

REFORME ZA PRIVREDNI RAST I OTPORNOST POSLOVANJA 2024.

ODBOR ZA BORBU PROTIV SIVE EKONOMIJE



AMCHAM SERBIA
A LEADER IN CHANGE

ODBOR ZA BORBU PROTIV SIVE EKONOMIJE

CILJ 1: OBEZBEĐIVANJE EFIKASNOG SISTEMA SLEDJIVOSTI AKCIZNIH PROIZVODA (TRACK AND TRACE)

...KROZ USPOSTAVLJANJE JEDNOSTAVNOG I PREPOZNATOG TRACK & TRACE SISTEMA ZA CIGARETE I NESAGOREVAJUĆI DUVAN

IZAZOV: Sistem obeležavanja i praćenja cigareta i duvanskih proizvoda za motanje počeo je sa radom u Evropskoj uniji 20. maja 2019. godine, kada je na snagu stupila odredba EU direktive o duvanskim proizvodima (Tobacco Product Directive), koja je imala za cilj borbu protiv nelegalne trgovine kod duvanskih proizvoda. Novi sistem imao je za cilj da obuhvati sve proizvođače, uvoznike, distributere i ostale ekonomske operatere, kako bi bila ostvarena puna kontrola kretanja od trenutka kada proizvod napusti lokaciju proizvođača do poslednjeg ekonomskog operatera pre maloprodaje. Ovaj sistem predviđen je da posluži kao osnova i model najbolje prakse za usvajanje globalnog sistema praćenja, čije je uspostavljanje planirano od 2025. godine (FCTC Protokol). Zakonski okvir EU stoga je usklađen sa odredbama Protokola o sprečavanju nedozvoljene trgovine duvanskim proizvodima iz Okvirne konvencije o kontroli duvana Svetske zdravstvene organizacije.

Od svog pokretanja, EU Track & Trace sistem je prikupio i skladištio informacije o preko 100 milijardi jediničnih paklica cigareta i duvanskih proizvoda za motanje, odnosno dve kategorije duvanskih proizvoda koje su trenutno obuhvaćene sistemom (ostali proizvodi će biti obuhvaćeni od maja 2024. godine), kao i logističke i finansijske operacije koje se tiču skoro milion ekonomskih operatera i preko milion i po objekata. Iako sistem prikuplja informacije koje se odnose isključivo na legalni lanac snabdevanja duvanskim proizvodima, on takođe omogućava „indirektno posmatranje“ nelegalne trgovine tako što omogućava državama članicama da identifikuju nepravilnosti u kretanju duvanskih proizvoda i odrede kada je proizvod preusmeren na tržište za koje nije namenjen.

Sistem praćenja podrazumeva obavezu da sva jedinična pakovanja duvanskih proizvoda moraju biti označena jedinstvenom identifikacionom oznakom, na kojoj bi bile navedene sve prethodno definisane informacije o mestu i datumu proizvodnje, odredištu, kupcu itd.). Njihovo kretanje se mora pratiti u svim fazama distribucije (od proizvođača do prvog maloprodajnog objekta). Informacije o zabeleženim kretanjima pohranjuju se kod nezavisnih pružalaca usluga čuvanja podataka, sa kojima proizvođači i uvoznici duvanskih proizvoda sklapaju ugovor, a isti podaci su dostupni nadležnim organima za potrebe kontrole i praćenja. Na taj način, sistem omogućava nadzor kretanja legalnih duvanskih proizvoda i nadležnim organima omogućava da utvrde u kom trenutku je proizvod preusmeren na tržište za koje nije namenjen.

Imajući u vidu obaveze kao zemlje kandidata za članstvo u EU, značajnog proizvođača i izvoznika duvanskih proizvoda, i obaveze preuzete potpisivanjem Protokola SZO, Republika Srbija je već odmakla u procesu pripreme za uvođenje „Track & Trace“ sistema za cigarete i nesagorevajući duvan, uspostavljajući inicijalni pravni osnov za njegovu primenu. Neophodno je nastaviti rad na zaokruživanju regulative, koja će omogućiti jednostavnu i efikasnu implementaciju ovog sistema čije se stupanje na snagu očekuje od 2025. godine.

