju posebnim propisima. Neophodno je da se radno mesto inspektora jasno definiše i razvrsta u odgovarajuća zvanja u okviru jedinstvenog inspeksijskog okvira, pri čemu bi se ovo rešenje odnosilo na inspektore na svim nivoima vlasti – republičkom, pokrajinskom i lokalnom nivou.

Paralelno sa normativnim unapređenjem, potrebno je sprovesti sveobuhvatnu funkcionalnu analizu stanja u republičkim inspekcijama, koja bi poslužila kao osnova za planiranje zapošljavanja novih inspektora u srednjem roku, kao i za sagledavanje finansijskih efekata unapređenja njihovog položaja. Na osnovu ovih analiza trebalo bi planirati budžetska sredstva za povećanje zarada inspektora i definisati realne potrebe za novim zapošljavanjima tokom narednih nekoliko godina. Ovakav pristup omogućio bi postepeno jačanje inspeksijskih kapaciteta, ublažavanje postojećih kadrovskih ograničenja i stvaranje atraktivnijih uslova za privlačenje mladih i stručnih kadrova u inspeksijsku službu.

Takođe, neophodno je obezbediti obaveznu primenu informacionog sistema e-Inspektor u radu svih inspekcija, na svim nivoima vlasti, uz jasno definisanu odgovornost za njegovo nekorišćenje. Pre uvođenja pune obaveznosti, potrebno je otkloniti postojeće funkcionalne nedostatke sistema u inspekcijama koje ga već koriste, kako bi mogle da obavljaju poslove u punom kapacitetu, kao i razviti dodatne funkcionalnosti prilagođene potrebama drugih inspeksijskih organa.

Nakon tehničkog unapređenja sistema i obezbeđivanja njegove pune funkcionalnosti, potrebno je jasno propisati obavezu da se inspeksijski nadzor sprovodi korišćenjem e-Inspektora i svih njegovih raspoloživih funkcionalnosti. Istovremeno, rukovodioci organa u čijem su sastavu inspekcije treba da budu odgovorni za obezbeđivanje uslova za uspostavljanje i funkcionisanje sistema, dok rukovodioci samih inspekcija treba da snose odgovornost za njegovu svakodnevnu primenu u radu.

### PROPISI

- *Zakon o inspeksijskom nadzoru (Službeni glasnik RS br. 36/2015, ...95/2018)*
- *Zakon o državnim službenicima (Službeni glasnik RS br. 79/2005, ...9/2026)*

# 13. MINISTARSTVO DRŽAVNE UPRAVE I LOKALNE SAMOUPRAVE

## 13.3 USPOSTAVITI STALNI KONTAKT CENTAR ZA INSPEKCIJE I UVESTI AI REŠENJA

### OPIS PROBLEMA

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

### PREDLOG REŠENJA

Predlažemo da se u Zakonu o inspeksijskom nadzoru institucionalizuje Kontakt centar kao servis za prijem predstavki i pritužbi, utvrđivanje nadležnosti, prosleđivanje predstavki nadležnim inspekcijama i pružanje obaveštenja podnosiocima o nadležnostima inspekcija, te da se definiše da ministarstvo nadležno za poslove državne uprave organizuje rad i sistematizuje poslove unutar centra. Takođe, predlažemo da se razmotri korišćenje novih tehnologija - veštačke inteligencije (AI alata), u obradi predstavki, analizi rizika, usmeravanju predstavke ka nadležnoj inspekciji, i sl.

#### PROPISI

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

# 14. MINISTARSTVO RUDARSTVA I ENERGETIKE

## 14.1 OBEZBEDITI PREDUSLOVE ZA DALJI RAST PROIZVODNJE ENERGIJE IZ OBNOVLJIVIH IZVORA



### OPIS PROBLEMA

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

Imajući u vidu da je tokom prethodnog perioda bilo dosta regulatornih usaglašavanja i izmena u odnosu na kategoriju kupaca-proizvođača te su usklađeni propisi kojima se obračunavaju naknade, akcije i marže za ovu kategoriju proizvođača energije, povećao se broj registrovanih domaćinstava i organizacija koje su postale kupci-proizvođači energije iz OIE, ali je i dalje mali broj stambenih zgrada koje su stekle ovaj status. Takođe, koncept aktivnog kupca tek je 2024. godine uveden Zakonom o energetici, kao novi model energetskih zajednica. Međutim potrebno je usvojiti podzakonski akt koji omogućava primenu ovih instituta u praksi i dati jasne smernice kompanijama kako da se registruju kao aktivni kupci i proizvode energiju iz zelenih izvora, skladište je, dogovaraju dugoročni otkup električne energije kao kupci ili proizvođači energije kroz dugoročne ugovore o snabdevanju električnom energijom. Integraciju ovih instituta u praksi još uvek nije realizovana zbog nepostojanja jasnih smernica koje treba da uslede usvajanjem odgovarajućeg podzakonskog akta, ali i nedostatka vodiča i pokaznih modela.

Sa druge strane, stambene zajednice nisu adekvatno uključene u energetska tranziciju zbog nedostatka adekvatnih modela finansijske podrške kako bi se energetska renovirala i omogućile proizvodnju energije iz OIE.

Nedostatak potpuno digitalizovanih procedura u postupcima za izdavanje dozvola dovodi do kašnjenja u izdavanju energetske dozvole jer najveći deo dokumentacije se predaje nadležnim organima u papirnom obliku.

Energetska tranzicija iako je neophodna, izaziva poremećaje u industrijama koje su ugljenično zavisne, pa je potrebno sagledati sve rizike i doneti takve odluke koje će omogućiti pravednu energetska tranziciju, gde su posebno osetljivi deca, stariji i žene.

### PREDLOG REŠENJA

U cilju podsticanja proizvodnje električne energije iz obnovljivih izvora potrebno je dodatno precizirati institute aktivnog kupca, energetske zajednice, kao i status objekta za skladištenje električne energije, kao i kreirati pokazni model za stambene zajednice kao kupce-proizvođače i korporativni ugovor o direktnom snabdevanju električnom energijom, koji se kao reprezentativni primer može replicirati. Dalje unapređenje položaja proizvođača energije iz obnovljivih izvora moguće je obezbediti:

- Usvajanjem uredbe koja reguliše snabdevanje električnom energijom kojom će se dati jasne smernice za primenu instituta aktivnog kupca, ali i energetske zajednice u praksi, kao i usvajanje pravila operatora distributivnog sistema;
- Kroz potpunu digitalizaciju i centralizaciju procedure priključenja energetske zajednice kupaca-proizvođača, aktivnih kupaca, energetske zajednice i drugih proizvođača energije iz sopstvenih izvora na distributivnu mrežu, čime će se ujednačiti postupanje operatora Elektrodistribucije Srbije (EDS) i svih njegovih ogranaka (uvesti efikasan jednošalterski sistem);
- Pružanjem sistemske podrške potencijalnim proizvođačima energije iz obnovljivih izvora u sprovođenju procedure priključenja elektrana iz OIE kroz uspostavljanje posebnog tela pri Elektrodistribuciji Srbije koji bi se sastojao od predstavnika EDS-a, lokalnih samouprava, investitora i izvođača;
- Obezbeđenjem posebnih finansijskih instrumenata i/ili ESCO modela za finansiranje ugradnje solarnih panela ili utopljanje objekata s posebnim fokusom na stambene zajednice;
- Edukativnim materijalima i radionicama namenjenim proizvođačima energije iz obnovljivih izvora s fokusom i na uključivanje marginalizovanih grupa kao što su žene, deca, starije osobe i sl;
- Obezbeđenjem jasnih smernica i preporuka nakon izvršene analize o skladištenju električne energije kako bi se ove inovativne tehnologije implementirale u praksi.

*Digitalizacijom 27 usluga iz nadležnosti Ministarstva rudarstva i energetike, a pre svega iz oblasti obnovljivih izvora energije, delimično je rešena preporuka kojom se predlaže potpuna digitalizacija i centralizacija procedura, odnosno ujednačavanje postupanja operatora Elektro distribucije Srbije (EDS) u postupku priključenja energetske zajednice kupaca-proizvođača na distributivnu mrežu, na teritoriji svih njegovih ogranaka. Takođe, izmenama Zakona o energetici prihvaćen je prošlogodišnji predlog da se uvede i definiše pojam aktivnog kupca, pri čemu je time jasno razgraničen ovaj pojam u odnosu na pojam kupca-proizvođača. U narednom periodu potrebno je doneti podzakonske akte kao i pravila operatora distributivnog sistema kako bi se novi instituti mogli primeniti u praksi.*

*Ova preporuka se vodila kao delimično rešena u Sivoj knjizi 17.*

*Izmenama Zakona o energetici 2024. godine uveden je institut aktivnog kupca, čime je regulativa Srbije usklađena sa EU Direktivom 2019/944 o zajedničkim pravilima za unutrašnje tržište električne energije. Ova direktiva postavlja jedinstvena pravila za proizvodnju, prenos, distribuciju, skladištenje i snabdevanje električnom energijom, uz posebne odredbe koje se odnose na zaštitu prava potrošača. Ključni aspekt direktive je omogućavanje potrošačima da aktivno učestvuju na tržištu energije, bilo kroz proizvodnju električne energije za sopstvene potrebe ili prodaju viškova proizvedene energije, čime se jača njihova uloga u energetske sistemu i doprinosi održivoj energetske tranziciji. U narednom periodu potrebno je doneti podzakonske akte kao i pravila operatora distributivnog sistema kako bi se novi instituti mogli primeniti u praksi. "*



### PROPISI

- Zakon o korišćenju obnovljivih izvora energije (Službeni glasnik RS br. 40/2021, ... 94/2024 – dr. zakon)
- Zakon o energetici (Službeni glasnik RS br. 145/2014, ... 109/2025 - dr. zakoni)
- Uredba o kriterijumima, uslovima i načinu obračuna potraživanja i obaveza između kupca-proizvođača i snabdevača (Službeni glasnik RS br. 83/2021 i 74/2022)

# 14. MINISTARSTVO RUDARSTVA I ENERGETIKE

## 14.2 UVESTI ZABRANU KORIŠĆENJA FLUORESCENTNIH IZVORA SVETLOSTI

### OPIS PROBLEMA

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

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

- Kvalitet osvetljenja, koji doprinosi boljim uslovima rada i holističkom pristupu koji pruža vizuelnu, emocionalnu i biološku podršku ljudima;
- Održivi razvoj, usled manje potrošnje snage zahvaljujući primeni visokoefikasnih tehnologija, mogućnostima kontrole i upravljanja osvetljenjem koji doprinose smanjenju potrošnje električne energije preko 70% i smanjenju emisije CO<sub>2</sub>;
- Smanjenje troškova za električnu energiju i održavanje, zbog dužeg veka trajanja osvetljenja i primene visokokvalitetne tehnologije.

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

### PREDLOG REŠENJA

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

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

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

*Početkom decembra 2024. godine donet je Zakon o potvrđivanju Minamata konvencije o živi, koja je potpisana još 2014. godine. Republika Srbija će na taj način dobiti pristup fondovima iz kojih se finansira zbrinjavanje otpada sa živom. Ovo je ujedno prvi međunarodni akt kojim se reguliše pojedinačna supstanca štetna po životnu sredinu i zdravlje, a dodatno i korak ka usklađivanju sa zakonodavstvom EU.*

*Očekujemo da će primena navedenog zakona, u narednim godinama, ubrzati rekonstrukciju osvetljenja zbog date mogućnosti odlaganja otpada sa živom. Ipak, preporuku ne možemo smatrati rešenom ni delimično rešenom s obzirom da će puni efekti primene zakona biti vidljivi u narednim godinama.*



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



### PROPISI

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

# 15. PROBLEMI U NADLEŽNOSTI VIŠE INSTITUCIJA

## MINISTARSTVO ZDRAVLJA I MINISTARSTVO POLJOPRIVREDE, ŠUMARSTVA I VODOPRIVREDE

### 15.1 POJEDNOSTAVITI PROCEDURE U VEZI SA DIJETETSKIM PROIZVODIMA

#### OPIS PROBLEMA

Zakon o bezbednosti hrane (članom 26) i Pravilnik o zdravstvenoj ispravnosti dijetetskih proizvoda propisuju proceduru upisa dijetetskih proizvoda u bazu Ministarstva zdravlja. Trenutna procedura upisa dijetetskih proizvoda podrazumeva više faza, a sam postupak traje od 4 do 6 meseci. U slučaju bilo kakve promene proizvoda, kao što je npr. promena sastava, deklaracije, neto količine i slično, potrebno je iznova sprovesti propisani postupak za izmenu uverenja. Upis u bazu je ograničenog trajanja od 5 godina, nakon čega je potrebno ponoviti postupak.

Deklaracija proizvoda mora da sadrži broj i datum upisa u bazu podataka Ministarstva. Stoga je neophodno završiti postupak upisa kako bi se omogućila narudžbina ambalaže potrebne za proizvodnju. S obzirom na to da proizvođači često koriste istu ambalažu za više tržišta, ovaj postupak može ograničiti njihovu sposobnost plasiranja proizvoda na inostranim tržištima. Iako se ova situacija može prevazići dodatnim lepljenjem etiketa specifičnih za srpsko tržište, to dovodi do povećanih manipulativnih troškova.

Pored toga što dijetetski proizvodi prolaze kroz rigorozan i zahtevan proces upisa u bazu podataka, tokom procedure uvoza, sanitarni inspektori u praksi zahtevaju uzorkovanje za svaku pošiljku, što rezultira značajnim administrativnim troškovima. Analiza uzoraka često traje i do mesec dana, a tokom tog perioda nije dozvoljena prodaja robe, s obzirom na to da proces carinjenja još uvek nije završen. Takođe, postoji zahtev da subjekt dostavi uverenje i dokaz o upisu u bazu dijetetskih proizvoda, iako bi inspektori trebali da pribavljaju ove informacije po službenoj dužnosti.

Ključni izazovi u proceduri upisa i uvozu dijetetskih proizvoda:

1. Dugotrajnost procesa
2. Ponovno sprovođenje postupka u slučaju izmena i nakon 5 godina
3. Nemogućnost naručivanja ambalaže pre završetka postupka
4. Uzorkovanje svake pošiljke

#### PREDLOG REŠENJA

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

- Sistem treba urediti tako da subjekti u poslovanju hranom dostavljaju obaveštenje (notifikaciju) Ministarstvu zdravlja prilikom prvog stavljanja dijetetskih proizvoda na tržište, kao i u slučaju izmene u sastavu proizvoda.

- Takođe, predlažemo da Ministarstvo zdravlja u skladu sa EU praksom sagleda mogućnost ukidanja postupka upisa prerađene hrane na bazi žitarica i dečje hrane, odnosno hrane za odojčad i malu decu u predmetnu bazu podataka, pre stavljanja proizvoda u promet.

U cilju ubrzanja postupaka uvoza dijetetskih proizvoda potrebno je:

- Omogućiti primenu analize rizika od strane sanitarne inspekcije na granici
- Omogućiti da se dokumentacija predaje u elektronskom obliku, tako da inspektori deo provere mogu da izvrše i pre nego što je kamion sa robom došao na granicu;
- Omogućiti da se dokumentacija o proizvodu koja je već dostavljena inspekciji u prethodnim nadzorima može iskoristiti za uvoz istih proizvoda od istog proizvođača (baza inspekcije pretraživa po proizvođaču i vrsti proizvoda);
- Omogućiti inspektorima da imaju mehanizam za razmenu informacija i dokumentacije sa drugim državnim organima kako bi ispunili svoje obaveze u skladu sa Zakonom o opštem upravnom postupku.

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



#### PROPISI

- Zakon o bezbednosti hrane (Službeni glasnik RS br. 41/2009 i 17/2019)
- Pravilnik o zdravstvenoj ispravnosti dijetetskih proizvoda (Službeni glasnik RS br. 45/2010, ... 16/2026)

# 15. PROBLEMI U NADLEŽNOSTI VIŠE INSTITUCIJA

## MINISTARSTVO POLJOPRIVREDE, ŠUMARSTVA I VODOPRIVREDE I MINISTARSTVO ZAŠTITE ŽIVOTNE SREDINE

### 15.2 UNAPREDITI SISTEM PREČIŠĆAVANJA I KONTROLE OTPADNIH VODA

#### OPIS PROBLEMA

Uredbom o graničnim vrednostima emisije zagađujućih materija u vode i rokovima za njihovo dostizanje, donetoj u januaru 2016. godine propisano je da je pravno lice ili preduzetnik, koje ima postrojenja za prečišćavanje otpadnih voda i/ili koje svoje otpadne vode ispušta u recipijent ili javnu kanalizaciju, bilo je dužno da svoje emisije uskladi sa graničnim vrednostima emisije zagađujućih materija u vode propisanih ovom uredbom, najkasnije do 31. decembra 2025. godine.

Takođe, pravno lice ili preduzetnik koje ima postrojenja i koje ispušta svoje otpadne vode u recipijent ili javnu kanalizaciju, dužno je da podnese Akcioni plan i Izveštaj o sprovođenju Akcionog plana ministarstvima nadležnim za poslove zaštite životne sredine i vodoprivrede, svake dve godine od dana donošenja Akcionog plana.

