

**Predlog nacionalne strategije za borbu
protiv nelegalnog prometa duvanskih
proizvoda**

Sadržaj:

Uvod

- Aktuelna situacija
- Ciljevi strategije

Poglavlje 1 Nelegalno tržište duvanskih proizvoda u Crnoj Gori

Poglavlje 2 Strategija suočavanje sa problemom krijumčarenja i ilegalnim prometom duvanskih proizvoda

Poglavlje 3 Akcioni plan za suzbijanje nelegalnog prometa duvanskim proizvodima

Uvod

Državne službe koje sprovode zakon imaju, pored ostalog, zadatak sprečavanja ilegalnog prometa proizvoda od duvana te zbog toga neprestano moraju unapredjivati svoj rad kroz međusobnu saradnju, razmjenu informacija i sprovođenje operativnih postupaka i procedura.

Duvan i proizvodi od duvana kao akcizna roba dodatno su opterećeni dažbinama što utiče na maloprodajne cijene tih proizvoda. Relativno visok iznos dažbina utiče da se ovi proizvodi pokušavaju unositi na carinsko područje na ilegalan način. Pored ovog, različitost akciznih opterećenja propisanih nacionalnim propisima država regiona, pogoduje ilegalnom prometu duvanskih proizvoda. Odredbama Zakona o akcizama poslove utvrđivanja, naplate i kontrole akciza vrši organ uprave nadležan za poslove carina. U skladu sa tim, u fokusu aktivnosti Uprave carina, je kontrola prometa akciznih proizvoda. U tom smislu, Uprava carina će samostalno i u saradnji sa drugim državnim organima, posvetiti posebnu pažnju nelegalnom prometu duvanskih proizvoda. Intenzivne aktivnosti biće usmjerene na suzbijanju nelegalnog prometa i sivog tržišta.

Ilustrovano podacima odnos legalnog prometa i ilegalnog tržišta duvanskim proizvodima u Crnoj Gori je sljedeći:

Očekivanje je i da će tokom narednog perioda biti pokušaja povećanja ilegalnog prometa.

Obzirom na situaciju u prometu duvana i duvanskih proizvoda na crnogorskom tržištu, prepoznat je interes da se povećaju aktivnosti svih relevantnih institucija u Crnoj Gori, kako bi se u što većoj mjeri suzbio ilegalni promet ovih proizvoda. To će u konačnom dati višestruke efekte kako u oblasti sprovođenja zakona i borbi protiv kriminala, zaštite zdravlja građana tako i pozitivan efekat na budžet Crne Gore preko povećane naplate propisanih dažbina.

Iz tog razloga, prije svega, je neophodno izraditi Nacionalnu strategiju za suzbijanje ilegalnog prometa duvanskih proizvoda kao opšti plan akcija sa jasno definisanim ciljevima.

Misija nacionalne strategije za borbu protiv nelegalnog prometa duvanskim proizvodima je ostvarivanje višestrukih pozitivnih efekata u oblasti sprovođenja zakona i borbi protiv kriminala, zaštite zdravlja građana, povećanje naplate budžetskih prihoda i zaštita poslovnog ambijenta.

Da bi se misija realizovala definisani su sljedeći strateški ciljevi:

1. Borba protiv kriminalnih aktivnosti koja uključuje organizovani kriminal, krijumčarenje, nedozvoljenu trgovinu, korupciju i druge vidove kriminala;
2. Zaštita zdravlja stanovništva koji je konzument krivotvorenih duvanskih proizvoda sumnjivog kvaliteta;
3. Suzbijanje ilegalnog prometa duvanskih proizvoda u što većoj mjeri, kako bi se zaštitio budžet Crne Gore, odnosno omogućila naplata poreza, akciza i carine prilikom uvoza i prometa duvanskih proizvoda;
4. Zaštita poslovnog ambijenta, odnosno zaštita firmi koje se bave legalnim uvozom i distribucijom originalnih duvanskih proizvoda.

Nacionalna strategija objašnjava na koji način, u narednom periodu, državne službe Crne Gore planiraju ispunjavanje navedenih strateških ciljeva, dok Akcioni plan prikazuje način na koji će se mjeriti učinak nadležnih službi u smislu postizanja ovih ciljeva.

POGLAVLJE 1

Nelegalno tržište duvanskih proizvoda u Crnoj Gori

1.

Krijumčarenje i nelegalan promet duvanskih proizvoda je globalni problem koji sprovode visoko organizovane kriminalne organizacije koje djeluju i preko međunarodnih granica.

Krijumčarenje cigareta i ručno umotanog duvana je ključni posao organizovanih kriminalnih grupa koje koriste prihode od ovakve vrste kriminala da finansiraju krijumčarenje droge, oružja i ljudi. Vršeci navedene kriminalne aktivnosti krijumčari stiču značajna novčana sredstva koja ostvaruju na osnovu činjenice da ne plaćaju porez, akcize i carinu prilikom uvoza navedenih roba.

