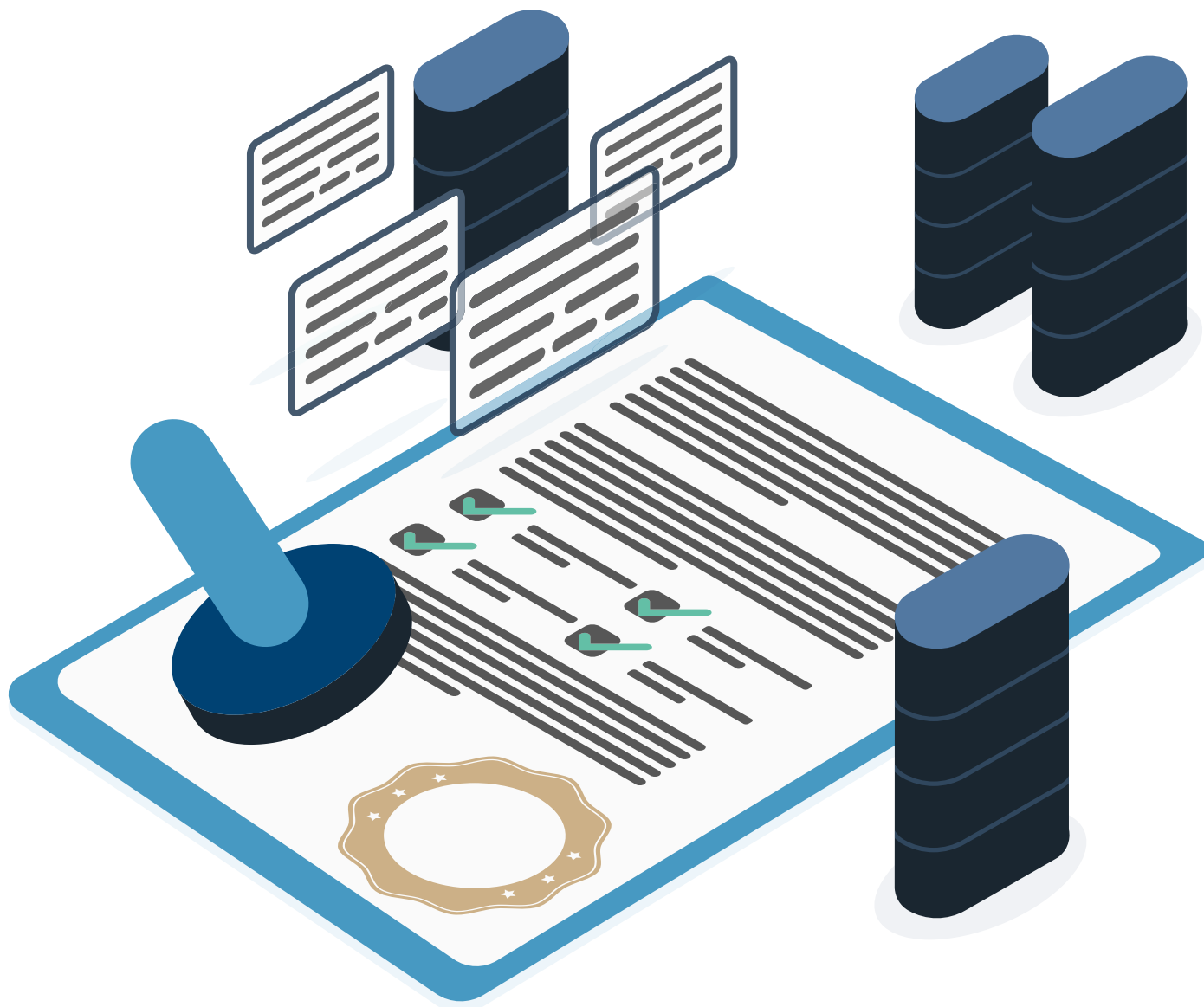


PRAVNO-INSTITUCIONALNI OKVIR za objedinjavanje registara i formiranje nove institucije za registraciju privrednih i drugih subjekata:

najvažnije preporuke i koraci





Registracija privrednih i drugih subjekata, kao dio kompanijskog prava, je od izuzetne važnosti za poslovni ambijent zemlje. Pojednostavljenje procedura i povećana transparentnost postupka registracije podstiče preduzetničku aktivnost i povećava domaće i strane investicije.

U Crnoj Gori, trenutno, ova oblast je propisana Zakonom o privrednim društvima, koji je dio pregovaračkog poglavlja 6 - Privredno pravo, u okviru pregovora o pristupanju Crne Gore i Evropske unije. Registracija je predmet ključnih strateških dokumenata (Reformske agende Crne Gore 2024-2027, Programa ekonomskih reformi Crne Gore 2024-2026, Fiskalne strategije Crne Gore za period 2024-2027), ali i dio domaćih i međunarodnih izvještaja o poslovnom ambijentu.

I javni i privatni sektor su jasno ukazali da je pitanje reformskog unapređenja registracionog postupka jedno od prioritarnijih za efikasno funkcionisanje privrede i kreiranje povoljnije investicione klime. Digitalizacija procesa registracije je prepoznata kao ključni preduslov za reformu. Ovaj koncept obuhvata implementaciju potpune elektronske registracije svih subjekata koji imaju obaveznu registraciju, uz uspostavljanje ažurne, precizne i javno dostupne baze podataka o tim subjektima.

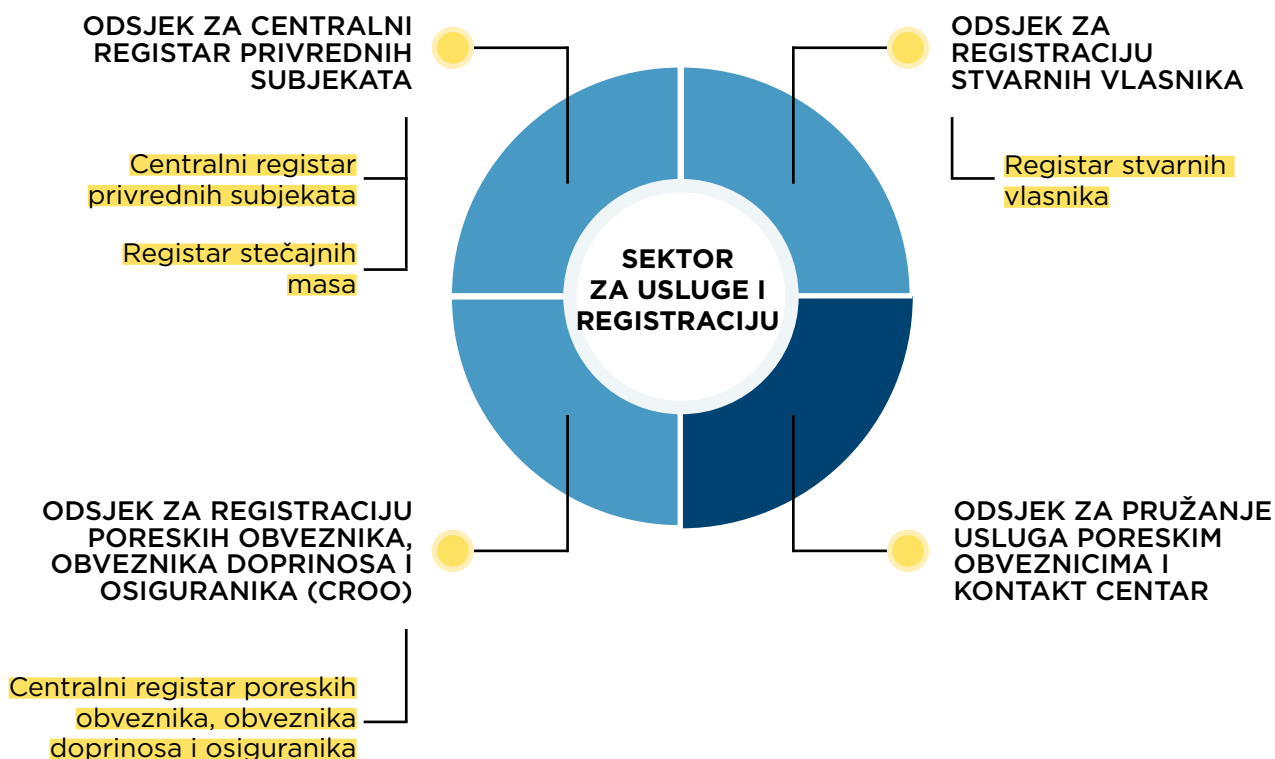
Da bi se navedeno u praksi realizovalo, a uz to i bilo usklađeno sa EU direktivama, potrebna su značajna unapređenja postojećeg stanja, kako u institucionalnom, tako i u legislativnom smislu. Sekretarijat Savjeta za konkurentnost je, u oktobru 2024. godine, pripremio dokument „**Analiza pravno-institucionalnog okvira za objedinjavanje registara i formiranje nove institucije za registraciju privrednih i drugih subjekata**“, koji ima za cilj da donosiocima odluka dâ predloge ključnih rješenja i koraka za sprovođenje sveobuhvatne reforme procesa registracije privrednih i drugih subjekata. Ova brošura sadrži rezime Analize.



