



СИНДИКАТ УПРАВЕ СРБИЈЕ
ЈЕДИНСТВЕНА ОРГАНИЗАЦИЈА СИНДИКАТА
ЗАПОСЛЕНИХУ ПОРЕСКОЈ УПРАВИ СРБИЈЕ

11000 Београд, ул. Саве Машковићбр.3-5

Број: службено
 Датум : 01.11.2018.

ПРЕДМЕТ: РЕФОРМА ПОРЕСКЕ УПРАВЕ (Примедбе ДЕО 2)

1. ОРГАНИЗАЦИЈА ПОРЕСКЕ УПРАВЕ

Бројни проблеми у раду и функционисању Пореске управе недвосмислено наводе на закључак да су промене неопходне, да систем свакако треба мењати и прилагодити пореском месту, неке позитивне стране постојеће организације задржати и свакако тежити успостављању дуготрајнијег система, уместо сталних промена.

Највише забрињава лоша комуникација на свим нивоима, што ће класично предочити коментар једног службеника: „И пре ове реорганизације није било сјајно уфилијали,експозитури, али кад си имао проблем имао си кога питати. Звао си или поставиопитањеЦентрала у Београду и добио одговор. Данас незнаш кога смеш питати, да ли смеш сам да позовеш или којег руководиоца мораш прво обавестити.Нисте сигурни да ли је добро постављати питања, јер то може утицати на вашу оцену, напредовање, на захтев за премештај итд".

Пре одлучивања о промени организације треба саслушатистручне аргументе свих организационих јединица, узимајући у обзир специфичност појединих локација. Руководиоци и службеници су ти који најбоље знају своје послове из делокруга свог рада, а њихова запажања и сугестије су конструктивни и стручни. Од суштинског је значаја да се организација и систематизација радних места заснива на потпуно транспарентним, објективним и провереним критеријумима.

У наредном периоду, што је пре могуће, потребно је:

- Створити квалитетан план рада
- Израдити каталог послова Пореске управе
- Утврдити објективну оптерећеност радних места
- Израдити систематизацију радних места према објективним критеријумима и потребама посла(одоздо,а не као до сада одозго)
- прецизно описати послове, надлежности радних места и јасну поделу послова у складу са стручним захтевима.

Поред организационих промена у Пореској управи, потребне су стварне структурне промене које ће довести до неопходног повећања ефикасности и унапређења услуга за предузетнике и грађане:

- поједностављење и стабилност прописа,
- систем заснован на правилном упућивању пореских обвезника на њихова права и обавезе без честих измена прописа,
- изједначавање и електронско извештавање,
- умрежавање и аутоматско преузимање докумената
- висок степен аутоматизације пословних процеса.

Неопходно је хитно мењати законе и прописе јер су нам закони толико компликовани, пуни нејасноћа и садржајни по питању могућности "пражњења" буџета да смо пет корака иза пореских обвезника. Хитно треба формирати радну групу за измену прописа, у којој ће обавезно бити људи са терена (а не само администрација), како би се ефикасно спречило "пражњење" буџета.

Изузетно је важно и неопходно оформити правну службу која ће квалитетно и стручно заступати Пореску управу пред прекршајним и кривичним судовима, давати благовремена и тачна упутства инспекторима у правним стварима, јер смо сведоци да нам предмети на судовима "падају", услед не квалитетног заступања.

Међусобна повезаност и аутоматизација одређених послова омогућавају бржи рад, треба их спровести у целости, а не делимично, и то од стране пореских стручњака-информатичара који знају повезати ставке и формирати међусобно повезане евиденције. Сигнализација нелогичности олакшава рад и оставља простор за друге послове.

Регионална организација великих Филијала је неефикасна и нефункционална због гломазности, дислоцираности организационих јединица и неповезаности унутар велике територије. Функционисање је компликовано, отежано и генерише повећане трошкове. Већина послова Пореске управе је по својој природи везана за територијални принцип рада. Регионални организациони принцип нужно захтева висок степен аутоматизације посла, висок степен подношења он-лине образаца и ми смо на путу ка томе. Исфорсиран и вештачки начин функционалног повезивања територијално неповезаних, бивших експозитура и мањих филијала у веће, неће се показати успешнијим нити ефикаснијим.

