

REFORMA INSPEKCIJSKOG NADZORA PRIVREDE

Bolje sprečiti nego lečiti

Bez jedinstvenog i sistemskog „krovnog“ zakona kojim se uređuje inspeksijski nadzor i sa oko 1.000 posebnih (sektorskih) zakona i podzakonskih propisa od kojih su neki napisani 90-ih godina prošlog veka, nadzor u privredi je teren sa mnogo tamnih mrlja. Kakvih, moglo se tokom prošle godine lako videti u pokušaju da se suzbije nelegalna trgovina rezanim duvanom na pijacama, gde nijedna inspekcija nije imala punu nadženost da se uhvati u koštac sa sivom ekonomijom. Novi Zakon o inspeksijskom nadzoru na koji se čeka skoro deset godina, trebalo bi da pomeri to pitanje s mrtve tačke. Kako, pitanje je javne rasprave.

Piše: Milan Stefanović

U Anketi 1.000 privrednika iz 2012. god., sprovedenoj u okviru USAID Projekta za bolje uslove poslovanja (BEP), 69% privrednika je istaklo negativan efekat koji na njihovo poslovanje ima način rada inspekcija. Prema rezultatima ove ankete, inspekcije svaki privredni subjekt posete u proseku nešto manje od četiri puta godišnje, na šta poslovođstvo i uprava tih privrednih subjekata „potroši“ oko 35 radnih sati. Više od polovine ispitanika ukazalo je na odsustvo efikasnog mehanizma za žalbe na rad inspekcija, neadekvatnost propisa koji uređuju inspeksijski nadzor, odsustvo koordinacije i preklapanje u nadležnostima i kontrolama između različitih inspekcija. Najaktivnije inspekcije tokom 2012. god. su bile poreska inspekcija (27,6%) i tržišna inspekcija (25,6%), a inspekcija rada je treća na listi (22,5%). Prema poslednjim istraživanjima, situacija u pogledu inspeksijskog nadzora se nešto popravila, o čemu svedoče nalazi Ankete 1.000

privrednika iz 2013. god., sprovedenoj u okviru USAID BEP-a.

Međutim, ostaje nejasno da li su ova poboljšanja posledica činjenice da inspekcije nemaju dovoljno resursa ili su i pre donošenja novog zakona, počele da se ponašaju u duhu s njim.

Pitanje ujednačavanja standarda rada, koordinacije i preventivnog rada inspeksijskih službi važno je pre svega zbog visokog nivoa sive ekonomije u zemlji. Prema studiji Fondacije za razvoj ekonomske nauke (FREN), u okviru USAID BEP-a, pokazuje da je obim tzv. sive ekonomije u Srbiji iznosio 33,2% u 2001. god., u 2008. JE opao na 30,1%, da bi se povećao u 2009. na 30,6%, te opet opao na 30,1% u 2010. Po ovim pokazateljima obim tzv. sive ekonomije u Srbiji je veći od prosečnih vrednosti

za odabranih 11 zemalja tokom celog posmatranog perioda. U poređenju sa drugim zemljama, samo je u Bugarskoj veći obim tzv. sive ekonomije u procentu od BDP nego u Srbiji (i to za 2,2 procentna poena u 2010). Studija procenjuje da ukupna tzv. siva ekonomija u Srbiji iznosi 23,6% BDP, tj. 680,3 milijardi dinara.

Pravni okvir inspeksijskog nadzora radi sprečavanja neregistrovanog poslovanja uređuje više zakona iz ugla svog predmeta regulacije, a pre svega Zakon o poreskom postupku i poreskoj administraciji, te Zakon o trgovini i Zakon o radu, kao zakoni kojima se uređuju inspeksijski nadzori koje vrše tri najveće inspekcije u Srbiji - poreska inspekcija, tržišna inspekcija i inspekcija rada. Međutim, često nadležnosti inspekcija u pogledu

Usporedni pregled pokazatelja opterećenosti privrede inspeksijskim nadzorom u 2011, 2012. i 2013.

	2011	2012	2013
Prosečan iznos novčanih kazni	2128 €	1655 €	868 €
Prosečno vreme utrošeno na inspekcije od strane menadžmenta (u radnim satima)	70	34	17
Prosečan broj poseta u prethodnoj godini	5.5	4.8	3.1
Prosečan broj poseta u tekućoj godini	6.0	3.8	2.1

neregistrovanih, odnosno neprijavljenih subjekata nisu dovoljno jasne, a postupak nije dovoljno precizan. U tom smislu, u 2013. god. naročito je bila primetna nelegalna prodaja robe (rezani duvan, kafa, čokolada i dr.) na zelenim pijacama, gde je utvrđeno da nijedna inspekcija nema potpunu nadležnost nad ovim objektima.