Problem ove regulative, pored toga što datira od pre 10 godina i od tad nije menjana, jeste da prilikom odluke o investiciji u izgradnju postrojenja za prečišćavanje otpadnih voda ne postoji jasno uputstvo za sprovođenje procedure, kao i što je nizak kapacitet prilikom planiranja izgradnje postrojenja i realizacije. Postojeći sistem otpadnih voda ne odgovara potrebama kako u pogledu kapaciteta, tako i u pogledu tehničke opremljenosti i potrebnih standarda. Broj inspektora, kako na republičkom tako i na lokalnom nivou, je nedovoljan za sprovođenje redovnih kontrola provere otpadnih voda. Inspektori se oslanjaju na lokalni registar izvora zagađenja, što je dobro koncipirano, ali nedovoljno implementirano u praksi. Takođe, inspektori nemaju kapaciteta da se bave savetodavnim poslovima, zatim na lokalnom nivou su evidentirana preklapanja u nadležnostima komunalne inspekcije i inspekcije zaštite životne sredine, a postoji i preklapanje sa nadležnostima vodoprivredne inspekcije. U Izveštaju EU o napretku Srbije za 2025. godinu, posebno je istaknuto da vezano za institucionalne kapacitete, treba ojačati opštu koordinaciju i kapacitet lokalnih samouprava i javnih komunalnih preduzeće, naročito u sektoru voda.

#### PREDLOG REŠENJA

Prema Uredbi o graničnim vrednostima emisije zagađujućih materija u vode i rokovima za njihovo dostizanje privredna društva su u obavezi da izrade Akcioni plan za dostizanje graničnih vrednosti emisije zagađujućih materija u vode. Rok za njihovo dostizanje je neophodno revidirati, uzimajući u obzir rok za pravna lica i preduzetnike koji je istekao 2025. godine i to na način da bude približan roku propisanim za JLS tj. aglomeracije, i dodatno AP treba učiniti sprovodivim na sledeći način:

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

Neophodno je jačati kapacitete jedinica lokalne samouprave, kao i kapacitete inspekcijских službi kroz sprovođenje obuka inspektora, koje su predviđene Programom stručnog usavršavanja, obezbeđivanje adekvatne opreme za obavljanje inspekcijского nadzora, nastavak koordinacije i saradnje srodnih inspekcija u oblasti otpadnih voda (koordinacija vodoprivrednih i inspektora zaštite životne sredine, sanitarnih inspektora i drugih). U skladu sa tim neophodno je izmeniti i dopuniti inspekcijску regulativu kako bi se otklonili postojeći problemi preklapanja nadležnosti. Dodatno, za jačanje kapaciteta treba iskoristiti institut „Nacionalnog upravljača“ koji je uveden Zakonom o komunalnim delatnostima kroz član 12a, a ne koristiti ga za puko prebacivanje nadležnosti. Ovim bi se formalno zadovoljio i zahtev iz Izveštaja EU o napretku Srbije za 2025. godinu koji i dalje se kao prioritet naglašava poboljšanje lokalnog upravljanja i tehničkih veština, naročito u pogledu rada i održavanja postrojenja za tretman voda i otpadnih voda.

*U svom izveštaju za 2025 godinu Evropska komisija u okviru Poglavlja 27- Zaštita životne sredine i klimatske promene naglašava da je nivo usklađenosti sa pravnim tekovinama EU u oblasti kvaliteta vode i dalje je delimičan, da je institucionalni okvir u sektoru voda fragmentiran i da nije na odgovarajući način prilagođen rastućem nivou investicija. Poboljšanje lokalnog upravljanja i tehničkih veština, naročito u pogledu rada i održavanja postrojenja za tretman voda i otpadnih voda, i dalje predstavlja prioritet.*



#### PROPISI

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

# 15. PROBLEMI U NADLEŽNOSTI VIŠE INSTITUCIJA

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

### 15.3 USKLADITI PROPISE U POGLEDU DEKLARISANJA ZEMLJE POREKLA HRANE

#### OPIS PROBLEMA

Subjekti koji stavljaju hranu u promet, u maloprodaji imaju obavezu da osiguraju da oznaka zemlje, odnosno mesta porekla hrane ispunjava uslove propisane sa dva sistemska zakona – Zakona o bezbednosti hrane i Zakona o trgovini što u praksi stvara mnoge poteškoće prilikom primene.

Naime, Zakon o bezbednosti hrane je bliže uredio deklarisanje Pravilnikom o deklarisanju, označavanju i reklamiranju hrane, koji u članu 26 propisuje obavezu označavanja zemlje porekla ili zemlje i mesta porekla hrane, ali samo određenih vrsta hrane, kao što su meso, riba, voće i povrće, maslinovo ulje i drugi proizvodi, kao i u slučajevima kada bi izostavljanje ovog podatka moglo dovesti potrošače u zabludu u pogledu zemlje ili mesta porekla hrane. Istovremeno, član 34 Zakona o trgovini propisuje obavezu deklarisanja zemlje porekla za svu robu, uključujući i prehrambene proizvode.

Imajući u vidu da je na osnovu sektorskih propisa, zemlja porekla obavezna samo za ograničeni broj prehrambenih proizvoda i da su dobrovoljnim navođenjem zemlje porekla, subjekti u obavezi da navedu dodatne informacije koje su promenljivog karaktera, odredbe Zakona o trgovini privrednim subjektima stvaraju obavezu dodatnog deklarisanja hrane, što rezultira čestim promenama deklaracija. Pored toga, ovakva praksa nije u skladu sa dobrom praksom u procesu pristupanja EU, kao i slobodnog prometa robe.

Kada je u pitanju nadzor nad primenom propisa, član 12 Zakona o bezbednosti hrane propisuje podelu između inspekcija Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede i Ministarstva zdravlja, u zavisnosti od vrste hrane, kao i mesta njene proizvodnje, prerade i stavljanja u promet. Član 45 Zakona o trgovini propisuje da nadzor nad primenom ovog zakona sprovodi ministarstvo nadležno za poslove trgovine, kao i drugi državni organi u skladu sa svojim delokrugom uređenim posebnim propisima. Na ovaj način, u praksi nadzor nad deklaracijama hrane u maloprodaji vrše inspektori ministarstva nadležnog za poslove poljoprivrede, za poslove zdravlja, ali i ministarstva nadležnog za trgovinu što dovodi do različitih tumačenja i pravne nesigurnosti uz povećanje troškova dodatnog deklarisanja.

#### PREDLOG REŠENJA

Imajući u vidu specifičnost deklarisanja hrane u odnosu na ostalu robu na tržištu, predlažemo da uređenje ovog pitanja bude isključivo u nadležnosti ministarstva nadležnog za poslove poljoprivrede, odnosno poslova zdravlja, imajući u vidu da su ovi propisi usklađeni sa zakonodavstvom EU u procesu pristupanja Srbije i principom slobodnog kretanja robe.

Dodatno, imajući u vidu različite zahteve nacionalnih propisa, kada je u pitanju oznaka zemlje porekla na hrani, potrebno je pripremiti uputstvo ili vodič za inspekcije i privredne subjekte u kojem bi bilo izričito navedeno u kojim slučajevima je obavezno navođenje zemlje porekla na deklaracijama hrane i na koji način se to poreklo označava.

*Uredbom o informisanju potrošača o hrani u EU (br. 1169/2011) propisano je da su odredbe o obaveznom navođenju zemlje porekla namenjene za pojedine prehrambene proizvode (med, voće i povrće, riba, maslinovo ulje i meso i mesni proizvodi – svinjsko, ovčije, kozje, živinsko i goveđe). Države članice EU mogu doneti mere o obaveznom navođenju zemlje porekla ili mesta porekla hrane samo ako postoji dokazana povezanost određene kakvoće hrane i njenog porekla.*



#### PROPISI

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

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

· Pravilnik o deklarisanju, označavanju i reklamiranju hrane (Službeni glasnik RS br. 19/2017, ... 21/2026)

# 15. PROBLEMI U NADLEŽNOSTI VIŠE INSTITUCIJA

## MINISTARSTVO RUDARSTVA I ENERGETIKE I MINISTARSTVO GRAĐEVINARSTVA, SAOBRAĆAJA I INFRASTRUKTURE

### 15.4 UNAPREDITI POSTUPAK PRIKLJUČENJA NA ELEKTRO-DISTRIBUTIVNU MREŽU

#### OPIS PROBLEMA

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

- Različita tumačenja odredbe člana 218 Zakona o energetici koja glasi „Operatori sistema električne energije nemaju obavezu plaćanja naknade za službenost na zemljištu koje je u javnoj svojini”, u praksi predstavljaju i dalje veliki problem u pogledu plaćanja naknade. Većina organa tumači da obaveza plaćanja postoji prema odredbama Zakona o naknadama za korišćenje javnih dobara.
- U cenovniku operatora distributivnog sistema (ODS) nije propisana mogućnost umanjenja naknade za pojedine objekte od javnog interesa kada je investitor jedinica lokalne samouprave ili drugi državni organ, kao što je npr. izgradnja objekta za smeštaj socijalno ugroženih lica.
- Imaoci javnih ovlašćenja (IJO), u ovom slučaju operatori distributivnog sistema, ne poštuju obavezu donošenja separata uz planski dokument kojim se utvrđuju uslovi za projektovanje i priključenje na konkretnim planskim područjima, zbog čega se produžava i poskupljuje proces izdavanja lokacijskih uslova.
- Dosadašnji napori u cilju bržeg izdavanja uslova za ukrštanje i paralelno vođenje (ugovor koji je potpisan u gradu Beogradu sa svim IJO se ne poštuje) nisu dali dovoljno dobre rezultate, tako da postupak i dalje traje neopravdano dugo.
- Operator distributivnog sistema ima veliki problem prilikom izgradnje nedostajuće infrastrukture kada investitori izbegavaju potpisivanje ugovora o izgradnji nedostajuće infrastrukture sa IJO, a nadležni organi im, i pored toga, bez odgovarajućeg osnova, izdaju građevinske dozvole.
- Prilikom jedne od izmena i dopuna Pravilnika o postupku sprovođenja objedinjene procedure elektronskim putem izostavljena je odredba vezana za dostavljanje potpisanog tipskog ugovora kroz Centralnu evidenciju objedinjene procedure (CEOP) u postupku po prijavi radova, koja u praksi stvara velike probleme ODS-u prilikom otpočinjanja izvođenja radova na izgradnji priključka. Nažalost, i nakon nekoliko godina ta odredba još nije vraćena u pravilnik.

#### PREDLOG REŠENJA

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

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

#### PROPISI

- Zakon o energetici (Službeni glasnik RS, br. 145/2014, ... 109/2025 - dr. zakoni)
- Zakon o naknadama za korišćenje javnih dobara (Službeni glasnik RS, br. 95/2018, ... 118/2025)
- Zakon o planiranju i izgradnji (Službeni glasnik RS, br. 72/2009, ... 91/2025)
- Uredba o lokacijskim uslovima (Službeni glasnik RS br. 87/2023)
- Pravilnik o postupku sprovođenja objedinjene procedure elektronskim putem (Službeni glasnik RS br. 96/2023)

# 15. PROBLEMI U NADLEŽNOSTI VIŠE INSTITUCIJA

## MINISTARSTVO ZAŠTITE ŽIVOTNE SREDINE I JEDINICE LOKALNE SAMOUPRAVE

### 15.5 UKINUTI LOKALNA OGRANIČENJA ZA POSTAVLJANJE RADIO-BAZNIH STANICA I POTVRDITI NADLEŽNOST ZA INSPEKCIJSKI NADZOR

#### OPIS PROBLEMA

Iako Zakon o planiranju i izgradnji propisuje da se uslovi za postavljanje radio baznih stanica mobilne telefonije (RBS) definišu isključivo posebnim propisima, u prostornim i urbanističkim planovima nekih jedinica lokalne samouprave (JLS) su i dalje definisana ograničenja kojima se utvrđuju minimalne udaljenosti RBS u odnosu na susedne i određene objekte javne namene. Ovakva pravila nisu u skladu sa propisima o zaštiti od nejonizujućeg zračenja, Prostornim planom Republike Srbije, niti praksom zemalja Evropske unije i dovode do slabije pokrivenosti internetom i mobilnom mrežom tamo gde je najpotrebnija. Podaci NALED-a pokazuju da se u 38% do 48% JLS planskim dokumentima propisuju uslovi za izgradnju RBS. Ograničenja se uvode kroz različite akte, od prostornih i regulacionih planova do odluka opštinskih organa. Time se nameću arbitrarne minimalne udaljenosti od 5 do 1.000 metara, kao i dodatni zahtevi u pogledu visine antenskog stuba.

Dodatno, izmenom Pravilnika o izvorima nejonizujućih zračenja od posebnog interesa, vrstama izvora, načinu i periodu njihovog ispitivanja i donošenjem nove Uredbe o listi projekata za koje je obavezna procena uticaja na životnu sredinu, stekli su se uslovi za centralizaciju i digitalizaciju postupka evidentiranja RBS. Ministarstvo zaštite životne sredine (MZŽS) evidentira i izdaje dozvole samo za RBS čija emisija prelazi deseti deo propisane granice izlaganja. Time se obezbeđuje transparentno mapiranje aktivnih stanica, efikasnija obrada podataka i ujednačeno postupanje na teritoriji cele zemlje. Međutim, MZŽS još nije uspostavilo informacioni sistem za dostavljanje merenja elektromagnetnog zračenja i stručnih ocena opterećenja, što otežava podnošenje dokumentacije i obradu podataka o merenjima elektromagnetnih polja RBS.

Osim toga, JLS i dalje postupaju po zastarelim planovima inspeksijskog nadzora, i iniciraju inspeksijske nadzore nad radom RBS iako je to suprotno članu 14. Zakona o zaštiti od nejonizujućih zračenja, koji za sve izvore elektromagnetnog zračenja, za koje JLS ne izdaje dozvolu, propisuje nadležnost republičke, odnosno pokrajinske inspekcije.

#### PREDLOG REŠENJA

Predlažemo da JLS donesu opšte akte kojima će staviti van snage odredbe važećih planskih dokumenata koje propisuju minimalne udaljenosti ili druga ograničenja za postavljanje RBS koja nisu propisana posebnim propisima. Dodatno, MZŽS treba da uspostavi informacioni sistem za dostavljanje i obradu rezultata merenja elektromagnetnog zračenja i stručnih ocena opterećenja, čime bi se omogućila digitalizacija postupka evidentiranja RBS i efikasnija obrada podataka o elektromagnetnim poljima. Takođe, predlažemo da MZŽS izda obavezujuće uputstvo JLS, kojim će pojasniti nadležnost u obavljanju inspeksijskog nadzora nad radom RBS i iz plana inspeksijskih nadzora JLS isključiti nadzor nad radom RBS, kao i izmeniti sopstvene planove inspeksijskog nadzora i relevantne kontrolne liste.

*Ovu preporuku ocenjujemo kao delimično rešenu usvajanjem izmena Zakona o planiranju i izgradnji kojim je propisano je da JLS ne mogu prostornim i urbanističkim planovima uvoditi dodatna ograničenja za postavljanje RBS. MGSI je izdalo Uputstvo za primenu člana 33. stava 9. i samostalnog člana 81. Zakona o planiranju i izgradnji sa ciljem ujednačavanja i olakšavanja uslova za postavljanje baznih stanica i usklađivanja lokalnih planskih akata sa ovim zakonom.*

*Donošenjem nove uredbe o listi projekata za koje je obavezna procena uticaja na životnu sredinu ... („Sl. glasnik RS“, br. 106/2025) omogućeno je isključivanje RBS iz postupka procene uticaja na životnu sredinu.*

*Usvojen je i Pravilnik o izvorima nejonizujućih zračenja od posebnog interesa, kojim je redefinisana pojam ovih izvora, uveden digitalizovan i centralizovan postupak prijave postavljanja RBS koji sada sprovodi isključivo MZŽS uz stručnu ocenu opterećenja i merenje emisije, što je omogućeno izuzimanjem RBS iz postupka procene uticaja na životnu sredinu.*

*Ministarstvo informisanja i telekomunikacija (MIT) u saradnji sa MZŽS i operatorima elektronskih komunikacija, pripremljeno je funkcionalnu specifikaciju za izradu informacionog sistema za evidentiranje merenja RBS i za postupak dobijanja rešenja o radu za izvore nejonizujućih zračenja od posebnog interesa.*

*MIT je 2025. izradilo je Nacrta zakona o merama za smanjenje troškova postavljanja elektronskih komunikacionih mreža vrlo visokog kapaciteta, u cilju usklađivanja sa EU Gigabit Infrastructure Act*

DELIMIČNO  
REŠENO

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

#### PROPISI

- Zakon o zaštiti od nejonizujućih zračenja (Službeni glasnik RS br. 36/2009)
- Zakon o planiranju i izgradnji (Službeni glasnik RS, br. 72/2009, 62/23 i 91/2025)
- Pravilnik o izvorima nejonizujućih zračenja od posebnog interesa, vrstama izvora, načinu i periodu njihovog ispitivanja (Službeni glasnik RS, br. 16/2025)
- Plan generalne regulacije za područje jedinice lokalne samouprave

# 15. PROBLEMI U NADLEŽNOSTI VIŠE INSTITUCIJA

## MINISTARSTVO PRIVREDE I MINISTARSTVO PRAVDE

### 15.6 OBEZBEDITI JAVNOST I TRANSPARENTNOST STEČAJNOG POSTUPKA I VANSUDSKO NAMIRENJE

#### OPIS PROBLEMA

Član 10 Zakona o stečaju propisuje da je stečajni postupak javan i da svi učesnici u stečajnom postupku imaju pravo na blagovremeni uvid u podatke vezane za sprovođenje tog postupka. Istim članom propisano je da se oglasi, rešenja i drugi akti suda, objavljuju na oglasnoj tabli i elektronskoj oglasnoj tabli suda i da se dostavljaju odgovarajućem registru radi javnog objavljivanja. Takođe, Agencija za licenciranje stečajnih upravnika (ALSU) ima obavezu da na svojoj internet strani objavljuje godišnje programe rada i druge podatke od značaja za sprovođenje stečajnog postupka. Iako po oba pomenuta zakona postoji obaveza objavljivanja određenih dokumenata, neretko se dešava da ovi dokumenti nisu objavljeni, te je nemoguće pratiti tok stečajnog postupka. Dodatni problem javlja se i prilikom pokušaja uvida i kopiranja spisa stečajnog predmeta u sudovima, jer sudovi u ovim slučajevima po pravilu zahtevaju da se dokaže postojanje pravnog interesa, što je u suprotnosti sa načelom javnosti stečajnog postupka. Dodatno, javno nadmetanje koje se sprovodi neposredno, dosta usporava postupak, poskupljuje ga i podložno je različitim zloupotrebama.

