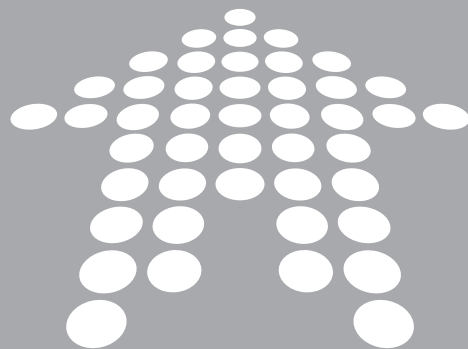




PHILIP MORRIS
OPERATIONS A.D. NIŠ

SIVA KNJIGA INOVACIJA 3.0

*Preporuke za unapređenje uslova za inovativno
i visokotehnološko preduzetništvo u Srbiji 2026.*

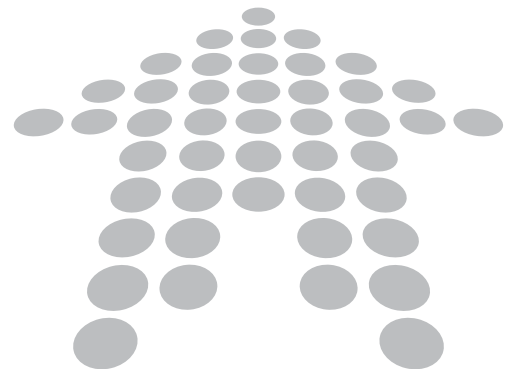




PHILIP MORRIS
OPERATIONS A.D. NIŠ

SIVA KNJIGA INOVACIJA 3.0

*Preporuke za unapređenje uslova za inovativno
i visokotehnološko preduzetništvo u Srbiji 2026.*





PHILIP MORRIS
OPERATIONS A.D. NIŠ

© 2026 NALED Sva prava zadržana. Ovu publikaciju pripremila je Laboratorija inovativnih javnih politika NALED-a uz podršku kompanije Philip Morris International u Srbiji, u okviru projekta StarTech, kao i EIT Community HUB-a u Srbiji. Analize, tumačenja i zaključci izneti u ovoj publikaciji ne moraju nužno odražavati stavove članova ili organa NALED-a. Zakonski okvir je analiziran zaključno sa februarom 2026. Svi naponi su učinjeni kako bi se osigurala pouzdanost, tačnost i ažurnost informacija iznetih u 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 njenim korišćenjem. Korišćenje, kopiranje i distribucija sadržaja u publikaciji je dozvoljeno isključivo u neprofitne svrhe i uz odgovarajuće naznačenje imena, odnosno priznavanje autorskih prava NALED-a.

SADRŽAJ

POZDRAVNA REČ	7
UVOD	8
PREGLED SPROVOĐENJA PREPORUKA DRUGOG IZDANJA.....	10
1. INOVATIVNI SUBJEKTI I ORGANIZACIJE PODRŠKE.....	14
1.1 Uvesti specijalizaciju zaposlenih u ključnim organima uprave za predmete koji se tiču startapa	14
1.2 Uskladiti Zakon o inovacionoj delatnosti sa razvojem nacionalnog inovacionog sistema i međunarodnim standardima	15
1.3 Sistemski urediti uvođenje regulatornog sendboksa.....	16
1.4 Omogućiti integrisano vođenje podataka o inovativnim subjektima	17
1.5 Uvesti Test uticaja na inovacije i primene AI kao obavezne elemente postupka procene efekata propisa	18
1.6 Omogućiti registrovanim inovativnim subjektima i subjektima inovacione infrastrukture korišćenje poljoprivrednog zemljišta u državnoj svojini bez naknade u svrhu istraživanja i razvoja.....	19
1.7 Doneti smernice za osnivanje i poslovanje spinof društava.....	20
1.8 Unaprediti sistem finansijske podrške zaštiti intelektualne svojine za startape	21
2. SARADNJA NAUKE I PRIVREDE.....	22
2.1 Uspostaviti program kofinansiranja industrijskih doktorata.....	22
2.2 Izraditi i učiniti javno dostupnim model opšteg akta za zaštitu intelektualne svojine u naučno-istraživačkim organizacijama	23
2.3 Uspostaviti platformu za saradnju svih aktera u inovacionom ekosistemu	24
3. PRISTUP FINANSIRANJU I PLATNE TRANSAKCIJE.....	25
3.1 Prekinuti s kažnjavanjem inovativnih subjekata zbog kašnjenja uplate jedne rate kredita.....	25
3.2 Pravno regulisati grupno finansiranje.....	26
3.3 Obezbediti da uslovi konkursa programa podrške razvoju preduzetništva ne isključuju korisnike poslovnih inkubatora i drugih organizacija podrške	27
3.4 Omogućiti primenu pametnog ugovora u pravnom sistemu Srbije	28
3.5 Omogućiti i urediti uslove za ulaganja dobrovoljnog penzijskog fonda u AIF preduzetničkog kapitala	29
3.6 Precizirati i pojednostaviti postupak izdavanja uverenja nerezidentima za transfer novca u inostranstvo.....	30
3.7 Uvesti posebnu finansijsku podršku izvoznim poslovima inovativnih subjekata.....	31
3.8 Utvrditi mogućnost naplate cene u inostranoj valuti od strane potrošača nerezidenta prilikom online plaćanja	32
4. POREZI I PORESKE OLAKŠICE.....	33
4.1 Propisati rok od 30 dana za izdavanje akata o primeni poreskih propisa	33
4.2 Skratiti rok za korišćenje poreskog kredita za ulaganje u registrovane startape i proširiti obuhvat na ulagače u alternativne investicione fondove preduzetničkog kapitala.....	34
4.3 Propisati pravo na poreski kredit poslovnim anđelima po osnovu ulaganja u inovativne subjekte	35
4.4 Uskladiti definicije startapa u ključnim propisima	36
5. DIGITALNA IMOVINA	37
5.1 Unaprediti poreski tretman digitalne imovine.....	37
5.2 Precizirati način dokumentovanja troškova o sticanju digitalne imovine	38
5.3 Zakonski odrediti Decentralizovane finansije (DeFi) i propisati poreski tretman za prihode od digitalne imovine nastale deponovanjem na DeFi platforme.....	39
5.4 Urediti PDV tretman digitalnih tokena.....	40
5.5 Omogućiti prenos digitalne imovine zaposlenom od strane poslodavca kao vid nagrade i/ili bonusa	41
5.6 Omogućiti upis stvarnih prava stečenih putem digitalne imovine i prenosivih finansijskih instrumenata u javnim registrima imovinskih prava.....	42

6. UVOZNE PROCEDURE I JAVNE NABAVKE	43
6.1 Definirati pojam uzoraka od značaja za istraživanje i razvoj radi pojednostavljenja postupka uvoza	43
6.2 Osloboditi od carinskih i poreskih dažbina uvoz uzoraka od značaja za istraživanje i razvoj	44
6.3 Pojednostaviti uvoz neregistrovanih medicinskih sredstava za potrebe istraživanja i razvoja	45
6.4 Uvesti zbirne dozvole i notifikacije za uvoz i izvoz humanog biološkog materijala	46
6.5 Precizno urediti proceduru za izdavanje dozvole za izvoz ili uvoz robe dvostruke namene koja se koristi za potrebe istraživanja i razvoja u naučnim institucijama i inovativnim subjektima.....	47
6.6 Unaprediti, kroz primenu instituta partnerstva za inovacije i na druge načine, javne nabavke inovacija.....	48
7. INFRASTRUKTURA I MOBILNOST	49
7.1 Ukinuti lokalna ograničenja za postavljanje radio-baznih stanica i potvrditi nadležnost Republičke inspekcije za zaštitu životne sredine za nadzor nad radom istih.....	49
7.2 Olakšati postavljanje punjača za električna vozila	50
7.3 Regulirati naplatu punjenja električnih i hibridnih vozila i bliže urediti uslove pružanja te usluge	51
7.4 Urediti odlaganje - parkiranje električnih trotineta po završetku korišćenja.....	52
7.5 Kreirati dodatni set podsticajnih mera za korišćenje električnih i hibridnih vozila	53
8. UPOTREBA PODATAKA I ZDRAVSTVO	54
8.1 Uspostaviti zakonski osnov za ustupanje podataka iz privatnog sektora javnom sektoru radi ponovne upotrebe u svrhe razvoja inovacija u javnom sektoru.....	54
8.2 Uspostaviti zakonski osnov za ustupanje podataka iz javnog sektora radi ponovne upotrebe u svrhe istraživanja i razvoja inovacija	55
8.3 Urediti uslove za primenu telemedicine.....	56
8.4 Uspostaviti centralizovanu, digitalnu i javno dostupnu bazu podataka o kliničkim studijama u Srbiji	57
8.5 Uvesti pilot program podsticajnog regulatornog režima za klinička ispitivanja medicinskih sredstava	58
ANEKS: REŠENE PREPORUKE SIVE KNJIGE INOVACIJA.....	59

POZDRAVNA REČ



Tamara Milovanović

generalna direktorka

Philip Morris International za jugoistočnu Evropu

Poštovani inovatori i prijatelji inovacija,

Veliko mi je zadovoljstvo što se pred nama nalazi treće izdanje Sive knjige inovacija, publikacije koja kroz dijalog privrede, nauke i institucija doprinosi unapređenju regulatornog okvira za razvoj inovacija u Srbiji. Ova publikacija donosi nam ukupno 45 preporuka, od toga 18 novih i 37 ažuriranih i unapređenih preporuka iz osam oblasti koje pokrivaju različite segmente inovacija. U trećem izdanju, 13 preporuka je označeno „EU bedžom“, kao posebno važne za usklađivanje domaćih propisa sa pravnim okvirom i praksama Evropske unije. Na taj način, Siva knjiga inovacija ne doprinosi samo unapređenju poslovnog okruženja za inovacije, već i procesu približavanja Srbije evropskim standardima.

Kroz StarTech projekat, kompanija Philip Morris već nekoliko godina podržava razvoj inovacionog preduzetništva u Srbiji. Do sada je kroz pet ciklusa dodele bespovratnih sredstava podržano 106 inovativnih projekata sa oko četiri miliona evra, uz dodatnu stručnu podršku timovima koji razvijaju nove tehnologije i izlaze na međunarodna tržišta. Dalje, StarTech se kroz Laboratoriju inovativnih javnih politika bavi i sistemskim unapređenjem uslova za poslovanje inovatora, podstiče dijalog, predlaže reforme zasnovane na analizama i pruža podršku institucijama u kreiranju javnih politika, što je i suština inicijativa kao što je Siva knjiga inovacija. Pored Sive knjige inovacija, među ključnim inicijativama izdvajamo Pop-Up Export Hub u Nišu, koji podržava startape u osvajanju međunarodnih tržišta, „Naučni karavan“ za jačanje saradnje nauke i privrede u domenu transfera tehnologije i industrijskih doktorata, uključujući izradu vodiča i organizaciju obuka. Istovremeno, kroz komunikacione aktivnosti projekat aktivno radi na promociji inovacija, inovatora i Srbije kao atraktivne investicione destinacije, približavajući širem auditorijumu uspešne primere domaćih startapa i mogućnosti za ulaganje u inovativne projekte.

Uvereni smo da ova publikacija ne završava svoju ulogu na papiru, već da predstavlja polaznu tačku za konkretne promene — promene koje će podstaći razvoj inovacija, podržati razvoj startapa i visokotehnoloških kompanija i, na kraju, doprineti boljem kvalitetu života svih građana.

Siva knjiga inovacija, nastala po uzoru na najpoznatiju NALED-ovu publikaciju – Sivu knjigu propisa, tokom prethodna dva izdanja je postala prepoznatljiv i pouzdan alat za identifikovanje regulatornih prepreka i predlaganje praktičnih rešenja u sektoru visokotehnološkog preduzetništva. Treće izdanje potvrđuje njen status kao standarda u praksi, objedinjujući inpute relevantnih aktera i pružajući smernice za dalji razvoj inovacionog ekosistema u Srbiji.

Siva knjiga inovacija nastala je u okviru programa u celosti finansiranog od strane privatne kompanije – Philip Morris International u Srbiji, u domenu podrške inovacijama i digitalnoj transformaciji malih i srednjih preduzeća. Reč je o programu StarTech, koji za cilj ima transformaciju tradicionalne ekonomije u digitalnu i visokotehnološku, kroz direktnu finansijsku i stručnu podršku privrednim subjektima, rad na unapređenju uslova za primenu inovacija i promociju inovatora i Srbije kao investicione destinacije.

Prema rezultatima European Innovation Scoreboard-a za 2025. godinu, Republika Srbija je svrstana u grupu inovatora u usponu, pozicionirajući se na 31. mesto od ukupno 39 ekonomija. Performanse Srbije iznose 51,5% u odnosu na prosek EU, a u regionu Zapadnog Balkana Srbija prednjači ispred Crne Gore (33), Severne Makedonije (34), Albanije (35) i Bosne i Hercegovine (38). Značajan napredak ostvaren je u oblasti inovacija u malim i srednjim preduzećima, kao i u pogledu prodora na nova tržišta i zaposlenosti u inovativnim kompanijama. Istovremeno, prostor za dalji napredak postoji u razvoju i izvozu visokotehnoloških proizvoda, jačanju sistema zaštite intelektualne svojine, većim ulaganjima u istraživanje i razvoj, kao i u daljem unapređenju digitalnih veština građana.

U cilju premošćavanja identifikovanog jaza i podrške prelasku Srbije iz grupe 'inovatora u nastajanju' u kategoriju 'umerenih inovatora', treće izdanje Sive knjige inovacija donosi 45 konkretnih preporuka za jačanje inovacionog ekosistema i unapređenje poslovnog okruženja za startape i visokotehnološke kompanije. Ključne ideje za izradu preporuka prikupljene su kroz konsultacije sa startapima, istraživačima, predstavnicima akademske zajednice i sektorskih udruženja. Proces prikupljanja preporuka i finalne izrade Sive knjige inovacija koordinirali su članovi Laboratorije inovativnih javnih politika NALED-a, uz podršku spoljnih eksperata.

Zahvaljujući razvoju inovacionog ekosistema i sve većem prepoznavanju domaćih potencijala u oblasti tehnologije i preduzetništva, Srbija se u prethodnom periodu aktivnije uključila u evropske inovacione inicijative, uključujući uspostavljanje EIT Community Hub-a u Srbiji, koji povezuje domaće aktere sa evropskom mrežom inovacija. Istovremeno, Reformska agenda Srbije dodatno osnažuje ovaj proces time što inovacije definiše kao strateški prioritet i uvodi precizne parametre za merenje učinka i sistemsko praćenje rezultata u okviru evropskog puta. U tom kontekstu, u publikaciji je poseban fokus stavljen na preporuke za usklađivanje sa politikama i propisima Evropske unije, koje su označene „EU bedžom“.

Siva knjiga 3.0 inovacija donosi 18 potpuno novih preporuka. Preporuke koje su ostale nerešene iz prethodnog izdanja su ponovo analizirane i po potrebi modifikovane. Sve preporuke su podeljene u osam oblasti i to:

- 1. Inovativni subjekti i organizacije podrške*
- 2. Saradnja nauke i privrede*
- 3. Pristup finansiranju i platne transakcije*
- 4. Porezi i poreske olakšice*

5. Digitalna imovina
6. Uvozne procedure i javne nabavke
7. Infrastruktura i mobilnost
8. Upotreba podataka i zdravstvo

Slično prethodnom izdanju, i ovogodišnja Siva knjiga inovacija obuhvata veliki broj relevantnih propisa čija izmena se predlaže - čak 36. Najveći broj preporuka odnosi se na materiju Zakona o porezu na dohodak građana (6), Zakon o inovacionoj delatnosti i Zakon o porezu na dobit pravnih lica, po 4 preporuke, kao i na Zakon o digitalnoj imovini (3). Kada je reč o nadležnim institucijama, najveći broj preporuka se odnosi na resor Ministarstva finansija i njegovih uprava – više od trećine svih preporuka. Potom slede Ministarstvo nauke, tehnološkog razvoja i inovacija (18%), Ministarstvo zdravlja (11%) i Ministarstvo građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture (9%).

Iako su sve preporuke od značaja za dalje podsticanje razvoja inovacionog ekosistema, posebno se izdvaja 10 preporuka čije rešavanje smatramo prioritarnim:

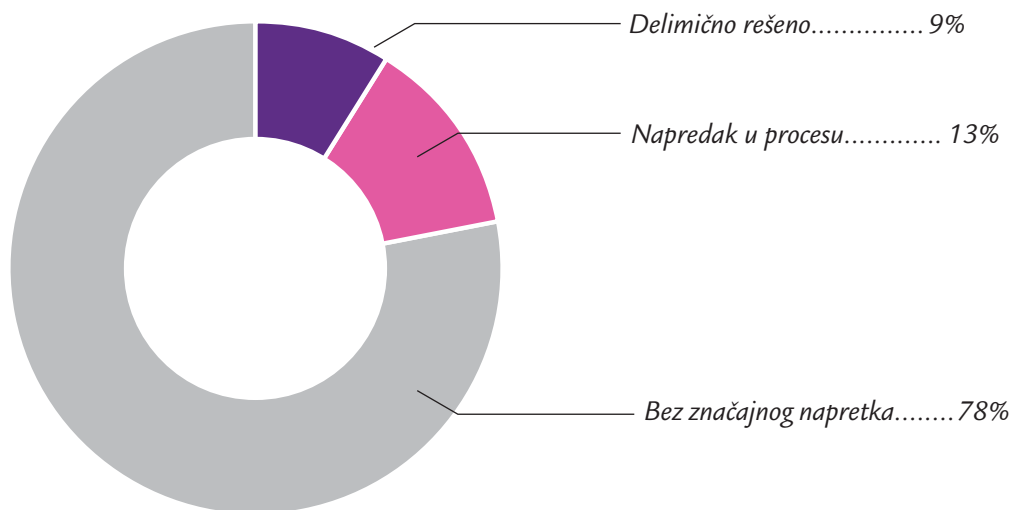
SIVA KNJIGA INOVACIJA: 10 PRIORITETNIH PREPORUKA

BR.	NAZIV PREPORUKE	NADLEŽNA INSTITUCIJA
1.3.	Sistemski urediti uvođenje regulatornog sendboksa	Republički sekretarijat za javne politike, Ministarstvo nauke, tehnološkog razvoja i inovacija
1.5.	Uvesti Test uticaja na inovacije i primene AI kao obavezne elemente postupka procene efekata propisa	Republički sekretarijat za javne politike
3.3.	Obezbediti da uslovi konkursa programa podrške razvoju preduzetništva ne isključuju korisnike poslovnih inkubatora i drugih organizacija podrške	Ministarstvo privrede, Fond za razvoj Republike Srbije
3.8.	Utvrđiti mogućnost naplate cene u inostranoj valuti od strane potrošača nerezidenta prilikom online plaćanja	Narodna banka Srbije
4.4.	Uskladiti definicije startapa u ključnim propisima	Ministarstvo finansija
5.1.	Unaprediti poreski tretman digitalne imovine	Ministarstvo finansija
6.3.	Pojednostaviti uvoz neregistrovanih medicinskih sredstava za potrebe istraživanja i razvoja	Ministarstvo zdravlja, Agencija za lekove i medicinska sredstva Srbije
6.6.	Unaprediti, kroz primenu instituta partnerstva za inovacije i na druge načine, javne nabavke inovacija	Ministarstvo finansija, Nacionalna akademija za javnu upravu u saradnji sa Kancelarijom za javne nabavke
8.2.	Uspostaviti zakonski osnov za ustupanje podataka iz javnog sektora radi ponovne upotrebe u svrhe istraživanja i razvoja inovacija	Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave
8.5.	Uvesti pilot program podsticajnog regulatornog režima za klinička ispitivanja medicinskih sredstava	Ministarstvo zdravlja

NALED će u narednom periodu posvećeno raditi na zagovaranju usvajanja preporuka iz ovog izdanja, uz kontinuiranu podršku nadležnim institucijama u njihovoj primeni i praćenju efekata. Zahvaljujemo svim partnerima koji su svojim iskustvom i predlozima doprineli prepoznavanju izazova i definisanju konkretnih rešenja. Obećavamo da ćemo – kao i do sad - raditi na sprovođenju predloženih unapređenja iz Sive knjige inovacija od prvog dana objavljivanja.

PREGLED SPROVOĐENJA PREPORUKA DRUGOG IZDANJA

Od 45 preporuka iz drugog izdanja Sive knjige inovacija, četiri su delimično rešene, dok je kod još šest uočen napredak u procesu njihove implementacije. Pored toga, delimično je rešena i jedna preporuka iz prvog izdanja Sive knjige inovacija, koja je bila u nadležnosti tadašnjeg Ministarstva prosvete, nauke i tehnološkog razvoja, a odnosi se na uspostavljanje pravnog okvira za Evropski konzorcijum za istraživačku infrastrukturu (ERIK) u Srbiji. Izmenama i dopunama Zakona o nauci i istraživanjima nacionalno zakonodavstvo je usklađeno sa Uredbom Saveta (EZ) br. 723/2009, čime su stvoreni uslovi za osnivanje i pristupanje ERIK konzorcijumima.



Najveći broj preporuka koje su delimično rešene ili kod kojih je prepoznat napredak u procesu realizacije odnosi se na resor Ministarstva nauke, tehnološkog razvoja i inovacija (ukupno četiri), što je u skladu sa tematskim fokusom ove publikacije. Pored transponovanja ERIK uredbe, u maju 2025. godine objavljene su Smernice za realizaciju saradnje nauke i privrede u okviru doktorskih studija – industrijskih doktorata, sa ciljem jačanja i sistematizacije ovog modela saradnje između akademske i privredne zajednice u Srbiji. Ministarstvo je unapredilo platformu Otvorene istraživačke infrastrukture (e4i), u okviru koje je dodatno razvijen segment S2B namenjen saradnji nauke i privrede, dok je istovremeno ažuriran i B2B portal za povezivanje velikih kompanija i malih preduzeća. Očekuje se da u narednom periodu ovi portali postanu u potpunosti operativni. Na kraju, kroz programe obuke Nacionalne akademije za javnu upravu javni službenici su mogli da pohađaju neku od 140 obuka iz oblasti inovacija, uključujući digitalnu pismenost i javne nabavke inovacija, što je iskoristilo više od 8.000 polaznika.

MINISTARSTVO NAUKE, TEHNOLOŠKOG RAZVOJA I INOVACIJA

Jačati kapacitete javne uprave za pružanje podrške inovativnim subjektima	Delimično rešeno
Transponovati uredbu o Evropskom konzorcijumu istraživačke infrastrukture (ERIC)	Delimično rešeno
Uspostaviti platformu za saradnju svih aktera u inovacionom ekosistemu	Napredak u procesu
Stvoriti uslove za saradnju nauke i privrede kroz stipendirane doktorate	Napredak u procesu

Potom sledi Ministarstvo građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture, sa dve delimično rešene preporuke i jednom kod koje je prepoznat napredak u procesu realizacije. Izmenama Zakona o planiranju i izgradnji i Zakona o elektronskim komunikacijama, donošenjem Pravilnika o granicama izlaganja i izvorima nejonizujućih zračenja, kao i izdavanjem instrukcija radi ujednačavanja prakse u postupcima procene uticaja na životnu sredinu, unapređeni su uslovi za postavljanje i rad radio-baznih stanica. Ove izmene odnose se na tri preporuke iz prethodnog izdanja Sive knjige inovacija.

MINISTARSTVO GRAĐEVINARSTVA, SAOBRAĆAJA I INFRASTRUKTURE	
Ukinuti arbitrarna ograničenja na nivou lokalnih samouprava za postavljanje radio-baznih stanica mobilne telefonije	Delimično rešeno
Precizirati uslove puštanja u rad i korišćenja mreže radio-baznih stanica koje emituju nejonizujuće zračenje u skladu sa EU standardima	Delimično rešeno
Usaglasiti propisane granice izlaganja nejonizujućem zračenju sa EU standardima i unaprediti informisanje putem portala	Napredak u procesu

U dve preporuke iz nadležnosti Ministarstva finansija u prethodnom periodu prepoznat je napredak u procesu njihove realizacije. Ministarstvo je, zajedno sa Narodnom bankom Srbije, pokrenulo izradu Nacrta zakona o grupnom finansiranju, što predstavlja važan korak u usklađivanju finansijskog regulatornog okvira Republike Srbije sa pravom Evropske unije i otvara mogućnost za buduću integraciju domaćih platformi u jedinstveno evropsko tržište kapitala. Takođe, izmenama i dopunama Uredbe o carinskim postupcima i carinskim formalnostima ubrzan je protok poštanskih i ekspres pošiljki, što posredno može doprineti i bržem uvozu uzoraka od značaja za istraživanje i razvoj.

MINISTARSTVO FINANSIJA	
Pravno regulisati grupno finansiranje	Napredak u procesu
Definisati pojam uzoraka od značaja za istraživanje i razvoj	Napredak u procesu

Slede Ministarstvo unutrašnje i spoljne trgovine i Ministarstvo zdravlja, sa po jednom preporukom. Donošenjem novog Zakona o uvozu i izvozu robe dvostruke namene (Službeni glasnik RS, br. 19/2025), Ministarstvo unutrašnje i spoljne trgovine delimično je realizovalo preporuku iz drugog izdanja Sive knjige inovacija. Ovim zakonom olakšana je procedura za uvoz robe dvostruke namene koja se koristi u istraživačko-razvojne svrhe, a uvedena je i Nacionalna kontrolna lista robe dvostruke namene. Na taj način organizacijama koje ovu robu koriste za potrebe istraživanja i razvoja omogućeno je da je uvoze po pojednostavljenoj proceduri, koja se primenjuje i na uvoz sajamskih, muzejskih i izložbenih eksponata namenjenih učesću na međunarodnim manifestacijama.

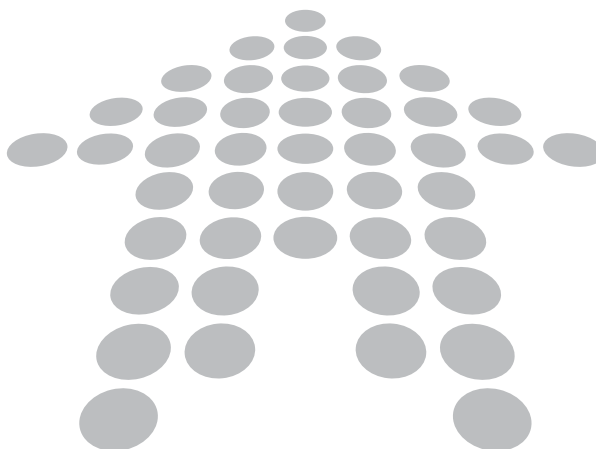
MINISTARSTVO UNUTRAŠNJE I SPOLJNE TRGOVINE	
Automatizovati proceduru za izdavanje dozvole za uvoz i izvoz robe dvostruke namene, naročito od značaja za istraživanje i razvoj kako bi se ispoštovao rok od 40 dana	Delimično rešeno

Ministarstvo zdravlja pokrenulo je rad na izmeni propisa u cilju pojednostavljenja prekograničnih procedura koje se odnose na uvoz neregistrovanih medicinskih sredstava. Nacrt izmena Pravilnika je pripremljen, a njegovo usvajanje se očekuje u narednom periodu.

MINISTARSTVO FINANSIJA	
Pojednostaviti uvoz neregistrovanih medicinskih sredstava za potrebe istraživanja i razvoja	Napredak u procesu

Ostvareni napredak ukazuje na to da su promene moguće uz institucionalnu podršku i posvećenost, ali istovremeno i na potrebu za dodatnim naporima kako bi se uspostavilo stabilno i podsticajno poslovno okruženje za razvoj inovacija. U tom kontekstu, Siva knjiga inovacija predstavlja platformu za kontinuiran dijalog između privrede i države, sa ciljem daljeg unapređenja reformskih procesa u ovoj oblasti.

PREPORUKE SIVE KNJIGE INOVACIJA



1. INOVATIVNI SUBJEKTI I ORGANIZACIJE PODRŠKE

1.1. UVESTI SPECIJALIZACIJU ZAPOSLENIH U KLJUČNIM ORGANIMA UPRAVE ZA PREDMETE KOJI SE TIČU STARTAPA

Ministarstvo nauke, tehnološkog razvoja i inovacija, Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave

OPIS PROBLEMA

Prema procenama organizacije Startup Genome, srpski startup ekosistem se nalazi u svojoj ranoj razvojnoj fazi, poznatijoj kao faza aktivacije, što znači da je nerazvijen po veličini, resursima i startup iskustvima. Nedostatak u startup iskustvima odnosi se na sve ključne aktere ekosistema, uključujući i javnu upravu, koja bi trebala da pruža podršku inovativnim subjektima u različitim domenima.

Startapi i drugi inovativni subjekti posluju kroz vrlo specifične poslovne modele, pa u zavisnosti od istih imaju specifične administrativne potrebe, koje javna uprava mora prepoznati i pružiti im adekvatnu administrativnu podršku. Kako bi se javna uprava prilagodila ovoj funkciji, potrebno je stručno osposobiti zaposlene u javnoj upravi za pružanje ove vrste podrške i povezati ih u cilju razmene iskustava i koordiniranja te podrške. Nepovezanost službenika javne uprave, koji se bave sprovođenjem administrativnih postupaka/procedura u vezi sa podrškom startapima i inovativnim subjektima (poput poreskih olakšica, carinskih procedura, registracije intelektualne svojine, dodeljivanja bespovratnih sredstava itd), uzrokuje lošu i neujednačenu implementaciju procedura, ali i usvajanje zakonskih rešenja bez adekvatnog konsultativnog procesa sa onima koji te procedure sprovode.

Zbog komplikovanih i nejasnih procedura startapi i inovativna preduzeća često odustaju od korišćenja određenih podsticaja.

Unapređenje znanja, veština i sposobnosti zaposlenih u javnoj upravi u oblasti podrške startapima i inovativnim subjektima, kao i njihovo efikasno povezivanje na svim nivoima javne uprave osigurali bi kvalitetnu, ujednačenu i koordinisanu podršku inovativnoj delatnosti, kao i efikasan mehanizam za sprovođenje permanentnog konsultativnog procesa, u cilju unapređenje pravnog okvira za poslovanje inovativnih subjekata.

Od posebnog značaja je uspostavljanje kanala komunikacije između startapa/inovativnih preduzeća i državnih institucija koja bi omogućila:

- 1) veći protok relevantnih informacija o propisima i procedurama za njihovo sprovođenje;
- 2) kreiranje koherentnijih javnih politika namenjenih podršci razvoju startapa i inovativnih preduzeća;
- 3) uspostavljanje pojednostavljenih procedura i procesa.

PREDLOG REŠENJA

Predlažemo da se:

1) Pri Nacionalnoj akademiji za javnu upravu organizuju obuke u oblasti startup ekosistema i inovacija. To podrazumeva definisanje prioritetnih oblasti obuka, identifikovanje grupa službenika koji bi pohađali te obuke, kao i izradu programa i plana realizacije tih obuka, uz odabiriskusnih i renomiranih trenera. Nakon obuke, potrebno je osigurati da će obučeni službenici biti ti koji će pružati podršku inovatorima u ekosistemu. Kako bi se predloženo sprovedo, potrebno je: utvrditi potrebe za stručnim usavršavanjem na osnovu kojih će se identifikovati prioritetne teme obuka i ciljne grupe zaposlenih; izraditi programe obuke; isplanirati njihovo sprovođenje i definisati pokazatelje rezultata tih obuka, kako bi se mogli vrednovati njihovi rezultati; sprovesti programe obuke; vrednovati rezultate sprovedenih obuka i na osnovu istih unapređivati program obuke.

2) Kreirati mrežu zaposlenih u javnoj upravi za podršku startapima i inovativnim subjektima, što uključuje:

- mapiranje državnih službenika u nadležnim organima, koji će biti imenovani za obavljanje ove funkcije;
 - mapiranje državnih službenika na nivou AP i JLS, zaduženih za startape i inovativna preduzeća;
 - izmene i dopune pravilnika o unutrašnjem uređenju i sistematizaciji radnih mesta u nadležnim organima i donošenje rešenja o pravima, obavezama i odgovornostima državnih službenika i službenika AP i JLS;
 - obuku službenika javne uprave u vezi sa inovativnim modelima poslovanja i najnovijim tehnologijama;
 - kontinuiranu obuku imenovanih službenika u kontekstu interakcije, komunikacije i odgovora na pitanja startapa i inovativnih preduzeća;
- Kreiranje mreže državnih službenika u skladu je sa primerom dobre prakse iz Francuske, gde je preko 40 kontakt osoba imenovano u ključnim javnim institucijama sa ciljem da se osigura da su javne politike i administrativne procedure kreirane po meri startapa.