Institucionalni okvir

U Poreskoj upravi, u okviru **Sektora za usluge i registraciju**, trenutno se vode četiri registra, sistematizovana u tri odsjeka:

- **Odsjek za Centralni registar privrednih subjekata** koji ima 24 sistematizovana radna mjesta, u okviru kojeg se vodi Centralni registar privrednih subjekata i Registar stečajnih masa;
- **Odsjek za registraciju stvarnih vlasnika** koji ima 5 sistematizovanih radnih mjesta, u okviru kojeg se vodi Registar stvarnih vlasnika;
- **Odsjek za registraciju poreskih obveznika, obveznika doprinosa i osiguranika (CROO)** koji ima 8 sistematizovanih radnih mjesta, u okviru kojeg se vodi Centralni registar poreskih obveznika, obveznika doprinosa i osiguranika.



1. U OKVIRU CRPS-A SE REGISTRUJU:

- **Privredna društva**, u skladu sa Zakonom o privrednim društvima:
ortačka društva,
komanditna društva,
društva sa ograničenom odgovornošću,
akcionarska društva,
preduzetnici i djelovi stranog društva (preduzetnik i dio stranog društva obavljaju privrednu djelatnost, ali nemaju svojstvo pravnih lica);
- **Nevladine organizacije** (koje obavljaju privrednu djelatnost), u skladu sa Zakonom o nevladinim organizacijama;
- **Ustanove** - Crna Gora nema krovni propis koji definiše i uređuje ustanove;
javne ustanove (u većinskom državnom vlasništvu ili vlasništvu jedinica lokalne samouprave),
privatne ustanove;
- **Komore** - Crna Gora nema krovni propis koji definiše i uređuje rad komora;
ljekarska komora,
inženjerska komora,
stomatološka komora,
fizioterapeutska komora;
- **Zadruga**, u skladu sa Zakonom o zadrugama;
stambene zadruge,
omladinske/studentske zadruge,
zanatske zadruge,
zemljoradničke zadruge;
- **Kooperative**, u skladu sa Zakonom o kooperativama;
- **Investicioni fondovi** (otvoreni i zatvoreni), u skladu sa Zakonom o investicionim fondovima; bez zakonskog utemeljenja je klasifikacija „investicioni fondovi“ jer su fondovi akcionarska društva i trebala bi biti dio te šifre;
- **„Ostali oblici obavljanja djelatnosti“** – bez zakonskog utemeljenja klasifikacija „ostali oblici“;
turističke agencije i druge agencije,
instituti,
ostalo štedno kreditno poslovanje,
sportski klubovi,
regulatorne agencije i sl.

2. REGISTAR STVARNIH VLASNIKA

u skladu sa Zakonom o sprječavanju pranja novca i finansiranja terorizma;

3. REGISTAR STEČAJNIH MASA

u skladu sa Zakonom o stečaju;

4. CENTRALNI REGISTAR PORESKIH OBVEZNIKA, OBVEZNIKA DOPRINOSA I OSIGURANIKA

u skladu sa Zakonom o objedinjenoj registraciji i sistemu izvještavanja o obračunu i naplati poreza i doprinosa.

Regulatorni okvir

Najkompleksniji postupak registracije se odnosi na privredne subjekte, što čini CRPS ključnim elementom za sprovođenje reforme. Važeći regulatorni okvir koji se odnosi na postupak registracije privrednih subjekata je **Zakon o privrednim društvima** i dva pravilnika: **Pravilnik o postupku registracije, bližoj sadržini i načinu vođenja Centralnog registra privrednih subjekata** i **Pravilnik o određivanju kriterijuma i visini naknade za registraciju privrednih subjekata u Centralnom registru privrednih subjekata**. Očigledna podnormiranost se može uočiti i najprostijom analizom - u važećem Zakonu o privrednim društvima dio Devet se odnosi na Registraciju i ima samo šest članova. Postupak registracije je detaljnije propisan podzakonskim aktima, ali treba imati u vidu da pravilnicima, tj. podzakonskim aktima, nije moguće propisati bilo koju odredbu ako osnov nije dat u zakonu. Zakon i podzakonski akti u tom smislu sadrže ozbiljne nedostatke i daleko su od reformskog procesa koji je u ovoj oblasti godinama najavljivao od javnog sektora, a očekivan od privatnog. Kada je u pitanju registracija drugih subjekata u CRPS-u, za određeni broj subjekata ne postoji pravni okvir (kao npr. za ustanove, komore, javna preduzeća), dok za jedan dio subjekata koji se registruju u CRPS-u postoje nedorečenosti u procedurama ili pravne praznine u posebnim propisima koji predviđaju obavezu registracije.

Trenutno stanje propisuje da je drugostepeni organ, odnosno organ za odlučivanje po žalbi, ministarstvo nadležno za finansije, a postupak se sprovodi u skladu sa pravilima Zakona o upravnom postupku.

Spisak od 42 identifikovana zakona koje CRPS primjenjuje u radu i sa kojima službenici registra moraju biti upoznati, govori o složenosti procesa registracije i o potrebi visoko stručnog kadra na ključnim pozicijama.

SPISAK ZAKONA KOJI PROPISUJU REGISTRACIJU I UPIS U CRPS:

1. Zakon o privrednim društvima,
2. Zakon o kreditnim institucijama,
3. Zakon o tržištu kapitala,
4. Zakon o stečaju,
5. Zakon o nevladinim organizacijama,
6. Zakon o zadrugama,
7. Zakon o stambenim zadrugama,
8. Zakon o kooperativama,
9. Zakon o investicionim fondovima,
10. Zakon o osiguranju,
11. Zakon o turizmu i ugostiteljstvu,
12. Zakon o zdravstvenoj zaštiti,
13. Zakon o visokom obrazovanju,
14. Opšti zakon o obrazovanju i vaspitanju.