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

#### PREDLOG REŠENJA

Predlažemo da se izmenama Zakona o stečaju, odnosno Zakona o Agenciji za licenciranje stečajnih upravnika propiše:

1. Obaveza ALSU-a da objavljuje sve odluke suda i podneske učesnika u stečajnom postupku na svom sajtu;
2. Obaveza stečajnih upravnika i sudova da dostavljaju ALSU-u kopije svojih odluka i podnesaka stranaka u elektronskom formatu, radi objavljivanja;
3. Novčana kazna za nepoštovanje obaveza iz prethodnih tačaka;
4. Da je uvid u spise predmeta u stečajnom postupku uvek dozvoljen svim licima, odnosno da o podnetim zahtevima ne odlučuje postupajući sudija, već da je uvid u spise uvek dozvoljen, po sili zakona.

Sudovi moraju promeniti praksu i postupati po zahtevu zainteresovanog lica bez zahtevanja dokazivanja pravnog interesa. Predlažemo da se izmenama Zakona o stečaju, odnosno Zakona o Agenciji za licenciranje stečajnih upravnika propiše:

1. Obaveza ALSU-a da objavljuje sve odluke suda i podneske učesnika u stečajnom postupku na svom sajtu;
2. Obaveza stečajnih upravnika i sudova da dostavljaju ALSU-u kopije svojih odluka i podnesaka stranaka u elektronskom formatu, radi objavljivanja;
3. Novčana kazna za nepoštovanje obaveza iz prethodnih tačaka;
4. Da je uvid u spise predmeta u stečajnom postupku uvek dozvoljen svim licima, odnosno da o podnetim zahtevima ne odlučuje postupajući sudija, već da je uvid u spise uvek dozvoljen, po sili zakona.

Dodatno, stečajni postupak bi značajno bio unapređen u pogledu efikasnosti i transparentnosti ukoliko bi se javno nadmetanje sprovedilo kroz elektronski postupak tzv. eAukciju. Isto rešenje bi trebalo primeniti i na vansudsko namirenje koje se sprovodi po Zakonu o založnom pravu na pokretnim stvarima i pravima upisanim u registar. Predlažemo i da se propiše obaveza sprovođenja postupka javnog nadmetanja preko Portala eAukcija Ministarstva pravde, nezavisno da li se sprovodi u okviru stečajnog postupka, postupka izvršenja ili postupka vansudskog namirenja na pokretnim stvarima i pravima.

*Izmenе Zakona о stečaju iz 2025. године иду u pravcu боље информисаности и контроле над поступком али не омогућавају отклањање баријера за увид у документацију, јер се увек тражи доказивање правног интереса ради увида у списе. Закон propisuje додатну обавезу stečajних upravnika да припремају и достављају суду и poveriocima извештаје о финансијском стању дужника, што повећава обим и квалитет информација доступних учесницима у поступку и широг јавности. Улога стручног надзора над радом stečajних upravnika је прецизирана, са циљем да се провери њихово услађено пословање propisима и standardима, čиме би се повеćала професионалност и поузданост информација у поступку*

DELIMIČNO  
REŠENO

#### PROPISI

- Zakon o stečaju (Službeni glasnik RS br. 104/2009, ... 44/2025 – US)
- Zakon o Agenciji za licenciranje stečajnih upravnika (Službeni glasnik RS br. 84/2004, ... 89/2015)
- Zakon o založnom pravu na pokretnim stvarima i pravima upisanim u registar (Službeni glasnik RS br.57/2003, ... 31/2019)

# 15. PROBLEMI U NADLEŽNOSTI VIŠE INSTITUCIJA

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

15.7 IZJEDNAČITI POLOŽAJ PREDUZETNICA SA POLOŽAJEM ZAPOSLENIH MAJKI 

## OPIS PROBLEMA

Zakonska regulativa u Republici Srbiji nejednako tretira zaposlene žene i preduzetnice. Dok zaposlene žene imaju pravo na odsustvo sa rada zbog trudnoće i porođaja uz punu naknadu zarade i nastavak obračunavanja radnog staža, preduzetnice se suočavaju sa manje povoljnim uslovima. Prema članu 85 Zakona o zdravstvenom osiguranju, preduzetnice imaju pred sobom dve opcije kako bi mogle da primaju naknadu zarade iz sredstava obaveznog zdravstvenog osiguranja za vreme privremene sprečenosti za rad. Prva opcija podrazumeva privremeni prekid obavljanja delatnosti, u skladu sa članom 90 Zakona o privrednim društvima, što dovodi do smanjenja naknade za odsustvo sa rada zbog trudnoće, porođaja (porodiljsko odsustvo) i odsustva radi nege deteta na 50%, uz obavezu preduzetnice da plati pripadajuće poreze i doprinose za sebe i imenovanog poslovođu.

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

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

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

## PREDLOG REŠENJA

Predložemo dopunu člana 85 Zakona o zdravstvenom osiguranju, kako bi se omogućilo preduzeticama koje tokom trudničkog, porodiljskog odsustva i odsustva radi nege deteta zadrže aktivno poslovanje svoje preduzetničke radnje uz imenovanje poslovođe, da imaju pravo na naknadu zarade iz sredstava obaveznog socijalnog osiguranja u punom iznosu.

Pored toga, neophodno je, kako preduzeticama koje su odlučile da zatvore radnju, tako i preduzeticama koje imenuju poslovođu, obezbediti da staž kontinuirano teče tokom trajanja porodiljskog odsustva tako što će se doprinosi u ime preduzetnice isplaćivati iz budžeta, kao što je to slučaj sa zaposlenim majkama. S tim u vezi, potrebno je izmeniti stav 1 člana 65b Zakona o doprinosima za obavezno socijalno osiguranje tako da bude propisano da se preduzetniku koji ostvaruje ostale naknade po osnovu rođenja i nege deteta i posebne nege deteta plaćaju doprinosi za obavezno socijalno osiguranje po tom osnovu iz sredstava budžeta Republike Srbije za vreme ostvarivanja prava na tu naknadu.

### PROPISI

- Zakon o zdravstvenom osiguranju (Službeni glasnik RS br. 25/2019, 92/2023 i 109/2025)
- Zakon o finansijskoj podršci porodici sa decom (Službeni glasnik RS br. 113/2017, ...79/2024)
- Zakon o doprinosima za obavezno socijalno osiguranje (Službeni glasnik RS br. 84/2004, ... 6/2026)

# 15. PROBLEMI U NADLEŽNOSTI VIŠE INSTITUCIJA

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

## 15.8 OMOGUĆITI PRIMENU PAMETNOG UGOVORA U PRAVNOM SISTEMU REPUBLIKE SRBIJE

### OPIS PROBLEMA

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

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

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

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

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

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

### PREDLOG REŠENJA

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

Takođe, sugerišemo da se razmotri mogućnost izmene Zakona o prometu nepokretnosti i Zakona o postupku upisa u katastar nepokretnosti i katastar infrastrukture, tako što bi se omogućila primena „pametnog ugovora“ u oblasti prometa nepokretnosti, odnosno postupka upisa prometa u katastar nepokretnosti. Dodatno, treba razmotriti mogućnost primene pametnog ugovora u slučaju zaloze i finansijskog lizinga.

Imajući u vidu delikatnost ove pravne materije, sugerišemo da se primena pametnih ugovora u prometu nepokretnostima sprovede uz analizu mogućih rešenja i širok konsultativni proces u pogledu primene tih rešenja sa predstavnicima Republičkog geodetskog zavoda (RGZ), advokature, Javnobeležničke komore, agencija za promet nepokretnosti i drugih institucija koje su uključene u postupke i procedure u vezi sa prometom nepokretnosti. Smatramo da treba iskoristiti mogućnosti koje koncept pametnih ugovora pruža, pre svega u pogledu automatizacije procedure nakon zaključenja i overe ugovora o prometu nepokretnosti. Pametni ugovor se može razvijati tako da se relevantne radnje predviđene već zaključenim ugovorom i pravne posledice tih radnji automatizovano prate, kontrolišu i sprovede, kao na primer sprovođenje promene imaoaca prava na nepokretnosti odmah nakon uplate kupoprodajne cene na račun prodavca, odnosno izdavanja upotrebne dozvole; brisanje hipoteke po otplati kredita, odnosno isteka važnosti i sl.

### PROPISI

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

# 15. PROBLEMI U NADLEŽNOSTI VIŠE INSTITUCIJA

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

15.9 OLAKŠATI I UBRZATI SPOLJNOTRGOVINSKE PROCEDURE  

## OPIS PROBLEMA

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

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

## PREDLOG REŠENJA

S obzirom na višesatno zadržavanje kamiona sa robom na graničnim prelazima, posebno sa Mađarskom i Hrvatskom, a uzimajući u obzir činjenicu da se radi o spoljnoj granici EU gde se vrši pojačana ulazna kontrola, predlažemo da se pored bilateralnih razgovora sa predstavnicima navedenih država, pokrene inicijativa i prema Evropskoj komisiji (EK) u cilju pronalaženja adekvatnog rešenja, posebno u vezi sa ulaganjem u infrastrukturu sa njihove strane. Takođe, potrebno je inicirati pregovore sa EK o međusobnom priznanju Ovlašćenih privrednih subjekata (AEO sertifikata) između Srbije i EU, što bi ubrzalo prelazak granice za kompanije nosioce ovih sertifikata. Takođe, potrebno je intenzivirati pregovore sa EK o potpisivanju ACAA sporazuma (Agreement on Conformity Assessment and Acceptance of Industrial Products) – Sporazuma o ocenjivanju usaglašenosti i prihvatanju industrijskih proizvoda, koji ima za cilj olakšavanje pristupa industrijskih proizvoda između EU i Republike Srbije.

Pored toga, u decembru 2025. godine usvojen je Zakon o službenim kontrolama koji je u velikoj meri usklađen sa propisima EU, a sa ciljem da se unapredi sistem procene analize rizika i olakšao uvoz kompanijama koje imaju dobru poslovnu praksu i razvijenu internu kontrolu bezbednosti robe. U tom smislu, potrebno je detaljno pratiti sprovođenje u praksi (na kvartalnom ili polugodišnjem nivou) kako bi se utvrdilo da li se zaista intenzivnije primenjuje analiza rizika pri uzorkovanju robe na granici. Istovremeno, neophodno je obezbediti da se elektronsko podnošenje zahteva i prateće dokumentacije za sve granične inspekcije dodatno unapredi i ujednači, u skladu sa standardima koje propisuje usvojeni Zakon o Nacionalnom spoljnotrgovinskom jednošalterskom sistemu. S obzirom na to da će Nacionalni spoljnotrgovinski jednošalterski sistem biti operativan od 1. januara 2027. godine, važno je blagovremeno obezbediti sve tehničke, organizacione i zakonodavne preduslove kako bi njegova implementacija mogla da započne u propisanom roku. Puna primena jednošalterskog pristupa i dalja digitalizacija spoljnotrgovinskih procedura doprinela bi smanjenju administrativnog opterećenja, ubrzanju postupaka i povećanju predvidivosti za privredu.

## PROPISI

· Pravna praznina – potrebno je doneti novi propis

# 15. PROBLEMI U NADLEŽNOSTI VIŠE INSTITUCIJA

## MINISTARSTVO FINANSIJA, MINISTARSTVO DRŽAVNE UPRAVE I LOKALNE SAMOUPRAVE, REPUBLIČKI SEKRETARIJAT ZA JAVNE POLITIKE I KANCELARIJA ZA INFORMACIONE TEHNOLOGIJE I ELEKTRONSKU UPRAVU

### 15.10 OBEZBEDITI FUNKCIONISANJE JEDINSTVENE EVIDENCIJE NEPORESKIH PRIHODA



#### OPIS PROBLEMA

Privreda već više od decenije ističe problem nedovoljno transparentnog i nepredvidivog sistema naplate neporeskih dažbina, pre svega taksi i naknada. Analize NALED-a pokazuju da postoji preko 2.000 različitih neporeskih dažbina koje su propisane u preko 500 različitih propisa na republičkom nivou i dodatno oko 400 propisa na lokalnom nivou.

Značajni koraci u povećanju transparentnosti učinjeni su 2018. godine usvajanjem Zakona o naknadama za korišćenje javnih dobara koji je objedinio naknade iz 18 različitih zakona. Dodatni iskorak napravljen je 2021. godine razvojem sistema ePlati, koji je omogućio elektronsko kreiranje uplatnica sa automatski popunjenim podacima, najpre za usluge Ministarstva unutrašnjih poslova i jednu uslugu Poreske uprave. Ovi koraci predstavljali su važnu osnovu za dalje unapređenje sistema naplate neporeskih dažbina.

Od januara 2026. godine na snagu su stupile izmene i dopune seta propisa koje su uvele obavezu svim organima da omoguće elektronsko plaćanje taksi i naknada za sve svoje postupke, uz obavezu da ih i popišu kroz Jedinствену evidenciju neporeskih prihoda (JENP).

Međutim, sam JENP još uvek nije funkcionalno uspostavljen jer, između ostalog, nedostaje uredba kojom bi se bliže uredio postupak upisa taksi i naknada.

Dodatni problem predstavlja izostanak delotvornih sankcija za organe koji ne sprovode zakonsku obavezu omogućavanja elektronskog plaćanja. Iako je obaveza propisana, nepostojanje jasnih i efikasnih mehanizama kontrole i sankcionisanja dovodi do neujednačene primene propisa i ugrožava funkcionisanje sistema u celini.

#### PREDLOG REŠENJA

Kako bi se obezbedila puna primena obaveze elektronskog plaćanja taksi i naknada i omogućila stvarna transparentnost sistema neporeskih dažbina, neophodno je da se u što kraćem roku uspostave jasni operativni i tehnički mehanizmi za funkcionisanje Jedinствене evidencije neporeskih prihoda (JENP).

Predlažemo da se Uredba o bližim uslovima i načinu upisa taksi i naknada u JENP usvoji u što kraćem roku kako bi se precizno uredile uloge i odgovornosti svih učesnika u sistemu, postupak unosa i definisanja parametara potrebnih za automatsko generisanje uplatnica za građane i privredu, kao i rokovi za inicijalni unos, izmene i redovno ažuriranje podataka o taksama i naknadama.

Paralelno sa tim, potrebno je izvršiti tehničko unapređenje aplikacije Registra administrativnih postupaka (RAP) kako bi se omogućilo funkcionalno povezivanje postupaka sa odgovarajućim taksama i naknadama evidentiranim u JENP. Ovim pristupom bi se uspostavio centralizovan sistem upravljanja podacima o taksama i naknadama, koji bi olakšao unos i ažuriranje podataka za organe, dok bi se odgovornost za tačnost i ažurnost informacija jasno vezala za organ koji je nadležan za donošenje propisa kojim se taksa ili naknada uvodi ili menja.

Dodatno, radi obezbeđivanja dosledne primene propisa u praksi, predlažemo da se kroz izmene i dopune Zakona o elektronskoj upravi uvede prekršajna odgovornost organa javne vlasti i odgovornog lica u organu u slučajevima kada se ne obezbedi elektronsko plaćanje taksi i naknada u skladu sa zakonom.



