



Република Србија
МИНИСТАРСТВО
ГРАЂЕВИНАРСТВА, САОБРАЋАЈА
И
ИНФРАСТРУКТУРЕ
Број : 119-01-163/2015-01
Датум: 03.08.2015, Београд

ИЗВЕШТАЈ
Радне групе за сузбијање сиве економије
у области превоза у друмском саобраћају

Решењем Министарства грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре број: 119-01-00163/2015-01 од 6. априла 2015. године образована је Радна група за сузбијање сиве економије у области превоза у друмском саобраћају (у даљем тексту: Радна група), чији је председник Проф. др Зорана Михајловић, потпредседник Владе и министар грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре. Чланови Радне групе, поред представника овог министарства, су били и представници Министарства унутрашњих послова, Министарства финансија, Управе царина, Пореске управе, Министарства привреде, Савеза самосталних синдиката Србије, Самосталног синдиката запослених у друмском и градском саобраћају Србије, Самосталног синдиката запослених у саобраћају и везама Војводине, Самосталног синдиката „Југопревоз Крушевац“ а.д. и „Србијатранспорт“ а.д. Београд, а у раду исте било је предвиђено учешће и представника Министарства за рад, запошљавање, борачка и социјална питања, Министарства правде и Министарства државне управе и локалне самоуправе.

Радна група одржала је четири састанка, и то: 6, 20. и 30. априла и 11. маја 2015. године, и истим је председавао заменик председника Радне групе Саша Стојановић, помоћник министра грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре у Сектору за друмски транспорт, путеве и безбедност саобраћаја.

Дуги низ година, представници транспортне привреде указују на потребу сузбијања сиве економије у делатности превоза путника у друмском саобраћају, која је узела озбиљне размере и за последицу има финансијско урушавање великог броја привредних друштава у овој привредној грани. Највећи проблем представља нелегалан превоз путника, како у међународном тако и у унутрашњем друмском саобраћају. Радна група образована је са циљем да анализира узроке, стање и појаве, а затим предложи закључке и мере за решавање проблема.

1. Током рада констатовано је да један од највећих проблема представља нелегалан рад физичких лица и нерегистрованих превозника, који путничким возилима, противправно обављају делатност међумесног превоза путника, као и незаконито

пословање регистрованих привредника, који за последицу имају пре свега утају пореза, кроз неевидентирање тако оствареног прихода, као и рад великог броја непријављених лица. Обим сиве економије, по анализама заснованих на подацима из АПР, прелази 100 милиона еура годишње и циљ је да се системским мерама онемогући незаконити рад, да се та врста пословања уведе у легалне токове и да се онемогући нелојална конкуренција. Превозници који испуњавају законом прописане услове за обављање делатности, имају огромне губитке и то је велики проблем за превознике, за кориснике услуга, путнике, али и произвођаче возила у Републици Србији. Губитак привреде у делатности друмског превоза (шифре делатности 49.31, 49.39 и 49.41) по званичним подацима АПР за 2013.годину износи преко 274 милиона еура, а укупан приказан годишњи приход износи 1.700.294.632 еура.

2. Констатовано је да је у Републици Србији регистровано преко 9.140 аутобуса, од чега се око 1.300 аутобуса налази у власништву физичких лица. Подаци о власницима аутобуса, физичким лицима, могу се сазнати увидом у евиденцију МУП. Питање извора финансирања увоза аутобуса од стране физичких лица и сврхе за коју се увозе, јесте питање које тражи одговор, како би се утврдило да ли се овако увезени аутобуси користе за обављање нелегалног превоза. Покренуто је питање олакшица за набавку аутобуса произведених у Републици Србији, уз разматрање могућности забране увоза аутобуса од стране физичких лица. У Републици Србији је регистровано 9.130 аутобуса, што је потенцијал набавке од око 1.000 аутобуса годишње. С обзиром на структуру аутобуса по намени, потенцијал набавке аутобуса, с обзиром на амортизациони период од 10г., за градско приградски саобраћај је 400 до 500 аутобуса годишње, што је шанса за домаћу индустрију производње аутобуса. У том смислу је са Министарством привреде потребно размотрити могућности, моделе, услове и процедуре субвенционисања набавке аутобуса произведених у Србији. Када је реч о физичким лицима као увозницима аутобуса, разговарало се и о могућности онемогућавања физичким лицима увоза аутобуса и предлаже се да се на основу података о увезеним аутобусима на физичка лица, у предходних пар година и упоређивања података, сагледају капацитети, легалност извора прихода и рад тих лица, која су увезла аутобусе. Претпоставка коју треба утврдити, је да ли је новац за набавку аутобуса, фиктивним правним пословима извучен из пословања или потиче из нелегалног пословања, па се као готовина износи из земље.

ПРЕПОРУКА: Потребно је да Министарство финансија - Пореска управа изврши преглед и контролу извора средстава физичких лица која су увезла аутобуса на своје име (да ли је извршена пријава пореза на доходак грађана и да ли приходи физичког лица омогућавају тај увоз).

Потребно је да Министарство привреде размотри моделе, услове и процедуре субвенционисања набавке аутобуса произведених у Републици Србији.