SPISAK DODATNIH ZAKONA KOJE CRPS PRIMJENJUJE U RADU:

15. Zakon o upravnom postupku,
16. Zakon o poreskoj administraciji,
17. Zakon o klasifikaciji djelatnosti,
18. Zakon o sprječavanju nelegalnog poslovanja,
19. Zakon o sprječavanju pranja novca i finansiranja terorizma,
20. Zakon o turističkim organizacijama,
21. Zakon o notarima,
22. Zakon o ovjeri potpisa, rukopisa i prepisa.

SPISAK ZAKONA KOJI UPUĆUJU NA CRPS:

23. Zakon o finansijskom lizingu, faktoringu, otkupu potraživanja, mikrokreditiranju i kreditno-garantnim poslovima,
24. Zakon o željeznici,
25. Zakon o platnom prometu,
26. Zakon o morskom ribarstvu i marikulturi,
27. Zakon o hidrometeorološkim poslovima,
28. Zakon o hidrografskoj djelatnosti,
29. Zakon o sredstvima za zaštitu bilja,
30. Zakon o duvanu,
31. Zakon o genetički modificiranim organizmima,
32. Zakon o sjemenskom materijalu poljoprivrednog bilja,
33. Zakon o sadnom materijalu,
34. Zakon o strateškoj procjeni uticaja na životnu sredinu,
35. Zakon o poreskim savjetnicima,
36. Zakon o komunalnim djelatnostima,
37. Zakon o spoljnoj trgovini naoružanjem i vojnom opremom,
38. Zakon o upravljanju otpadom,
39. Zakon o poštanskim uslugama,
40. Zakon o slatkovodnom ribarstvu i akvakulturi,
41. Zakon o sigurnosti pomorske plovidbe,
42. Zakon o vazdušnom saobraćaju.

Ključni nedostaci trenutnog stanja

- **Neadekvatna pozicija CRPS-a u okviru javne uprave;** bez jasnog definisanja statusa, nadležnosti i organizacije CRPS-a, nije moguće sprovesti suštinsku reformu koja bi unaprijedila proces registracije, u skladu sa dobrom praksom i propisima EU;
- **Netačna i neažurna baza kao rezultat:**
 - ▶ **Nesprovođenja zakonskih odredbi** koje se odnose na osnov za pokretanje postupka sudske likvidacije; Prema podacima dobijenim od Poreske uprave, čak oko 12.000 subjekata registrovanih u CRPS-u nije predalo finansijski izvještaj 10 godina (zaključno sa oktobrom 2024. godine), a oko 25.000 subjekata nije predalo finansijski izvještaj u zakonom predviđenom roku.
 - ▶ **Lošeg razvrstavanja subjekata kroz bazu** (šifra „ostali oblici obavljanja djelatnosti“, komore registrovane kao NVO ili kao ustanove, javna preduzeća registrovana kao ustanove itd.);
 - ▶ **Neefikasne kaznene politike za nepoštovanje zakonskih odredbi** (nema odgovornosti za neprimjenjivanje zakonskih normi);
 - ▶ **Neuvezanost registara i loša komunikacija među državnim organima** rezultira da:
 - suprotno Zakonu o upravnom postupku, stranke same pribavljaju dokumenta koja bi CRPS trebalo po službenoj dužnosti da pribavlja, tj razmjenjuje;
 - organi ne saraduju u postupku registracije za one subjekte ili djelatnosti gdje je potrebno odobrenje za obavljanje djelatnosti. U slučajevima da određeni privredni subjekat se registruje u CRPS, ali ne dobije odobrenje za obavljanje djelatnosti (npr. odobrenja za apoteke, bolnice, obrazovne ustanove i sl.), neće se brisati iz CRPS-a jer praksa pokazuje da niti taj subjekat, niti organ nadležan za izdavanje odobrenja, o tome neće obavijestiti CRPS.
 - ▶ **Neadekvatne procedure registracije stranaca** - članom 69 Zakona o strancima propisano je da je jedan od uslova za dobijanje privremene dozvole za boravak i rad radi zaspošljavanja i sezonskog zapošljavanja „dokaz o vlasništvu i registraciji preduzetnika, odnosno privrednog društva“. Da bi stranac mogao da dobije dozvolu, prvo registruje privredno društvo ili se registruje kao preduzetnik u CRPS-u, što znači da mu je prvi kontakt sa državom upravo CRPS, gdje se vrši identifikacija, a što nije u nadležnosti ove institucije. Rezultat je da se baza puni neaktivnim subjektima, tj. subjektima koji faktički nijesu ni započeli rad jer iz raznih razloga nisu dobili dozvolu za boravak.
- **Podnormiranost legislative koja propisuje registraciju** - samo 6 članova Zakona o privrednim društvima je posvećeno registraciji, dok su određena pitanja detaljnije uređena Pravilnikom;
- **Nedostatak pravnog okvira za pojedine subjekte** - ne postoje krovni zakoni o komorama, ustanovama i javnim preduzećima. Donošenjem ovih propisa bi se definisala ova pravna lica, njihov status, prava i obaveze, kao i oblik organizovanja, odnosno obavljanja djelatnosti. Prethodno je veoma važno sa aspekta registracije i pravne sigurnosti jer trenutno postoji vrlo neujednačena praksa.
- **Elektronska registracija nije uspostavljena i u tom smislu posebno su uočeni sljedeći nedostaci:**
 - ▶ Omogućeno je samo podnošenje digitalno potpisane registracione prijave za jednočlano društvo sa ograničenom odgovornošću, sa minimalnim osnivačkim ulogom i osnivačem rezidentom, kao i mogućnost online izdavanja potvrda iz evidencije. Ni u ovom slučaju **proces registracije nije moguće sprovesti do kraja digitalno, jer se i dalje zahtijevaju sva dokumenta potrebna za registraciju u fizičkoj formi.**
 - ▶ **Pri registraciji vrši se popunjavanje osnovnih podataka, kao i dostavljanje dokumentacije u skeniranom formatu. Nije moguće izvršiti digitalnu predaju dokumenata, iako su ona digitalno potpisana.** Ukoliko je potrebno dostaviti dodatna dokumenta, potvrde ili licence koje su neophodne za određeni tip djelatnosti, ne postoje upozorenja ili uputstva koja bi korisnicima olakšala proces registracije.