NOVO

#### PROPISI

- Zakon o Registru administrativnih postupaka (Službeni glasnik RS, br. 44/2021 i 109/2025)
- Novi propis: Uredba o bližim uslovima za evidentiranje taksi i naknada ili izmene Uredbe o vođenju, funkcionisanju i utvrđivanju podataka koji se upisuju u Registar administrativnih postupaka (Službeni glasnik RS, br. 84/2022)
- Zakon o elektronskoj upravi (Službeni glasnik RS, br. 27/2018)

# 15. PROBLEMI U NADLEŽNOSTI VIŠE INSTITUCIJA

## MINISTARSTVO NAUKE, TEHNOLOŠKOG RAZVOJA I INOVACIJA, MINISTARSTVO ZDRAVLJA I KANCELARIJA ZA INFORMACIONE TEHNOLOGIJE I ELEKTRONSKU UPRAVU

### 15.11 USPOSTAVITI FUNKCIONALNI REGISTAR GENETIČKIH I BIOMEDICINSKIH PODATAKA



#### OPIS PROBLEMA

Zakonom o zdravstvenoj dokumentaciji i evidencijama u oblasti zdravstva predviđeno je uspostavljanje Registra genetičkih, biomedicinskih i drugih podataka od značaja za istraživanje i razvoj. Međutim, ovaj registar do danas nije u potpunosti uspostavljen niti operativan u praksi.

Istovremeno, izrađen je nacrt Pravilnik o bližim uslovima i načinu vođenja registra genetičkih, biomedicinskih i drugih podataka od značaja za istraživanje i razvoj u oblasti biotehnologije, bioinformatike, bioekonomije, genetike i medicine, koji detaljno uređuje strukturu, upravljanje i korišćenje ovih podataka, ali njegova primena još uvek nije omogućena u praksi.

Nedostatak funkcionalnog i centralizovanog registra ograničava mogućnosti za razvoj personalizovane medicine, unapređenje dijagnostike i lečenja, kao i za sprovođenje naučnoistraživačkih projekata zasnovanih na podacima. Istovremeno, izostaje sistemsko povezivanje genetičkih i kliničkih podataka, kao i njihova kontrolisana sekundarna upotreba u skladu sa propisima o zaštiti podataka o ličnosti.

U praksi, značajan deo genetičkih analiza za građane Srbije obavlja se u inostranstvu, pri čemu se generisani podaci često ne vraćaju i ne čuvaju u domaćem zdravstvenom i istraživačkom sistemu, čime se gubi dragocen resurs za razvoj nauke, unapređenje zdravstvene zaštite i donošenje politika zasnovanih na podacima.

Dodatno, nepostojanje jasno definisanog institucionalnog i tehničkog okvira za upravljanje ovim podacima, uključujući standarde interoperabilnosti kako na nacionalnom tako i na međunarodnom nivou, posebno u kontekstu razvoja Evropskog prostora zdravstvenih podataka (EHDS), stvara pravnu i operativnu neizvesnost za zdravstvene ustanove, istraživačke organizacije i privatni sektor, čime se usporava razvoj biotehnološkog i bioinformatičkog ekosistema u Srbiji.

#### PREDLOG REŠENJA

Potrebno je obezbediti uspostavljanje i punu funkcionalnost Registra genetičkih i biomedicinskih podataka kroz donošenje i implementaciju podzakonskih akata i tehničkog okvira.

To podrazumeva:

- donošenje i primenu pravilnika kojim se uređuje način vođenja i korišćenja Registra;
- uspostavljanje centralizovanog informacionog sistema za prikupljanje, obradu i čuvanje genetičkih i povezanih biomedicinskih podataka;
- definisanje jasnih procedura za pristup i sekundarnu upotrebu podataka u istraživačke svrhe;
- obezbeđivanje interoperabilnosti sa postojećim zdravstvenim informacionim sistemima u Srbiji, uz usklađivanje sa međunarodnim standardima i inicijativama, uključujući Evropski prostor zdravstvenih podataka (EHDS);
- omogućavanje vraćanja već nastalih genetičkih podataka naših građana u registar;
- jačanje kapaciteta nadležnih institucija za upravljanje podacima i zaštitu prava pacijenata.



NOVO

*Evropska unija kroz European Health Data Space (EHDS) uspostavlja jedinstven okvir za standardizaciju, interoperabilnost i bezbednu razmenu zdravstvenih podataka, uključujući njihovu sekundarnu upotrebu u istraživačke svrhe. Usklađivanje sa ovim okvirom zahteva od Srbije uspostavljanje funkcionalnog registra genetičkih i biomedicinskih podataka kao ključne infrastrukture za integraciju u evropski zdravstveni i istraživački prostor.*



#### PROPISI

- Zakon o zdravstvenoj dokumentaciji i evidencijama u oblasti zdravstva ((Službeni glasnik RS, br. 92/2023)
- Pravna praznina – potrebno je doneti podzakonski akt

# 16. NARODNA BANKA SRBIJE

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

### OPIS PROBLEMA

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

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

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

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

### PREDLOG REŠENJA

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

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

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

### PROPISI

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

# 16. NARODNA BANKA SRBIJE

## 16.2 UNAPREDITI I LIBERALIZOVATI PROPISE O DEVIZNOM POSLOVANJU

### OPIS PROBLEMA

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

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

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

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

### PREDLOG REŠENJA

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

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

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

*Kao i u prethodnim izveštajima, u Godišnjem izveštaju Evropske komisije iz novembra 2025. godine navodi se da je važeći Zakon o deviznom poslovanju previše restriktivan i da se ne primenjuje dosledno.*



### PROPISI

- Zakon o deviznom poslovanju (Službeni glasnik RS br. 62/2006, ... 19/2025)
- Odluka o obavezama izveštavanja u poslovanju sa inostranstvom (Službeni glasnik RS br. 87/2009, 40/2015 – dr. odluka)
- Odluka o uslovima i načinu obavljanja platnog prometa sa inostranstvom (Službeni glasnik RS br. 24/2007, ... 13/2025)
  - Odluka o uslovima pod kojima i načinu na koji rezidenti mogu držati devize na računima kod banke u inostranstvu (Službeni glasnik RS br. 31/2012, ... 13/2025)

## 16. NARODNA BANKA SRBIJE

### 16.3 OMOGUĆITI FINANSIRANJE MALIH PRIVREDNIH SUBJEKATA OD STRANE NEBANKARSKIH MIKROFINANSIJSKIH INSTITUCIJA

#### OPIS PROBLEMA

Zakon o bankama u članu 5 stav 2 propisuje da niko osim banke ne može da se bavi davanjem kredita, osim ako je za to ovlašćen zakonom. Kaznenim odredbama ovog zakona u članu 136 propisane su kazne zatvora za krivično delo u slučaju suprotnih postupanja.

Mali privrednici često ostaju uskraćeni za finansijsku podršku banaka, jer teško mogu da ispune stroge uslove za dobijanje tradicionalnih bankarskih kredita. Oni često posluju u uslovima finansijske isključenosti.

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

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

#### PREDLOG REŠENJA

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

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

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

#### PROPISI

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

# ANEKS 1: REŠENE PREPORUKE SIVE KNJIGE 17

MINISTARSTVO FINANSIJA: 1.8 OMOGUĆITI ELEKTRONSKO PLAĆANJE SVIH NEPORESKIH NAMETA



## OPIS PROBLEMA

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

Značajan korak u povećanju transparentnosti učinjen je 2018. godine, usvajanjem Zakona o naknadama za korišćenje javnih dobara koji je objedinio uplaćenih sredstava jer često ne može da identifikuje uplatioca, niti da utvrdi da li je usluga za koju se traži povraćaj novca pružena. Sve ovo usled činjenice da ne postoji poziv na broj takav da se može nedvosmisleno identifikovati ko je taksu platio, za koju uslugu i kom organu.

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

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

## PREDLOG REŠENJA

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

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

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

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

*U izveštaju Evropske komisije za 2025. godinu navodi se da je nastavljeno sa naporima za smanjenje sive ekonomije ali da problem parafiskalnih nameta i daje ostaje jedan od glavnih faktora koji podstiču njeno povećanje. Sa ciljem poboljšanja poslovnog okruženja i povećanja transparentnosti sistema Vlada Republike Srbije je 2024. godine u Reformskoj agendii Srbije, kao delu Plana rasta EU za Zapadni Balkan, unela i reformsku aktivnost „Omogućeno plaćanje svih javnih prihoda (poreskih i neporeskih) elektronskim putem“. U martu 2025. godine formirana je Radna grupa za implementaciju ove aktivnosti čiji su članovi Ministarstvo finansija, Uprava za trezor, Kancelarija za informacione tehnologije i elektronsku upravu, Republički sekretarijat za javne politike i NALED.*



*Implementacija reforme otpočela je usvajanjem Reformske agende Srbije koja je predvidela aktivnost „Omogućavanje plaćanja svih javnih prihoda (poreskih i neporeskih) elektronskim putem“, a kroz rad Radne grupe Ministarstva finansija. Imajući u vidu sveobuhvatnost reforme, predviđeno je da će se ista sprovesti u dve faze. Tokom 2025. godine u potpunosti je sprovedena prva faza implementacije reforme koja podrazumeva: a) doradu sistema Plati tako da se građanima i privredi od 1. januara 2026. godine omogući da sve takse i naknade uplate elektronski koristeći opciju „elektronske opšte uplatnice“, b) uvođenje obavezne strukture poziva na broj koja obezbeđuje jedinstvenost svake uplate, v) obvezu svih organa da od 1. januara 2026. godine elektronske uplate proveravaju po službenoj dužnosti uvidom kroz sistem Plati. U drugoj fazi implementacije reforme, do kraja oktobra 2026. godine predviđeno je da se sistem Plati uveže sa Jedinstvenom evidencijom neporeskih prihoda (JENP) i Registrom administrativnih postupaka (RAP) tako da se omogućiti automatizacija popunjavanja uplatnica iz ugla građana/privrednika. S tim u vezi, zakonski i tehnički je uspostavljen JENP koji su organi počeli da popunjavaju svojim taksama i naknadama. Zakonski rokovi za inicijalno popunjavanje JENP-a jeste kraj juna 2026. godine za sve republičke takse, kao i kraj oktobra 2026. godine za sve ostale takse i naknade. Od početka 2026. godine sprovode se obuke za organe, te je planirano da se do kraja maja 2026. godine obuci preko 50 organa sa najfrekventnijim postupcima. Implementacija reforme omogućena je izmenama sledećih propisa: a) Uredbe o bližim uslovima za uspostavljanje elektronske uprave, b) Zakona o republičkim administrativnim taksama, c) Pravilnika o uslovima i načinu vođenja računa za uplatu javnih prihoda i raspored sredstava sa tih računa, kao i d) Zakona o Registru administrativnih postupaka. Imajući u vidu gore navedeno, preporuka se smatra rešenom.*

## PROPISI

- Zakon o budžetskom sistemu (Službeni glasnik RS br. 54/2009, ...94/2024)
- Pravilnik o uslovima i načinu vođenja računa za uplatu javnih prihoda i raspored sredstava sa tih računa (Službeni glasnik RS br. 16/2016...115/2025)

# ANEKS 1: REŠENE PREPORUKE SIVE KNJIGE 17

MINISTARSTVO ZDRAVLJA: 3.7 UVESTI SISTEM E-BOLOVANJA



## OPIS PROBLEMA

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

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

Istovremeno, zloupotreba bolovanja poznata kao „lažna bolovanja“ dodatno opterećuje sistem. Član 73 Zakona o zdravstvenom osiguranju zabranjuje otvaranje bolovanja bez medicinskog opravdanja, ali praksa pokazuje da se pravo na bolovanje često koristi suprotno svojoj svrsi. Ovakve situacije uzrokuju finansijske gubitke poslodavcima, smanjenje produktivnosti što nepovoljno utiče na poslovanje, naročito kod kolektiva sa većim brojem zloupotreba.

Zakon omogućava poslodavcima da pokrenu ponovno ocenjivanje zdravstvene sposobnosti zaposlenih (član 156 Zakona o zdravstvenom osiguranju i član 103 Zakona o radu), ali trenutni pravni okvir ne propisuje rokove za sprovođenje ovih postupaka niti za dostavljanje izveštaja poslodavcima. Ova pravna praznina dodatno komplikuje rešavanje spornih slučajeva i prolongira vraćanje zaposlenih na radna mesta.

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

## PREDLOG REŠENJA

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

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

*Zajedničkim radom Ministarstva zdravlja, Republičkog fonda za zdravstveno osiguranje i Kancelarije za IT i eUpravu, a uz podršku NALED-a, realizovana je dugogodišnja preporuka iz Sive knjige i uspostavljen je sistem eBolovanje koji funkcioniše od 1. januara 2026. godine. Sistem eBolovanje omogućava da izabrani lekar u sistemu izda elektronsku potvrdu o privremenoj sprečenosti za rad i doznaku, a poslodavci su o tome obavješteni elektronskim putem. Na ovaj način ukida se potreba za dostavljanjem papirnih dokumenata, što je od velikog značaja za zaposlene i predstavlja još jedan odlazak manje na šaltere. Za zdravstveni sistem, prednosti se ogledaju u smanjenju administrativnog opterećenja, eliminaciji duplih unosa i smanjenju grešaka koje nastaju ručnim popunjavanjem podataka o bolovanjima. Sistem donosi brojne prednosti i poslodavcima poput elektronskog načina podnošenja prigovora i zahteva, kao i praćenja informacija u vezi sa bolovanjem, uštedu vremena i resursa, veću pouzdanost i transparentnost u postupanju, kao i viši nivo pravne sigurnosti.*

*Kako bi se stvorili regulatorni uslovi za ovaj sistem, u decembru 2025. godine usvojen je Zakon o razmeni podataka, dokumenata i obavještenja u slučaju nastupanja privremene sprečenosti za rad korišćenjem softverskog rešenja „e-Bolovanje - Poslodavac“. Ovaj Zakon i povezivanje softverskih rešenja predstavljaju ključan preduslov za funkcionisanje celokupnog sistema eBolovanje. Softversko rešenje povezuje tri informaciona sistema: e-Bolovanje – Zdravlje (Ministarstvo zdravlja), e-Bolovanje – Poslodavac (ITE) i eBolovanje – RFZO. Od 1. aprila 2026. godine u planu je pokretanje druge faze ovog sistema koji će omogućiti elektronsko podnošenje zahteva za refundacijom, kada je isplatilac naknade zarade za bolovanje RFZO.*

## PROPISI

- Zakon o zdravstvenom osiguranju (Službeni glasnik RS br. 25/2019, 92/2023 i 109/2025)
- Pravilnik o načinu i postupku ostvarivanja prava iz obaveznog zdravstvenog osiguranja (Službeni glasnik RS br. 10/2010, ... 4/2024 - dr. pravilnik)

# ANEKS 1: REŠENE PREPORUKE SIVE KNJIGE 17

## MINISTARSTVO ZAŠTITE ŽIVOTNE SREDINE: 8.8 UVESTI NACIONALNI MEHANIZAM ZA OPOREZIVANJE UGLJENIKA KOMPLEMENTARAN CBAM-U EVROPSKE UNIJE

### OPIS PROBLEMA

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

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

Mehanizam bi morao da bude komplementaran CBAM-u i odobren od strane Evropske komisije, da bi se izbeglo dupliranje administrativnih troškova.

### PREDLOG REŠENJA

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

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

Paralelno sa uvođenjem nacionalnog mehanizma za oporezivanje ugljenika neophodno je, u što kraćem roku, doneti regulatorni paket mera koji će energetske intenzivnim industrijama koje posluju u Srbiji omogućiti mehanizme za smanjenje emisija CO<sub>2</sub>, koji uključuje i stvaranje povoljnijeg energetskog miksa za Srbiju.

