



Integritet, disciplina i etika u Poreskoj upravi Kosova (PUK)

Decembar 2019



Integritet, disciplina i etika u Poreskoj upravi Kosova (PUK)

Decembar 2019

Autori:

Egzona Kozhani/Kastriot Berisha

Istraživači:

Rahman Ramaj

Urednici:

Visar Rushiti/Kreshnik Gashi

Korektor:

Perparim Isufi

Pravni tim:

Labinot Leposhtica/Arbelina Dedushaj

Autorsko pravo © 2019. Demokratija plus (D+) i BIRN.

Sva prava zadržana. Nijedan deo ove publikacije ne može se umnožavati, čuvati ili prenositi u bilo kom obliku ili bilo kojim elektronskim, mehaničkim, sredstvima za fotokopiranje ili drugim, bez dozvole D+ i BIRN.

Sadržaj

Glavni nalazi	04
Uvod	06
Integritet u PUK	07
Službene funkcije nasuprot političkih funkcija: Ostavke u PUK-u	07
Zapošljavanje i unutrašnja organizacija u PUK-u	08
Izmene pravne prirode	08
Unutrašnja organizacija PUK-a	08
Spoljno zapošljavanje	09
Interni konkursi (unapređenja)	10
Inspektori, privredni subjekti i računovođe	10
Disciplina u PUK-u	12
Disciplinska komisija	12
Komisija za rešavanje sporova i žalbi	15
Žalbe izjavljene Nezavisnom nadzornom odboru za državnu službu	16
Broj prijava	16
Novčane kazne koje je PUK izrekao nakon informacija koje je dostavio BIRN	17
Veće ubiranje prihoda, konfiskacije i smanjenje dugovanja prema PUK-u	17
Sprovođenje preporuka iz prethodnog izveštaja	19
Preporuke	21

Glavni nalazi

- U skladu sa zakonom i preporukama datim u prethodnom izveštaju, generalni direktor PUK-a je zatražio od službenika PUK-a da podnesu svoje imovinske karte, koje su nakon toga bile predmet provere Odseka za profesionalne standarde u okviru PUK-a;
- Kao rezultat političkog angažovanja i sukoba s relevantnim zakonodavstvom o državnoj službi, nakon zahteva generalnog direktora PUK-a da se opredele između rada u PUK-u i političkog angažmana, 32 službenika PUK-a podnela su ostavke na svoje političke funkcije, od čega četiri (4) visoka zvaničnika. Sa druge strane, jedan visoki zvaničnik se opredelio da napusti PUK i da nastavi svoj politički put.
- PUK je sproveo konkurse za zapošljavanje spoljnih kandidata i unutrašnje napredovanje u službi, ali nisu svi privedeni kraju pre stupanja na snagu Zakona o javnim službenicima, imajući u vidu da su procedure za odobravanje tih radnih mesta počele u maju 2019. godine i nakon dobijanja saglasnosti Ministarstva javne uprave, jedan dan pre stupanja novog zakona na snagu, zbog čega su konkursi bili zasnovani na zakonu o državnoj službi koji je već bio van snage;
- Timu BIRN-a nije dopušteno da proprati nijedan od ovih konkursa, sa izuzetkom jednog internog konkursa koji je svakako bio poništen;
- Disciplinska komisija je tokom 2019. godine održala sedam (7) rasprava, međutim tim sastavljen od BIRN-a i D + nije mogao da proprati ove rasprave pošto nikada nije obavešten o njihovom održavanju, uprkos obećanjima da će biti obavešteni o održavanju rasprava ove komisije. Kao što je to bio slučaj i prethodne godine, dostavljene su samo odluke koje je komisija donela, dok je praćenje njenog rada u praksi uskraćeno;
- Mere koje je izrekla Disciplinska komisija smatraju se blagim u poređenju sa počinjenim prekršajima. Takođe je primećena protivurečnost u izricanju mera za iste prekršaje, naime, izrečena je teža mera u potencijalno lakšem prekršaju u smislu opasnosti oštećivanja budžeta i blaža mera u potencijalno težem prekršaju u smislu opasnosti oštećivanja budžeta.
- Komisija za rešavanje žalbi i sporova vratila je na ponovno odlučivanje četiri (4) odluke Disciplinske komisije sa obrazloženjem da su prekršeni postupci u vezi sa blagovremenim obaveštavanjem stranke. BIRN i D + dobili su dozvolu da prate samo jednu raspravu ove komisije;
- Nezavisni nadzorni odbor za državnu službu (NNODS) primio je 54 žalbi nezadovoljnih kandidata zbog postupka zapošljavanja u PUK-u, ali NNODS nije mogao da odluči ni o jednoj od njih u odsustvu članova odbora od decembra 2018. godine;

- Uredba 13/2019 o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mesta doneta je od strane Poreske uprave Kosova u nedostatku podzakonskih akata i na osnovu preporuke Ministarstva finansija da je potpiše generalni direktor PUK-a. Međutim, uredba nije doneta u skladu sa važećim zakonodavstvom o organizaciji i funkcionisanju državne uprave, imajući u vidu da se unutrašnja organizacija ministarstava i izvršnih agencija odobrava podzakonskim aktom koji potpisuje premijer;
- Tokom razgovora sa računovođama, na površinu su isplivali različiti slučajevi pritisaka koje su inspektori PUK-a vršili posebno nad malim privrednim subjektima i računovođama angažovanim u njima. Takođe su navedeni slučajevi u kojima inspektori ilegalno vode knjige, koji iskorišćavanjem svoje pozicije privlače razne kompanije da angažuju inspektora koji je ujedno i računovođa, uz obrazloženje da te kompanije potom mogu ostvarivati privilegije pri PUK-u;
- U 13 razgovora sa računovođama koje su vodili BIRN i D +, njih šest (6) je ukazalo na nedostatak sigurnosti koju PUK pruža privrednim subjektima ili fizičkim licima koji izjave svoje žalbe PUK-u zbog određenih nepravilnosti u vezi sa poreskim inspektorom koji im je dodeljen;
- Nakon analize podnetih imovinskih karata, BIRN je utvrdio povezanost 31 privrednog subjekta sa visokim zvaničnicima PUK-a. S tim u vezi, BIRN se u septembru 2019. godine obratio PUK-u sa zahtevom za pristup informacijama i pitanjem da li su se ta preduzeća ikada podvrgla poreskoj kontroli od strane PUK-a. Prema PUK-u, osam (8) od ovog 31 preduzeća bilo je predmet poreske kontrole, a sprovedene su još 33 aktivnosti na njihovoj realizaciji;
- Tokom 2019. godine BIRN je PUK-u poslao 40 dopisa sa informacijama o izbegavanju poreza i neformalnoj privredi. Kao rezultat ovih dopisa, PUK je do sada izvršio provere 107 različitih privrednih subjekata na celoj teritoriji Republike Kosovo, a novčane kazne izrečene tokom ovih provera premašuju iznos od 50.000 evra;
- Prema PUK-u, u periodu od januara-oktobra 2019. godine u odnosu na isti period 2018. godine došlo je do povećanja naplate prihoda za 10.4%, naplata dugovanja je takođe porasla za 32%, a samim tim i dugovanja su smanjena za 5.6%. Istovremeno, došlo je do povećanja broja konfiskacija i poslednjih opomena pred konfiskaciju u ovom periodu u poređenju sa istim periodom 2018. godine;
- Od preporuka datih PUK-u u sklopu prošlogodišnjeg izveštaja, sedam (7) njih je ispunjeno, šest (6) je u toku, a dve (2) nisu ispunjene još uvek;