- ▶ **Plaćanje naknada za registraciju nije integrisano sa postojećim sistemom NS-NAT.**
- ▶ **Nepostojanje servisa ovlašćenih lica i zastupnika dovodi do toga da se koriste nestandardni sertifikati za pristup, pa u nekim situacijama nije moguće detektovati da li je lice stvarno ovlašćeno za zastupanje i određene aktivnosti ili ne.**
- ▶ **Uočeno je i da postoje problemi u identifikaciji osoba jer se ne koristi adekvatan identifikacioni broj.** Problem je posebno izražen kod stranaca koji osnivaju privredno društvo ili se registruju kao preduzetnici. U ovoj situaciji, Poreska uprava dodjeljuje strancu svoj JMB, koji počinje sa brojem 9, u okviru 6 kontrolnih cifara. MUP takođe dodjeljuje strancu JMB u postupku dobijanja dozvole za privremeni boravak što dovodi do razlike u osnovnim podacima, jer ne postoji uvezanost između baze podataka ova dva organa. Kako ne postoji veza ova dva broja koja su dodijeljena strancu, ne postoji ni veza da se radi o istoj osobi.
- ▶ Iako **kvalifikovani elektronski potpis**, definisan Zakonom o elektronskoj identifikaciji i elektronskom potpisu, ima istu pravnu snagu kao i svojeručni potpis, jedan od glavnih izazova u primjeni je nedostatak njegove potpune integracije u postojeće sisteme državnih institucija. Jedna od ključnih prepreka je i tehnička kompleksnost prilikom izdavanja digitalnih sertifikata i implementacije digitalnog potpisa u postojeće sisteme.
- ▶ **Nema digitalne razmjene podataka.** Procedura registracije privrednih i drugih subjekata u Crnoj Gori oslanja se na dostavljanje različitih dokumenata u papirnoj formi, koji se skeniraju, potpisuju i zatim obrađuju. **Zakon o upravnom postupku ne predviđa mogućnost da se validni podaci razmjenjuju putem digitalnih formata, sa digitalnim potpisom i vremenskim žigom, što znači da dokumenti iako mogu biti dostavljeni u papirnom ili digitalnom obliku, nema mogućnosti automatizovane razmjene podataka.**
- **Nedovoljna transparentost podataka i dokumenata.** Pored uspostavljanja elektronske registracije, ovo je jedan od ključnih zahtjeva Direktive 2019/1151, a odnosi se na obezbjeđivanje što veće transparentnosti podataka i dokumenata koje se dostavljaju u postupku osnivanja, izmjene i brisanja. Svi podaci i dokumenta koji se objavljuju shodno članu 14 Direktive 2017/1132 moraju biti dostupni u registru i moraju se objavljivati na stranici registra.



Polazeći od značaja procesa registracije i potrebe za ažurnom bazom podataka o subjektima koji su obavezni da se registruju, a imajući u vidu i trenutno stanje, može se zaključiti da je neophodna sveobuhvatna reforma koja podrazumijeva osnivanje nove institucije (radni naziv „Agencija za registre“, skraćeno „Agencija“) i usvajanje nove legislativa (novih zakona, novih podzakonskih akata i izmjene i dopune važećih propisa). Predložena rješenja imaju za cilj da doprinesu stvaranju efikasne i transparentne institucije koji bi na jednom mjestu objedinila registre i evidencije od značaja za, prije svega, unapređenje poslovnog ambijenta i konkurentnosti, koja bi sprovodila efikasne, elektronske procedure, kao i garantovala za tačnost podataka u bazi. Objedinjavanje registara u jedinstveni sistem predstavlja temelj za stvaranje stabilnog, predvidljivog i konkurentnog poslovnog okruženja koje podržava održiv ekonomski rast i razvoj i u tom smislu treba da predstavlja hronološki, javno dostupan i jedini izvor informacija o subjektima koji se registruju.

Osnivanje pravnog lica za poslove registracije – Agencija za registre

Za osnivanje Agencije za registre potrebno je kreiranje novog regulatornog okvira uz jasno definisanje nadležnosti, organizacione strukture i načina finansiranja.

✓ KREIRANJE REGULATORNOG OKVIRA

U zavisnosti od odluke koji će se sve registri i evidencije voditi u Agenciji, potrebno je pristupiti usvajanju novih propisa, tj. izmjenama i dopunama važećih propisa:

- **donošenje zakona kojim bi se osnovala Agencija** i definisala pitanja od značaja za rad: status, sjedište, poslovi, organi, drugostepeni organ, opšta akta, nadležnosti, finansiranje, naplaćivanje naknada za registraciju i druga pitanja od značaja za funkcionisanje.
- **donošenje Zakona o privrednim društvima i Zakona o registraciji privrednih i drugih subjekata**

Nakon usvajanja ZoPD-a, a naročito Zakona o registraciji stvoriće se najvažniji preduslovi za implemetaciju ključnih aktivnosti za sprovođenje reforme u ovoj oblasti. Imajući u vidu da se Zakon o registraciji prvi put uvodi u normativni sistem Crne Gore, od izuzetne je važnosti da bude sveobuhvatan, kako u dijelu *pravila postupka*, tako i u dijelu *popisivanja registara i evidencija* koje će biti sastavni dio nove institucije.

Jedan od važnih prvih koraka kada je u pitanju *kreiranje tačne i ažurne baze* je upravo odredba u Nacrtu zakona o registraciji kojom se uvodi *status neaktivan* i kojom je propisano: „*Status neaktivan nadležni organ za registraciju, po službenoj dužnosti, dodjeljuje privrednom i drugom subjektu kada po isteku kalendarske godine u kojoj je bio dužan da dostavi godišnji finansijski izvještaj, u skladu sa posebnim zakonom isti ne dostavi nadležnom organu*“. **Značajno je napomenuti da je rok za realizaciju aktivnosti koja se odnosi na dodjeljivanje statusa subjektima aktivan/neaktivan, shodno Reformskoj agendi, jun 2025. godine, što znači da Zakon o privrednim društvima i Zakon o registraciji moraju stupiti na snagu do tada, kako bi se i ova odredba implementirala u roku.**

Važne preporuke za dopunu propisa prije usvajanja:

- ▶ Izmjene Nacrta ZoPD:
 - ▶ propisati odredbe o prinudnoj likvidaciji i obaveznoj prerugi straciji svih subjekata koji imaju obavezu registracije u CRPS
 - ▶ dopuniti odredbu koja se odnosi na rok za izdavanje rješenja o registraciji, u smislu propisivanja izuzetka za strance, jer stranac ne može dobiti dozvolu za 9 privremeni

boravak za 3 radna dana (rok za odlučivanje u postupku registracije). Preporuka je da se propiše rok od 3 radna dana od dana dostavljanja dozvole za privremeni boravak CRPS-u;

▶ Nakon što bude donijeta odluka o tome koji će sve registri i evidencije biti sastavni dio Agencije, potrebno je dopuniti odredbe Nacrta zakona o registraciji *dodavanjem tih registara i evidencija, a nakon toga i propisivanje dokumentacije potrebne za registraciju subjekata koji se registruju*. To će zahtijevati izradu i Nacrta pravilnika o dokumentaciji potrebnoj za registraciju, kako bi se propisala dokumentacija potrebna za registraciju privrednih i drugih subjekata u Agenciju i Nacrta pravilnika o određivanju kriterijuma i visini naknade za registraciju privrednih i drugih subjekata u Agenciji;

● **Izmjene i dopune propisa koji predviđaju registraciju**, u smislu propisivanja odredbi da registraciju obavlja Agencija i dati upućujuću normu na Zakon o registraciji;

