

**Stav Unije poslodavaca Srbije**  
reprezentativne organizacije poslodavaca u Republici Srbiji

PROMENA PROPISA U TRGOVINI  
I REFORMA INSPEKCIJSKIH ORGANA



Beograd, jun 2013. godine

## *Neophodna reforma inspekcija i propisa u trgovini*

---

Na osnovu istraživanja Unije Poslodavaca Srbije obavljenog među trgovinskim kompanijama koje posluju u Republici Srbiji neophodno je da Vlada Republike Srbije hitno započne temeljnu reformu inspekcija i propisa u oblasti trgovine u cilju rasterećenja poslovanja trgovinskih preduzeća, ukidanja brojnih suvišnih administrativnih procedura, podizanja konkurentnosti domaćih proizvođača i porasta prometa u trgovini.

**Procenjuje se da čitav niz raznih propisa i administrativnih procedura u trgovinskom sektoru košta privredne subjekte preko 107,8 miliona evra godišnje!** Sve ovo na kraju plate građani i privreda (potrošači), što je doprinelo značajnom padu kupovne moći od 2008. godine do danas i osetno povećalo maloprodajne i veleprodajne cene u trgovini.

Reforma inspekcija i propisa u trgovini olakšaće poslovanje trgovinskih kompanija, pojednostaviti procedure, a uštede koje trgovci budu ostvarili omogućiće usmeravanje sredstava u razvoj različitih trgovinskih formata, povećanje konkurencije na domaćem tržištu i otvaranje novih radnih mesta.

Preporučuje se:

1. Osnivanje Radne grupe za promenu propisa u trgovini i reformu inspeksijskih organa najkasnije do kraja avgusta 2013. godine u kojoj bi učestvovali predstavnici različitih ministarstava i inspekcija nadležnih za oblast trgovine, predstavnici malih trgovinskih kompanija i velikih trgovinskih lanaca koji primenjuju sadašnje propise u praksi, pravni i ekonomski eksperti u oblasti trgovinske regulative.
2. Potrebno je da ova Radna grupa izvrši prikupljanje i analizu svih problematičnih propisa s ciljem da oni očuvaju svoju preventivnu i logičnu funkciju a da u isto vreme budu jednostavni, primenljivi i manje skupi za privredu.
3. Radna grupa treba da izradi i predlog reforme rada inspeksijskih organa koji kontrolišu poslovanje privrednih subjekata u grani trgovine na principima pune transparentnosti, efikasnosti (i za privredu i za državu) i ograničavanja koruptivnih mogućnosti.
4. Potrebno je da se uvede jednostavan i efikasan elektronski mehanizam za žalbe na rad inspekcija koje će zatim biti evaluirane od strane nezavisne komisije sastavljene od predstavnika nadležnih institucija za oblast trgovine (inspekcija), predstavnika privrede iz grane trgovine i pravnih i ekonomskih eksperata za oblast trgovine.
5. Rezultat reforme treba da bude i uvođenje edukativne uloge inspekcije za sve sitne prekršaje nastale usled neznanja ili administrativno-tehničkih nedostataka i napuštanje sistema stimulacije inspektora za kažnjavanje privrednih subjekata za one formalne propuste koji ne predstavljaju krivično delo.

## **A. Propisi u trgovini – balast u poslovanju trgovaca**

Aktuelni zakonodavni okvir u kome posluju mala, srednja i velika trgovinska preduzeća u Srbiji sadrži brojne nelogičnosti, mane, neprecizne odredbe, zahteve koji su teško primenljivi ili neprimenljivi u praksi. Sadašnji propisi u trgovini predstavljaju mešavinu zastarelih i modernoj tržišnoj privredi neprilagođenih propisa iz nekadašnjeg zakonodavstva socijalističke Jugoslavije i tzv. propisa EU koji su stupili na snagu posle 2005. godine u cilju prilagođavanja srpskog zakonodavstva evropskim poslovnim regulama. Pritom se pri uvođenju zakonodavnog okvira EU nije koristila mogućnost prilagođavanja ovih propisa realnom poslovnom ambijentu u kom funkcionišu trgovinske firme u Srbiji. Primena ovakvih propisa dovela je do:

1. Visokog opterećenja poslovanja trgovinskih preduzeća
2. Visokih maloprodajnih cena brojnih proizvoda
3. Značajnog uticaja troškova primene ovih propisa na pad prometa u trgovini
4. Birokratizacije i suvišnih administrativnih procedura u poslovanju
5. Brojnih proizvoljnih tumačenja primene propisa od strane inspekcija
6. Onemogućavanje razvoja različitih oblika male (porodične) trgovine usled visokih troškova poslovanja
7. Porasta trgovine na crno (sive ekonomije)

## **Stanje u trgovini pod dejstvom ekonomske krize i lošeg poslovnog ambijenta**

Prema podacima Zavoda za statistiku Republike Srbije promet u trgovini u 2012. godini bio je za čitavih 30,4 odsto manji nego u 2008. godini, što je najviše u odnosu na zemlje u okruženju kod kojih je ovaj pad bio daleko manji (Hrvatska 10,8%, BiH 12,4%, Makedonija 13,2%).