Uvod

Milioni evra koji bi mogli da se potroše na škole, bolnice i socijalnu zaštitu i dalje ostaju u džepovima biznismena i ljudi povezanih sa njima. Iz različitih izvora je zaključeno da se neformalna privreda na nacionalnom nivou procenjuje na 400 miliona evra, dok je poboljšanje ove situacije veliki izazov za sistem vladavine zakona koji ionako uživa malo poverenje i osporeni kredibilitet.

Glavna je nadležnost Poreske uprave Kosova (PUK) da ubira poreze u zemlji i veliki deo krivice za nenaplaćivanje poreza pada na ovu instituciju. Izveštaj Nacionalne kancelarije za reviziju za prošlu godinu konstatuje da PUK još uvek nema tačne podatke o broju privrednih subjekata koji nemaju fiskalne kase, a koji u skladu sa propisima moraju biti fiskalizovani. Prema podacima PUK-a, ukupan broj preduzeća koja obavljaju poslovnu delatnost iznosi 63,025. Od ovog broja je fiskalizovano 32,048 privrednih subjekata, dok 30,977 nije fiskalizovano, a 1,071 privredni subjekat nije u obavezi da se fiskalizuje. Dakle, približan broj preduzeća koja moraju biti fiskalizovana, a nisu fiskalizovana je oko 30,977.

Iako je uprava odlučila da sprovede depolitizaciju PUK-a, preko jednog dela osoblja koje je nedavno otkriveno kao ono sa jakim vezama sa političkim strankama i navodima o povezanosti sa privrednim subjektima, naročito sa računovođama, PUK je daleko od ostvarivanja visokog procenta kontrola i naplate poreza u zemlji. Ovo je druga godina za redom da BIRN i D + nadgledaju mehanizme kojima PUK kontroliše disciplinu svojih zaposlenih, sa ciljem da identifikuju probleme i pruže rešenja sa konkretnim preporukama. Praćenje koje je realizovano prve godine usredsređeno je na tehničke postupke i nalaze u procesu disciplinovanja, identifikovanjem problema i preporučivanjem rešenja. Videvši da je PUK posvećen ispunjavanju preporuka i poboljšanju disciplinskih postupaka, BIRN i D + su napredovali u analizi novih oblasti koje su identifikovane kao problematične. Politički uticaj na PUK i veze zvaničnika PUK-a sa privrednim subjektima i računovođama predstavljaju problematična područja.

Za potrebe ovog izveštaja analizirane su imovinske karte 29 službenika PUK-a. Veze sa privrednim subjektima su objavljene, dok je BIRN tražio od PUK-a informacije o tome da li ove kompanije kontroliše PUK. Prema odgovoru PUK-a, poreske revizije i 33 aktivnosti realizacije su obavljene u osam (8) od 31 privrednog subjekta. Održano je i trinaest (13) sastanaka sa računovođama, koji su u šest (6) razgovora izjavili da postoje veze inspektora sa računovođama, dok su u dva slučaja informacije sa sastanaka dostavljene PUK-u.

Nadgledanje je pokazalo da su visoki zvaničnici PUK-a godinama bili na visokim rukovodećim funkcijama u PUK-u, u suprotnosti sa PUK-ovim kodeksom etike. Tolerisanje visokih zvaničnika koji su godinama bili na visokim političkim funkcijama narušilo je kredibilitet PUK-a i istovremeno je ukazalo na nesposobnost da se ti službenici obavežu da primene zakon.

Sem toga, BIRN i D + su izrazili spremnost da nastave sa procesima direktnog praćenja unutar PUK-a. BIRN je podnosio stalne zahteve da nadgleda disciplinske postupke u PUK-u, ali uprkos insistiranju, tim nikada nije obavešten shodno sporazumu i obećanjima visokih zvaničnika PUK-a te samim tim nikada nije bio u prilici da nadgleda disciplinske rasprave, iako ih je održano čak 7.

BIRN je tokom godine pokušao da prati proces zapošljavanja inspektora PUK-a, ali uprkos pojašnjenjima Ministarstva javne uprave, posmatrači nisu dozvoljeni uz obrazloženje da zakon to ne predviđa i da nadzor zavisi od njihove volje. Proces je u konačnici doveo do zapošljavanja ljudi povezanih sa politikom, jer osmoro ljudi izabranih za poreske inspektore ima veze sa politikom. Imena osam inspektora koji su zaposleni a za koje je utvrđeno da imaju veze sa politikom objavljena su na KALLXO.com.¹

U drugom internom procesu zapošljavanja, BIRN-u je dozvoljeno da učestvuje, ali proces nije nadgledan jer je otkazan čak i pre nego što je počeo.

Pored praćenja, projekat je nastavljen sa aktivnostima edukacije građana o prijavljivanju utaje poreza i izbegavanja poreza. Primljeno je 68 prijava koje su dostavljene odgovarajućim jedinicama PUK-a, koje su realizovale ukupno 107 poreskih provera u različitim privrednim subjektima, u čijoj konačnici su izrečene novčane kazne u vrednosti od preko 50 hiljada evra u poslednjih devet meseci.