● **Izrada Statuta i drugih opštih akata Agencije.**

✓ DEFINISANJE NADLEŽNOSTI I ORGANIZACIONE STRUKTURE AGENCIJE

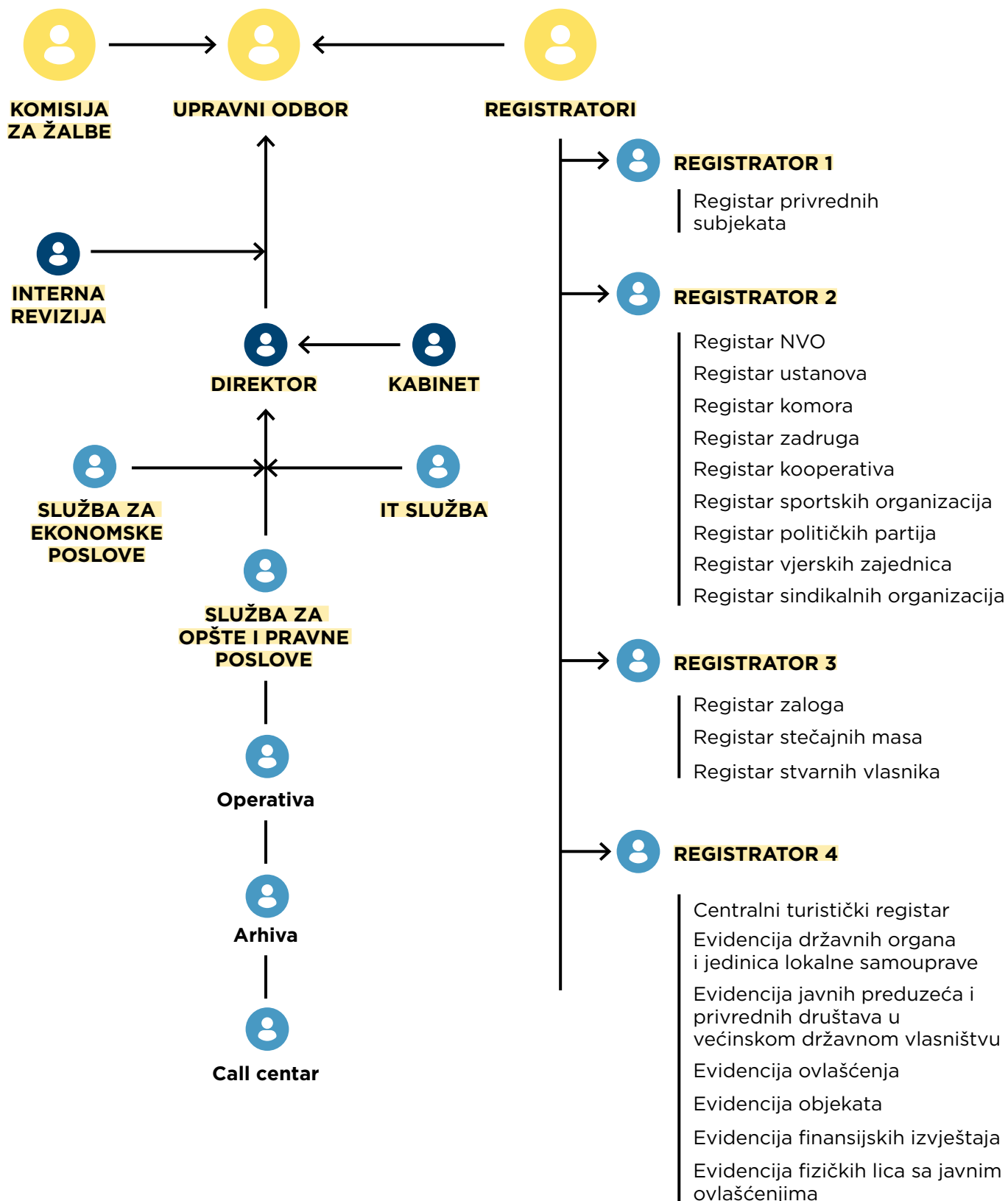
Agencija vodi zakonom (o Agenciji) utvrđene registre kao jedinstvene, centralizovane elektronske baze podataka i obavlja postupak registracije subjekata koji se registruju. Pored toga, nadležnosti Agencije su da:

- preuzima podatke od nadležnih državnih organa i institucija;
- vrši analizu podataka radi izrade izvještaja državnim organima i drugim zainteresovanim korisnicima;
- obezbjeđuje elektronsku povezanost registara i evidencija koje vodi Agencija sa drugim registri- ma, evidencijama i bazama podataka;
- vodi računa o uspostavljanju, razvoju i zaštiti elektronskih baza podataka Agencije;
- vodi računa o dokumentaciji i arhivi Agencije primjenom mjera koje se odnose na obradu, uprav- ljanje, smještaj i bezbjednosnu zaštitu;
- obavlja i druge poslove propisane zakonom i drugim propisima.

✓ REGISTRI I EVIDENCIJE KOJE TREBA DA VODI BUDUĆA AGENCIJA ZA REGISTRE:

1. Registar privrednih subjekata:
 - ▶ *ortačka društva,*
 - ▶ *komanditna društva,*
 - ▶ *akcionarska društva,*
 - ▶ *društva sa ograničenom odgovornošću,*
 - ▶ *preduzetnici i djelovi stranog društva;*
2. Registar nevladinih organizacija,
3. Registar ustanova:
 - ▶ *javne ustanove,*
 - ▶ *privatne ustanove;*
4. Registar komora,
5. Registar zadruga,
6. Registar kooperativa,
7. Registar stvarnih vlasnika,
8. Registar stečajnih masa,
9. Registar zaloga,
10. Registar sportskih organizacija,
11. Registar političkih partija,
12. Registar vjerskih zajednica,
13. Registar sindikalnih organizacija,
14. Centralni turistički registar,
15. Evidencija javnih preduzeća i pri- vrednih društava u većinskom državnom vlasništvu,
16. Evidencija državnih organa i jedinica lokalne samouprave,
17. Evidencija ovlašćenja,
18. Evidencija objekata,
19. Evidencija finansijskih izvještaja,
20. Evidencija fizičkih lica sa javnim ovla- šćenjima (notari, izvršitelji...)

✓ PREDLOG ORGANIZACIONE STRUKTURE AGENCIJE



Agencija ima **upravni odbor i direktora kao organe upravljanja**. Upravni odbor ima neparan broj članova, kako bi se omogućilo lakše donošenje odluka i imenuje ga Vlada Crne Gore, na predlog ministarstva nadležnog za poslove ekonomije.

Nadležnosti upravnog odbora:

- donosi statut i druge opšte akte;
- određuje visinu naknade za usluge koje pruža Agencija;
- usvaja godišnji plan rada, godišnji finansijski plan i izvještaj o radu;
- vrši izbor revizora i nadzire njegov rad;
- usvaja finansijske izvještaje i izvještaje o reviziji;
- nadzire rad registratora;
- obavlja druge poslove utvrđene zakonom i statutom.

Direktora imenuje Vlada Crne Gore, na predlog upravnog odbora. Ključne nadležnosti direktora:

- zastupa i predstavlja Agenciju;
- organizuje i rukovodi radom i poslovanjem Agencije;
- odgovara za zakonitost rada Agencije;
- predlaže godišnji plan rada i godišnji finansijski plan;
- podnosi godišnji izvještaj o radu;
- izvršava odluke upravnog odbora i preduzima mjere za njihovo sprovođenje;
- odlučuje o pravima i obavezama zaposlenih u Agenciji;
- obavlja druge poslove utvrđene zakonom i statutom.

Kabinet, kao i tri službe, **za informacione tehnologije (IT), za opšte i pravne poslove i za ekonomske poslove, za svoj rad odgovoraju direktoru, dok interna revizija za svoj rad odgovara upravnom odboru.**

Kao drugostepeni organ, predviđena je **Komisija za žalbe**, koja bi odgovarala za rad upravnom odboru. Ključna je njena nezavisnost i stručnost, te je važno da Komisija bude formirana unutar Agencije. Ovim se nastoji osigurati da o žalbama ne odlučuju lica sa nižim kompetencijama i znanjem (kao što su službenici u ministarstvima), u odnosu na registratore.

Registratori su odgovorni za svoj rad upravnom odboru, iz istih razloga kao i Komisija za žalbe, s ciljem da se obezbijedi što veći stepen nezavisnosti i samostalnosti u obavljanju svojih dužnosti. Neophodno je propisati da registratori moraju imati položen pravosudni ispit, čime se dodatno osigurava njihova stručnost i kompetentnost.

