

IZVJEŠTAJ O SPROVEDENOJ ANALIZI PROCJENE UTICAJA PROPISA
PREDLAGAČ PROPISA
Ministarstvo finansija
NAZIV PROPISA
Predlog Carinskog zakona
1. Definisanje problema

- **Koje probleme treba da riješi predloženi akt?**
- **Koji su uzroci problema?**
- **Koje su posljedice problema?**
- **Koji su subjekti oštećeni, na koji način i u kojoj mjeri?**
- **Kako bi problem evoluirao bez promjene propisa ("status quo" opcija)?**

Imajući u vidu opredjeljenje Crne Gore da postane punopravna članica EU, obaveza usaglašavanja nacionalnog zakonodavstva sa zakonodavstvom Evropske unije, jedna je od najznačajnijih obaveza državnih organa. Jedno od tri završna mjerila koje je Crna Gora dobila za Poglavlje 29-Carinska unija se odnosi na obavezu daljeg usaglašavanja carinskog zakonodavstva sa relevantnim zakonodavstvom EU. Ministarstvo finansija i Uprava carina prate dinamiku izmjene carinskih propisa na nivou Evropske unije i u skladu sa istom predlažu reformu zakonodavstva u cilju primjene evropskih standarda u ovoj oblasti. S tim u vezi, predloženim propisom vrši se harmonizacija sa novim Carinskim zakonom Unije (UCC) (Regulativa (EU) br. 952/2013 Evropskog parlamenta i Savjeta kojom se utvrđuje Carinski zakon Unije).

Carinski zakon Unije donijet je u skladu sa realnim potrebama savremene međunarodne trgovine, imajući u vidu promjene u društvu i ekonomiji, nastale kao posljedica globalizacije i savremenog načina komunikacije, tj. primjene visoko razvijene informacione tehnologije, što ima za posledicu mijenjanje tokova međunarodne trgovine. Naime, složenost međunarodne trgovine značajno se povećala, što je dovelo do većeg opterećenja carinske službe. Ovo je stavilo carinu pred složene zahtjeve. S jedne strane, neophodno je zaštititi finansijske interese države kroz zaštitu od nezakonite i ilegalne trgovine, kao i osigurati bezbjednost ljudi i zaštitu životne sredine, a sa druge strane potrebno je omogućiti brz protok robe. Sve ove činjenice dovele su do regulatornih zahtjeva koji se ne mogu zadovoljiti izmjenama i dopunama postojećeg zakonodavstva.

S tim u vezi, novi zakonom kreiraće se pravni osnov za carinska pravila i postupke na carinskom području CG koji su u potpunosti usklađeni sa evropskim. Zakon će biti prilagođen uslovima u kojima se odvija savremena trgovina, poput globalne uvezanosti proizvodnih i sistema isporuke, e-trgovine i modernih komunikacionih instrumenata. Njegov cilj je da olakša protok robe koja tranzitira, ulazi ili izlazi iz CG, kako bi se poboljšala konkurentnost domaćih preduzeća, i istovremeno zaštitili finansijski i ekonomski interesi države, kao i sigurnost i bezbjednost potrošača. U tu svrhu, Zakon je usmjeren ka daljem napredovanju Carine u bespapiro, integrisano i potpuno elektronsko okruženje.

U slučaju ne donošenja zakona, proces regionalnih i evropskih integracija u oblasti spoljne trgovine bio bi usporen. Takođe, isto bi se negativno odrazilo na konkurentnost crnogorskih privrednih subjekata, što bi u krajnjem imalo i negativnih posrednih posljedica na građane CG.

2. Ciljevi

- **Koji ciljevi se postižu predloženim propisom?**
- **Navesti usklađenost ovih ciljeva sa postojećim strategijama ili programima Vlade, ako je primjenljivo.**

Osnovni ciljevi novog Carinskog zakona definisani su članom 2 i odnose se na sljedeće:

- zaštita finansijskih interesa Crne Gore;
- zaštita Crne Gore od nepravdne i nelegalne trgovine pri čemu se podržava zakonito poslovanje;
- obezbjeđivanje sigurnosti i bezbjednosti Crne Gore i njenih stanovnika i zaštite životne sredine, u bliskoj saradnji sa ostalim organima; i
- održavanje prave ravnoteže između carinskih kontrola i olakšavanja zakonite trgovine.

Pored navedenog Zakon ima za cilj i sljedeće:

- usklađivanje sa Carinskim zakonom Evropske unije (UCC);
- pojednostavljenje, modernizacija i racionalizacija carinskih procedura u cilju unaprjeđenja pozicije Crne Gore na listi Svjetske banke o uslovima poslovanja – *Doing business*;
- obezbjeđivanje veće pravne sigurnosti, predvidljivosti i jednoobraznosti poslovanja;
- kreiranje osnova za prelazak na bespapirno poslovanje i potpuno elektronsko okruženje,
- jačanje statusa i benefita instituta ovlašćenog privrednog subjekta (OPS) kroz uvođenje novih carinskih pojednostavljenja (centralizovano carinjenje i samoprocjena).