U periodu 2008 – 2012. trgovinska preduzeća su, uz ugostiteljske radnje, imala najvišu frekvenciju zatvaranja i otvaranja. U samo 4 godine zatvorilo se gotovo 27% trgovinskih radnji i trgovinskih preduzeća. Ovi oblici trgovine spadaju i u one koji su se najviše otvarali, što pokazuje veliku nesigurnost u poslovanju u uslovima stalnog smanjenja kupovne moći i promene propisa i donosi neprestanu potrebu za prilagođavanjem izmenjenim okolnostima zbog nepredvidivosti poslovnog okruženja. 2008. godine bilo je ukupno 100 233 trgovinske prodavnice različitih formata, a 2011. godina završena je sa 90 305 ovakvih prodavnica, što predstavlja realan pad od 9,9 odsto za svega četiri godine. Dodatnu teškoću za one koje su ostali u „legalnom poslu“ predstavlja i činjenica što jedan broj ovih radnji nije potpuno nestao, već se promet robe iz njih preselio u sive tokove, čime se povećala nelojalna konkurencija i dalji pad prometa kod legalnih privrednih subjekata u grani trgovine.

Konstantan pad prometa u trgovini i istovremeno povećanje broja novih propisa koji su uveli dodatna opterećenja poslovanja i birokratske procedure odrazio se i na pad zaposlenosti u grani trgovine kao privrednoj grani sa najvećim brojem zaposlenih u privredi Republike Srbije. 2008. godine u trgovini na veliko i malo bilo je zaposleno 197 178 lica, a 2012. godine taj broj je opao na 183 973, što predstavlja realan pad od 6,7

odsto. Pritisnuti padom prometa, a istovremeno primorani da primene nove propise poslodavci u grani trgovine su pribegli smanjenju broja zaposlenih kao krajnjoj meri u cilju opstanka njihovih preduzeća.

## Šta je problem i šta treba menjati!

U situaciji kada se dejstvo svetske ekonomske krize, kriza tražnje na unutrašnjem tržištu i nestabilan privredni ambijent u Srbiji uveliko osećaju u poslovanju svakog trgovinskog preduzeća u Srbiji, neophodno je učiniti napor ka rasterećenju poslovanja privrednih subjekata u grani trgovine kroz redukciju brojnih suvišnih i skupih propisa i procedura. Istraživanje sprovedeno u februaru, martu i aprilu mesecu 2013. godine od strane Unije poslodavaca Srbije i CEFE Srbija (u okviru projekta Podsticajno okruženje za održiva preduzeća Međunarodne organizacije rada) ukazalo je na čitav niz propisa u trgovini koji se mogu reformisati u cilju smanjenja troškova poslovanja, a trenutno značajno opterećuju isto.

- Obaveza polaganja higijenskog minimuma (troškovi trgovaca u grani trgovine su 6,5 miliona EUR na četvorogodišnjem nivou)
- Obaveznih 2% zaposlenih obučeni za pružanje prve pomoći (troškovi trgovaca su 550 000 EUR godišnje)
- Procena rizika radnog mesta za svaku novu izdvojenu poslovnu jedinicu (troškovi trgovaca su 1,7 miliona EUR godišnje)
- Obaveza uzorkovanja proizvoda radi provere ispravnosti kod koje nema povraćaja novca za ispravne uzorke (troškovi trgovaca su blizu 3,6 miliona EUR godišnje)
- Obaveza uzorkovanja briseva radnih površina (troškovi trgovaca su preko 2,9 miliona EUR godišnje)
- Troškovi izrade planova protivpožarne zaštite za objekte koji imaju samo jedan izlaz (vrata) (troškovi trgovaca su blizu 450 000 EUR godišnje)
- Obaveza periodičnog utvrđivanja mikroklimatskih uslova kod objekata male kvadrature (troškovi trgovaca 720 000 EUR godišnje)
- Obaveza merenja faktora osvetljenja na svakih 50m<sup>2</sup> (godišnji troškovi trgovaca 405 000 EUR)
- Problemi sa neujednačenim tumačenjem propisa u praksi od strane inspekcija (kroz različite kazne i penale ovo košta trgovce preko 6,9 miliona EUR na godišnjem nivou)
- Problemi sa neažurnošću administracije zbog čega trgovinske firme imaju gubitke koji su na godišnjem nivou preko 12 miliona EUR (kašnjenje u izdavanju dozvola, mišljenja, obaveza evidentiranja u centralni registar, overa M4 obrazaca, različite potvrde i dokumenta za učešće u javnim nabavkama, itd.)
- Usluge i cenovnici državnih agencija koje stvaraju državne i regionalne monopole (godišnji troškovi trgovaca su preko 3,2 miliona EUR)
- Zaposleni kod trgovaca na mesečnom nivou potroše na suvišne administrativne procedure i zbog neažurnosti administracije prosečno 17 radnih sati, što znači ukupno 3 127 541 radni sat mesečno na 183 973 zaposlena lica u trgovini. Pomnoženo sa 208,21 din (cena prosečnog bruto radnog časa u trgovini u 2012. godini) obavljanje brojnih