Imajući u vidu da implementacija „Track & Trace“ sistema vrlo kompleksan zadatak, koji zahteva velika ulaganja i prilagođavanja proizvođača duvanskih proizvoda i predviđa značajne obaveze ostalih učesnika u lancu snabdevanja duvanskim proizvodima, od izuzetne je važnosti da sistem bude uspostavljen kroz koordinaciju i konsultacije sa svim zainteresovanim stranama i uzimajući u obzir uporedna iskustva zemalja regiona koje su članice EU.

PREDLOG REŠENJA: Kroz koordinaciju i komunikaciju sa zainteresovanim stranama a uzimajući u obzir iskustva iz zemalja EU, razviti efikasan sistem praćenja duvanskih proizvoda koji bi bio jednostavan za

primenu, prilagodljiv za sve strane u lancu snabdevanja i obuhvatio digitalna rešenja koja mogu obezbediti lako očitavanje, prikupljanje i obradu podataka uz ispunjenje osnovnog cilja ovog zakonskog rešenja a to je smanjenje nelegalne trgovine. Uperedna iskustva ukazuju da je štampanje digitalnih kodova na jediničnim pakovanjima i agregiranje ka većim pakovanjima duvanskih proizvoda u samom procesu proizvodnje, kao i skladištenje istih, najefikasniji način za objedinjavanje svih potrebnih informacija i izbegavanje rizika neusklađenosti ili neispunjenja osnovnog cilja (npr. uklanjanje ili oštećenje papirnih markica i kodova koji se nalaze na istim, nemogućnost agregacije, njihova različita veličina ili pozicija itd.).

CILJ 2: SMANJENJE NELEGALNE TRGOVINE PUTEM INTERNETA

...KROZ BOLJU KOORDINACIJU I PODIZANJE KAPACITETA INSPEKCIJA

IZAZOV: U toku poslednjih godina, evidentirano je premeštanje nelegalne trgovine sa tradicionalnih tržišta na internet, pri čemu ne postoje jasne inspeksijske nadležnosti i kapaciteti za kontrolu ovih kanala. Kao jedan od ključnih izazova navodi se izostanak strukturisane i efikasne koordinacije različitih inspekcija u ovoj oblasti, kako bi se obezbedilo suzbijanje nelegalnih radnji kao što je nedozvoljena prodaja akcizne robe (duvanskih proizvoda, alkoholnih pića i sl.), lekova i drugih roba, putem interneta i zaštita prava intelektualne svojine.

Prepoznajući ovaj problem, Koordinaciona komisija za inspeksijski nadzor je u decembru 2018. godine usvojila Hodogram inspeksijskog nadzora za suzbijanje nelegalne trgovine putem interneta čime je 9 inspeksijskih i kontrolnih organa (Tržišna inspekcija, Poštanska inspekcija, Inspekcija za lekove i medicinska sredstva, Sanitarna inspekcija, Poreska uprava, Uprava carina, Poljoprivredna inspekcija, Inspekcija za informaciono društvo i Fitosanitarna inspekcija) obavezano da saraduje i razmenjuje informacije u borbi protiv nelegalne trgovine na internetu. Centralna uloga u ovom Hodogramu dodeljena je Tržišnoj inspekciji koja primenom savremenih softverskih alata vrši praćenje javno dostupnih internet stranica, analizira i dostavlja informacije o robama koje se nelegalno prometuju preko interneta resornim inspekcijama, radi dalje analize i pokretanja postupaka nadzora.

Bez obzira na ova rešenja, primena mera u borbi protiv nelegalne trgovine još uvek predstavlja izuzetak među inspeksijskim organima, nadzor nad primenom usvojenog Hodograma izostaje. Usko grlo često predstavljaju i kapaciteti asistencije MUP-a i Tužilaštva za VTK. Specijalizovani kapacitet inspekcija za bavljenje ovom temom je vrlo skroman i nedovoljan da efikasno odgovori rastućem trendom nelegalne trgovine putem interenta.

