



РЕПУБЛИКА  
СРБИЈА  
ЕС  
543/26



бр. 011-00-32/2026-02 датум: 16.6.2026. године

## МИНИСТАРСТВО ФИНАНСИЈА Синиша Мали, министар

11000 БЕОГРАД  
Кнеза Милоша 20

**Предмет:** Мишљење на Нацрт закона о изменама Закона о порезу на доходак грађана

Поштовани господине Мали,

Влада Републике Србије је, на предлог Министарства финансија, донела, дана 28.маја 2026. године Закључак бр. 11-5241/2026 о спровођењу јавне расправе о Нацрту закона о изменама Закона о порезу на доходак грађана<sup>1</sup> (у даљем тексту: Нацрт закона). Период спровођења ове јавне расправе је од 1-21. јуна 2026. године.

Повереник за заштиту равноправности у оквиру надлежности прописаних Законом о забрани дискриминације<sup>2</sup> прати спровођење закона и других прописа и иницира доношење или измену прописа у циљу унапређења равноправности и заштите од дискриминације. С тим у вези, поступајући у оквиру законом прописане надлежности<sup>3</sup>, у прописаном року дајемо следеће мишљење.

На порталу и сајту Министарства финансија доступни следећи документи – Нацрт закона о изменама Закона о порезу на доходак грађана, Програм јавне расправе о овом нацрту закона, као и наведени Закључак Владе. С тим у вези, Повереник је мишљења да је уз овај Нацрт било неопходно израдити детаљније образложење предложених измена. У Програму је наведено (истоветно као и у Програму који се односи на јавну расправу у вези са Нацртом закона о изменама Закона о доприносима за обавезно социјално осигурање) да је Нацрт закона сачињен у оквиру *EU Public Finance Management Facility* пројекта, који је Европска комисија увела са циљем пружања флексибилне и циљане техничке помоћи институцијама Републике Србије у спровођењу реформи у области управљања јавним финансијама. Предметни ангажман непосредно је усмерен на подршку Министарству финансија Републике Србије и Пореској управи и Сектору за фискални систем у процесу постизања пуне правне и институционалне усклађености са правним тековинама Европске уније у оквиру Поглавља 16 – Опорезивање, уз учешће консултаната.

Измене Закона о порезу на доходак грађана односе на брисање одредаба чланова 21в, 21г, и 21д, тј. на укидање олакшица које се добијају и приликом запошљавања нових лица (чл.21в – послодавац има право на повраћај дела плаћеног пореза на зараду за новозапослено лице), и запошљавања особа са инвалидитетом (одредбе чланова 21г – послодавац који запосли лице

<sup>1</sup> „Службени гласник РС”, бр. 24/01, 80/02, 80/02-др. закон, 135/04, 62/06, 65/06-исправка, 31/09, 44/09, 18/10, 50/11, 91/11-УС, 93/12, 114/12-УС, 47/13, 48/13-исправка, 108/13, 57/14, 68/14-др. закон, 112/15, 113/17, 95/18, 86/19, 153/20, 44/21, 118/21, 138/22, 92/23, 94/24, 19/25 и 109/25

<sup>2</sup> „Службени гласник РС”, бр. 22/09 и 52/21, члан 33. став 1. тачка 7, а у вези тачке 5.

<sup>3</sup> Закон о забрани дискриминације („Службени гласник РС”, број 22/09 и 52/21, члан 1. и члан 33. став 1. тачка 7)

са инвалидитетом ослобађа се обавезе плаћања обрачунаог и обустављеног пореза из зараде тог лица, у складу са законом, и 21д).

За наведене измене није дато образложење, нити је урађена процена утицаја прописа на коју је предлагач обавезан у складу са чланом 14. став 5. тачка 3) Закона о забрани дискриминације. Наиме, наведеним чланом закона је прописано да орган јавне власти у процени утицаја прописа треба да сачини процену ризика за права, обавезе и на закону засноване интересе лица и група лица из става 3. овог члана, у које између осталог спадају нарочито особе са инвалидитетом, као и друге групе које су у већем ризику од социјалног искључивања и дискриминације. Повереник подсећа да је препоруку мера којом указује на неопходност израде процене утицаја прописа упутио још 2022. године свим министарствима као и јединицама локалне самоуправе као предлагачима и доносиоцима прописа прописа.<sup>4</sup>