3. Број регистрованих путничких возила са више од 5 седишта, у Републици Србији износи 42.494 возила. Од тога 6.392 возила је са 6 седишта, 22.676 возила је са 7 седишта, 3.769 возила са 8 седишта, 9.657 возила са 9 места за седење. Велики број ових возила се готово уопште не користи за личне потребе, већ за нелегално обављање комерцијалне делатности. Анализом података тачно се може сагледати ко су лица која се комерцијално

баве превозом путника, у каквој су функцији аутобуси и комби возила у власништву физичких лица, те се у том смислу могу планирати конкретне координиране активности елиминисања носилаца сиве економије.

ПРЕПОРУКА : Пореска управа треба да утврди функцију и сврху коришћења наведених возила

4. У делатности превоза терета у друмском саобраћају је запослено 15.971 лице, а у Републици Србији је регистровано око 144.000 возила, тако да у друмском теретном саобраћају главни акценат контроле треба ставити на контролу начина радног ангажовања запослених и начина обрачуна и исплата зарада.

ПРЕПОРУКА : Заједничка активност органа Пореске управе и инспектора Министарства за рад, запошљавање, борачка и социјална питања

5. Указано је да постоји проблем са великим бројем правних лица која имају неубичајено високо учешће горива у трошковима, чак веће и од укупног прихода. Код превозника који обављају превоз терета, чак 180 фирми у друмском превозу терета има трошкове горива чије је учешће у укупном пословном приходу веће од 80%. Реално овакво пословање није могуће, те је потребно сагледати да ли је овако велико учешће горива у финансијским извештајима последица непријављивања прихода, фалсификованих и фиктивних трошкова или се гориво користи у друге намене, а евидентирање преко тих правних лица користи за повраћај ПДВ и рефакцију акцизе и извештаје о изуведеним контролама достављати МГСИ, ради предузимања даљих активности.

ПРЕПОРУКА: Појачати активност Пореске управе у контроли трошкова горива превозника

6. Предложено је да се у оквиру републичке инспекције за друмски саобраћај осмисли модел и направи централна база података физичких лица и возила која врше нелегалан превоз. Постоји већ много података и треба наставити са прикупљањем и формирањем централне базе података.

ПРЕПОРУКА : Активност Министарства грађевине, саобраћаја и инфраструктуре, Сектора за инспекцијски надзор

7. Истакнуто је да не постоји довољан број републичких инспектора за друмски саобраћај да би могли ефикасно да се контролишу сви превозници који обављају легалан и нелегалан превоз путника и ствари у друмском саобраћају. Тренутно ради 14 инспектора и 1 начелник, а систематизовано је укупно 24 радна места. Имајући у виду постојеће, нагомилане и веома велике проблеме у друмском саобраћају и преко 3.650 регистрованих правних лица, којима је основна делатност друмски транспорт, међународни и домаћи, уз обимну надлежност, ову чињеницу посебно треба размотрити.

Очекивања привреде су, да се веома велики и нагомилани проблеми у делатности друмског саобраћаја могу решити нормативним и ситемским уређењем пословног амбијента и решавањем проблема кроз стриктно поштовање и спровођење јасно постављених правила, која регулишу делатност транспорта.

Рад овакве међуресорне радне групе је био неопходан, јер један од начина решавања проблема јесте и превазилажење непостојања координације и размене битних података до којих министарства долазе и којима располажу, у обављању послова из оквира своје надлежности.

Такође, изостанак примене бројних законских решења која су усвојена и чија би доследна примена имала озбиљан утицај на смањење појаве сиве економије, као и изостанак предузимања конкретних мера у другим министарствима, представљају простор у којем је могуће постићи значајан прогрес у борби на сузбијању сиве економије.

ПРЕПОРУКА : Активност свих министарстава која су учествовала у раду Радне групе

8. Указано је на потребу боље контроле и праћење пословања правних лица која су у финансијској блокади, а која обављају делатност међународног превоза лица и ствари, на основу дозвола за међународни превоз које издаје ресорно министарство, чиме им се омогућава пословање и могућност изласка из финансијске блокаде, али да истовремено изостаје увид, да ли се тај износ блокаде смањује или правна лица користе ту могућност да и даље послују незаконито, без пријављивања и евидентирања остварених промета и прихода, остајући и даље у „сивој зони пословања“, уколико нема промена на текућем рачуну, тј. смањења износа финансијске блокаде. Индикативно је да предузећа која се налазе више од 100 дана у блокади и даље обављају своју делатност.

9. Указано је на проблем наплате потраживања превозника, што је један од разлога који доводи до уласка фирми у блокаду, али и немогућности изласка привредних субјеката који су месецима у блокади из тог разлога.

Превозници морају редовно да измирују своје обавезе, за гориво и трошкове, али постоје фирме које су месецима у блокади и које злоупотребљавају свој положај и раде у сивој зони. Рад у сивој зони се мора онемогућити, јер без постојања редовне контроле ових правних лица, држава постаје саучесник у овој појави, будући да таквим правним лицима издаје дозволе за обављање делатности међународног превоза ствари и лица. Неопходно је одредити процедуре и увид у информације о плаћеном порезу. Пореска управа треба да стави посебан акценат у пословима канцеларијске и теренске контроле на пословање транспортних предузећа, обезбеђивање увида у њихово пословање и након тога у форми детаљних извештаја, размени податке са ресорним министарством, како би оно у оквиру својих надлежности могло предузимати одговарајуће активности.