DELIMIČNO REŠENO

Tokom 2024. i 2025. godine, Nacionalna akademija za javnu upravu intenzivirala je edukaciju službenika kroz 141 obuku, stavljajući poseban fokus na inovacije i digitalnu transformaciju kroz programe o novim tehnologijama IV industrijske revolucije. Dodatno, Ministarstvo nauke, tehnološkog razvoja i inovacija, u saradnji sa mrežom partnera – NALED-om, Tehničkim univerzitetom u Minhenu i Fakultetom organizacionih nauka, radi na unapređenju inovacionog ekosistema Srbije kroz prvi sertifikovani program za jačanje znanja i veština inovacionih lidera.

PROPISI: Program obuka NAJU za 2026. godinu

1. INOVATIVNI SUBJEKTI I ORGANIZACIJE PODRŠKE

1.2. USKLADITI ZAKON O INOVACIONOJ DELATNOSTI SA RAZVOJEM NACIONALNOG INOVACIONOG SISTEMA I MEĐUNARODNIM STANDARDIMA

Ministarstvo nauke, tehnološkog razvoja i inovacija

OPIS PROBLEMA

Od usvajanja Zakona o inovacionoj delatnosti 2021. godine, ovaj krovni propis u oblasti inovacija nije bio predmet izmena ili prilagođavanja, uprkos dinamičnom razvoju inovacionog ekosistema u Srbiji. U međuvremenu su se pojavili novi akteri inovacione infrastrukture čiji status i uloga nisu jasno definisani važećim zakonskim okvirom. Primeri uključuju inovacione inkubatore unutar naučno-istraživačkih organizacija, koji pružaju podršku profesorima i istraživačima u razvoju inovativnih proizvoda, usluga i poslovnih ideja; mejkers labove kao multidisciplinarnne inovacione prostore u srednjim školama; te kompleksne inovacione sisteme, poput BIO4 kampusa, koji objedinjuje oblasti biomedicine, biotehnologije, bioinformatike i biodiverziteta. Ovi subjekti imaju značajnu ulogu u razvoju nacionalnog inovacionog sistema, ali njihova pravna pozicija i status u okviru Zakona o inovacionoj delatnosti nisu precizno definisani.

Sa druge strane, zakon definiše centre za transfer tehnologije (CTT), osnovane pri univerzitetima, kao ključni mehanizam za komercijalizaciju rezultata istraživanja. U praksi, CTT u velikoj meri više ne funkcionišu, dok je uvođenje inovacionih inkubatora dodatno stvorilo normativnu nejasnoću u pogledu odnosa ova dva aktera – da li CTT gube svoju ulogu, ili nastavljaju da funkcionišu paralelno, i kako se definišu u okviru inovacione infrastrukture. Ovi primeri nisu izolovani, već ilustruju širi problem neusklađenosti zakonskog okvira sa stvarnim razvojem i potrebama inovacionog ekosistema.

Zakon prepoznaje i centre nosioce inovacione delatnosti, i to: 1) razvojno-proizvodni centar; 2) istraživačko-razvojni centar; 3) inovacioni centar; 4) centar za transfer tehnologija (CTT). U praksi, međutim, ne postoji jasno raspoznavanje među ovim kategorijama, što može stvarati zabunu prilikom registrovanja subjekata u Registru subjekata nacionalnog inovacionog sistema.

Dodatan izazov predstavlja činjenica da osnovne definicije pojmova u oblasti inovacione delatnosti, u Zakonu, nisu u potpunosti usklađene sa Oslo priručnikom (eng. Oslo Manual), međunarodno prihvaćenim referentnim okvirom za definisanje, praćenje i merenje inovacija (npr. definicije inovacije, kao i inovacije proizvoda i procesa). Neusklađenost potencijalno može da oteža međunarodnu uporedivost podataka, kvalitetno praćenje inovacionih politika i efikasno kreiranje javnih politika zasnovanih na dokazima.

PREDLOG REŠENJA

Predlažemo da se izmeni i dopuni Zakon o inovacionoj delatnosti sa ciljem njegovog usklađivanja sa razvojem i potrebama nacionalnog inovacionog sistema Republike Srbije, kao i sa relevantnim međunarodnim standardima.

Potrebno je ažurirati i proširiti definicije inovacionih subjekata i inovacione infrastrukture kako bi se obuhvatili novi oblici i modeli koji su se pojavili nakon usvajanja zakona. Ovo uključuje inovacione inkubatore unutar naučno-istraživačkih organizacija i mejkers labove. Takođe, preporučuje se analiza i, po potrebi, redefinisane nadležnosti entiteta čije funkcije se preklapaju sa već definisanim u Zakonu.

Dodatno, treba preispitati potrebu za razlikovanjem različitih centara nosilaca inovacione delatnosti, budući da su te razlike u praksi teško uočljive.

Na kraju, preporučuje se i finalno usklađivanje ključnih pojmova i definicija sa Oslo priručnikom, u skladu sa njegovim najnovijim izdanjem iz 2018. godine. Time bi se unapredio sistem prikupljanja i interpretacije podataka o inovacijama, omogućila veća međunarodna uporedivost i stvorila kvalitetnija osnova za kreiranje i praćenje javnih politika u oblasti inovacija.

NOVO

PROPI SI: Zakon o inovacionoj delatnosti (Službeni glasnik RS br. 129/2021)

1. INOVATIVNI SUBJEKTI I ORGANIZACIJE PODRŠKE

1.3. SISTEMSKI UREDITI UVOĐENJE REGULATORNOG SENDBOKSA



Republički sekretarijat za javne politike, Ministarstvo nauke, tehnološkog razvoja i inovacija

OPIS PROBLEMA

Regulatorni sendboks je poseban regulatorni režim koji omogućava inovativnim subjektima da razvijaju i testiraju inovativna rešenja ili poslovne modele ili servise u izolovanom, kontrolisanom i sigurnom okruženju, bez potrebe za potpunom usklađenošću sa važećim propisima, uz prethodnu saglasnost i pod nadzorom nadležnog organa (regulatora), u ograničenom periodu i prostornom okviru.

Uspostavljanje i primena regulatornog sendboksa podrazumeva postojanje zakona ili podzakonskog propisa koji određuje ko, kako i pod kojim uslovima može dobiti dozvolu da sprovede taj regulatorni eksperiment. Uslovi za uspostavljanje regulatornog sigurnog testnog okruženja su sledeći: rešenje je inovativno i donosi društvenu ili ekonomsku vrednost; ne postoji odgovarajući regulatorni okvir za to inovativno rešenje; postoji ograničen rizik po javni interes (bezbednost, zdravlje, životnu sredinu i dr); učesnik je dužan da obezbedi transparentnost rada i saraduje sa nadležnim organima.

Regulatorni sendboks je do sada u Republici Srbiji zaživeo u skromnom obimu, pre svega kroz aktivnosti Narodne banke Srbije (NBS) u oblasti inovativnih platnih usluga. Zakon o platnim uslugama je uspostavio odgovarajući pravni osnov, u okviru izuzetka ograničene mreže, za privredne subjekte da testiraju inovativne platne usluge čije uvođenje razmatraju kod ograničene mreže prodavaca robe i usluga ili za ograničen izbor robe i usluga. Privredni subjekti mogu da pod kontrolisanim uslovima sprovedu testiranje inovativnih platnih modela bez obaveze prethodnog pribavljanja dozvole za pružanje platnih usluga, ali uz prethodno dobijanje mišljenja i omogućavanja uvida NBS u testiranje.

Zbog koristi koje pruža za razvoj inovacija, regulatorni sendboks dobija sve veći značaj i sve širi obim primene u uporednim sistemima. Uspostavljanje regulatornih sendboksova na nivou EU je prepoznato kao jedan od prioritetnih ciljeva u postupku pripreme Evropskog akta o inovacijama (European Innovation Act).

PREDLOG REŠENJA

Kako bi se omogućila šira upotreba regulatornog sendboksa u različitim sektorima, potrebno ga je urediti na sistemskom nivou dopunom Zakona o planskom sistemu (ZPS), sa bližim uređenjem u podzakonskom propisu – Uredbi (koja bi uredila razvrstavanje regulatornog eksperimenta prema riziku, kriterijume i metode za ocenu osnovanosti zahteva i druga pitanja od značaja), pri čemu posebna obeležja u pojedinim oblastima mogu da budu uređena posebnim zakonima, saobrazno prirodi i cilju odnosa koji se njima uređuju.

Tim dopunama ZPS opravdano je propisati način uspostavljanja regulatornog sendboksa, kako bi mehanizam bio pravno siguran, usklađen i nesporan, a u isto vreme suštinski otvoren za inicijative za uspostavljanje, odnosno korišćenje ovog posebnog regulatornog režima.

Zainteresovani subjekat bi obrazloženi predlog za korišćenje regulatornog sendboksa, po sopstvenoj inicijativi – na osnovu opšte nadležnosti i opšteg ovlašćenja iz ZPS ili u obliku prijave na raspisani javni poziv – podnosio ministarstvu ili drugom organu u čijem delokrugu je priprema nacrtu ili predloga propisa, odnosno donošenje i praćenje primene propisa od kojeg se traži odstupanje. Zahtev bi trebalo da sadrži: opis inovacije/tehnološkog rešenja i očekivane koristi (sa analizom očekivanih efekata, kao prilogom zahtevu), tehničku i pravnu analizu - objašnjenje zašto postojeći propisi predstavljaju barijeru, predloženi obim (prostor/teritorija, korisnici) i trajanje testiranja, mere zaštite korisnika i drugih lica, mere zaštite podataka, predlog načina izveštavanja i evaluacije rezultata, izjavu o prihvatanju uslova i nadzora, odluku etičkog odbora ili etičku samoprocenu (ako je primenjivo), kao i mehanizam povratka u uobičajeni režim (eng. exit plan). Akt o uvođenju regulatornog sendboksa treba da sadrži: dozvolu za ograničeno i kontrolisano testiranje i primenu novog modela ili rešenja, preciziranje u kom obimu se odstupa od propisa, obavezu praćenja i izveštavanja, kao i druge elemente od značaja.

Ovim se na sistemski način uspostavlja pravno siguran prostor za testiranje inovacija koje se u načelu razvijaju brže od propisa.



Sistemsko uređenje regulatornog sendboksa doprinosi usklađivanju sa evropskim pristupom regulatornim eksperimentima prepoznatim u okviru pripreme European Innovation Act (propis u nastajanju), kao i sa praksom primene regulatornih sandboksa u državama članicama u skladu sa principima bolje regulative Evropske komisije (Better Regulation Agenda).

NOVO

PROPISI: Zakon o planskom sistemu Republike Srbije (Službeni glasnik RS br. 30/2018)

Uredba kojom se uređuju razvrstavanje regulatornog testa prema riziku, kriterijume i metode za ocenu osnovanosti zahteva i druga pitanja od značaja (novi propis koji je potrebno doneti)

1. INOVATIVNI SUBJEKTI I ORGANIZACIJE PODRŠKE

1.4. OMOGUĆITI INTEGRISANO VOĐENJE PODATAKA O INOVATIVNIM SUBJEKTIMA

Fond za inovacionu delatnost, Agencija za privredne registre

OPIS PROBLEMA

Startapi se u Republici Srbiji registruju u Agenciji za privredne registre (APR) u jednoj od postojećih pravnih formi, u skladu sa Zakonom o privrednim društvima. Međutim, kako bi stekli status inovativnog subjekta i pristupili instrumentima podrške, neophodno je da se dodatno upišu u Registar subjekata nacionalnog inovacionog sistema (elnovacije), koji vodi Fond za inovacionu delatnost.

Između ova dva registra ne postoji automatizovana razmena podataka, zbog čega se status inovativnog subjekta ne prikazuje u javno dostupnim podacima APR-a i izvodima iz Registra privrednih subjekata. To je naročito problematično imajući u vidu da je APR centralna i najčešće korišćena baza poslovnih informacija za investitore, finansijske institucije i potencijalne poslovne partnere prilikom procene poslovnih rizika, tehnološkog potencijala i investicione atraktivnosti.

Paralelno vođenje evidencija stvara dodatno administrativno opterećenje za startape, koji su primorani da se registruju u više sistema, kao i za nadležne institucije koje podatke obrađuju odvojeno. Istovremeno, izostanak automatizovanog pristupa podacima iz APR-a utiče na ažurnost i pouzdanost Registra subjekata nacionalnog inovacionog sistema, što otežava praćenje razvoja inovacionog sektora i ciljano oblikovanje politika podrške.

PREDLOG REŠENJA

Predlažemo povezivanje sistema Fonda za inovacionu delatnost (Registar subjekata nacionalnog inovacionog sistema – elnovacije) i Agencije za privredne registre (APR) kako bi status inovativnog subjekta bio vidljiv u centralnom poslovnom registru i automatski ažuriran.

Tokom elektronske registracije u APR-u, osnivači bi mogli da označe da osnivaju inovativni subjekt. Nakon standardne registracije, APR bi osnivača preusmerio na platformu elnovacije, koja automatski preuzima podatke iz APR-a. Osnivač bi dostavio samo dokaze o ispunjenju uslova za status inovativnog subjekta (startup, spinof i slično). Fond bi proverio uslove, upisao subjekt u elnovacije i izdao potvrdu, a APR bi inovativni status beležio u Registru privrednih subjekata u vidu zabeležbe. Ovaj podatak bio bi vidljiv u rešenju o registraciji, izvodu iz APR-a i na javnom pregledu podataka.

Imajući u vidu da preduzeće može u početku poslovati kao „tradicionalno”, a kasnije razvijati inovacije, predlažemo da subjekti mogu podneti zahtev za inovativni status u bilo kom trenutku putem portala elnovacije. Nakon dodele statusa, Fond bi APR-u poslao obaveštenje, a APR bi dodatno beležio inovativni status.

Za već postojeće inovativne subjekte, APR bi preuzeo podatke iz elnovacije i upisao ih kroz zabeležbu, čime bi status postao javno dostupan i ažuran.

Na osnovu člana 2. tačka 13) i člana 8. stav 1. Zakona o postupku registracije u APR-u, registratori mogu po službenoj dužnosti upisivati činjenice od značaja za pravni promet. Da bi inovativni status bio sistemski evidentiran, APR bi trebalo da donese interni akt kojim se definiše procedura upisa zabeležbe za inovativne subjekte.

Dodatno, potrebno je precizno urediti pitanje prestanka statusa inovativnog subjekta Pravilnikom o Registru. U slučaju startapa, jedan od kriterijuma mogao bi biti protok vremena od osnivanja, tako da status inovativnog subjekta prestaje automatski po isteku 10 godina od dana registracije privrednog društva. Pored vremenskog kriterijuma, inovativni subjekti ispunjavaju i određene kvalitativne uslove, kao što je postojanje skalabilnog poslovnog modela. Ovi uslovi po svojoj prirodi ne mogu biti predmet automatske provere. Godišnju proveru podataka iz člana 25. Pravilnika, koja se sprovodi po službenoj dužnosti i na osnovu izveštaja registrovanog subjekta, potrebno je dopuniti metodološkim smernicama za utvrđivanje ispunjenosti propisanih uslova i usklađivanje statusa u Registru.

NOVO

PROPOSIS: Zakon o inovacionoj delatnosti (Službeni glasnik RS br. 129/2021)

Pravilnik o Registru subjekata nacionalnog inovacionog sistema (Službeni glasnik RS br. 93/2023)

Zakon o postupku registracije u Agenciji za privredne registre (Službeni glasnik RS br. 99/2011, ..., 105/2021)

Pravilnik o sadržini Registra privrednih subjekata i dokumentaciji potrebnjoj za registraciju (Službeni glasnik RS br. 63/2023)

1. INOVATIVNI SUBJEKTI I ORGANIZACIJE PODRŠKE

1.5. UVESTI TEST UTICAJA NA INOVACIJE I PRIMENE AI KAO OBAVEZNE ELEMENTE POSTUPKA PROCENE EFEKATA PROPISA

Republički sekretarijat za javne politike

OPIS PROBLEMA

U postojećem sistemu pripreme zakona i drugih propisa, uređenih Zakonom o planskom sistemu i pratećim aktima, ne postoji obaveza procene uticaja propisa na inovacije, uključujući primenu i razvoj veštačke inteligencije (AI). Iako se analiziraju ekonomski, socijalni i fiskalni efekti, izostaje sistematsko razmatranje posledica koje nova regulativa može imati na inovativne subjekte, AI rešenja i njihovu primenu, kao i, uopšte, uticaj na inovacioni ekosistem.

Zbog toga, postoji pojava da se donose propisi koji ne prepoznaju specifične potrebe inovacionog sektora i stvaraju administrativne prepreke inovativnim subjektima, naročito prilikom istraživanja i razvoja, transfere tehnologije, razvoja i primene AI alata i komercijalizacije istraživanja. Dodatni izazov predstavlja i neusaglašenost pojedinih propisa sa ciljevima digitalne i zelene tranzicije, što smanjuje predvidivost regulatornog okruženja, koje treba da deluje podsticajno na ove procese.

Nedostatak procene uticaja propisa na inovacije dovodi i zaostajanje našeg sistema u odnosu na regulatorne trendove u EU.

PREDLOG REŠENJA

Predlaže se uvođenje Testa uticaja na inovacije kao obaveznog elementa postupka procene efekata propisa, po uzoru na evropski model. Ovaj instrument bi omogućio da već u ranoj fazi izrade zakona i drugih propisa bude sistematski sagledano kako predložena regulativa utiče na inovacije, razvoj startapa, tehnološki napredak, uključujući primenu i razvoj veštačke inteligencije (AI). Poseban segment ovog testa trebalo bi da obuhvati procenu da li propis podstiče, omogućava ili ograničava razvoj i upotrebu AI rešenja, kao i da li su prilikom njegove izrade razmotrene mogućnosti primene AI tehnologija u javnom i privatnom sektoru.

Kako bi se obezbedila njegova dosledna i ujednačena primena, potrebno je dopuniti Uredbu o analizi efekata propisa i time uspostaviti jasan pravni osnov za uvođenje inovacionog testa kao posebne komponente unutar analize ekonomskih efekata. To bi podrazumevalo standardizovani obrazac i precizno definisanu metodologiju, uključujući obavezno razmatranje potencijala za primenu AI alata, automatizacije i napredne analitike u sprovođenju propisa, čime bi se obezbedilo da se ovaj instrument primenjuje u svim fazama pripreme propisa. Test uticaja na inovacije bi na taj način dopunio postojeće mehanizme, poput Testa uticaja na mikro, mala i srednja preduzeća, omogućavajući sveobuhvatnije sagledavanje posledica propisa po privredni sektor, inovacioni i tehnološki razvoj.

Usklađivanje sa evropskim pristupom i sistematska primena ovog testa doprineli bi ranom identifikovanju i otklanjanju regulatornih prepreka koje usporavaju transfer znanja, razvoj novih tehnologija i inovacija, uključujući AI sisteme, kao i saradnju između nauke i privrede. Istovremeno, time bi se unapredila predvidivost regulatornog okruženja i ojačao inovacioni ekosistem.

Inicijativa za uvođenje testa uticaja na inovacije (eng. European Innovation Stress Test) kao regulatornog mehanizma za procenu efekata novog zakonodavstva na inovacioni kapacitet i konkurentnost privrede potekla je od Evropskog ekonomskog i socijalnog komiteta (EESC), koji je usvojio mišljenje kojim snažno podržava integraciju ovog instrumenta u pravni okvir Evropske unije. Prema dostupnim informacijama, ovaj predlog se trenutno nalazi u fazi institucionalne preporuke i strateškog zagovaranja, sa naglaskom na potrebu da se regulatorni okvir prilagodi ubrzanom razvoju AI i drugih naprednih tehnologija.



Uvođenje Testa uticaja na inovacije u skladu je sa inicijativom Evropskog ekonomskog i socijalnog komiteta o European Innovation Stress Test, kao i sa pristupom procene regulatornog uticaja u okviru Better Regulation Guidelines Evropske komisije, čime se jača spremnost Republike Srbije za integraciju u evropski inovacioni i digitalni regulatorni prostor.

NOVO

PROPISI: Uredba o analizi efekata propisa (Službeni glasnik RS br. 20/2025)

1. INOVATIVNI SUBJEKTI I ORGANIZACIJE PODRŠKE

1.6. OMOGUĆITI REGISTROVANIM INOVATIVNIM SUBJEKTIMA I SUBJEKTIMA INOVACIONE INFRASTRUKTURE KORIŠĆENJE POLJOPRIVREDNOG ZEMLJIŠTA U DRŽAVNOJ SVOJINI BEZ NAKNADE U SVRHU ISTRAŽIVANJA I RAZVOJA

Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede

OPIS PROBLEMA

Inovativni subjekti u oblasti agritech-a, biotehnologije i prehrambenih tehnologija često nemaju poljoprivredno zemljište koje im je potrebno da bi sproveli terenska ispitivanja i demonstracije u realnim agroekonomskim uslovima. Zakup zemljišta pod komercijalnim uslovima često nije rešenje, zbog nedostatka finansijskih sredstava, kao i drugih ograničenja (nedostatak dugoročnosti, ograničena kontrola uslova korišćenja, otežana replikabilnost rezultata). Usled toga, inovativnim subjektima nedostaje osnovni infrastrukturni resurs za razvoj, testiranje i validaciju inovativnih proizvoda i usluga, što negativno utiče na razvoj inovacija u poljoprivredi i prehrambenom sektoru.

S druge strane, članom 61. Zakona o poljoprivrednom zemljištu (ZPZ) propisano je da se poljoprivredno zemljište u državnoj svojini može dati na korišćenje bez plaćanja naknade obrazovnim ustanovama - školama, stručnim poljoprivrednim službama i socijalnim ustanovama u površini koja je primerena delatnosti kojom se bave, a najviše do 100 hektara, a visokoobrazovnim ustanovama - fakultetima i naučnim institutima čiji je osnivač država i ustanovama za izvršenje krivičnih sankcija najviše do 1.000 hektara. Pored toga, poljoprivredno zemljište u državnoj svojini može se dati na korišćenje bez plaćanja naknade pravnim licima u državnoj svojini registrovanim za poslove u oblasti šumarstva. Prema tome, postojeći režim člana 61. ZPZ adresira obrazovne, naučne i javne institucije, čime je obuhvaćen deo subjekata koji se bave inovativnim poslovima (naučni instituti u javnoj svojini), ali ne i ostali inovativni subjekti iz člana 16. Zakona o inovacionoj delatnosti - pre svega, startapi u oblasti agri-biznisa.

Ovo zemljište, saglasno članu 61. ZPZ, daje se na korišćenje bez plaćanja naknade putem javnog poziva koji raspisuje nadležni organ jedinice lokalne samouprave, a odluku donosi nadležni organ jedinice lokalne samouprave uz saglasnost Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede (MPŠV).

PREDLOG REŠENJA

Predlaže se dopuna člana 61. ZPZ kojom bi se omogućilo davanje poljoprivrednog zemljišta u državnoj svojini bez naknade inovativnim subjektima upisanim u Registar nacionalnog inovacionog sistema, uz uslove koji bi bili uređeni uredbom.

Namena davanja zemljišta treba biti isključivo istraživanje i razvoj, uz izričitu zabranu korišćenja zemljišta u komercijalne svrhe kao primarne svrhe. Potom, treba propisati najveću površinu zemljišta koje se može dodeliti po korisniku/projektu i najduži period korišćenja, uz mogućnost produženja na osnovu evaluacije rezultata i investicionog plana. Predlog je da se za inovativne subjekte maksimalna površina koja se dodeljuje postavi na 5-20 hektara po korisniku/projektu, zavisno od kulture/namene. Projektni plan, koji sadrži ciljeve, metodologiju, pokazatelje učinka i nivo tehnološke spremnosti (TRL), treba da bude uslov za dodelu zemljišta. Zemljište se dodeljuje putem javnog poziva, sa kriterijumima za bodovanje i objavom rezultata, a odluku donosi nadležni organ JLS uz saglasnost MPŠV, nakon čega sledi zaključivanje ugovora o korišćenju zemljišta. Ako se utvrdi zloupotreba, nepridržavanje obaveza, odnosno odstupanje od namene za koju je zemljište dato na korišćenje, JLS bi imala pravo da raskine ugovor, vrati zemljište u svoju državinu i naplati ugovornu kaznu ili aktivira sredstvo obezbeđenja.

Opravdano je omogućiti davanje poljoprivrednog zemljišta bez naknade i subjektima inovacione infrastrukture, kao posrednicima za korišćenje od strane inovativnih subjekata. Zemljište bi se koristilo isključivo za uspostavljanje i upravljanje zajedničkom infrastrukturom za istraživanje i razvoj u poljoprivredi, bez komercijalne proizvodnje i uz transparentne uslove pristupa. U javnom interesu, maksimalna površina za ovu namenu mogla bi se utvrditi u rasponu od 50 do 100 hektara, u zavisnosti od kulture i namene zemljišta.

Predložena mera po svojim karakteristikama ne predstavlja državnu pomoć u smislu člana 3. stav 1. Zakona o kontroli državne pomoći.

NOVO

PROPOSISI: Zakon o poljoprivrednom zemljištu (Službeni glasnik RS br. 62/2006, 65/2008 - dr. zakon, 41/2009, 112/2015, 80/2017 i 95/2018 - dr. zakon)

1. INOVATIVNI SUBJEKTI I ORGANIZACIJE PODRŠKE

1.7. DONETI SMERNICE ZA OSNIVANJE I POSLOVANJE SPINOF DRUŠTAVA

Ministarstvo nauke, tehnološkog razvoja i inovacija

OPIS PROBLEMA

Osnivanje i poslovanje spinof kompanija iz javnih naučno-istraživačkih organizacija je zakonski uređeno, ali je istovremeno praćeno brojnim administrativnim i regulatornim nejasnoćama oko primene zakona u različitim oblastima, što otežava i usporava njihovo osnivanje i poslovanje. Zakon o inovacionoj delatnosti i Zakon o nauci i istraživanjima prepoznaju spinof kao oblik komercijalizacije pronalazaka, pri čemu su ključna pitanja osnivanja, organizacije i upravljanja uređena odredbama drugih zakona, koji u praksi nisu dovoljno poznate i jasne kako ih treba primeniti, što dovodi do pravne nesigurnosti, kako na strani osnivača, tako i spinofa.

Spinof se najčešće osniva kao društvo sa ograničenom odgovornošću, u skladu sa Zakonom o privrednim društvima (ZPD), sa učešćem javne NIO u osnovnom kapitalu (vlasništvu). Iako ZPD omogućava fleksibilnost uređenja međusobnih odnosa, u praksi nije dovoljno jasno koje elemente vlasničke strukture, organizacije organa, nadležnosti, upravljanja i donošenja poslovnih odluka je celishodno autonomno urediti i na koji način. Najviše dilema nastaje u vezi sa pravima ekonomskog iskorišćavanja intelektualne svojine, jer se često ne definiše jasno raspodela prava i prihoda od komercijalizacije između javne institucije i spinof kompanije, a nejasna su i pitanja prenosa prava intelektualne svojine sa osnivača na spinof, kao i kako urediti odnose u slučaju unapređenja intelektualne svojine i zaključenja ugovora sa trećim licima. Dodatne nejasnoće odnose se na primenu propisa o javnoj svojini, korišćenje resursa osnivača i primenu pravila o sukobu interesa. Izazovi postoje i u vezi sa obavezom uplate dobiti i mogućnostima njenog reinvestiranja u skladu sa Zakonom o budžetu, što može ograničiti razvoj inovacija. U praksi se javlja i dilema da li spinof podleže primeni Zakona o javnim nabavkama, s obzirom na delimično javno vlasništvo, kao i primeni Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, što otvara pitanje zaštite poverljivih podataka i poslovnih tajni.

Zbog navedenih nedoumica, javne naučno-istraživačke organizacije i spinof kompanije suočavaju se sa neujednačenom praksom i rizikom pravnih sporova, što otežava i usporava osnivanje spinofova, i komercijalizaciju rezultata istraživanja.

PREDLOG REŠENJA

Izložena pitanja su uređena sistemskim zakonodavstvom i nije ih neophodno dodatno zakonski uređivati, ali postoje nedoumice u primeni zakonskih rešenja. Iz tih razloga, predlažemo da Ministarstvo nauke, tehnološkog razvoja i inovacija izradi Smernice za osnivanje i poslovanje spinof kompanija, radi ujednačavanja prakse i obezbeđivanja jasnog okvira za javne naučno-istraživačke organizacije.

Smernice bi trebalo da obuhvate objašnjenja, usmerenja i modele akta, koji se odnose na pitanja osnivanja, organizacije, upravljanja, donošenja odluka i zastupanja u spinofu, kao i uređenje vlasničke strukture, korišćenja resursa osnivača i pravila o sukobu interesa. Poseban deo treba da definiše prenos prava intelektualne svojine, raspodelu prihoda od komercijalizacije i primenu budžetskih pravila o postupanju sa ostvarenom dobiti.

Neophodno je objasniti položaj spinofa u odnosu na propise o javnim nabavkama, javnoj svojini, upravljanju privrednim društvima u državnom vlasništvu i slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, kako bi se otklonile dileme koje usporavaju poslovanje.

Donošenjem smernica bi se razjasnila regulatorna pitanja koja opterećuju ili koče komercijalizaciju pronalazaka kroz spinof društva, usmerila, standardizovala i razvila praksa i podstakao razvoj spinof modela, što bi doprinelo bržoj i efikasnijoj komercijalizaciji istraživačkih rezultata i jačanju veze između nauke i privrede.

NOVO

PROPI SI: Smernice za osnivanje i poslovanje spinof društava (donošenje akta „mekog“ prava)

1. INOVATIVNI SUBJEKTI I ORGANIZACIJE PODRŠKE

1.8. UNAPREDITI SISTEM FINANSIJSKE PODRŠKE ZAŠTITI INTELKTUALNE SVOJINE ZA STARTAPE

Ministarstvo finansija, Fond za inovacionu delatnost

OPIS PROBLEMA

Jedan od posebnih uslova za upis startapa u Registar subjekata nacionalnog inovacionog sistema jeste da budu nosioci prava intelektualne svojine ili drugog intelektualnog dobra neposredno povezanog sa inovacionom delatnošću. Međutim, troškovi zaštite intelektualne svojine – počev od pripreme prijave i republičke administrativne takse za prijavu patenta/žiga/industrijskog dizajna, a zatim i za međunarodnu prijavu i za održavanje prava, predstavljaju značajan finansijski teret za startap kompanije, posebno u ranim fazama razvoja kada još nemaju stabilne prihode.

Posebno opterećenje predstavljaju takse za održavanje prava intelektualne svojine, koje su više od početnih taksi za samo priznanje zaštite prava i srazmerno se uvećavaju tokom godina.

Istovremeno, na tržištu ne postoji dovoljan broj specijalizovanih programa podrške koji su usmereni na pokrivanje troškova zaštite intelektualne svojine. Nedovoljno jasna i sistemski uređena podrška u ovoj oblasti dovodi do odlaganja ili izostanka zaštite inovacija, čime se umanjuje konkurentnost i sposobnost startapa da privuku investicije i ostvare rast na međunarodnom tržištu.

Evropska i šira međunarodna regulativa poznaje oslobađanje i umanjenje plaćanja taksi za startape, kao i različite oblike subvencija i drugih vidova finansijske podrške u ovom pogledu.

PREDLOG REŠENJA

Predlažemo unapređenje sistema podrške zaštiti intelektualne svojine za startape, koje se može ostvariti kroz nekoliko komplementarnih mera.

Pre svega, ukoliko su troškovi zaštite intelektualne svojine već dozvoljeni u okviru programa Fonda za inovacionu delatnost, neophodno je da to bude eksplicitno i nedvosmisleno navedeno u konkursnoj dokumentaciji i smernicama za podnosiocima prijave.

Dalje, nalazimo da je u članu 18. Zakona o republičkim administrativnim taksama (ZoRAT), kojim se propisuje oslobađanje od plaćanja takse za određene subjekte (uključujući javne ustanove i vlasnike i držaoce kulturnih dobara), opravdano dodati i startape upisane u Registar subjekata nacionalnog inovacionog sistema. Takseno oslobađanje odnosilo bi se na republičke administrativne takse za održavanje prava intelektualne svojine, odnosno za održavanje ili produženje važenja intelektualnog dobra, s obzirom da je ovo pravo postavljeno kao uslov da bi startap u tom svojstvu bio upisan u Registar, pa je – prema redosledu stvari - dužan da prvo plati taksu za priznanje intelektualnog dobra, odnosno zaštitu prava intelektualne svojine i postane nosilac prava.