Integritet u PUK

Službene funkcije nasuprot političkih funkcija: Ostavke u PUK-u

Zakon o javnim službenicima, koji je stupio na snagu 12. septembra 2019, detaljnije uređuje politička prava državnih službenika u poređenju sa Zakonom o državnoj službi koji je ovim zakonom stavljen van snage. Prema Zakonu o javnim službenicima, državni službenici (osim kategorije višeg rukovodstva) mogu biti članovi političkih stranaka, ali ne mogu obavljati druge dužnosti u rukovodećim organima bilo na centralnom ili na lokalnom nivou. Što se tiče funkcija koje spadaju u kategoriju višeg rukovodstva, osim što ne mogu biti članovi upravnih tela političke partije, nemaju pravo da budu članovi političkih stranaka.²

Polazeći od ove činjenice, BIRN je obavestio PUK da su neki od njegovih zvaničnika politički angažovani, što se kosi sa odnosnim zakonom. Obaveštenje je poslato Odseku za profesionalne standarde koji ima zadatak da istraži zaposlene PUK-a oko mogućih povreda zakona. Prema izveštaju, generalni direktor PUK-a je zatražio da do 16. septembra svi politički angažovani službenici podnesu ostavku na svoje političke funkcije ili će se u protivnom protiv njih preduzeti radnje predviđene zakonom. Posledično, pet (5) službenika o kojima je BIRN poslao posebne informacije, dalo je ostavke bilo na svoje političke funkcije ili na svoje funkcije u PUK-u. Shodno tome, jedan (1) službenik PUK-a je odlučio da nastavi svoj politički angažman ostavkom na mesto rukovodioca ogranka PUK-a u Prizrenu, dok su još četvorica (4) podnela ostavku na svoje političke funkcije i odlučila da nastave da rade u PUK-u.

¹ Ovo je evidentirano u prethodnim člancima BIRN-a na stranici kallxo.com kojima se može pristupiti ovde. Jedan primer možete pogledati na sledećem linku: shorturl.at/devZ8

² Zakon br. 06/L-114 o javnim službenicima, član 22: shorturl.at/dmxT7

Ukupan broj zvaničnika PUK-a koji su dali ostavku na svoje političke funkcije, po osnovu zahteva generalnog direktora ove institucije kojim je od ovih službenika traženo da biraju između rada u PUK-u i bavljenja politikom je 32.

Zapošljavanje i unutrašnja organizacija u PUK-u

Izmene pravne prirode

Kao što je to predviđao Zakon o državnoj službi, koji je ukinut Zakonom o javnim službenicima koji je stupio na snagu 12. septembra 2019. godine, zaposleni PUK-a su državni službenici zaposleni u PUK-u, koji ima status izvršne agencije pri Ministarstvu finansija. Tokom šestomesečnog perioda od usvajanja do stupanja na snagu odgovarajućeg zakona, Ministarstvo javne uprave (MJU) pripremilo je niz podzakonskih akata (preko 10) za sprovođenje relevantnog zakona. Međutim, iako su prošli fazu javnih konsultacija zbog stvorene situacije i sa „međuvremenom vladom“ od 11. jula, ovi podzakonski akti još nisu usvojeni i prema tome nisu na snazi. Kao rezultat novonastale situacije, nisu malobrojni slučajevi kada ministarstva i institucije koje sprovode zakonodavstvo o državnoj službi nastavljaju posle 12. septembra da raspisuju spoljne i interne konkurse na osnovu Zakona o državnoj službi i odgovarajućih uredbi o postupcima zapošljavanja ili unapređenja u službi.

Imajući u vidu ovu situaciju, MJU je ovim institucijama poslao dopis/uputstvo sa zahtevom da se s jedne strane ne raspisuju spoljni konkursi za koje je potrebno odlučivanje na nivou Vlade (u određenom trenutku postupka zapošljavanja), dok je sa druge strane tražio da se konkursi za slobodna radna mesta za spoljno zapošljavanje ili unapređenje nastave, ali da se to učini sprovođenjem članova 34 do 39 Zakona o javnim službenicima (odnosno u postupcima zapošljavanja koji ne iziskuju odlučivanje Vlade). Slična formulacija se daje i za disciplinske postupke i žalbe i sporove, koji su započeli na osnovu Zakona o državnoj službi u vreme stupanja na snagu ovog zakona na zahtev i ako je to povoljnije po državnog službenika, mogu nastaviti sa primenom novog zakona ili zakona o javnim službenicima.³

Međutim, Ustavni sud je obustavio sprovođenje Zakona o javnim službenicima 15. novembra 2019. nakon zahteva za ocenu usklađenosti nekih članova ovog zakona sa Ustavom, u sprezi sa Institucijom ombudsmana, zahtevajući neposrednu obustavu relevantnih odredaba do konačne odluke Ustavnog suda. Ovaj sud je, ne dovodeći u pitanje prihvatljivost ili osnovanost predstave, izrekao privremenu meru potpune obustave primene Zakona o javnim službenicima, od dana donošenja ove odluke (tj. 15. novembra) do 28. februara 2020. godine.⁴

³ Zakon br. 06/L-114 o javnim službenicima, član 83, tačka 9.