Требало би размотрити евентуалне измене прописа којима се регулише финансијско пословање правних лица, са посебним освртом на ефикасно праћење пословања предузећа у финансијској блокади и предлогом ефикасних мера за елиминисање статуса „вечите финансијске блокаде“, која се не санкционише стечајем.

ПРЕПОРУКА : Појачана активност Пореске управе у виду појачане контроле правних лица која се налазе у финансијској блокади, са посебним

акцентом на утврђивање чињенице, да ли предузећа у делатности транспорта путника и ствари, умањују износ блокаде по основу прихода које остварују у редовном пословању које им је омогућено издавањем међународних дозвола за превоз путника и ствари. Активност Министарства финансија на пољу изналажења квалитетнијих законских решења на пољу прописа из области финансија која регулишу статус, права и обавезе правних лица која се налазу финансијској блокади.

10. Велики обим комерцијалног међународног превоза у путничком саобраћају обавља се противправно, путничким возилима са 6 до 9 седишта, **то су** тзв. комби возила, која се не налазе у систему легалног пословања и који је законом забрањен. Постоји регистровано 43.000 путничких возила са више од 5 седишта која су регистрована. Не постоји никаква евиденција о раду, о путницима, о наплати, о пословању јер то нису привредна друштва, а нису ни предузетници, јер се путничким возилом, према домаћем законодавству, не може обављати комерцијални међумесни и међународни превоз путника. Такав превоз урушава легалну делатност међународног друмског превоза путника. Дуги низ година постоје проблеми у доказивању нелегалног вршења комерцијалне делатности. Такав проблем нелегалног рада присутан је у унутрашњем превозу путника у скоро свим већим местима у Србији.

ПРЕПОРУКА : Решавање проблема нелегалног превоза кроз дефинисање појма нелегалног превоза и нормативну активност Министарства грађевине саобраћаја и инфраструктуре.

11. Изузетно је присутно оглашавање и рекламирање таквог нелегалног превоза и незаконитог рада, кроз локална средства јавног информисања. Исказана је потреба савесног, ефикасног и законитог поступања и истовремено неразумевања инертности инспекцијских органа ка овој појави. При оглашавању постоји очигледан аргумент и доказ о намери извршења кривичног дела или прекршаја и потпуно јасан основ за контролу инспекцијских органа и ефикасно процесуирање било прекршајног, било кривичног поступка. Захтева се поступање инспекцијских органа и по основу одредаба Закона о оглашавању („Службени гласник РС“, бр. 79/05 и 83/14) којим је уређена забрана оглашавања обављања делатности за коју лице није регистровано. Постављено је и питање због чега се у овом случају не подносе прекршајне или кривичне пријаве. Ово је типичан пример непримењивања постојећих ефикасних законских решења.

ПРЕПОРУКА: Појачана активност инспектора друмског саобраћаја Министарства грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре, као и Пореске управе у процесуирању наведених појава

12. Неопходно је покренути и спровести снажну маркетиншку кампању уз координацију Министарства грађевине, саобраћаја и инфраструктуре, Министарства унутрашњих послова, Агенције за безбедност саобраћаја и присутних представника привреде, која ће упозоравати грађане о небезбедном коришћењу такве врсте превоза, о томе да их не возе професионални возачи, о непостојању осигурања у услузи нелегалног превоза, о непостојању сазнања о техничком стању возила, да се у таквом возилу и врсти

нелегалног превоза ризикује живот, да уштедом за неплаћени ПДВ, корисник услуге не штеди на себи. Грађани морају бити јасно упознати са тим. Они треба да знају да коришћењем легалног превоза помажу својој држави, улажу у своју и у безбедност саобраћаја.

ПРЕПОРУКА : Заједничка активност Министарства грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре и Агенције за безбедност саобраћаја

13. Веома озбиљан проблем јесте контрола штампања, задужења и евиденције карата, путних листова у ванлинијском превозу и остале прописане пословне документације, код превозника. Неопходно је у наредном периоду осмислити и уредити ову област, уз јасну констатацију да у Србији није могуће применити свеобухватну фискализацију у делатности јавног превоза путника. Око тога није постигнута сагласност, нити су понуђена квалитетна и спроводљива решења.

14. Указано је да Нацрт закона о превозу путника у друмском саобраћају представља снажан оквир за уређење делатности, јер предлаже позитивна решења, која су у функцији ефикасног сузбијања сиве економије у високом проценту и знатно бољег уређења пословног амбијента.

Усвојен је предлог привредних субјеката који послују у овој грани привреде да се употпуни члан 13. Нацрта закона о превозу путника како би се прецизно и јасно дефинисао појам нелегалног превоза путника и како би се незаконитост у обављању тог превоза могла несумњиво доказати у поступку пред прекршајним и кривичним судовима, у смислу да ће се сваки превоз у путничком возилу са више од 5 седишта и са 5 и више лица која нису у сродству, који се обавља на истој или сличној релацији, више од једанпут у току дана, недеље или месеца, у одређеном временском интервалу, на истим или сличним релацијама, где се путници тј. лица укрцавају или искрцавају на или у близини станица и стајалишта сматрати незаконитим комерцијалним превозом, супротним позитивним законским прописима.