Alternativno, ukoliko se ne propiše oslobađanje od plaćanja takse, potrebno je u tarifnim brojevima u okviru Glave XIV ZoRAT propisati umanjenje iznosa takse za održavanje prava intelektualne svojine, odnosno za održavanje ili produženje važenja intelektualnog dobra za registrovane startape, najmanje za 50% od odgovarajuće takse, kako je to već propisano za fizička lica.

Takođe, celishodno je razmotriti uspostavljanje posebnog programa ili budžetske linije namenjene isključivo finansiranju troškova zaštite intelektualne svojine za startape, koji bi obuhvatili i troškove advokata i drugih stručnjaka.

Na ovaj način inovatori bi dobili javna sredstva za pokrivanje troškova prijave i održavanja prava intelektualne svojine, kao i za angažovanje advokata i drugih IP stručnjaka, čime bi se smanjile finansijske barijere, povećala pravna sigurnost i unapredila tržišna i investiciona pozicija domaćih inovacija. Dodatno, ovakva izmena bi doprinela boljem usklađivanju instrumenata razvoja intelektualne svojine sa realnim potrebama inovatora i unapređenju efikasnosti celokupnog sistema podrške inovacijama u Srbiji.

NOVO

PROPI SI: Zakon o republičkim administrativnim taksama (Službeni glasnik RS br. 43/2003, ... usklađeni din. izn. i 109/2025)
Programska dokumentacija Fonda za inovacionu delatnost

2. SARADNJA NAUKE I PRIVREDE

2.1. USPOSTAVITI PROGRAM KOFINANSIRANJA INDUSTRIJSKIH DOKTORATA

Ministarstvo nauke, tehnološkog razvoja i inovacija

OPIS PROBLEMA

Prema Globalnom indeksu inovativnosti, istraživačka saradnja univerziteta i privrede u Srbiji ocenjena je sa 44,5 od mogućih 100 poena. Veza univerziteta i industrije, prema Indeksu ekonomije znanja, ocenjena je sa 3,8 od 10 poena. Izveštaj o globalnoj konkurentnosti ukazuje da postoji značajan prostor za unapređenje saradnje ova dva sektora i u celom regionu: Bosna i Hercegovina (31/100), Hrvatska (32,9/100), Severna Makedonija (34,2/100), Srbija (42,9/100), Crna Gora (48,7/100). Ovi podaci jasno ukazuju na problem nedovoljne saradnje između nauke i privrede, što ograničava primenu istraživanja u praksi i razvoj inovacija. Industrijski doktorati nude model za praktičnu saradnju nauke i privrede, gde se rezultati naučnih istraživanja direktno usmeravaju ka primeni i unapređenju privrednih procesa. Ovaj model (eng. Industrial PhD) predstavlja i dobru praksu liderskih zemalja u oblasti inovacija, poput Švedske, Nemačke i Danske.

Vođeni primerom ovih zemalja, Ministarstvo nauke, tehnološkog razvoja i inovacija je u maju 2025. godine, u saradnji sa NALED-om, izradilo i objavilo Smernice za realizaciju saradnje nauke i privrede u okviru doktorskih studija – industrijskih doktorata, sa ciljem jačanja i sistematizacije ovog modela saradnje između akademske i privredne zajednice. Smernice pružaju pregled osnovnih modela saradnje nauke i privrede u okviru doktorskih studija i praktičnih aspekata njihovog uspostavljanja. One definišu proces zaštite intelektualne svojine, daju obrasce dokumenata korišćenih u procesu industrijskih doktorata i precizno određuju uloge svih aktera - obrazovnih institucija, studenata i privrednih subjekata.

Međutim, i pored izrade ovih Smernica, za uspešno ostvarivanje saradnje između nauke i privrede u praksi neophodno je uvesti dodatne podsticaje, uključujući finansijske instrumente ili olakšice, koji bi motivisali privredne subjekte i istraživače na aktivno uključivanje u industrijske doktorate.

PREDLOG REŠENJA

Imajući u vidu da industrijski doktorati još uvek nisu u praksi dovoljno zaživeli, predlaže se kreiranje programa kofinansiranja industrijskih doktorata od strane Ministarstva nauke, tehnološkog razvoja i inovacija. Program bi bio namenjen kompanijama koje imaju potrebu za sprovođenjem istraživanja, kao i studentima doktorskih studija, s ciljem angažovanja doktoranta-stipendiste od strane kompanije, tako da doktorska disertacija ili istraživački rad budu usmereni na potrebe te kompanije.

Predlog je da se sufinansiranje realizuje kroz 30% finansiranja od strane Ministarstva, dok bi 70% finansiranja obezbedila zainteresovana kompanija, uz moguće dodatno sufinansiranje od strane fakulteta ili univerziteta. Na ovaj način kompanije bi bile dodatno stimulisane da razvijaju svoje kapacitete i usmere rast kroz istraživanje i razvoj.

Dodatno, Plan rasta Evropske unije za Zapadni Balkan, na osnovu kojeg je Vlada Republike Srbije usvojila Reformsku agendu, definiše kao jedan od pokazatelja uspešnosti reforme 6.2.2 – dalji razvoj naučnog i inovacionog ekosistema za ekonomiju zasnovanu na znanju – povećanje ulaganja privatnog sektora u istraživanje i inovacije na 50% ukupnih rashoda za R&D, sa rokom postizanja cilja do decembra 2026. godine.

Podsticanje saradnje nauke i privrede kroz sprovođenje industrijskih doktorata može direktno doprineti ostvarivanju ovog cilja. Industrijski doktorati omogućavaju povezivanje univerzitetskog znanja sa potrebama privrede, povećavaju angažman privatnog sektora u istraživanju i inovacijama i doprinose održivom jačanju naučno-inovacionog ekosistema u zemlji.

DELIMIČNO REŠENO

U maju 2025. godine, Ministarstvo nauke, tehnološkog razvoja i inovacija je, u saradnji sa NALED-om, kroz StarTech projekat izradilo i objavilo Smernice za realizaciju saradnje nauke i privrede u okviru doktorskih studija – industrijskih doktorata, sa ciljem jačanja i sistematizacije ovog modela saradnje između akademske i privredne zajednice u Srbiji. Na ovaj način je delimično realizovana preporuka iz druge edicije Sive knjige inovacija, budući da Ministarstvo još nije usvojilo program kofinansiranja industrijskih doktorata.



Uspostavljanje programa kofinansiranja industrijskih doktorata doprinosi ostvarivanju ciljeva definisanih u okviru Evropskog istraživačkog prostora (European Research Area – ERA) i podržava implementaciju prioriteta iz Preporuke Saveta (EU) 2022/2415 o vodećim principima za valorizaciju znanja, čime se jača integracija Republike Srbije u evropski istraživački i inovacioni ekosistem.

PROPISI: Programi kofinansiranja studenata koji rade doktorate u saradnji sa privredom

2.2. IZRADITI I UČINITI JAVNO DOSTUPNIM MODEL OPŠTEG AKTA ZA ZAŠTITU INTELKTUALNE SVOJINE U NAUČNO-ISTRAŽIVAČKIM ORGANIZACIJAMA

Zavod za intelektualnu svojinu, Ministarstvo nauke, tehnološkog razvoja i inovacija

OPIS PROBLEMA

Jedno od merila produktivnosti nacionalnog istraživačkog, razvojnog i inovacionog sistema je broj prijavljenih i zaštićenih patenata na godišnjem nivou. Zvanična statistika pokazuje da je u 2024. godini broj prijavljenih patenata u nacionalnom postupku u Srbiji iznosio 326, što je nekoliko desetina puta manje u poređenju sa razvijenim članicama EU: Nemačka (15.541), Francuska (6.663), Švajcarska (4.561) i druge.

Posebno je nepovoljno što broj patentnih prijava i zaštićenih patenata individualnih inovatora nadmašuje institucionalne inovatora (univerzitete, institute, privredne organizacije). U 2024. godini, od 138 patentnih prijava domaćih podnosilaca, čak 50% su činile prijave fizičkih lica, dok su instituti i fakulteti učestvovali sa 39%, a privredna društva sa 11%. U poređenju sa 2022. godinom, kada su fizička lica podnela 67% prijava, a instituti i fakulteti svega 17%, vidljiv je pozitivan pomak u broju patenata koji nastaju u naučnoistraživačkim organizacijama.

Zakon o inovacionoj delatnosti propisuje da se na prava intelektualne svojine, koja su nastala kao rezultat istraživanja u akreditovanoj naučnoistraživačkoj organizaciji finansiranoj iz budžeta Republike Srbije, primenjuje Zakon o nauci i istraživanjima (član 32). Član 123, stav 2. Zakona o nauci i istraživanjima propisuje da se sva intelektualna svojina nastala kroz program institucionalnog finansiranja reguliše isključivo opštim aktom naučnoistraživačke organizacije, kojim se uređuje zaštita intelektualne svojine.

Međutim, mnoge naučnoistraživačke organizacije još uvek nemaju usvojen Opšti akt, dok se postojeći akti značajno razlikuju, što dovodi do neujednačene prakse u upravljanju intelektualnom svojinom. Iako je primetan blagi pomak u ovoj oblasti, pre svega zahvaljujući aktivnostima jačanja kapaciteta NIO u prethodnim godinama, i dalje postoji potreba za sistemskim uređenjem uslova, načina zaštite i korišćenja intelektualne svojine u naučnoistraživačkim organizacijama. Njihovo jasno normiranje važno je ne samo za same organizacije, već i za podsticanje inovacija, transfer znanja i ukupni ekonomski rast i razvoj društva.

PREDLOG REŠENJA

Kako bi se obezbedila zaštita intelektualne svojine naučnoistraživačkih organizacija, predlaže se da Ministarstvo nauke, tehnološkog razvoja i inovacija, u saradnji sa Zavodom za intelektualnu svojinu, pripremi model opšteg akta kojim se uređuju pitanja zaštite, korišćenja i komercijalizacije intelektualne svojine. Model akta treba da bude objavljen na sajtu Ministarstva i može se prilagodavati potrebama pojedinačnih naučnoistraživačkih organizacija, imajući u vidu njihovu raznolikost. Modelom akta trebalo bi bliže urediti sledeća pitanja:

- predmet zaštite intelektualne svojine koja je nastala kao rezultat istraživanja i drugog delovanja u organizaciji i van nje;
- uslove i pravila za sprovođenje pravne zaštite intelektualne svojine u organizaciji i raspodelu prava među učesnicima njenog stvaranja, uključujući NIO, istraživače i privatne partnere
- postupak u slučaju nastanka inovacije u organizaciji radi ostvarivanja zaštite intelektualne svojine (identifikacija, prijava unutar organizacije, razmatranje prijave, procenjivanje, davanje mišljenja od strane komisije, donošenje odluke, rokovi za postupanje, zaključenje i sadržina ugovora, registracija i dr.);
- načine komercijalnog iskorišćavanja intelektualne svojine (osnivanje spinof ili startap društava, pružanje usluga zasnovanih na intelektualnoj svojini, ugovor o licenci, ugovor o kupoprodaji prava intelektualne svojine i dr.) i prava i obaveze organizacije i zaposlenih u tom pogledu;
- zaštitu tajnosti podataka – poslovnu tajnu;
- vođenje evidencija o intelektualnoj svojini;
- druga pitanja koja je potrebno urediti.

Prilikom izrade modela opšteg akta važno je uzeti u obzir Vodič za komercijalizaciju intelektualne svojine Evropskog IP Helpdeska.

Takođe, kako bi se sprečio eventualni sukob interesa u vezi sa pravima intelektualne svojine, preporučuje se identifikacija inicijalne intelektualne svojine svih strana pre ulaska u zajedničko istraživanje ili sporazum, kao i prethodno definisanje pristupa pravima na intelektualnu svojinu i načina podela prihoda.



Izrada modela opšteg akta u skladu sa smernicama European IP Helpdesk i ciljevima Preporuke Saveta (EU) 2022/2415 o vodećim principima za valorizaciju znanja doprinosi usklađivanju nacionalnog sistema upravljanja intelektualnom svojinom sa evropskim standardima transfera tehnologije i komercijalizacije rezultata istraživanja.

PROPISI: Opšti akt kojim se uređuje zaštita intelektualne svojine u naučno-istraživačkim organizacijama

2. SARADNJA NAUKE I PRIVREDE

2.3. USPOSTAVITI PLATFORMU ZA SARADNJU AKTERA U INOVACIONOM EKOSISTEMU

Ministarstvo nauke, tehnološkog razvoja i inovacija

OPIS PROBLEMA

Iako član 9. Zakona o nauci i istraživanjima predviđa da naučnoistraživačke organizacije usklađuju svoje programe sa strategijama privrednog i industrijskog razvoja, održavaju i unapređuju naučnu infrastrukturu, omogućavaju pristup privrednim subjektima i aktivno saraduju sa privredom, praksa pokazuje da je naučno-industrijska saradnja sporadična. Prema istraživanju NALED-a iz 2024. godine, svega 8,3% preduzeća razvilo je inovaciju u saradnji sa akademskom i naučnom zajednicom. Ovakvo stanje potvrđuje i Strategija industrijske politike Republike Srbije za period 2021–2030, u kojoj se ističe nedostatak saradnje između državnih naučno-istraživačkih organizacija i privatnog sektora. Nedovoljna povezanost ne odnosi se samo na relaciju nauke i privrede, već i na saradnju nauke i države, kao i države i privrede. Efikasan inovacioni sistem zahteva da država koristi naučne kapacitete ne samo za oblikovanje regulatornih okvira, već i za pronalaženje rešenja za društvene, privredne, zdravstvene, ekološke i druge složene probleme. Istovremeno, saradnja države i privrede treba da omogućiti da privreda svojim resursima i ekspertizom doprinese rešavanju izazova sa kojima se javni sektor suočava, dok rešenja razvijena u javnom sektoru budu dostupna i primenljiva u privredi. Takav dvosmerni tok informacija i kapaciteta stvara sinergiju koja povećava efikasnost intervencija, ubrzava inovacije i omogućava bolje korišćenje raspoloživih resursa za opšti društveni i ekonomski razvoj.

PREDLOG REŠENJA

Kako bi se ostvarila bliža saradnja između svih relevantnih aktera u inovacionom ekosistemu, odnosno države, naučne zajednice, privrede i organizacija podrške, predlažemo kreiranje platforme za njihovu međusobnu saradnju. Platforma bi imala ulogu berze na kojoj bi svaka strana mogla da oglasi svoju ponudu i potražnju za različitim resursima (opremom, istraživačkim rezultatima, publikacijama, uslugama, projektima i sl.). Platforma bi trebalo da omogući komunikaciju između ovih aktera koji treba da fasilitira interakciju na sledećim relacijama, u oba smera:

- nauka i privreda (S2B, B2S)
- privreda i država (B2G, G2B)
- država i nauka (G2S, S2G)
- mala i velika privreda (B2B)

Ovakvo softversko rešenje donelo bi brojne benefite – naučno-istraživačke organizacije dobijaju širu mrežu potencijalnih partnera i projekata, a samim tim stvaraju prostor za dodatne prihode. Privreda može efikasnije da pristupi razvoju i testiranju novih, inovativnih proizvoda i usluga, dok bi država, kroz ovaj vid saradnje, podstakla razvoj nauke i istraživanja, i unapredila kvalitet usluga koje nudi građanima i privredi kroz njihovo inoviranje.

NAPREDAK U PROCESU

Ministarstvo nauke, tehnološkog razvoja i inovacija, uz podršku NALED-a kroz projekat StarTech, unapredilo je platformu Otvorene istraživačke infrastrukture (e4i.nitra.gov.rs) sa ciljem povećanja vidljivosti i dostupnosti opreme i usluga u naučnoistraživačkim organizacijama, boljeg iskorišćenja postojeće infrastrukture i njenog komercijalnog angažovanja za potrebe javnog i privatnog sektora. Unapređen je segment S2B (Science to Business) koji omogućuje naučnoistraživačkim organizacijama da oglašavaju svoje usluge, dok će mala i velika preduzeća moći da ih pretražuju i angažuju. Takođe, razvijen je i lansiran B2B (Business to Business) segment platforme, namenjen saradnji malih i velikih preduzeća, koji omogućava oglašavanje izazova velikih kompanija, povezivanje sa malim firmama koje mogu ponuditi rešenja i plasman proizvoda. U narednom periodu potrebno je zvanično pustiti u rad ove platforme, i sistematski raditi na njihovom popunjavanju podacima, kao i na podsticanju aktivnog i kontinuiranog korišćenja od strane naučnoistraživačkih organizacija i privrednih subjekata.

PROPI SI: Zakon o nauci i istraživanjima (Službeni glasnik RS br. 49/2019)

3. PRISTUP FINANSIRANJU I PLATNE TRANSAKCIJE

3.1. PREKINUTI S KAŽNJAVANJEM INOVATIVNIH SUBJEKATA ZBOG KAŠNENJA UPLATE JEDNE RATE KREDITA

Udruženje banaka

OPIS PROBLEMA

Inovatori mogu imati poteškoća u pokretanju i vođenju poslovanja zbog negativnog kreditnog rejtinga tj. izveštaja Kreditnog biroa, koji ostaje predugo zabeležen u kreditnim bazama podataka i negativno utiče na pristup finansijama, i učešće u javnim nabavkama.

U praksi, kašnjenje duže od 60 dana u plaćanju jedne rate kredita poslovnoj banci nosi sa sobom konsekvencu dugoročnog upisa neurednog izmirenja obaveza po tom kreditu u Kreditnom birou. Upis traje do isteka roka od tri godine nakon isplate celokupnog kredita. To znači da kod dugoročnih kredita privredniku, odnosno građaninu ostaje loš kreditni rejting godinama, pa i decenijama, i to samo zbog kašnjenja u plaćanju jedne rate.

Ne postoji zakonski osnov za upis ovog negativnog rejtinga i nastupanje pravnih posledica po dužnika po tom osnovu. Iako po članu 28. Zakona o bankama Narodna banka Srbije (NBS) svojim aktima propisuje strategiju i politike za upravljanje rizicima i procedure za identifikovanje, merenje i procenu rizika, NBS nije donela odluku koja bi bila pravni osnov za ovakvu praksu.

Stoga se može zaključiti da je period od tri godine, koliko podaci o kašnjenju otplate rata kredita ostaju zabeleženi u Kreditnom birou, stvar interne odluke Udruženja banaka, a činjenica da se rok od tri godine počinje da računa od otplate celog kredita stvar prakse Udruženja banaka. Zbog čega su se poslovne banke, tj. Udruženje banaka, opredelile za rok od tri godine ne može se sa sigurnošću tvrditi, ali je to verovatno posledica činjenice da je NBS taj rok propisala u vezi sa preispitivanjem procena u vezi sa samim rejtingom poslovnih banaka. Uporedna praksa pokazuje da se period u kojem se negativna ocena poslovanja preduzetnika briše iz Kreditnog biroa razlikuje od zemlje do zemlje, i ide od veoma kratkog (0-6 meseci) što je slučaj sa Finskom, do veoma dugog, poput Ujedinjenog Kraljevstva gde taj period iznosi 6 godina.

PREDLOG REŠENJA

Kako bi se poboljšala dostupnost kredita inovativnim subjektima, odnosno kako bi se olakšalo ponovno pokretanje inovativne delatnosti, predložimo skraćenje perioda čuvanja podataka u Kreditnom birou. Konkretno, predložimo da Udruženje banaka promeni praksu Kreditnog biroa, tako da se u slučaju kašnjenja uplate rate kredita rok za brisanje negativnog kreditnog rejtinga skрати na period od šest meseci od dana uplate rate za koju je upisano kašnjenje.

U svakom slučaju, rok brisanja podatka o kašnjenju treba da se veže za namirenje konkretne rate, a ne celog kredita u okviru koga je došlo do kašnjenja.

3. PRISTUP FINANSIRANJU I PLATNE TRANSAKCIJE

3.2. PRAVNO REGULISATI GRUPNO FINANSIRANJE

Ministarstvo finansija, Narodna banka Srbije

OPIS PROBLEMA

U Srbiji postoji dugogodišnja potreba za diversifikacijom izvora finansiranja, posebno za mala i srednja preduzeća i startape koji imaju ograničen pristup bankarskim kreditima i drugim tradicionalnim instrumentima. Istovremeno, domaći investitori raspolazu uskim spektrom regulisanih mogućnosti za plasman kapitala. Grupno finansiranje se u tom kontekstu nameće kao važan alternativni mehanizam, ali ova oblast još uvek nije celovito uređena posebnim zakonom. Grupno finansiranje je inovativan finansijski mehanizam prikupljanja sredstava za određeni poslovni poduhvat, u kojem veći broj pojedinačnih davalaca sredstava učestvuje sa relativno niskim finansijskim iznosima. Ovaj vid finansiranja se ukazuje kao bitan i za građane, koji se - zbog nerazvijenosti berze - okreću ulaganju u nepokretnosti, zlato i stranu valutu, čime zarobljavaju kapital, umesto da ga umnožavaju.

Iako je Narodna banka Srbije 2024. godine započela rad na pripremi Nacrta zakona o grupnom finansiranju, proces se nije završio, a trenutni pravni okvir ostaje fragmentaran. Zakon o digitalnoj imovini reguliše samo jedan deo ove prakse, pre svega izdavanje investicionih tokena, ali ne obuhvata druge ključne oblike crowdfundinga, poput crowdendinga, koji se u praksi odvijaju u skladu sa opštim pravilima Zakona o obligacionim odnosima. To stvara pravnu neizvesnost za platforme, investitore i preduzeća.

Dodatni problem predstavlja ograničen pristup inostranom kapitalu, kao i regulatorne dileme vezane za korišćenje stranih platformi, naročito u svetlu deviznih propisa i pojačanih obaveza iz oblasti sprečavanja pranja novca. Odsustvo jasnog i sveobuhvatnog zakonskog okvira koči razvoj domaćih crowdfunding platformi i ograničava korišćenje ovog modela kao instrumenta za podsticanje inovacija i privrednog rasta.

PREDLOG REŠENJA

Predlažemo donošenje zakona kojim bi se uredila oblast grupnog finansiranja. Smatramo da bi novi Zakon na fleksibilan način trebalo da omogući različite vrste grupnog finansiranja, kao što su tzv. investment-based, lending-based i donation-based finansiranje (grupno finansiranje sa prirodom ulaganja, zajma ili poklona), uz propisivanje uslova i načina pružanja usluga grupnog finansiranja, odnosno uslova za osnivanje i poslovanje pružalaca usluga, vršenje nadzora i zaštitu korisnika grupnog finansiranja.

Uredbom (EU) 2020/1503 o evropskim pružaocima usluga grupnog finansiranja uređuju se pravila i uslovi za rad pružalaca usluga grupnog finansiranja (crowdfunding platformi), uključujući postupak licenciranja i nadzora, vrste grupnog finansiranja, zaštitu investitora i druge relevantne aspekte. EU Uredba određuje crowdfunding kao uslugu koja se pruža preko elektronske platforme čiji operator mora biti licenciran, omogućavajući tako vlasnicima projekata da ih predstavljaju (finansijske informacije, opis proizvoda/usluge, iznos koji teže da prikupe i dr.), a investitorima da donesu informisanu odluku o ulaganju/davanju sredstava. Platforma je poslovni i finansijski posrednik, koji dovodi u vezu vlasnika projekta i grupu potencijalnih finansijera radi zaključenja ugovora o finansiranju. Platforma, takođe, od finansijske institucije prima uplate od investitora/davalaca sredstava na poseban račun, vodi evidencije o ulaganjima/davanjima i prenosi prikupljena sredstva vlasniku projekta ili ih vraća investitorima/davaocima, ako prikupljanje sredstava za poslovni poduhvat nije uspelo.

NAPREDAK U PROCESU

Prema navodima sa web sajta Narodne banke Srbije, tokom 2024. godine pokrenut je proces izrade teksta Nacrta zakona o grupnom finansiranju, uz njegovo usaglašavanje sa drugim zakonima i propisima, kao i sa odredbama Uredbe (EU) 2020/1503. Međutim do objavljivanja trećeg izdanja Sive knjige inovacija, nije bilo daljih pomaka u procesu donošenja pomenutog Zakona.



Uređivanje grupnog finansiranja u skladu sa Uredbom (EU) 2020/1503 Evropskog parlamenta i Saveta od 7. oktobra 2020. o evropskim pružaocima usluga grupnog finansiranja za poslovne subjekte (European Crowdfunding Service Providers Regulation – ECSPR) predstavlja važan korak u usklađivanju finansijskog regulatornog okvira Republike Srbije sa pravom EU i omogućava buduću integraciju domaćih platformi u jedinstveno tržište kapitala EU.

PROPISI: Usvojiti Zakon o grupnom finansiranju

3. PRISTUP FINANSIRANJU I PLATNE TRANSAKCIJE

3.3. OBEZBEDITI DA USLOVI KONKURSA PROGRAMA PODRŠKE RAZVOJU PREDUZETNIŠTVA NE ISKLJUČUJU KORISNIKE POSLOVNIH INKUBATORA I DRUGIH ORGANIZACIJA PODRŠKE



Ministarstvo privrede, Fond za razvoj Republike Srbije

OPIS PROBLEMA

Ministarstvo privrede, preko Fonda za razvoj Republike Srbije, sprovodi godišnje programe podsticanja razvoja preduzetništva kroz finansijsku podršku u vidu bespovratnih sredstava početnicima u poslovanju, koji ispune utvrđene uslove, u skladu sa uredbom kojom se na godišnjem nivou utvrđuju programi podsticanja razvoja preduzetništva kroz finansijsku podršku za početnike u poslovanju i mlade, kao i javnim pozivom za sprovođenje tog programa.

Prilikom podnošenja zahteva se traži dostavljanje dokaza o osnovu korišćenja poslovnog prostora u kome će se obavljati delatnost. Ako je prostor u vlasništvu – list nepokretnosti ili poslednje rešenje o porezu na imovinu vlasnika; a ako je zakupljen prostor – ugovor o zakupu koji je overen kod javnog beležnika i list nepokretnosti ili poslednje dostavljeno rešenje o porezu na imovinu vlasnika.

Međutim, novoosnovani privredni subjekti često nemaju poslovni prostor u vlasništvu ili zakupu. U nekim slučajevima koriste prostore poslovnih inkubatora i drugih organizacija za podršku, dok drugi posluju na osnovu ugovora o besplatnom ustupanju prostora. Takva situacija otežava ispunjavanje administrativnih zahteva koji su uslov za korišćenje određenih programa podrške, čime se ograničava pristup ovim merama. Zahtevi za posedovanjem poslovnog prostora mogu imati određeno opravdanje kod delatnosti koje podrazumevaju obavljanje aktivnosti u fizičkom prostoru, poput 3D štampe ili prototipizacije, iako se i u tim slučajevima može dovesti u pitanje njihova proporcionalnost i svrha. Za delatnosti koje ne zavise od fizičkog prostora, kao što su IT usluge, takvi zahtevi nemaju opravdanost i nepotrebno otežavaju poslovanje ovim subjektima i pristup finansiranju.

PREDLOG REŠENJA

Izmeniti praksu kod javnih poziva za programe za podsticanje razvoja preduzetništva kroz finansijsku podršku za početnike u poslovanju i mlade, tako što će se, u odnosu na prostor u kome će se obavljati delatnost, pored dokaza o vlasništvu ili zakupu, prihvatati i svi drugi legalni osnovi za korišćenje prostora – npr. izjava-saglasnost vlasnika prostora za obavljanje delatnosti u njegovom poslovnom prostoru bez plaćanja naknade, rešenje o dodeli prostora na korišćenje i sl.

Na ovaj način ostvariće se u punoj meri cilj i obuhvat ovog programa, omogućavanjem većini novoosnovanih privrednih subjekata da se prijave za program unapređenja njihovog poslovanja.

Napominjemo da se sredstva podrške ne dodeljuju za adaptaciju prostora da bi bio važan pravni osnov držanja prostora. Ako je smisao postavljanja ovog uslova zaštita od zloupotreba, mišljenja smo da je moguće svrhu ove zaštite ceniti i ostvariti u konkretnim slučajevima pomoću drugih odgovarajućih kriterijuma, npr. ko je osnivač društva koje aplicira na kredit, odnosno ko su povezana lica tog privrednog subjekta, njenog osnivača i sl.

PROPIŠI: Uredba o utvrđivanju Programa podsticanja razvoja preduzetništva kroz finansijsku podršku za početnike u poslovanju i mlade (donosi se za budžetsku godinu)

Program podsticanja razvoja preduzetništva kroz finansijsku podršku za početnike u poslovanju i mlade

3. PRISTUP FINANSIRANJU I PLATNE TRANSAKCIJE

3.4. OMOGUĆITI PRIMENU PAMETNOG UGOVORA U PRAVNOM SISTEMU SRBIJE

Ministarstvo građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture, Ministarstvo pravde; Ministarstvo finansija, Republički geodetski zavod, Agencija za privredne registre, Javnobeležnička komora, Advokatska komora, Agencije za promet nepokretnosti

OPIS PROBLEMA

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

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

Na regulatornom polju, Zakon o digitalnoj imovini po prvi put, u skladu sa napretkom tehnologije i digitalnom transformacijom, definiše pametan ugovor i propisuje pravni okvir za njegovu primenu. Ovaj 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.

Naročito bi bilo značajno omogućiti primenu pametnih ugovora u slučaju prometa nekretnina, koji podrazumeva složen, višefazni proces, jer bi to – uz ispunjenost normativnih i tehničkih predušlova, omogućilo automatizaciju okončanja određenih faza prometa. 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 (solemni-zovane) isprave, da je za ovaj posao isključivo nadležan javni beležnik 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 u kojima bi primena pametnog ugovora omogućila pojednostavljenje tih procedura;
- Razmotri mogućnost izmene Zakona o prometu nepokretnosti i Zakona o postupku upisa u katastar nepokretnosti i vodova, tako što bi se omogućila primena „pametnog ugovora“ u oblasti prometa nepokretnosti, odnosno postupka upisa prometa u katastar nepokretnosti;
- Razmotri mogućnost primene pametnog ugovora u slučaju zaloge i finansijskog lizinga;

Imajući u vidu delikatnost ove pravne materije, sugerišemo da se primena pametnih ugovora u prometu nepokretnostima sprovede uz analizu mogućih rešenja i širok konsultativni proces u pogledu primene tih rešenja sa predstavnicima Republičkog geodetskog zavoda (RGZ), advokature, Javnobeležničke komore, agencija za promet nepokretnosti i drugih institucija koje su uključene u postupke i procedure u vezi sa prometom nepokretnosti. Smatramo da treba iskoristiti mogućnosti koje koncept „pametnih ugovora“ pruža, pre svega u pogledu automatizacije procedure nakon zaključenja i overe ugovora o prometu nepokretnosti. Pametni ugovor se može razvijati tako da se relevantne radnje predviđene već zaključenim ugovorom i pravne posledice tih radnji automatizovano prate, kontrolišu i sprovode, uz primeno učešće nadležnih organa – pre svega, u vidu donošenja rešenja, kao i povezanost i interoperabilnost informacionih sistema. Na primer: kontrola isplate prodajne cene uz korišćenje escrow računa (poseban bankovni račun), sa kog se sredstva oslobađaju nakon upisa u katastar nepokretnosti, čime bi se kao suvišna ukinula overa potvrde o isplati cene; automatizacija upisa vlasništva na stanu, nakon izdavanja upotrebne dozvole za zgradu i njenog upisa u katastar nepokretnosti; automatizacija brisanja hipoteke nakon isplate kredita banci, odnosno isteka roka obezbeđenja; automatizacija obračuna poreza na prenos apsolutnih prava i njegovog plaćanja; automatizacija promene obveznika Infostana i dr.