⁴ Odluka o privremenoj meri, Predmet KO 203/19: shorturl.at/dkruC

Unutrašnja organizacija PUK-a

Organizacija državne uprave regulisana je Zakonom o državnoj upravi i stupanja na snagu Zakona o organizaciji i funkcionisanju državne uprave i nezavisnih agencija. Ovaj zakon je usvojila Skupština Kosova 2. februara, objavljen je u Službenom listu 1. marta 2019, a stupio je na snagu 1. aprila 2019. godine.⁵ Između ostalog, ovaj zakon predviđa konkretnija i stroža pravila u pogledu nivoa organizacije ministarstava, pravila organizacije regulatornih agencija, izvršnih agencija, postupka odobravanja njihove unutrašnje organizacije, nadzora, organizacije zajedničkih službi i ograničenja izvršnih agencija sa manje od 50 zaposlenih da organizuju opšte usluge odvojeno od matičnog ministarstva. Štaviše, prema relevantnom zakonu, unutrašnja organizacija ministarstava i izvršnih agencija odobrava se podzakonskim aktom predsednika Vlade, na predlog nadležnog ministra i shodno prethodnom odobrenju ministra nadležnog za javnu upravu i mišljenja ministra nadležnog za finansije. Štaviše, prema ovom zakonu, Vlada Kosova prvo donosi Uredbu o standardima unutrašnje organizacije institucija državne uprave i drugih elemenata, a zatim ministarstva i izvršne agencije izrađuju pojedinačne propise za organizaciju i sistematizaciju radnih mesta.⁶

Uprkos tome, PUK je doneo Uredbu 13/2019 o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mesta u PUK-u od 17. maja 2019. godine koju je potpisao generalni direktor PUK-a. Ova je uredba prema Poreskoj upravi Kosova doneta u nedostatku podzakonskih akata o organizaciji i funkcionisanju državne uprave i nezavisnih agencija, nakon dobijanja odobrenja od Ministarstva finansija.

Spoljno zapošljavanje

PUK je do novembra 2019. godine imao šest spoljnih konkursa na kojima je zaposlio 25 osoba, dok je produžen rok za jedan konkurs (radno mesto: službenik za IT podršku) 29. septembra, a prema internet stranici PUK-a na kojoj su objavljeni ovi konkursi, još uvek nema obaveštenja o uspešnom kandidatu.⁷ Od tih 25 radnih mesta za koja je proces zapošljavanja završen, 20 radnih mesta su poreski inspektori, dok su ostalih pet: službenik za IT (jedno radno mesto), administrativni službenik (jedno radno mesto), programer softverskih sistema i viši administrator (2) radna mesta) i kadrovski službenik (jedno radno mesto). Izuzev radnog mesta za koje konkurs još uvek nije završen, svi konkursi za prethodno navedena radna mesta zaključeni su pre stupanja na snagu Zakona o javnim službenicima. Konkurs koji još uvek nije završen objavljen je 13. septembra⁸ i ponovo je objavljen 29. septembra 2019. godine⁹ a konkurs se zasniva na Zakonu o državnoj službi iako ovaj zakon više nije na snazi od 12. septembra. Prema Zakonu o javnim službenicima, institucije moraju osigurati završetak objavljenog konkursa i drugih postupaka pokrenutih pre stupanja na snagu ovog zakona, međutim,

⁵ Zakon br. 06/L-113 o organizaciji i funkcionisanju državne uprave i nezavisnih agencija: shorturl.at/fMV56

⁶ Zakon br. 06/L-113 o organizaciji i funkcionisanju državne uprave i nezavisnih agencija, član 28, stavovi 3 i 6.

⁷ Poreska uprava Kosova, zapošljavanje: shorturl.at/gtyOS

⁸ Poreska uprava Kosova, obaveštenje o konkursu, 13.09.2019: shorturl.at/AJPRU

⁹ Poreska uprava Kosova, produžetak roka obaveštenja o spoljnom konkursu, dana 27.09.2019: shorturl.at/hACYO

postupci koji su u toku u vreme stupanja ovog zakona na snagu, će se nastaviti prema novom zakonu. Prema ovom rešenju, konkurs je objavljen 13. septembra po poništenom zakonu o državnoj službi, a čak i kada je produžen 27. septembra, produžetak je ponovo zasnovan na ukinutom Zakonu o državnoj službi.

Interni konkursi (unapređenja)

Unutrašnji konkursi (karijerno napredovanje) u PUK-u sprovedeni su dok je na snazi bio Zakon o državnoj službi i uredbe iz ovog zakona. Iako relevantno zakonodavstvo ne zahteva da interni konkursi za napredovanje u karijeri budu javni i objavljeni na internet stranici, jedan broj istih je objavljen. Međutim, nije objavljen čitav proces koji sadrži najmanje dva elementa: raspisivanje konkursa i obaveštenje o uspešnom kandidatu. Na primer, interni konkurs za mesto višeg poreskog službenika raspisan je 01. aprila 2019. godine, ali nije objavljen dalji postupak: da li je konkurs poništen ili je sproveden postupak napredovanja jer nema nikakvog obaveštenja na internet stranici PUK-a. S druge strane, 28. juna 2019. godine objavljena su tri obaveštenja o uspešnom kandidatu za tri konkursa za 10 radnih mesta: jedno za 8 radnih mesta vođe tima PUK-a - Regionalne direkcije, drugo za jedno radno mesto vođe tima PUK-a - OVPO i još jedno za radno mesto višeg kadrovskog službenika, ali se ne vide obaveštenja o raspisivanju ovih internih konkursa. Dakle, u prvom slučaju interni konkurs je raspisan u aprilu, ali nema obaveštenja o daljem procesu, dok su u drugom slučaju objavljena obaveštenja o uspešnim kandidatima ali nije jasno kada su konkursi raspisani. Iako raspisivanje internih konkursa nije zakonska obaveza, kada se objave, trebalo bi da postoji korektan proces obaveštavanja o istima, od početka do kraja procesa.

Inspektori, privredni subjekti i računovođe

Od svih intervjuisanih računovođa, 90% njih navodi da su imali puno poteškoća u obavljanju svog zanimanja. U većini slučajeva, ove poteškoće potiču od poreskih inspektora koji su svoj položaj iskoristili za vršenje autoriteta nad računovođama. Ovi pritisci poreskih inspektora vršeni su u različite svrhe, u svim slučajevima nad malim privrednim subjektima. Dok računovođe koji vode poslovne knjige većim privrednim subjektima ne ističu da su naišli na bilo kakve probleme iz ličnog iskustva, i prema njima poreski inspektori koji rade u Odeljenju za velike poreske obveznike (OVPO) su profesionalni, iako tvrde da znaju i da su čuli da su ove negativne pojave tačne.

Računovođe se žale da inspektori tokom poseta ubrzavaju radne procese kako bi što brže zaključili kontrolu i time ispunili normu. Neke računovođe se žale da inspektori tokom poseta traže od računovođa da im završe poslove koje bi inače trebalo sami da završe. Oni zahtevaju od računovođa da pripreme finansijsku analizu a u normalnim okolnostima ovaj posao treba da obavi sam inspektor. Takođe, poreski inspektori često zahtevaju da im računovođe dostave određene dokumente (finansijske izveštaje, platne spiskove i sl.) koji se lako mogu naći online.