Дефинисана је и инспекцијска мера да се свако путничко возило којим се обавља превоз више од 5 лица, укључујући и возача, а која нису у сродству са лицем које управља возилом, искључује из саобраћаја на 90 дана, а уз новчану казну за овај прекршај обавезно се изриче и заштитна мера одузимања предмета којим је извршен прекршај, односно одузимање возила.

Такође је поздрављено решење у Нацрту закона које предвиђа да се у доказном поступку као доказ о учињеном прекршају користи видео, фото или аудио материјал.

Овим мерама ће се питање нелегалног превоза у међународном и унутрашњем превозу путника решити и свести на подношљиву меру. Држава мора да прибегне и драстичним законским решењима, макар и краткорочно, уколико жели да сузбије негативне појаве које разарају читаву привредну грану. Грађани морају да буду свесни тога и да таква решења подрже.

ПРЕПОРУКА: Нормативна активност Министарства грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре, већ је припремљен Нацрт закона о превозу путника у друмском саобраћају. Предлог овог закона очекује се скупштинској процедури у другој половини августа 2015 г.

15. Констатован је и проблем непостојања евиденције путника и броја путника који прелазе границу комби возилима.

Неопходно је успоставити евиденцију путних листова на граници, евиденцију путника за свако возило са којим је путник прешао границу уз измену прописа којим би постојала обавеза да сва возила са 6 и више седишта морају бити евидентирани и контролисана кроз процедуре коју пролазе аутобуси.

Ова мера има и безбедносни аспект. Обавеза ове врсте контроле, коју ће вршити гранична полиција, предвиђена је такође Нацртом закона о превозу путника.

Неопходно је успоставити контролу превозника који обављају ванлинијски превоз у међународном друмском саобраћају. У ванлинијском саобраћају се мора успоставити обавезна евиденција и контрола при преласку границе. Путни лист мора се оверити на изласку из Републике Србије али се мора контролисати и на уласку у Републику Србију. У аутобусу се, при изласку и уласку на територију Републике Србије, морају налазити исти путници (број и идентитет), уважавајући специфичности сваке врсте ванлинијског превоза путника.

У овом смислу је разјашњено да Гранична полиција мора успоставити процедуре контроле, евиденције, поступања и достављања података Министарству саобраћаја у смислу даљег поступања према превозницима. Неопходно је усагласити евиденције и податке и дати предлог како их искористити на најбољи начин. Ово мора бити јасно дефинисано како би сви органи правилно поступали.

Новим законом је предвиђено да се књиге путних листова задужују по одређеној процедури у Министарству грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре, а у складу са Интербус споразумом, те се стварају услови законитог пословања у ванлинијском превозу путника. Неопходно је да се путни листови оверавају и да их превозник мора чувати у свом седишту. Потребно је превозницима јасно дати на знање да је једино валидна документација, она која је оверена на изласку и на уласку у земљу код линијског и ванлинијског међународног превоза путника.

Неопходно је успоставити контролу страних превозника који обављају превоз путника у транзиту преко територије Републике Србије, на основу дозвола које издаје Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре. На основу издатих дозвола за транзитни линијски и ванлинијски превоз путника, страним превозницима није дозвољено укрцавање и искрцавање путника на територији Републике Србију. Присутна је честа појава да превозници из Бугарске и Македоније својим аутобусима возе путнике који улазе у Србију или искрцавају путнике у Србију а на то немају право. Превозници сматрају да је обим ових злоупотреба изузетно велики, те је неопходно упоредити улазно излазну документацију на царинама и од стране пограничне полиције и извршити контроле страних превозника у том смислу.

ПРЕПОРУКА: Активност Министарства унутрашњих послова -погранична полиција и Министарства финансија- Управа Царине

16. Неопходно је да се у поступцима контроле органа пореске управе, обавезно користе подаци евидентирања путника и аутобуса на царини и од стране пограничне полиције.

Контрола пословања ових правних лица се мора радити укрштањем података из МГСИ и царине, са званичним списковима путника са границе, уз информације којим и чијим возилима обављају делатност, пријављеним радницима и осталим елементима из разних извора.

Потребно је успоставити могућност укрштања контроле превозника, издатих дозвола, редова возњи и уговорених послова, њиховог пословања и евиденција којим возилом се обавља делатност, са подацима са царине, полиције, тахографских трака и другим евиденцијама, како би у контроли Пореских органа могло недвосмислено да се утврди да ли је приказани приход заиста остварен, односно да ли постоји утаја пореза и да ли правно лице легално послује.

ПРЕПОРУКА: Појачана активност Пореске управе, Министарства унутрашњих послова и Министарства грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре

17. Указано је да превозници имају обавезу достављања тромесечних статистичких извештаја о одржаним поласцима и броју продатих карата, па у том смислу треба сагледати и анализирати те податке, с тим да треба имати у виду да свакако нису пријављене све карте. Ти извештаји су изузетно важни, али је констатовано да Пореска управа нема сазнања да постоје ти подаци. Идеја је да се кроз ову радну групу успостави координација рада и информација између министарстава и институција.