Glavni zadaci registratora su da:

- se stara o zakonitom, sistematičnom i ažurnom vođenju registara;
- donosi odluke o upisu u registar, odnosno vrši registraciju podataka;
- bliže određuje način vođenja registara;
- propisuje standardne obrasce registracionih prijava i zahtjeva u postupku vođenja registara;
- preduzima druge radnje neophodne za nesmetano i pravilno funkcionisanje registara u skladu sa zakonom.

Četiri registratora su zadužena za vođenje registara koji su podijeljeni na sljedeći način:

1. Registar privrednih subjekata, pod koje spadaju privredni subjekti u skladu sa Zakonom o privrednim društvima;

2. Registar nevladinih organizacija, Registar ustanova, Registar komora, Registar zadruga, Registar kooperativa, Registar sportskih organizacija, Registar političkih partija, Registar vjerskih zajednica i Registar sindikalnih organizacija.

3. Registar zaloge, Registar stečajnih masa i Registar stvarnih vlasnika

4. Centralni turistički registar, Evidencija državnih organa i jedinica lokalne samouprave, Evidencija javnih preduzeća i privrednih društava u većinskom državnom vlasništvu, Evidencija ovlašćenja, Evidencija objekata, Evidencija finansijskih izvještaja i Evidencija fizičkih lica sa javnim ovlašćenjima.

Glavni zadaci operatera obuhvataju izvršavanje poslova vezanih za prijem, unos, obradu, praćenje i slanje elektronskih podataka, kao i prateće dokumentacije koja je od značaja za obavljanje osnovne djelatnosti Agencije, kao i djelatnosti registara koji funkcionišu u sklopu Agencije. Operateri su odgovorni za pravilno unošenje podataka iz zahtjeva u bazu podataka. Za svoj rad u vezi sa poslovima registracije odgovaraju regulatorima, a za ažurnost, efikasnost i radnu disciplinu rukovodiocu Službe za opšte i pravne poslove. Operateri su ključni za obezbjeđivanje efikasnog poslovanja, što podrazumijeva potrebu da budu obučeni za postupke registracije u svim registrima, kako bi mogli nesmetano da se rotiraju u skladu sa potrebama procesa i zahtjevima regulatora, čime se osigurava kontinuitet i kvalitet rada.

Sagledavajući organizacionu strukturu Agencije i upoređujući je sa trenutnim kapacitetima CRPS-a i ostalih odsjeka gdje se vode registri (trenutno je sistematizovano ukupno 29 radnih mjesta), neophodno je povećati ukupan broj zaposlenih.

✓ NAČIN FINANSIRANJA AGENCIJE

Zakonom o Agenciji je potrebno urediti njen način finansiranja. Važno je napomenuti da osnivanje Agencije iziskuje određena budžetska sredstva, koja moraju biti adekvatno planirana. Pored toga, ukoliko se želi postići nezavisnost i samoodrživost Agencije, neophodno je razviti usluge koje će pružati i naplaćivati (izvještaji, analize i sl.) i na taj način ostvarivati dodatne prihode.

Predlozi za izmjene i dopune propisa u cilju uspješnog sprovođenja reforme procesa registracije

Potrebno je u svim propisima koji propisuju obavezu registracije u CRPS ili upućuju na CRPS koristiti jedinstvenu terminologiju, u skladu sa ZoPD-om i sa Zakonom o registraciji privrednih i drugih subjekata. Pregledom propisa uočeno je da se u jednom broju propisa koristi termin „registar privrednih subjekata“, u drugom isključivo skraćena „CRPS“, a postoje i primjeri „organ nadležan za registraciju privrednih subjekata“.

Nakon usvajanja Zakona o registraciji, sve propise koji predviđaju registraciju određenih subjekata će biti potrebno izmijeniti na način da se:

- **propíše odredba o obavezi registracije, u skladu sa Zakonom o registraciji, dakle dati upućujuću normu na Zakon o registraciji;**
- **brišu odredbe koje propisuju uslove za registraciju (u smislu potrebne dokumentacije ili rokova) ili način registracije.**

Pod pretpostavkom da će registri i evidencije obuhvaćeni Analizom postati dio buduće Agencije, u nastavku je lista propisa koje je potrebno izmijeniti:

- 1. Zakon o računovodstvu** – propisati da organ nadležan za registraciju vodi evidenciju finansijskih iskaza;
- 2. Zakon o zalozima na pokretnim stvarima kao sredstvu obezbjeđenja potraživanja** – izmjene izvršiti u članu 19 – Registar, kako bi se jasno definisalo da će Registar zaloge voditi nadležni organ za registraciju. Shodno tome, staviti van snage Uputstvo o radu Registra zaloga i Odluku o naknadama za registraciju i druge usluge, jer bi to bilo propisano podzakonskim aktima proisteklim iz Zakona o registraciji.
- 3. Zakon o turističkim organizacijama** - propisati da se turističke organizacije registruju u agenciji, u skladu sa Zakonom o registraciji, te da Centralni turistički registar vodi organ nadležan za registraciju.
- 4. Zakon o turizmu i ugostiteljstvu** - propisati da se turističke organizacije registruju u agenciji, u skladu sa Zakonom o registraciji, te da Centralni turistički registar vodi organ nadležan za registraciju.
- 5. Zakon o sprečavanju pranja novca i finansiranja terorizma** - u cilju omogućavanja potpune elektronske registracije, potrebno izmijeniti član 22 kojim je propisano da identifikaciju klijenta koji

je fizičko lice, preduzetnik ili fizičko lice koje obavlja djelatnost, obveznik vrši u skladu sa članom 18 stav 1 tačka 1 i čl. 19 i 20 ovog zakona, uvidom u ličnu ispravu, uz njegovo prisustvo.

6. Zakon o strancima – u cilju trajnog rješavanja problema koji se odnosi na strance, u dijelu zakonskih odredbi da je jedan od uslova za dobijanje dozvole za privremeni boravak dokaz o vlasništvu i registraciji preduzetnika, potrebno je izmijeniti odredbe člana 69 ovog zakona i brisati navedeno kao jedan od uslova za dobijanje dozvole.

7. Zakon o političkim partijama – članovi: 14, 15, 16, 17, 18, 20 i 22.

8. Zakon o slobodi vjeroispovijesti ili uvjerenja i pravnom položaju vjerskih zajednica – član 18;

9. Zakon o nevladinim organizacijama – izmijeniti odredbe koje predviđaju registraciju NVO u registar koji vodi Ministarstvo javne uprave i propisati obavezu da se sve NVO registruju u jedinstveni registar, bez obzira obavljaju li privrednu djelatnost ili ne; dodatno razmotriti opciju propisivanja da NVO ukoliko obavljaju privrednu djelatnost treba da se organizuju kao jedan od oblika obavljanja privredne djelatnosti u skladu sa ZoPD-om;

10. Zakon o sportu - članovi 52, 55 i 127.

11. Potrebno staviti van snage Pravilnik o registraciji sindikalnih organizacija i Pravilnik o registraciji reprezentativnih sindikalnih organizacija jer bi postupak bio obuhvaćen Zakonom o registraciji i pratećim podzakonskim aktima.

12. Potrebno donijeti zakone o ustanovama, komorama i javnim preduzećima kojima bi se definirao njihov status i pravni položaj.

13. Potrebno razmotriti izmjene i dopune propisa na osnovu kojih fizička lica vrše javna ovlaštenja (notari, javni izvršitelji...).

Usklađivanje sa EU regulativom i uvođenje potpune elektronske registracije za sve subjekte koji se registruju u Agenciji

Zahtjevi EU regulative, tačnije **Direktive (EU) 2017/1132** o određenim aspektima prava društava i **Direktive (EU) 2019/1151** o izmjeni Direktive (EU) 2017/1132 u pogledu upotrebe digitalnih alata i postupaka u pravu društava, odnose se na elektronsku registraciju i transparentnost podataka i dokumenta. Direktiva (EU) 2019/1151 predviđa potpunu digitalizaciju osnivanja i registracije privrednih društava.