Prema računovođama, postoji veliki broj inspektora i članova njihovih porodica koji vode računovodstvo. Oni ističu da inspektori koriste svoj položaj da bi namamili različita preduzeća da im vode računovodstvene knjige, sa razlogom da ovi privredni subjekti tim putem mogu imati nekakvu privilegiju u PUK-u. Prema njihovim rečima, ova pojava se javlja samo kod malih i novih privrednih subjekata koji su tek počeli sa radom.

Podatke o članovima porodice inspektora koji vode računovodstvo takođe poseduje i Odsek za profesionalne standarde. BIRN je zatražio pristup tim podacima, ali prema odgovoru PUK-a, ti podaci su poverljivi.

Zbog osetljive prirode njihovog rada i pojave sukoba interesa, poreskom inspektoru nije dozvoljeno da vodi poslovne knjige ili bilo koji posao koji se tiče poreskih pitanja. U ovom kontekstu, sukob interesa znači bilo koji lični ili finansijski interes u sporu ili bilo koje prethodne direktne ili indirektne finansijske, poslovne, profesionalne, porodične ili društvene veze sa bilo kojom od stranaka koje mogu uticati na nepristrasnost službenika ili stvoriti osećaj pristrasnosti.¹⁰

Jedan od najviše zabrinjavajućih problema koji su iznale računovođe (izražen u šest od 13 razgovora) i sami privredni subjekti jeste nedostatak sigurnosti koju PUK pruža poslovnim subjektima ili fizičkim licima koja izjave žalbe PUK-u u vezi sa određenom nepravilnošću u vezi sa konkretnim poreskim inspektorom. Prema njima, problemi zbog kojih privredni subjekat ili osoba može izjaviti takvu žalbu su toliko veliki da sprečavaju privredni subjekat i osobu da prijave nepravilnost. Prema njihovom iskustvu, takva žalba se ne čuva u tajnosti i na ovaj ili onaj način se saznaje naziv kompanije koja ju je prijavila i odmah kreće nekakva vrsta odmazde protiv ovog privrednog subjekta. Vrš se veliki pritisak i ometa se njihov rad kako od strane inspektora protiv koga je izjavljena žalba tako i od strane njegovih kolega.¹¹

U takvim slučajevima, osim što se oštećuje podnosilac žalbe, dotični inspektor uopšte ne biva kažnjen. Računovođe iznose slučajeve u kojima njihova žalba uopšte nije ispoštovana, uprkos činjenici da su imali sve dokaze da dokažu povredu od strane poreskog inspektora. Takođe se pominje veliki politički uticaj, kada se kaže da u mnogim slučajevima poreski inspektori „dobijaju naredbe sa vrha“. Ali, pored uticaja unutar institucije, uticaj vrše i privredni subjekti povezani sa osobama visokog političkog položaja time što ne podlažu kontroli PUK-a i što im se ne izriču novčane kazne od strane poreskih inspektora.

Sa izuzetkom tih slučajeva, poreski inspektori nisu pažljivi pri nošenju svoje inspektorske kartice prilikom posete privrednim subjektima. Pitanje koje je takođe prilično izraženo je nevoljnost za komunikaciju e-mejlom. Inspektori radije pozivaju telefonom i ne dostavljaju ili vraćaju odgovore u pisanoj formi.¹²

Što se tiče povezanosti inspektora sa privrednim subjektima, BIRN je tokom 2019. godine na portalu KALLXO.com objavio tri infografike koje prikazuju veze službenika PUK-a sa različitim privrednim subjektima na Kosovu. Te veze su konstatovane nakon analize imovinskih karata visokih funkcionera PUK-a. Otkriveno je da čak 31 kompanija ima veze sa visokim zvaničnicima PUK-a. S tim u vezi, BIRN se u septembru 2019. godine obratio PUK-u sa zahtevom za pristup informacijama o tome da li su se ta preduzeća ikada podvrgla poreskoj kontroli od strane PUK-a.

¹⁰ *Kodeks etike i ponašanja službenika Poreske uprave Kosova, član 9, tačka 3: shorturl.at/yCHJ2*

¹¹ *Razgovor sa računovođama koji su tražili da ostanu anonimni obavljen je između 3. i 15. jula 2019.*

¹² *Ibid.*

Prema PUK-u, 8 od 31 preduzeća bilo je predmet poreske kontrole, a sprovedene su još trideset tri (33) aktivnosti na njihovoj realizaciji.

Disciplina u PUK-u

Disciplinska komisija

Odsek za profesionalne standarde (OPS) je od januara do oktobra 2019. godine preporučio pokretanje postupaka za 19 službenika PUK-a. U sedam (7) njih preporučeno je Disciplinskoj komisiji da pokrene postupak protiv njih, u ostala tri (3) je preporučeno izricanje lakših disciplinskih mera, a devet (9) drugih slučajeva su upućena drugim nadležnim telima. Jedan inspektor je otpušten iz Poreske uprave nakon što je proglašen krivim za korupciju.¹³

Praćenje disciplinskih postupaka jedan je od glavnih stubova predviđenih memorandumom o saradnji između BIRN-a, Demokratije plus (D +) i PUK-a. Međutim, iako su visoki zvaničnici ove institucije u nekoliko navrata preuzimali obavezu da omoguće nadzor, pristup praćenju rada Disciplinske komisije nikada nije dozvoljen tokom 2019. godine. Stoga smo i u ovom izveštaju, kao i u prethodnom, analizirali samo odluke koje smo dobili od PUK-a.

Deo koji sledi u nastavku pruža analizu sedam odluka Disciplinske komisije, od kojih se dve odnose na isto pitanje. Kao i prethodne godine, i ove godine je приметно izricanje blažih mera, uprkos teškoj prirodi zakonskih prekršaja, mada su propisima predviđene strože mere kao što su obustava obavljanja dužnosti i zadržavanje 1/3 zarade za period do dva meseca ili čak najteža mera prekida radnog odnosa. Disciplinska komisija nije izrekla nijednu od ove dve mere koje se smatraju težim.