PROPISI: Zakon o prometu nepokretnosti (Službeni glasnik RS br. 93/2014, 6/2015)

Zakon o postupku upisa u katastar nepokretnosti i vodova (Službeni glasnik RS br. 41/2018, 15/2020, 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)

Zakon o osnovama svojinsko pravnih odnosa (Službeni glasnik RS br. 155/2005)

3. PRISTUP FINANSIRANJU I PLATNE TRANSAKCIJE

3.5. OMOGUĆITI I UREDITI USLOVE ZA ULAGANJA DOBROVOLJNOG PENZIJSKOG FONDA U AIF PREDUZETNIČKOG KAPITALA

Ministarstvo finansija, Narodna banka Srbije

OPIS PROBLEMA

Ulaganja preduzetničkog kapitala (venture capital) u Srbiji su na niskom nivou. Prema podacima merenja European Innovation Scoreboard 2025 (Evropska komisija), Srbija je zabeležila rast u pogledu ulaganja preduzetničkog kapitala (venture capital) ulaganja u odnosu na raniji period (+16,8 procentnih poena), ali, i pored rasta, dostupnost preduzetničkog kapitala ostaje ograničena, a rezultat naše zemlje u oblasti „Finansije i podrška“ iznosi svega trećinu (32.4%) u poređenju sa prosekom EU. Prema Globalnom indeksu inovacija Srbija je na 54. mestu od 139 ekonomija, ali u oblasti ulaganja preduzetničkog kapitala (obim, broj i vrednost ulaganja) je na niskom 107. mestu. U vreme pripreme ove preporuke, u Srbiji postoji ukupno devet AIF, od kojih su tri u vlasništvu banaka. Od toga, pet AIF su otvoreni, dok su četiri zatvoreni AIF.

Donošenjem Zakona o alternativnim investicionim fondovima uspostavljen je regulatorni osnov za rad AIF preduzetničkog kapitala, ali je neophodno prilagoditi i druge propise i upravnu i poslovnu praksu kako bi se stvorili uslovi za veći obim ulaganja preduzetničkog kapitala od strane ovih fondova, a time i podsticanje razvoja inovativnih društava u koje ulažu.

Zakonom o dobrovoljnim penzijskim fondovima i penzijskim planovima u članu 31. i Odlukom o bližim uslovima i maksimalnim visinama ulaganja imovine dobrovoljnog penzijskog fonda, kao i uslovima i načinu ulaganja te imovine u inostranstvu, nije propisano da se imovina dobrovoljnog penzijskog fonda (DPF) može ulagati u AIF preduzetničkog kapitala, iako su oni u pravnom sistemu prepoznati i pod nadzorom su Komisije za hartije od vrednosti (KHOV). Dodatno, članom 31. ovog Zakona i ulaganja u akcije listiranih društava su omogućena samo u odnosu na akcije stranih pravnih lica, što znači da su domaća akcionarska društva izuzeta, čak i ako su listirana na stranim berzama.

Kao uzor i primer dobre prakse ovde je Zakon o osiguranju, koji u članu 131. stav 2. tačka 8) propisuje da se sredstvima tehničkih rezervi društva za osiguranje mogu pribavljati vlasnički udeli privrednih društava koja imaju sedište u Srbiji, što otvara mogućnost ulaganja ovih sredstava i u udele AIF preduzetničkog kapitala. S obzirom da su i DPF i društva za osiguranje profesionalni regulisani investitori, pod jednakim nadzorom Narodne banke Srbije, ova razlika u tretmanu nije opravdana ni regulatorno ni razvojnim potrebama tržišta.

PREDLOG REŠENJA

Predlažemo da u članu 31. stav 1. Zakona o dobrovoljnim penzijskim fondovima i penzijskim planovima:

- izmeni tačka 7) tako što će se brisati reč „stranih“;
- dodati nova tačka 12) koja glasi: „12) akcije i udele alternativnih investicionih fondova preduzetničkog kapitala i fondova registrovanih u Republici Srbiji, u skladu sa zakonom kojim se uređuju alternativni investicioni fondovi“.

Inovacione delatnosti su potencijalno visoko profitne i u opštem je interesu da se podstakne njihov razvoj. Stoga, Zakonom o dobrovoljnim penzijskim fondovima i penzijskim planovima treba omogućiti da se imovina dobrovoljnog penzijskog fonda može ulagati u udele AIF preduzetničkog kapitala kao što je to dozvoljeno i društvima za osiguranje, koja su takođe regulisani subjekti finansijskog sektora pod nadzorom Narodne banke Srbije i profesionalni investitori, s tim što nalazimo da je pravno sigurnije da se, za razliku od Zakona o osiguranju, izričito propišu AIF preduzetničkog kapitala kao subjekti u koje se investira, kao i fondovi fondova. Potreba za ravnopravnim investicionim tretmanom AIF preduzetničkog kapitala proističe i iz toga što je tačkom 8b) ovog člana dozvoljeno da se imovina DPF može ulagati u investicione jedinice otvorenih investicionih fondova kojima upravljaju društva za upravljanje sa sedištem u R. Srbiji, odnosno u državama članicama EU i OECD.

Istovremeno, moguće je ograničiti visinu uloga dobrovoljnih penzijskih fondova u udele AIF preduzetničkog kapitala i fondove fondova, postavljanjem procentualne granice („praga“) u visini imovine dobrovoljnog penzijskog fonda, te u procentualnoj granici učešća u osnovnom kapitalu AIF preduzetničkog kapitala, odnosno fonda fondova, kao i kombinacijom ovih dvaju ograničenja. Moguće je krenuti sa dozvoljavanjem minimalnih iznosa u skladu sa propisima EU, pa postepeno povećavati „pragove“ do onih maksimalnih koji su utvrđeni propisima EU, uporedno kako profesionalni investitor bude sticao znanje i iskustvo u oblasti preduzetničkog kapitala i budu bili u poziciji da vrednuju rezultate svojih ulaganja.

U prvoj fazi uređenja, ovakvo ulaganje moguće je ograničiti, primerice, sledećim pravovima i uslovima: DPF može maksimalno da uloži 5-10% svoje ukupne imovine u AIF preduzetničkog kapitala ili fond fondova; maksimalno 10-20% učešća u kapitalu AIF-a, odnosno fonda fondova može biti po pojedinačnom DPF; AIF i fond fondova moraju biti registrovani u Republici Srbiji u skladu sa Zakonom o AIF, imati istorijat poslovanja od najmanje tri godine i najmanje dve realizovane investicije u inovativna društva, odnosno u AIF preduzetničkog kapitala; ugovor o ulaganju mora predviđeti da se sredstva neće povlačiti u roku od najmanje pet godina (dugoročna investicija u kapital, čiji period je u skladu sa uobičajenim trajanjem ulaganja preduzetničkog kapitala).

PROPISI: Zakon o dobrovoljnim penzijskim fondovima i penzijskim planovima (Službeni glasnik RS br. 85/2005, 31/2011)

Odluka o bližim uslovima i maksimalnim visinama ulaganja imovine dobrovoljnog penzijskog fonda, kao i uslovima i načinu ulaganja te imovine u inostranstvu (Službeni glasnik RS br. 43/2011)

3. PRISTUP FINANSIRANJU I PLATNE TRANSAKCIJE

3.6. PRECIZIRATI I POJEDNOSTAVITI POSTUPAK IZDAVANJA UVERENJA NEREZIDENTIMA ZA TRANSFER NOVCA U INOSTRANSTVO

Ministarstvo finansija, Narodna banka Srbije

OPIS PROBLEMA

Kada nerezidenti fizička ili pravna lica, kao i ogranci stranih pravnih lica, ostvare prihod na teritoriji Republike Srbije (RS), kako bi izvršili transfer sredstava u inostranstvo, potrebno je da prethodno od Poreske uprave (PU) pribave uverenje za transfer novca u inostranstvo tj. da nemaju neizmirene poreske obaveze u RS po osnovu konkretnog pravnog posla iz koga su ostvarili prihod (član 29. stav 1. Zakona o deviznom poslovanju).

Iako je PU dužna da po članu 29. stav 3. Zakona o opštem upravnom postupku (ZUP) to uverenje izda istog dana kad je stranka podnela zahtev, a najkasnije u roku od osam dana, u praksi je ovaj postupak izuzetno komplikovan i dugotrajan. Naime, PU izdavanje ovog uverenja uslovljava pribavljanjem potvrda o plaćenim porezima na svim nivoima naplate poreza (PU, LPA), pred kojima se nerezident pojavljivao kao obveznik po različitim pravnim osnovima, sa jedne strane uslovljavajući nerezidenta da plati i sporne poreze, a sa druge obavezujući ga da na različitim mestima pribavlja potvrde o stanju poreskog duga, iako je isto vidljivo PU, što je u izričitoj koliziji sa članovima 9, 103. i 215. ZUP-a, a nije u skladu ni sa članom 29. stav 1. Zakona o deviznom poslovanju. Dodatno, u praksi se često dešava da PU odbija da izda ovo uverenje, nalažući dostavu dokumentacije koja nije potrebna za utvrđivanje činjeničnog stanja u smislu člana 29. Zakona o deviznom poslovanju (npr. ugovora, iako je potraživanje utvrđeno pravosnažnom sudskom odlukom itd.). Ovo je česta situacija u slučajevima kada ostvaren prihod ne podleže oporezivanju u Srbiji, odnosno kada za nerezidenta nije nastala poreska obaveza u Srbiji, pa nije u mogućnosti da pribavi akt od nadležnog poreskog organa. Usled toga nastaje situacija da nerezidenti ne mogu da transferišu svoj novac u inostranstvo, iako nemaju neizmirene poreske obaveze u Srbiji, čime se u značajnoj meri ograničava njihovo pravo na raspolaganje imovinom, demotivšu se da posluju u Srbiji i u njoj drže sredstva.

U praksi postoje situacije da je Upravni sud presudama utvrdio da je PU postupala nezakonito kada je odbacila zahtev za izdavanje ovog uverenja, a da je u ponovljenim postupcima PU nastavila sa donošenjem identičnih akata, suprotno nalogima Upravnog suda, pa investitori i po pet godina nisu u mogućnosti da raspolazu sopstvenim novcem, čak i u situacijama kada je isti isplaćen na osnovu sudske odluke, zbog čega trpe ogromnu štetu.

Ova procedura je naročito destimulativna za investitore u inovativne delatnosti i startape, kao i za nerezidente zaposlene u IT sektoru.

PREDLOG REŠENJA

Uputstvom za postupanje PU u postupku izdavanja poreskih uverenja precizirati koja se dokumentacija dostavlja uz zahtev za izdavanje uverenja za transfer novca u inostranstvo, kao i da organ koji izdaje uverenje nije ovlašćen da traži dokumentaciju po svojoj diskrecionoj oceni, već isključivo propisanu dokumentaciju. Uputstvom treba naložiti postupanje u propisanim rokovima. Predlažemo da se:

1. u slučaju oporezivog prihoda isključivo dostavlja:
 - rešenje nadležnog organa kojim je utvrđena visina poreza;
 - dokaz o uplati poreza po rešenju iz prethodne tačke;
 - dokaz o nerezidentnosti (kopija strane putne isprave za fizičko lice, a izvod iz matičnog registra za pravno lice ili drugi dokaz).
2. u ostalim slučajevima isključivo dostavlja:
 - akt koji je osnov prihoda (sudska odluka ili rešenje organa uprave; ili ugovor ili drugi akt koji predstavlja osnov prihoda) iz koga se jasno vidi šta je glavni dug, a šta kamata;
 - potvrda banke o iznosu i poreklu sredstava na računu;
 - potvrda nadležnog poreskog organa da iz tog posla nije nastala poreska obaveza u Republici Srbiji ili rešenje nadležnog organa kojim je utvrđena visina poreza i dokaz o uplati poreza;
 - dokaz o nerezidentnosti.

Sugerišemo da se prilikom prvih narednih izmena Zakona o deviznom poslovanju:

- dopuni član 29. stav 1. rečima: „odnosno potvrdu nadležnog poreskog organa da iz tog posla nije nastala poreska obaveza u Republici Srbiji“;
- propiše automatizacija procedure transfera novca u inostranstvo, tako što će PU uverenje o transferu novca u inostranstvo izdavati u direktnoj komunikaciji sa poslovnom bankom kojoj je dostavljen nalog za prenos, a uvidom u skeniranu dokumentaciju koju bi joj slala poslovna banka i na osnovu stanja poreskih obaveza u svojoj evidenciji.

U cilju pune automatizacije ove procedure, moguće je izraditi softver koji će omogućiti njeno sprovođenje kao jednošalterskog sistema, u kome bi se banka obratila PU za izdavanje uverenja za transfer novca u inostranstvo, a PU online preuzela sva potrebna izjašnjenja od svojih organizacionih jedinica, kao i lokalnih poreskih uprava.

PROPISI: Zakon o dobrovoljnim penzijskim fondovima i penzijskim planovima (Službeni glasnik RS br. 85/2005, 31/2011)

Odluka o bližim uslovima i maksimalnim visinama ulaganja imovine dobrovoljnog penzijskog fonda, kao i uslovima i načinu ulaganja te imovine u inostranstvu (Službeni glasnik RS br. 43/2011)

3. PRISTUP FINANSIRANJU I PLATNE TRANSAKCIJE

3.7. UVESTI POSEBNU FINANSIJSKU PODRŠKU IZVOZIM POSLOVIMA INOVATIVNIH SUBJEKATA

Ministarstvo privrede, Agencija za osiguranje i finansiranje izvoza (AOFI)

OPIS PROBLEMA

U oblasti inovacione delatnosti postoji izražen jaz između, s jedne strane, velike tražnje za finansijskim sredstvima, uključujući sredstva za potrebe širenja delatnosti i na druga tržišta, i s druge strane, izvora finansiranja, koji su ograničenog broja i obima. Postojeći komercijalni i nekomercijalni izvori finansiranja ne zadovoljavaju potražnju koja postoji na strani inovativne privrede. Sledstveno, postoji potreba za organizovanjem posebne finansijske podrške izvoznim poslovima inovativnih subjekata.

Članom 3. Zakona o Agenciji za osiguranje i finansiranje izvoza Republike Srbije (AOFI) propisano je da AOFI obavlja poslove finansiranja izvoznih poslova domaćih pravnih lica i preduzetnika, sufinansiranja izvoznih poslova sa komercijalnim bankama i drugim finansijskim organizacijama, refinansiranja izvoznih kredita komercijalnih banaka, finansiranja pripreme izvoza domaćih pravnih lica i preduzetnika po zaključenom ugovoru o izvozu i finansiranja investicija domaćih pravnih lica i preduzetnika na inostranim tržištima radi podsticanja izvoza, što obuhvata i finansiranje u vidu kreditiranja. Pored toga, AOFI obavlja poslove osiguranja, izdavanja garancija i drugih jemstava po izvoznim poslovima i investicijama u inostranstvu, kao i pružanja drugih usluga u vezi sa finansiranjem, garantovanjem i osiguranjem izvoznih poslova i investicija na domaćem i inostranom tržištu.

PREDLOG REŠENJA

Predlažemo da se u okviru AOFI uvede posebna finansijska podrška izvoznim poslovima inovativnih subjekata upisanim u Registar subjekata nacionalnog inovacionog sistema, donošenjem posebnog programa, odnosno uspostavljanjem posebnih linija finansiranja (kreditiranje, osiguranje i garancije) izvoznih poslova inovativnih subjekata. Radi povećanja obima i efekata finansijske podrške inovativnim subjektima, svrshodno je udruživanje sredstava i uparivanje programa/linija finansiranja od strane AOFI sa finansijskim proizvodima i programima banaka, Fonda za inovacionu delatnost, međunarodnih finansijskih institucija i drugih organizacija, kao i budžetskim sredstvima. Ovakav pristup je u skladu sa modelima finansijske podrške koje Evropska unija primenjuje kroz garancijske i investicione mehanizme za inovativna mala i srednja preduzeća, a koji su zasnovani na podeli rizika i udruživanju javnih i privatnih sredstava radi podsticanja internacionalizacije poslovanja i izvoza. U Strategiji razvoja MSP za održivu i digitalnu Evropu, u okviru mera za bolji pristup finansiranju predviđeno je i pojednostavljivanje pravila o državnoj pomoći koja se odnosi na kombinovanje nacionalnih fondova i fondova u okviru EU programa.

Primena ove preporuke ne zahteva izmene i dopune zakona. Program može neposredno da donese AOFI, u skladu sa Zakonom o AOFI i Statutom AOFI, na koji bi Vlada dala saglasnost zaključkom, u skladu sa članom 43. stav 3. Zakona o Vladi. Ako bi sprovođenje Programa podrazumevalo opredeljivanje budžetskih sredstava za ove namene, potrebno je ta sredstva predvideti u Zakonu o budžetu za odgovarajuću godinu na razdelu Ministarstva privrede, a Program podrške bi utvrdila Vlada uredbom, na predlog Ministarstva privrede.



Uvođenje instrumenata finansijske podrške usklađenih sa Uredbom (EU) 2021/523 o uspostavljanju programa InvestEU, kao i sa Komunikacijom Evropske komisije „An SME Strategy for a sustainable and digital Europe“ (COM(2020) 103 final), doprinosi harmonizaciji sistema državne podrške sa pravilima EU o državnoj pomoći i jača spremnost Srbije za uključivanje u mehanizme zajedničkog finansiranja i podele rizika na nivou EU.

*PROPISI: Program podrške izvoznim poslovima inovativne privrede, sa pratećom dokumentacijom
Zaključak o davanju saglasnosti na Program ili Uredba o utvrđivanju ovog programa*

3. PRISTUP FINANSIRANJU I PLATNE TRANSAKCIJE

3.8. OMOGUĆITI NAPLATU U STRANOJ VALUTI OD POTROŠAČA NEREZIDENATA PRILIKOM ONLINE PLAĆANJA

Narodna banka Srbije

OPIS PROBLEMA

Sve veći broj preduzeća u Srbiji, uključujući startape, prodaje proizvode i usluge putem interneta stranim potrošačima, uz online naplatu u skladu sa važećim propisima. U praksi se javlja značajan problem - nerezidentnim potrošačima u završnom koraku online plaćanja često se prikazuje obaveza plaćanja isključivo u dinarima, iako je cena na sajtu istovremeno prikazana i u domaćoj i u inostranoj valuti, a potrošač je izabrao plaćanje u stranoj valuti, u skladu sa članom 35. Zakona o trgovini.

Ovo izaziva oprez nerezidentnih potrošača, koji ne razumeju zašto se cena na check-out-u pojavljuje u dinarima i često zaključuju da je reč o prevari. Kao rezultat, veliki broj potencijalnih potrošača odustaje od kupovine. Problem predstavlja i to što cena naplaćena potrošaču nije jednaka ceni prikazanoj na sajtu zbog dodatnih troškova konverzije. Navedena praksa proističe iz nedovoljno preciznog regulatornog okvira, posebno čl. 32. i 34. Zakona o deviznom poslovanju (ZDP). Član 32. ZDP propisuje da se platni promet sa inostranstvom obavlja u devizama i u dinarima, dok član 34. ZDP određuje da se plaćanja, naplaćivanja i prenosi između rezidenata i nerezidenata u Republici Srbiji vrše u dinarima, uz deset definisanih izuzetaka kada se mogu obavljati u devizama. Ovo pitanje stvara pravnu i operativnu neizvesnost za startape i njihove inostrane potrošače, otežava međunarodne transakcije i smanjuje konkurentnost domaćih inovativnih preduzeća na globalnom tržištu.

PREDLOG REŠENJA

Predlažemo da Narodna banka Srbije izda zvanično mišljenje o primeni čl. 32. i 34. ZDP u pogledu online plaćanja od strane potrošača nerezidenata. NBS bi kroz mišljenje trebalo da odgovori na sledeća pitanja:

- Da li se član 34. ZDP primenjuje i na prekogranična online plaćanja u elektronskoj trgovini kada je u pitanju platilac - potrošač nerezident, koji plaća iz inostranstva rezidentnom trgovcu u Republici Srbiji ili se na takve situacije primenjuje član 32. istog zakona?
- Da li je u okviru važećeg režima dozvoljeno da nerezident bude terećen u devizama prilikom online kupovine od rezidentnog trgovca, uz poravnanje prema trgovcu preko ovlašćene banke u devizama, uz poštovanje obaveza deviznog izveštavanja?

Prema našem razumevanju, pretežu razlozi za primenu člana 32. ZDP, tako da se nerezidentnim potrošačima omogućava - pored isticanja i informisanja - i plaćanje cene u stranoj valuti (tj. devizama). Ovde ukazujemo i na vezu sa članom 3. ZDP, kojim je propisano da se plaćanje, naplaćivanje i prenos po tekućim poslovima između rezidenata i nerezidenata vrši slobodno. U odnosu na naplaćivanje iz člana 34. ZDP, kao potencijalnu vezu za primenu tog člana i obavezu plaćanja u dinarima, mišljenja smo da se naplaćivanje ne vrši u Republici, nego u inostranstvu, u skladu sa tačkom 4. Uputstva za sprovođenje Odluke o uslovima i načinu obavljanja platnog prometa sa inostranstvom, kojom je određeno da se bankom naplate smatra i banka koja vodi račun nerezidenta na čiji se teret vrši plaćanje.

Ukoliko postoji obaveza da se predmetna plaćanja, naplaćivanja i prenosi vrše u dinarima, smatramo da je potrebno izmeniti i dopuniti ZDP, kako bi se omogućilo njihovo vršenje u devizama.

NOVO 

PROPI SI: Zakon o deviznom poslovanju (Službeni glasnik RS br. 62/2006, 19/2025)

4. POREZI I OLAKŠICE

4.1. PROPISATI ROK OD 30 DANA ZA IZDAVANJE AKATA O PRIMENI PORESKIH PROPISA

Ministarstvo finansija

OPIS PROBLEMA

Počev od 2020. godine usvojen je set poreskih olakšica za inovativne i visoko tehnološke subjekte. Problem u primeni stvaraju brojni uslovi za ostvarenje propisanih poreskih olakšica, koji se različito tumače u praksi, pa se stranke neretko obraćaju Ministarstvu finansija sa zahtevom za izdavanje mišljenja.

Član 11. stav 3. Zakona o poreskom postupku i poreskoj administraciji (ZPPPA) propisuje da su, u cilju obezbeđenja jedinstvenog sprovođenja propisa iz nadležnosti ministarstva nadležnog za poslove finansija, akti (objašnjenja, mišljenja, instrukcije, uputstva i sl.) o primeni tih propisa obavezujući za postupanje Poreske uprave. Ove akte o primeni propisa izdaje ministar nadležan za poslove finansija, odnosno lice koje on ovlasti. Upravo obaveznost akata o primeni propisa za postupanje Poreske uprave pruža poreskim obveznicima predvidivost u poresko-upravnim postupcima i ostvarivanju svojih prava i interesa.

U praksi se događa da se mišljenje Ministarstva finansija dobije nakon dužeg perioda vremena (npr. posle šest meseci), često posle početka korišćenja poreske olakšice, odnosno u situaciji kada poreski obveznik u međuvremenu započne sa korišćenjem olakšice, budući da je to jedan od uslova za korišćenje (npr. obvezniku se priznaje pravo na poreski kredit u visini od 30% izvršenog ulaganja u kapital novoosnovanog inovacionog privrednog društva – neophodno je, dakle, da obveznik prethodno investira da bi ostvario pravo na poreski kredit). Ako se ispostavi da je mišljenje negativno, poreski obveznik kome je mišljenje izdato sa zakašnjenjem je dužan da vrati sva sredstva korišćene poreske olakšice, zajedno sa zateznim kamatama.

Time se kreira stanje pravne nesigurnosti koje posebno ugrožava inovativne subjekte i njihov rast, jer bi retroaktivno negativno mišljenje i odbijanje poreske olakšice moglo ozbiljno narušiti njihova ulaganja u razvoj i finansijsku stabilnost.

PREDLOG REŠENJA

Predložemo dopunu ZPPPA, tako da se u članu 11. dopuni stav 4, kojim će se propisati rok od 30 dana za izdavanje akata (objašnjenja, mišljenja, instrukcije, uputstva i sl) o primeni poreskih propisa, koje daje ministar nadležan za poslove finansija, odnosno lice koje on ovlasti, saglasno stavu 3. ovog člana.

Predlog odredaba:

U članu 11. stav 4. posle reči: „Akti iz stava 3. ovog člana“ dodaju se reči: „izdaju se u roku od 30 dana od dana podnošenja zahteva i“.

Pregled odredaba koje se dopunjuju:

„Akti iz stava 3. ovog člana IZDAJU SE U ROKU OD 30 DANA OD DANA PODNOŠENJA ZAHTEVA I objavljuju se na internet stranama ministarstva nadležnog za poslove finansija i Poreske uprave.“

Razlog za dopunu ZPPPA kojom se utvrđuje rok od 30 dana za izdavanje mišljenje o primeni poreskih propisa ima svoje opravdanje u prednosti posebnih zakona i upravnoj praksi da organi državne uprave striktnije primenjuju posebne zakone nego opšte.

Pravni uzor za ovakvu odredbu može se naći u zakonskom okviru koji primenjuje Uprava carina, koja je takođe organ uprave u sastavu Ministarstva finansija. Naime, članom 11. Carinskog zakona (Službeni glasnik RS, br. 95/2018,138/2022) određeni su načini pružanja informacija od strane carinskog organa, pa tako carinski organ (Uprava carina u sastavu Ministarstva finansija) na zahtev zainteresovanog lica pruža informaciju o primeni carinskih propisa u roku od 30 dana od dana podnošenja zahteva.

Definisanje jasnog roka za izdavanje akata o primeni propisa doprinosi zakonitosti, predvidivosti, zaštiti prava stranaka i javnom interesu, a naročito je važno za inovativne privredne subjekte, jer retroaktivno odbijanje poreskih olakšica može ugroziti kontinuitet i finansijsku održivost njihovih razvojnih aktivnosti.

PROPISI: Zakon o poreskom postupku i poreskoj administraciji (Službeni glasnik RS br. 80/2002, 138/2022)

4. POREZI I OLAKŠICE

4.2. SKRATITI ROK ZA KORIŠĆENJE PORESKOG KREDITA ZA ULAGANJE U REGISTROVANE STARTAPE I PROŠIRITI OBUHVAT NA ULAGAČE U ALTERNATIVNE INVESTICIONE FONDOVE PREDUZETNIČKOG KAPITALA

Ministarstvo finansija

OPIS PROBLEMA

Članom 50j Zakona o porezu na dobit pravnih lica (Službeni glasnik RS, br. 25/01...94/24 – u daljem tekstu: ZPDPL) uređen je poreski kredit u visini od 30% izvršenog ulaganja za obveznike koji se ne mogu smatrati novoosnovanim privrednim društvom koje obavlja inovacionu delatnost, a koji investiraju u novoosnovana inovativna privredna društva. Korišćenje ovog prava je uslovljeno periodom od tri godine, tokom kojeg društvo-investitor ne sme da smanjuje udeo u kapitalu, a poreski kredit može da koristi po isteku tog perioda.

Ovaj uslov je uveden kako bi se sprečile zloupotrebe i izigravanje zakona, odnosno špekulativna ulaganja kroz brzo povlačenje kapitala nakon ulaganja u inovativno društvo i ostvarivanja poreske olakšice, te podstake dugoročne investicije i stabilan i održiv razvoj inovativnih društava kroz tzv. strpljivi kapital. Takva ulaganja i jesu smisao rizičnog kapitala (venture capital), koji se podstiče konkretnim članom ZPDPL, gde ulaganja obično traju najmanje tri godine. Tokom tog perioda, društvo u koje je uloženo raste, razvija se i uvećava svoju vrednost, pa društvo-investitor može da proda svoj udeo u njegovom kapitalu (dezinvestiranje) i ostvari kapitalnu dobit na razliku između kupovne i prodajne vrednosti, ili da i dalje ostane u vlasničkoj strukturi tog društva i proda svoj udeo kasnije.

S druge strane, ova odložena korist deluje demotivujuće na potencijalne ulagače u startape - alternativne investicione fondove (AIF) preduzetničkog kapitala (venture capital) jer nemaju punu poresku predvidivost i projekciju likvidnosti da bi čekali tri godine na poreski efekat. Ovo je naročito izraženo u ranim fazama poslovanja startapa, kada je investicija najpotrebnija. Ovaj zakoni uslov negativno utiče na obim korišćenja ovog poreskog podsticaja i, posledično, njegove predviđene razvojne efekte.

Istovremeno, ZPDPL je propustio da po uzoru na ovaj poreski kredit predvidi takav poreski podsticaj i za ulagače u AIF preduzetničkog kapitala, kako bi podstakao ceo ekonomsko-finski ciklus ovog tipa ulaganja.

PREDLOG REŠENJA

Preporuka je da se korišćenje poreskog kredita iz člana 50j ZPDPL kod ulaganja u startup upisan u Registar subjekata nacionalnog inovacionog sistema (e-Inovacije) omogućiti u prvom narednom poreskom periodu nakon ulaganja, ali da pravo na poreski kredit ostaje uslovno u trajanju od tri godine. Ako investitor u tom periodu proda svoje učešće u kapitalu inovativnog društva (dezinvestiranje), dolazi do nastupanja raskidnog uslova, pa investitor gubi pravo na poreski kredit i dužan je da plati valorizovani iznos razlike poreza na dobit koju bi platio da ga nije koristio. Ako u tom periodu investitor smanji učešće, dolazi do obaveze plaćanja srazmernog iznosa poreza na dobit koji je umanjeno po osnovu poreskog kredita.

Ovo rešenje treba da se veže samo za startape upisane u Registar subjekata nacionalnog inovacionog sistema. Oni su u uređenom postupku, koji prethodi upisu, dokazali da ispunjavaju uslove inovativnosti i poslovne ozbiljnosti iz Zakona o inovacionoj delatnosti (Službeni glasnik RS, broj 129/21) i Pravilnika o upisu u Registar subjekata nacionalnog inovacionog sistema (Službeni glasnik RS, broj 93/23), koji se odnose na troškove istraživanja i razvoja, pravo intelektualne svojine i brz rast prihoda od prodaje inovativnog proizvoda/usluge. Raniji poreski efekat bi tako bio omogućen za ove kvalifikovane inovativne subjekte, a stroži režim bi ostao za širi krug novoosnovanih privrednih društava koja nisu prethodno verifikovana.

Paralelno, potrebno je po uzoru na ovaj poreski kredit predvideti takav poreski podsticaj i za ulagače u osnovni kapital AIF preduzetničkog kapitala. Važnu ulogu kod ovakvih ulaganja imaju i fondovi fondova - pravna lica koja investiraju u AIF preduzetničkog kapitala, koji potom dalje investiraju u inovativna društva (startape), pa je uvođenje ovakvog podsticaja značajno i za podsticanje njihovog osnivanja i ulaganja. Na taj način se indirektno, ali efektivno podstiče razvoj inovativnih subjekata - većim ulaganjima u AIF preduzetničkog kapitala, kao investitor koji ulaže u startape, i ubrzava protok kapitala ka domaćem inovacionom sektoru. Kod ovih posrednih ulaganja opravdano je zadržati uslov trajanja investicije u minimalnom periodu od tri godine pre korišćenja poreskog kredita, kako bi se očuvala suština „strpljivog“ kapitala i demotivisala suprotna, protivciljna praksa kratkoročnih ulaganja zarad ostvarivanja poreskih pogodnosti.

PROPISI: Zakon o porezu na dobit pravnih lica (Službeni glasnik RS br. 25/2001 ... 94/2024)

4. POREZI I OLAKŠICE

4.3. PROPISATI PRAVO NA PORESKI KREDIT POSLOVNIM ANĐELIMA PO OSNOVU ULAGANJA U INOVATIVNE SUBJEKTE

Ministarstvo finansija

OPIS PROBLEMA

Opstanak inovativnih subjekata i njihove mogućnosti za rast usko su povezani sa dostupnim izvorima finansiranja. Podaci iz NALED-ovog istraživanja iz 2025. pokazuju da se 85% biznisa pokreće iz ličnih sredstava, dok se za dalji razvoj najčešće oslanjaju na sopstvenu dobit (64%).

Aktivacija privatnog kapitala podrazumeva podsticanje investicija poslovnih anđela, kao i podsticanje formiranja i ulaganja od strane fondova preduzetničkog kapitala. Zakonom o inovacionoj delatnosti je zakonski definisan pojam poslovnih anđela, a u trenutku pisanja ove preporuke aktivno je nekoliko grupa poslovnih anđela (Inicijativa Digitalna Srbija, Mreža poslovnih anđela - SBAN, Asocijacija poslovnih anđela Srbije - ABAS i dr).

Članom 89a Zakona o porezu na dohodak građana propisano je pravo obveznika poreza na dohodak građana na poreski kredit po osnovu ulaganja u alternativni investicioni fond, odnosno za kupovinu investicione jedinice alternativnog investicionog fonda, u visini od najviše 50% ulaganja izvršenog u kalendarskoj godini za koju se utvrđuje godišnji porez na dohodak građana. Propisano je i da se ovo pravo priznaje samo po osnovu u potpunosti uplaćenih novčanih uloga kojima se stiču akcije ili udeli u ovom fondu, te da poreski kredit ne može biti veći od 50% utvrđene poreske obaveze. Međutim, niti su ovim zakonom, niti podzakonskim propisima, uređeni bliži uslovi za ostvarenje ovog prava, odnosno poreskog podsticaja. Zbog toga postoji pravna nesigurnost u vezi sa korišćenjem ovog poreskog podsticaja.