Пореске олакшице послодавцима за запошљавање особа са инвалидитетом, као и за ново запошљавање (с обзиром да се то највише односи на младе) уведене су као **посебна мера коју Устав и Закон о забрани дискриминације дозвољавају и које треба да се примењују докле год није постигнут циљ који се њиховим увођењем жело постићи.**

Наиме, Устав Републике Србије, као и антидискриминациони прописи и прописи који уређују област рада и запошљавања прописују могућност увођења посебних, афирмативних мера које се предузимају у циљу пуне равноправности, заштите и напретка лица, односно група лица која се налазе у суштински неједнаком положају. Из Нацрта закона није јасно да ли ће ове мере заменити неке друге делотворније мере које ће довести до унапређења положаја особа са инвалидитетом или лица која се ново запошљавају.

Што се тиче положаја особа са инвалидитетом указујемо да је Повереник израдио Посебан извештај о дискриминацији особа са инвалидитетом у којем је дат преглед стања, између осталог и у области рада и запошљавања као изузетно важној области друштвеног живота која је од великог утицаја на свеукупан живот особа са инвалидитетом.

Повереник подсећа да је у јуну 2018. године Министарству финансија упутио препоруку мера за остваривање равноправности бр. 011-00-68/2017-03 којом је између осталог препоручено да ово министарство у сарадњи са представницима Министарства за рад, запошљавање, борачка и социјална питања и представницима предузећа за професионалну рехабилитацију и запошљавање особа са инвалидитетом, сагледа усаглашеност одредаба закона који се непосредно или посредно односе на права особа са инвалидитетом у области рада и запошљавања (Закон о порезу на доходак грађана<sup>5</sup>, Закон о раду<sup>6</sup>, Закон о професионалној рехабилитацији и запошљавању особа са инвалидитетом<sup>7</sup>, Закон о доприносима за обавезно социјално осигурање<sup>8</sup>, Закон о пензијском и инвалидском осигурању<sup>9</sup> и др.) и последица примене члана 21. Закона о порезу на доходак грађана, којим је прописано да се не плаћа порез на зараде особа са инвалидитетом запослених у предузећу за радно оспособљавање и запошљавање особа са инвалидитетом. Министарству финансија је препоручено да у сарадњи са представницима Министарства за рад, запошљавање, борачка и социјална питања и представницима предузећа за професионалну рехабилитацију и запошљавање особа са инвалидитетом, предузме мере и активности како би се отклониле недоумице у вези са применом члана 21. Закона о порезу на доходак грађана и омогућила доследност и једнообразност у погледу остваривања права која проистичу из радног односа особа са инвалидитетом (износа зараде, минималне зараде, обрачуна зараде, накнаде зараде и слично), ради спречавања евентуално неједнаког третирања особа са инвалидитетом које су

<sup>4</sup> <https://ravnopravnost.gov.rs/rs/preporuka-mera-ils-procena-uticaja-propisa-na-socioekonomski-ugrozena-lica/>

<sup>5</sup> „Службени гласник РС”, бр. 24/01, 80/02, 80/02 - др. закон, 135/04, 62/06, 65/06 - исправка, 31/09, 44/09, 18/10, 50/11, 91/11 - УС, 93/12, 114/12 - УС, 47/13, 48/13 - исправка, 108/13, 57/14, 68/14 - др. закон, 112/15 и 113/17

<sup>6</sup> „Службени гласник РС”, бр. 24/05, 61/05, 54/09, 32/13, 75/14, 13/17 - УС и 113/17

<sup>7</sup> „Службени гласник РС”, бр. 36/09 и 32/13

<sup>8</sup> „Службени гласник РС”, бр. 84/04, 61/05, 62/06, 5/09, 52/11, 101/11, 47/13, 108/13, 57/14, 68/14 - др. закон, 112/15 и 113/17

<sup>9</sup> „Службени гласник РС”, бр. 34/03, 64/04 – одлука УСРС, 84/04 – др.закон, 85/05, 101/05 – др.закон, 63/06 – одлука УСРС, 5/09, 107/09, 101/10, 93/12, 62/13, 108/13, 75/14 и 142/14