PREDLOZI REŠENJA:

- Razvijati kapacitete u resornim inspekcijama u kojima analiza rizika pokazuje visoku incidencu nelegalnog prometa robe putem interneta (npr. Inspekciji za lekove i medicinska sredstva) za vršenje samostalnih istraga na osnovu početnih informacija pribavljenih od strane Tržišne inspekcije.
- Dalje podizanje kapaciteta u okviru inspekcija sa nadležnošću nad nadzorom interneta, kroz predviđanje novih radnih mesta za inspektore i IT stručnjake, koji bi se bavili poslovima vršenja nadzora na internetu.
- Precizirati jasne nadležnosti inspeksijskih organa kada je reč o nadzoru oglašavanja i prometa roba putem interneta, posebno u oblastima u kojima je pokazano da postoji izvesno preklapanje ili jaz u nadležnostima (poput Inspekcije za lekove i medicinska sredstva, Tržišne inspekcije itd.).
- Identifikacija postojećih prepreka za samostalno pokretanje krivičnih prijava od strane inspekcija i sprovođenje obuke za inspekcije u pogledu pisanja krivičnih prijava od strane MUP-a i/ili Tužilaštva za VTK.

CILJ 3: ZAŠTITA PRAVA INTELAKTUALNE SVOJINE

...KROZ RAZVOJ KAPACITETA ZA NADZOR NAD SOFTVERSKOM PIRATERIJOM

IZAZOV: Transformacija Poreske uprave, zadužene za kontrolu legalnosti softvera koji koriste pravna lica, počela je ukidanjem sporednih aktivnosti poput ove, te je specijalizovana jedinica integrisana u opšte kontrolne funkcije. Izmenama Zakona o posebnim ovlašćenjima radi efikasne zaštite prava intelektualne svojine, nadležnosti za sprovođenje zaštite prava IS nad softverima prešle su u ruke Tržišne inspekcije, čiji efikasan nadzor u ovoj oblasti je onemogućen, usled nepostojanja adekvatnih procedura, tehničke i stručne osposobljenosti inspektora.

PREDLOG REŠENJA: Neophodno je razviti procedure za sprovođenje nadzora softverske piraterije od strane Tržišne inspekcije, kao i unaprediti tehničku osposobljenost (pre svega adekvatne softverske alate) i stručna znanja inspektora i operativaca.

...KROZ POJAČANU SARADNJU SA NOSIOCIMA PRAVA INTELAKTUALNE SVOJINE

IZAZOV: Iz perspektive nosilaca prava intelektualne svojine, rok od 10 radnih dana nakon slanja obaveštenja o privremenom oduzimanju od strane Uprave carina, odnosno rok od 15 (regularnih) dana nakon slanja obaveštenja o privremenom oduzimanju od strane Tržišne inspekcije je često nedovoljan za procenu da li je zaplenjena roba krivotvorena. Deo ovog roka često biva utrošen za pribavljanje fotografija zaplenjene robe koje nosioci prava moraju da obave sami.

PREDLOG REŠENJA: Poslati uputstvo svim carinskim ispostavama da službenici Uprave carina i Tržišne inspekcije vrše fotografisanje robe i dostavljaju fotografije nosiocima prava intelektualne svojine (prilikom slanja obaveštenja o privremenom oduzimanju) kao što je slučaj u većini država EU, kako bi se pojednostavila procedura i lakše ispoštovao rok od 10 radnih dana u slučaju oduzimanja od strane Uprave carina, odnosno 15 dana u slučaju oduzimanja od strane Tržišne inspekcije, za procenu da li je zaplenjena roba krivotvorena. Uputstvo bi trebalo da sadrži informacije kako treba da izgleda postupak fotografisanja, odnosno kakve fotografije treba da budu sačinjene (npr. etikete na tekstilnim proizvodima, kodove na farmaceutskim preparatima i medicinskim sredstvima, itd.) imajući u vidu da je u određenim slučajevima roba takve prirode da zahteva fotografisanje i drugih aspekata osim samo spoljašnjih.

IZAZOV: Bliža saradnja između Uprave carina i nosilaca prava intelektualne svojine/njihovih distributera u smislu razmene informacija o karakteristikama, ceni proizvoda na tržištu Srbije, kao i drugim elementima do kojih se dolazi u toku sudskog postupka, često izostaje.