3. Opcije

- Koje su moguće opcije za ispunjavanje ciljeva i rješavanje problema? (uvijek treba razmatrati "status quo" opciju i preporučljivo je uključiti i neregulatornu opciju, osim ako postoji obaveza donošenja predloženog propisa).
- Obrazložiti preferiranu opciju?

Status quo opcija bi podrazumijevala primjenu važećeg propisa – na ovaj način bi se usporio proces pristupanja EU u okviru Pregovaračkog poglavlja 29 – carinska unija, kao i dalje integracije u regionalne i međunarodne trgovinske tokove.

Značajna novina je definisanje odredbi koje se odnose na upotrebu tehnika elektronske obrade podataka, pomoću kojih će se vršiti razmjena informacija iz deklaracija, zahtjeva ili odluka, između carinskih organa, kao i između privrednih subjekata i carinskog organa.

Kada je u pitanju prelazak na bespapirno poslovanje i potpuno elektronsko okruženje, treba imati u vidu da je za potpunu implementaciju novog zakona i ispunjenje obaveza koje proizilaze iz Konvencije o zajedničkom tranzitu i Konvencije o olakšicama u trgovini robom, potrebno razviti nove IT sisteme, ali i nadograditi postojeće. Planirano je da se navedene IT funkcionalnosti nadograđuju postepeno - fazno, u zavisnosti od raspoloživih finansijskih i tehničkih kapaciteta. S tim u vezi biće pripremljen programa rada za implementaciju novog zakona koji će definisati dinamiku realizacije pojedinačnih IT projekata i izvore njihovog finansiranja. Napominjemo da je i u EU potpuna implementacija ovog zakona planirana za kraj 2025. godine, kao i da su se rokovi po ovom pitanju više puta pomjerani.

4. Analiza uticaja

- Na koga će i kako će najvjerojatnije uticati rješenja u propisu - nabrojati pozitivne i negativne uticaje, direktne i indirektno.
- Koje troškove će primjena propisa izazvati građanima i privredi (naročito malim i srednjim preduzećima).
- Da li pozitivne posljedice donošenja propisa opravdavaju troškove koje će on stvoriti.
- Da li se propisom podržava stvaranje novih privrednih subjekata na tržištu i tržišna konkurencija.
- Uključiti procjenu administrativnih opterećenja i biznis barijera.

Predloženi propis imaće pozitivne efekte na privredne subjekte kroz pojednostavljenja, modernizaciju i racionalizaciju carinskih pravila i procedura. Predviđen je prelazak na bespapirno poslovanje i potpuno elektronsko okruženje kroz korišćenje tehnike elektronske obrade podataka u svim carinskim postupcima, a uvode se i dodatna pojednostavljenja u posebnim carinskim postupcima. Na ovaj način direktan benefit od navedenog zakona imaće crnogorski privrednici, u vidu smanjenja vremena potrebnog za sprovođenje procedura, a smim ti i smanjenje troškova njihovog poslovanja.

Ovim zakonom osnažuje se saradnja između različitih segmenata društva, prije svega privrede i carinske službe, sve u funkciji praćenja savremenih tokova robe i kapitala, otvorene tržišne ekonomije, uklanjanja administrativnih barijera, što za posledicu ima veću liberalizaciju prometa robe i usluga.

Predmetnim zakonom uvodi se osnov za pojednostavljenje carinskih procedura i postupaka, kao i njihovo brže i efikasnije sprovođenje, što će uticati na smanjenje troškova za građane i privredu (npr. carinjenje kroz pojednostavljenu deklaraciju, podnošenje carinskih isprava elektronskim putem, korišćenje podataka iz poslovnih knjiga privrednih subjekata). Primjena predloženih odredbi treba da doprinese ubrzanju carinskog postupka i smanjenju troškova u spoljno-trgovinskom prometu.

Očekuje se da će impementacija zakona doprinijeti stvaranju transparentnijeg i pouzdanijeg okruženja za međunarodnu trgovinu. Pored navedenog, unaprijeđenje i pojednostavljenje procedura za izvoz očekuje se da će imati pozitivne efekte na prevazilaženje uskih grla na izвозnoj strani, čime se utiče na diversifikuju izvoza, povećaje konkurentnosti malih i srednjih preduzeća, dalje unaprijeđenje ambijenta za privlačenje stranih direktnih investicija, smanjenje mogućnosti za korupciju na granici i shodno tome unaprijeđnju sistema naplate prihoda.

S druge strane, prelazak na bespapirno poslovanje i potpuno elektronsko okruženje, kroz korišćenje tehnike elektronske obrade podataka u svim carinskim postupcima, podrazumijeva uspostavljanje novog sistema razmjene podataka između privrednih subjekata i carinskih organa, što može prouzrokovati određene troškove za privredne subjekte (troškovi nabavke informatičke opreme, softvera, obuka zaposlenih i sl.). Takođe, za određene privredne subjekte koji već imaju razvijene elektronske sisteme koje koriste u svakodnevnom poslovanju, može stvoriti obavezu nadogradnje postojećih sistema.