Isto tako, ovim zakonom nije propisano ovakvo pravo poslovnim anđelima (fizičkim licima) po osnovu investiranja u inovativne subjekte, iako su ovakva rešenja prisutna u uporednoj praksi. Tako npr. Poljska propisuje poreske olakšice za poslovne anđele i investitore u fondove rizičnog kapitala, tako što se omogućuje odbitak od poreske osnovice do 50% vrednosti ulaganja. Ukupno ograničenje za odbitak je 250 hiljada PLN (oko 58.650 evra) po poreskoj godini. U Grčkoj pojedinci koji investiraju u startape upisane u Nacionalni startap registar imaju pravo na umanjenje poreske osnovice poreza na oporezivi dohodak u iznosu od 50% ulaganja. U Portugalu je za poslovne anđele uvedene poreska olakšica na uloženi kapital u inovativne subjekte (startape sa inovacionim karakterom - Empresa Inovadora), koja im omogućava da određeni procenat svojih ulaganja odbiju od oporezive osnovice poreza na dohodak fizičkih lica.

PREDLOG REŠENJA

Dopunom člana 89a Zakona o porezu na dohodak građana propisati ovlašćenje ministra da bliže uredi uslove za ostvarenje prava na poreski kredit na račun godišnjeg poreza na dohodak građana po osnovu ulaganja u osnovni kapital alternativnog investicionog fonda, a nakon toga usvojiti takav pravilnik.

Takođe, predlažemo da se dopunama Zakona o porezu na dohodak građana propiše pravo na poreski kredit poslovnim anđelima po osnovu ulaganja u inovativne subjekte, tako da se smanji poreska obaveza po osnovu godišnjeg poreza na dohodak građana srazmerno vrednosti uloženi sredstava, a najviše do 50% ulaganja.

Ovo rešenje doprinelo bi uspostavljanju efikasnog mehanizma finansiranja u ranoj fazi razvoja inovativnih subjekata i podrška inovacionim delatnostima, jer poslovni anđeli obezbeđuju tzv. pametno finansiranje, koje podrazumeva i prenos njihovog znanja i iskustva, kao i poslovnih kontakata koje imaju.

U tom smislu, sugerišemo da se dopunama Zakona o porezu na dohodak građana posle člana 89a doda novi član 89b, koji bi glasio: „Obvezniku koji izvrši ulaganje u inovativni subjekt, priznaje se pravo na poreski kredit na račun godišnjeg poreza na dohodak građana najviše do 50% ulaganja izvršenog u kalendarskoj godini za koju se utvrđuje godišnji porez na dohodak građana. Poreski kredit iz stava 1. ovog člana ne može biti veći od 50% utvrđene poreske obaveze po osnovu godišnjeg poreza na dohodak građana.“

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

Pravilnik kojim se bliže uređuju uslovi i način ostvarivanja prava na poreski kredit na račun godišnjeg poreza na dohodak građana po osnovu ulaganja u alternativni investicioni fond (potrebno je doneti ovaj propis)

4. POREZI I OLAKŠICE

4.4. USKLADITI DEFINICIJE STARTAPA U KLJUČNIM PROPISIMA

Ministarstvo finansija

OPIS PROBLEMA

Fiskalni (poreski) podsticaji u cilju razvoja inovacione delatnosti propisani su Zakonom o porezu na dobit pravnih lica - ZPDPL (član 50j), Zakonom o porezu na dohodak građana - ZPDG (član 21e) i Zakonom o doprinosima za obavezno socijalno osiguranje - ZDOSO (član 45d).

Kriterijumi za novoosnovano privredno društvo koje obavlja inovacionu delatnost, za koje se vezuje poreski kredit kod poreza na dobit, propisani su u ZPDPL, a ZPDG i ZDOSO upućuju na njih u primeni oslobođenja od plaćanja poreza po odbitku na zaradu i doprinosa za osnivača. Članom 50j stav 10. ZPDPL određeno je da se novoosnovanim privrednim društvom koje obavlja inovacionu delatnost smatra privredno društvo od čijeg osnivanja nije prošlo više od tri godine, a koje pretežno obavlja inovacionu delatnost u smislu zakona kojim se uređuje inovaciona delatnost i koje ispunjava propisane antiabuzivne i kvalifikacione uslove: godišnji prihod ≤ 500 mil. RSD, ne raspodeljuje dobit nego je zadržava, posluje u R. Srbiji, nije poteklo iz statusne promene i troškovi istraživanja i razvoja čine 15% rashoda u svakom poreskom periodu ili 80% zaposlenih su visokokvalifikovani ili je vlasnik/korisnik deponovanog autorskog dela ili patenta. Upis u Registar subjekata nacionalnog inovacionog sistema, u daljem tekstu „Registar“ nije postavljen kao uslov za ostvarivanje fiskalnih podsticaja, što je potvrđeno i mišljenjem Ministarstva finansija br. 011-00-977/2021-04 od 26. septembra 2022. godine.

S druge strane, pojam inovacione delatnosti, inovativnih subjekata i, u okviru njih, startapa sistemski je uređen Zakonom o inovacionoj delatnosti (ZID) u čl. 2. i 22. Ovim zakonom uređen je i Registar (član 42.), a uslovi i postupak upisa u ovaj registar, bliže su uređeni Pravilnikom (čl. 6. i 7.), koji se razlikuju od onih propisanih u ZPDPL. Ovim pravilnikom utvrđeno je, pored ostalog, kao opšti uslov za upis startapa da postoji najviše 10 godina, a kao posebni uslov da troškovi istraživanja i razvoja čine najmanje 10% ukupnih rashoda u prethodnoj godini ili da je nosilac nekog od prava intelektualne svojine ili drugog intelektualnog dobra. Razlog za propisivanje dugačkog perioda postojanja startapa odražava dugotrajni razvoj inovacija, pogotovo u prirodnim naukama, što znatno premašuju period od tri godine propisan u ZPDPL.

Autonomno određivanje novoosnovanog privrednog društva koje obavlja inovacionu delatnost (tj. startapa) u fiskalnom zakonodavstvu, uz razmimoilaženje od uslova i obeležja propisanih ZID, kao osnovnim zakonom, i pratećim pravilnikom, pored neusaglašenosti zakonodavstva, ima potencijal i da dovede do neujednačenih tumačenja i nesigurne primene fiskalnih podsticaja u praksi, čime se smanjuje predvidivost poreskog i finansijskog planiranja novoosnovanih inovativnih društava.

Dodatno, jedan od ključnih razloga za uspostavljanje Registra jeste da predstavlja centralnu tačku za proveru ispunjenosti uslova za sticanje statusa startapa. Upis u Registar treba da bude osnov za pristup programima podrške i korišćenje poreskih olakšica, saglasno članu 42. stav 2. ZID. Međutim, trenutno upis u Registar nije uslov za njihovo korišćenje čime se umanjuje njegov značaj.

PREDLOG REŠENJA

U okviru prve grupe uslova propisanih u članu 50j stav 10. ZPDPL, potrebno je odrednice: „koje pretežno obavlja inovacionu delatnost u smislu zakona kojim se uređuje inovaciona delatnost (aktivnosti koje se preduzimaju radi stvaranja novih proizvoda, tehnologija, procesa i usluga ili značajne izmene postojećih, a u skladu sa potrebama tržišta)“ zameniti vezivanjem za upis društva u Registar subjekata nacionalnog inovacionog sistema. Time se postiže usklađenost, pravna sigurnost i antiabuzivna mera, kao i ostvaruje svrha upisa u ovaj registar, u skladu sa članom 42. stav 2. ZID, uz unapređenje pouzdanosti i vrednosti ovog registra. Na ovaj način, inovativnost društva (startapa) dokazana je upisom u nadležni registar, kome je prethodila provera ispunjenosti propisanih uslova u skladu sa Pravilnikom.

U okviru ove grupe, celishodno je produžiti period koji čini uslov „starosti“ inovativnog društva u koje se ulaže, koji je članom 50j stav 10. ZPDPL postavljen na najviše tri godine - na 10 godina od osnivanja, u skladu sa članom 6. tačka 2) Pravilnika.

Smatramo da drugu grupu uslova iz člana 50j stav 10. ZPDPL, koji sadrže antiabuzivna i kvalifikaciona pravila, ima osnova zadržati, uz dva usklađivanja sa uslovima iz Pravilnika:

- u tački 5) alineja prva, iznos od 15% troškova istraživanja i razvoja od ukupnih rashoda zameniti sa 10%, u skladu sa članom 7. tačka 1) Pravilnika, uz ublažavanje ovog uslova tako da se odnosi na prethodni poreski period, odnosno prethodnu godinu, u skladu sa Pravilnikom, umesto na svaki prethodni poreski period;
- brisati treću alineju u istoj tački, jer je za upis startapa u Registar, prema članu 7. tačka 2) Pravilnika, kao uslov već propisano da je nosilac nekog od sveobuhvatno opredeljenih prava intelektualne svojine (dok se ZPDPL ograničava na samo dva prava ove vrste).

NOVO

PROPISI: Zakon o porezu na dobit pravnih lica (Službeni glasnik RS br. 25/2001 ... 94/2024)

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)

5. DIGITALNA IMOVINA

5.1. UNAPREDITI PORESKI TRETMAN DIGITALNE IMOVINE

Ministarstvo finansija

OPIS PROBLEMA

Prema Zakonu o porezu na dohodak građana (ZPDG), svaka zamena jedne vrste digitalne imovine za drugu tretira se kao oporeziv događaj ukoliko se ostvari kapitalni dobitak. Ovaj pristup otežava praćenje i dokumentovanje kada obveznik u kratkom periodu izvrši veliki broj transakcija (desetine ili stotine oporezivih transakcija). Visoka učestalost prometa digitalne imovine putem razmene čini postojeći model oporezivanja praktično neprimenljivim i nesrazmernim, istovremeno podstičući neprijavlivanje poreza i nezakonitu poresku evaziju, odnosno sivu ekonomiju. Pritom, posmatrajući ekonomsku realnost u zemlji, lice dok ne razmeni digitalnu imovinu za novac kao sredstvo plaćanja, nema realnu ekonomsku sposobnost plaćanja poreza. Postojeće oporezivanje razmene digitalne imovine može dovesti do toga da je poreski obveznik faktički primoran da deo digitalne imovine proda radi obezbeđivanja novčanih sredstava za plaćanje poreza, iako u tom trenutku ima drugačiju investicionu nameru (pojava koju možemo da nazovemo „faktička prinudna monetizacija digitalne imovine”).

Član 72a ZPDG predviđa oslobođenje od poreza na kapitalni dobitak od digitalne imovine ako je prenosilac najmanje 10 godina neprekidno bio vlasnik prava, udela ili hartija od vrednosti, što nije podeseo kod digitalne imovine zbog volatilnosti tržišta.

Zakon o porezu na dobit pravnih lica omogućava 100% izuzimanje od oporezivanja kapitalnog dobitka pravnog lica reinvestiranog u osnovni kapital privrednog društva rezidenta ili investicioni fond, dok ZPDG za fizička lica predviđa samo 50% oslobođenja kod ulaganja u ove name-ne.

Dalje, obrazac poreske prijave PPDG-3R za utvrđivanje poreza na kapitalne dobitke ne može se podneti elektronski preko portala ePorezi. Dodatno, usled nepostojanja uputstva ili smernica za postupanje poreskih inspektora, dolazi do značajnih odstupanja u tumačenju sadržine poreskih prijavi i prateće dokumentacije.

PREDLOG REŠENJA

Predlažemo da se odredbama Zakona o porezu na dohodak građana propiše da se ne oporezuje zamena jedne vrste digitalne imovine za drugu, te da obaveza prijave i oporezivanje kapitalnog dobitka nastaju tek kod prenosa digitalne imovine uz novčanu naknadu, tj. pri zameni ove vrste imovine za tradicionalni novac (fiat valutu), uz propisivanje dužnosti obveznika da vodi evidenciju o nabavnim vrednostima digitalne imovine. Zamena digitalne imovine za novac je trenutak kada lice monetizuje ostvarenu ekonomsku vrednost i, u skladu sa finansijskim i poreskim propisima, ostvaruje dobitak, koji tada postaje oporeziv. Takođe, na ovaj način bi se pojednostavio proces oporezivanja ovih visokofrekventnih i volatilnih transakcija, učinio primenljivim i srazmernim, uz smanjenje nezakonite poreske evazije i sive ekonomije. Ipak, mogu se postaviti određena ograničenja u ovom pogledu, i to u odnosu na rok u kome se vrši razmena (npr. najviše tri meseca, a posle toga se oporezuje) i ukupan godišnji iznos razmene (de minimis – npr. 2.000 evra). Svakako, poreska osnovica može da se utvrđuje kumulativno pri zameni digitalne imovine za fiat valutu. Poreska obaveza bi u svakom slučaju nastala pri razmeni za fiat valutu, odnosno prenosom uz novčanu naknadu.

Usled volatilnosti tržišta (naročito kripto valuta), ne postoje uslovi da digitalna imovina bude izjednačena sa nekretninama, udelima, autor-skim pravima, akcijama i drugim hartijama od vrednosti, čime je period od 10 godina za izuzeće od oporezivanja prenosa predugačak rok za ovu vrstu imovine. Predlažemo da se rok za ostvarivanje ove poreske olakšice svede na najviše dve godine, za šta se kao primer može navesti zakonsko rešenje Republike Hrvatske, dok u Nemačkoj ovaj rok iznosi svega 12 meseci.

Takođe, potrebno je izjednačiti pravo na 100% oslobođenja kapitalnog dobitka za fizička i pravna lica kada su novčana sredstva od prodaje uložena u osnovni kapital privrednog društva rezidenta ili investicioni fond. Kako bi se olakšalo podnošenje poreske prijave za prihode od digitalne imovine, neophodno je omogućiti elektronsko podnošenje obrasca PPDG-3R preko portala ePorezi. Radi ujednačavanja postupanja poreskih inspektora u ovoj oblasti, potrebno je pripremiti uputstvo i sprovesti ciljane obuke.

NOVO

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

Pravilnik o obrascima poreskih prijavi za utvrđivanje poreza na dohodak građana koji se plaćaju po rešenju (Službeni glasnik RS br. 90/2017, 33/2022), čiji sastavni deo je Obrazac PPDG-3R – Poreska prijava za utvrđivanje poreza na kapitalne dobitke

5.2. PRECIZIRATI NAČIN DOKUMENTOVANJA TROŠKOVA O STICANJU DIGITALNE IMOVINE

Ministarstvo finansija

OPIS PROBLEMA

Problem koji se javlja kod oporezivanja posjedovanja digitalne imovine tiče se određivanja nabavne cene kao stvarno plaćene. Reč je o iznosu troškova koje je poreski obveznik snosio prilikom sticanja digitalne imovine.

Član 74. stav 10. Zakona o porezu na dohodak građana propisuje da se kod prenosa digitalne imovine nabavnom cenom smatra cena koju obveznik dokumentuje kao stvarno plaćenu, a u slučaju prenosa digitalne imovine koju je obveznik stekao učestvovanjem u pružanju usluga računarskog potvrđivanja transakcija u informacionim sistemima koji se odnose na određenu digitalnu imovinu (tzv. rudarenje digitalne imovine), nabavnom cenom smatra se iznos troškova koje je obveznik imao u vezi sa sticanjem predmetne digitalne imovine i koje može da dokumentuje. Izuzeci od ovog pravila javljaju se u slučaju rudarenja digitalne imovine, koja je bila predmet oporezivanja u skladu sa članom 85. stav 1. tačka 16) Zakona (svi drugi prihodi koji nisu oporezovani po drugom osnovu ili nisu izuzeti od oporezivanja ili oslobođeni plaćanja poreza po ovom zakonu); kao i kod prenosa digitalne imovine koju je obveznik stekao od poslodavca ili od povezanog lica sa poslodavcem bez naknade ili po povlašćenoj ceni.

Međutim, ni Zakon, ni Pravilnik o obrascima poreskih prijava za utvrđivanje poreza na dohodak građana koji se plaćaju po rešenju, ne propisuju šta se smatra dokazima za utvrđivanje nabavne cene. Zbog toga se na ovo pitanje shodno primenjuju računovodstvena pravila koja definišu šta se smatra verodostojnom računovodstvenom ispravom, u skladu sa Zakonom o računovodstvu. Ipak, to je prelazno rešenje, a kao problem ostaje pravna praznina koja stvara pravnu nesigurnost za poreske obveznike, imajući u vidu načelo određenosti u poreskom pravu, odnosno u poresko-pravnim odnosima, pa je ovo pitanje potrebno neposredno urediti propisom.

PREDLOG REŠENJA

Dopunama Zakona o porezu na dohodak građana potrebno je urediti način dokumentovanja nabavne cene digitalne imovine i troškova njenog nastanka. Trebalo bi propisati da se stvarno plaćena cena smatra dokumentovanom ako poreski obveznik poseduje verodostojne isprave u skladu sa propisima o računovodstvu, digitalnoj imovini i elektronskom novcu, kao što su: potvrde o transakcijama na digitalnim platformama ili berzama, odnosno potvrde od kriptomenjačnica, sa podacima o učesnicima, datumu, iznosu i valuti, izvodi sa bankovnog ili platnog računa i potvrde banke ili platne institucije o transakcijama u dinarima ili stranoj valuti koje se tiču prometa digitalne imovine, heš (hash) transakcije (ID transakcije, TXID) sa jedinstvenim identifikatorom transakcije, ugovori, nalozi, izjave ili drugi dokazi o sticanju (poput screenshot-a ili pdf, csv, excel fajla), kao i dokumentacija o troškovima vezanim za sticanje digitalne imovine (električna energija, oprema, softver, zakup prostora i mrežne naknade), uključujući i posebne slučajeve rudarenja, stakinga ili cloud rudarenja.

Ako obveznik ne može da dokumentuje stvarno plaćenu cenu, nabavnom cenom bi se smatrala prosečna tržišna vrednost digitalne imovine na dan sticanja, prema podacima sa javno dostupnih berzi. Time bi se omogućilo oporezivanje realne razlike u vrednosti, umesto pretpostavke da je nabavna cena nula.

Ove izmene trebalo bi da budu praćene donošenjem posebnog pravilnika ili uputstva ministra finansija kojim bi se detaljnije uredio način dokumentovanja nabavne cene digitalne imovine.

*PROPISI: Zakon o porezu na dohodak građana (Službeni glasnik RS br. 24/2001, 19/2025)
Poseban pravilnik ili uputstvo kojim bi se uredio način dokumentovanja nabavne cene digitalne imovine*

5. DIGITALNA IMOVINA

5.3. ZAKONSKI UREDITI DECENTRALIZOVANE FINANSIJE (DEFI) I PROPISATI PORESKI TRETMAN ZA PRIHODE OD DIGITALNE IMOVINE NASTALE DEPONOVANJEM NA DEFI PLATFORME

Ministarstvo finansija

OPIS PROBLEMA

Decentralizovane finansije (DeFi) predstavljaju inovativan finansijski sistem koji je baziran na blockchain tehnologiji i koji je otvoren za sve zainteresovane učesnike. Za razliku od tradicionalnog finansijskog sistema u kome se transakcije obavljaju preko posrednika koji predstavlja finansijska institucija, kod DeFi se transakcije obavljaju direktno između učesnika, što rezultira većom efikasnošću i nižim troškovima. Umesto banaka, brokera i berzi – kako je to u klasičnom finansijskom sistemu – poslove prenosa, pozajmljivanja, ulaganja i razmene digitalne imovine obavljaju pametni ugovori, koji automatski izvršavaju uslove dogovorene između strana.

Decentralizovane finansije se primenjuju kako u svetskoj, tako i u domaćoj praksi, iako u Srbiji još uvek nema zakonskog prepoznavanja ovog koncepta, kao ni jasno utvrđenih pravila za oporezivanje prihoda nastalog na taj način.

PREDLOG REŠENJA

Predlažemo da se najpre Zakonom o digitalnoj imovini uvede pojam decentralizovanih finansija koji bi precizirao da su u pitanju finansijske transakcije koje obavljaju aplikacije zasnovane na blockchain tehnologiji, bez posrednika, korišćenjem pametnih ugovora. Zakonom o digitalnoj imovini bi se utvrdile i osnovne vrste DeFi poslova – pozajmljivanje, ulaganje, razmena, trgovanje derivatima i osiguranje na blockchain-u, kao i uredili uslovi transparentnosti (informisanje korisnika, transparentnost pametnih ugovora i dr). Takođe, Zakonom o porezu na dohodak građana i Zakonom o porezu na dobit pravnih lica potrebno je da se utvrdi način oporezivanja prihoda stečenih deponovanjem digitalne imovine na DeFi platforme.

Poreska obaveza u ovim odnosima treba da nastaje u trenutku ostvarivanja dobiti tj. zamenom DeFi prinosa za fiat valutu, odnosno prenosom uz novčanu nadoknadu, uz mogućnost umanjenja osnovice za troškove povezane sa sticanjem prihoda. Ukazujemo na to da MiCA i drugi EU propisi koji uređuju tržište digitalne imovine, ne uređuju ovo pitanje, ostavljajući ga na uređenje nacionalnim zakonodavstvima. Predlažemo da poreska obaveza nastaje u trenutku realizacije, tj. pri zameni prinosa ili digitalne imovine za fiat valutu, odnosno prenosu uz novčanu naknadu, kada se utvrđuje kapitalni dobitak kao razlika između nabavne i prodajne vrednosti digitalne imovine, jer imalac tada monetizuje stečenu vrednost digitalne imovine i stiče realnu ekonomsku moć plaćanja poreza na kapitalni dobitak.

NOVO

*PROPISI: Zakon o digitalnoj imovini (Službeni glasnik RS br. 153/2020)
Zakon o porezu na dohodak građana (Službeni glasnik RS br. 24/2001,19/2025)
Zakon o porezu na dobit pravnih lica (Službeni glasnik RS br.25/2001, 94/2024)*

5. DIGITALNA IMOVINA

5.4. UREDITI PDV TRETMAN DIGITALNIH TOKENA

Ministarstvo finansija

OPIS PROBLEMA

Digitalni tokeni predstavljaju vrstu digitalne imovine koja označava bilo koje nematerijalno imovinsko pravo koje u digitalnoj formi predstavlja jedno ili više imovinskih prava, koje može uključivati i pravo vlasnika i/ili korisnika digitalnog tokena da mu budu pružene određene usluge. Članom 25. tačka 1. Zakona o porezu na dodatu vrednost (ZPDV) propisano je poresko oslobađanje bez prava na odbitak prethodnog poreza kod prenosa virtuelnih valuta i zamene virtuelnih valuta za novčana sredstva u skladu sa zakonom kojim se uređuje digitalna imovina. Dodatno, Ministarstvo finansija je mišljenjem broj 011-00-29/2024-04 od 31.1.2022. godine pojasnilo da poreski tretman digitalnih tokena zavisi od ekonomske suštine digitalnog tokena, s obzirom da digitalni tokeni mogu imati različitu svrhu u smislu različitih prava njihovih imalaca.

U slučaju da imalac digitalnog tokena može da njegovim prenosom stekne konkretna dobra ili usluge, bez bilo kakvih garancija njegovog izdavaoca, digitalni token treba tretirati kao virtuelnu valutu i primenjuje se član 25. stav 1. ZPDV.

Kada se prenosom digitalnog tokena od izdavaoca ili trećeg lica može steći dobro ili usluga, pri čemu je to pravo ustanovljeno danom izdavanja digitalnog tokena i konkretni token ima elemente vrednosnog vaučera u skladu sa ZPDV, primenjuju se pravila koja se odnose na vrednosne vaučere, u skladu sa ZPDV.

Treći slučaj je kada se po osnovu posedovanja digitalnog tokena mogu ostvariti određena prava od izdavaoca, poput prava na novčanu korist zasnovanu na procentualnom učešću u dobiti njegovog izdavaoca, na prenos digitalnog tokena primenjuje se član 25. stav 1. ZPDV.

Navedeni poreski tretman se primenjuje kako na prenos digitalnih tokena od strane izdavaoca, tako i na prenos od strane drugih lica.

Dakle, u važećem okviru, PDV tretman digitalnih tokena praktično se zasniva na tumačenju iz mišljenja Ministarstva finansija i proceni ekonomske suštine u svakom pojedinačnom slučaju (što posredno može voditi zaključku da bi za svaki pojedinačni slučaj trebalo pribaviti posebno mišljenje Ministarstva finansija). Odsustvo jasne zakonske klasifikacije tokena i eksplicitno propisanih pravila može dovesti do pravne nesigurnosti i neujednačene primene.

PREDLOG REŠENJA

Potrebno je dopuniti Zakon o digitalnoj imovini (ZDI) u pogledu podele digitalnih tokena po vrstama (platni, korisnički, investicioni/kapitalni, kombinovani). Potom treba dopuniti ZPDV, odredbama kojima će biti regulisan PDV tretman digitalnih tokena.

U skladu sa Uredbom (EU) 2023/1114 (Markets in Crypto Assets - MiCA), potrebno je u ZPDV urediti kada se na promet tokena ne plaća PDV, a kada se plaća, u skladu sa ekonomskom i pravnom prirodom tokena, i to:

- platni tokeni (payment tokens; e-money tokens - EMT) - prenos platnih tokena i njihova zamena za novčana sredstva oslobođeni su od PDV-a bez prava na odbitak prethodnog poreza, u smislu člana 25. stav 1. tačka 1) ZPDV, jer se upodobljavaju virtuelnim valutama (oslobađanje od PDV u prometu novca i kapitala);
- korisnički tokeni (utility tokens) - ako vlasnik tokena stiče pravo na određeno dobro ili uslugu, taj token ima prirodu vrednosnog vaučera, pa se shodno primenjuju odredbe čl. 7a-7v ZPDV, a poreska obaveza nastaje u momentu izdavanja ili iskorišćenja vaučera;
- imovinski, odnosno investicioni/kapitalni tokeni (asset-referenced tokens - ART; security/equity tokens) - prenos tokena koji vlasniku daju pravo na učešće u dobiti, odnosno dividendu oslobođeni su od PDV-a, u smislu člana 25. stav 2. tačka 5) ZPDV, jer se upodobljavaju udelima i akcijama (vlasničkim hartijama od vrednosti), kao i oni koji daju pravo na prinos poput kamate, u smislu člana 25. stav 1. tačka 3) ZPDV, jer se upodobljavaju kreditnim poslovima, a pod uslovom da je token koji ima karakter kreditnog instrumenta propisan u ZDI, u skladu sa članom 5. stav 2. Zakona o bankama;
- hibridni tokeni - za tokene koji imaju više funkcija (npr. istovremeno pravo na dobit i pravo na uslugu), PDV tretman se određuje prema njihovoj pretežnoj ekonomskoj funkciji (ekonomskoj suštini), u skladu sa načelom fakticiteta iz člana 9. ZPPA.

NOVO



Uređenje PDV tretmana digitalnih tokena u skladu sa Uredbom (EU) 2023/1114 Evropskog parlamenta i Saveta o tržištima kriptovimovine (Markets in Crypto-assets Regulation – MiCA), uz primenu principa utvrđenih Direktivom 2006/112/EC o zajedničkom sistemu poreza na dodatu vrednost, predstavlja bitan korak ka usklađenosti sa pravnim okvirom EU u oblasti digitalnih finansija i oporezivanja.

*PROPISI: Zakon o digitalnoj imovini (Službeni glasnik RS br. 153/2020)
Zakon o porezu na dodatu vrednost (Službeni glasnik RS br. 84/2004, 94/2024)*

5. DIGITALNA IMOVINA

5.5. OMOGUĆITI PRENOS DIGITALNE IMOVINE ZAPOSLENOM OD STRANE POSLODAVCA KAO VID NAGRADE I/ILI BONUSA

Ministarstvo finansija, Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja

OPIS PROBLEMA

Član 74. stav 12. Zakona o porezu na dohodak građana predviđa mogućnost prenosa digitalne imovine zaposlenom od strane poslodavca ili od povezanog lica sa poslodavcem bez naknade ili po povlašćenoj ceni i način na koji se u tom slučaju određuje nabavna cena digitalne imovine. Nabavna cena treba da bude određena kao zbir iznosa dokumentovane cene po kojoj je obveznik stekao digitalnu imovinu i osnovice na koju je plaćen porez na porez na zarade u smislu člana 14. ZPDG. Prvu pravnu nedoumicu stvara upućivanje na član 14. ZPDG, u kome se digitalna imovina ne navodi kao vid primanja koja mogu imati karakter zarade.

Član 110. stav 2. Zakona o radu propisuje da se zarada isplaćuje samo u novcu, ako zakonom nije drugačije određeno, a suprotno postupanje je kažnjivo kao prekršaj. Članom 105. stav 1. Zakona o radu propisano je da se zarada, koja se utvrđuje u skladu sa zakonom, opštim aktom i ugovorom o radu, sastoji od zarade za obavljeni rad i vreme provedeno na radu, zarade po osnovu doprinosa zaposlenog poslovnom uspehu poslodavca (nagrade, bonusi i sl.) i drugih primanja po osnovu radnog odnosa, u skladu sa opštim aktom i ugovorom o radu. Drugi deo ove odredbe pruža širinu i omogućava da se i druga primanja poput bonova ili hartija od vrednosti, u skladu sa članom 14. ZPDG mogu smatrati zaradom, ali u oba zakona izostavljena digitalna imovina.

Na osnovu navedenog, javlja se dilema da li i na koji način poslodavac može da prenese digitalnu imovinu zaposlenom i koji je poreski tretman tog prenosa.

PREDLOG REŠENJA

Imajući u vidu ekonomsku i pravnu prirodu dela zarade po osnovu doprinosa zaposlenog poslovnom uspehu poslodavca (nagrade, bonusi i sl.) i mogućnost iz člana 110. stav 2. Zakona o radu da se zakonom propiše da se zarada može isplaćivati i kroz primanja u obliku koji nije novac, predlog je da se Zakonom o radu ili Zakonom o digitalnoj imovini propiše da se ovaj varijabilni deo zarade, koji je bliže uređen opštim aktom poslodavca i ugovorom o radu, može isplaćivati i u obliku digitalne imovine. Potrebno je propisati da je ovakav način isplate moguć samo uz prethodnu pisanu saglasnost zaposlenog, kao i da iznos zarade koji se isplaćuje u digitalnoj imovini ne može predstavljati celokupnu zaradu, nego samo njen varijabilni deo. Zbog volatilnosti digitalne imovine, potrebno je zakonski odrediti datum kada se utvrđuje vrednost digitalne imovine koja se prenosi zaposlenom, što je bitno i zbog iznosa doprinosa za obavezno socijalno osiguranje koji se plaćaju na taj deo zarade, a koji se mogu platiti samo u novcu (dinarima).

Preporučuje se da se vrednost digitalne imovine utvrđuje na dan prenosa zaposlenom, prema tržišnoj ceni na relevantnoj platformi ili prosečnoj ceni tog dana, uz obavezu dokumentovanja obračuna. Doprinosi bi se obračunavali na utvrđenu dinarsku protivvrednost, sa obavezom poslodavca da ih plati u novcu.

Celishodno je propisati da se prenos digitalne imovine zaposlenom po osnovu zarade oporezuje kao prihod od zarade u momentu prenosa, dok se kasnija razlika u vrednosti pri prodaji oporezuje kao kapitalni dobitak, u skladu sa važećim režimom za digitalnu imovinu.

Takođe, predlažemo da se dopuni član 14. ZPDG tako da se u red propisanih finansijskih instrumenata i pravnih poslova doda digitalna imovina. Potrebno je razjasniti poresku obavezu poslodavca nakon prenosa digitalne imovine zaposlenom, odnosno da li se utvrđuje kapitalni dobitak ili gubitak ili se primenjuje poresko izuzeće. Ovo pitanje treba jasno urediti odredbama Zakona o porezu na dobit pravnih lica.

Smatramo da prenos digitalne imovine zaposlenom ne treba da se smatra otuđenjem u smislu utvrđivanja kapitalnog dobitka kod poslodavca, kako bi se izbeglo dvostruko poresko opterećenje.

Radi pravne sigurnosti razmotriti i uvođenje limita (poput procentalnog učešća u ukupnoj godišnjoj zaradi), kao i obaveze vođenja posebne evidencije.