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

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

*Prema Izveštaju o napretku s kraja oktobra 2025. godine, Srbija je pozvana da uvede nacionalni mehanizam za određivanje cene ugljenika koji bi bio usklađen sa sistemom EU za trgovinu emisijama jedinica gasova (EU ETS). U cilju ispunjenja ovih zahteva, NALED je uz podršku energetske intenzivne industrije (EII) izradio CBAM analizu koja pokazuje sve implikacije uvođenja poreza na ugljenik na tržište Republike Srbije i daje preporuke za podršku dekarbonizaciji EII i benefite koje ovaj pristup potencijalno ima za državu.*

*Usvajanjem dva porska zakona - Zakona o porezu na emisije gasova sa efektom staklene bašte i Zakona o porezu na uvoz ugljenično intenzivnih proizvoda - uspostavljen je nacionalni mehanizam oporezivanja ugljenika. Ovim mehanizmom se, sa jedne strane, omogućava da domaće kompanije koje izvoze ugljenično intenzivne proizvode na tržište Evropske unije, a koje su u obavezi da plate odgovarajuću EU taksu, deo tog iznosa plate u Republici Srbiji, pri čemu se taj iznos priznaje kao odbitna stavka u okviru EU mehanizma. Time se stvara prostor da se prikupljena sredstva zadrže u Republici Srbiji i usmere na dalje procese dekarbonizacije domaće industrije. Sa druge strane, Zakonom o porezu na uvoz ugljenično intenzivnih proizvoda uvode se ravnopravni tržišni uslovi za energetske intenzivne industrije, naročito u odnosu na proizvode koji se uvoze iz zemalja bez razvijenih politika karbonske neutralnosti. Uvođenjem ovog paralelnog mehanizma ispunjena je preporuka iz Sive knjige i uspostavljeni su ključni preduslovi za dalji razvoj procesa dekarbonizacije u Republici Srbiji.*



### PROPISI

• Pravna praznina

## ANEKS 2: NOVE PREPORUKE

### SIVA KNJIGA 18: NOVE PREPORUKE

BROJ	NAZIV PREPORUKE	NADLEŽNA INSTITUCIJA
1.22	Unaprediti pravila nastanka i korekcije PDV obaveze radi očuvanja PDV neutralnosti i usklađivanja sa EU pravom	Ministarstvo finansija
1.23	Unaprediti sistem javnih nabavki kroz održivost, istraživanje tržišta i kvalitet	Ministarstvo finansija
3.10	Unaprediti postupak stavljanja leka na listu lekova	Ministarstvo zdravlja
3.11	Usaglasiti propise o kliničkim ispitivanjima medicinskih sredstava sa regulativom EU	Ministarstvo zdravlja
3.12	Uspostaviti centralizovanu, digitalnu i javno dostupnu bazu podataka o kliničkim studijama u Srbiji	Ministarstvo zdravlja
3.13	Uvesti pilot program podsticajnog regulatornog režima za klinička ispitivanja medicinskih sredstava	Ministarstvo zdravlja
12.1	Pojednostaviti i ubrzati postupke uvoza dobara za potrebe naučno-istraživačkog rada	Ministarstvo nauke, tehnološkog razvoja i inovacija
15.10	Obezbediti funkcionisanje jedinstvene evidencije neporeskih prihoda	Više institucija
15.11	Uspostaviti funkcionalni registar genetičkih i biomedicinskih podataka	Više institucija

# ANEKS 3: PREPORUKE SA OZNAKAMA

## SIVA KNJIGA 18: PREPORUKE SA EU BEDŽOM ★

BROJ	NAZIV PREPORUKE	NADLEŽNA INSTITUCIJA
1.1	Smanjiti fiskalno opterećenje najnižih zarada	Ministarstvo finansija
1.21	Unaprediti uslove za doniranje hrane i ukinuti PDV na donacije hrane	Ministarstvo finansija
1.22	Unaprediti pravila nastanka i korekcije PDV obaveze radi očuvanja PDV neutralnosti i usklađivanja sa pravom EU	Ministarstvo finansija
3.4	Unaprediti postupak izmena i dopuna (varijacija) dozvole za lek	Ministarstvo zdravlja
3.8	Omogućiti sprovođenje kliničkih ispitivanja za napredne terapije u Srbiji	Ministarstvo zdravlja
3.11	Usaglasiti propise o kliničkim ispitivanjima medicinskih sredstava sa regulativom EU	Ministarstvo zdravlja
6.4	Propisati režim u kome nastupa otpis dugova fizičkim licima	Ministarstvo pravde
7.1	Digitalizovati vođenje knjige polja i registra podsticaja u poljoprivredi	Ministarstvo poljoprivrede
7.6	Smanjiti karbonski otisak u poljoprivrednoj proizvodnji i podržati koncept regenerativne poljoprivrede	Ministarstvo poljoprivrede
8.1	Uspostaviti zeleni fond kao samostalno pravno lice	Ministarstvo zaštite životne sredine
8.5	Urediti način postupanja s biorazgradivim kuhinjskim otpadom	Ministarstvo zaštite životne sredine
9.1	Digitalizovati promenu prebivališta i omogućiti automatsko ažuriranje ličnih dokumenata	Ministarstvo unutrašnjih poslova
11.2	Omogućiti upotrebu kvalifikovanih elektronskih sertifikata izdatih u inostranstvu i u Srbiji	Ministarstvo informisanja i telekomunikacija
11.3	Smanjiti troškove postavljanja širokopojasne infrastrukture	Ministarstvo informisanja i telekomunikacija
14.1	Obezbediti preduslove za dalji rast proizvodnje energije iz obnovljivih izvora	Ministarstvo rudarstva i energetike
14.2	Uvesti zabranu korišćenja fluorescentnih izvora svetlosti	Ministarstvo rudarstva i energetike
15.1	Pojednostaviti procedure u vezi sa dijetetskim proizvodima	Više institucija
15.2	Unaprediti sistem prečišćavanja i kontrole otpadnih voda	Više institucija
15.3	Uskladiti propise u pogledu deklarisanja zemlje porekla hrane	Više institucija
15.5	Ukinuti lokalna ograničenja za postavljanje radio-baznih stanica i potvrditi nadležnost za inspekcijski nadzor	Više institucija
15.11	Uspostaviti funkcionalni registar genetičkih i biomedicinskih podataka	Više institucija
16.2	Unaprediti i liberalizovati propise o deviznom poslovanju	Narodna banka Srbije

# ANEKS 3: PREPORUKE SA OZNAKAMA

## GREY BOOK 18: RECOMMENDATIONS WITH DIGITALIZATION DESIGNATION

BROJ	NAZIV PREPORUKE	NADLEŽNA INSTITUCIJA
1.3	Uvesti objedinjenu naplatu poreza i doprinosa za preduzetnike i automatski upis staža	Ministarstvo finansija
1.9	Administrativno rasteretiti postupanje sa elektronskim fakturama	Ministarstvo finansija
1.11	Olakšati i pojeftiniti elektronsko plaćanje poreza na izdavanje nepokretnosti	Ministarstvo finansija
1.12	Optimizovati pragove i postupke u vezi sa oporezivanjem paušalaca	Ministarstvo finansija
1.14	Omogućiti izdavanje objedinjenog uverenja o plaćenim porezima i uspostaviti eKalkulator zatezne kamate	Ministarstvo finansija
1.16	Unaprediti poreske procedure za transakcije prenosa digitalne imovine	Ministarstvo finansija
1.17	Omogućiti izdavanje fiskalnih računa isključivo elektronskim putem	Ministarstvo finansija
1.19	Standardizovati lokalne administrativne takse	Ministarstvo finansija
1.20	Unaprediti primenu zakona o elektronskim otpremnicama kroz preciznije normiranje i usklađivanje sa poslovnom praksom	Ministarstvo finansija
2.3	Centralizovati evidencije u APR-u	Ministarstvo privrede
3.2	Uspostaviti jedinstveni elektronski zdravstveni karton i evidenciju resursa u zdravstvu	Ministarstvo zdravlja
3.3	Omogućiti korišćenje e-uputa i lekarima specijalistima	Ministarstvo zdravlja
3.5	Olakšati i ubrzati uvoz neregistrovanog leka	Ministarstvo zdravlja
3.12	Uspostaviti centralizovanu, digitalnu i javno dostupnu bazu podataka o kliničkim studijama u Srbiji	Ministarstvo zdravlja
4.3	Urediti fleksibilne i sezonske oblike radnog angažovanja	Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja
4.6	Omogućiti elektronsko čuvanje i dostavljanje dokumenata iz radno pravnih odnosa	Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja
5.1	Ubrzati i digitalizovati postupak ozakonjenja	Ministarstvo građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture
5.3	Uspostaviti digitalni platformu za izradu i objavljivanje planskih dokumenata (eProstor)	Ministarstvo građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture
5.4	Omogućiti efikasnije izdavanje dozvola za kretanje teretnih vozila	Ministarstvo građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture
6.2	Omogućiti elektronsko postupanje u sudskim postupcima	Ministarstvo pravde
6.5	Obezbediti objedinjenu evidenciju ugovora o raspolaganju pokretnom imovinom	Ministarstvo pravde
6.6	Propisati obavezu dostave u eSanduče akata i dopisa u prekršajnim i drugim sudskim postupcima	Ministarstvo pravde
7.1	Digitalizovati vođenje knjige polja i registra podsticaja u poljoprivredi	Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i poljoprivrede
8.7	Olakšati i digitalizovati proceduru izrade studija o proceni uticaja na životnu sredinu	Ministarstvo zaštite životne sredine
9.1	Digitalizovati promenu prebivališta i omogućiti automatsko ažuriranje ličnih dokumenata	Ministarstvo unutrašnjih poslova
9.2	Uvesti bezgotovinsko plaćanje novčanih kazni za saobraćajne nesreće	Ministarstvo unutrašnjih poslova
11.1	Omogućiti elektronsku identifikaciju na daljinu za kvalifikovane usluge od poverenja	Ministarstvo informisanja i telekomunikacija
11.2	Omogućiti upotrebu kvalifikovanih elektronskih sertifikata izdatih u inostranstvu i u Srbiji	Ministarstvo informisanja i telekomunikacija

## ANEKS 3: PREPORUKE SA OZNAKAMA

BROJ	NAZIV PREPORUKE	NADLEŽNA INSTITUCIJA
12.1	Pojednostaviti i ubrzati postupke uvoza dobara za potrebe naučno-istraživačkog rada	Ministarstvo nauke, tehnološkog razvoja i inovacija
13.1	Uvesti javni elektronski registar mišljenja institucija	Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave
13.2	Ojačati kapacitete inspekcija i uvesti obaveznost korišćenja sistema elnspektor	Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave
13.3	Uspostaviti stalni kontakt centar za inspekcije i uvesti AI rešenja	Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave
14.1	Obezbediti preduslove za dalji rast proizvodnje energije iz obnovljivih izvora	Ministarstvo rudarstva i energetike
15.8	Omogućiti primenu pametnog ugovora u pravnom sistemu Republike Srbije	Više institucija
15.9	Olakšati i ubrzati spoljnotrgovinske procedure	Više institucija
15.10	Obezbediti funkcionisanje jedinstvene evidencije neporeskih prihoda	Više institucija
15.11	Uspostaviti funkcionalni i operativni registar genetičkih i biomedicinskih podataka	Više institucija

### SIVA KNJIGA 18: PREPORUKE SA OZNAKOM BEZGOTOVINSKO PLAĆANJE

BROJ	NAZIV PREPORUKE	NADLEŽNA INSTITUCIJA
1.9	Administrativno rasteretiti postupanje sa elektronskim fakturama	Ministarstvo finansija
1.11	Olakšati i pojeftiniti elektronsko plaćanje poreza na izdavanje nepokretnosti	Ministarstvo finansija
1.13	Uvesti podsticaje za razvoj bezgotovinskih plaćanja	Ministarstvo finansija
1.14	Omogućiti izdavanje objedinjenog uverenja o plaćenim porezima i uspostaviti eKalkulator zatezne kamate	Ministarstvo finansija
1.17	Omogućiti izdavanje fiskalnih računa isključivo elektronskim putem	Ministarstvo finansija
1.19	Standardizovati lokalne administrativne takse	Ministarstvo finansija
6.1	Smanjiti visoke i ukinuti nepotrebne sudske takse	Ministarstvo pravde
9.2	Uvesti bezgotovinsko plaćanje novčanih kazni za saobraćajne prekršaje	Ministarstvo unutrašnjih poslova
15.10	Obezbediti funkcionisanje jedinstvene evidencije neporeskih prihoda	Više institucija

### SIVA KNJIGA 18: PREPORUKE SA OZNAKOM RODNO SENZITIVNO

BROJ	NAZIV PREPORUKE	NADLEŽNA INSTITUCIJA
1.3	Uvesti objedinjenju naplatu poreza i doprinosa za preduzetnike i automatski upis staža	Ministarstvo finansija
1.12	Optimizovati pragove i postupke u vezi sa oporezivanjem paušalaca	Ministarstvo finansija
4.7	Usvojiti program za razvoj socijalnog preduzetništva i obezbediti uslove za punu primenu zakona	Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja
9.1	Digitalizovati promenu prebivališta i omogućiti automatsko ažuriranje ličnih dokumenata	Ministarstvo unutrašnjih poslova
15.7	Izjednačiti položaj preduzetnica sa položajem zaposlenih majki	Više institucija
16.3	Omogućiti finansiranje malih privrednih subjekata od strane nebankarskih mikrofinansijskih institucija	Narodna banka Srbije

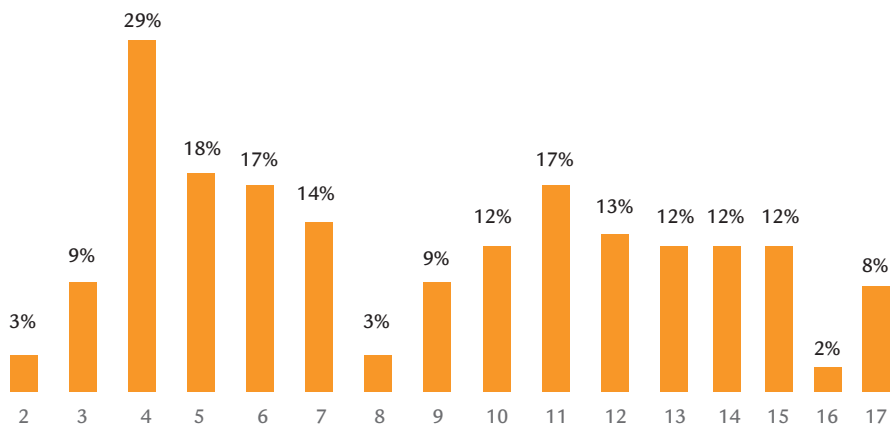
# ANEKS 4: PREGLED PREPORUKA SIVE KNJIGE 2008-2025.

## PREGLED PREPORUKA SIVE KNJIGE 2008-2025.

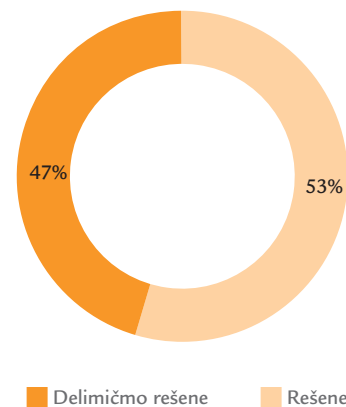
SIVA KNJIGA	BROJ PREPORUKA*	REŠENO	DELIMIČNO REŠENO	NOVO
1	55	0	0	55
2	75	2	0	20
3	75	5	2	-
4	80	14	9	12
5	76	6	8	22
6	100	7	10	29
7	100	11	3	15
8	100	3	0	15
9	100	6	3	22
10	100	8	4	20
11	100	8	9	31
12	100	2	11	27
13	100	3	9	13
14	100	7	5	21
15	100	8	4	18
16	100	0	2	9
17	100	3	5	9
<b>UKUPNO</b>	<b>1.561</b>	<b>93</b>	<b>84</b>	<b>338</b>

\* Najveći deo nerešenih preporuka je prenošen u naredna izdanja. Deo nerešenih preporuka usled zastarelosti problema ili promenjenih okolnosti nije ušao u nova izdanja.

### UDEO REŠENIH I DELIMIČNO REŠENIH PREPORUKA PO IZDANJU



### ODNOS UKUPNO I DELIMIČNO REŠENIH PREPORUKA



# ANEKS 4: PREGLED PREPORUKA SIVE KNJIGE 2008-2025.

## RANG LISTA PREMA DOPRINOSU REŠAVANJU PREPORUKA SIVE KNJIGE 2008-2025.\*

RANG	RESOR	REŠENE I DELIMIČNO REŠENE PREPORUKE	DOPRINOS REŠAVANJU
1	Finansije	65	37%
2	Građevinarstvo	20	11%
3	Rad	14	8%
4	Zdravstvo	13	7%
5	Privreda	11	6%
6	Državna uprava	10	6%
7	Narodna banka Srbije	8	5%
8	Telekomunikacije	7	4%
9	Trgovina	5	3%
9	Unutrašnji poslovi	5	3%
9	Poljoprivreda	5	3%
10	Životna sredina	4	2%
10	Pravda	4	2%
11	Energetika	3	2%
12	Nauka	1	1%
12	Kultura	1	1%
12	Jedinice lokalne samouprave	1	1%
	UKUPNO	177	100%

\* Kod preporuka koje su bile u nadležnosti više ministarstava, resori su opredeljeni prema institucijama koje su imale vodeću ulogu u sprovođenju tih preporuka.