administrativnih procedura u trgovini mesečno košta poslodavce 651 milion dinara ili 5,81 miliona evra, što na godišnjem nivou iznosi 69,8 miliona evra.

**Kada se samo navedeni troškovi saberu dolazi se do 107,8 miliona EUR troškova na godišnjem nivou. Ovi troškovi pojedu minimalno 19 113 potencijalnih radnih mesta u grani trgovine** (prosečni troškovi poslodavaca u grani trgovine za jedno radno mesto iznosili su 5 640 EUR godišnje u 2012. godini).

Svi navedeni propisi mogu se izmeniti i prilagoditi, tako da očuvaju svoju preventivnu i logičnu funkciju ugrađenu u zakone i podzakonske akte, a da istovremeno proizvode minimalne troškove privrednim subjektima u grani trgovine, uz zaobilaženje nepotrebnih administrativnih procedura. Mnogi od ovih propisa uvođeni su bez poznavanja svakodnevne trgovačke prakse i mogli su se implementirati na način koji ne iziskuje velike troškove i birokratizaciju u primeni propisa.

## **B. Problemi trgovaca sa inspekcijskim postupanjem u praksi**

Rad inspekcijskih organa koji kontrolišu poslovanje privrednih subjekata u grani trgovine nije značajnije reformisan još od perioda socijalističke Jugoslavije. Obiman broj propisa omogućava inspektorima na terenu da iste različito tumače, a koordinacija između različitih inspekcijskih organa uglavnom ne postoji, pa se dešava da se određeni propis od strane jedne inspekcije tumači na jedan, a od strane druge inspekcije na potpuno različit način.

Trgovinska preduzeća ukazala su da ne postoji efikasan mehanizam za žalbe na rad inspekcija, ne postoje pravilnici i propisi koji uređuju inspekcijski nadzor, pa privredni subjekti ne znaju svoja prava i obaveze prilikom inspekcijskih kontrola. Ostale primedbe su i da inspektori često nisu adekvatno obučeni, da je kaznena politika neusaglašena sa težinom prestupa i ekonomskom snagom preduzeća. Stanje posebno otežava što se uspeh u radu inspektora neretko meri brojem kaznenih prijava i naplaćenih kazni, a ne preventivnim i savetodavnim delovanjem u cilju upućivanja privrednih subjekata da se pridržavaju propisa.

U istraživanju sprovedenom tokom februara, marta i aprila 2013. godine trgovinska preduzeća ukazala su na sledeće probleme u postupanju inspekcija:

- Česte inspekcijske provere (prosečan broj inspekcijskih kontrola je 2,46 godišnje, pritom svaka inspekcija vrši kontrolu zasebno, a ne integrisano, što otežava rad privrednih subjekata)
- Inspekcijske provere su u 49% slučajeva trajale 2 do 5 dana
- Rokovi za otklanjanje nepravilnosti kod 49% preduzeća u grani trgovine bili su u proseku 21 dan, u 23% slučajeva rokovi za otklanjanje nepravilnosti bili su 17 dana i ocenjeni su kao nedovoljni od strane privrednih subjekata, a u 28% slučajeva odmah su izricane kazne
- U 28,3% slučajeva trgovinska preduzeća tvrde da su propisi pogrešno tumačeni na njihovu štetu, zbog čega su imala milionske troškove

- Najčešći razlozi za izricanje kazne su neadekvatno isticanje cene (32,6%), kolizija u tumačenju propisa između različitih inspekcija (23,9) i formalne greške (21,7%)
- Najvišu ocenu dobila je poreska inspekcija (4,2), a najlošije je ocenjen rad turističke inspekcije (2,9) i Inspekcije za drumski i javni saobraćaj (3,1), Sanitarne (3,2) i Komunalne inspekcije (3,3)

### **C. Akcija u cilju reformi. Dejstvo na nadležne institucije.**

Rezultati istraživanja sprovedenog među trgovinskim preduzećima u periodu februar – april 2013. godine biće dostavljeni institucijama direktno ili indirektno nadležnim za kreiranje politike razvoja trgovine i slobodnog tržišta u Republici Srbiji.