¹³ Inspektor PUK-a osuđen za korupciju razrešen dužnosti: shorturl.at/pMX01

Tabela 1: Odluke, prekršaj i izrečena mera shodno njima

Odluka	Prekršaj	Izrečena mera
Br. 4/2019	Teška i ozbiljna povreda kodeksa ponašanja i davanje lažne izjave u vezi sa sukobom interesa.	Razrešavanje sa dužnosti i premeštaj na drugu lokaciju i zabrana napredovanja u službi u naredne 3 godine
Br. 104/2019	Teška povreda sa posledicama po stranku i državni organ	Zabrana napredovanja u službi inspektora i njegovog rukovodioca u naredne 2 godine.
Br. 199/2019	Teška povreda sa posledicama po stranku i državni organ i povreda profesionalnih načela i uslova	Nakon ponovnog razmatranja, inspektoru se izriče ista mera, zabrana napredovanja u službi u naredne dve godine
Br. 198/2019	Teška povreda sa posledicama po stranku i državni organ	Nakon ponovnog razmatranja, mera zabrane napredovanja u službi u naredne 2 godine, se preinačuje u pismenu opomenu vođi tima.
Br. 197/2019	Ponovljeni lakši prekršaj	Pismena opomena
Br. 17/2019	Teška povreda sa posledicama po stranku i državni organ	Razrešavanje sa dužnosti i premeštaj na drugu lokaciju sa sličnim dužnostima i zabrana napredovanja u službi u narednoj 1 godini
Br. 205/2019	Ponovljeni prekršaj, zloupotreba službenog vozila	Pismena opomena

Izvor: Odluke Disciplinske komisije

Ako pogledamo odluku pod br. 4/2019, i procenimo prirodu prekršaja inspektora, dolazimo do zaključka da je istom trebalo izreći strožu meru. U ovom slučaju, postupak je vođen protiv inspektora jer on nije deklarirao vozilo u internoj imovinskoj karti podnetoj PUK-u. Procedura je sprovedena i zbog toga što ovaj inspektor nije ispravno prijavio sukob interesa nakon što je sakrio da njegova ćerka radi kao računovođa. Takođe, prema odluci koju smo dobili, isti inspektor je u prošlosti vršio inspekcije privrednog subjekta čije je knjige vodila njegova ćerka, ali uprkos nepravilnostima nije izrekao kaznu u ovom slučaju. Stoga, uzimajući u obzir ove povrede koje je ova komisija utvrdila i uzimajući u obzir meru premeštaja i zabrane napredovanja u naredne 3 godine, smatramo da mera nije u skladu sa prirodom povreda koje je počinio inspektor.

U slučaju po odluci 17/2019, Disciplinska komisija je izrekla meru premeštaja na drugu lokaciju i jednogodišnju zabranu napredovanja za dva službenika, inspektora i vođu tima PUK-a u Prizrenu. Ova mera je doneta nakon što je utvrđeno da su vođa i inspektor nakon posete jednom privrednom subjektu izdali potvrdu o promeni vrste poslovne delatnosti iz inokosnog preduzeća u društvo sa ograničenom odgovornošću, ali prema komisiji nisu analizirali poslovnu situaciju i na taj način su mogli da oštete državni budžet u iznosu od 3,651 evra. Štaviše, za povrede iste prirode, ali sa većom štetom po državni budžet, komisija je izrekla blaže mere za druga dva službenika, vođu i inspektora, koji deluju u direkciji u Prištini.

Odlukom 198/2019, vođa tima bio je kažnjen pismenom opomenom nakon što je komisija procenila da je zatvorio preduzeće nakon što ga je inspektor pregledao i nije uspeo da identifikuje poresku utaju u vrednosti od 80.000 evra. U vezi sa ovom kontrolom, rešenjem 199/2019, inspektor koji je izvršio reviziju bez finansijske analize i mimo postupaka kažnjen je zabranom napredovanja u službi u naredne dve godine.

Analizirajući ove tri odluke koje je doneo isti predsednik Disciplinske komisije, smatramo da je na osnovu iznosa kazne za štetu koja je mogla da bude pričinjena kosovskom budžetu, ovi službenici trebalo da budu kažnjeni strožim disciplinskim merama. Komisija treba da postavi iste standarde kada postupa sa istim prekršajima i da, u zavisnosti od štete, izrekne strože mere. Komisija ne bi trebalo da kazni dvojicu službenika iz regiona Prizrena težom kaznom za nanošenje više od 3.000 evra štete, a da zaposlene iz Prištine koji su rizikovali da nanesu štetu u iznosu od 80.000 evra kazni lakše.

Komisija za rešavanje sporova i žalbi

Komisija za rešavanje sporova i žalbi (KRSŽ) odlučila je sedam puta u vezi sa žalbama nezadovoljnih stranaka na odluke Disciplinske komisije a jednom prilikom je odlučila po žalbi na odluku direktora da izvrši disciplinsku meru.

Tabela 2: Osam odluka KRSŽ

Br. odluke	Odluke Komisija za rešavanje sporova i žalbi
Br. 185/2019	Žalba se usvaja, predmet se vraća na ponovno odlučivanje usled procesnih povreda
Br. 186/2019	Žalba se usvaja, predmet se vraća na ponovno odlučivanje usled procesnih povreda
Br. 187/2019	Žalba se usvaja, predmet se vraća na ponovno odlučivanje usled procesnih povreda
Br. 71/2019	Žalba se usvaja, poništava se odluka Disciplinske komisije usled nepoštovanja procesnih odredaba i pogrešnog utvrđivanja činjeničnog stanja
Br. 70/2019	Žalba se usvaja, poništava se odluka Disciplinske komisije usled nepoštovanja procesnih odredaba i pogrešnog utvrđivanja činjeničnog stanja
Br. 166/2019	Žalba se usvaja, stavlja se van snage odluka Disciplinske komisije zbog procesnih povreda
Br. 102/2019	Žalba se odbacuje, ostaje na snazi odluka generalnog direktora
Br. 18/2019	Žalba se odbacuje, potvrđuje se odluka Disciplinske komisije

Izvor: Odluke KRSŽ

Prema tim odlukama, KRSŽ je u šest slučajeva utvrdio procesne povrede Disciplinske komisije, a njih tri je vraćeno na ponovno odlučivanje, dok su u tri druga slučaja odluke poništene kao posledica istih.