Članom 13g propisano je: „Države osiguravaju da se osnivanje privrednih društava putem interneta može u potpunosti sprovesti putem interneta bez potrebe za ličnim pojavljivanjem podnosioca zahtjeva pred bilo kojim nadležnim organom, licem ili tijelom ovlaštenim u okviru nacionalnog prava za rješavanje bilo kojeg aspekta osnivanja privrednih društava putem interneta, uključujući sastavljanje akta o osnivanju privrednog društva, podložno odredbama iz člana 13.b stavova 4 i 8 ovog člana“.

Kako bi se osiguralo efikasno osnivanje privrednog društva elektronskim putem ili upis u registar, države članice ne bi smjele uslovljavati takvo osnivanje ili upis u registar dobijanjem bilo kakvih dozvola ili odobrenja prije završetka osnivanja ili upisa u registar, osim ako to nije predviđeno nacionalnim zakonom u cilju osiguravanja adekvatnog nadzora nad određenim aktivnostima.

Jedan od važnih zahtjeva Direktive 2019/1151 jeste obezbjeđivanje što veće transparentnosti podataka i dokumenata koje se registru dostavljaju u postupku osnivanja, izmjene i brisanja. Odredbama Direktive svi podaci i dokumenta koji se objavljuju shodno članu 14 Direktive 2017/1132 moraju biti dostupni u registru i moraju se objavljivati na stranici registra.



Članom 14 propisano je: Dokumenti i podaci koje privredna društva moraju objavljivati: Države članice preduzimaju mjere potrebne za osiguranje obaveznog objavljivanja barem sljedećih dokumenata i podataka od strane privrednih društava: (a) akta o osnivanju te, ako je sadržan u zasebnom aktu, statuta; (b) svih izmjena akata iz tačke a, uključujući produženje trajanja privrednog društva; (c) nakon svake izmjene akta o osnivanju ili statuta, cjelokupnog teksta akta o osnivanju ili statuta prema zadnjoj izmjeni; (d) imenovanja, prestanka obavljanja funkcije i podataka o osobama koje kao tijelo osnovano u skladu sa zakonom, ili kao članovi takvog tijela: i. su ovlaštene zastupati privredno društvo u poslovanju s trećim licima te u pravnim postupcima; iz objave treba biti očigledno mogu li osobe koje su ovlaštene zastupati društvo to činiti samostalno ili trebaju djelovati zajednički, ii. sudjeluju u upravljanju privrednim društvom, nadzoru nad njime ili kontroli privrednog društva; (e) najmanje jednom godišnje, iznosa upisanog osnovnog kapitala, ako se u aktu o osnivanju ili statutu spominje odobreni osnovni kapital, osim ako povećanje upisanog osnovnog kapitala iziskuje izmjenu statuta; (f) računovodstvenih dokumenata za svaku finansijsku godinu koji se moraju objaviti u skladu s direktivama Vijeća 86/635/EEZ (1) i 91/674/EEZ (2) te Direktivom 2013/34/EU Evropskog parlamenta i Vijeća (3); (g) svake promjene sjedišta privrednog društva; (h) likvidacije društva; (i) svake sudske odluke kojom je utvrđena ništavost privrednog društva; (j) imenovanja likvidatora, podatke o njima i njihova ovlašćenja, osim ako ta ovlašćenja izričito i isključivo proizlaze iz zakona ili statuta privrednog društva; (k) svakog završetka postupka likvidacije i, u državama članicama u kojima brisanje iz registra za sobom povlači pravne posljedice, svako takvo brisanje.”

Kada je u pitanju plaćanje naknada za registraciju elektronskim putem,



članom 13d Direktive 2019/1151 je propisano: „Države članice osiguravaju da su pravila o naknadama za internetske postupke iz ovog poglavlja transparentna te da se primjenjuju na nediskriminirajući način. Sve naknade za internetske postupke koje naplaćuju registri iz člana 16 ne smiju premašivati troškove pružanja takvih usluga“. Dodatno, članom 13e propisano je: „Ako je za dovršetak postupka iz ovog poglavlja potrebno izvršiti plaćanje, države članice osiguravaju da se to plaćanje može izvršiti preko široko dostupne internetske platne usluge koja se može koristiti za prekogranična plaćanja i koja omogućuje identifikaciju osobe koja je izvršila uplatu, a nudi je finansijska institucija ili pružalac platnih usluga s poslovnim nastanom u državi članici.“

Nacrtom zakona o registraciji predviđena je elektronska registraciju, odnosno stvara se regulatorni okvir da se elektronska registracija uspostavi. Međutim, potrebno je da i druge institucije sistema zajednički sa Agencijom uspješno sprovedu digitalizaciju postupaka. Radi se o složenom procesu koji zahtijeva aktivno učešće velikog broja institucija koje saraduju i razmjenjuju podatke. Potrebno je uspostaviti međusobno povezivanje registara i međusobno prihvatanje/razmjenu elektronskih

dokumenata između institucija, kako javnog tako i privatnog sektora, tj. uspostaviti uvezivanje cijelog sistema, interoperabilnost svih registara od kojih Agencija prikuplja podatke, kao i onih kojima Agencija šalje podatke, da bi elektronska registracija mogla nesmetano da se obavlja.

Kada je u pitanju obezbjeđivanje što veće transparentnosti podataka i dokumenata koji se Agenciji dostavljaju u postupku osnivanja, izmjene i brisanja, Nacrtom zakona o registraciji propisan je čitav set novih podataka koji će se ne samo upisivati, već i objavljivati na interent stranici Agencije, a sve sa ciljem da baze registara sadrže tačne, ažurne i javno dostupne podatke. U trenutku pristupanja Crne Gore Evropskoj uniji baze registara Agencije će se uvezati sa drugim registrima EU i razmjenjivati vjerodostojne podatke i dokumenta. Na taj način, daje se doprinos lakšoj integraciji Crne Gore u unutrašnje tržište Evropske unije, međusobnom povjerenju i rastu stranih investicija, tj. broja kompanija iz država članica u Crnoj Gori.

Preporuke za uvođenje potpune elektronske registracije

1. Digitalizacija i objedinjavanje svih relevantnih registara i automatska inicijalizacija drugih postupaka prilikom registracije

Uspostavljanje sistema za automatsku razmjenu podataka između registara putem servisa koji će omogućiti pravovremeno ažuriranje podataka i smanjenje potrebe za ručnim unosom. Automatska inicijalizacija drugih postupaka je značajna prednost korišćenja podataka umjesto dokumenata. To posebno podrazumijeva:

- Uvođenje servisa za razmjenu podataka između državnih registara; korišćenje JISERP servisa za razmjenu podataka koji garantuje potpisivanje vremenskim žigom i adekvatno logovanje aktivnosti.
- Ubrzanje digitalizacije registara pravnih subjekata, objekata i poreskih obveznika;
- Povezivanje svih relevantnih registara;
- Omogućavanje da sistem automatski pokrene sve potrebne procese vezane za dobijanje odobrenja, licenci ili drugih dokumenata potrebnih za poslovanje, nakon što osnivač unese podatke o obliku organizovanja i vrsti djelatnosti kojom planira da se bavi. Na primjer, ako se osniva društvo u iz oblasti obrazovanja, sistem bi automatski mogao pokrenuti postupak za dobijanje odgovarajućih licenci.