PREDLOG REŠENJA: Unaprediti saradnju između nosilaca prava intelektualne svojine i Uprave carina, u pogledu dostavljanja dokaznih materijala (rezultata analiza itd.) i drugih informacija do kojih se dolazi u toku sudskog postupka, kako bi se ojačao postojeći sistem analize rizika i identifikacije nedozvoljenog uvoza i trgovine. Predloženo unapređenje saradnje se može ostvariti putem povećanja broja treninga za carinske službenika od strane nosilaca prava.

CILJ 4: KOORDINACIJA INSPEKCIJSKOG NADZORA NAD NELEGALNOM TRGOVINOM

... KROZ NADZOR NAD SPROVOĐENJEM USVOJENIH HODOGRAMA (POSEBNO AKCIZNIH PROIZVODA)

IZAZOV: Koordinaciona komisija za inspeksijski nadzor osnovala je radne grupe koje su zadužene za izradu hodograma u svojim pod-oblastima. Radna grupa za nelegalnu trgovinu usvojila je 8 hodograma koji mapiraju na koji način inspekcije treba da sarađuju radi boljih rezultata u smanjenju nelegalne trgovine. Praćenje primene ovih hodograma nije sistemski obezbeđeno.

PREDLOG REŠENJA: Omogućiti godišnju reviziju efikasnosti usvojenih hodograma kroz izveštavanje o rezultatima i mogućnosti njihove izmene i dopune prema potrebama.

... KROZ RAZVOJ SISTEMA ZA SKLADIŠTENJE I UNIŠTAVANJE ODUZETE ROBE

IZAZOV: Primedba mnogih inspeksijskih službi u prethodnom periodu bio je nedovoljno dobro organizovan sistem skladištenja i uništavanja oduzete robe, naročito one koja zahteva određen način čuvanja ili poseban metod uništenja u skladu sa propisima o zaštiti životne sredine. Kapaciteti za skladištenje ove robe su bili ograničeni, a troškovi uništenja značajni. Sve ovo je svakako imalo određene implikacije i na ukupnu efikasnost inspeksijskih službi.

PREDLOG REŠENJA: Ispitati potrebe inspekcija za uspostavljanje organizovanog sistema skladištenja i uništavanja oduzete robe. Poseban akcenat trebalo bi staviti na one proizvode koje zahtevaju određen način čuvanja ili poseban metod uništenja u skladu sa propisima o zaštiti životne sredine (komunalni otpad, tekstil, hemikalije, kozmetički proizvodi, naftni derivati itd.).

Razmotriti mogućnost organizovanja pregleda fitosanitarne ili neke druge inspekcije na osnovu koga bi se moglo odmah narediti uništavanje sporne robe, na primer zbog zdravstvene neispravnosti, isteka roka trajanja, nedostatka obavezne deklaracije, nedostatka odobrenja za bavljenjem uvoza, izvoza ili prometa takvom robom i dr. Na taj način, roba bi bila uništena na osnovu naredbe inspektora, nezavisno od ishoda prekršajnog ili krivičnog postupka (koji po pravilu dugo traju) a samim tim smanjili bi se i logistički troškovi (utovar, istovar, transport, skladištenje i dr.)

CILJ 5: ADEKVATAN SUDSKI EPILOG

...KROZ BOLJU SARADNJU PRAVOSUĐA I KONTROLNIH ORGANA

IZAZOV: Adekvatan sudski epilog prekršajnih i krivičnih dela iz oblasti sive ekonomije često izostaje. Naime, postupak otkrivanja, sprečavanja i procesuiranja kaznenih dela iz oblasti sive ekonomije najčešće započinje aktivnostima policije ili neke od inspekcija koji u svom radu otkriju nezakonito ponašanje, uz eventualno privođenje učinilaca i oduzimanje predmeta nezakonitog poslovanja. Međutim, neretko se dešava da nakon što ti organi podnesu krivične prijave nadležnom tužilaštvu na dalje postupanje, ili nakon podnošenja zahteva za pokretanje prekršajnih postupaka, postupajući pravosudni organi (tj. tužilaštvo i sudovi) utvrde postojanje različitih okolnosti i/ili propusta koji sprečavaju ili značajno otežavaju procesuiranje tih dela. Primera radi, ovakvi propusti se mogu odnositi na propuste prilikom prikupljanja ili obezbeđivanja dokaza, pogrešno ili nepotpuno utvrđivanje svih pravno relevantnih činjeničnih okolnosti datog slučaja, povrede pravila postupka, itd. Na kraju, čak i kada se donese pravnosnažna odluka, u ovakvim postupcima često izostane odluka o postupanju sa privremeno oduzetim predmetima tokom postupka.