Циљ је био да смањи број организационих јединица и број руководилаца организационих јединица што је и учињено, али је истовремено повећан број одељења у филијалама и број начелника одељења и шефова одсека, па се не може говорити о уштеди на трошковима плата. Дислоцираност је довела до низа нелогичности па је руководилац одељења у једном пореском месту, а део његових службеника у другом, што отежава и компликује координацију рада и руковођење.

Треба објективно проценити оправданост постојања малих испостава с 3-4 запослена, уколико су релативно близу филијали којој су припојени или су на њу наслоњени, обзиром на број становника, број предузетника и трошкове, у односу на учинак и постојање других повезаних јавних и државних служби.

Садашња организација контроле повраћаја ПДВ-а је промашен пројекат јер инспектори немају овлашћење за спровођење свеобухватне контроле. Прегледају документацију, пословне књиге и када утврде неке неправилности једино што могу урадити је проследити тај предмет поново у контролу. Долази до дуплирања послова, јер су они већ делом гледали документацију, утрошили неко време и ту њихова овлашћења престају, немају овлашћења за писање записника о утврђеним неправилностима и доношење пореског решења на основу утврђених неправилности. Проблем настаје због надлежности ко даје налог за контролу, Централа или Филијала. Утврђивање великих износа пореских обавеза у пореској контроли након годину, две дана нема смисла будући да у том тренутку више нема ни пореског обвезника ни извора средстава, а наплате је онемогућена. Ако желимо да зауставимо пореске преваре, морамо бити брзи и ефикасни и свакако на извору догађаја када порески обвезници траже повраћај (за илустрацију цитирам коментар једне колегинице: "Не знам да ли ће ово неко прочитати али не могу заборавити рад у филијали као нешто што је имало смисла - све остало је споро, тромо и неефикасно").

Неопходно је извршити растерећење филијала, на којима је велики терет разноврсних послова, од утврђивања и наплате пореза и других бројних обавеза до извештавања (према РО и Централни ...).

Искуства са терена недвосмислено су показала да је садашња организација неефикасна, јако успорава рад, омета пословне процесе и доноси превелике трошкове.

Врло је лоша комуникација унутар и између појединих организационих делова, дислоцираност онемогућава комуникацију, сарадњу и потписивање документације, а поједини руководиоци по неколико недеља читају записнике контроле, за које су одговорни инспектори. Због протокола их не смеју уручити без читања све у хијерархији, од шефа одсека, начелника одељења и директора филијале, док сви ставе параф, предмети стоје разасути на све стране.

2. ОПШТИ ПОСЛОВИ

Служба општих послова у садашњој организацији и са постојећим бројем службеника никако не може задовољити потребе службе нити једне велике филијале, што би свакако требало забринути одговорне и подстаћи их на решавање овог проблема. Регионална организација јеузроковала да службеници више не знају коме се требају обраћати за евиденцију радног времена, где му се обрачунава плата, од кога тражити право по Колективном уговору, коме приговорити на грешку у решењу ... јер све се променило - на горе.

Највећи проблем и уско грло су писарнице у којима нема довољно расположивих службеника за ажурно дневно обрађивање поште, а архивирање је највећи проблем, због броја аката који се страшно повећава. У писарници канцеларијско пословање започиње и завршава, сваки руководиоца требао би водити бригу о нормалном обављању тог посла, укључивањем више радника у рад код повећаног обима посла, чему се не даје дужна пажња.

Писарнице су у врло малом броју случајева баве само редовним послом пријема и отпреме поште због количине аката који дневно пролазе кроз писарницу, док простора за архиве недостаје готово у свим филијалама. Архиве се врло често налазе на другом месту од места писарнице па се силни предмети одлажу најпре у просторијама писарнице, што додатно затрпава радни простор, а отпрема у архиву захтева додатни ангажман превоза и времена којег једноставно нема. Управни поступци захтевају ажурно вођење и чување списка, а у оваквим условима то је неизводљиво.