Ministarstvo spoljne i unutrašnje trgovine i telekomunikacija  
Ministarstvo privrede i finansija  
Predsednik Vlade Republike Srbije  
Poslaničke grupe u Narodnoj skupštini Republike Srbije  
Poreska uprava Republike Srbije  
Tržišna inspekcija Republike Srbije  
Zdravstvena inspekcija  
Sanitarna inspekcija  
Inspekcija rada  
Inspekcija za zaštitu životne sredine  
Veterinarska inspekcija  
Poljoprivredna inspekcija  
Fitosanitarna inspekcija  
Komunalna inspekcija

Od ovih institucija Unija poslodavaca Srbije zatražiće hitnu reakciju i predložiti formiranje **Radne grupe za promenu propisa u trgovini i reformu inspeksijskih organa** u kojoj bi učestvovali predstavnici Sektora trgovine Unije poslodavaca Srbije i svih navedenih državnih institucija, kao i nezavisni ekonomski i pravni eksperti u oblasti trgovine. Poziv za učešće u radu ove Radne grupe biće upućen i predstavnicima vodećih asocijacija potrošača, jer su promene koje predlažu privredni subjekti u grani trgovine takođe u opštem interesu potrošača, ali i proizvođača.

Zadatak Radne grupe bio bi da na stručnom nivou izvrši analizu svih spornih propisa u različitim zakonima i podzakonskim aktima koji stvaraju visoke troškove poslovanja u trgovini i nepotrebno usložnjavaju administrativne procedure, kao i da predloži kvalitetnija rešenja sa nižim troškovima i manjim brojem birokratskih procedura.

Finalni dokument Radne grupe obuhvatio bi predloge promena svih zakona i podzakonskih akata kojima bi se izvršila redukcija spornih propisa u trgovini i ukinule ili izmenile suvišne administrativne procedure. Dokument bi bio dostavljen Vladi Republike Srbije na dalje postupanje i usvajanje.

## **D. Efekti promene propisa u trgovini i reforme inspeksijskih organa**

Reforma propisa u trgovini i reforma inspeksijskih organa treba da povoljno utiču na poslovni ambijent u Republici Srbiji i donesu niz kratkoročnih i dugoročnih rezultata.

### **1. Kratkoročni rezultati**

U prvoj godini posle izvršene giljotine propisa u trgovini i reorganizacije inspekcija u tehničkom i administrativnom smislu približno 32 200 malih, srednjih i velikih trgovinskih preduzeća i samostalnih trgovinskih radnji, kao i proizvođači i potrošači na srpskom tržištu, osetili bi sledeće efekte:

- Jednostavnija i efikasnija organizacija posla u svim trgovinskim formatima
- Značajno niži troškovi poslovanja
- Značajno smanjenje broja administrativnih procedura, ispunjavanja određenih obrazaca, odlazaka u određene institucije, pisanja različitih izveštaja, odluka i rešenja, jednostavnije vođenje poslovnih knjiga i akata, smanjenje broja angažovanih pravnika, eksperata za pojedine oblasti, pomoćnog administrativnog osoblja
- Osetnije smanjenje maloprodajnih i veleprodajnih cena kao rezultat smanjenja troškova poslovanja i broja pratećih procedura
- Manje administrativnih formalnosti u komunikaciji, korespondenciji i pravnom okviru za saradnju sa proizvođačima i ostalim dobavljačima
- Jednostavniji odnos sa inspekcijama i bolje poznavanje ovlašćenja inspeksijskih organa
- Smanjene mogućnosti za visoke kazne usled nepoznavanja brojnih procedura ili eventualnih slučajnih grešaka u poslovanju
- Smanjene mogućnosti za proizvoljna tumačenja inspektora na terenu
- Ušteda novca i vremena utrošenog na komunikaciju sa nadležnim ministarstvima i inspekcijama oko tumačenja određenih propisa i sankcija za njihovo neprimenjivanje u praksi

### **2. Dugoročni rezultati**

- Unapređenje privrednog ambijenta i predvidljivosti poslovanja u grani trgovine
- Uređeniji pravni okvir i viši nivo zaštite privatne svojine za privlačenje domaćih i stranih investitora
- Ostvarivanje ušteda u poslovanju koje se mogu preusmeriti u investicije i otvaranje novih radnih mesta
- Povećana efikasnost u radu inspeksijskih organa i budžetske uštede države
- Smanjenje zloupotreba i korupcije u radu inspeksijskih organa