Krijumčarenje duvana se javlja u različitim oblicima. Roba može biti krijumčarena u komercijalnim količinama ili malim pakovanjima. Može se transportovati samostalno ili sakriveno među drugim proizvodima. Krijumčarenje akciznih roba odvija se putničkim vozovima, motornim vozilima, kamionima, plovilima, putem pošte, kao i korišćenjem domaćih životinja radi njihovog transporta preko teško prohodnih područja. Krijumčarenje se obavlja kako korišćenjem zvaničnih graničnih prelaza, tako i korišćenjem zaobilaznih i slabo kontrolisanih seoskih puteva.

Od ukupne količine cigareta koje se nalaze u Luci Bar, najveći broj dolazi brodovima iz inostranih luka Famagusta, Đođa Di Tauro, Konstanca, Port Said i Dubai. Prema pratećoj dokumentaciji pošiljaoci cigareta su u najvećem broju slučajeva inostrane off shore kompanije, a primaoci u Luci Bar su takođe off shore kompanije (u najvećem dijelu) i crnogorske firme (u manjem dijelu).

Cigarete koje se dopremaju u Luku Bar mogu biti:

- originalne cigarete namjenjene legalnom tržištu;
- falsifikovane cigarete, mahom iz Kine, namjenjene sivom tržištu EU, Azije, Afrike i Rusije;
- originalne cigarete proizvedene u Rusiji, Bugarskoj, Makedoniji, Ukrajini, Moldaviji itd, namjenjene prodaji na sivom tržištu EU i Zapadnog Balkana.
- originalne cigarete koje se iz zemlje proizvodnje transportuju prema nekoj off shore inostranoj kompaniji, sa ciljem povratka u tu istu zemlju (cilj ovakvog načina poslovanja sa cigaretama je sticanje dobiti kroz finansijske i poreske – PDV prevare).

Uprava carina Crne Gore ostvaruje dobre rezultate vezano za zapljene krijumčarenih cigareta. U kontinuitetu se povećava trend otkrivanja krijumčarenih cigareta i drugih duvanskih proizvoda. Međutim, određene okolnosti sprečavaju ostvarivanje još boljih rezultata u ovoj oblasti. Za određene brendove cigareta nije izvršena registracija žiga od strane nosioca prava, odnosno nijesu izvršeni zakonski preduslovi u smislu zaštite intelektualne svojine, pa Uprava carina nije u mogućnosti vršiti zapljene cigareta.

Naime, velika količina cigareta raznih brendova ulazi i tranzitira iz luke Bar i za određene postoji sumnja da su krivotvorene odnosno falsifikovane. Cigarete legalno tranzitiraju iz Crne Gore odnosno na teritoriji Crne Gore se sprovode legalne carinske procedure za carinske postupke. Obzirom da oblast zaštite prava intelektualne svojine propisuje proceduru kada se radi o zaštiti prava intelektualne svojine za određene brendove odnosno nosioce prava ovih brendova, postoji dilema kako postupati kada prava intelektualne svojine nijesu zaštićena odnosno kada nije registrovan žig za konkretne brendove cigareta a za koje postoji sumnja da su krivotvorene.

S tim u vezi, Uprava carina je preduzela inicijativu kako bi se utvrdile mogućnosti postupanja u navedenim slučajevima, odnosno kako bi se razmotrila mogućnost oduzimanja ove robe i pokrenula tužilačka istraga.

Posebna pažnja u Sistemu za upravljanje rizikom Uprave carina posvećena je analizi rizika u odnosu na akciznu robu i posebno cigarete. Kontrole pošiljki cigareta sprovode se na osnovu profila rizika koji su uneseni u elektronski sistem. Prilikom sprovođenja aktivnosti na profilisanju rizika za akcizne proizvode, Uprava carina imala je podršku eksperata iz zemalja EU, koji su angažovani kroz IFC projekat. U CI Slobodna zona Luka Bar, u saradnji sa centralnom jedinicom za upravljanje rizikom, svakodnevno se vrši lokalna procjena rizika za sve robe koje ulaze i izlaze iz slobodne zone Bar, naročito akciznih roba s posebnim osvrtom na cigarete.

Prema Crnoj Gori odnosno luci Bar se upućuju velike količine cigareta od čega i takozvane "Cheap white" koje u velikom broju slučajeva tranzitiraju prema drugim svjetskim destinacijama. Prema određenim informacijama nakon izlaska iz Crne Gore putem brodova iste bivaju na Sredozemlju pretovarene na manjim brodovima koji ilegalno prevoze cigarete na teritoriju EU. Predmet navedenih nelegalnih radnji

su u sve većem procentu krivotvorene i takozvane Cheap white cigarete. Pod pojmom Cheap white cigarete smatraju se cigarete koje se proizvode legalno u fabrikama smještenim u Istočnoj Evropi, Aziji, Africi i na drugim mjestima a koje su namijenjene određenim tržištima.