Овом проблему се мора коначно приступити на начин да се, као и сваки сегмент посла, адекватно и квалитетно реши. Архивска грађа није излучена негде годинама тако да нема простора у ормарима за одлагање списка. Канцеларије и архиве су преплављени старим и решеним предметима као и новим.

Преко је потребно попунити службе општих послова, систематизовати радно место архивара, осавременити и информатички осмислити све пословне процесе у овом сегменту, архивску грађу дигитализовати, потпуно напустити ручно уписивање у књиге поште Пронаћи или креирати према својим потребама информатичка решења вођења свих потребних евиденција.

3. ФИЛИЈАЛА

Филијала је темељ целокупне Пореске управе, све почиње у њој и све се завршава; утврђивање, контрола и наплата јавних прихода. Сервисирање свих служби Централе, са комплетном документацијом. Службеници филијале морају бити свестрани, брзи и ефикасни и квалитетно опслужити све друге службе у РО и Централни, сва друге државне органе, све предузетнике и грађане и то одрадити у задатим роковима, правовремено и сносити одговорност.

Стање у филијалама је такво да не постоје основни услови за нормално функционисање филијала. без кадровског оснаживања и попуњавања систематизованих радних места нема ни модернизације Пореске управе, јер само људи могу бити савршен алат.

- **Спајање Филијала и удаљена пореска места**

Укрупњавањем филијала доћиће до повезивања међусобно удаљених мањих филијала и експозитура у једну, уз очекивање да функционише јединствено, према принципима линијског рада и специјализације послова. Међутим, природа рада у ПУ је таква да се увек врши према територијалном принципу.

Сваки организациони облик који то не узима у обзир је у старту неефикасан. Због удаљености и дислоцираности службеника исте филијале руководиоцу је врло тешко распоређивати предмете, пазити на понашање, уједначавати рад и поступање, надzirати одласке, доласке, паузе и слично, посебно када је пореско место удаљено 30 или 50 км од седишта.

У истој филијали, могуће је спајати само мање организационе јединице које су међусобно близу једна друге или имају врло мали број запослених. Организационе јединице са приближно 20 и више запослених или они који покривају већу територију или већи број становника морају бити територијално целовите канцеларије.

• **Линијски рад**

Генерално гледано, увођење линијског рада добар је концепт одвајања послова по сложености који омогућава квалитетнији рад дела службеника без сталног прекидања од стране странака. Нажалост, тренутно је могуће само у већим филијалама са већим бројем запослених који се обично могу поделити на тимове и линије. Примедба је да ћепоједнини службеници задржати све послове, али сада уз двоструко више обвезника и стални контакт са странкама, док ће већи део запослених имати мали део послова са нижим степеном оптерећења. У мањим и спојеним организационим јединицама у којима су државни службеници дислоцирани, једноставно је тешко изводљиво због малог броја државних службеника. И то треба признати.

Линијски ра би могао функционисати у територијално јединственој организационој јединици, под условом да се број службеника попуни у односу на постојећу систематизацију. Специјализација доноси бољу продуктивност, али нужно захтева више извршилаца у односу на организацију у којој исти извршитељ обавља више различитих послова. Већина малих филијала може се изузети из обавезног линијског рада јер је у тим условима непотребно и неефикасно инсистирати на специјализацији.

Потребно је прилагодити систематизацију потребама посла и попунити потребан број службеника за нормално функционисање филијале.

Предходно треба нормирати све послове који се обављају у филијалама и експозитурама што је озбиљан пропуст. Послови који се обављају у одсекунису нормирани: број примљених аката, број пријава пореза на промет некретнина, број издатих потврда, уверења, број странака-грађана, што има за резултат неједнако оптерећење одељења. Поред тога, превише је утврђен број пореских обвезника по запосленом, што доводи до недостатка и мањкавости контроле пореског обвезника.