Око 1.000 привредних друштава у међународном превозу ствари, у оквиру захтева за доделу годишњег плана расподела дозвола за сваку наредну годину, доставља извештаје о финансијском промету по возилу за предходну годину, на основу којег се добијају одређени квалификациони елементи за расподелу дозвола (остварени финансијски промет по возилу). Ове податке нико од надлежних државних органа не проверава и неопходно је системски ускладити превентивну проверу података и анализу пословања са АПР и Пореском управом, будући да се на основу ових података расподељују међународне дозволе чији број је ограничен.

ПРЕПОРУКА: Активност министарства Финансија-Сектор Пореске управе и Министарства грађевине саобраћаја и инфраструктуре

18. Јако је важно уредити организацију контроле и дистрибуције карата, путних листова за ванлинијску возњу и пратећу прописану пословну документацију. Очекује се предлог модела функционисања, надзора и организације контроле дистрибуције вредносне документације, уз веома важну потребу контроле компјутерске продаје карата у агенцијама и аутобуским станицама. Ти компјутери би требало бити контролисани – заштићени како би се онемогућила корекција и брисање података у циљу утаје прихода. Током рада групе, није достављен конкретан предлог о начину и могућности реализације овог предлога.

19. Разматрана је идеја централизације штампања карата, путних листова за ванлинијску возњу и друге вредносне документације јер сваки такав документ представља вредносни папир који мора да има своју заштиту по основу које може да се контролише, што је у будућности неопходно додатно анализирати, припремити и формализовати кроз неки подзаконски акт.

Указано је да постоји уигран систем централизованог штампања акцизних маркица у ЗИН-у који би могао да буде примењен и на организацију дистрибуције заштићених карата и са организационог и технолошког аспекта (то није проблем) а трошкови штампања не би били много већи од садашњих трошкова штампања карата. Потребно је осмислити систем штампања карата у домаћем и међународном саобраћају, врсту и ниво заштите од фалсификовања, начин нумерисања и врста карата, систем организације дистрибуције. Ово питање захтева више времена, па решења треба тражити у предстојећем периоду ван ове радне групе. Министарство привреде и Министарство финансија требала би да овај проблем детаљно размотре и дају предлог начина регулисања ове области. Делатност штампара и штампања није у надлежности Министарства грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре, али ју је неопходно уредити.

20. Привреда остаје при свим до сада достављеним дописима и ставовима у смислу изузећа делатности превоза путника у друмском саобраћају од фискализације, због техничких услова и великог броја редова возњи. Врло је компликовано извршити фискализацију за комплетну услугу превоза. Закључак привреде у вези фискализације у друмском превозу путника је да то није прихватљиво из техничких, технолошких, организационих разлога и велике палете карата у земљи и иностранству. У овом моменту, заузет је став, да би то био још један намет легалној привреди, трошак и обавеза, те да се тиме не утицало на сузбијање сиве економије.

21. Изнет је присутан проблем неуређених цена услуга и рада аутобуских станица. Дат је предлог да се при ПКС формира радна група која би дала предлог регулисања цена и начина поступања аутобуских станица у циљу доношења уредбе у складу са општим условима пословања аутобуских станица и постојеће категоризације као решење за овај проблем, које ће уредити цене и врсте услуга аутобуских станица и тако онемогућило различитост у дефинисању параметара аутобуских станица и злоупотребе позиција у којима се аутобуске станице налазе. Треба наћи решења у општем интересу која ће вратити путнике на аутобуске станице. Министарство ће у циљу реализације и разрешавања овог проблема изменама и допунама важећег Закона о превозу у друмском превозу, створити правни основ за уређивање цена услуга аутобуских станица.

ПРЕПОРУКА: Активност Министарства грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре и Привредне коморе Србије

22. Указано је и на проблем великог броја регистрованих стајалишта у градовима, 25 у Београду, 10 у Новом Саду и тако даље. На тај начин су формиране мини станице које се користе у локалном, међумесном и међународном саобраћају. Изнето је да постоји велики проблем са комби превозницима на легалним и нелегалним аутобуским стајалиштима. У аутобуску станицу може ући само регистрован превозник, док међународни саобраћај за сада нема обавезу коришћења аутобуске станице, што је неприхватљиво. Потребно је на састанцима са Министарством за локалну самоуправу системски решити овакве појаве које нису у интересу путника, превозника и државе.

ПРЕПОРУКА : Активност Министарства грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре, Града Београда и Привредне коморе Србије

23. Неопходан је синхронизован рад у поступцима контроле, које спроводе сви државни органи, како би се разменом информација и података установили подаци и докази који ће помоћи свим контролним органима у утврђивању незаконитог рада и утаји јавних прихода. Неопходно је што скорије софтверско повезивање свих државних органа који су укључени у рад ове радне групе због подизања ефикасности рада свих министарстава. Свако министарство располаже са одређеном врстом података из своје надлежности, која фактички друга министарства не користе, чак и не знају да постоје, а користећи те податке њихов рад би био знатно ефикаснији. Од представника државне и локалне самоуправе се очекује помоћ, јер они имају свог представника у управи за дигиталну агенду.