NOVO

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

Zakon o porezu na dobit pravnih lica (Službeni glasnik RS br.25/2001, 94/2024)

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

Zakon o digitalnoj imovini (Službeni glasnik RS br. 153/2020)

5.6. OMOGUĆITI UPIS STVARNIH PRAVA STEČENIH PUTEM DIGITALNE IMOVINE I PRENOSIVIH FINANSIJSKIH INSTRUMENTATA U JAVNIM REGISTRIMA IMOVINSKIH PRAVA

Ministarstvo finansija, Ministarstvo građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture, Ministarstvo pravde, Ministarstvo privrede

OPIS PROBLEMA

Postojeći sistem prometa i registracije stvarnih prava na nepokretnoj i pokretnoj imovini (svojina, hipoteka, zaloga) ne prati dinamiku savremenih prenosivih finansijskih instrumenata, naročito digitalne imovine (tokena) i hartija od vrednosti (poput korporativnih obveznica, koje dobijaju sve veći značaj na finansijskom tržištu). Takođe, informaciona neusklađenost između blockchain evidencija, Centralnog registra hartija od vrednosti (CRHoV), Republičkog geodetskog zavoda (RGZ) i Agencije za privredne registre (APR) predstavlja bitnu prepreku razvoju tržišta digitalne imovine kroz tokenizaciju imovine i sekundarnog tržišta finansijskih instrumenata.

Naime, Zakon o digitalnoj imovini omogućava korišćenje tokena kao sredstva obezbeđenja i kao osnovu za sticanje imovinskih prava, ali u praksi ne postoji efikasan mehanizam za upis tako stečenih prava u javnim registrima imovinskih prava - Katastru nepokretnosti (RGZ) i Registru založnog prava na pokretnim stvarima i pravima (APR). Tokeni su decentralizovani, imaju jedinstvene identifikatore i predmet su učestale trgovine, dok su sistemi registracije prava zasnovani na tzv. statičkom modelu upisa, koji nije u stanju da isprati česte promene imaoća prava. Sličan problem javlja se i kod korporativnih obveznica kao prenosivih finansijskih instrumenata i serijskih hartija od vrednosti koji su regulisani Zakonom o tržištu hartija od vrednosti, jer se hipoteka može upisati kao sredstvo obezbeđenja duga, ali se vlasnik obveznice može menjati i više puta dnevno, bez mogućnosti da se ta promena upiše u Katastar nepokretnosti. U praksi to dovodi do pravne nesigurnosti, usporavanja tržišta i neopravdanog administrativnog opterećenja, budući da proizlazi da je neophodno da se kod svake promene vlasništva ili uspostavljanja založnog prava nad imovinom sprovodi nova overa kupoprodajnog ugovora ili založne izjave, odnosno potvrđivanje (solemnizacija) u postupku pred javnim beležnikom i novi upis prava vlasništva ili hipoteke u katastru nepokretnosti.

PREDLOG REŠENJA

Rešenje se sastoji u uspostavljanju zakonskog i tehničkog mehanizma za utvrđivanje, upis i zaštitu stvarnih prava stečenih putem digitalne imovine i prenosivih finansijskih instrumenata u javnim registrima imovinskih prava. Tome treba da prethodi sveobuhvatna analiza, imajući u vidu brojnost i složenost zakona koji uređuju ovu problematiku, kao i različita softverska rešenja nadležnih organa. Predloženo rešenje treba da obuhvati DLT (Distributed Ledger Technology – tehnologija distribuirane evidencije) digitalnu knjigu koja se istovremeno čuva i ažurira na više povezanih računara (čvorova), umesto jedne centralne baze podataka. Kada se izvrši transakcija, tj. prenos tokenizovanog finansijskog instrumenta ili dela nepokretnosti, ta promena se proverava prema unapred definisanim pravilima, potvrđuje od strane mreže i trajno upisuje u evidenciju, pri čemu svi učesnici automatski dobijaju identičnu ažuriranu verziju registra. Na taj način DLT funkcioniše kao tehnološka infrastruktura za vođenje registra, ali tek ako zakon propiše da upis na takvom sistemu ima pravno dejstvo, DLT postaje pravno relevantan registar za nastanak, prenos ili prestanak prava. Ova praksa funkcioniše u Nemačkoj.

Kako bi se omogućio upis prava u katastru na osnovu tokenizovane imovine, potrebno je sagledati postojeću infrastrukturu i regulatorni okvir koji reguliše upis prava u registrima zaloga, tako da se obezbedi:

- integracija sistema i podataka između RGZ-a, APR-a, CRHoV i blockchain mreža;
- utvrđivanje jedinstvene identifikacione oznake tokena/finansijskog instrumenta (npr. token ID/kod, ISIN broj, CFI kod) kao osnova za upis prava;
- primena pametnih ugovora kao pravno relevantnog osnova za nastanak, promenu i prestanak stvarnih prava, u vezi sa članom 2. tačka 39) i čl. 37. i 98. Zakona o digitalnoj imovini;
- srazmerni upis prava u odnosu na deo imovine stečen tokenizacijom, kao i srazmerni deo imovine stečen prenosivim finansijskim instrumentima;
- da se propisana procedura prilagodi prirodni digitalne imovine i prenosivih finansijskih instrumenata, bez potrebe za ponovljenim overama/potvrdama od strane javnog beležnika pri svakoj promeni imaoća.

Kao prvi i verovatno jednostavniji korak je da se započne sa uređenjem režima upisa stvarnih prava za korporativne obveznice koji će moći da prati dinamiku promene i prenos prava vlasništva nad imovinom, tako da se u javnim registrima imovinskih prava upisuju jedinstvene identifikacione oznake obveznica (ISIN broj/CFI kod), dok se podaci o imaoću prava automatski povezuju sa službenim evidencijama CRHoV.

NOVO

PROPISI: Zakon o digitalnoj imovini (Službeni glasnik RS br. 153/2020)

Zakon o tržištu kapitala (Službeni glasnik RS br. 129/2021 i 109/2025)

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

Zakon o hipoteci (Službeni glasnik RS br. 115/2005, 60/2015, 63/2015 - odluka US i 83/2015)

Zakon o prometu nepokretnosti (Službeni glasnik RS br. 93/2014...6/2015)

Zakon o založnom pravu na pokretnim stvarima i pravima upisanim u registar (Službeni glasnik RS br. 57/2003, 61/2005, 64/2006 - ispr., 99/2011 - dr. zakoni i 31/2019)

6. UVOZNE PROCEDURE I JAVNE NABAVKE

6.1. DEFINISATI POJAM UZORKA OD ZNAČAJA ZA ISTRAŽIVANJE I RAZVOJ RADI POJEDNOSTAVLJENJA POSTUPKA UVOZA

Ministarstvo finansija, Resorna ministarstva nadležna za posebne zakone

OPIS PROBLEMA

Uzorci koji se uvoze radi laboratorijskog ispitivanja, odnosno u svrhe istraživanja i razvoja, podležu redovnim graničnim kontrolama i carinskom postupku, koji traju najmanje sedam dana, a često i značajno duže. Ovakva praksa onemogućava ispitivanje uzorka na predviđen način, kada on tokom vremena zadržavanja na granici menja svoja svojstva, iako se ti uzorci u potpunosti troše i uništavaju u okviru ispitivanja, odnosno istraživanja, pa ne dolaze u kontakt sa potrošačima i zaštićenim dobrima.

Carinski zakon propisuje specifičan tretman ovlašćenih privrednih subjekata (čl. 27-29.) i izuzetke od plaćanja uvoznih dažbina (čl. 246. i 247.), a u članu 247. tačka 1) propisuje da se uvozne dažbine ne plaćaju na besplatan reklamni materijal i uzorke koji se primaju iz inostranstva. Ipak, taj zakon ne definiše pojam uzorka koji se uvozi radi laboratorijskog ispitivanja, odnosno u svrhe istraživanja i razvoja, niti propisuje ubrzanu proceduru za njegov uvoz.

Član 182. Uredbe o carinskim postupcima i carinskim formalnostima propisuje izuzetke u kojima ne postoji obaveza podnošenja ulazne sažete deklaracije prilikom unošenja robe u carinsko područje, a čl. 250-256. način provere robe (pregled, uzimanje uzoraka i ispitivanje uzoraka).

Članom 23. stav 5. tačka 2) Uredbe o carinskim povlasticama propisano je da se reklamnim materijalom i uzorcima smatraju uzorci čija pojedinačna vrednost nije veća od 100 evra, u dinarskoj protivvrednosti, a koji se primaju radi pribavljanja porudžbine ili ponude robe, odnosno zaključenja ugovora o proizvodnji te robe, kao i za prikazivanje, ispitivanje i sl. Na ovaj način je pojam uzorka u carinskom smislu samo delimično uređen.

Ni posebni zakoni na osnovu kojih se sprovodi službena kontrola/inspekcijski nadzor na granici (npr. Zakon o bezbednosti hrane) ne propisuju pojednostavljeni postupak ili izuzeće od službene kontrole uzoraka koji se uvoze radi laboratorijskog ispitivanja, odnosno u svrhe istraživanja i razvoja.

PREDLOG REŠENJA

Predlažemo da se dopuni Carinski zakon tako što će se definisati pojam uzorka koji se uvozi radi laboratorijskog ispitivanja, odnosno u svrhe istraživanja i razvoja. Taj pojam se može definisati tako što će se u članu 4. Carinskog zakona dodati nova tačka 24a), koja glasi:

„24a) „uzorci od značaja za istraživanje i razvoj” – uzorci koji se uvoze po nekomercijalnom ili komercijalnom osnovu, radi istraživanja i razvoja, kao i radi ispitivanja od strane ovlašćene laboratorije, a koji nisu namenjeni prodaji na tržištu”.

I posebnim zakonima na osnovu kojih se sprovodi službena kontrola/inspekcijski nadzor na granici potrebno je prepoznati ovu vrstu uzorka i propisati pojednostavljeni postupak ili izuzeće od kontrole, što bi trebalo sprovesti preko jedinstvene kontaktne tačke na carini u pogledu uvoza materijala za istraživanje i razvoj u sklopu uspostavljanja Nacionalnog jednošalterskog sistema i integracije i unapređenja informacionog sistema Uprave carina.

Nakon zakonskog uređenja, ova materija bila bi razrađena uputstvima, usklađenim sa spiskom robe od značaja za istraživanje i razvoj.

NAPREDAK U PROCESU

Izmenama i dopunom Uredbe o carinskim postupcima i carinskim formalnostima (2026) postignut je određeni pozitivan uticaj, jer se promenama ove uredbe generalno ubrzava protok poštanskih i ekspres pošiljki. Pozitivan uticaj postoji pod uslovom: da uzorak stiže kao poštanska ili ekspres pošiljka, da je unapred podnet elektronski manifest i da pošiljka nije označena za kontrolu.

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)

Uredba o carinskim povlasticama (Službeni glasnik RS br. 38/2019, 86/2019)

Posebni zakoni na osnovu kojih se sprovodi službena kontrola/inspekcijski nadzor na granici

6. UVOZNE PROCEDURE I JAVNE NABAVKE

6.2. OSLOBODITI OD CARINSKIH I PORESKIH DAŽBINA UVOZ UZORKA OD ZNAČAJA ZA ISTRAŽIVANJE I RAZVOJ

Ministarstvo finansija

OPIS PROBLEMA

Troškovi plaćanja carine i PDV-a značajno opterećuju uvoz uzoraka, što često onemogućava istraživanje i razvoj naučnoistraživačkim organizacijama i inovativnim subjektima, a naročito novoosnovanim (startap) privrednim društvima, koja imaju vrlo ograničene resurse u početku poslovanja.

Kod uvoza uzoraka za potrebe istraživanja i razvoja često se radi o uvozu besplatne robe, koja neće biti korišćena u komercijalne svrhe, nego za stvaranje novog ili značajno poboljšanog proizvoda, procesa ili usluge, što predstavlja ne samo privatni interes privrednog subjekta koji uvozi takav materijal, nego i opšti interes.

Član 25. Zakona o porezu na dodatu vrednost taksativno nabraja robu i usluge čiji je promet oslobođen od PDV-a, uključujući biološke materijale od značaja za istraživanje (ljudski organi, tkiva, telesne tečnosti i ćelije, krv i majčino mleko). Međutim, nabavka svih ostalih materija od značaja za istraživanje i razvoj je predmet oporezivanja PDV-om prilikom uvoza, čime se ne prepoznaje njihov značaj za razvoj nauke i inovacija.

Za razliku od navedene restriktivne carinske politike u odnosu na inovacije, rešenja člana 14. Zakona o ulaganjima i Uredbe o uslovima, načinu i postupku oslobođenja od carinskih i drugih dažbina na uvoz opreme usmerena su na privlačenje ulaganja i podsticanje razvoja i istraživanja. Tako je članom 14. stav 1. Zakona o ulaganjima propisano je da je uvoz opreme koja predstavlja ulog ulagača koji je strano ili domaće pravno ili fizičko lice slobodan i oslobođen od plaćanja carine i drugih uvoznih dažbina, dok se pomenutom uredbom bliže uređuju uslovi, način i postupak oslobođenja od carinskih i drugih dažbina na uvoz opreme ulagača, osim poreza na dodatu vrednost. Smatramo da je ovaj pristup celishodno primeniti i kod uvoza uzoraka od značaja za istraživanje i razvoj.

PREDLOG REŠENJA

Predlažemo da se u cilju oslobođenja uvoza uzorka od značaja za istraživanje i razvoj od carinskih i poreskih dažbina preduzmu sledeće regulatorne mere:

- U članu 247. Carinskog zakona dodati novu tačku 5), koja glasi: „5) uzorke od značaja za istraživanje i razvoj.“;
- Dodati novi član 26a u Uredbi o carinskim povlasticama, koji će bliže definisati uzorke od značaja za istraživanje i razvoj, poput bližeg uređenja drugih vrsta robe na koju se ne plaćaju uvozne dažbine (čl. 23 – 26);
- U članu 26. Zakona o porezu na dodatu vrednost dodati novu tačku 1đ), koja glasi: „1đ) uzorci od značaja za istraživanje i razvoj, bliže definisani carinskim propisima“;
- Utvrditi i objaviti spisak materijala od značaja za istraživanje i razvoj, koji bi se koristio prilikom njihovog uvoza.

*PROPISI: Carinski zakon (Službeni glasnik RS br. 95/2018 ... 138/2022)
Zakon o porezu na dodatu vrednost (Službeni glasnik RS br. 84/2004 ... 109/2025)
Uredba o carinskim povlasticama (Službeni glasnik RS br. 38/2019 i 86/2019)*

6. UVOZNE PROCEDURE I JAVNE NABAVKE

6.3. POJEDNOSTAVITI UVOZ NEREGISTROVANIH MEDICINSKIH SREDSTAVA ZA POTREBE ISTRAŽIVANJA I RAZVOJA

Ministarstvo zdravlja, Agencija za lekove i medicinska sredstva Srbije

OPIS PROBLEMA

Krajem 2018. godine izmenjen je Pravilnik o uvozu medicinskih sredstava koja nisu registrovana, kako bi se omogućio pojednostavljen postupak po zahtevu inovativnih kompanija i startapa, kao i naučno-istraživačkih organizacija za uvoz neregistrovanog medicinskog sredstva u cilju naučnih istraživanja i razvoja inovativnih proizvoda. Novim članom 9a Pravilnika propisano je da se zahtev za uvoz 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 i/ili Fonda za inovacionu delatnost, da je podnosilac zahteva član, odnosno dobitnik sredstava, odnosno potvrda da je podnosilac naučno-istraživačka organizacija. Predviđeno je da ALIMS odobrava uvoz najkasnije 24 časa od prijema zahteva. Ova mogućnost je propisana za kompanije članice svih naučno-tehnoloških parkova (NTP) u Srbiji i za korisnike sredstava za podsticanje inovativnosti.

Međutim, u praksi se član 9a Pravilnika ne primenjuje, jer se ne tumači kao izuzetak od pravila propisanog članom 2. Pravilnika, koji propisuje da uvoz neregistrovanog medicinskog sredstva može izvršiti samo preko veleprodaje medicinskih sredstava kao uvoznika (koji je, u skladu sa Zakonom o medicinskim sredstvima, registrovan u Registru izdatih dozvola za promet medicinskih sredstava na veliko), a 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 inovacionu delatnost u oblastima vezanim za zdravstvo i razvoj medicinskih sredstava.

PREDLOG REŠENJA

Potrebno je izmeniti i dopuniti Pravilnik o uvozu medicinskih sredstava koja nisu registrovana, tako da registrovani inovativni subjekti koji imaju svojstvo pravnog lica ili preduzetnika, kao i subjekti inovacione infrastrukture dobiju mogućnost da po pojednostavljenom postupku neposredno, u svoje ime i za svoj račun, podnesu zahtev i obave uvoz neregistrovanih medicinskih sredstava za potrebe istraživanja i razvoja, što je i bila intencija člana 9a, a ne nužno preko veleprodaje kao uvoznika registrovanog u Registru veleprodaje (Registar izdatih dozvola za promet medicinskih sredstava na veliko).

Novim odredbama ovog pravilnika potrebno je propisati i spisak dokumentacije koju podnosilac zahteva za uvoz neregistrovanog medicinskog sredstva podnosi ALIMS, uz zahtev za uvoz. Ukazujemo na to da je, umesto dosadašnjeg načina procedure dokazivanja svojstva subjekta dostavljanjem izjave, ALIMS, u skladu sa članom 103. ZUP, u obavezi da po službenoj dužnosti utvrđuje svojstvo inovativnog subjekta i subjekta inovacione infrastrukture uvidom u Registar subjekata nacionalnog inovacionog sistema, čiji podaci su dostupni on-line. Takođe, izmenama i dopunama Pravilnika potrebno je propisati i sadržinu i elektronsku formu odobrenja (rešenja o odobrenju), koje izdaje ALIMS, kao i zadržati rok od 24 sata za njegovo izdavanje.

NAPREDAK U PROCESU

Ministarstvo zdravlja i ALIMS, u saradnji sa NALED-om, pripremili su i usaglasili predlog izmena Pravilnika, čije se usvajanje očekuje.

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

6. UVOZNE PROCEDURE I JAVNE NABAVKE

6.4. UVESTI ZBIRNE DOZVOLE I NOTIFIKACIJE ZA UVOZ I IZVOZ HUMANOG BIOLOŠKOG MATERIJALA

Ministarstvo zdravlja, Agencija za lekove i medicinska sredstva Srbije

OPIS PROBLEMA

Pribavljanje dozvola za uvoz i izvoz biološkog materijala ljudskog porekla (humanog biološkog materijala) u praksi dugo traje, ima neizvestan ishod i ne odgovara potrebama prakse, što otežava istraživanje i razvoj, kao i uspostavljanje novih zdravstvenih tehnologija i lečenje pacijenata. Ovakvo stanje je delom posledica nedostatka kapaciteta organa koji sprovodi proceduru za odobrenje ovog uvoza i izvoza, kao i složene procedure pribavljanja dozvole.

Direktor Uprave za biomedicinu daje dozvolu za svaki pojedinačni slučaj uvoza, odnosno izvoza ljudskih ćelija, saglasno članu 41. stav 8. Zakona o ljudskim ćelijama i tkivima i članu 7. stav 3. pratećeg Pravilnika, sa diskrecionim ovlašćenjem ocene opravdanosti svakog pojedinačnog slučaja izvoza, odnosno uvoza. Dozvoljeni uvoz/izvoz može se obaviti u okviru perioda od najduže šest meseci. Dozvole (rešenja) se, prema tome, izdaju samo za pojedinačne slučajeve i u određenom trajanju. Dodatno, lica koja postupaju po zahtevima su često u dilemi kojoj šifri, odnosno tarifnoj oznaci pripada biološki materijal, pri čemu se na osnovu te šifre izdaje dozvola. Regulatorni okvir ne prati razvoj ove oblasti, a praksa je neujednačena i nije usklađena sa rizikom koji se vezuje za određeni biološki materijal.

Tako npr. za uvoz krvi postoji obaveza da se u zahtevu navedu svi podaci o krvi koja se uvozi: namena, količina, pakovanje, učestalost uvoza (npr. dva puta po 10 epruveta ili uzorak koštane srži, 80ml, u PVC kesici). Kada se ovaj biološki materijal pošalje iz inostranstva, na carini se vrši uvid u dozvolu i pošiljku dalje preuzima špediterska služba. Ukoliko u perioda važenja dozvole postoji potreba da se sprovede druga vrsta analize krvi, koja nije obuhvaćena izdatom dozvolom, neophodno je da se podnese zahtev za izdavanje nove dozvole. Novi zahtev i nova dozvola neophodni su i svaki put kada je u ovom primeru potrebna nova količina krvi za nastavak istog istraživanja koje je u toku.

PREDLOG REŠENJA

Predlažemo da se postojeći sistem pojedinačnih dozvola za uvoz i izvoz biološkog materijala zameni sistemom zbirnih ili grupnih dozvola. Predlog je da se uvede i sistem notifikacija, gde bi subjekti koji uvoze ili izvoze biološki materijal obavestavali nadležni organ o nameri svakog pojedinačnog uvoza/izvoza i realizaciji. Implementacija ovog rešenja optimalno bi podrazumevala unapređenje elektronskih sistema e-Pisarnica/e-Uprava i integraciju sa Nacionalnim spoljnotrgovinskim jednošalterskim sistemom.

Unapređeni sistem bi objedinio sledeće funkcionalnosti:

- podnošenje zahteva i izdavanje zbirnih dozvola subjektima koji se bave istraživanjem i razvojem, koje bi tokom trajanja projekta omogućavale uvoz i izvoz biološkog materijala bez podnošenja pojedinačnih zahteva za svaku pošiljku
- slanje notifikacije nadležnom organu, o nameri svakog pojedinačnog uvoza/izvoza biološkog materijala i realizaciji.

Kroz unapređenje softverskog rešenja i integraciju sistema bi se povećale sve instance koje imaju javna ovlašćenja u vezi sa ovim uvozom/izvozom. Uz vremensko ograničenje na trajanje projekta/istraživanja, zbirna dozvola može sadržati i ograničenje po vrsti i količini bioloških materijala koji se uvoze/izvoze. Može se propisati i da se zbirne dozvole mogu izdavati subjektima koji ispunjavaju propisane uslove i imaju odgovarajući oblik saglasnosti za rad, pri čemu bi za visokorizične kategorije materijala ostao na snazi režim pojedinačnih dozvola.

Primere za ovakvo rešenje možemo naći u Zakonu o lekovima i medicinskim sredstvima i Pravilniku o kliničkom ispitivanju lekova u humanoj medicini, gde pružalac usluga za klinička ispitivanja može da od ALIMIS pribavi dozvolu za uvoz određene supstance za sve vreme trajanja odobrene kliničke studije.

Naposletku, radi otklanjanja neujednačene prakse i dilema u vezi sa klasifikacijom biološkog materijala ljudskog porekla, potrebno je uspostaviti i objaviti standardizovanu klasifikaciju, sa definisanjem referentnih tarifnih oznaka za tipične kategorije ovog tipa materijala (npr. krv, plazma, koštana srž, ćelijske strukture itd). Takođe, svrsishodno je Zakonom o ljudskim ćelijama i tkivima propisati da Uprava za biomedicinu i Uprava carina mogu, pre nameravanog uvoza/izvoza, izdati zajedničko obavezujuće stručno mišljenje/obaveštenje, sa shodnom primenom člana 138. ZUP.

*PROPISI: Zakon o ljudskim ćelijama i tkivima (Službeni glasnik RS br. 57/2018 i 111/2021-US)
Pravilnik o bližim uslovima i načinu obavljanja uvoza i izvoza ljudskih ćelija i tkiva (Službeni glasnik RS br. 63/2019)*

6. UVOZNE PROCEDURE I JAVNE NABAVKE

6.5. PRECIZNO UREDITI PROCEDURU ZA IZDAVANJE DOZVOLE ZA IZVOZ ILI UVOZ ROBE DVOSTRUKE NAMENE KOJA SE KORISTI ZA POTREBE ISTRAŽIVANJA I RAZVOJA U NAUČNIM INSTITUCIJAMA I INOVATIVNIM SUBJEKATIMA

Ministarstvo unutrašnje i spoljne trgovine

OPIS PROBLEMA

Inovativni privredni subjekti za potrebe istraživanja i razvoja neretko uvoze hardverske komponente i druge predmete koji se klasifikuju kao roba dvostruke namene.

Roba dvostruke namene je roba, uključujući softver i tehnologiju, koja se može koristiti kako u civilne, tako i u vojne svrhe. Zbog toga je njen uvoz i izvoz uređen posebnim Zakonom o izvozu i uvozu robe dvostruke namene. Dozvolu za uvoz i izvoz po članu 13. ovog zakona izdaje ministarstvo nadležno za poslove spoljne trgovine, uz prethodno pribavljanje saglasnosti ministarstva nadležnog za poslove odbrane, ministarstva nadležnog za spoljne poslove, ministarstva nadležnog za unutrašnje poslove i organa državne uprave nadležnog za poslove nacionalne bezbednosti. S obzirom na to da standardna procedura izdavanja dozvole za uvoz i izvoz robe dvostruke namene može da traje relativno dugo u odnosu na potrebe inovativnih privrednih subjekata, Zakonom o izvozu i uvozu robe dvostruke namene je 2025. god. u članu 16. stav 1. propisano da nadležno ministarstvo može, izuzetno od odredaba čl. 13-15. ovog zakona, po posebnoj, skraćenoj proceduri izdati dozvolu za izvoz ili uvoz robe dvostruke namene za potrebe istraživanja i razvoja naučnih institucija i inovativnih subjekata. Stavom 2. ovog člana propisano je da nadležno ministarstvo propisuje postupak izdavanja, oblik i sadržinu ove dozvole.

Međutim, primena te posebne procedure još uvek izostaje jer nije donet predviđeni podzakonski propis (pravilnik), pri čemu je rok od šest meseci za njegovo donošenje, utvrđen članom 31. ovog zakona, istekao 15. septembra 2025. godine.

Inače, prethodno važeći Zakon o izvozu i uvozu robe dvostruke namene (Službeni glasnik RS, br. 95/2013 i 77/2019) je, takođe, propisivao posebnu proceduru za privremeni izvoz ili uvoz sajamskih, muzejskih i izložbenih eksponata radi učestvovanja na međunarodnim manifestacijama, sa bližim uređenjem u podzakonskom propisu (pravilniku), ali ni taj pravilnik nije bio donet, pa ne postoji ni opcija shodne primene prethodnog pravilnika.

PREDLOG REŠENJA

Kako bi propisana skraćena procedura za izdavanje dozvole za izvoz ili uvoz robe dvostruke namene za potrebe istraživanja i razvoja naučnih institucija i inovativnih subjekata, iz člana 16. stav 1. Zakona o izvozu i uvozu robe dvostruke namene mogla da se primeni, neophodno je da Ministarstvo unutrašnje i spoljne trgovine donese pravilnik predviđen stavom 2. ovog člana. Ovim pravilnikom treba urediti postupak izdavanja, oblik i sadržinu dozvole koja se izdaje u posebnom postupku za izvoz ili uvoz robe dvostruke namene za potrebe istraživanja i razvoja naučnih institucija i inovativnih subjekata.

PROPISI: Pravilnik kojim se uređuje postupak izdavanja, oblik i sadržina dozvole koja se izdaje u posebnom postupku za izvoz ili uvoz robe dvostruke namene za potrebe istraživanja i razvoja naučnih institucija i inovativnih subjekata (novi propis koji je potrebno doneti)

6. UVOZNE PROCEDURE I JAVNE NABAVKE

6.6. UNAPREDITI, KROZ PRIMENU INSTITUTA PARTNERSTVA ZA INOVACIJE I NA DRUGE NAČINE, JAVNE NABAVKE INOVACIJA

Ministarstvo finansija, Nacionalna akademija za javnu upravu u saradnji sa Kancelarijom za javne nabavke

OPIS PROBLEMA

Definicija inovacija u važećem zakonodavnom okviru nije usklađena, što stvara pravnu nejasnoću i otežava primenu javnih nabavki inovacija u praksi.

Naime, definicija inovacije iz člana 2. tačka 19 Zakona o javnim nabavkama (ZJN) razlikuje se od definicija inovacija iz člana 2. tač. 3–7 Zakona o inovacionoj delatnosti (ZID), iako ZID predstavlja krovni zakon u oblasti inovacija. Umesto jasnog upućivanja na ZID, ZJN usložnjava definiciju, posebno uvodeći dodatne, socijalne i srodne elemente, što je normativno nepotrebno i doprinosi nejasnoćama i neujednačenom tumačenju.

Dodatno, institucionalni i proceduralni okvir za javne nabavke inovacija nije dovoljno razvijen. Iako Zakon o javnim nabavkama predviđa mogućnost partnerstava za inovacije, ovaj instrument se u praksi gotovo ne koristi niti se sistematski promovira.

Takođe, Zakon o javnim nabavkama u članu 29. stav 1. propisuje da procenjena vrednost nabavke mora biti zasnovana na sprovedenom istraživanju tržišta (koje uključuje proveru cene, kvaliteta, perioda garancije, održavanja i sl.), dok istovremeno u članu 89. stav 1. navodi da naručilac može sprovesti istraživanje tržišta pre pokretanja postupka. Ovakvo normativno rešenje stvara unutrašnju nedoslednost, jer nije jasno da li je istraživanje tržišta obaveza ili mogućnost. Dodatno, Zakon ne uređuje sadržaj, obim i metodologiju istraživanja tržišta, što je posebno problematično kod nabavki inovativnih rešenja.

Konačno, na Portalu javnih nabavki ne postoji posebna oznaka ili polje kojim bi se identifikovalo da se radi o javnoj nabavci inovacija, što onemogućava praćenje, analizu i evaluaciju ovih postupaka na sistemskom nivou.

PREDLOG REŠENJA

Radi unapređenja sprovođenja javnih nabavki inovacija, potrebno je preduzeti sledeće mere:

- Uskladiti definiciju inovacije u ZJN sa definicijama iz ZID. Regulatorno najsigurniji način za usklađivanje je upućivanje u ZJN na definicije inovacije i njenih vrsta u ZID. Ukoliko se, pak, u definiciji zadržava društveni cilj inovacija u kontekstu javnih nabavki, imajući u vidu da je kao takav utvrđen u Direktivi 2014/24/EU o javnim nabavkama, potrebno ga je jasno definisati i razraditi, uz preciziranje njegove svrhe i načina primene u praksi, a tako da bude u skladu sa odredbama ZID, kao osnovnim zakonom u oblasti inovacija.
- Razviti i sistematski podsticati i promovirati partnerstvo za inovacije kroz stručnu pomoć koju pruža i smernice i priručnike koje priprema Kancelarija za javne nabavke (član 179. tačka 6) ZJN, kao i praktične vodiče, modele dokumentacije i pilot-projekte, kako bi se ovaj instrument učinio dostupnim i primenljivim za naručioce u praksi.
- Izričito utvrditi u ZJN obavezu istraživanja tržišta kod javnih nabavki inovativnih rešenja, i predvideti donošenje podzakonskog akta (pravilnika) kojim bi se bliže uredili obim i metodologija istraživanja tržišta, kao i sadržaj izveštaja o sprovedenom istraživanju.
- Uvesti posebno polje ili oznaku na Portalu javnih nabavki kojom bi se jasno identifikovalo da se radi o postupku javne nabavke inovacija. Time bi se omogućilo praćenje broja, vrednosti i ishoda ovih postupaka, kao i evaluacija efekata.
- Sprovoditi kontinuirane i ciljne programe obuke za službenike i naručioce u oblasti javnih nabavki inovacija, kao i za ponuđače, sa fokusom na: razumevanje pravnog okvira, primenu partnerstava za inovacije, upravljanje rizicima u javnim nabavkama inovacija i povezivanje javnih nabavki sa ciljevima javnih politika.

NOVO



Unapređenje javnih nabavki inovacija kroz primenu partnerstva za inovacije direktno doprinosi usklađivanju sa Direktivom 2014/24/EU Evropskog parlamenta i Saveta o javnim nabavkama, kojom je ovaj instrument uveden kao mehanizam za podsticanje inovacija putem javne potražnje.

*PROPISI: Zakon o javnim nabavkama (Službeni glasnik RS br. 91/2019 i 92/2023)
Podzakonski propisi i drugi akti za izvršavanje Zakona o javnim nabavkama*

7. INFRASTRUKTURA I MOBILNOST

7.1. UKINUTI LOKALNA OGRANIČENJA ZA POSTAVLJANJE RADIO-BAZNIH STANICA I POTVRDITI NADLEŽNOST REPUBLIČKE INSPEKCIJE ZA ZAŠTITU ŽIVOTNE SREDINE ZA NADZOR NAD RADOM ISTIH

Jedinice lokalne samouprave, Ministarstvo zaštite životne sredine, Ministarstvo građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture, Agencija za prostorno planiranje i urbanizam Republike Srbije, Ministarstvo informisanja i telekomunikacija

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 NAL-LED-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 određene važećih planskih dokumenata koje propisuju minimalne udaljenosti ili druga ograničenja za postavljanje RBS koja nisu predviđena 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.