Komisija za rešavanje sporova i žalbi utvrdila je da je Disciplinska komisija u ovih šest slučajeva postupila protivno članu 12 Pravilnika o disciplinskom postupku, koji predviđa da navodni prestupnik mora biti pismeno obavešten u roku od tri dana od podnošenja njegovoj dosijea Disciplinskoj komisiji.

Dakle, ni u jednom od ovih slučajeva Odsek ljudskih resursa nije obavestio navodnog prekršioca o vremenu i mestu održavanja rasprava Disciplinske komisije, niti o pravu da ga prati osoba koja ga može savetovati u procesu. To je bio glavni razlog zašto je Komisija za rešavanje sporova i žalbi vratila slučajeve na ponovno razmatranje.

Smatramo da su Disciplinska komisija i Odsek za ljudske resurse potpuno zanemarili odluke KRSŽ, pošto su uprkos činjenici da su predmeti vraćeni na ponovno odlučivanje, postupili na isti način kao i u drugim slučajevima, zanemarujući preporuke KRSŽ.

Tokom ove godine, tim BIRN i D + propratio je samo jednu sesiju KRSŽ i primetio je poboljšanja u pogledu proceduralnih aspekata, blagovremenog obaveštavanja stranaka i snimanja rasprava.

Žalbe izjavljene Nezavisnom nadzornom odboru za državnu službu

Od 1. januara do sada, Nezavisni nadzorni odbor za državnu službu (NNODS) primio je 54 žalbe službenika PUK-a i kandidata nezadovoljnih postupcima zapošljavanja u konkursima koje je raspisao PUK. Odbor nije mogao da razmotri ove žalbe jer su od decembra 2018. godine četiri (4) člana NNODS-a bila bez mandata, dok je jedan (1) član januara 2019. godine imenovan za sudiju.

Trenutno, NNODS ima samo dva člana. U tom smislu, ovo onemogućava NNODS da odlučuje o pristiglim žalbama, jer u skladu sa zakonom o NNODS-u žalbe razmatra veće sastavljeno od tri (3) člana.

Broj prijava

Na platformi KALLXO.com, u periodu januar 2019 - decembar 2019. podneto je 68 prijava o izbegavanju poreza, neformalnoj privredi i političkom i porodičnom zapošljavanju. Tokom ovog perioda, PUK-u su dostavljena 53 dopisa u vezi sa informacijama o izbegavanju poreza, neformalnoj privredi, informacije o ilegalnoj privredi, zahtevi za pristup dokumentima vezanim za zapošljavanje, informacije o političkim aktivnostima visokih zvaničnika PUK-a.

Tokom aktivnosti BIRN-a, tužilaštvu i policiji dostavljeno je nekoliko dopisa u vezi sa nezakonitim delatnostima igara na sreću. Kao rezultat ovih prijava, zatvoreno je sedamnaest (17) poslovnica igara na sreću koje su obavljale nezakonitu delatnost. Do sada je uhapšeno dvadeset (20) osoba, od kojih je pet (5) u pritvoru, dok je devet (9) bilo u kućnom pritvoru, a doneta je odluka o pokretanju istrage protiv njih.

Novčane kazne koje je PUK izrekao nakon informacija koje je dostavio BIRN

Tokom 2019. godine BIRN je PUK-u poslao 40 dopisa sa informacijama o izbegavanju poreza i neformalnoj privredi. Kao rezultat ovih dopisa, PUK je do sada izvršio provere 107 različitih preduzeća na celoj teritoriji Republike Kosovo. U većini ovih preduzeća inspektori su konstatovali nepravilnosti koje su kasnije kažnjene. Ukupan iznos novčanih kazni koje je Kancelarija za novčane kazne i sankcije (ZGJONA) izrekla ovim preduzećima do oktobra ove godine iznosi 50,372 evra a izveštaj ne uključuje novčane kazne izrečene tokom meseca oktobra i novembra.

Veće ubiranje prihoda, konfiskacije i smanjenje dugovanja prema PUK-u

U periodu od januara-oktobra 2019. godine, PUK je prikupio 432.4 miliona evra, i u odnosu na isti period prošle godine naplatio je 40.7 miliona evra ili 10.4% više (dvostruko veći rast BDP-a). Takođe, poreski dug je smanjen za 5.6% (20.9 miliona) u odnosu na kraj prošle godine. Štaviše, naplata poreskog duga tokom ove godine je iznosila 83.7 miliona evra, što je povećanje od 32% u poređenju sa 63.4 miliona evra od prošle godine.

Tabela 3: Vrednost inkasiranih dugovanja od januara - oktobra 2019. i njihova povezanost sa dugovanjima nastalim u periodu od 2002-2018. godine

Vrednost inkasiranih dugovanja u periodu od januara - oktobra 2019, u vezi sa dugovanjima nastalim u periodu od 2002- 2018. godine

Godine/Poreski računi	CD	CI	CM	IR	IS	PD	QS	TV	WM	WR	Totali
2002			1,680						7		1,687
2003		3,087	512						41		3,640
2004		4,101	3,041					5	13		7,161
2005		6,495	3,647							4,000	14,142
2006		3,914	2,823						6,022		12,758
2007		5,678	51,209					288	25,622		82,797
2008		3,874	33,046			1,827		11,578	1,372		51,697
2009	3,611	3,659	10,431	426	1,043	105		49,142	1,413	33	69,863
2010	26,291	5,944	15,618	1,009	5,133	1,152		96,073	6,310	57	157,588
2011	19,694	8,866	7,158	938	4,360	18,463		41,339	15,720	821	117,359
2012	67,935	29,999	26,712	2,882	27,497	45,090	452	145,489	13,934	156	360,146
2013	175,335	51,947	46,224	2,358	41,678	84,622	1,911	291,186	16,792	17,802	729,855
2014	740,208	51,848	70,143	2,625	39,053	141,567	4,095	360,347	16,212	80,129	1,506,228
2015	726,746	89,724	104,067	2,760	67,982	212,168	9,085	1,181,249	57,208	92,477	2,543,467
2016	1,924,008	125,743	304,926	1,750	72,608	365,752	15,386	1,804,947	134,704	127,576	4,877,400
2017	1,540,570	188,196	650,235	3,409	94,471	837,930	45,969	2,603,708	236,772	168,667	6,369,928
2018	426	277,310	2,732,143	10,902	143,034	33,159	83,217	7,597,438	1,351,802	413,303	12,642,734
Ukupno	5,224,825	860,384	4,063,615	29,058	496,860	1,741,836	160,116	14,182,789	1,883,944	905,022	29,548,449

Izvor: PUK

Što se tiče konfiskacija, podaci iz tabele u nastavku predstavljaju cifre u vezi sa brojem konfiskacija i poslednjim opomenama izdatim pre konfiskacija u periodu od januara-oktobra 2019. godine i uporedbu sa istim periodom prethodne 2018. godine.