Да би смо сада превазишли тај проблем, потребно је да свако министарство и државни орган у овој радној групи одреди конкретну особу (не из радне групе, него зависно од врсте посла којом ће се бавити) који ће бити задужен за оперативну комуникацију са другим лицима других органа, који ће бити задужен за решавање проблема сиве економије у друмском транспорту. То ће бити 7-8 људи који ће бити у непосредној комуникацији телефоном и електронски и који ће моћи да размењују све податке који су потребни било коме на ову тему. Комуникација ових лица ће бити по потреби директна и свакодневна. На тај начин ће се омогућити брза и ефикасна размена података, извештаји о спроведеним активностима, изреченим мерама и разне промене на недељном нивоу (колико којих акција, казни, мера и ефеката). Сада, од стране државних органа, постоји несинхронизована контрола привредних субјеката. Пореској инспекцији могу много помоћи инспектори за друмски саобраћај Министарства грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре и њихову контролу учинити још ефикаснијом.

ПРЕПОРУКА: Активност Министарства грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре, Министарства унутрашњих послова, Министарства правде, Министарства за рад, запошљавање, борачка и социјална питања, Министарства државне управе и локалне самоуправе, Министарства трговине и телекомуникација и Министарства привреде

24. Министарство државне управе и локалне самоуправе има значају улогу у формирању оперативних тимова и сарадњи републичких инспектора за саобраћај са локалним инспекторима за саобраћај, комуналном полицијом и представницима Министарства унутрашњих послова. Сада постоје проблеми са контролама на локалу због ограничене надлежности које имају локални инспектори, немогућности да контролишу међумесни нелегални превоз путника (ово ће бити отклоњено одредбама новог Закона о превозу путника у друмском саобраћају). Инсистира се на повезаности и субординацији између републичких инспектора и локалне самоуправе, односно локалних саобраћајних инспектора који познају стање на терену, а опет због блискости и познанстава са потенцијалним субјектима контроле, не могу ту контролу да обаве на начин како је неопходно, те да се контрола заједнички планира и спроводи у сарадњи са републичким органима и са представницима полиције, без којих контрола не може да се уради ефикасно.

Представници Министарства државне управе и локалне самоуправе и Министарства за рад, запошљавање, борачка и социјална питања нису се одазвали нити на један састанак

радне групе, иако је њихово присуство било неопходно, ради ефикаснијег рада. Позиви и материјали су им достављани редовно. Посебну тежину има изостанак припадника Министарства државне управе и локалне самоуправе у оквиру којег постоји Тело за координацију у сузбијању сиве економије.

ПРЕПОРУКА : Активност Министарства грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре, Министарства унутрашњих послова, Министарства државне управе и локалне самоуправе

25. Све ове радње и сви поступци и контроле које се покрећу и спроводе на терену неће имати никаквог ефекта уколико се са Министарством правде не успостави сарадња и усагласе ставови, како би се упутством Министарства тужилаштвима и судовима (прекршајним и кривичним) уједначила правна пракса и поступање у поступцима којима се санкционишу дела из области сиве економије. Представник Министарства правде био је присутан на једном састанку Радне групе, упознат је са проблемима, анализом и решавању додељених задатака из њихове надлежности.

Констатовано је да постоје прецизне и ефикасне одредбе важећег прекршајног и кривичног закона, које се не примењују, а регулишу „ дивљи превоз“ и нелегалан рад у друмском саобраћају. Веома је битно да се од стране Министарства правде судовима и тужилаштвима достави обавезно упутство о јединственом поступању тужилаштва и прекршајних или кривичних судова, како у гоњењу починилаца тако и у јединственој казненој политици, уз избегавање наступања апсолутне застарелости у поступцима за ову врсту дела. Неопходно је да постоје усаглашени ставови и препоруке по питању јединствене казнене политике која ће се примењивати.

Предмети којима се покрећу поступци, за дела која се односе на проблем „ сиве економије“ морају имати приоритет у раду и испољен високи степен ефикасности у раду и поступању у скраћеним поступцима по којима се процесуирају.

Степен друштвене опасности ових дела, на први поглед појединачно занемарљив, због масовности појаве, веома је висок. Одговор државе мора бити жесток и ефикасан.

Истакнут је очигледан проблем непостојања уједначене казнене политике, због чега је потребно активно укључење Министарства правде. Указано је на потребу сагледавања процедура пријаве незаконитог рада тужилаштву у складу са Кривичним закоником по члану 353. и предлагања стриктне и усаглашене примене мера прописаних новчаних казни, казне затвора, одузимања возила и одузимања возачке дозволе, „као мера безбедности“, било као споредне казне уз главну казну, било као самосталне мере. Реч је о озбиљним мерама, за оне који се баве нелегалним превозом и потребно их је примењивати. Ово би била ефикасна казна јер је прописано да одузимање возачке дозволе не може бити краће од 1 године, а дуже од 3 године, с тим да уколико лице са овакво изреченом казном, буде ухваћено како поново управља возилом након одузимања возачке дозволе, прописане му се казна затвора од месец дана.