запослене у различитим предузећима за професионалну рехабилитацију и запошљавање особа са инвалидитетом, као и евентуално неједнаког третмана особа са инвалидитетом које су запослене у предузећима за професионалну рехабилитацију и запошљавање особа са инвалидитетом у односу на особе са инвалидитетом које су запослене у отвореној привреди. Дакле, наведеним није тражено да се избрише ова олакшица већ је указано на неједнако поступање у њеној примени што је довело до судских поступака јер се појавило различито тумачење у односу на питање да ли сва предузећа за професионалну рехабилитацију и запошљавање особа са инвалидитетом на исти начин примењују ову одредбу, поготово имајући у виду да су, по наводима предузећа, у појединим случајевима донете пресуде да се порез на зараде у складу са чланом 21. Закона о порезу на доходак грађана исплаћује запосленима, док је у другим случајевима пресуђивано да износ пореза на зараде припада самим предузећима, као специфична мера усмерена на читаво предузеће које већински запошљава особе са инвалидитетом.

Повереник указује на сагледано стање из извештаја Повереника, као и на члан 27. Конвенције о правима особа са инвалидитетом која прописује да државе стране уговорнице признају особама са инвалидитетом право на рад, равноправно са другима; то укључује право на могућност стицања средстава за живот радом који је слободно изабран или прихваћен на тржишту рада и у радној средини која је отворена, укључива и приступачна за особе са инвалидитетом. Државе стране уговорнице ће гарантовати и унапређивати остваривање права на рад, тако што ће предузети одговарајуће кораке, укључујући путем законодавства, између осталог, у циљу: (а) забране дискриминације на основу инвалидности у вези са свим питањима која се тичу свих облика запошљавања, укључујући услове за ступање у радни однос, ангажовање и запошљавање, сталност запошљавања, напредовање на радном месту и безбедне и здраве радне услове; (б) заштите права особа са инвалидитетом да, равноправно са другима, уживају праведне и повољне услове за рад, укључујући једнаке могућности и надокнаду за рад једнаке вредности, безбедне и здраве радне услове, укључујући заштиту од узнемиравања и исправљање неправди; (ц) стварања услова да особе са инвалидитетом имају могућност да остварују своје право на рад и синдикално удруживање, равноправно са другима; (д) омогућавања особама са инвалидитетом да имају ефикасан приступ општим техничким програмима и програмима за стручно усмеравање, као и услугама налажења посла и стручне и континуиране обуке; (е) **подстицања могућности запошљавања** и напредовања у каријери за особе са инвалидитетом на тржишту рада, као и пружање помоћи у проналажењу, стицању, очувању посла и враћања на посао; (ф) унапређивања могућности за samozapošljavanje, предузетништво, развој задруга и отпочињање властитог посла; (г) запошљавања особа са инвалидитетом у јавном сектору; (х) подстицања запошљавања особа са инвалидитетом у приватном сектору путем одговарајућих политика и мера, које могу обухватати и афирмативне акционе програме, подстицаје и друге мере; (и) обезбеђења разумног смештаја особама са инвалидитетом на радном месту; (ј) подстицања особа са инвалидитетом да стичу радно искуство на отвореном тржишту рада; (к) подстицања програма стручне и професионалне рехабилитације особа са инвалидитетом, програма за задржавање посла и враћање на посао особа са инвалидитетом.

Комитет за права особа са инвалидитетом Уједињених нација је у својим *Закључним запажањима на Иницијални извештај Републике Србије о примени Конвенције о правима особа са инвалидитетом*, ради унапређења стања и достизања вишег нивоа примене Конвенције, сагледао изазове и упутио одговарајуће препоруке у области рада и запошљавања. Комитет је препоручио да се преиспита пракса примене закона у погледу запошљавања, јачање мера подршке за запошљавање на отвореном тржишту рада, примене одредаба о разумном прилагођавању на радном месту, као и да се преиспита поступак процене радне способности у циљу елиминације медицинског приступа.