Tabela 4: Uporedba konfiskacija u periodu od januara-oktobra 2018. u odnosu na isti period u 2019. godini

Regioni	Akcije sa policijom – Jedinica za konfiskaciju 2018	Akcije sa policijom – Jedinica za 2019	Poslednja opomena pred konfiskaciju 2018	Poslednja opomena pred konfiskaciju 2019
DTM		-	93	78
PRIŠTINA 1		9	12	129
PRIŠTINA 2		9	1	171
PRIŠTINA 3		14	345	629
GNJILANE	2	1	763	1,134
UROŠEVAC		128	4	7
PRIZREN 1		10	81	23
PRIZREN 2	4	58	117	150
PEĆ		5	1	22
ĐAKOVICA		-		3
MITROVICA	68	259		36
UKUPNO:	74	493	1,417	2,382

Izvor: PUK

Sprovođenje preporuka iz prethodnog izveštaja

Br.	Preporuka	Rešena	U toku	Nije rešena
1	Generalni direktor da donese odluku kojom obavezuje službenike da podnesu svoje imovinske karte;	✓		
2	Novi zakon o PUK i postupcima mora da obuhvati i podnošenje imovinske karte Agenciji za borbu protiv korupcije, od strane inspektora PUK;	✓		
3	PUK da organizuje javno žrebanje za proveru imovine svojih službenika;			✓
4	PUK da edukuje građane o prijavljivanju službenika koji ne poštuju zakon;		✓	
5	Kancelariji za profesionalne standarde povećati osoblje i druge resurse;		✓	
6	PUK treba da promoviše besplatnu liniju za prijavljivanje ovih slučajeva, koja treba da bude pristupačna 24 časa dnevno;		✓	
7	Disciplinska komisija da preduzme mere da odgovori na primedbe NNODS-a;	✓		
8	PUK da pooštri kaznenu politiku prema prekršiocima discipline;			✓
9	Komisije PUK-a treba da krenu da vode zapisnike shodno standardima traženim Zakonom o opštem upravnom postupku;	✓		
10	Raspored održavanja disciplinskih i žalbenih rasprava mora biti javan i moraju se sazvati na vreme;		✓	

11	Disciplinska komisija treba da ima prikladan prostor za rad;	✓		
12	Disciplinska komisija treba da ima u vidu rodnu različitost u svom sastavu, kako bi se uklonila mogućnost vraćanja odluke na ponovno razmatranje iz ovog razloga;	✓		
13	Disciplinska komisija mora tačno da se pozove na relevantne zakonske odredbe na osnovu kojih izriče disciplinsku meru;		✓	
14	Disciplinska komisija treba da razmotri izricanje drugih strožih disciplinskih mera a ne da u svakoj odluci izriče istu disciplinsku meru. Prekršaj i disciplinska mera moraju biti proporcionalni jedni drugom, jer disciplinska mera „udaljanja iz kancelarije i premeštanja ...“ ne postiže željeni efekat u svakom slučaju;		✓	
15	PUK zajedno sa Ministarstvom javne uprave mora da izmeni rok od dva (2) dana kao rok da direktni nadzornik prijavi povredu Odseku za ljudske resurse. Rok bi trebao biti znatno duži i takav da pruži dovoljno vremena direktnom pretpostavljenom da pokrene disciplinski slučaj;	✓		

Preporuke

Na osnovu gore navedenog, može se dati niz preporuka u cilju poboljšanja integriteta PUK-a:

- PUK bi trebalo da nastavi da radi na ispunjavanju preporuka koje je dao u svom izveštaju za 2018. godinu sa fokusom na tri preporuke koje do sada nisu bile ispunjene;
- PUK bi trebalo da pooštri politiku kažnjavanja službenika koji su u sukobu interesa ili koji su počinili druge prekršaje evidentirane u ovom izveštaju;
- Uredba 13/2019 o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mesta treba da se ukine i donese drugi propis u skladu sa relevantnim zakonodavstvom;
- Disciplinska komisija i KRSŽ bi trebalo da budu otvoreni u smislu praćenja njihovog rada od strane tima BIRN i D +, u skladu sa sporazumom o saradnji između ovih stranaka;
- Disciplinska komisija treba da razmotri razloge za vraćanje postupaka na ponovno odlučivanje i da uzme u obzir preporuke drugog stepena;
- PUK treba da razmotri pružanje tumačenja i objašnjenja zakona i podzakonskih akata drugim strankama koje takođe rade sa ovim zakonima (računovođe);
- Funkcionalizovati ulogu advokata poreskih obveznika i promovisati njegov rad.
- PUK treba da omogući pristup listi članova porodica PUK-a koji vode računovodstvo, kako bi se izbegli potencijalni sukob interesa;
- Obaveštajna jedinica PUK-a treba da uspostavi kontakte sa računovođama i da otvori liniju za prijavljivanje mogućih sukoba interesa između službenika PUK-a i računovođa;
- PUK treba da poveća broj privrednih subjekata koji koriste fiskalne kase;

Odricanje od odgovornosti

Projekat „Podrška građanskog društva za podizanje javnog nadzora i odgovornosti javnih institucija Kosova" omogućen je finansijskom podrškom Kancelariea za spoljne i poslove Komonvelta putem Ambasade Ujedinjenog Kraljevstva u Prištini.

Sadržaj ove publikacije isključiva je odgovornost BIRN Kosova i Demokratije plus i ne odražava nužno gledišta Kancelarije za spoljne i poslove Komonvelta.



British Embassy
Pristina

Dhjetor 2019



British Embassy
Pristina



DEMOCRACYPLUS