

GOST AUTOR

Reforme inspekcije iz ugla privrede

Vidosava Džagić, potpredsednica Privredne komore Srbije

Potrebne reforme inspekcije iz ugla privrede u ovom tekstu predstavljaju rezime sa okruglih stolova privrednika koje su organizovali USAID Projekat za bolje uslove poslovanja, Privredna komora Srbije, regionalne privredne komore: Valjevo, Niš, Novi Sad, Kragujevac i Kruševac u saradnji sa Kancelarijom za sveobuhvatnu reformu propisa i uz podšku svih poslovnih asocijacija, a u cilju identifikacije prepreka i preporuka za njihovo otklanjanje u oblasti rada inspekcija.

Reforma inspekcija je jedan od ključnih reformskih procesa koji su neophodni za poboljšanje ambijenta poslovanja i unapređenja konkurentnosti. Privreda je identifikovala inspekcije kao oblast koji proizvodi visoke direktne i indirektno troškove i kao jedan od osnovnih razloga povećanja obima sive ekonomije i neloyalne konkurencije. To potvrđuje analiza koju je uradila Jedinica za sveobuhvatnu reformu propisa u okviru projekta SRP u 2009. godini. Ona je pokazala da troškovi privrede po osnovu inspekcijских kontrola godišnje iznose oko 13 miliona evra. Identifikovane prepreke sa predlozima za otklanjanje smo podelili u četiri grupe.

Prvu grupu prepreka čini oblast propisa. U praksi imamo hiperprodukciju propisa, koji se donose bez adekvatne uključenosti predstavnika privrede i struke u proces donošenja propisa. Propisi su složeni, često međusobno neusaglašeni, pisani nerazumljivim „jezikom“. Rešenja u mnogim propisima su preuzeta iz pravne tekovine EU, bez upuštanja u suštinu odnosa ili mehanizama koje treba da regulišu i efikasno se prilagode realnom stepenu ekonomskog razvoja i administrativnim kapacitetima. Procene efekata propisa na privredu su paušalne što za posledicu ima definisanje neprimereno kratkih rokova za primenu propisa. Podzakonski akti se donose sa zakašnjenjem. Mnogi propisi se ne primenjuju bilo zbog toga što su praktično neprimenjivi, što bi njihova primena dovela do velikih negativnih posledica po privredne subjekte ili zato što ne postoje izgrađeni administrativni kapaciteti za primenu.

Ni dobre knjigovođe ne mogu da se snađu u šumi propisa koja narasta. U dostupnim bazama propisa u oko 1000 zakona i podzakonskih akata je u naslovu ili u sadržaju reč inspektor ili inspekcija. Kao posledica

loših i nejasnih propisa postoje česti zahtevi za tumačenja propisa od strane različitih organa. Ta tumačenja su neobavezujuća, neusklađena a često i suprotstavljena. Tako privredni subjekti bivaju kažnjeni i kada posluju u skladu sa mišljenjima nadležnih ministarstava, kada nadležna inspekcija zauzme stav da se sa tim mišljenjima ne slaže. Apsurdna je obaveza privrednika da plaćaju administrativnu taksu za mišljenja nadležnih državnih organa, budući da je potreba pribavljanja mišljenja rezultat manjkavosti propisa, da mišljenje nije sa obavezujućom primenom za postupajuće organe i ne štiti privredne subjekte koji su ih savesno pribavili.

Zato je neophodno pri izradi propisa uključiti predstavnike privrede na koje se ti propisi odnose. Još važnije je proučiti uticaj budućih novih propisa na privredu, a pre svega na mala i srednja preduzeća i uskladiti period prilagođavanja sa realnim mogućnostima i privrede i administracije. Mišljenja nadležnih ministarstva treba prikupljati, objavljivati i učiniti obavezujućim za sve inspekcijske organe. Plaćanje administrativne takse je nepotreban trošak za privredu i neophodno ga je ukinuti.

Kao druga grupa prepreka identifikovna je nedovoljna obučenosť i informisanost i privrede i inspekcija. Privrednici generalno, a posebno mali privredni subjekti nemaju dovoljne kapacitete da isprate sve promene u propisima a njihovi finansijski resursi su skromni da bi mogli angažovati različite konsultantske usluge izvan preduzeća. Često se inspekcijска kontrola vrši uz pozivanje na interne propise koji nisu dostupni privrednicima. Mnogi mali privrednici sa pojedinim propisima se prvi put sretnu kada im inspekcija zbog nepoštovanja izrekne i naplati kaznu. S druge strane, ni inspektori nisu dovoljno obučeni ni kompetentni za primenu i kontrolu primene propisa, ne raspolazu znanjima i veštinama za komunikaciju i sprovođenje provere.

Postoje pozitivni primeri upoznavanja privrednika od strane nadležnih inspekcija sa obavezama koji prističu iz novih propisa, kao i izrada i upoznavanje sa vodičima za primenu propisa ali je to još uvek nedovoljno i zahteva visoke troškove.

Neophodno je izgraditi sistem informisanosti i upoznavanje sa propisima na svim nivoima koji se odnose na

inspekcijske kontrole kroz poseban portal propisa i vodiče za primenu propisa. Potrebno je uvesti obavezne programe obučavanja inspektora i održavanje njihove kompetentnosti.