Na planu jačanja bezbjednosti i zaštite carinskog područja, koje se sprovode preduzimanjem mjera neposredne kontrole kao i preduzimanjem preventivnih i naknadnih mjera, a u cilju suzbijanja prekograničnog krijumčarenja vrše se svakodnevne kontrole na graničnim prelazima, kao i kontrole velikog broja sporednih puteva koji prelaze carinsku liniju. Takođe se sprovode kontrole carinskih obveznika nakon izvršenih carinskih postupaka.

Preventivne mjere

Prilikom redovne procedure koja se tiče prometa akciznih proizvoda službenici Uprave carina postupaju shodno zakonskim propisima, odnosno odredbama Zakona o akcizama u kom su propisane sve radnje koje je potrebno sprovesti da bi se na legalan način postupalo sa akciznom robom. Uprava carina samostalno i u saradnji sa Upravom policije i Poreskom upravom sprovodi energične i sistemske aktivnosti na suzbijanju sive ekonomije, sa fokusom na promet akciznih proizvoda. Pojačan nadzor nad prometom akciznih proizvoda sprovode mobilni timovi na teritoriji čitave Crne Gore.

Represivne mjere

Kaznenim odredbama Zakona o akcizama članovima od 70 do 73 propisane su visoke novčane kazne, kao i zaštitne mjere oduzimanja proizvoda za pravna i fizička lica koja vrše neregularan promet akciznih proizvoda, i na drugi način krše ili ne poštuju odredbe Zakona o akcizama. Zavisno od člana po kom je izvršen prekršaj, visina kazni za pravna lica se kreće u rasponu od 1000 do 20000 eura, a za preduzetnike od 1000 do 6000 eura, dok su kazne za odgovorna lica u pravnom licu od 250 do 1000 eura. Fizičko lice se kažnjava u iznosu od 250 do 1000 eura za posjedovanje, transport i prodaju duvanskih proizvoda i alkoholnih pića bez akciznih markica.

Kaznenim odredbama Krivičnog zakona Crne Gore propisana su krivična djela:

- ◆ član 265- krijumčarenje- koji propisuje kazne zatvorom u rasponu od 6 mjeseci do 5 godina i novčane kazne, odnosno zatvorom od 1 do 8 godina i novčanom kaznom. Pored kazne zatvorom i novčanom kaznom propisana je i mjera oduzimanja prevoznog sredstva kojim je izvršeno ovo krivično djelo.
- ◆ član 284- nedozvoljena trgovina - koji propisuje kazne zatvorom u rasponu od 3 mjeseca do 6 godina kao i mjera oduzimanja roba i predmeta nedozvoljene trgovine

Ukoliko se lice koje pokušava da izvrši nelegalni unos cigareta i proizvoda od duvana otkrije, vrši se oduzimanje pomenute robe i pokreću se postupci koji se tiču prekršajne i krivične odgovornosti. U Carinskom zakonu (član 240) propisana kazna za ovaj prekršaj je novčana i kreće se u rasponu od 5.000 do 40.000 eura. Zakonska forma za proceduru u slučaju otkrivanja učinjenog prekršaja je podnošenje naloga za prekršaj odnosno Zahtjeva o pokretanju prekršajnog postupka nadležnom Sudu za prekršaje. Takodje se obavještava nadležno Tužilaštvo o osnovama sumnje da je izvršeno krivično djelo propisano Krivičnim zakonom Crne Gore.

Državno Tužilaštvo je nadležno za krivično gonjenje svih počinilaca krivičnih djela uključujući i one koji su počinili krivično djelo krijumčarenja cigareta i ostalih proizvoda od duvana. Na operativnom nivou ne postoji specijalizovana jedinica već te poslove obavljaju sve službe koje se bave sprovođenjem zakona, u prvom redu Uprava policije i to Granična policija, Kriminalistička policija, Uprava carina i dr.

Kako bi unaprijedila rad Uprava carina je razvila i dalje razvija mehanizme za prevenciju krijumčarenja, elektronske sisteme za dobijanje informacija prije ulaza robe na carinsko područje, elektronski sistem za analizu rizika itd. Takozvane pre-arrival informacije o robi i putnicima su od velike koristi u planiranju i sprovođenju aktivnosti. Kada je riječ o drumskom prometu informacije o najavi dolaska robe se dobijaju i prosledjuju kroz SEED sistem. Sistematska elektronska razmjena podataka o robi i prevoznim sredstvima omogućava automatsku najavu upućenja robe susjednoj carinskoj administraciji. Crna Gora shodno propisanim protokolima vrši automatsku razmjenu podataka o robi i prevoznim sredstvima sa susjednim zemljama izuzev Hrvatske. Kada je riječ o vazdušnom i pomorskom saobraćaju postoje potpisani Memorandumi o razumijevanju sa odredjenim avio i brodskim kompanijama (Turkish airlines i Barska Plovidba) kao i odredjenim brojem brodskih agenata koji putem e-mail komunikacije unaprijed dostavljaju informacije – kargo

manifeste i liste putnika. Takođe, razmjena podataka i informacija se vrši shodno potpisanim Sporazumima o saradnji i uzajamnoj pomoći u carinskim pitanjima.