PREDLOZI REŠENJA: Unapređenje kapaciteta tužilaštva i sudova za efikasno procesuiranje slučajeva vezanih za sivu ekonomiju, nelegalnu trgovinu i zaštitu prava intelektualne svojine, kao i uspostavljanje efikasnog mehanizma koordinacije kontrolnih i sudskih organa.

- Unapređenje kapaciteta inspekcija vezano za podnošenje krivičnih prijavi, prijava privrednih prestupa i prekršajnih prijavi i saradnju sa tužilaštvom, kao i obaveštavanje podnosioca prijavi o razlozima za odbacivanje krivične prijave od strane tužilaštva. U okviru tih procedura potrebno je definisati pojavne oblike izvršenja krivičnog dela i za svaki pojavni oblik način postupanja, prikupljanja i obezbeđenja dokaza, model otkrivanja i procesuiranja u zavisnosti od oblika krivičnog dela (kao npr. način uzimanja uzoraka, broj uzoraka za veštačenje, identifikacija prostora i zasada, i dr.). Potrebno je i organizovati obuke pripadnika ovih organa za postupanje u skladu sa procedurama koje se uspostave, kao i upoznavanje sa odredbama Krivičnog zakonika i Zakonika o krivičnom postupku, a posebno o sadržini i formi krivične prijave, prijave privrednog prestupa i prekršajne prijave, pravnoj kvalifikaciji otkrivenih delikata, pravilima saslušanja osumnjičenog itd.
- Uspostaviti transparentniji sistem evidencije krivičnih dela radi omogućavanja praćenja pravosudnih ishoda i analize postupaka iz oblasti sive ekonomije, nelegalne trgovine i povrede prava intelektualne svojine. Nastaviti saradnju tužilaštva i drugih državnih organa u vidu zajedničkih sastanaka, jednom godišnje, a po potrebi i češće, radi analize postupanja po krivičnim prijavama, uočenim problemima, nedostacima, kao i analize odluka tužilaca i suda, radi sagledavanja pravilnosti, odnosno nepravilnosti u postupanju, a sve u cilju povećanja jednoobraznosti u postupanju, efikasnosti i kvaliteta rada.

- Uspostavljanje prethodne kontrole od strane javnog tužioca i naknadne kontrole od strane višeg tužilaštva odluka o odbačaju krivične prijave, odnosno primene načela oportuniteta.
- Sudovi i drugi organi koji vode postupak, morali bi da donesu odluku o uništavanju ili drugom postupanju sa predmetima krivičnih dela i prekršaja u ovoj oblasti.

CILJ 6: UNAPREĐENJE EFIKASNOSTI INSTITUCIJA KROZ REGIONALNU SARADNJU

IZAZOV: Svi kontrolni organi u regionu susreću se sa relativno sličnim izazovima kada je nelegalna trgovina u pitanju – od izazova nadzora nad nelegalnom trgovinom na internetu, preko izazova međuresorne saradnje, do koordinacije sa svojim kolegama iz drugih zemalja u praćenju prekogranične nelegalne trgovine i slično. Prekogranična saradnja postoji u nekim slučajevima, ali je ona sporadična i odnosi se na konkretne slučajeve.

PREDLOG REŠENJA: Redovna saradnja kontrolnih organa koji nadziru nelegalnu trgovinu bilo preko granice ili na unutrašnjem tržištu može biti značajno unapređena. Ciljevi te saradnje mogu biti razmena informacija o rizičnim pošiljkama, razmena iskustava vezano na efikasne ili inovativne metode rada (organizacija službe, identifikovanje rizika, korišćenje određenih tehničkih alata) i mapiranje ovlašćenja pojedinih kontrolnih organa koje utiču na efikasnost postupaka.