# ANEKS 4: PREGLED PREPORUKA SIVE KNJIGE 2008-2025.

## PREGLED REŠENIH I DELIMIČNO REŠENIH PREPORUKA SIVE KNJIGE 2008-2025.\*

BR.	PREPORUKA	STATUS	IZDANJE	GODINA REŠAVANJA	RESOR
1	Registracija poslovnih udruženja zdravstvenih ustanova privatne prakse	Rešeno	Siva knjiga 2	2010.	Zdravstvo
2	Zahtev da izvodi iz evidencija o ličnim stanjima ne budu stariji od šest meseci	Rešeno	Siva knjiga 2	2010.	Državna uprava
3	Kontingenti za uvoz	Rešeno	Siva knjiga 3	2011.	Finansije
4	Nepriznavanje troškova po osnovu rezervisanja naknada i drugih beneficija zaposlenima u poreskom bilansu za utvrđivanje poreza na dobit	Rešeno	Siva knjiga 3	2011.	Finansije
5	Vođenje evidencije prometa u trgovini	Rešeno	Siva knjiga 3	2011.	Trgovina
6	Zaštita potrošača	Rešeno	Siva knjiga 3	2011.	Trgovina
7	Evidentiranje zaključenih spoljnotrgovinskih sporazuma	Delimično rešeno	Siva knjiga 3	2011.	Trgovina
8	Svakodnevno popunjavanje putnih naloga za sva vozila i njihova evidencija i čuvanje	Delimično rešeno	Siva knjiga 3	2011.	Privreda
9	Obaveza prijavljivanja ulaska stranaca u zemlju	Rešeno	Siva knjiga 3	2011.	Državna uprava
10	Carinska procedura za besplatne kataloge	Rešeno	Siva knjiga 4	2012.	Finansije
11	Korišćenje carinskog terminala	Rešeno	Siva knjiga 4	2012.	Finansije
12	Dostavljanje godišnjeg finansijskog izveštaja	Rešeno	Siva knjiga 4	2012.	Finansije
13	Obavezna uplata pazara	Rešeno	Siva knjiga 4	2012.	Finansije
14	Registracija privrednih društava - dobijanje PIB-a	Rešeno	Siva knjiga 4	2012.	Finansije
15	Blagajnički maksimum	Rešeno	Siva knjiga 4	2012.	Finansije
16	Registracija medicinskih sredstava	Rešeno	Siva knjiga 4	2012.	Zdravstvo
17	Problem vlasništva nad zemljištem u Republici Srbiji	Rešeno	Siva knjiga 4	2012.	Građevinarstvo
18	Zahtev da izvodi iz evidencije o ličnim stanjima ne budu stariji od šest meseci	Rešeno	Siva knjiga 4	2012.	Državna uprava
19	Prenos delatnosti preduzetnika na drugo fizičko lice	Rešeno	Siva knjiga 4	2012.	Privreda
20	Obaveza prijavljivanja stranaca po dolasku u zemlju	Delimično rešeno	Siva knjiga 4	2012.	Unutrašnji poslovi
21	Obavezno obeležavanje putničkih vozila	Rešeno	Siva knjiga 4	2012.	Unutrašnji poslovi
22	Overa potpisa i ugovora	Rešeno	Siva knjiga 4	2012.	Pravda
23	Postupanje nadležnih organa prilikom gašenja privrednog subjekta	Rešeno	Siva knjiga 4	2012.	Privreda
24	Procedura prijave zaposlenih na obavezno osiguranje	Rešeno	Siva knjiga 4	2012.	Rad
25	Evidencija poreza i doprinosa na zarade	Delimično rešeno	Siva knjiga 4	2012.	Finansije
26	Nemogućnost dobijanja potvrda o izvršenoj poreskoj obavezi elektronskim putem	Delimično rešeno	Siva knjiga 4	2012.	Finansije
27	Overa obrazaca o isplaćenim zaradama	Delimično rešeno	Siva knjiga 4	2012.	Finansije
28	Promena podataka u rešenju o registrovanju privrednog subjekta	Delimično rešeno	Siva knjiga 4	2012.	Privreda
29	Dugotrajna procedura dobijanja građevinske dozvole	Delimično rešeno	Siva knjiga 4	2012.	Građevinarstvo

\* Kod preporuka koje su bile u nadležnosti više ministarstava, resori su opredeljeni prema institucijama koje su imale vodeću ulogu u sprovođenju tih preporuka.

# ANEKS 4: PREGLED PREPORUKA SIVE KNJIGE 2008-2025.

BR.	PREPORUKA	STATUS	IZDANJE	GODINA REŠAVANJA	RESOR
30	Registracija vozila	Delimično rešeno	Siva knjiga 4	2012.	Unutrašnji poslovi
31	Poslovanje preduzetnika za vreme bolovanja osnivača	Delimično rešeno	Siva knjiga 4	2012.	Finansije
32	Izveštavanje o poslovanju sa inostranstvom	Delimično rešeno	Siva knjiga 4	2012.	NBS
33	Propisati da se obračun PDV-a vrši na dan kada je izvršen promet robe i usluga	Delimično rešeno	Siva knjiga 5	2013.	Finansije
34	Ukinuti obavezu plaćanja lokalne komunalne takse za isticanje firme na poslovnom prostoru	Rešeno	Siva knjiga 5	2013.	Finansije
35	Pojednostaviti proceduru određivanja lokalnih komunalnih taksi i naknade za korišćenje građevinskog zemljišta	Delimično rešeno	Siva knjiga 5	2013.	Finansije
36	Ukinuti obavezu obaveštavanja o promeni podataka o PDV obvezniku	Rešeno	Siva knjiga 5	2013.	Finansije
37	Pojednostaviti otvaranje računa u poslovnoj banci	Rešeno	Siva knjiga 5	2013.	NBS
38	Ukinuti obavezu evidentiranja zaključenih spoljnotrgovinskih poslova	Rešeno	Siva knjiga 5	2013.	NBS
39	Pojednostaviti proceduru za ostvarivanje nadoknade zarade za vreme bolovanja	Delimično rešeno	Siva knjiga 5	2013.	Rad
40	Potvrda o izvršenoj kontroli serije leka	Rešeno	Siva knjiga 5	2013.	Zdravstvo
41	Razjasniti način obračuna ekološke takse	Rešeno	Siva knjiga 5	2013.	Životna sredina
42	Pojednostaviti ostvarivanje prava na porodijsku nadoknadu	Delimično rešeno	Siva knjiga 5	2013.	Rad
43	Pojednostaviti proceduru prijave zaposlenih na obavezno osiguranje	Delimično rešeno	Siva knjiga 5	2013.	Rad
44	Ubrzati proceduru pribavljanja građevinske dozvole	Delimično rešeno	Siva knjiga 5	2013.	Građevinarstvo
45	Eliminisati obavezu pribavljanja izvoda iz javnih registara i evidencija za upotrebu u administrativnim postupcima	Delimično rešeno	Siva knjiga 5	2013.	Državna uprava
46	Ukinuti obavezu izveštavanja o poslovanju sa inostranstvom	Delimično rešeno	Siva knjiga 5	2013.	NBS
47	Ukinuti obavezu dostavljanja godišnjeg finansijskog izveštaja na više mesta	Rešeno	Siva knjiga 6	2014.	Privreda
48	Produžiti rokove za podnošenje poreskih prijava	Rešeno	Siva knjiga 6	2014.	Finansije
49	Ujednačiti praksu dostavljanja obrasca PDV prijave	Rešeno	Siva knjiga 6	2014.	Finansije
50	Ukinuti obavezu evidentiranja prometa pića preko fiskalne kase na festivalima	Rešeno	Siva knjiga 6	2014.	Finansije
51	Doneti podzakonska akta za primenu Zakona o energetici	Rešeno	Siva knjiga 6	2014.	Energetika
52	Ubrzati proceduru izdavanja lične karte	Rešeno	Siva knjiga 6	2014.	Unutrašnji poslovi
53	Omogućiti dobijanje potvrda o izvršenoj poreskoj obavezi elektronskim putem	Delimično rešeno	Siva knjiga 6	2014.	Finansije
54	Omogućiti 100% korišćenje poreskog kredita po osnovu ulaganja u osnovna sredstva i proširiti listu ulaganja	Delimično rešeno	Siva knjiga 6	2014.	Finansije
55	Obezbediti softversko evidentiranje uplata poreza i doprinosa na zarade, koje isključuje predaju obrazaca na šalterima Poreske uprave	Delimično rešeno	Siva knjiga 6	2014.	Finansije
56	Dodatno unaprediti uslove za otpočinjanje poslovanja	Delimično rešeno	Siva knjiga 6	2014.	Finansije

# ANEKS 4: PREGLED PREPORUKA SIVE KNJIGE 2008-2025.

BR.	PREPORUKA	STATUS	IZDANJE	GODINA REŠAVANJA	RESOR
57	Sprečiti frekventna povećanja visine lokalne komunalne takse za isticanje firme	Delimično rešeno	Siva knjiga 6	2014.	Finansije
58	Omogućiti korišćenje "Pejpal" načina plaćanja	Delimično rešeno	Siva knjiga 6	2014.	NBS
59	Pojednostaviti proceduru za ostvarivanje nadoknade zarade za vreme bolovanja	Delimično rešeno	Siva knjiga 6	2014.	Rad
60	Izjednačiti privatne i državne pružaocze zdravstvenih usluga	Delimično rešeno	Siva knjiga 6	2014.	Zdravstvo
61	Eliminisati obavezu pribavljanja izvoda iz javnih registara i evidencija za upotrebu u administrativnim postupcima	Delimično rešeno	Siva knjiga 6	2014.	Državna uprava
62	Pojednostaviti proceduru prijave zaposlenih na obavezno osiguranje	Rešeno	Siva knjiga 6	2014.	Rad
63	Uspostaviti jednošalterski sistem za izdavanje građevinske dozvole	Delimično rešeno	Siva knjiga 6	2014.	Građevinarstvo
64	Ukinuti obavezu investitora da uz zahtev za izdavanje energetske dozvole dostavljaju bankarsku garanciju u iznosu od 2% od vrednosti investicije	Rešeno	Siva knjiga 7	2015.	Energetika
65	Propisati rok za upis prava svojine u katastar nepokretnosti	Rešeno	Siva knjiga 7	2015.	Građevinarstvo
66	Usvojiti nov zakon o zaštiti građana Republike Srbije na radu u inostranstvu	Rešeno	Siva knjiga 7	2015.	Rad
67	Usvojiti zakon o elektronskom novcu	Rešeno	Siva knjiga 7	2015.	NBS
68	Ujednačiti kaznenu politiku u vezi sa evidencijama poreza na dodatu vrednost	Delimično rešeno	Siva knjiga 7	2015.	Finansije
69	Izmeniti zakon o javnim beležnicima tako da se njihove usluge učine dostupnim i efikasnim	Delimično rešeno	Siva knjiga 7	2015.	Pravda
70	Ukinuti obavezu predaje Fondu PIO obrazaca za upis staža	Delimično rešeno	Siva knjiga 7	2015.	Rad
71	Omogućiti realizaciju hipoteke u vansudskom postupku	Rešeno	Siva knjiga 7	2015.	Pravda
72	Napraviti razliku u redosledu rešavanja zahteva koji se odnose na objekat i na zemljište pri Republičkom geodetskom zavodu	Rešeno	Siva knjiga 7	2015.	Građevinarstvo
73	Sprovesti reformu inspekcija	Rešeno	Siva knjiga 7	2015.	Državna uprava
74	Ubrzati proceduru legalizacije objekata	Rešeno	Siva knjiga 7	2015.	Građevinarstvo
75	Ukinuti obavezu vođenja KEPU knjiga za pravna lica koja vode poslovne knjige po sistemu dvojnog knjigovodstva	Rešeno	Siva knjiga 7	2015.	Trgovina
76	Uvođenje jedinstvenog, centralizovanog onlajn sistema za izdavanje građevinskih dozvola	Rešeno	Siva knjiga 7	2015.	Građevinarstvo
77	Ukinuti radnu knjižicu	Rešeno	Siva knjiga 7	2015.	Rad
78	Preciznije propisati kriterijume za prijavu koncentracije	Rešeno	Siva knjiga 8	2016.	Finansije
79	Ukinuti obavezu oglašivača na internet portalu da dostavlja deklaraciju sa podacima	Rešeno	Siva knjiga 8	2016.	Trgovina
80	Ukinuti obavezu i izmeniti akta kojima se u procedurama traže izvodi iz matičnih knjiga i uverenja o državljanstvu	Rešeno	Siva knjiga 8	2016.	Državna uprava
81	Pojednostaviti vođenje evidencija o porezu na dodatu vrednost	Delimično rešeno	Siva knjiga 9	2017.	Finansije
82	Ujednačiti kriterijume za određivanje visine iznosa poreza i doprinosa koje plaćaju paušalni poreski obveznici	Delimično rešeno	Siva knjiga 9	2017.	Finansije
83	Ukinuti overu zdravstvene knjižice	Rešeno	Siva knjiga 9	2017.	Zdravstvo

# ANEKS 4: PREGLED PREPORUKA SIVE KNJIGE 2008-2025.

BR.	PREPORUKA	STATUS	IZDANJE	GODINA REŠAVANJA	RESOR
84	Usaglasiti tehnološko rešenje za nesmetanu primenu kvalifikovanog elektronskog sertifikata	Delimično rešeno	Siva knjiga 9	2017.	Telekomunikacije
85	Propisati da se u postupku inspekcijske i poreske kontrole ne mogu tražiti dokumenta iz kojih su proistekla prethodna rešenja	Rešeno	Siva knjiga 9	2017.	Državna uprava
86	Ukinuti obaveznu upotrebu pečata na kartonu deponovanih potpisa prilikom otvaranja računa za pravna lica	Rešeno	Siva knjiga 9	2017.	NBS
87	Pojednostaviti uslove za vozila za prevoz lekova i medicinskih sredstava	Rešeno	Siva knjiga 9	2017.	Zdravstvo
88	Pojednostaviti ostvarivanje prava na porodiljsku nadoknadu	Rešeno	Siva knjiga 9	2017.	Rad
89	Ukinuti republičku administrativnu taksu za podnošenje zahteva u postupcima pred katastrom nepokretnosti	Rešeno	Siva knjiga 9	2017.	Finansije
90	Smanjiti poreze i doprinose na zarade	Delimično rešeno	Siva knjiga 10	2018.	Finansije
91	Uspostaviti javni registar neporeskih nameta i urediti iznos taksi za pružanje javne usluge i naknada za korišćenje javnih dobara	Delimično rešeno	Siva knjiga 10	2018.	Finansije
92	Uvesti elektronski sistem prijave i evidencije sezonskih radnika	Rešeno	Siva knjiga 10	2018.	Rad
93	Unaprediti postupak upisa prava u katastar	Rešeno	Siva knjiga 10	2018.	Građevinarstvo
94	Propisati i uvesti Metaregistar i osnovne registre u sistem e-uprave	Delimično rešeno	Siva knjiga 10	2018.	Telekomunikacije
95	Obezbediti da se restitucija poljoprivrednog zemljišta vrši uz poštovanje restrikcija propisanih članom 25. Zakona o vraćanju oduzete imovine i obeštećenju	Rešeno	Siva knjiga 10	2018.	Finansije
96	Ukinuti obavezu predaje Fondu PIO obrazaca za upis staža	Rešeno	Siva knjiga 10	2018.	Rad
97	Pojednostaviti procedure izmene detaljnih planova regulacije i učiniti ih fleksibilnijim	Rešeno	Siva knjiga 10	2018.	Građevinarstvo
98	Propisati efikasan mehanizam za parcelaciju zemljišta za redovnu upotrebu legalizovanih objekata, odnosno objekata u postupku ozakonjenja	Rešeno	Siva knjiga 10	2018.	Građevinarstvo
99	Usaglasiti tehnološko rešenje za nesmetanu primenu kvalifikovanog elektronskog sertifikata	Rešeno	Siva knjiga 10	2018.	Telekomunikacije
100	Onemogućiti promenu uslova korišćenja postojećih zalivnih sistema usled restitucije zemljišta i omogućiti zasnivanje prava službenosti kroz zemljište u svojini trećih lica	Rešeno	Siva knjiga 10	2018.	Građevinarstvo
101	Izjednačiti cene komunalnih usluga za krajnje korisnike ukidanjem razlike u cenama između različitih potrošača za istu uslugu	Delimično rešeno	Siva knjiga 10	2018.	Jedinice lokalne samouprave
102	Omogućiti dostavljanje poreskih uverenja elektronskim putem	Rešeno	Siva knjiga 11	2019.	Finansije
103	Digitalizovati donošenje poreskih rešenja preduzetnicima paušalcima	Rešeno	Siva knjiga 11	2019.	Finansije
104	Olakšati spoljnotrgovinsko poslovanje za preduzeća sa državnim kapitalom	Rešeno	Siva knjiga 11	2019.	Finansije
105	Automatizovati obračun poreza na prenos apsolutnih prava, poreza na poklon i poreza na imovinu	Rešeno	Siva knjiga 11	2019.	Finansije
106	Propisati kraći rok za povraćaj više plaćenog pdv-a poreskom obvezniku koji pretežno vrši promet robe u inostranstvo	Delimično rešeno	Siva knjiga 11	2019.	Finansije
107	Smanjiti porez i doprinose na zarade	Delimično rešeno	Siva knjiga 11	2019.	Finansije