U sklopu međunarodne saradnje izuzetno je značajna razmjena obavještajnih podataka sa inostranim partnerskim službama za primjenu zakona.

Uprava carina Crne Gore aktivno učestvuje u realizaciji projekta "Kontrola kontejnerskog transporta" koji zajednički realizuju Kancelarija Ujedinjenih nacija za drogu i kriminal (UNODC) i Svjetska carinska organizacija (WCO) u okviru „Regionalnog programa za unapređenje vladavine prava i sigurnosti u Jugoistocnoj Evropi”. Fokus aktivnosti projekta usmjeren je na Slobodnu zonu u Luci Bar, gdje je sproveden veliki broj obuka iz oblasti: rad na mobilnom skeneru za kontrolu kontejnera, analiza rizika od krijumčarenja narkotika, tehnike detaljnih pregleda i pretresa kontejnera itd. U skladu sa Projektom, u Luci Bar formiran je Zajednički operativni tim za kontrolu robe i putnika koji čine službenici Uprave carina, Sektora granične policije i Sektora kriminalističke policije.

Takođe, u okviru EXBS programa za izvoznu kontrolu i bezbjednost granica Ministarstva inostranih poslova SAD realizovane su brojne obuke carinskih službenika i donirana značajna oprema za suzbijanje krijumčarenja. Formiranjem Zajedničkog operativnog tima, sprovođenjem obuka, tehničkim opremanjem kao i obezbjeđenjem kancelarije za efikasan rad, na kvalitetan i ažuran način realizuju se mjere iz Akcionog plana za Poglavlje 24: Sloboda, Pravda i Bezbjednost, koje se odnose na jačanje bezbjednosti i nadzora u Luci Bar.

U cilju suzbijanja krijumčarenja akcizne robe, službenici Uprave carina sprovode aktivnosti na cjelokupnom carinskom području.

Od strane Granične policije, sprovode se redovne i vanredne patrole i organizacija zasjeda kada postoje operativna saznanja.

2.

Konзумiranje duvanskih proizvoda predstavlja primarni uzrok bolesti na koji je moguće uticati. Nelegalna prodaja duvana čini pušenje još pristupačnijim. Neregulirana mreža distribucije zajedno sa krijumčarenjem čini duvan još dostupnijim djeci i mladima i odražava zdravstvene nejednakosti među društveno-ekonomskim grupama. Dostupnost nelegalnih duvanskih proizvoda podriva ciljeve javnog zdravlja i utiče na zdravlje kako pojedinaca tako i šireg društva. Nelegalna prodaja duvana podrazumijeva nekontrolisan promet robe koja može biti kontaminirana organskim i neorganskim nečistoćama nepoznatog nivoa katrana,

nikotina i ugljen monoksida. Rezani duvan namijenjen ručnom motanju, najčešće je slabo osušen, tretiran štetnim hemikalijama zbog održavanja i može sadržati buđ i druga oštećenja.

3.

Akcizni kalendar – je plan periodičnih izmjena akciznih dažbina na duvanske proizvode (cigarete, cigare i cigarilose, fino rezani duvan i drugi duvan za pušenje) koji je od koristi državi, proizvođačima kao i distributerima. Iskustva u EU i zemljama regiona pokazuju da jedino sveobuhvatan skup sljedećih mjera daje rezultate:

- Regionalno usklađivanje akciznog opterećenja da bi se umanjili podsticaji za ilegalnu trgovinu;
- Postepeno i dugoročno planirano podizanje akciznog opterećenja;
- Koordinisana aktivnost nadležnih inspeksijskih službi u suzbijanju nelegalne trgovine.

Svrha akciznog kalendara je optimizovano prikupljanje prihoda u dugom roku uz održavanje stabilnog tržišta kroz eliminisanje podsticaja za nelegalnu trgovinu. Dugoročno planiranje akciza omogućava predviđanje toka procesa kao i preciznije sagledavanje kretanja državnih prihoda i stvaranje važnog preduslova za stabilno poslovno okruženje. Samo postepeno povećanje akcize koje uzima u obzir trenutno poresko opterećenje, pristupačnost i regionalnu perspektivu sprečava neželjene posledice. Pored ovog potrebno je uložiti zajednički napor sa zemljama regiona vezano za regionalno uskladjivanje akciznih opterećenja.