• **Информациони систем и информатичка подршка за рад у Филијалама**

Апликације и опште стање у информатици један је од главних узрока потешкоћа у раду филијала. Константна немогућност израде квалитетних информатичких решења већ дуго година се превалајује на леђа службеника у филијалама. Чак и тривијалне техничке радње су максимално и трагикомично закомпликоване и неефикасне. Уопште не постоје софтверска решења за праћење рада и учинка запослених.

Апликације су по обичају пуштају споро, понекад су потребни месеци и године (нпр. апликација за наплату - још увек се репрограми књиже ручно).

Таква ситуација константно постоји већ годинама и нико не сноси одговорност за наведено, већ се сав терет тако лоше обављеног посла пребацује на службенике у филијалама који раде под сталним притиском и немогућим темпом, за које нема оправдања уколико не обаве свој део посла већ им се прети дисциплинским поступком.

Предлажемо да се унапреди и побољша упаривање података у информационом систему Пореске управе, тако да сигнализира неправилности када се оне буду дешавале у раду.

Неопходно је омогућити коришћење свих апликација током целе године, како би се могле уносити промене података континуирано, према пријему документације. Сва књижења раде се ручно, на основу нејасних и контрадикторних упутстава, што картице пореских обвезника на дужи рок чине потпуно нечитљивим, што је опет последица неусклађености правних одредби и информатичких решења.

У ери када готово сваки грађанин на мобилном телефону има инсталиран програм Интернет банке, у Пореској управи за већину послова прекњижења/повраћаја још увек се ручно исписују ручни налози за књижење, обавештења и коверте, што је примереније за почетак друге половине 20. века него за другу деценију 21 века. Поред рада на рачунару, запослени раде паралелно са тонама папира.

• **Непотребни послови, статистика, извештаји и још много тога.**

Велики део повећаног обима послова у филијалама односи се на непланиране послове у којима Централа хаотично, истовремено иу непримерено кратким роковима налаже непланиране послове везане за рад по листама обвезника или тражи доставу података (иначе доступних у апликацијама) што ремети свакодневни ритам рада, онемогућује планирање и организацију редовних послова, отежава организовање годишњих одмора итд. Тешко је имати разумевања према чињеници да се траже подаци који се могу добити једноставним алатима за базе података. Чему информатикаако 90% посла зависи од ручног уноса запосленог!

Неопходно је укидање беспотребних извештаја на свим нивоима, формирање одељења за анализе и статистике при Центри које би обављало наведене послове и тражило одговарајуће софтверско решење за израду статистичких извештаја.

4. НАПЛАТА

Новим уређењем код формирања одељења за наплату доћи ће до припајања и раздвајања где ће службеници са различитих локација – организационих јединица припасти у једно одељење. Код формирања одељења неводи се довољно рачуна о обиму посла, броју потенцијалних дужника и предмета на одређеној територији који би одељење требало да покриваа, што ће довести до неједнаке оптерећености службеника и загушења, а последице ће бити слабији резултати наплате. У будућности о томе се мора повести много више рачуна.

Дислоцираност ће генерисати следеће проблеме - отежану комуникацију са надређеним и колегама, отежану координацију, надзор и руковођење, отежану комуникацију са дужницима над којима се спроводе мере наплате и извршења када се налазе на различитим локацијама (долази до тензија и незадовољства и странака и запослених) .

Предлажемо да се одељења формирају по територијалном принципу, објективно уважавајући мерљиве параметре оптерећености, те сходно томе систематизовати довољно

радних места, потребне квалификационе структуре и стручности како би резултати наплате били ефикаснији. При одређивању квалификационе структуре потребно је имати на уму и уважити евидентно повећање сложености поступака у надлежности службе наплате, као и потребу систематизовања већег броја р.м. правне струке, услед сложених поступака у којима је нужно непосредно учешће поменутог профила запослених. Потребно је такође увести специјализацију послова како би се адекватно искористили стручни потенцијали службеника и оптерећење распоредило и омогућити напредовање као мотивацију и награду за остварене радне резултате.