Preventiva ispred kažnjavanja

Posle tri godine anketiranja, okruglih stolova i savetovanja sa zainteresovanim akterima, došlo se do konsenzusa između privatnog i javnog sektora da je potrebno doneti jedinstveni, sistemski i reformski Zakon o inspekcijском nadzoru i sprovesti reformu poslovnih inspekcija u Srbiji. Ministarstvo pravde i državne uprave je sredinom 2013. god. osnovalo Radnu grupu za pripremu ovog nacarta zakona, koja je usvojila polazne osnove za pripremu ovog nacarta zakona i pripremila radnu verziju Nacarta zakona o inspekcijama, o kojem se trenutno vodi novi krug stručnih konsultacija.

Jedan od bitnih elemenata predložene regulative je uspostavljanje sistema procene i rangiranja rizika i upravljanja rizicima u sprovođenju inspekcijского nadzora, čime bi trebalo da se bitno umanjí arbitarnost, neujednačenost, koruptivnost i druge potencijalne zloupotrebe u pokretanju i sprovođenju inspekcijского nadzora, na koje se privrednici često žale.

Procena rizika vrši se u toku pripreme godišnjeg plana rada, pre i u toku sprovođenja inspekcijского nadzora, u skladu sa prirodnom okolnostima i potrebama ovog nadzora. Na ovaj način, prikupljaju se pouzdane i uverljive informacije o subjektu inspekcijского nadzora i utvđuju jasni kriterijumi za pokretanje i sprovođenje ovog nadzora, zavisno od stepena rizika, te stvaraju uslovi da se resursi usmeravaju na one oblasti u kojima su najpotrebniji, a pri-

Sledeći koraci

Zakon o inspekcijском nadzoru bi trebalo da bude bio prvi korak u sprovođenju reforme inspekcijского nadzora i poslovnih inspekcija, a naredni koraci treba da uključuju uspostavljanje jedinstvenog informacionog sistema za inspekcije, obrazovanje i efikasno funkcionisanje koordinacionog tela za inspekcijский nadzor, obuku inspektora, unapređenje i osavremenjivanje inspekcijских resursa i povećanje zakonske i materijalne sigurnosti inspektora. Ovim ciljevima doprinosi i efikasna zaštita lojalne konkurencije, u skladu sa Zakonom o trgovini i drugim zakonima, kaznena politika sudova srazmerna težini i opasnosti učinjenog kaznenog dela i suzbijanje korupcije na svim nivoima.

vredni subjekti koji kontinuirano krše propise efikasno identifikuju i sankcionišu.

Međunarodna iskustva i praksa pokazuju da se kod subjekata kod kojih je procenjen mali rizik sprovodi redovni inspekcijский nadzor jednom u pet godina, kod onih kod kojih je procenjen srednji rizik - jednom u tri godine, a kod onih kod kojih je procenjen veliki rizik - jednom godišnje, s tim da, pored redovnog, postoje i vanredni inspekcijский nadzori. Od velikog značaja za planiranje inspekcijского nadzora i procenu rizika je uvođenje i osnaživanje analitičke uloge inspekcija i unapređenje resursa za praćenje stanja u privrednom sektoru i grani koju inspekcija nadzire. Predloženo rešenje predviđa da inspekcija neće biti u obavezi da sprovede vanredni inspekcijский nadzor po svakoj prijavi (predstavci), nego samo ako utvrdi postojanje rizika i opravdanost prijave (predstavke).

Inspekcijский nadzor treba da deluje pre svega preventivno (upozoravanjem privrednih subjekata na obaveze iz propisa, opominjanjem, ukazivanjem na moguće štetne posledice i sl.), i da ima prednost nad represivnom funkcijom, a privredni subjekti treba da imaju određeni rok u kojem će imati vremena da otklone nezakonitosti, pa tek ako to ne učine, onda bi sledio zahtev za pokretanje prekršajnog postupka.

Jasniji mandat inspektora

U slučajevima kada više inspekcija istovremeno sprovodi inspekcijский nadzor prema istom privrednom subjektu, za koordinaciju inspekcija bilo bi zaduženo međuministarsko telo.

Što se tiče suzbijanja sive i crne ekonomije, nova zakonska rešenja trebalo bi da omogućí da inspekcije raspolažu jasnim ovlašćenjima u suzbijanju obavljanja neregistrovanih, odnosno neprijavljenih delatnosti, što bi trebalo da prati i sankcionisanje nelegitimnog (neregistrovanog, odnosno neprijavljenog) poslovanja. Jedan od predloga koji bi doprineo većoj efikasnosti inspekcijского nadzora bi bio da je inspekcija koja zatekne neregistrovanog, odnosno neprijavljenog subjekta da obavlja delatnost koja spada u nadležnost druge inspekcije dužna da, bez odlaganja, oglašavanja nenadležnom za postupanje i upućivanja na drugu inspekciju, izrekne mere otklanjanja nezakonitosti, u skladu sa ovlašćenjima i dužnostima propisanim zakonom, te obavesti poresku inspekciju i nadležnu inspekciju o zatečenom stanju i izrečenim merama. Ovakvo rešenje iziskuje i promenu drugih povezaníh zakona. ●

*Autor je stručni savetnik
USAID Projekta za bolje
uslove poslovanja
Cardno Emerging
Markets USA Ltd.*