Са друге стране постоје прекршајне, законом предвиђене санкције и казнене одредбе да се одузима возило којим се обавља нелегалан превоз и да се изричу доста високе новчане казне.

Из наведених разлога потребно је да Министарство правде да своје јединствено мишљење и упутство судовима и тужилаштвима у смислу заузимања јединствене праксе, а инспекцији препоруку у којим случајевима подносити прекршајну, а у којим кривичну

пријаву. Кривична пријава има већу тежину и последицу. Кривично дело из члана 353. предвиђа казну затвора до годину дана или новчану казну, уз могућност одузимања возачке дозволе од најмање годину дана. Ова мера може да склони са улице доста лица која се баве нелагалним превозом. Сви прописи који сада постоје, а не примењују се, једноставно поништавају и обесмишљавају све активности на терену и све будуће акције и планови који се буду организовали неће имати ефекта, уколико однос представника Министарства правде према овом проблему буде пасиван. Ово је озбиљан, државни проблем, јер ефикасност правосуђа у огромној мери утиче на делатност привредне гране која има веома велики значај у друштву.

Казна одузимања возачке дозволе и возила може бити изузетно ефикасна с аспекта генералне и специјалне превенције с обзиром на немогућност ефикасне наплате изречених новчаних казни или статуса лица која врше кривично дело.

Очекује се и да Пореска управа, у оквиру својих надлежности процени поступања према физичким лицима која обављају нелегалну делатност и могућност њиховог процесуирања. Презентован је податак да трошкови горива за пређених 3.000 километара износе преко 30.000 динара, а да многа возила која обављају нелегални превоз прелазе месечно преко 8.000 километара (где је трошак горива преко 80.000 динара) па би за починиоца било очигледно тешко доказивање извора финансирања ових трошкова, посебно за незапослена лица или лица са просечним примањима.

Дакле, идеја је да се од спектра постојећих мера, казни и санкција које постоје, дефинише да ли и када инспектори поступају у складу са прекршајним законом, а када у складу са кривичним законом. Мора се успоставити синхронизација, како би се успоставило једнообразно и ефикасно деловање државних органа.

За садашње проблеме у друмском превозу путника јесу одговорне институције, јер није постојао уређен пословни систем, нису постојала ефикасна законска решења, дефинисане, квалитетне евиденције и укрштене мултиресорне контроле пословања. Превознике је контролисала само саобраћајна инспекција.

ПРЕПОРУКА : Активност Министарства правде

26. Оно што је јако важно за уређење пословног амбијента јесте уједначавање стопе ПДВ на 10% за целокупан јавни линијски превоз путника у друмском саобраћају јер су редови вожње регистровани у складу и са потребама дневних миграната, ђака и радника. Садашња стопа ПДВ од 20% у међумесном линијском саобраћају је висока, а на територији Републике Србије јесте један од фактора који утиче на оптерећење привреде и цену карте. Став сектора за фискални систем Министарства финансија је да је предлог изједначавања стопе ПДВ у јавном линијском превозу путника који се обавља по регистрованим редовима вожње апсолутно оправдан и прихватљив и да ће бити имплементиран приликом измена Закона о ПДВ. Ова иницијатива има упориште у стандарима Европске уније и прихватањем те иницијативе наша обавеза усаглашавање са стандардима Европске уније не би била нарушена.

27. Истакнуто је, као неопходност да се анализира, размотри и осмисли начин стварања међуресорних акционих тимова и план будућих континуираних оперативних активности на пословима сузбијања сиве економије.

ПРЕПОРУКА : Заједничка активност Министарства грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре, Министарства унутрашњих послова, Министарства правде и Министарства финансија

28. Представници Савеза самосталног синдиката Србије су указали на проблем исплате готовог новца на име накнаде за превоз, која је регулисана одредбама Закона о раду, тачније подизања готовог новца, уместо уплате превоза превознику преко текућег рачуна. Предлог је да се накнада за превоз исплаћује плаћањем превознику преко текућег рачуна или исплате на основу валидног рачуна или оверене путне карте. Код подизања новца за накнаду превоза потребно је поштовати Закон о рачуноводству и признати сваки трошак на основу веродостојне исправе, односно валидног документа (рачуна, оверене карте или друге валидне финансијске документације) који потврђује извршену и плаћену услугу како би се та средства заиста користила за превоз. Предлог је да се не исплаћује паушални финансијски неопорезовани износ и да се новац не може издати на основу потврде о цени карте на некој релацији. Сада постојеће решење оставља простор за велике махинације. Уплате великих буџетских корисника за трошкове превоза запосленим лицима, на рачуне превозничких предузећа, укинуло би злоупотребе запослених са једне стране, а са друге значајно увећали приход превозницима. Логично је да накнада за превоз буде заиста искоришћена за превоз и да њу наплаћују они који врше делатност превоза.

ПРЕПОРУКА: Нормативна активност Министарства за рад, запошљавање, борачка и социјална питања

29. Разматрано је и постигнута је сагласност да се покрене иницијатива ка Министарству трговине за измену Уредбе о увозу моторних возила, како би се из донација изузела возила категорије испод „ ЕУРО 3“ и тиме онемогућило да технички заостала возила улазе на наше тржиште, под видом донације и користе се затим у комерцијалне сврхе и учествују на тржишту транспортних услуга, као нелојална и јефтина конкуренција, што је неприхватљиво.