Према организацији у одељењима за наплату постоје систематизована радна места са различитим звањима порезника, у опису послова све је исто, а мења се само опис да се ради о мање сложеним, сложеним и најсложенијих послова. У пракси та подела не постоји већ сви раде готово исте послове без обзира на стручну спрему. Они су једнаки, али за знатно различите плате, што је демотивишуће.

Уз постојеће, преузимањем дела послова наплате од експозитура, у неким одељењима преузет је и део службеника из експозитура, док у неким нису. Евидентно је да су у готово сва одељења наплате су делимично попуњена што за последицу има отежано функционисање и натегнуто испуњење планова и рокова. Количина распоређених предмета по службеницима, уколико се ускоро не попуне одељења, сигурно води у неажурност, што код службеника ствара притисак и рад под стресом.

Решавајући све задате мере наплате (издавање опомена, израде решења - блокаде рачуна, провера даљих мера, отписи дуга због застарелости), месечне листе наплате, листе за израду решења о блокади за дужнике по ПДВ-у, службеници заостају у решавању предмета примљених раније у рад. Службеници такође требају, поштујући задате рокове, у кратком периоду обављати више врло значајних послова.

Свему томе треба додати и разне месечне и тромесечне извештаје који су непотребни јер сви они постоје у информационом систему. Зато треба искористити све могућности информатичке базе података у креирању извештаја, без непотребног ангажовања службеника.

Тakoђе, делом због листа на којима се инсистира, делом због недостатака службених возила, све се мање непосредно излази на терен, што је у овом сегменту посла врло битно. Мање се доносе решења о извршењу пленидбом имовине, решења о извршењу пленидбом готовог новца, покретних ствари, захтеви за заложно право на непокретностима.

Током свих ових година није обезбеђен адекватан простор за чување одузетих ствари, неадекватан и неуслован простор довео је до тога да се у великој мери избегавају такве мере. Простор за чување и продају возила који се плене такође није адекватно решен, а продаја возила се врши у двориштима пореских обвезника, што је изузетно тешка и компликована ситуација и често доводи до потребне помоћи полицијских службеника.

На нивоу целе Пореске управе предлаже се обезбеђивање адекватних и сигурних просторија за складиштење одузете имовине (покретна имовина, возила).

5. КОНТРОЛА

Мишљења смо да је специјализација инспектора добар концепт, инспектори би били задовољнији јер се могу више посветити одређеном подручју, али предложена организација контроле по врстама пореза недовољно је ефикасна (нпр. Контролисати добит / доходак без контроле ПДВ?!, Па ако се уоче неправилности дописивати се са

надлежним одсеком за контролу ПДВ-а који ће касније поново контролисати истог предузетника - губитак времена и ресурса, малтретирање предузетника). Ефикаснија би била специјализација инспектора за надзор одређених грана делатности - нпр. угоститељство, трговина, грађевинарство, производња, пољопривреда.

Контролу је такође потребно формирати према територијалном принципу, јер дислоцираност генерише проблеме комуникације, доставе решења пореске контроле на читање и потписивање надређеном (слање мејлом, копирање, скенирање, трошење папира, телефонски трошкови), одуговлачи се и успорава читав контролни процес, стварајући непотребне трошкове.

Имаћемо велики број инспектора (негде 15-20 и више) на једногшефа одсека, тако да је немогуће остварити пуну сарадњу и веће ангажовање шефа одсека у самој контроли. Инспектори су препуштени сами себи и размени мишљења са колегама, којих је због нове организације, врло мало или их уопште немају појединим местима (види се директно са инспектором једном годишње). Шеф одсека и начелник одељења нема довољно времена да се посвети сваком инспектору (исправка и читање записника чека месец / дана), а у случају боловања или годишњег одмора све се продужава.