У *Стратегији запошљавања у Републици Србији за период од 2021. до 2026. године*<sup>10</sup> је наведено да је у 2020. години било 38,8% незапослених особа са инвалидитетом без завршене средње школе, са средњим нивоом образовања је 54,7%, док је 6,6% лица са

<sup>10</sup> „Службени гласник РС”, бр. 18/2021 и 36/2021 – исправка



високим образовањем, што показује на потребу усмеравања активности ка унапређивању инклузивног образовања. У погледу старосне структуре, свега 11,6% лица млађе је од 30 година, док је 46,7% незапослених особа са инвалидитетом старије од 50 година, што указује на потребу активнијег деловања када је у питању запошљавање. Ова стратегија препознаје особе са инвалидитетом као једну од теже запошљивих категорија становништва и предвиђа реализацију мера активне политике запошљавања, унапређење њиховог спровођења, креирање нових, унапређење праћења стања и кретања на тржишту рада и исхода и утицаја тих мера. Посебне мере које предвиђају унапређење положаја особа са инвалидитетом усмерене су на: подстицање запошљавања на отвореном тржишту рада, подизање ефикасности у раду и учењу уз комбиновање различитих поступака кроз инклузивно учење и различите мере подршке и асистенције, успостављање механизма припреме и подршке на радном месту, посебно за особе са инвалидитетом које се запошљавају под посебним условима.

Према истраживањима које је радила Национална организација особа са инвалидитетом Србије и Центар за самостални живот инвалида Србије<sup>11</sup>, велики број особа са инвалидитетом спада у категорију лица која су испод линије сиромаштва (око 60%), и то из различитих разлога који се најчешће односе на: низак ниво образовања и неадекватан избор занимања (школовање за занимања која нису потребна на тржишту рада), ниску стопу запослености и високу стопу незапослености (према подацима из Анкете о радној снази 2014. Републичког завода за статистику - 87.608 лица са дугорочним и трајним инвалидитетом не раде), још увек недовољну развијеност и обухватност организованих служби подршке уз истовремени недостатак алтернативних облика подршке за особе са инвалидитетом и њихове породице и други разлози.

Укупан број особа са инвалидитетом пријављених на евиденцију Националне службе за запошљавање 2023. године (без обзира на активност односно спремност за рад у смислу закона) је био 17.054 (7.237 су жене, односно 42,4%), док је незапослених особа са инвалидитетом 11.494 (5.004 су жене, односно 43,5%).<sup>12</sup> У истој години у мере активне политике запошљавања укључено је укупно 8.505 особа са инвалидитетом, што је више од половине пријављених на евиденцију те службе.

Ови доступни подаци су свакако недовољни да би се могао поуздано проценити положај особа са инвалидитетом на тржишту рада и сагледати ефекти у ранијем периоду предузиманих мера активне политике запошљавања. И у раније поменутој *Стратегији унапређења положаја особа са инвалидитетом* је наглашено да је питање функционисања и социјалне укључености особа са инвалидитетом потребно интегрисати и редовно спроводити и у оквиру статистичких истраживања која спроводи Републички завод за статистику, као што су пописи становништва, Анкета о приходима и условима живота и друга истраживања, а резултате редовно обрађивати и објављивати, имајући у виду да могу на најбољи начин указати на промене диспаратитета између особа са инвалидитетом и популације у целини и за дефинисање индикатора који се односе на инвалидитет у свим областима деловања, а посебно у областима од кључног утицаја на положај особа са инвалидитетом као што су образовање, запошљавање и смањење сиромаштва, што може бити и основ за ревизију појединих мера или креирање других са непосредним утицајем на реализацију општег циља стратегије.

Поред чињенице непознавања прецизних индикатора када се посматра интеграција особа са инвалидитетом на тржиште рада, и пракса Повереника указује да је ово област у којој се подноси највећи број притужби од стране свих друштвених група, па тако и особа са инвалидитетом. Рад и запошљавање је од изузетног значаја за све грађане, јер представља начин обезбеђивања егзистенције радника и чланова њихових породица.