DELIMIČNO REŠENO

Ovu preporuku ocenjujemo kao delimično rešenu usvajanjem izmena Zakona o planiranju i izgradnji kojim je predviđeno 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, pripremio 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.

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

Zakon o zaštiti od nejonizujućih zračenja (Službeni glasnik RS br. 36/2009)

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

7. INFRASTRUKTURA I MOBILNOST

7.2. OLAKŠATI POSTAVLJANJE PUNJAČA ZA ELEKTRIČNA VOZILA

Ministarstvo građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture

OPIS PROBLEMA

Infrastruktura za punjenje električnih vozila u Srbiji značajno zaostaje za rastom tržišta. U prvoj polovini 2025. prodato je 161 novo električno vozilo, a interesovanje potvrđuje i to što je budžet za subvencije za 2025. godinu od oko 1,5 miliona evra potrošen za sedam meseci. U Srbiji je trenutno registrovano oko 7.200 električnih vozila, dok postoji nešto više od 200 javnih punjača, od kojih je 18 u vlasništvu JP „Putevi Srbije“. Planirana izgradnja 16 „zelenih stanica“ donela bi dodatnih 80–225 punjača. Za poređenje, EU u proseku ima jedan punjač na 450 stanovnika, dok je u Srbiji taj odnos približan jednom punjaču na 35.000 stanovnika. Pravni okvir za standarde i kapacitete punjačke infrastrukture još nije uspostavljen, ali se očekuje da najavljeni Zakon o infrastrukturi za alternativna goriva definiše minimalne uslove i preporučeni broj stanica.

Dodatnu prepreku predstavlja složena procedura za izdavanje dozvola. Naime, izućeće iz člana 2. tačka 22) Pravilnika 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, odnosi se isključivo na postavljanje punjača u zaštitnim pojasevima državnih i opštinskih puteva i ulica. U svim drugim zonama neophodno je pribaviti rešenje o odobrenju za izvođenje radova iz člana 145. Zakona o planiranju i izgradnji.

S obzirom na to da je ova procedura gotovo jednako složena kao pribavljanje građevinske dozvole, ona predstavlja jednu od ključnih regulatornih barijera za razvoj infrastrukture za punjenje električnih vozila.

PREDLOG REŠENJA

Predlažemo da se omogući da se punjači za električna vozila i van zaštitnih pojaseva državnih i opštinskih puteva i ulica postavljaju bez posebnog rešenja po članu 145. Zakona o planiranju i izgradnji (ZPI), uz prijavu radova prema članu 144. ZPI, uz saglasnost EDB.

U tom smislu, predlažemo izmene Pravilnika, tako što će se u članu 2, tačka 22) posle reči: „postavljanje punjača za električna vozila“ brisati reči: „u zaštitnom pojasu državnog puta, odnosno u zaštitnom pojasu opštinskih puteva i ulica“, a u članu 4, u stavu 2. brisati tačka 35), koja glasi: „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 (ODS EPS Distribucija doo), kako bi punjač nakon postavljanja mogao da se stavi u funkciju;
- saglasnost upravljača javnog puta, ako se punjač 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:

- u članu 2. tačku 22) izmeniti tako da glasi: „22) postavljanje punjača za električna vozila, osim u slučaju iz člana 4. stav 2. tačka 35) ovog pravilnika;“

a u članu 4. stav 2. tačku 35) izmeniti tako da glasi: „postavljanje punjača za električna vozila u zaštitnom pojasu javnog puta izvan površine benzinske stanice ili parkirališta pri ugostiteljskim i trgovinskim objektima“.

PROPSI: 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 br. 87/2023, 16/2024)

7. INFRASTRUKTURA I MOBILNOST

7.3. REGULISATI NAPLATU PUNJENJA ELEKTRIČNIH I HIBRIDNIH VOZILA I BLIŽE UREDITI USLOVE PRUŽANJA TE USLUGE

Ministarstvo građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture, Ministarstvo finansija

OPIS PROBLEMA

Vlasnicima električnih i hibridnih vozila u Republici Srbiji trenutno je dostupno oko 200 javnih elektropunjača, od čega je 18 u državnom vlasništvu, dok su ostali u vlasništvu privatnih operatera. Pružalac usluge punjenja električnih vozila istovremeno je i krajnji kupac na tržištu električne energije, što znači da nije snabdevač, već kupac električne energije i pružalac tržišne usluge punjenja.

Uporedna praksa pokazuje da postoje različiti modeli naplate punjenja, uključujući naplatu po satu korišćenja uz dodatnu naknadu po kilovat-satu, naplatu isključivo prema potrošnji električne energije po principu „pay-as-you-go“, kao i pretplatničke modele sa mesečnom naknadom.

Iako Zakon o energetici ne zahteva licencu za obavljanje usluge punjenja električnih vozila, jer se ne radi o prodaji električne energije, već o „usluzi punjenja“, pravni status punjača u javnoj svojini u pogledu naplate usluge nije dovoljno uređen, što dovodi do različite prakse i nepostojanja jedinstvenog načina naplate kod subjekata javnog sektora. Privatni operateri punjenje na benzinskim pumpama naplaćuju putem aplikacija, dok hoteli i tržni centri ovu uslugu uključuju u cenu smeštaja, odnosno plaćenog parking mesta.

PREDLOG REŠENJA

Predlažemo da se donese Zakon o infrastrukturi za alternativna goriva, kao i prateći podzakonski propisi, kako bi se uredila usluga punjenja od strane vlasnika punjača za motorna vozila, odnosno vozila koja se snabdejavu električnom energijom. Ovim zakonom bi se uredila i druga pitanja vezana za rad punjača, uključujući prava i obaveze pružalaca usluga punjenja i minimalne tehničke uslove koje je neophodno da ispunje. Mišljenja smo da je, radi jasnoće i pravne sigurnosti, potrebno zakonom izričito propisati da se usluga punjenja električnih vozila ne smatra snabdevanjem električnom energijom, nego posebnom tržišnom uslugom, kao i propisati način formiranja cene i režim prihoda za punjače u javnoj svojini.

Kada je reč o naplati ove usluge, EU Direktiva o infrastrukturi za alternativna goriva (AFIR 2023) predviđa naplatu cene usluge po kWh, minutu i ciklusu, kao i na drugi primenljiv način.

Smatramo da je najefikasnije rešenje uvođenje kombinovanog modela naplate punjenja električnih vozila, zasnovanog primarno na obračunu prema potrošenoj električnoj energiji po kilovat-satu, uz dodatnu naknadu za zadržavanje vozila na punjaču po isteku definisanog perioda nakon završetka punjenja. Time se obezbeđuje pravična i transparentna naplata prema stvarnoj potrošnji energije, uz sprečavanje neefikasnog zauzimanja infrastrukture, kao i podsticanje veće protočnosti korisnika. Ovakav model primenjuje se u pojedinim državama, uključujući Hrvatsku i Sloveniju, gde je obračun zasnovan na kilovat-satu, uz jasno propisana vremenska ograničenja nakon kojih se aktivira znatno viša cena po minutu.



Donošenje Zakona o infrastrukturi za alternativna goriva i uvođenje modela naplate u skladu sa Uredbom (EU) 2023/1804 o uvođenju infrastrukture za alternativna goriva (Alternative Fuels Infrastructure Regulation – AFIR) predstavlja važan korak u usklađivanju sa evropskim pravilima za razvoj tržišta elektromobilnosti.

*PROPISI: Zakon o infrastrukturi za alternativna goriva (novi zakon)
Zakon o energetici (Službeni glasnik RS br. 145/2014 ... 109/2025)
Zakon o naknadama za korišćenje javnih dobara (Službeni glasnik RS br. 95/2018, ... 118/2025)*

7. INFRASTRUKTURA I MOBILNOST

7.4. UREDITI ODLAGANJE – PARKIRANJE ELEKTRIČNIH TROTINETA PO ZAVRŠETKU KORIŠĆENJA

Jedinice lokalne samouprave

OPIS PROBLEMA

Ubrzan tehnološki napredak i rast popularnosti električnih trotineta kao praktičnog sredstva za gradsku mobilnost doneli su sa sobom brojne prednosti, ali i otvorena pitanja koja se odnose na ovu vrstu vozila, poput nepostojanja propisanih mesta za njihovo parkiranje.

Kompanije u Srbiji koje se bave iznajmljivanjem električnih trotineta, preko mobilne aplikacije, suočavaju se sa problemom da korisnik ostavlja na javnoj površini električni trotinet kada završi sa njegovim korišćenjem. Tada zaposleni u kompaniji prate gde je ostavljen električni trotinet, dolaze po njega i odnose u sedište kompanije ili prvo najbliže stajalište za električne trotinete. Međutim, pre nego što dođu do lokacije na kojoj se trotinet nalazi, komunalna policija u najvećem broju slučajeva zaplenjuje trotinete i izdaje prekršajne naloge, u skladu sa propisima kojima se uređuje komunalni red.

Iako je izmenama i dopunama Zakona o bezbednosti saobraćaja na putevima definisano lako električno vozilo, u koje spadaju električni trotineti, kao i pravila kretanja, ovaj Zakon ne uređuje pitanje njihovog parkiranja i odlaganja.

Dobar primer je grad Niš koji je od septembra 2025. godine, omogućio iznajmljivanje električnih trotineta u okviru pilot projekta pokrenutog nakon javnog poziva iz jula 2025, uz učešće Gradske uprave za komunalne delatnosti. Ovaj model predstavlja primer organizovane mikromobilnosti, ali u ovom slučaju nisu menjane odluke o komunalnom redu niti akti o naknadama za korišćenje javnih površina, već su zone parkiranja i druga pravila definisani sporazumom. Međutim, nakon ovog pilot projekta trebalo bi trajno urediti ovo pitanje gradskim odlukama).

PREDLOG REŠENJA

Kao dugoročno rešenje problema odlaganja i parkiranja električnih trotineta predlažemo da jedinice lokalne samouprave izmene svoja akta, i to:

- odluke kojima se uređuje komunalni red u smislu definisanja uslova odlaganja lakih električnih vozila na javnim površinama,
- odluke kojima se uređuju naknade za korišćenje javnih površina na svojoj teritoriji, kojima će se utvrditi iznosi naknada za ovaj vid korišćenja javnih površina, koji bi bio utvrđen nakon konsultacija sa zainteresovanim stranama i uvida u uporednu regulativu.

Prilikom uređivanja naknada za korišćenje javnih površina, jedinice lokalne samouprave mogu kao obveznike naknade da predvide privredna društva - pružaocima usluge iznajmljivanja lakih električnih vozila, a ne pojedinačne korisnike usluge. Ovakvo rešenje odražava činjenicu da se javna površina koristi u okviru organizovane privredne delatnosti, a uz to omogućava jasnu odgovornost za organizaciju i uklanjanje vozila i stvara uslove za komunalni red.

Smatramo da takvo rešenje ne zahteva dopune Zakona o naknadama za korišćenje javnih dobara, budući da ova naknada potpada pod naknadu za korišćenje prostora na javnoj površini u poslovne i druge svrhe, u skladu sa članom 236. stav 1. tačka 1) i stav 2. alineja druga tog zakona (koja sadrži i: “... za objekte i stanice za iznajmljivanje bicikla, ... i drugo.”). Alternativno, može se razmotriti da se ova naknada izričito utvrdi u navedenim zakonskim odredbama.

Dodatno, lokalne samouprave treba da donesu odluke kojima će se odrediti lokacija/e za privremeno odlaganje trotineta nakon korišćenja (parkirališta) u okviru javnih površina, odnosno površina javne namene i površina u javnom korišćenju (mesto, broj, lokacija, površina koju zauzimaju i dr).

PROPISI: Odluke jedinica lokalne samouprave kojima se uređuju komunalni red, odnosno način korišćenja javnih površina i naknade za korišćenje javnih površina

7. INFRASTRUKTURA I MOBILNOST

7.5. KREIRATI DODATNI SET PODSTICAJNIH MERA ZA KORIŠĆENJE ELEKTRIČNIH I HIBRIDNIH VOZILA

Ministarstvo finansija, Ministarstvo zaštite životne sredine, Ministarstvo građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture, JP „Putevi Srbije“, Javno komunalna preduzeća koja upravljaju parking prostorom i JLS

OPIS PROBLEMA

Kako bi se ubrzao proces borbe protiv klimatskih promena i prelaska na električna vozila, Evropska unija izmenila je Uredbu (EU) 2019/631 poštravajući zahteve u pogledu emisije CO₂, tako što se uvodi pravilo da do 2035. godine svi novi automobili i kombiji koji se prodaju u Evropi moraju imati nultu emisiju štetnih gasova.

Istovremeno, u Srbiji prosečna starost putničkih automobila iznosi oko 17,5 godina, što je znatno iznad proseka u EU (oko 12 godina), a značajan deo tih vozila i dalje poseduje motore standarda Euro 3 i Euro 4 koji su u većini zemalja EU povučeni iz upotrebe.

U cilju usklađivanja sa evropskim regulatornim i tržišnim kretanjima, kao i podsticanja održive mobilnosti u Srbiji, potrebno je razmotriti uvođenje podsticaja koji bi stimulisali prelazak na električna i hibridna vozila, poput:

- Umanjenja putarine, u skladu sa uticajem na kvalitet vazduha tj. umanjnjenja emisija azotnih oksida;
- Besplatno, odnosno povlašćeno parkiranje u centru grada;
- Obezbeđenje parking mesta sa punjačima za električna vozila, na kojima je dozvoljeno parkiranje samo tih vozila;
- Obezbeđenje električnih instalacija nužnih za punjenje električnih vozila tokom projektovanja i rekonstrukcije stambenih objekata.

Dodatno, važno je da se sve procedure koje prate ovakve podsticaje, kao i postojeći postupci za odobravanje i realizaciju subvencija za nabavku električnih vozila, digitalizuju i sprovode u elektronskom obliku.

PREDLOG REŠENJA

Predlaže se paket mera radi podsticanja nabavke električnih i hibridnih vozila, unapređenja prateće infrastrukture i pojednostavljenja procedura. Potrebno je razmotriti je izmeniti dopunu Zakona o naknadama za korišćenje javnih dobara (čl. 197. i 199.), kako bi se propisale posebne kategorije ovih vozila i obezbedilo umanjeње putarine od najmanje 50% za električna i 25% za hibridna vozila, kao i uskladiti Odluku JP „Putevi Srbije“ s tim novim rešenjima.

Jedinicama lokalne samouprave i javnim preduzećima preporučuje se omogućavanje besplatnog parkiranja ili godišnjih propusnica za ova vozila, uz planiranje posebnih parking mesta sa punjačima, kao i dopuna tehničkih propisa za projektovanje stambenih zgrada, radi obavezne instalacije ili pripreme infrastrukture za punjenje električnih vozila u garažnim prostorima u stambenim zgradama.

Prateći dobre primere, poput JP „Pošta Srbije“, preporučuje se da javni sektor preuzme vodeću ulogu u tranziciji ka održivoj mobilnosti, tako što će organi i javna preduzeća sa velikim brojem vozila u urbanim sredinama u postupcima nabavke davati prioritet vozilima sa nultom ili niskom emisijom, čime bi doprineli ubrzanju tržišne transformacije i ostvarivanju ciljeva održive mobilnosti.

Istovremeno, predlaže se digitalizacija i automatizacija postupka dodele subvencija za električna vozila, uz omogućavanje elektronskog podnošenja zahteva i uključivanje distributera.



Uvođenje podsticajnih mera za električna vozila doprinosi usklađivanju sa ciljevima dekarbonizacije iz Uredbe (EU) 2019/631 o utvrđivanju standarda performansi emisije CO₂ za nova putnička vozila i laka komercijalna vozila, izmenjene u okviru paketa "Fit for 55", čime se Republika Srbija približava klimatskim i energetskim ciljevima EU.

PROPISI: Zakon o naknadama za korišćenje javnih dobara (Službeni glasnik RS br. 95/2018, 99/2024)

Odluka o visini posebne naknade za upotrebu javnog puta, njegovog dela i putnog objekta (putarina) (Službeni glasnik RS br. 40/2019, 58/2025)

Cenovnici lokalnih JKP koja upravljaju parking prostorom

Uredba o uslovima i načinu sprovođenja subvencionisane kupovine novih vozila koja imaju isključivo električni pogon (Službeni glasnik RS br. 8/2025)

Pravilnik o uslovima i normativima za projektovanje stambenih zgrada i stanova (Službeni glasnik RS br. 58/2012...82/2015)

8. UPOTREBA PODATAKA I ZDRAVSTVO

8.1. USPOSTAVITI ZAKONSKI OSNOV ZA USTUPANJE PODATAKA IZ PRIVATNOG SEKTORA JAVNOM SEKTORU, RADI PONOVI UPOTREBE U SVRHU RAZVOJA INOVACIJA U JAVNOM SEKTORU

Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave

OPIS PROBLEMA

U Republici Srbiji trenutno ne postoji jasno definisan pravni okvir koji bi omogućio ustupanje podataka iz privatnog ka javnom sektoru (B2G). Organi javne uprave nemaju adekvatan zakonski osnov da pribavljaju, obrađuju i koriste podatke kojima raspolažu privredni subjekti u svrhu unapređenja javnih politika, razvoja inovativnih javnih usluga i ostvarivanja javnog interesa.

Ovaj normativni nedostatak posebno je izražen u oblastima pametnih gradova, energetske efikasnosti, transporta i mobilnosti, zdravlja, urbanog planiranja, zaštite životne sredine, upravljanja rizicima i bezbednosti, odnosno u sektorima u kojima bi korišćenje podataka iz privatnog sektora moglo značajno doprineti razvoju digitalnih rešenja usmerenih ka potrebama građana.

Privredni subjekti, poput telekomunikacionih operatera, tehnoloških kompanija, digitalnih platformi i operatera javnih usluga, raspolažu vrednim skupovima podataka koje javni sektor po pravilu ne poseduje, kao što su podaci o kretanju dobijeni putem GPS tehnologija, podaci sa IoT uređaja i senzora ili agregirani podaci o potrošačkim navikama. Njihova ponovna upotreba, uz odgovarajuće pravne i tehničke garancije, mogla bi značajno doprineti ostvarivanju javnog interesa.

PREDLOG REŠENJA

Potrebno je dopuniti Zakon o elektronskoj upravi ili doneti poseban zakon kojim bi se sistemski uredila oblast deljenja podataka između privatnog i javnog sektora. Donošenje posebnog zakona bi trebalo da reguliše i slučajeve obaveznog ustupanja podataka u vanrednim okolnostima od javnog interesa, poput zaštite od ozbiljnih bezbednosnih, ekoloških, zdravstvenih ili epidemioloških rizika, odnosno radi upravljanja krizama, u skladu sa EU Data Act 2023/2854.

Treba doneti i podzakonski akt kojim bi se bliže uredili uslovi i postupak ustupanja podataka, uključujući zahteve da je ustupanje u javnom interesu, da se dobijeni podaci ne smeju koristiti za razvoj konkurentskog proizvoda ili usluge, da su podaci o ličnosti anonimizovani ili pseudonimizovani, da ne sadrže poslovne tajne - osim ako je njihova zaštita posebno ugovorena, kao i da su jasno definisani svrha, rok i obim ustupanja, uključujući brisanje podataka nakon završetka krize ili druge vanredne okolnosti.

Ilustrativni primer mogu biti podaci sa senzora na mostovima koje održavaju privatne kompanije. Zakon može predvideti da se takvi podaci, uz odgovarajuće mere zaštite, ustupaju nadležnim organima radi ostvarivanja javnog interesa. Posebnu pažnju treba posvetiti proceduri ustupanja, koja mora obezbediti transparentnost i pravnu sigurnost. To podrazumeva sprovođenje javnog poziva ili podnošenje zahteva od strane nadležnog organa, dostavljanje ponuda od privrednih subjekata, razmatranje i pregovaranje uslova od strane komisije, zaključenje ugovora sa odabranim subjektom uz objavljivanje osnovnih podataka, vođenje evidencije o ustupanjima u javnom interesu, kao i kontinuirani nadzor i izveštavanje. Neophodno je izraditi i standardizovani model ugovora za B2G ustupanje podataka.

Ustupanje bi se zasnivalo na ugovoru i principima dobrovoljnosti - osim u slučaju obaveznog ustupanja podataka radi kriznog menadžmenta - i zaštite poverljivosti. Osnovni režim podrazumevao bi ustupanje bez naknade, u skladu sa konceptom data altruism iz EU Data Act. Drugi nivo bi omogućio nadoknadu troškova nastalih u pripremi podataka za deljenje, dok bi treći nivo uključivao pravičnu i srazmernu naknadu za podatke od značajne tržišne vrednosti. U tom kontekstu, ugovori o deljenju podataka radi javnog interesa ne bi se smatrali javnim nabavkama, u skladu sa EU Data Act, jer organ ne nabavlja robu ili uslugu na tržištu u konkurentskom postupku, nego ostvaruje regulisan pristup već postojećim podacima u javnom interesu (što bi trebalo izričito predvideti zakonom).

NOVO



Sistemska uređenje deljenja podataka između privatnog i javnog sektora u skladu sa Uredbom (EU) 2023/2854 o usklađenim pravilima o pravičnom pristupu podacima i njihovom korišćenju (Data Act) predstavlja važan element usklađivanja sa evropskim okvirom za ekonomiju podataka i upravljanje kriznim situacijama.

PROPISI: Zakon o elektronskoj upravi (Službeni glasnik RS br. 27/2018)

Ili Donošenje posebnog zakona

Podzakonski propis kojim se uređuju uslovi i postupak ustupanja podataka (novi propis koji je potrebno doneti)

8. UPOTREBA PODATAKA I ZDRAVSTVO

8.2. USPOSTAVITI ZAKONSKI OSNOV ZA USTUPANJE PODATAKA IZ JAVNOG SEKTORA, RADI PONOVNE UPOTREBE U SVRHE ISTRAŽIVANJA I RAZVOJA INOVACIJA



Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave, Ministarstvo nauke, tehnološkog razvoja i inovacija

OPIS PROBLEMA

Inovativne i druge kompanije koje sprovode istraživanja i razvoj inovacija, istraživači i startapi u Republici Srbiji često se suočavaju sa ograničenjima u razvoju naprednih digitalnih, prediktivnih i AI rešenja, zbog nedostatka u pristupu relevantnim skupovima podataka koji su u posedu javnog sektora. Iako su pojedini skupovi podataka javnog sektora javno dostupni za ponovnu upotrebu, kao otvoreni podaci, mnogi od onih koji su od ključnog značaja za razvoj inovacija ostaju van dometa inovatora. U pitanju su, energetski, saobraćajni, zdravstveni i socijalni podaci od značaja za razvoj prediktivne dijagnostike, analizu kapaciteta, optimizaciju resursa, razvoj pametnih gradova, unapređenje saobraćaja, energetske efikasnosti, servise za ugrožene društvene grupe itd. Na primer, ponovna upotreba zdravstvenih podataka može da pomogne istraživanje i razvoj inovativnih rešenja za lica sa invaliditetom. Dodatno, postojeći mehanizam slobodnog pristupa informacijama od javnog značaja nije pogodan za ove svrhe, jer ne obezbeđuje format, kontinuitet, frekvenciju, obuhvat, tehničke standarde, proceduralni i ugovorni okvir, bezbednosne mehanizme i automatizovane kanale neophodne za razvoj inovativnih rešenja. Takođe, organi javne uprave ne mogu da ustupe pseudonimizovane podatke – koji jesu zaštićeni na propisan način u pogledu indentiteta lica na koja se odnose, ali su i dalje podaci o ličnosti pod posebnim režimom. Prema Zakonu o zaštiti podataka o ličnosti (ZZPL), član 12. organi ne mogu da koriste legitimni interes kao osnov, a pristanak lica na koje se podaci odnose često nije podoban da bude osnov, pre svega zbog broja lica, administrativno komplikovane procedure, neizvesnog ishoda i slično.

I pored sistemske neuređenosti ove materije, postoje određeni propisi – doneti i u pripremi – koji uređuju ovakav osnov, ali oni su užeg, specifičnog obima karakterističnog za određeni sektor i malo ih je (primeri: geoprostorni podaci/INSPIRE i genetički i biomedicinski podaci).

PREDLOG REŠENJA

Predlažemo da se u Zakonu o elektronskoj upravi (ili Zakonu o inovacionoj delatnosti) propiše zakonski osnov za ustupanje podataka iz javnog sektora privrednim subjektima (G2B), radi ponovne upotrebe u svrhe istraživanja i razvoja inovacija. Ovde imamo u vidu da je osnov i način ustupanja pseudonimizovanih podataka (koji jesu zaštićeni na propisan način u pogledu indentiteta lica na koja se odnose, ali su i dalje podaci o ličnosti pod posebnim režimom) neophodno propisati zakonom, a u skladu sa rešenjima EU Data Governance Act-a i ZZPL (GDPR). Ustupanje bi bilo moguće pod utvrđenim uslovima, uz obavezu dokazivanja da postoji konkretan projekat istraživanja i razvoja i jasno definisan cilj tog projekta, metodologije koja se primenjuje i mera zaštite podataka o ličnosti, kao i prethodnu etičku ocenu i ocenu da li postoji rizik selektivne prednosti u smislu propisa o državnoj pomoći, pri čemu bi se svojstvo registrovanog inovativnog subjekta smatralo dokazom ispunjenosti uslova u pogledu obavljanja inovacione delatnosti, odnosno postojanja i cilja istraživanja i razvoja.

U tom smislu, ustupanje bi bilo moguće isključivo radi razvoja novog ili značajno unapređenog proizvoda, usluge, procesa ili tehnologije (predkonkurentna faza). Podaci se ne bi smeli upotrebljavati za direktno plasiranje proizvoda ili usluga na tržište, niti za druge komercijalne svrhe koje nisu u neposrednoj vezi sa odobrenim istraživanjem i razvojem, tokom trajanja ustupanja. Ustupanje bi se vršilo bez naknade, uz utvrđene izuzetke kada se naknada/taksa naplaćuje i u kom iznosu, na osnovu ugovora o razmeni podataka (eng. data sharing agreement), koji sadrži klauzule o vrsti i obimu podataka, svrsi ustupanja, roku upotrebe, tehničkim i organizacionim merama zaštite, odgovornosti i obavezama uništavanja ili vraćanja podataka po isteku roka.

Zaključnuju ugovora bi prethodilo pozitivno rešenje nadležnog organa, a zahtev bi sadržao procenu uticaja na zaštitu podataka o ličnosti i odluku etičkog odbora/etičku samoprocenu. Podaci koji se ustupaju bi bili u pseudonimizovanom ili agregatnom obliku, dok se tajnim podacima ne bi moglo pristupiti. Pomenuti uslovi i načini ustupanja podataka bi bliže trebalo urediti Uredbom, a svrsishodno je i pripremiti model ugovora o G2B ustupanju podataka.



Propisivanje zakonskog osnova za ponovnu upotrebu podataka iz javnog sektora u svrhe istraživanja i razvoja inovacija predstavlja usklađivanje sa Uredbom (EU) 2022/868 o evropskom upravljanju podacima (Data Governance Act) i sa Uredbom (EU) 2016/679 (General Data Protection Regulation – GDPR), čime se jača sadržajna i bezbedno korišćenje podataka u skladu sa pravilima EU.

PROPISI: Zakon o elektronskoj upravi (Službeni glasnik RS br. 27/2018)
Zakon o inovacionoj delatnosti (Službeni glasnik RS br. 129/2021)

8. UPOTREBA PODATAKA I ZDRAVSTVO

8.3. UREDITI USLOVE ZA PRIMENU TELEMEDICINE

Ministarstvo zdravlja

OPIS PROBLEMA

Telemedicina je savremeni medicinski metod prevencije, dijagnostike i lečenja pacijenata upotrebom tehnologije od strane lekara i drugih zdravstvenih radnika, koji se nalaze na drugoj lokaciji u odnosu na pacijente (tzv. lečenje na daljinu), kao i između samih lekara i drugih zdravstvenih radnika koji su na različitim lokacijama, radi praćenja zdravstvenog stanja pacijenta i konsultacija. Komunikacija se odvija putem telefona ili videopoziva, uz davanje saveta ili prilagođavanje terapije na osnovu podataka. Iako pojedini propisi prepoznaju ovu zdravstvenu uslugu, njen pun potencijal nije iskorišćen, zbog nekonzistentnosti pravnog okvira i neadekvatnog uređenja uslova za obavljanje ove usluge.

Pravilnikom o sadržaju i obimu prava na zdravstvenu zaštitu iz obaveznog zdravstvenog osiguranja i o participaciji za 2023. godinu u članu 28. utvrđeno je da ukoliko se zdravstvena usluga - kratka poseta izabranom lekaru, odnosno doktoru medicine odgovarajuće specijalnosti osigurano lice pruža putem dostupnih informacionih i komunikacionih tehnologija, osigurano lice ne plaća participaciju, kao ni prilikom pružanja zdravstvenih usluga telekonsultacija izabranog lekara sa doktorom medicine odgovarajuće specijalnosti. Takođe, Pravilnik o nomenklaturi zdravstvenih usluga na primarnom nivou zdravstvene zaštite utvrđuje zdravstvene usluge koje se pružaju putem dostupnih informacionih i komunikacionih tehnologija.

Iako je telemedicina predviđena u podzakonskim propisima, njen formalni zakonski osnov je diskutabilan. Zakon o zdravstvenoj zaštiti ne uređuje telemedicinu, dok istovremeno zabranjuje pružanje zdravstvene zaštite od strane zdravstvenog radnika van zdravstvene ustanove, osim u slučaju organizacionih jedinica i hitne pomoći, što može otežati pravnu primenu telemedicine iako ovde nije reč o obavljanju delatnosti van zdravstvene ustanove, nego se delatnost obavlja unutar ustanove, od strane zaposlenog lekara, a samo bez fizičkog prijema pacijenata.

Pored toga, Pravilnik o bližim uslovima za obavljanje zdravstvene delatnosti, koji propisuje uslove u pogledu kadra, opreme i prostora za zdravstvene ustanove, ne predviđa mogućnost osnivanja ustanova koje pružaju zdravstvene usluge isključivo putem telemedicine, što je uobičajena praksa u EU.

PREDLOG REŠENJA

Predlažemo izmenu i dopunu Zakona o zdravstvenoj zaštiti, tako da se stvori jasan i nedvosmislen formalni zakonski osnov za primenu telemedicine.

Dodatno, potrebno je da se dopuni Pravilnik o bližim uslovima za obavljanje zdravstvene delatnosti u zdravstvenim ustanovama i drugim oblicima zdravstvene službe, tako da se prepoznaju zdravstvene ustanove, druga pravna lica i privatna praksa, koje isključivo pružaju zdravstvene usluge putem telemedicine, kao i uslovi u pogledu kadra, opreme i prostora za osnivanje ovih zdravstvenih ustanova.

Pored neophodnog zdravstvenog kadra za obavljanje zdravstvene delatnosti na ovaj način, potrebno je propisati kao uslov i posedovanje odgovarajuće audio-vizuelne opreme, pristup zdravstvenim podacima u elektronskom obliku, sistem za elektronsku identifikaciju i autentifikaciju pacijenata i bezbedne kanale elektronske komunikacije, kao i obezbeđen poseban prostor, koji nije namenjen neposrednom prijemu pacijenata, a koji je ureden, funkcionalan i omogućava poverljivost u odnosu sa pacijentom, nesmetan rad, bezbedno rukovanje opremom i zaštitu podataka.

Svrishodno je propisati i da zdravstvena ustanova, drugo pravno lice i privatna praksa svojim aktom bliže uređuje uslove i način pružanja zdravstvenih usluga primenom telemedicine, a naročito: vrstu, obim i dostupnost usluga koje se pružaju; postupak identifikacije i elektronskog davanja pristanka od strane pacijenta, i mere zaštite podataka o ličnosti, zaštite medicinske dokumentacije i informacione bezbednosti. Primena telemedicine donosi značajne koristi – štedi vreme lekarima i pacijentima, povećava dostupnost usluga i smanjuje troškove. Lekari dobijaju detaljniji uvid u zdravstveno stanje pacijenata kroz podatke prikupljene u realnom vremenu, što omogućava preciznije odluke bez potrebe za fizičkim dolaskom u ordinaciju. Telemedicina dodatno smanjuje rizik od prenosa infekcija, čime doprinosi opštoj zdravstvenoj sigurnosti.