U Zakonu o akcizama, navedene su specifične i proporcionalne stope akcize koje se obračunavaju na akciznu osnovicu za duvanske proizvode (1000 komada cigareta, maloprodajna cijena i kilogram proizvoda) za period od 2014. do 2018. godine i to:

1. Specifična akciza na cigarete iz člana 47 ovog zakona plaća se za 1000 komada, i to:

- 1) od 1. novembra 2014. godine do 31. marta 2015. godine u iznosu od 19,00 Eura,
- 2) od 1. aprila 2015. godine do 31. marta 2016. godine u iznosu od 20,00 Eura,
- 3) od 1. aprila 2016. godine do 31. marta 2017. godine u iznosu od 22,00 Eura,

4) od 1. aprila 2017. godine do 31. marta 2018. godine u iznosu od 24,00 Eura,

5) od 1. aprila 2018. godine do 31. marta 2019. godine u iznosu od 26,00 Eura.

2. Proporcionalna akciza na cigarete iz člana 47 ovog zakona plaća se od maloprodajne cijene cigareta, i to:

- 1) od 1. novembra 2014. godine do 31. marta 2015. godine 35%,
- 2) od 1. aprila 2015. godine do 31. marta 2016. godine 34%,
- 3) od 1. aprila 2016. godine do 31. marta 2017. godine 33%,
- 4) od 1. aprila 2017. godine do 31. marta 2018. godine 32%,
- 5) od 1. aprila 2018. godine do 31. marta 2019. godine 31%.

Maloprodajna cijena cigareta, je cijena koju odredi proizvođač odnosno uvoznik, a koja uključuje akcizu i porez na dodatu vrijednost.

Minimalna akciza, iznosi 110% ukupne akcize (specifične i ad valorem), utvrđene za kategorije cigareta sa najpopularnijom cijenom (najpopularnija cijenovna kategorija). Najpopularnija cijena, je maloprodajna cijena cijenovne kategorije cigareta koje imaju najveći obim prodaje u Crnoj Gori u prethodnoj godini. Vlada Crne Gore propisuje način i postupak utvrđivanja iznosa najpopularnije cijene cigareta. Ministarstvo finansija, na predlog organa uprave nadležnog za duvan, utvrđuje iznos najpopularnije cijene cigareta, najkasnije do 31. decembra prethodne godine i objavljuje je u „Službenom listu Crne Gore“.

Zbog negativnog uticaja na budžetske prihode i stanja na tržištu ove robe nameće se potreba upravljanja zalihama. Prekomjerne zalihe pri povećanju akcize mogu dovesti do umanjjenja budžetskih prihoda i poremećaja na tržištu ove robe.

Upravljanje zalihama bi omogućilo proizvođačima/uvoznicima amortizaciju nepredviđenih kretanja na tržištu.

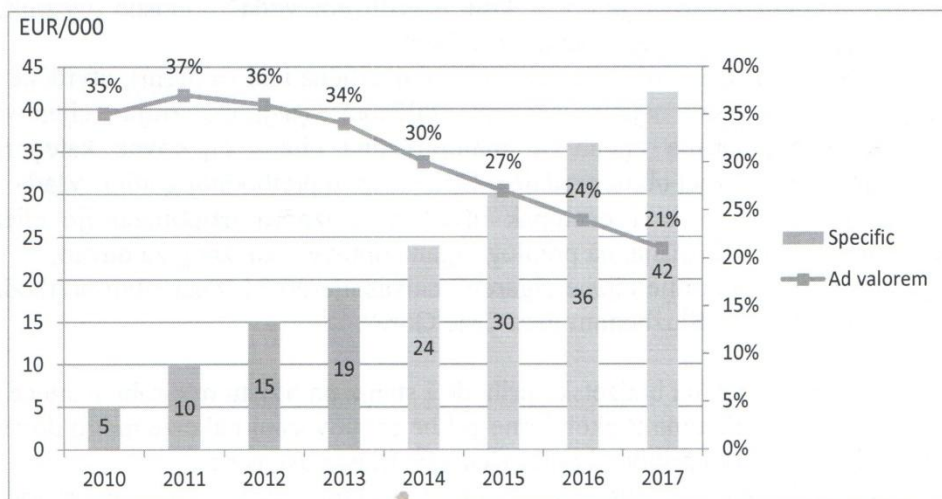
Model upravljanja zalihama:

- Popis zaliha na dan promene akcize od strane proizvođača, uvoznika i veletrgovaca;
- Računanje prosečnih 90-todnevni zaliha u prethodnom polougodištu po proizvodu;
- Plaća se razlika u iznosu akcize pre i posle povećanja;
- Obračun i uplata razlike akcize za količine preko 90-todnevni zaliha.

Akcizna politika u vezi sa rezanim duvanom

- Rezani duvan predstavlja pristupačniju alternativu cigaretama kao najrasprostranjenijem duvanskom proizvodu;
- Rastući trend konzumiranja u EU usled niže maloprodajne cene u odnosu na cigarete (Velika Britanija 7,3%, Francuska 4,8%, Belgija 10,5%...);
- Prema EU Direktivi (2011/64/EU) minimalna akciza na rezani duvan mora iznositi €60/1000gr do 1.1.2018. godine
- To nalaže da minimalna akciza na rezani duvan bude najmanje 2/3 minimalne akcize na cigarete (Francuska 63%, Portugalija 63%, Velika Britanija 75%)

Preporučena evolucija akcize u Crnoj Gori



- U skladu sa EU poreskom politikom preporučuje se održanje trenda smanjivanja proporcionalne i povećanja specifične komponente u narednim godinama

4.