# ANEKS 4: PREGLED PREPORUKA SIVE KNJIGE 2008-2025.

BR.	PREPORUKA	STATUS	IZDANJE	GODINA REŠAVANJA	RESOR
108	Uspostaviti uzajamnost vraćanja PDV-a između Srbije i drugih zemalja	Delimično rešeno	Siva knjiga 11	2019.	Finansije
109	Omogućiti da se u finansijskim i srednjoročnim planovima budžetskih korisnika prikazuju i mere i aktivnosti za koje u momentu usvajanja nisu obezbeđena budžetska sredstva	Delimično rešeno	Siva knjiga 11	2019.	Finansije
110	Uspostaviti elektronski postupak javnih nabavki	Delimično rešeno	Siva knjiga 11	2019.	Finansije
111	Omogućiti brisanje registracije po službenoj dužnosti i nakon proteka roka od 6 meseci	Rešeno	Siva knjiga 11	2019.	Privreda
112	Prevesti statusne registre iz nadležnosti privrednih sudova u nadležnost Agencije za privredne registre	Delimično rešeno	Siva knjiga 11	2019.	Privreda
113	Omogućiti naplatu potraživanja veleprodajna za lekove isporučene zdravstvenim ustanovama	Delimično rešeno	Siva knjiga 11	2019.	Zdravstvo
114	Propisati kriterijume za proglašenje određenih vrsta otpada nus-proizvodom	Rešeno	Siva knjiga 11	2019.	Životna sredina
115	Urediti postupak dobijanja licenci za fizička lica - zaposlene, prema Zakonu o privatnom obezbeđenju	Delimično rešeno	Siva knjiga 11	2019.	Unutrašnji poslovi
116	Uspostaviti operativnu nezavisnost Komisije za kontrolu državne pomoći	Rešeno	Siva knjiga 11	2019.	Finansije
117	Omogućiti privrednim subjektima čuvanje poslovne dokumentacije isključivo u elektronskom obliku	Rešeno	Siva knjiga 11	2019.	Kultura
118	Eliminisati obavezu pribavljanja izvoda iz javnih registara i evidencija za upotrebu u administrativnim postupcima	Delimično rešeno	Siva knjiga 11	2019.	Državna uprava
119	Unaprediti i proširiti sistem fiskalizacije	Delimično rešeno	Siva knjiga 12	2020.	Finansije
120	Smanjiti opterećenje zarada	Delimično rešeno	Siva knjiga 12	2020.	Finansije
121	Uvesti bezgotovinsko plaćanje taksi i naknada bez dokazivanja uplate	Delimično rešeno	Siva knjiga 12	2020.	Finansije
122	Uvesti nove usluge na portalu ePorezi	Delimično rešeno	Siva knjiga 12	2020.	Finansije
123	Uspostaviti elektronski postupak javnih nabavki	Rešeno	Siva knjiga 12	2020.	Finansije
124	Unaprediti plan mreže zdravstvenih ustanova i centralizovane javne nabavke	Delimično rešeno	Siva knjiga 12	2020.	Zdravstvo
125	Omogućiti naplatu potraživanja veleprodajna za lekove isporučene zdravstvenim ustanovama	Delimično rešeno	Siva knjiga 12	2020.	Zdravstvo
126	Proširiti pojednostavljenu prijavu sezonskih radnika	Delimično rešeno	Siva knjiga 12	2020.	Rad
127	Urediti dostavu rešenja katastra putem poštanskog operatera	Rešeno	Siva knjiga 12	2020.	Gradevinarstvo
128	Omogućiti upotrebu kvalifikovanih elektronskih sertifikata izdatih od strane akreditovanih tela u inostranstvu	Delimično rešeno	Siva knjiga 12	2020.	Telekomunikacije
129	Uspostaviti metaregistar i osnovne registre u sistemu e-uprave	Delimično rešeno	Siva knjiga 12	2020.	Telekomunikacije
130	Omogućiti punu primenu elektronske dostave u procedurama javne uprave	Delimično rešeno	Siva knjiga 12	2020.	Telekomunikacije
131	Pojednostaviti obaveštavanje Narodne banke Srbije o nameravanom ustupanju potraživanja	Delimično rešeno	Siva knjiga 12	2020.	NBS
132	Unaprediti i proširiti sistem fiskalizacije	Rešeno	Siva knjiga 13	2021.	Finansije
133	Smanjiti opterećenje zarada	Delimično rešeno	Siva knjiga 13	2021.	Finansije

# ANEKS 4: PREGLED PREPORUKA SIVE KNJIGE 2008-2025.

BR.	PREPORUKA	STATUS	IZDANJE	GODINA REŠAVANJA	RESOR
134	Uspostaviti jedinstveni sistem elektronskih faktura	Rešeno	Siva knjiga 13	2021.	Finansije
135	Uvesti bezgotovinsko plaćanje taksi i naknada bez dokazivanja uplate	Delimično rešeno	Siva knjiga 13	2021.	Finansije
136	Uspostaviti jedinstveno elektronsko mesto za upis u registre APR-a	Delimično rešeno	Siva knjiga 13	2021.	Privreda
137	Prevesti statusne registre iz nadležnosti privrednih sudova u nadležnost APR-a	Delimično rešeno	Siva knjiga 13	2021.	Privreda
138	Uspostaviti elektronski zdravstveni karton	Delimično rešeno	Siva knjiga 13	2021.	Zdravstvo
139	Uvesti onlajn registar poljoprivrednih gazdinstava i podsticaja (eAgrar)	Delimično rešeno	Siva knjiga 13	2021.	Poljoprivreda
140	Ukinuti izdavanje rešenja o utvrđivanju veterinarsko-sanitarnih uslova za uvoz ili za tranzit pošiljaka	Delimično rešeno	Siva knjiga 13	2021.	Poljoprivreda
141	Optimizovati proceduru upisa u centralni registar objekata u poslovanju sa hranom	Rešeno	Siva knjiga 13	2021.	Poljoprivreda
142	Optimizovati proceduru registracije polovnih motornih vozila za fizička lica	Delimično rešeno	Siva knjiga 13	2021.	Finansije
143	Omogućiti punu primenu elektronske dostave u procedurama javne uprave	Delimično rešeno	Siva knjiga 13	2021.	Državna uprava
144	Smanjiti opterećenje zarada	Delimično rešeno	Siva knjiga 14	2022.	Finansije
145	Uvesti bezgotovinsko plaćanje taksi i naknada bez dokazivanja uplate	Delimično rešeno	Siva knjiga 14	2022.	Finansije
146	Uspostaviti jedinstveno elektronsko mesto za upis u registre APR-a	Rešeno	Siva knjiga 14	2022.	Privreda
147	Podsticanje socijalnih javnih nabavki	Delimično rešeno	Siva knjiga 14	2022.	Finansije
148	Uspostaviti jedinstveni elektronski zdravstveni karton i centralnu evidenciju materijalnih resursa u zdravstvu	Delimično rešeno	Siva knjiga 14	2022.	Zdravstvo
149	Proširiti pojednostavljenu prijavu sezonskih radnika	Delimično rešeno	Siva knjiga 14	2022.	Rad
150	Ukinuti PDV registraciju stranih kompanija koje proizvode ne prometuju u Srbiji	Rešeno	Siva knjiga 14	2022.	Finansije
151	Optimizovati proceduru registracije polovnih motornih vozila za fizička lica	Rešeno	Siva knjiga 14	2022.	Finansije
152	Uspostaviti telo nadležno za pitanja upravljanja hemikalijama	Rešeno	Siva knjiga 14	2022.	Životna sredina
153	Proširiti obuhvat fiskalizacije i obaveštavanje građana	Rešeno	Siva knjiga 14	2022.	Finansije
154	Precizirati uslove za dobijanje statusa inovacione organizacije	Rešeno	Siva knjiga 14	2022.	Nauka
155	Urediti rad za stranog poslodavca i njegov poreski tretman	Rešeno	Siva knjiga 14	2022.	Finansije
156	Uvesti dodatne kriterijume osim najniže cene kod javnih nabavki	Rešeno	Siva knjiga 15	2023.	Finansije
157	Uvesti zelene javne nabavke	Rešeno	Siva knjiga 15	2023.	Finansije
158	Podstaći socijalne javne nabavke	Rešeno	Siva knjiga 15	2023.	Finansije
159	Uvesti sistem eBolovanja	Delimično rešeno	Siva knjiga 15	2023.	Zdravstvo
160	Ukinuti naknadu za konverziju prava korišćenja u pravo svojine	Rešeno	Siva knjiga 15	2023.	Građevinarstvo
161	Ukinuti parafiskalne namete u postupcima pribavljanja uslova za projektovanje i priključenje	Rešeno	Siva knjiga 15	2023.	Građevinarstvo

# ANEKS 4: PREGLED PREPORUKA SIVE KNJIGE 2008-2025.

BR.	PREPORUKA	STATUS	IZDANJE	GODINA REŠAVANJA	RESOR
162	Pojednostaviti proceduru postavljanja punjača za električna vozila	Delimično rešeno	Siva knjiga 15	2023.	Građevinarstvo
163	Uvesti elektronski registar poljoprivrednih gazdinstava i podsticaja (eAgrar)	Rešeno	Siva knjiga 15	2023.	Poljoprivreda
164	Omogućiti punu primenu elektronske dostave u procedurama javne uprave	Rešeno	Siva knjiga 15	2023.	Telekomunikacije
165	Izmeniti sistem procene uticaja baznih stanica mobilne telefonije na životnu sredinu	Delimično rešeno	Siva knjiga 15	2023.	Životna sredina
166	Podržati kupce-proizvođače u energetskej tranziciji na zelene izvore	Delimično rešeno	Siva knjiga 15	2023.	Finansije
167	Omogućiti držanje dokumentacije u digitalnom formatu na gradilištu	Rešeno	Siva knjiga 15	2023.	Građevinarstvo
168	Smanjiti administrativno i finansijsko opterećenje pčelara	Delimično rešeno	Siva knjiga 16	2024.	Poljoprivreda
169	Podržati kupce-proizvođače u energetskej tranziciji na zelene izvore	Delimično rešeno	Siva knjiga 16	2024.	Energetika
170	Omogućiti elektronsko plaćanje svih neporeskih nameta	Rešeno	Siva knjiga 17	2025.	Finansije
171	Uvesti sistem eBolovanja	Rešeno	Siva knjiga 17	2025.	Zdravstvo
172	Uvesti nacionalni mehanizam za oporezivanje ugljenika komplementaran CBAM-u Evropske unije	Rešeno	Siva knjiga 17	2025.	Finansije
173	Ubrzati i digitalizovati postupak ozakonjenja	Delimično rešeno	Siva knjiga 17	2025.	Građevinarstvo
174	Uspostaviti efikasan mehanizam za utvrđivanje i upis svojinskih prava	Delimično rešeno	Siva knjiga 17	2025.	Građevinarstvo
175	Smanjiti visoke i ukinuti nepotrebne sudske takse	Delimično rešeno	Siva knjiga 17	2025.	Pravda
176	Izmeniti sistem procene uticaja baznih stanica mobilne telefonije na životnu sredinu	Delimično rešeno	Siva knjiga 17	2025.	Građevinarstvo
177	Obezbediti javnost i transparentnost stečajnog postupka i vansudsko namirenje	Delimično rešeno	Siva knjiga 17	2025.	Privreda

## ANEKS 5: O NALED-u

---

### **Jedinstvena javno-privatna asocijacija**

NALED (Nacionalna alijansa za lokalni ekonomski razvoj) je nezavisno, neprofitno i nestranačko udruženje koje se zalaže za jačanje konkurentnosti privrede i ekonomske integracije sa EU, uz aktivno učešće i saradnju privatnog, javnog i civilnog sektora. Okuplja više od 320 kompanija, lokalnih samouprava, nezavisnih institucija, nevladinih organizacija, fakulteta i instituta, a zajedno sa članstvom iz civilnog sektora i lokalnim udruženjima predstavlja još 22.000 preduzetnika i malih biznisa iz naše zemlje. Uz tim od 100 angažovanih stručnjaka, NALED podržava reforme i jača kapacitete privrede za odgovorno, održivo i inovativno poslovanje. Od osnivanja 2006. godine do danas, NALED je sproveo oko 270 projekata uz podršku razvojnih partnera i donatora iz EU, Švedske, Nemačke, SAD, Velike Britanije, Švajcarske i drugih zemalja, uključujući međunarodne institucije kao što su EBRD, Svetska banka i UNDP i privatne donatore – Philip Morris International (PMI), Mastercard, Visa i druge.

### **Platforma za dijalog i monitoring reformi**

NALED je lider u promociji javno-privatnog dijaloga i jedan od ključnih sagovornika institucija u definisanju reformskih prioriteta i zakonskih rešenja zasnovanih na analizama. Osnivač je Ekonomskog kokusa u Parlamentu. Učestvovao je u više od 150 radnih grupa Vlade za izradu propisa i državnih strategija za suzbijanje sive ekonomije, unapređenje konkurentnosti, razvoj elektronske uprave, digitalizaciju zdravstva, održivi razvoj i podsticanje inovacija i preduzetništva.

Kroz Nacionalni konvent za EU, monitoring alate i godišnje publikacije kao što su Regulatorni indeks Srbije i Siva knjiga, NALED aktivno doprinosi unapređenju poslovnog okruženja i evropskim integracijama. Kao osnivač i sekretarijat CORE Partnerstva za konkurentan region, NALED radi na jačanju ekonomske saradnje i razmene najboljih praksi među ekonomijama Zapadnog Balkana.

### **Katalizator promena od ideje do realizacije**

Kroz izradu pravnih i ekonomskih analiza, fasilitaciju javno-privatnog dijaloga, stručnu podršku u izradi propisa i strategija, razvoj softvera, organizaciju obuka za primenu propisa i kampanja za jačanje svesti, NALED je dao važan doprinos u osmišljavanju i sprovođenju ključnih reformi za bolje uslove poslovanja.

### **Partner privrede za inovacije i održivi rast**

NALED pruža direktnu podršku preduzetnicima i kompanijama da unaprede svoje poslovanje i budu konkurentniji – od digitalne transformacije i primene ESG standarda do razvoja inovacija, izlaska na strana tržišta i uključivanja u održive lance snabdevanja. Podrška obuhvata dodelu bespovratnih sredstava, pružanje relevantnih informacija i ekspertske pomoći, edukaciju, kao i organizaciju poslovnog umrežavanja, obuka, studijskih poseta i sajмова.

Kao EIT Hub – nacionalna kontakt tačka Evropskog instituta za inovacije i tehnologiju u Srbiji – NALED povezuje domaće i evropske startupove, istraživače, kompanije, investitore, univerzitete i institucije, kako bi unapredio inovacioni ekosistem u Srbiji, i omogućio efikasniji pristup programima, finansiranju, panevropskim mrežama i ekspertizi iz Evropske unije.