Treću grupu problema predstavlja sprovođenje inspekcijskih kontrola. Samo na republičkom nivou postoji 31 inspekcija u nadležnosti 10 ministarstva. Najduža inspekcijska kontrola pomenuta na okruglim stolovima je trajala devet meseci bez ijednog radnog dana prekida. Među učesnicima okruglog stola je bio privredni subjekt koji je izneo da ga je jedna gradska inspekcija u roku od 5 dana kontrolisala čak 40 puta. Postoji preplitanje nadležnosti različitih inspekcija. Inspekcijske kontrole se ne planiraju, dolazak inspekcije se ne najavljuje, nema formalne komunikacije i koordinacije između inspekcija, posebno je slaba koordinacija inspekcijskih organa na različitim nivoima vlasti. Inspekcijske kontrole traju predugo jer različite inspekcije u privredni subjekt dolaze u različito vreme, a od privrednog subjekta često traže identične podatke i dokumentaciju. Takva praksa privrednim subjektima u komunikaciji sa inspekcijskim organima oduzima više vremena nego što je neophodno, što rezultira povećanjem troškova poslovanja. Postupanje inspektora uglavnom nije uređeno odgovarajućim pravilnicima a i kada oni postoje njihov sadržaj privrednicima nije dostupan.

Privrednici imaju percepciju da se stalno kontrolišu isti privredni subjekti i to oni koji legalno posluju, koji imaju mogućnost da plaćaju kazne i koji pokušavaju da primenjuju propise, dakle najvitalniji deo privrede. Dok se oni koji posluju u zoni sive ekonomije praktično ne kontrolišu jer za njih niko nije nadležan.

Uočeno je da obim, učestanost i količina uzetih uzoraka, kao i usmeravanje na jednu ovlašćenu laboratoriju, bitno povećava troškove, vreme ispitivanja, a postoji pojava i dopunskih zahteva za kontrolisanje koji se posebno naplaćuju.

Identifikovano je često bahato i nekulturno ponašanje inspektora. Po pravilu su bahati i skloni korupciji oni inspektori koji nisu stručni i sami ne poznaju propise. Privrednici smatraju da mehanizam izbora inspektora nije adekvatan, da su inspekcije malo plaćene, da ne postoji izgrađen sistem lične odgovornosti i kažnjavanja inspektora za nanetu štetu, kao ni sistem efikasne naknade štete privrednom subjektu.

Zato je neophodno da se: izvrši jasna podela nadležnosti i koordinacije inspekcijskih kontrola, da se donese krovni zakon koji bi regulisao rad inspekcijskih organa na jedinstven način, da se planiraju inspekcijske kontrole u zavisnosti od procene postojanja rizika prestupa, uz obaveznu najavu i objedinjavanje inspekcijskih kontrola kako bi se smanjili troškovi privrede, da se definiše postupanje inspektora u sprovođenju kontrole i da se ova doku-

menta učine dostupnim privrednicima. Neophodno je da se uvede licenciranje inspektora koje bi podrazumevalo i postavljanje mehanizama za dokazivanje kompetencije i ocenjivanje rada inspektora jer se smatra da se efikasnost i efektivnost inspekcija može podići unapređenjem kvaliteta rada inspektora i povećanjem zarada u ovom delu javnog sektora. Potrebno je uvesti mogućnost na prigovor na rad inspektora (bez negativnih posledica po podnosioca opravdane prijave) i efikasnost u rešavanju prigovora, kao i uspostavljanje efikasnog sistema obeštećenja za štetu kod privrednog subjekta koja je nastala nesavesnim radom ili greškom inspektora.

Poslednju, četvrtu grupu identifikovanih problema čini kaznena politika. Iz ugla privrednika naglasak u inspekcijskoj kontroli je na kažnjavanju, a ne na prevenciji. Percepcija privrednika je da se kažnjava po inerciji ili po naredbi. Česte su situacije da inspektor pri kontroli kaže privredniku: „Ja moram da te kaznim, hajde da zajedno nađemo nešto što te neće puno koštati“. Inspektori se nagrađuju prema efektima inspekcijske kontrole, a pod time se podrazumeva iznos novca koji se naplati na ime kazni i uđe u budžet. Kažnjavaju se krajnje formalistički prekršaji, kao, na primer, cena robe koja je spala sa proizvoda, greška u kucanju ili štamparska greška. Iznosi kazni nisu prilagođeni ekonomskoj snazi, težini prestupa i iskustvu privrednih subjekata, tako da posledica izricanja i naplaćivanja kazni, čak i kada nisu najviše na skali mogućih, često vode ka likvidaciji privrednih subjekata. Kaznene odredbe su definisane „od-do“, bez posebne kategorizacije sa aspekta težine učinjenog prekršaja propisa, tako da postoje slučajevi da se za iste ili slične prekršaje visine kazni znatno razlikuju. Ne postoji olakšavajuća okolnost u slučaju kada privredni subjekat uoči grešku ili propust i sam izvrši ispravku. Ovo se posebno odnosi na oblast poreske regulative.

Preporuke su da se u praksi dosledno sprovodi princip da obim naplaćenih kazni ne sme biti indikator za procenu efekata rada inspektora. Treba uvesti sistem opomena i sumiranja kaznenih poena pre izricanja kazni i odrediti period prilagođavanja, sa preventivnim kontrolama, bez izricanja kazni za uvođenje novih propisa i za početnike u biznisu. Neophodno je preciznije urediti raspone visina kazni u zavisnosti od težine učinjenog prekršaja. Visinu kazni treba prilagoditi ekonomskoj snazi privrednog subjekta.

Pozitivni primeri postoje – 15% privrednika je imalo pozitivna iskustva u radu sa inspekcijskim kontrolama i deo navedenih preporuka kod pojedinih inspekcija i inspektora funkcioniše. Inspekcije su ključni mehanizam za sprovođenje zakona u okviru regulatornog okvira i zato sveukupne reforme nema ukoliko je ne prati reforma inspekcije.