Новом организацијом учиниће се неправда у подели радних места па ће нека одељења која обухвате бивша РО имати виша места у највишим звањима, док ће неки лошије проћи, иако то није последица постигнутих резултата рада. Потребно је уједначити расподелу радних места по одељењима.

Свакако треба вратити прави тимски или екипни рад, по потреби решавања одређеног проблема укључивањем више специјализованих инспектора (тренутно један инспектор - ради сам са собом). Инспектор мора потписати записник из формалних разлога, без упућености и укључености у ток контроле, а такође одговара за предмет.

Потребно је најмање једном месечно одржавати радне састанке или радионице како би разговарали о новим појавама пореске утаје и двосмислености приликом примене прописа, размене позитивних искустава и усвајања добрих пракси.

Да би се одржао континуитет контроле, неопходно је удружити и регенерисати контролу увођењем "свежих снага" нових службеника који су претходно савладали посао од најнижег места – писарнице па на горе. Новим инспекторима обавезно доделити менторе (оформити тим ментора, уз награду за менторство) који ће их усмеравати и пратити њихов рад и провести их кроз све сегменте контроле, од фискализације до свеобухватних контрола како се они могу профилисати и изградити у квалитетне инспекторе. Без тога ће свака њихова будућа контрола већма брзо пасти у озбиљну проблематику.

Предлажемо равномернију расподелу послова, по сложености, у складу са радним местом и стеченом стручном спремом, да се радна места у контроли у оквиру Пореске управе вреднују према сложености послова и значају пореских обвезника који се контролишу. Стимулативно и праведно би било наградити службенике Пореске управе за њихов рад и показани ниво стручности (без обзира на стручну спрему). Дакле, ако инспектори високе и више стручне спреме обављају потпуно исте послове (а обављају их) онда им треба дати приближно исту плату, а не да је разлика и по десетак хиљада динара.

Такође је неуједначена оптерећеност инспектора по одељењима нпр. Поједини инспектори су преоптерећени свакодневним изласцима (4-5 дана у недељи, сваки други недељу - фискализација), док поједини не излазе месецима на терен, што је све резултат лоше организације. Ако је фискализација најважнији део контроле (а знамо да за то време милиони динара цуре из буџета) онда је нужно попунити одељења, а не сав терет усмерити на једне те исте инспекторе који обилазе редом тржне центре, сајмове, тзв. манифестације ... сваки други викенд мора да ради и сви порески обвезници то знају. Путовања у место контроле су удаљена и по 150-200 км (у једном смеру) сигурно нису у

интересу доброг обављања службе и ефикасности, а још мање у циљу уштеде, већ због нечије самовоље или незнања.

Недостатак службених возила је нарочит проблем за контролу и наплату, што треба презентовати надлежнима на вишим нивоима, јер је последица мање пуњење буџета и слабији резултати контроле и наплате. Дословно се изводе "маневри" да се посао може одрадити. Нпр. да би се извршила процена непокретности или извршила фискализација инспектор мора изаћи на терен, у граду то обавља пешке или сопственим аутом. Због недостатка службеног возила не може доћи на удаљенија места, због тога зове пореске обвезнике да га возе јер у противном ништа од процене или фискализације! Све уз усмену сагласност надређених.

Предлаже се измена Упутства о потписивању пореских аката (вратити се на старо) јер није у реду да инспектор не потписује пореска решења већ само парафира и све остале акте, а надређени службеници потписују а немају никакву одговорност као овлашћена лица, што нема смисла.

Треба укинути одредбу о обавези поступања по анонимним пријавама, јер је углавном реч, показало се у досадашњој пракси, о злурадим пријавама.

У циљу откривања пореско кривичних дела неопходно је ставити тежиште на предмете контроле правних лица, без обзира да ли се ради о трговачким друштвима или непрофитним организацијама, јер су инспектори стручно оспособљени за све врсте контрола и све законе без обзира на врсту пореза, односно начин вођења књиговодства.

С поштовањем,

 ЈОС Пореске управе Србије
Председник
Милан Думић