# ANEKS 6: ČLANOVI NALED-a

## Kompanije i MSPP

A1 Srbija ★★★★★	www.a1.rs	Gorenje ★★★★★	www.gorenje.rs
Abela Pharm ★★★★★	www.abelapharm.rs	Grawe osiguranje ★★	www.grawe.rs
Addiko Bank ★★	www.addiko.rs	Gradevinar ★★	www.gradjevinar.rs
Advokatska kancelarija Stanković ★★ ★	www.stankovicandpartners.com	Halifax Consulting ★★	www.halifax-translation.com
Advokatsko Društvo Vuković i Partneri ★★ ★	www.vp.rs	Heineken Srbija ★★★★★	www.heineken.com/rs
AIGO ★★★★★	www.aigo.rs	Heliant ★★★★★	www.heliant.rs
AIKBank ★★★★★	www.aikbank.rs	Holcim ★★★★★	www.holcim.rs
Al Dahra ★★★★★	www.aldahra.com	Huawei Technologies ★★★★★	www.huawei.com
Aleksandar Gradnja ★★★★★	www.aleksandar-group.rs	Hyatt Regency Belgrade ★★	www.hyattregencybeograd.rs
Algotech ★★★★★	www.algotech.rs	IBM ★★★★★	www.ibm.com
ALTA banka ★★	www.altabanka.rs	Idea Marketi ★★★★★	www.mercatorcentar.rs
Amicus SRB a Swixx BioPharma company ★★ ★	www.swixxbiopharma.com	Igmako Smart Solution ★★★★★	www.igmako.com
ANAMI ★★	n/a	Imperial Tobacco SCG ★★★★★	www.imperial-tobacco.com
Apatinska pivara ★★★★★	www.apatinskapivara.rs	Inos Balkan ★★★★★	www.inosbalkan.com
ASEE ★★★★★	www.asee.io	Inpharm Co ★★★★★	www.inpharm.rs
AsterFarm ★★★★★	www.drmaxpharma.com	Inspira grupa ★★★★★	www.inspiragrupa.com
Astra Zeneca ★★★★★	www.astrazeneca.com	Intelli ★★	www.intelli.rs
Atlantic Grupa ★★★★★	www.atlanticgrupa.com	Intracom Telecom ★★★★★	www.intracom-telecom.com
ATOS IT SOLUTIONS AND SERVICES ★★★★★	www.atos.net/sr/srbija	Ipsos ★★	www.ipsos.com/sr-rs
Ave Media ★★	www.ave.rs	IQVIA ★★★★★	www.iqvia.com
Avista Oil ★★★★★	www.avista-oil.rs	JAF ★★★★★	www.jaf.rs
Ball Packaging ★★★★★	www.ball.com	JT International ★★★★★	www.jti.com
Bambi ★★★★★	www.bambi.rs	Jugo-Kaolin ★★★★★	www.jugokaolin.rs
Banca Intesa ★★★★★	www.bancaintesa.rs	Karanović & Partners ★★	www.karanovicpartners.com
Beko Balkans ★★★★★	www.beko.com/rs-rs	Knjaz Miloš ★★★★★	www.knjaz.co.rs
BexExpress ★★★★★	www.bex.rs	Konstruktor ★★	www.konstruktorgrupa.com
British American Tobacco (BAT) ★★★★★	www.bat.com	KPMG ★★★★★	www.kpmg.rs
Bus Logic ★★★★★	www.buslogic.net	Labena ★★	www.labenagroup.com
Carlsberg Srbija ★★★★★	www.carlsbergsrbija.rs	Leco Cosmetics ★★★★★	www.leco.com
Carnex ★★	www.carnex.rs	LG Electronics ★★★★★	www.lg.com/rs
Cedars ★★	www.cedars.rs	Lidl Srbija ★★★★★	www.lidl.rs
CETIN ★★★★★	www.cetin.rs	Linde Gas Srbija ★★	www.linde.rs
Cisco Srbija ★★★★★	www.cisco.com	LN Gradnja ★★	n/a
Coca-Cola Company ★★★★★	www.coca-cola.rs	Logik ★★	www.logik.rs
Coca-Cola HBC Srbija ★★★★★	www.coca-cola.rs	Luka Beograd ★★★★★	www.lukabeograd.com
Coming ★★★★★	www.coming.rs	Manpower ★★	www.manpower.rs
Comtrade Distribution ★★★★★	www.comtradedistribution.com	Marbo Product ★★★★★	www.pepsico.rs
Comtrade SI ★★★★★	www.comtradegroup.com	Mastercard ★★★★★	www.mastercard.rs
Cornerstone ★★★★★	www.cornerstone.rs	Medigroup SEE ★★★★★	www.medigroup.rs
Crveno ★★	www.crveno.rs	Meggle ★★★★★	www.meggle.rs
Cvetković, Skoko & Jovičić ★★★★★	www.cplaw.rs	Merck ★★★★★	www.merck.rs
CWPR Services ★★★★★	www.cwp.global	Merck, Sharp & Dohme ★★★★★	www.msd.rs
Data Cloud Technology ★★★★★	www.dct.rs	Messer Tehnogas ★★★★★	www.messer.rs
Deloitte ★★★★★	www.deloitte.com	Metalfer Group ★★★★★	www.metalfer.net
Dijamant ★★★★★	www.dijamant.rs	Metro Cash&Carry ★★★★★	www.metro.rs
DM drogerie markt ★★	www.dm.rs	Metropol Palace ★★	www.metropolpalace.com
Dr. Oetker ★★★★★	www.oetker.rs	Microsoft Software ★★★★★	www.microsoft.com
Editel ★★	www.panteongroup.rs	MIND ★★	www.mind.rs
Ekostar Pak ★★★★★	www.ekostarpak.rs	MK Group ★★★★★	www.mkgroup.rs
Enetel Solutions ★★★★★	www.enetelsolutions.com	MNP ADVISORY ★★	www.mnp.rs
Erste banka ★★★★★	www.erstebank.rs	Moj Kiosk Group ★★★★★	www.mojkioskstampa.rs
Eso Tron ★★★★★	www.esotron.rs	MOL Serbia ★★★★★	www.molserbia.rs
European Investment Bank - EIB ★★	www.eib.org	Moravacem ★★★★★	www.moravacem.rs
Fabrika dečje hrane ★★	www.babyfoodfactory.com	Nanoinspekt ★★★★★	www.nanoinspekt.rs
Farmalogist ★★★★★	www.farmalogist.rs	Nectar ★★★★★	www.nectar.rs
Galenika ★★★★★	www.galenika.rs	Nelt Co ★★	www.nelt.com
Gigatron ★★	www.gigatron.rs	Neoplanta ★★★★★	www.neoplanta.rs
Glovo ★★★★★	www.glovoapp.com	Nestlé ★★★★★	www.nestle.rs
Gomex ★★★★★	www.gomex.rs	Networking Team ★★	www.networking-team.rs

# ANEKS 6: ČLANOVI NALED-a

New Media Team ★★	www.newmediateam.rs	Serbian Business Systems ★★★	www.sbs.rs
NIS ★★★★★	www.nis.rs	Servier ★★	www.servier.rs
Nites ★★	www.nites.eu	Set Sabac ★★	www.set.rs
NLB Komercijalna banka ★★	www.nlbk.rs	Siemens ★★	www.siemens.com/sr-rs/
Novo Nordisk Pharma ★★	www.novonordisk.rs	Silbo ★★	www.silbo.rs
NTT DATA ★★	www.nttdata.com	SP Laboratorija ★★	www.splaboratorija.rs
OSA Računarski inženjering ★★	www.osa.rs	Star Import ★★	www.mercedes-benz.rs
OTP banka Srbija a.d. Novi Sad ★★	www.otpbanka.rs	Star Master ★★	www.starmaster.rs
Pertini Toys ★★	www.pertinotoys.com	Steel Impex ★★	www.steelimpex.rs
Perutnina Ptuj-Topiko ★★	www.perutnina.rs	Takeda ★★	www.takeda.com/sr-rs
Petrohemija ★★	www.hip-petrohemija.rs	Tasić&Partners ★★	www.tasiclaw.com
Pfizer ★★	www.pfizer.rs	TeleGroup ★★	www.telegroup-ltd.com
Philip Morris ★★	www.pmi.com	TENET Advisors ★★	www.tenetcons.com/country/serbia/
Phoenix Pharma ★★	www.phoenixpharma.rs	Tetra Pak ★★	www.tetrapak.com
Plastik Gogić ★★	www.plastikgogic.rs	Tigar Tyres ★★	www.michelin.rs
Pošta Srbije ★★	www.posta.rs	Titan Cementara ★★	www.titan.rs
ProCredit Bank ★★	www.procreditbank.rs	Triglav ★★	www.triglav.rs
PROINTER SISTEM ★★	www.prointer.rs	UniCredit Bank ★★	www.unicreditbank.rs
Pulsec ★★	www.pulsec.com	Uniq ★★	www.uniq.rs
PwC Srbija ★★	www.pwc.rs	Visa ★★	www.rs.visa.com
PWW Niš ★★	www.porr.rs	Windvision Development ★★	www.windvision.com
Represent Communications ★★	www.represent.rs	Yandex IT Center ★★	www.yandex.com
Rio Sava Exploration ★★	www.riotintosrbia.com	Yettel ★★	www.yettel.rs
Roche ★★	www.rochesrbija.rs	Yettel Bank ad. ★★	www.yettelbank.rs
Roglic Company ★★	www.roglic.rs	Zlatiborac ★★	www.zlatiborac.com
Saga ★★	www.saga.rs	Zumtobel group ★★	www.zumtobel.com
SAP West Balkans ★★	www.sap.com/westbalkans	Slobodna zona Pirot ★★	www.freezonepirot.com
Schneider Electric DMS ★★	www.schneider-electric-dms.com	Telekom Srbija ★★	www.mts.rs
Sekopak ★★	www.sekopak.com	Dunav osiguranje ★★	www.dunav.com

## Lokalne samouprave i institucije

Aleksandrovac ★★	www.aleksandrovac.rs	Knjić ★★	www.knic.rs
Aleksinac ★★	www.aleksinac.org	Knjaževac ★★	www.knjazevac.rs
Apatin ★★	www.soapatin.org	Kragujevac ★★	www.kragujevac.rs
Arilje ★★	www.arilje.org.rs	Krupanj ★★	www.krupanj.org.rs
Babušnica ★★	www.babusnica.rs	Kruševac ★★	www.krusevac.rs
Bačka Topola ★★	www.btopola.org.rs	Kučevo ★★	www.kucevo.rs
Barajevo ★★	www.barajevo.org.rs	Kuršumlija ★★	www.kursumlija.org
Batočina ★★	www.sobatocina.org.rs	Lajkovac ★★	www.lajkovac.org.rs
Bela Palanka ★★	www.belapalanka.org.rs	Lapovo ★★	www.lapovo.ls.gov.rs
Blace ★★	www.blace.org.rs	Lazarevac ★★	www.lazarevac.rs
Bogatić ★★	www.bogatic.rs	Lebane ★★	www.lebane.org.rs
Bojnik ★★	www.bojnik.rs	Leskovac ★★	www.gradleskovac.org
Bosilegrad ★★	www.bosilegrad.org	Ljig ★★	www.ljig.rs
Bujanovac ★★	www.bujanovac.rs	Ljubovija ★★	www.ljubovija.rs
Čačak ★★	www.cacak.org.rs	Majdanpek ★★	www.majdanpek.rs
Čajetina ★★	www.cajetina.org.rs	Mali Zvornik ★★	www.malizvornik.rs
Čičevac ★★	www.cicevac.rs	Malo Crniće ★★	www.malocrnice.ls.gov.rs
Cuprija ★★	www.cuprija.rs	Medveđa ★★	www.medvedja.org.rs
Despotovac ★★	www.despotovac.ls.gov.rs	Merošina ★★	www.merosina.org.rs
Dimitrovgrad ★★	www.dimitrovgrad.rs	Mionica ★★	www.mionica.rs
Golubac ★★	www.golubac.org.rs	Negotin ★★	www.negotin.rs
Gornji Milanovac ★★	www.gornjimilanovac.rs	Niš ★★	www.ni.rs
Ivanjica ★★	www.ivanjica.rs	Nova Varoš ★★	www.novavaros.rs
Kanjiza ★★	www.kanjiza.rs	Novi Pazar ★★	www.novipazar.org.rs

# ANEKS 6: ČLANOVI NALED-a

Paraćin ★★★	www.paraćin.rs
Petrovac na Mlavi ★★	www.petrovacnamlavi.rs
Pirot ★★★	www.pirot.rs
Požarevac ★★★★★	www.pozarevac.rs
Požega ★★	www.pozega.org.rs
Preševo ★★	www.presevo.rs
Priboj ★★	www.priboj.rs
Prijepolje ★★	www.opstinaprijepolje.rs
Rača ★★	www.raca.rs
Raška ★★	www.raska.org.rs
Ražanj ★★	www.ražanj.ls.gov.rs
Rekovac ★★	www.rekovac.rs
Šabac ★★	www.sabac.org
Senta ★★	www.zenta-senta.co.rs
Sjenica ★★	www.sjenica.rs
Smederevo ★★	www.smederevo.org.rs
Smederevska Palanka ★★★★★	www.smederevska.palanka.rs
Sokobanja ★★	www.opstinasokobanja.com
Stari grad ★★	www.starigrad.org.rs
Subotica ★★	www.subotica.rs
Surdulica ★★	www.surdulica.org

## Udruženja i komore

ACES ★★	www.aces.rs
AMSS ★★	www.amss.org.rs
ASAP ★★	www.asap.org.rs
BIRN Srbija ★★	www.birmsrbija.rs
Connecting ★★	www.obrazovanje4revoluciju.rs
ENECA ★★	www.eneca.org.rs
Etno mreža ★★	www.etnomreza.rs
Fondacija PEKSIM ★★	www.peximfoundation.org
Inženjerska komora Srbije ★★	www.ingkomora.org.rs
Javnobeležnička komora Srbije ★★	www.beleznik.org
Klaster nekretnine ★★	www.klasternekretnine.rs
Komora zdravstvenih ustanova Srbije ★★	www.komorazus.org.rs

## Fakulteti i instituti

Beogradski univerzitet ★	www.bg.ac.rs
Educons ★	www.educons.edu.rs
Ekonomski fakultet u Subotici ★	www.ef.uns.ac.rs
Ekonomski fakultet Univerziteta u Nišu ★	www.eknfak.ni.ac.rs
Elektrotehnički fakultet ★	www.etf.bg.ac.rs
Fakultet bezbednosti ★	www.fb.bg.ac.rs
Fakultet inženjerskih nauka Kragujevac ★	www.mfkg.rs
Fakultet organizacionih nauka ★	www.fon.bg.ac.rs
Fakultet političkih nauka ★	www.fpn.bg.ac.rs
Fakultet tehničkih nauka ★	www.ftn.uns.ac.rs
Fakultet tehničkih nauka u Čačku ★	www.ftn.kg.ac.rs
Fakultet za medije i komunikacije ★	www.fmk.singidunum.ac.rs
FEFA Fakultet ★	www.fefa.edu.rs
Futura fakultet ★	www.futura.edu.rs
Geografski fakultet ★	www.gef.bg.ac.rs
Hemijski fakultet ★	www.chem.bg.ac.rs

Svrljig ★★	www.svrljig.rs
Trgovište ★★	www.trgoviste.rs
Trstenik ★★	www.trstenik.rs
Tutin ★★	www.tutin.rs
Užice ★★★★★	www.uzice.rs
Varvarin ★★	www.varvarin.ls.gov.rs
Veliko Gradište ★★	www.velikogradište.rs
Vladičin Han ★★	www.vladicinhan.org.rs
Vladimirci ★★	www.vladimirci.org.rs
Vlasotince ★★	www.vlasotince.org.rs
Vranje ★★	www.vranje.org.rs
Vrnjačka Banja ★★	www.vrnjackabanja.gov.rs
Zabari ★★	www.zabari.org.rs
Žagubica ★★	www.zagubica.org.rs
Zaječar ★★	www.zajecar.info
Zemun ★★	www.zemun.rs
Žitorađa ★★	www.zitoradja.org
AOFI ★★★★★	www.aofi.rs
APR ★★	www.apr.gov.rs
ATS ★★	www.ats.rs

Poslovno udruženje Međunarodni transport ★★	www.pumedtrans.com
Poslovno udruženje UVRA ★	www.uvra.net
Privredna komora Pirot ★★	www.komorapirot.com
Smart Kolektiv ★★	www.smartkolektiv.org
SPOS ★★	www.spos.info
Stomatološka komora ★★	www.stomkoms.org.rs
UAS ★★	www.autoservisirsrbije.rs
Udruženje reciklera ★★	www.reciklerisrbije.com
UOOOG Golija ★★	N/A
ZREPOK ★★	www.zrepok.rs
Biznis inovacioni centar Kragujevac ★★	www.bickg.rs
RATEL ★★	www.ratel.rs

IIT Kragujevac ★	www.iit.ac.rs
INMES ★	www.inmes.rs
Institut za primenu nuklearne energije - INEP ★	www.inep.co.rs
Istraživačka stanica Petnica ★	www.petnica.rs
Mašinski fakultet ★	www.mas.bg.ac.rs
Naučno-tehnološki park Niš ★★	www.ntp.rs
Naučno-tehnološki park Novi Sad ★★	www.ntpns.rs
Poljoprivredni fakultet Novi Sad ★	www.polj.uns.ac.rs
Poljoprivredni fakultet u Beogradu ★	www.agrif.bg.ac.rs
Pravni fakultet ★	www.ius.bg.ac.rs
Singidunum ★	www.singidunum.ac.rs
Tehnički fakultet Mihajlo Pupin ★	www.tfzr.uns.ac.rs
Tehnološki fakultet Novi Sad ★	www.tf.uns.ac.rs
Tehnološki fakultet u Leskovcu ★	www.tf.ni.ac.rs
Tehnološko-metalurški fakultet ★	www.tmf.bg.ac.rs
Univerzitet u Kragujevcu ★	www.kg.ac.rs

# IMPRESUM

---

**IZDAVAČ:**  
NALED

**ZA IZDAVAČA:**  
Violeta Jovanović

**UREDNIKE IZDANJA:**  
Jelena Bojović  
Milica Stefanović

**NAUČNO VEĆE:**  
Branko Radulović

**PRIPREMA SADRŽAJA:**  
Izvršna kancelarija

**PRELOM I PRIPREMA:**  
Zoran Zarković PR ([www.33K.rs](http://www.33K.rs))

**ŠTAMPA:**  
BIROGRAF COMP doo,  
Beograd

**TIRAŽ:**  
500

Beograd, maj 2026.  
[www.naled.rs](http://www.naled.rs)

CIP - Каталогизација у публикацији  
Народна библиотека Србије, Београд

34

NALED. Siva knjiga : preporuke za  
uklanjanje administrativnih prepreka za  
poslovanje u Srbiji / urednik Jelena Bojović. -  
2008- . - Beograd : Nacionalna alijansa  
za lokalni ekonomski razvoj, 2008- (Beograd :  
Birograf comp). - 21 x 21 cm

Godišnje.  
ISSN 2217-4273 = NALED. Siva knjiga  
COBISS.SR-ID 180270860





© 2026 NALED

Ova publikacija je pripremljena pod pokroviteljstvom Izvršnog odbora NALED-a uz podršku Britanske ambasade u Beogradu. Sadržaj publikacije je isključiva odgovornost Izvršne kancelarije NALED-a i ne mora nužno odražavati stavove članova Izvršnog odbora i drugih organa NALED-a, ili partnera koji su podržali njenu izradu.



NALED

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