5. Procjena fiskalnog uticaja

- **Da li je potrebno obezbjeđenje finansijskih sredstava iz budžeta Crne Gore za implementaciju propisa i u kom iznosu?**
- **Da li je obezbjeđenje finansijskih sredstava jednokratno, ili tokom određenog vremenskog perioda? Obrazložiti.**
- **Da li implementacijom propisa proizilaze međunarodne finansijske obaveze? Obrazložiti.**
- **Da li su neophodna finansijska sredstva obezbijeđena u budžetu za tekuću fiskalnu godinu, odnosno da li su planirana u budžetu za narednu fiskalnu godinu?**
- **Da li je usvajanjem propisa predviđeno donošenje podzakonskih akata iz kojih će proisteći finansijske obaveze?**
- **Da li će se implementacijom propisa ostvariti prihod za budžet Crne Gore?**
- **Obrazložiti metodologiju koja je korišćenja prilikom obračuna finansijskih izdataka/prihoda.**
- **Da li su postojali problemi u preciznom obračunu finansijskih izdataka/prihoda? Obrazložiti.**
- **Da li su postojale sugestije Ministarstva finansija na nacrt/predlog propisa?**
- **Da li su dobijene primjedbe uključene u tekst propisa? Obrazložiti.**

Za sprovođenje Carinskog zakona potrebno je obezbijediti sredstva iz Budžeta Crne Gore.

Naime, za implementaciju IT projekata kojima će se obezbijediti bespapirno poslovanje i omogućiti interkonektivnost i interoperabilnost sa sistemima na nivou Evropske unije, neophodno je obezbijediti potrebna finansijska sredstva iz fondova EU kao i iz nacionalnih sredstava. Imajući u vidu da

će se podzakonski akti za primjenu ovog zakona i Program rada za razvoj i korišćenje elektronskih sistema donijeti u roku od godinu dana od stupanja na snagu ovog zakona, dinamika realizacije projekata, mogući izvori finansiranja i detaljna procjena potrebnih finansijskih sredstava biće utvrđeni u postupku donošenja predmetnih akata.

Dinamika potrošnje sredstava za uspostavljanje *Novog kompjuterizovanog tranzitnog sistema* (NCTS), koji se finansira iz sredstava IPA II 2014 uz nacionalno kofinansiranje, za 3-godišnji period iznosi: 2020 – 592.500,00€ (59.250,00€ nacionalno kofinansiranje); 2021 – 592.500,00€ (59.250,00€ nacionalno kofinansiranje), 2022 – 237.000,00€ (23.700,00€ nacionalno kofinansiranje) je dogovorena, i u fazi je realizacije.

Dugoročno, cilj Zakona je da olakša protok robe koja tranzitira, ulazi ili izlazi iz Crne Gore, kako bi se poboljšala konkurentnost domaćih preduzeća i istovremeno zaštitili finansijski i ekonomski interesi Crne Gore, te sigurnost i bezbjednost potrošača.

6. Konsultacije zainteresovanih strana

- Naznačiti da li je korišćena eksterna ekspertna podrška i ako da, kako.
- Naznačiti koje su grupe zainteresovanih strana konsultovane, u kojoj fazi RIA procesa i kako (javne ili ciljane konsultacije).
- Naznačiti glavne rezultate konsultacija, i koji su predlozi i sugestije zainteresovanih strana prihvaćeni odnosno nijesu prihvaćeni. Obrazložiti.

Interesorna Radna grupa, u saradnji sa angažovanom ekspertskom podrškom iz Srbije (načelnica za carinske postupke u Upravi carina Srbije, angažovana posredstvom GIZ-a) pripremila je nacrt novog Carinskog zakona koji je u potpunosti usklađen sa Carinskim zakonom EU i prati njegovu strukturu.

7: Monitoring i evaluacija

- Koje su potencijalne prepreke za implementaciju propisa?
- Koje će mjere biti preduzete tokom primjene propisa da bi se ispunili ciljevi?
- Koji su glavni indikatori prema kojima će se mjeriti ispunjenje ciljeva?
- Ko će biti zadužen za sprovođenje monitoringa i evaluacije primjene propisa?

Potencijalna prepreka za implementaciju ovog propisa je uspostavljanje IT podrške za propisane carinske procedure. Naime, za uspostavljanje elektronske razmjene podataka između carinskih organa i carinskih organa i privrednih subjekata, potrebno je uspostaviti nove IT sisteme (Novi kompjuterizovani tranzitni sistem-NCTS, Sistem za upravljanje integrisanom tarifom ITMS, Sistem kontrole uvoza ICS, Sistem kontrole izvoza ECS, i dr.) i nadograditi postojeće, što zahtijeva značajna finansijska sredstva kao i dodatno jačanje administrativnih kapaciteta. Iz navedenih razloga je Evropska unija odložila primjenu određenih odredbi Carinskog zakona do kraja 2025. godine.

Datum i mjesto
12. mart 2020. godine
Podgorica



Starješina