PROPISI: Zakon o zdravstvenoj zaštiti (Službeni glasnik RS broj 25/2019)

Pravilnik o bližim uslovima za obavljanje zdravstvene delatnosti u zdravstvenim ustanovama i drugim oblicima zdravstvene službe (Službeni glasnik RS br. 43/2006... 86/2025)

8. UPOTREBA PODATAKA I ZDRAVSTVO

8.4. USPOSTAVITI CENTRALIZOVANU, DIGITALNU I JAVNO DOSTUPNU BAZU PODATAKA O KLINIČKIM STUDIJAMA U SRBIJI

Ministarstvo zdravlja

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. 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 centralizovane i javno dostupne digitalne baze koja bi objedinjavala podatke o svim kliničkim studijama koje se sprovedu u Republici Srbiji – kako intervencijskim, tako i opservacionim. Pored podataka koje ALIMS već objavljuje, minimalni dodatni skup podataka koji je neophodan je:

- terapijska 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 kontakt za dodatne informacije.

Dodatno, baza 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



Uspostavljanje javno dostupne digitalne baze kliničkih studija doprinosi usklađivanju sa režimom transparentnosti propisanim Uredbom (EU) br. 536/2014 o kliničkim ispitivanjima lekova za upotrebu kod ljudi, koja predviđa centralizovani EU portal i bazu podataka za klinička ispitivanja.

PROPI SI: Zakon o lekovima i medicinskim sredstvima (Službeni glasnik RS br. 30/2010, 107/2012, 113/2017 - dr. zakon i 105/2017 - dr. zakon)

8. UPOTREBA PODATAKA I ZDRAVSTVO

8.5. UVESTI PILOT PROGRAM PODSTICAJNOG REGULATORNOG REŽIMA ZA KLINIČKA ISPITIVANJA MEDICINSKIH SREDSTAVA



Ministarstvo zdravlja

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 ALIMIS-a, godišnje se trenutno pokrene svega desetak novih studija MS. Intervjui sa sponzorima kao izazove navode visoke naknade za odobranje 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 odobranje 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 odobranje, 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 odobranje 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 rastuću globalni potencijal ovog tržišta, a domaći sponzori bili bi ohrabreni da pokrenu ispitivanja i ojačaju svoje kapacitete u ovom domenu.

Kao predušlov za ovakvo testiranje svakako se javlja usaglašavanje propisa u Srbiji sa regulativom EU, pre svega u domenu dokumentacije potrebne za odobranje 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 se mogla sprovesti fazno. Pilot regulatorni podsticaji bi se mogli sprovesti izmenama, 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)

ANEKS 1: REŠENE PREPORUKE SIVE KNJIGE INOVACIJA

2.4. TRANSPONOVATI UREDBU O EVROPSKOM KONZORCIJUMU ISTRAŽIVAČKE INFRASTRUKTURE (ERIC)

Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja

OPIS PROBLEMA

Evropski konzorcijum istraživačke infrastrukture (ERIC) uređen je Uredbom br. 723/2009, a trenutno postoji 22 konzorcijuma evropske istraživačke infrastrukture. Republika Srbija je aktivna u Evropskom strateškom forumu za istraživačku infrastrukturu, kao i u četiri konzorcijuma evropske istraživačke infrastrukture. Učešćem u Konzorcijumu obezbeđuje se mobilnost istraživača, razmena informacija i pristup velikim istraživačkim infrastrukturama. Osnovni zadatak ERIC je uspostavljanje i vođenje istraživačke infrastrukture, koja obuhvata objekte, resurse i povezane usluge koje naučnici koriste prilikom sprovođenja istraživanja na visokom nivou, što uključuje glavnu naučnu opremu ili niz instrumenata i resurse zasnovane na znanju, kao što su zbirke, arhive i strukturirani naučni podaci, infrastrukture koje se zasnivaju na informacionim i komunikacionim tehnologijama, kao što su GRID, računarstvo, softver i komunikacija i druga sredstva jedinstvene prirode bitna za postizanje izvrsnosti na polju istraživanja. Članom 7. stav 1. Uredbe propisano je da ERIC ima svojstvo pravnog lica.

Strategija naučnog i tehnološkog razvoja Republike Srbije za period od 2021. do 2025. godine - „Moć znanja” (Službeni glasnik RS, br. 1021) u okviru mere 5.3. – Obezbeđivanje pristupa međunarodnoj istraživačkoj infrastrukturi, utvrđuje da će u skladu sa strateškim istraživačkim pravcima i članstvom u međunarodnim istraživačkim organizacijama biti intenziviran rad na daljem uključivanju u evropske organizacije i konzorcijume. Ova mera će omogućiti pristupanje Srbije u Evropski konzorcijum za istraživačku infrastrukturu, kao i obezbeđivanje korišćenja srpske infrastrukture od strane evropskih istraživača.

PREDLOG REŠENJA

Izmenama i dopunama Zakon o nauci i istraživanjima propisati osnivanje Konzorcijuma istraživačke infrastrukture u Republici Srbiji i urediti pravni položaj tog pravnog lica, njegov delokrug, opšte akte, organe, imovinu i prestanak, kao i uslove članstva u tom pravnom licu, nadzor nad njegovim radom i druga relevantna pitanja. U odnosu na određena pitanja od značaja za funkcionisanje Konzorcijuma bi se mogla propisati supsidijarna primena odredbi zakona koji uređuju udruženja ili privredna društva, u zavisnosti od procene prihvatljivosti konkretnih zakonskih rešenja, a kako bi se izbegle pravne praznine.

Uspostavljanjem konzorcijuma istraživačke infrastrukture u Republici Srbiji bi se u naš pravni sistem transponovala Uredba o Evropskom konzorcijumu istraživačke infrastrukture (ERIC), što bi omogućilo uključivanje naše nacionalne istraživačke infrastrukture u ERIC, tj. pristup međunarodnoj istraživačkoj infrastrukturi. Takođe bi se sprovela preporuka iz Izveštaja Evropske komisije za 2021. godinu i aktivnost 5.3.2. iz Strategije naučnog i tehnološkog razvoja RS - Donošenje legislativne i uspostavljanje procedura za učešće institucija iz Republike Srbije u konzorcijumima istraživačkih infrastruktura (ERIC).

DELIMIČNO REŠENO

Izmenama i dopunama Zakona o nauci i istraživanjima (Službeni glasnik RS, br. 49/2019 i 108/2025). uspostavljen je pravni okvir za Evropski konzorcijum za istraživačku infrastrukturu (ERIC) u Srbiji i dodatna harmonizacija nacionalnog zakonodavstva u domenu nauke, tehnološkog razvoja i inovacija sa pravom Evropske unije – izvršeno je puno usklađivanje sa Uredbom Saveta (EZ) br. 723/2009. Pored toga, uvedena je obaveza da se Fond za nauku, u saradnji sa nadležnim ministarstvom, aktivno uključuje u osnivanje i pristupanje ERIC konzorcijumima, dok je dodatno propisano da Fond, uz saglasnost Vlade, može zaključivati ugovore o osnivanju ERIC-a u Republici Srbiji i odlučivati o članstvu domaćih naučnoistraživačkih organizacija u konzorcijumima stranih partnera. Time je omogućeno da se nacionalni sistem nauke i istraživanja aktivnije uključi u evropski prostor istraživanja.

PROPISI: Zakon o nauci i istraživanjima (Službeni glasnik RS, br. 49/19)

4.9. AUTOMATIZOVATI PROCEDURU ZA IZDAVANJE DOZVOLE ZA UVOZ I IZVOZ ROBE DVOSTRUKE NAMENE, NAROČITO OD ZNAČAJA ZA ISTRAŽIVANJE I RAZVOJ KAKO BI SE ISPOŠTOVAO ROK OD 40 DANA

Ministarstvo unutrašnje i spoljne trgovine

OPIS PROBLEMA

Inovativni privredni subjekti za potrebe istraživanja i razvoja neretko uvoze hardverske komponente i druge predmete koji se klasifikuju kao roba dvostruke namene.

Roba dvostruke namene je roba, uključujući softver i tehnologiju, koja se može koristiti kako u civilne, tako i u vojne svrhe. Zbog toga je njen uvoz i izvoz uređen posebnim zakonom. Dozvolu za uvoz i izvoz po članu 13. Zakona o izvozu i uvozu robe dvostruke namene izdaje ministarstvo nadležno za poslove spoljne trgovine, uz prethodno pribavljanje saglasnosti ministarstva nadležnog za poslove odbrane, ministarstva nadležnog za spoljne poslove, ministarstva nadležnog za unutrašnje poslove i organa državne uprave nadležnog za poslove nacionalne bezbednosti. U konkretnom slučaju, donosi se zajedničko rešenje, u skladu sa članom 138. Zakona o opštem upravnom postupku. Stav 1. tog člana propisuje da, kada organ donosi rešenje uz prethodnu saglasnost drugog organa, rešenje se donosi pošto drugi organ da saglasnost i u njemu se navodi akt kojim je ona data. Stavom 4. ovog člana propisano je da je organ dužan da saglasnost dostavi organu koji donosi rešenje, u roku od 30 dana od dana prijema zahteva.

Članom 13. stav 3. Zakona o izvozu i uvozu robe dvostruke namene propisano je da je ministarstvo nadležno za poslove spoljne trgovine dužno da izda dozvolu u roku od 10 dana od dana dobijanja poslednje saglasnosti. Zbog pogrešne primene člana 138. Zakona o opštem upravnom postupku, ministarstvo nadležno za poslove spoljne trgovine pomenute saglasnosti od nadležnih organa ne pribavlja istovremeno, već jednu nakon druge. To znači da inovativni privredni subjekti koji uvoze hardverske komponente i druge predmete koji se klasifikuju kao roba dvostruke namene, moraju da čekaju i više od 130 dana, odnosno preko 4 i po meseca (4x30+10 dana) kako bi uvezli predmet koji im je neophodan za dalji razvoj proizvoda/usluge.

PREDLOG REŠENJA

Predlažemo da ministarstvo nadležno za poslove spoljne trgovine uspostavi mehanizam koji će osigurati da se poštuje maksimalni rok od 40 dana, propisan članom 138. Zakona o opštem upravnom postupku, za izdavanje dozvole za uvoz i izvoz po članu 13. Zakona o izvozu i uvozu robe dvostruke namene, i to tako što će:

- automatizovati proceduru izdavanja tih dozvola na način da će, po prijemu zahteva stranke, isti, istovremeno i bez odlaganja, proslediti svim davaocima saglasnosti
- izdati traženu dozvolu najkasnije u roku od 10 dana od pristizanja poslednje saglasnosti.

Radi zaštite prava stranaka i ostvarivanja ekonomičnosti postupka, kao i u cilju uspostavljanja stimulativnog pravnog okvira za inovacionu delatnost, predlažemo da se izmeni Zakon o izvozu i uvozu robe dvostruke namene i to:

- Član 13. stav 1. Zakona tako da glasi: „Ministarstvo kompletan zahtev za izdavanje dozvole bez odlaganja, istovremeno dostavlja na saglasnost ministarstvu nadležnom za poslove odbrane, ministarstvu nadležnom za spoljne poslove i ministarstvu nadležnom za unutrašnje poslove, kao i organu državne uprave nadležnom za poslove nacionalne bezbednosti“.
- U članu 13. Zakona dodati novi stav 4, koji glasi: „Organ iz stava 1. ovog člana dužan je da izda ili odbije davanje saglasnosti u roku od 30 dana od dana kada mu je Ministarstvo prosledilo zahtev za izdavanje dozvole, a ako ne postupi u tom roku Ministarstvo će smatrati da je na zahtev data saglasnost i odlučiti po zahtevu u naknadnom roku od 10 dana“.
- U članu 16. stav 1. Zakona, posle reči: „manifestacijama“ dodati za petu i reči „kao i za potrebe istraživanja i razvoja, odnosno za potrebe naučnih institucija i inovativnih subjekata, definisanih zakonom kojim se uređuje inovaciona delatnost“.

DELIMIČNO REŠENO

Donošenjem novog Zakona o izvozu i uvozu robe dvostruke namene (Službeni glasnik RS, br. 19/2025) procedura za uvoz robe dvostruke namene koja se koristi u istraživačko-razvojne svrhe je olakšana i uvedena je Nacionalna kontrolna lista robe dvostruke namene. Organizacije koje ovu robu koriste u svrhe istraživanja i razvoja, a koji su do sada uvoz vršili po regularnoj proceduri, sada ovu robu mogu da uvoze po pojednostavljenoj proceduri, po kojoj se uvoze i sajamski, muzejski i izložbeni eksponati u svrhe učestvovanja na međunarodnim manifestacijama.

PROPISI: Zakon o izvozu i uvozu robe dvostruke namene (Službeni glasnik RS, br. 95/2013, 77/2019)

5.1. UKINUTI ARBITRARNA OGRANIČENJA NA NIVOU LOKALNIH SAMOUPRAVA ZA POSTAVLJANJE RADIO-BAZNIH STANICA MOBILNE TELEFONIJE

Ministarstvo zaštite životne sredine, Ministarstvo građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture, Ministarstvo informisanja i telekomunikacija

OPIS PROBLEMA

U prostorne i urbanističke planove jedinica lokalne samouprave se često unose ograničenja kojima se utvrđuju minimalne udaljenosti radio-baznih stanica mobilne telefonije (RBS) u odnosu na susedne i određene objekte javne namene, čime se uslovi njihovog postavljanja pooštavaju mimo zakona. Ovakva praksa nije u skladu sa propisima o zaštiti od nejonizujućeg zračenja, Prostornim planom Republike Srbije, niti sa praksom zemalja Evropske unije i dovodi do slabije pokrivenosti internetom i mobilnom telefonijom naseljenih mesta, gde je to stanovnicima, privredi i institucijama najpotrebnije. Anкета koju je NALED sproveo u martu 2021. godine ukazuje da se planskim dokumentima definišu uslovi izgradnje radio-baznih stanica u 38-48% lokalnih samouprava (10% nije dalo odgovor). Rezultati ukazuju da neke lokalne samouprave ograničenja uvode prostornim planom i/ili planom generalne regulacije, neke planovima detaljne regulacije, a neke odlukama Opštinskog veća ili Skupštine opštine. Na ovaj način se uvode različita arbitrarra ograničenja u udaljenosti od stambenih objekata i objekata od javnog značaja (vrtići, dečija igrališta, škole, verski objekti, bolnice...) koja se kreću u rasponu od 5-1.000 metara, a neka se propisuju i u pogledu visine antenskog stuba. Ovakva praksa planiranja na lokalnom nivou, često praćena neusaglašenosti planskih dokumenata različitog hijerarhijskog nivoa, dovodi do faktičke nemogućnosti ujednačenog razvoja mreže i pokrivanja svih potrebnih zona mobilnim signalom i poboljšanja kvaliteta usluga operatera mobilne telefonije.

Dodatno, Zakon o proceni uticaja na životnu sredinu propisuje da se za RBS efektivne izračene snage od 250 W, što je najčešći slučaj, može zahtevati izrada studije o proceni uticaja na životnu sredinu. Odluka o tome da li će se zahtevati izrada studije i kako izgleda sam postupak je poverena lokalnoj samoupravi. U praksi je najčešće u pitanju dupliranje postupka koji se već sprovodi za donošenje stručne ocene opterećenja životne sredine koju svaki operator već dostavlja nadležnom organu na osnovu Zakona o nejonizujućem zračenju. Izrada studije znatno komplikuje i produžava ceo proces koji može imati i neizvestan ishod, a traje minimalno 165 dana za svaku baznu stanicu, ne računajući dodatno vreme potrebno za eventualne ispravke, dopunu dokumenata ili rok za žalbu.

PREDLOG REŠENJA

Sugerišemo da se izmenama Zakona o planiranju i izgradnji preciznije definiše sadržina planskih dokumenata (prostornih i urbanističkih planova), kako bi bilo jasno kako se u tim dokumentima određuju uslovi za izgradnju RBS. Naročito treba obezbediti da planski dokumenti budu usklađeni sa posebnim propisima relevantnim za oblast postavljanja RBS, a prevashodno Zakonom o zaštiti od nejonizujućeg zračenja. Smatramo da se zaštita od prekomerne emisije elektromagnetnog zračenja treba sprovesti u skladu sa Zakonom o zaštiti od nejonizujućeg zračenja, tako što će se precizirati obavezna sadržina proračuna prostiranja elektromagnetnog polja za svaku RBS, kao i kroz obavezno ispitivanje emisije nejonizujućeg zračenja za svaku aktivnu RBS. Na taj način, u većini slučajeva stručna ocena opterećenja bi bila dovoljan dokument. Sugerišemo i da se uslovi za izgradnju RBS usklade sa EU regulativom i praksom. Potrebno je transponovati EU direktivu o merama za smanjenje troškova postavljanja elektronskih komunikacionih mreža velikih brzina u nacionalno zakonodavstvo. Naročito je značajno izuzeti RBS iz liste 2. Uredbe i dodatno precizirati sadržaj Stručne ocene opterećenja, kako bi se nadležni organ vodio isključivo ovim dokumentom, bez potrebe dupliranja postupka zahtevom za izradu Studije o proceni uticaja na životnu sredinu.

DELIMIČNO REŠENO

Krajem 2025. godine usvojena je Uredba o Listi projekata za koje je obavezna procena uticaja na životnu sredinu, a kojom su ukinute RBS iz Liste 2, čime se ukida obaveza podnošenja zahteva za odlučivanje o potrebi procene uticaja na životnu sredinu. U istom periodu, Ministarstvo informisanja i telekomunikacija formiralo je i Radnu grupu za izradu Nacrta zakona o merama za smanjenje troškova postavljanja elektronskih komunikacionih mreža vrlo visokog kapaciteta, u cilju usklađivanja sa EU Gigabit Infrastructure Act-om, a Ministarstvo zaštite životne sredine započelo je proces izrade Nacrta zakona o zaštiti od nejonizujućih zračenja. Početkom 2025. usvojeni su i Pravilnik o granicama izlaganja nejonizujućem zračenju i Pravilnik o izvorima nejonizujućeg zračenja od posebnog interesa, a tokom 2024. Ministarstvo za zaštitu životne sredine izdalo je Instrukciju za primenu članova 8-10 Zakona o proceni uticaja na životnu sredinu, a Ministarstvo građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture izdalo je Uputstvo za primenu člana 33 stava 9 i samostalnog člana 81 Zakona o planiranju i izgradnji sa ciljem ujednačavanja i olakšavanja uslova za postavljanje baznih stanica.

*PROPISI: Zakon o planiranju i izgradnji (Službeni glasnik RS, br. 72/2009, 62/2023)
Zakon o zaštiti od nejonizujućih zračenja (Službeni glasnik RS, br. 36/2009)
Zakon o proceni uticaja na životnu sredinu (Službeni glasnik RS, br. 135/2004, 36/09)
Budućí Zakon o širokopojasnoj infrastrukturi*

Uredba o utvrđivanju liste projekata za koje je obavezna procena uticaja na životnu sredinu i liste projekata za koje se može zahtevati procena uticaja na životnu sredinu (Službeni glasnik RS, br. 114/2008)

Pravilnik o uslovima koje moraju da ispunjavaju pravna lica koja vrše poslove sistematskog ispitivanja nivoa nejonizujućih zračenja, kao i način i metode sistematskog ispitivanja u životnoj sredini (Službeni glasnik RS, 104/2009)

Pravilnik o uslovima koje moraju da ispunjavaju pravna lica koja vrše poslove ispitivanja nivoa zračenja izvora nejonizujućih zračenja od posebnog interesa u životnoj sredini (Službeni glasnik RS, br. 104/2009)

5.2. PRECIZIRATI USLOVE PUŠTANJA U RAD I KORIŠĆENJA MREŽE RADIO-BAZNIH STANICA KOJE EMITUJU NEJONIZUJUĆE ZRAČENJE U SKLADU SA EU STANDARDIMA

Ministarstvo zaštite životne sredine, Ministarstvo građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture, Ministarstvo informisanja i telekomunikacija

OPIS PROBLEMA

Nejasne i zastarele odredbe Zakona o zaštiti od nejonizujućih zračenja dovode do toga da se u praksi postavljanje RBS zabranjuje na osnovu diskrecionog i neosnovanog pozivanja na načelo zabrane izlaganja izvoru nejonizujućeg zračenja i načelo srazmernosti, od strane organa nadležnih za zaštitu životne sredine na lokalnom nivou.

Pravilnik o izvorima nejonizujućih zračenja od posebnog interesa, vrstama izvora, načinu i periodu njihovog ispitivanja u zone povećane osetljivosti ubraja i sva „područja stambenih zona u kojima se osobe mogu zadržavati i 24 sata dnevno“. U ovim zonama su definisani kao izvori od posebnog interesa sve RBS čije elektromagnetne emisije prelaze 10% iznosa dozvoljenih graničnih vrednosti propisanih za odgovarajuće radio frekvencije. Za postavljanje ovih RBS je potrebno prethodno pribaviti posebno rešenje ministarstva nadležnog za poslove zaštite životne sredine, koje potvrđuje usaglašenost sa propisanim uslovima, kao i meriti nivo emisije elektromagnetnog polja svake druge godine.

U praksi, jedinice lokalne samouprave često primenjuju propise tako da dozvoljavaju postavljanje RBS u urbanim sredinama samo ukoliko nivo elektromagnetnih emisija ne prelazi 10% iznosa referentnih, graničnih vrednosti propisanih za odgovarajuće radio frekvencije. Time navedeni propisi i njihova primena u praksi usporavaju ili onemogućavaju izgradnju radio-baznih stanica koje su planirane u skladu sa važećim propisima.

Pojam „izvor nejonizujućih zračenja od posebnog interesa“ ne postoji u zakonodavstvu niti praksi zemalja EU. Uspostavljene granične vrednosti izlaganja smatraju se bezbednim za stanovništvo, te je upitna opravdanost definisanja dodatne, deset puta niže granične vrednosti. Ovo je posebno važno istaći imajući u vidu da su granične vrednosti izlaganja definisane domaćom regulativom dva i po puta strože od margine bezbednosti koju preporučuje ICNIRP (Međunarodna komisija za zaštitu od nejonizujućih zračenja), na osnovu višedecenijskih naučnih studija.

PREDLOG REŠENJA

Predlažemo da se izmenama Zakona o zaštiti od nejonizujućeg zračenja:

- detaljno propiše metodologija merenja nejonizujućeg zračenja RBS i obavezna sadržina stručne ocene opterećenja životne sredine, koji bi se podnosili elektronski prilikom postavljanja ili rekonstrukcije svake RBS.
- uvede obaveza periodičnog merenja za sve RBS postavljene u naseljenim mestima (a ne samo za izvore od posebnog interesa kao što je sada slučaj), jer se transparentnim objavljivanjem merenja koje obavljaju ovlašćene laboratorije ili sertifikovani uređaji može uspostaviti poverenje građana;
- propiše model po kome bi operator u određenim slučajevima mogao da postavi i pusti u rad RBS bez donošenja rešenja nadležnog organa, ukoliko su izmerene vrednosti niže od referentnih graničnih vrednosti, jer regulativa EU propisuje da za postavljanje standardizovanih bežičnih pristupnih tačaka kratkog dometa (tzv. „small cells“) nije potrebno pribaviti posebne dozvole.

Predlažemo i da se razmotri mogućnost brisanja pojma „izvor nejonizujućih zračenja od posebnog interesa“ u Zakonu o zaštiti od nejonizujućeg zračenja.

Dodatno, predlažemo izmenu Pravilnika o izvorima nejonizujućih zračenja od posebnog interesa, vrstama izvora, načinu i periodu njihovog ispitivanja i to tako da se:

- a) izmeni definicija izvora nejonizujućih zračenja od posebnog interesa iz člana 3, na način da se pod tim smatra samo izvor koji prelazi referentne granične vrednosti definisane ICNIRP preporukama, a na osnovu člana 2. stav 1, tačka 3) Zakona o zaštiti od nejonizujućih zračenja, uzimajući u obzir zvanični stav Svetske zdravstvene organizacije, da do sada i nakon mnogih istraživanja nisu prepoznati štetni efekti bežičnih tehnologija po zdravlje;
- b) uređi postupak iz člana 6, st. 1 tačka 2) za RBS javnih mobilnih mreža tako što će se propisati da nadležni organ odluku donosi samo na osnovu podnete Stručne ocene opterećenja životne sredine, a bez pokretanja postupka procene uticaja na životnu sredinu, jer stručna ocena sadrži sve potrebne elemente za odlučivanje nadležnog organa.

DELIMIČNO REŠENO

Usvojen je novi Pravilnik o izvorima nejonizujućih zračenja od posebnog interesa, vrstama izvora, načinu i periodu njihovog ispitivanja kojim je delimično usvojena preporuka, budući da je promenjena definicija izvora nejonizujućih zračenja tako da se pod tim smatra samo izvor koji „u zoni povećane osetljivosti prelazi 10% za pojedinačnu frekvenciju za visokofrekvencijsko (VF) zračenje“, ali još uvek se zahteva postupak procene uticaja na životnu sredinu koji sprovodi nadležni organ, uz dostavljanje Stručne ocene opterećenja životne sredine. Međutim, i ovde je napravljen izuzetak, pa za korisnike izvora, za koje se u skladu sa propisima ne sprovodi postupak procene uticaja na životnu sredinu, nadležnom organu, elektronskim putem, dostavljaju stručnu ocenu opterećenja životne sredine pre postavljanja novih i rekonstrukcije postojećih izvora nejonizujućih zračenja.

Dodatno, Ministarstvo zaštite životne sredine pokrenulo je postupak izrade novog Zakona o zaštiti od nejonizujućih zračenja, kojim je predviđeno kvalitativno unapređenje nivoa zaštite od nejonizujućih zračenja kroz usklađivanje sa savremenim međunarodnim i evropskim standardima. Takođe, novim Nacrtom zakona o merama za smanjenje troškova postavljanja elektronskih komunikacionih mreža vrlo visokog kapaciteta propisuje se postavljanje bežičnih pristupnih tačaka male zone pokrivanja (small cells), a za šta nije potrebno pribavljati dozvolu. Paralelno s tim, Ministarstvo informisanja i telekomunikacija, u saradnji sa stručnjacima Ministarstva zaštite životne sredine i operatorima elektronskih komunikacija, pripremio je javnu nabavku za izradu informacionog sistema za transparentno evidentiranje merenja svih radio stanica mobilne telefonije i za postupak dobijanja rešenja o radu za izvore nejonizujućih zračenja od posebnog interesa.

PROPISI: Zakon o zaštiti od nejonizujućih zračenja (Službeni glasnik RS, br. 36/2009)

Pravilnik o izvorima nejonizujućih zračenja od posebnog interesa, vrstama izvora, načinu i periodu njihovog ispitivanja (Službeni glasnik RS, br. 104/2009)

5.3. USAGLASITI PROPISANE GRANICE IZLAGANJA NEJONIZUJUĆEM ZRAČENJU SA EU STANDARDIMA I UNAPREDITI INFORMISANJE PUTEM PORTALA

Ministarstvo zaštite životne sredine, Ministarstvo građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture, Ministarstvo informisanja i telekomunikacija

OPIS PROBLEMA

Analizom i poređenjem referentnih vrednosti iz važećeg Pravilnika o granicama izlaganja nejонizujućim zračenjima iz 2009. godine, sa granicama propisanim Preporukom Saveta EU 1999/519/EC, a koje su u skladu sa pravilnikom Međunarodne komisije za nejонizujuće zračenje ICRNIP, može se zaključiti da su referentne vrednosti propisane u Srbiji 2,5 puta strože.

Ovaj odnos je još veći kada se izvrši poređenje sa referentnim vrednostima propisanim od strane FCC (Federal Communications Commission) iz USA. Uvidom u merenja koje se kontinuirano obavljaju u Srbiji od strane RATEL-a, na preko 70 lokacija u zonama povećane osetljivosti (škole, bolnice, vrtići, studentski domovi i javne ustanove), u periodu od 27.03.2021. - 03.04.2021, maksimalne vrednosti izmerenog električnog polja u skoro 65% slučajeva ne prelaze 2,6 V/m, a samo na par lokacija su u periodu prikazanih merenja u nekom trenutku dostigle maksimalnu vrednost 6 do 8 V/m. Ove maksimalne izmerene vrednosti električnog polja su značajno manje od referentnih vrednosti električnog polja propisanih Pravilnikom o granicama izlaganja nejонizujućim zračenjima iz 2009. godine, koje, preračunate za frekvencije na kojima rade mobilne mreže u Srbiji, iznose od 15,6 do 24,4 V/m.

Nedovoljna ili neadekvatna informisanost široke populacije dovodi do straha stanovništva od elektromagnetnog zračenja, što dovodi do opora razvoju mobilnih mreža, koje predstavljaju važnu infrastrukturu zemlje.

PREDLOG REŠENJA

Sugerišemo da se izmeni Pravilnik o granicama izlaganja nejонizujućim zračenjima u cilju usklađivanja metodologije merenja elektromagnetnog zračenja i propisanih graničnih nivoa jačine električnog polja E (V/m) sa vrednostima propisanim Preporukom Saveta EU 1999/519/EC, odnosno pravilnikom Međunarodne komisije za nejонizujuće zračenje ICRNIP, a koje su primenjene u većini država EU.

Dodatno, sugerišemo:

- sprovođenje edukativne kampanje za javne službenike, kao i za širu javnost, u cilju tačnog informisanja o efektima elektromagnetnog zračenja radio-baznih stanica, kako bi se otklonile predrasude u ovoj oblasti;
- unapređenje javno dostupnog portala RATEL-a, preko koga će se obezbediti transparentno, kontinuirano i sveobuhvatno praćenje izloženosti ljudi elektromagnetnim poljima, zbog očekivanog velikog rasta saobraćaja u budućim bežičnim mrežama i planiranog povećanja gustine instalacije malih ćelija u mobilnim mrežama i korišćenje tih podataka u planiranju i izdavanju dozvola za postavljanje mreža radio-baznih stanica.

NAPREDAK U PROCESU

Početkom 2025. usvojena su dva pravilnika Zakona o zaštiti od nejонizujućih zračenja, sa primenom od juna 2025, a kojima su granice izlaganja nejонizujućim zračenjima u spoljnom prostoru podignute na nivo međunarodnih preporuka i predviđeno je sprovođenje pojednostavljene procedure pred Ministarstvom zaštite životne sredine. Međutim, primena nove procedure je uslovljena uklanjanjem RBS iz Liste projekata za koje postoji obaveza sprovođenja postupka procene uticaja na životnu sredinu, što još uvek nije urađeno, pa ni primena pravilnika nije započela. Dodatno, Ministarstvo životne sredine započelo je proces na izradi Nacrta zakona o zaštiti od nejонizujućeg zračenja, a kojim je predviđena mogućnost kreiranja centralnog informacionog sistema za izvore nejонizujućih zračenja. Ovaj sistem bi omogućio centralizovano praćenje i evidentiranje svih relevantnih podataka o izvorima, kao i informacije o nivou izloženosti nejонizujućem zračenju u životnoj sredini, te omogućavao objedinjeno evidentiranje svih relevantnih podataka i informacija o izvorima nejонizujućih zračenja. Takođe, Nacrt zakona predviđa i rad na podizanju svesti o prevenciji i zaštiti od nejонizujućih zračenja u životnoj sredini kroz edukaciju stanovništva i jačanje kapaciteta službenika.

PROPISI: Pravilnik o granicama izlaganja nejонizujućim zračenjima (Službeni glasnik RS, br. 104/2009)

IMPRESUM

Izdavač:

NALED

Odgovorno lice:

Violeta Jovanović

Urednik izdanja:

Dušan Vasiljević

Priprema sadržaja:

Milan Stefanović

Irena Đorđević Šušić

Istraživački tim:

Marija Suzić

Jovana Stefanović

Sladana Stešević

Milica Anđelković Đoković

Isidora Šmigić

Jasmina Radovanović

Ana Milovanović

Miloš Praštalo

Prelom i priprema:

Zoran Zarković ZZK (www.33K.rs)

Štampa:

Gamma Digital Centar, Beograd

Tiraž:

300

Beograd, mart 2026.

www.naled.rs



© 2026 NALED

Ovu publikaciju je pripremila Izvršna kancelarija NALED-a u okviru projekta Startech uz podršku kompanije Philip Morris International u Srbiji.



NALED

Makedonska 30/VII, 11000 Beograd, Srbija
011 33 73 063, naled@naled.rs
www.naled.rs