2. Povezivanje sa portalom e-Uprava i drugim web servisima Vlade omogućilo bi centralizovano podnošenje dokumentacije i olakšalo razmjenu podataka između različitih državnih institucija. Navedeno omogućava korisnicima da na jednom mjestu pristupe svim potrebnim uslugama, čime se povećava efikasnost i smanjuje vrijeme potrebno za obavljanje administrativnih aktivnosti.

3. Izmjene i dopune Zakona o upravnom postupku tako da se u razmjeni podataka između institucija koriste informacije i podaci, a ne dokumenta.

4. Donošenje zakona o Nacionalnom identifikacionom broju (NIB) u cilju obezbjeđivanja stabilne, nepromjenjive i jedinstvene identifikacije fizičkih lica. NIB bi trebao biti definisan kao osnovni identifikator koji će se koristiti kroz sve državne sisteme i registre i koji je nepromjenjiv. To posebno podrazumijeva:

- Definisanje zakonskog okvira koji reguliše NIB kao osnovni identifikator;
- Uspostavljanje mehanizama za praćenje promjena u ličnim podacima bez promjene NIB-a;
- Integracija NIB-a sa svim državnim registrima kako bi se osigurao jedinstven način praćenja poreskih obveznika i pravnih subjekata;

- Jednostavno generisanje NIB-a;

5. Uvođenjem evidencije ovlašćenja značajno bi se unaprijedila efikasnost poslovnih procesa, smanjila mogućnost zloupotreba i poboljšala bezbjednost poslovanja. To podrazumijeva uspostavljanje centralizovane evidencije ovlašćenja unutar Agencije, kako bi se evidentirale sve vrste ovlašćenja koje privredni ili drugih subjekti izdaju pojedincima ili drugim pravnim licima za obavljanje određenih aktivnosti;

6. Upostavljanje evidencije objekata

Vođenjem ove evidencije omogućila bi se precizna informacija o objektima koje koriste privredni i drugi subjekti. Digitalizacija tih podataka i njihovo integrisanje sa sistemom fiskalizacije i registrima pravnih subjekata biće ključna za praćenje aktivnosti privrednih subjekata. To podrazumijeva uspostavljanje evidencije o poslovnim prostorima, njihovu digitalizaciju i integraciju sa sistemom fiskalizacije i ostalim registrima.

PREDNOSTI KORIŠĆENJA PODATAKA UMJESTO DOKUMENATA:

- ✓ **Brzina i efikasnost:** digitalna razmjena podataka omogućava instant provjeru podataka i donošenje odluka u realnom vremenu;
- ✓ **Smanjenje administrativnog opterećenja:** korišćenje podataka smanjuje potrebu za manuelnim unosom, što je često izvor grešaka i neefikasnosti;
- ✓ **Smanjenje troškova:** digitalna razmjena podataka značajno smanjuje troškove vezane za obradu dokumenata, kao što su troškovi štampe, skeniranja i arhiviranja;
- ✓ **Povećanje transparentnosti:** podaci o statusu subjekta, procesima nad istima i vlasničkim strukturama bile bi lako dostupne, čime bi se povećala transparentnost u poslovnim odnosima, što bi doprinijelo većoj pravnoj sigurnosti i smanjenju korupcije;
- ✓ **Poboljšana sigurnost podataka:** korišćenje digitalnih servisa omogućava bolju zaštitu podataka, jer se čuvaju u centralizovanim sistemima koji su zaštićeni naprednim sigurnosnim mjerama.



SLJEDEĆI KORACI

Imajući u vidu trenutno stanje u oblasti registracije, kako sa institucionalnog tako i sa pravnog aspekta, potrebno je što prije otpočeti sa realizacijom preporuka datih u Analizi, odnosno u ovoj brošuri. U najkraćem, ključne aktivnosti koje treba sprovesti odnose se na:

- *Usvajanje Nacrta Zakona o privrednim društvima i Nacrta zakona o registraciji, kao i izrada pratećih podzakonskih akata, shodno preporukama iz Analize, sa akcentom na propisivanje odredbi o prinudnoj likvidaciji i obaveznoj preregistraciji, kako bi se stvorio osnov za „čišćenje“ baze;*
- *Izradu i usvajanje zakona kojim će se osnovati Agencija;*
- *Planiranje sredstava za osnivanje Agencije;*
- *Omogućavanje potpune elektronske registracije za sve subjekte koji imaju obavezu registracije, shodno organizacionoj šemi Agencije.*

Koraci koje je moguće realizovati i prije usvajanja gorenavedenih zakonskih propisa:

- **Vlada** da usvoji odluku (ili Analizu) da se otpočne sa implementacijom preporuka i da:
 - ▶ formira tim koji bi bio zadužen da koordinira sprovođenje reforme;
 - ▶ definiše krajnje rokove za sprovođenje preporuka, koji ne treba da su duži od kraja 2025. godine;
 - ▶ otpočne dijalog i upozna ključne partnere iz javnog i privatnog sektora, kao i iz međunarodne zajednice sa ciljevima reforme i promjenama koje ona donosi;
- Preduzimanje aktivnosti u cilju objedinjavanja registara (za početak onih koje vodi Poreska uprava i MONSTAT);
- Objedinjavanje svih NVO u jedinstveni registar koji će biti u nadležnosti CRPS-a do formiranja Agencije);
- Otpočeti komunikaciju sa institucijama koje sada vode registre koji su planirani da budu sastavni dio Agencije, što podrazumijeva upoznavanje sa postojećim bazama podataka, procedurama rada, propisima koje će biti potrebno izmijeniti nakon uspostavljanja Agencije, ljudskim kapacitetima i raspoloživoj opremi, kao i izazovima u praksi i predlozima za unapređenje;
- Prikupiti podatke o subjektima koji nijesu dostavili finansijske izvještaje u zakonu propisanom roku, kako bi se nakon usvajanja ZoPD-a i Zakona o registraciji ubrzala implementacija odredbi o dodjeljivanju statusa aktivan/neaktivan. Pripremiti e-rješenje koje bi automatizovalo proces;
- Obnoviti komunikaciju sa svim organima od kojih sadašnji CRPS, a buduća Agencija, treba da po službenoj dužnosti (shodno ZUP-u) pribavlja, tj. razmjenjuje podatke i dokumenta vezana za proces registracije, a u cilju uspostavljanja potpune interoperabilnosti registara.
 - ▶ Posebno definisati saradnju i razmjenu podataka tokom postupaka registracije za one subjekte ili djelatnosti gdje je potrebno odobrenje za obavljanje djelatnosti;
- U cilju trajnog rješavanja problema koji se odnosi na strance, u dijelu zakonskih odredbi da je jedan od uslova za dobijanje dozvole za privremeni boravak dokaz o vlasništvu i registraciji preduzetnika, odnosno privrednog društva, **potrebno je izmijeniti odredbe člana 69 zakona o strancima** i brisati navedeno kao jedan od uslova za dobijanje dozvole;
- **Donošenje zakona o Nacionalnom identifikacionom broju (NIB)** u cilju obezbijedivanja stabilne, nepromjenjive i jedinstvene identifikacije fizičkih lica;
- **Inicirati izmjene i dopune zakona o upravnom postupku koje bi omogućile adekvatnu razmjenu informacija (podataka) umjesto dokumenata, u cilju digitalizacije procesa.**

Unapređenje javno-privatnog dijaloga



RIMSKI TRG 46 / 81000 PODGORICA, CRNA GORA
MAIL: SCC@SCC.ORG.ME

<https://scc.org.me>