Општи закључак је да има пуно проблема, дилема и посла у наредном периоду, те да је у том смислу потребно одредити приоритете. Након свеобухватног и исцрпног разматрања највећих проблема, који генеришу и поспешују учешће и постојање сиве економије у високом проценту у области транспортне привреде, радна група предлаже мере, око којих је постигнута апсолутна сагласност свих чланова радне групе и учесника у раду, по позиву, које је могуће применити у релативно веома кратком временском периоду.

ПРЕПОРУКА : Активност министарства трговине и телекомуникација – измена Уредбе о увозу моторних возила

Радна група предлаже следеће мера за сузбијање сиве економије:

- **Усвајање новог закона о превозу путника**
- **Стриктну примену постојећих прописа од стране свих државних органа који поступају, уз захтев за посебан приоритет у поступању по делима која се баве проблематиком „ сиве економије“**

- Стварање јединствене базе података о нелегалним превозницима у сектору инспекције Министарства грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре.
- Одређивање лица у сваком од министарстава, задуженог за послове сузбијања сиве економије и обавезу размене и узајамног достављања података којима министарства располажу, како би поступања надлежних министарстава у поступању у оквирима своје надлежности била ефикаснија.
- Формирање оперативних тимова инспекцијских органа Министарства грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре, МУП-а, Инспекцијских органа локалне самоуправе и инспектора министарства рада, са јасним планом акција на недељном и месечном нивоу.
- Усаглашавање процедуре размене података и континуиране контроле радног односа и статуса возача према подацима пореске управе, а за возаче који се идентификују да обављају комерцијалну делатност превоза друмског теретног и путничког саобраћаја у редовним контролама саобраћајне полиције у оквиру њихових надлежности.
- Прецизна дефиниција појма нелегалног превоза кроз члан 13. у Закону о превозу путника ради стварања законског оквира за високи степен доказивости прекршајних и кривичних дела, која санкционишу нелегалан превоз, у прекршајном и судском поступку.
- Новим законом о превозу путника предвидети доказну снагу за видео, фото и аудио материјал учињеног прекршаја, како је то дефинисано у Закону о безбедности саобраћаја на путевима.
- Спровођење агресивне маркентишке кампање против сиве економије, којом ће се указати да је јефтин нелегалан превоз за кориснике у ствари најскупљи превоз са аспекта безбедности.
- Изједначење-смањење стопе ПДВ у јавном линијском превозу путника са градско-приградским превозом на ниво од 10%. Корекцију стопе ПДВ извршити од почетка 2016.године.
- Препорука-упутство Правосудним органима, од стране Министарства правде, за јединствену казнену политику и ефикасно поступање у прекршајним и кривичним поступцима, уз истовремену контролу процента апсолутне застарелости предмета чији износ утиче на оцењивање рада судија, уз препоруку да се нелегалан превоз процесуира као кривично дело у складу са Кривичним закоником члан 353 КЗ РС.
- Увођење у месечне, полугодишње и годишње планове Пореске управе, контроле правних лица из области транспорта која су у блокади, и о резултатима обавештавати путем месечних извештаја сва министарства ангажована на пословима сузбијања сиве економије.
- Иницијатива министарству трговине за измену Уредбе о увозу моторних возила којом ће се забранити да се кроз донацију увозе аутобуси испод норме „Еуро 3“
- Увођење посебне царинске стопе за увоз аутобуса од стране физичких лица уз сагледавање могућности стварања олакшица за набавку аутобуса произведених у Србији
- Увођење обавезне евиденције на граничним прелазима о броју прелазака путничких возила од 6-9 седишта / комби возила / као и броју путника у њима, као и

обавезна достава тих података Министарства грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре, Министарству финансија и пореској управи.

- Увођење, издавање нумерисаних путних листова за ванлинијски саобраћај у унутрашњем и међународном превозу путника у складу са Интербус споразумом и прецизну процедуру и евиденцију коришћења.

- Контрола и овера путног листа од стране пограничне полиције уз обавезу контроле улазних и излазних спискова домаћих превозника који обављају ванлинијску возњу, као и контрола страних превозника у транзиту кроз Србију.

- Иницијатива за измену чл. 25 Закона о превозу у друмском саобраћају ради стварања правног основа за дефинисање врста услуга и цена услуга аутобуских станица.

- Препорука држави и Влади да као послодавац изменом чл. 118 Закона о раду, донесе одлуку да се накнада за долазак на посао за запослене који се финансирају из буџета уплаћује превозницима на текући рачун или исплаћује у готовом само на основу валидног рачуна, или оверене путне карте, односно веродостојне документације, чиме би се онемогућила злоупотреба исплате готовог новца на основу изјаве или потврде о цени карте, које су великој мери фиктивне.

- Постојећи ниво рефакције акцизе на дизел гориво повећати или најмање задржати на садашњем нивоу у наредном периоду, од 2016.године.

Београд, 05. јун 2015.год

ПОМОЋНИК МИНИСТРА

Саша Стојановић