Nelegalan promet duvanskih proizvoda u ogromnoj mjeri šteti većini preduzeća koji posluju u skladu sa zakonom i koji legalno prodaju duvanske proizvode preusmjeravajući prihode od maloprodaje širom zemlje. Kao što negativno djeluje na napore koji se preduzimaju radi smanjenja rasprostranjenosti pušenja, nelegalna trgovina šteti legalnim prodavcima koji ne samo da gube na direktnoj prodaji duvana već i na prodaji drugih proizvoda. Takođe obeshrabruje legalne maloprodavce koji između ostalog plaćaju godišnje licence i redovno izvještavaju o prometu. To utiče i na nivo zaposlenosti u sektorima prodaje i proizvodnje koji zavise od prodaje.

U cilju suzbijanja svih vidova nelegalne trgovine duvana i duvanskih proizvoda, Uprava carina Crne Gore sprovodi aktivnosti na unapređenju međusobne saradnje sa relevantnim institucijama Evropske Unije, na bilateralnom planu sa institucijama različitih zemalja kao i sa međunarodnim proizvođačima odnosno distributerima ovih proizvoda. U tom smislu ostvareni su kontakti sa predstavnicima najvećih svjetskih proizvođača cigareta - Japan Tobacco International i Philip Moris, kako bi se dosadašnja saradnja poboljšala i unaprijedila. Kao rezultat dosadašnje saradnje i navedenih sastanaka planirano je potpisivanje Memoranduma o razumijevanju između Uprava carina Crne Gore i Japan Tobacco International kako bi se odredio pravni okvir i konkretizovali svi vidovi saradnje između potpisnika Memoranduma o razumijevanju.

Uprava carina, u okviru svoje nadležnosti sprovodi nadzor nad prometom cigareta, i kroz svoj Sistem za upravljanje rizikom usmjerava pojačane kontrole firmi koje se bave prometom cigareta. S tim u vezi, unapređuju se profili rizika od krijumčarenja cigareta, u skladu sa smjernicama Svjetske carinske organizacije i najboljom praksom zemalja Evropske unije. U cilju što uspješnije identifikacije rizika i u skladu s tim efikasnih carinskih kontrola, potrebno je u kontinuitetu ostvarivati intenzivnu međunarodnu saradnju i razmjenu informacija sa partnerskim carinskim službama i međunarodnim organizacijama kao što su OLAF, EUROPOL, SELEC i druge. Na nacionalnom nivou, potrebno je intenzivirati saradnju i razmjenu informacija koje će doprinijeti efikasnosti i rezultatima Sistema za upravljanje rizikom Uprave carina u borbi protiv krijumčarenja cigareta. Uprava carina će u kontinuitetu sprovoditi kampanju Carinske otvorene linije, kako bi najširoj javnosti omogućila da, informacijama o nelegalnim aktivnostima doprinese ostvarivanju zajedničkog

cilja. Takođe, sprovođenjem carinskih kontrola i usmjeravanjem resursa na oblasti najvećeg rizika, istovremeno se ubrzava carinska procedura za sve legalne učesnike u prometu cigareta i štite legitimni interesi firmi koje poštuju propise i koje svoje obaveze plaćanja dažbina izvršavaju u skladu sa zakonom. Suzbijanje nelegalnog tržišta cigareta je obaveza državnih organa u cilju zaštite privrednih subjekata od nelojalne konkurencije i stvaranja jednakih tržišnih uslova za sve učesnike, kao i za zdravu konkurenciju i njene pozitivne efekte na privredni razvoj.

Poglavlje 2

Strategija suočavanje sa problemom krijumčarenja i ilegalnim prometom duvanskih proizvoda

Opšti plan aktivnosti sa svrhom ostvarivanja jasno definisanih ciljeva je neophodan kao okvir koji će omogućiti suočavanje problema rastućeg ilegalnog prometa duvanskim proizvodima na što manju mjeru, sa težnjom da se ovakav promet potpuno neutrališe.

Ključni principi Strategije za borbu protiv nelegalnog prometa duvanskim proizvodima:

- Otežavanje krijumčarima da distribuiraju duvan;
- Remećenje lanaca nelegalne nabavke i distribucije
- Povećevanje rizika i samim tim smanjivanje zarade od krijumčarenja
- Riješavati problem potražnje podizanjem javne svijesti

Aktivnosti koje treba u kontinuitetu sprovoditi su sljedeće :

- povećavati resurse za otkrivanje i suočavanje sa problemom organizovanog kriminala koji stoji iza prevara na sljedeći način:
 - širenjem obavještajnog rada koji se tiče nelegalnog prometa duvanskih proizvoda kao i obim istražnih aktivnosti kako bi krivično gonili i

kažnjavali ključne pojedince. U tom smislu potrebno je otkrivati: mrežu za transport, skladištenje i distribuciju nelegalnog proizvedenog duvana.