<sup>11</sup> Резиме коментара НООИС и ЦСЖ Србије на одговоре на додатна питања УН Комитета у вези са иницијалним извештајем Републике Србије о примени Конвенције о правима особа са инвалидитетом, Београд, март 2016, доступно на интернет адреси: [http://www.cilsrbija.org/ebib/201604170819260.05\\_komentari\\_na\\_odgovore\\_drzave\\_komitetu\\_un\\_noois\\_i\\_csz.pdf](http://www.cilsrbija.org/ebib/201604170819260.05_komentari_na_odgovore_drzave_komitetu_un_noois_i_csz.pdf)

<sup>12</sup> доступно на: [https://nsz.gov.rs/filemanager/Files/Dokumenta/Izve%C5%A1taj%20i%20program%20rada%20NSZ/Izvestaj\\_o\\_radu\\_I\\_XII\\_2023\\_godine.pdf](https://nsz.gov.rs/filemanager/Files/Dokumenta/Izve%C5%A1taj%20i%20program%20rada%20NSZ/Izvestaj_o_radu_I_XII_2023_godine.pdf)

Питање укључивања особа са инвалидитетом на тржиште рада има велики значај као претпоставка социјалне инклузије у све сфере друштвеног живота. Запошљавање доприноси не само економском оснаживању и осамостаљивању, него има и друге ефекте - повећање личних, социјалних и радних компетенција појединца уз продуктивнији живот у заједници, као и повећање квалитета живота лица и њихових породица, уз истовремено остваривање равноправности не само у погледу остваривања права на рад него и у другим областима друштвеног живота. Из тог разлога је потребно посматрати га у ширем контексту од контекста проблема социјалне политике и сагледати све аспекте овог проблема.

Чињеница да је још 2006. године донет Закон о спречавању дискриминације особа са инвалидитетом, али и посебан правилник за остваривање пореске олакшице за запошљавање лица са инвалидитетом (Правилник о начину и поступку остваривања пореске олакшице за запошљавање лица са инвалидитетом<sup>13</sup>) показује да је законодавац још тада препознао потребу за додатним подстицајима послодавцима да запошљавају особе са инвалидитетом. Управо измене предложене овим нацртом закона анулирају сврху да се умање додатни трошкови које послодавци често перципирају приликом запошљавања особа са инвалидитетом, посебно они који се односе на разумно прилагођавање.

Пореска олакшица прописана одредбама члана 21г. став 1. Закона о порезу на доходак грађана која гласи „Послодавац који на неодређено време запосли лице са инвалидитетом у складу са законом који уређује спречавање дискриминације лица са инвалидитетом, за које одговарајућом правно-медицински валидном документацијом докаже инвалидност, ослобађа се обавезе плаћања обрачунатог и обустављеног пореза из зараде тог лица, за период од три године од дана заснивања радног односа“, и чије се брисање предалаже Нацртом закона, посматрана је као једна од мера којима држава остварује своје обавезе у области једнаких могућности на тржишту рада. Њено укидање само по себи не мора нужно представљати повреду права особа са инвалидитетом, али би захтевало јасно образложење да ће циљ подстицања запошљавања особа са инвалидитетом бити остварен другим, једнако ефикасним или ефикаснијим мерама. Међутим, у недостатку образложења предложених измена, не можемо стећи увид у друге једнако или више ефикасне мере афирмативне акције.

**У међународној пракси управо су пореске олакшице, субвенције зарада, финансирање прилагођавања радних места и слични инструменти најчешћи механизми за остваривање преузетих обавеза.**

Повереник посебно наглашава да у недостатку образложења Нацрта закона није јасно видљиво због чега се предлаже брисање ових олакшица, нити каква је процена ефеката извршена у односу на положај особа са инвалидитетом на тржишту рада. Због тога би, са аспекта заштите равноправности, било оправдано тражити одговор на питања (1) колико је послодаваца користило ову олакшицу у претходним годинама; (2) колико је особа са инвалидитетом запослено захваљујући тој мери; (3) да ли је спроведена анализа ефеката укидања олакшице; (4) које ће алтернативне мере надоместити њен престанак; као и (5) да ли је извршена процена утицаја прописа на положај особа са инвалидитетом, у складу са одредбама члана 14. Закона о забрани дискриминације.

На основу свега наведеног, Повереник је мишљења да је неопходно још једном размотрити предложене измене закона, имајући у виду дуготрајне ефекте на одређене групе лица чији ће положај на тржишту рада бити погођен усвајањем ових измена.

С поштовањем,

**ПОВЕРЕНИК ЗА  
ЗАШТИТУ РАВНОПРАВНОСТИ**  
  
**Милан Антонијевић**



<sup>13</sup> „Службени гласник РС“, број 72/06