- kadrovsko osnaživanje u kvantitativnom i kvalitativnom smislu, službi koje imaju za cilj sprovođenje zakona;
- usvajanjem i primjenom novih tehnologija, obavještajnog rada i mogućnosti otkrivanja kako bi se poboljšala sposobnost fleksibilnog djelovanja na granici;
- snažno primjenjivati mjere kažnjavanja i gonjenja onih koji prihode od kriminala kako bi se odvratili od vršenja tih krivičnih djela i ponovnog činjenja istih;
- potpisati Memorandume o razumijevanju sa velikim proizvođačima duvana kako bi se obezbijedio snažan okvir saradnje i zajednički rad na problemu nelegalne trgovine;
- objavljivati godišnje procjene udjela nelegalne trgovine kao i ključnih informacija (na primjer, statistike o zapljenama i krivičnim gonjenjima) koje koristimo u praćenju i proučiti učinak i uticaj strategije;

Sprovođenje navedenih aktivnosti bi za ciljeve imalo sljedeće:

a) Zaplijenjivanje većih zapremina nelegalnih proizvoda čime će se umanjiti ekonomske koristi od kriminalnih radnji. Krijumčarenje duvana je zasnovano na profitu. Od vitalnog je značaja zaplijeniti dovoljne količine nelegalnih proizvoda kako bi se umanjile ekonomske koristi od kriminalnih radnji i uzeo profit od kriminalaca

b) Preuzimanje snažnih akcija protiv počinioce kako bi se spriječili i kaznili zbog učešća u kriminalnim radnjama. U cilju odvratanja i sprečavanja kriminalnih radnji, potrebno je povećati vjerovatnoću hvatanja i oštrijeg kažnjavanja onih koji su uhvaćeni. Kako bi spriječili i kaznili počinioce potrebno je uvesti strožiji sistem kažnjavanja koji bi uključivao sljedeće:

- Zapljena robe
- Zapljena vozila/plovila
- Zapljena gotovine stečene prihodovanjem od kriminala
- Krivično gonjenje sa zatvorskim kaznama
- Konfiskacija imovine koja je stečena prihodovanjem od kriminala

- Uvećanje kazne za prodaju nelegalno proizvedenog duvana koji nema akciznu markicu u CG.
- Zabrana prodaje duvanskih proizvoda u trajanju od 6 mjeseci

c) Smanjenje zastupljenosti originalnih duvanskih proizvoda u kriminalnim aktivnostima i međunarodna saradnja.

Popularni brendovi duvanskih proizvoda su široko dostupne u inostranstvu. Oni su pretežno ocarinjeni u drugim zemljama po nižoj cijeni radi nelegalne preprodaje u CG. Često su ove zemlje, iz kojih potiču ti proizvodi, snadbjevene sa značajnim količinama duvana.

Potrebno je blisko saradivati sa multi-nacionalnim proizvođačima duvana, zemljama članicama EU, susjednim zemljama i svim onim zemljama koje mogu imati dodirne tačke sa slučajevima ilegalnog prometa duvanskih proizvodima kao i sa Evropskom kancelarijom za borbu protiv prevara (OLAF) kako bi se kontinuirano razvijao stepen razumijevanja rizika krijumčarenja koje prijete iz zemalja izvoznica kao i aktivnosti koje proizvođači duvana mogu koristiti kako bi se smanjili ovi rizici.

d) Duty free prodaja – Slobodne carinske prodavnice

Radnje u lukama i na aerodromima mogu biti važne tačke u krijumčarenju duvanskih proizvoda. Kriminalci koriste slabost sistema koji omogućava putnicima da kupuju robu bez plaćanja carine. Kriminalci kupuju ovu robu i preusmjeravaju ih na nelagarno tržište izbjegavajući plaćanje značajnih poreskih obaveza. Iz navedenog razloga potrebno je vršiti redovne kontrole rada slobodnih carinskih prodavnica i uspostaviti kontakte sa licima koja drže te radnje u cilju ograničenja dostupnosti robe iz slobodnih carinskih prodavnica za kriminalne aktivnosti.

e) Marketing

Nastavak emisije Siva zona na sva zvona u kojoj se između ostalog izvještava o nelegalnom prometu duvanskih proizvoda i nastavak projekta "Uključivanje građana u borbu protiv sive ekonomije" sa ciljem povećanja svijesti potrošača o štetnosti ilegalnog prometa duvanskih proizvoda na pojedinca ali i društvo u cjelini.

Pored navedenih aktivnosti potrebno je unaprijediti transparentost rada inspektora koji su uključeni u otkrivanje i sprečavanje ilegalnog prometa duvanskih proizvoda, kao i sprovođenje kampanje "Carinska otvorena linija", sa ciljem da se najšira javnost animira za dostavljanje informacija koje se odnose na krijumčarenje cigareta.

f) Saradnja organa za sprovođenje zakona

- Neposredna saradnja i zajedničke akcije organa koji se bave sprovođenjem zakona će biti ključne za rješavanje problema nelegalne trgovine duvanskim proizvodima.

- Saradnja sa Agencijom za duvan Crne Gore u smislu razmjene podataka i pribavljanje analiza i procjene trendova vezano za legalno i ilegalno tržište duvanskim proizvodima u Crnoj Gori.
- Edukacija službenika organa koji se bave sprovođenjem zakona u oblasti akciza sa posebnim akcentom na proizvodnju i promet akciznih proizvoda na unutrašnjem tržištu i upoznavanje sa najboljom praksom u vršenju kontrola u ovoj oblasti.

Poglavlje 3

Akcioni plan za suzbijanje nelegalnog prometa duvanskim proizvodima

R. B.	Strateški Ciljevi	Institucija nosilac mjere/ Institucija koja učestvuje u realizaciji mjere	Rok za realizaciju mjere	EFEKAT- CILJ MJERE
I	Zakonodavni okvir			
1.	Donošenje novog Zakona o carinskoj službi	UC	III kvartal	Novim zakonom trebalo bi proširiti ovlaštenja carinskih službenika u cilju efikasnijeg otkrivanja i procesuiranja prekršaja i krivičnih djela iz nadležnosti Uprave carina
2.	Izmjena KZ CG – član 284 – nedozvoljena trgovina		Naredne imjene KZ CG	Sniženje vrjednosnog limit za krivičnu odgovornost zbog počinjenja ovog krivičnog djela. Cilj mjere je povećanje broja krivičnih prijava protiv lica koja u kontinuitetu nelegalno prodaju manje količine duv.proizvoda ispod limita od 3000 eura vrijednosti.
3.	Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o inspekcijском nadzoru	MUP/UIP	U kontinuitetu	Efikasniji i efektivniji inspekcijски nadzor
4.	Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o inspekciji rada	MRSS/UIP	U kontinuitetu	Efikasnije suzbijanje sive ekonomije na tržištu rada
5.	Izmjena propisa vezano za model upravljanja zalihama duvanskih proizvoda	Agencija za duvan	Tokom 2016.godine	Smanjenje negativnog uticaja prekomjernih zaliha na budžetske prihode i poremećaja na tržištu duvanskih proizvoda pri povećanju

				akcize
II	Operativne aktivnosti			
1.	Zajedničke kontrole Uprave carina, Uprave policije i Poreske uprave, sa posebnim akcentom na kontrolu prometa cigareta i drugih akciznih proizvoda	UC/PU/UP	U kontinuitetu	Utvrđivanje nepravilnosti i prekršaja, obračun i naplata propisanih dažbina, povećanje budžetskih prihoda
2.	Kontrola rada slobodnih carinskih prodavnica	UC	U kontinuitetu	Otkrivanje eventualnih nepravilnosti i sprečavanje nezakonitog postupanja
3.	Pojačana kontrola postupka uvoza, izvoza, tranzita i skladištenja svih vrsta roba, sa fokusom na akcizne proizvode; Identifikovati pravna i fizička lica koja se bave krijumčarenjem roba i izvršiti popise i kontrole njihovih magacinskih prostora i kontrolu poslovanja.	UC	U kontinuitetu	Provjera ispravnosti prijavljenih podataka, obračuna dažbina, eliminisanje zloupotreba u postupcima, preduzimanje mjera kaznene politike i naplata propisanog iznosa dažbina
4.	Jačanje mjera nadzora u Luci Bar i intenziviranje zajedničkih kontrola robe i putnika od strane Uprave carina i Uprave policije	UC/UP	U kontinuitetu	Otkrivanje slučajeva krijumčarenja robe i lica, suzbijanje nezakonitog postupanja, pokretanje kaznenih postupaka
5.	Pojačana kontrola prometa akcizne robe na otvorenim prostorima (tržnice i pijace)	UC/UP/Ko munalna policija	U kontinuitetu	Otkrivanje slučajeva nelegalne trgovine akciznom robom, suzbijanje nezakonitog postupanja, pokretanje kaznenih postupaka
6.	Pojačane aktivnosti Odsjeka za suzbijanje krijumčarenja i intenziviranje saradnje i zajedničkih akcija službenika Uprave carina i pripadnika Granične policije na	UC/UP	U kontinuitetu	Organizovanja, kompleksnija i efikasnija kontrola i zaštita državne granice i prigraničnog područja, otkrivanje i sprečavanje krijumčarenja robe i lica i drugih nezakonitih radnji, smanjenje nelegalnog prometa robe i putnika

	graničnim prelazima i prigraničnom području			
7.	Analitička obrada podataka o krijumčarenju roba na i sa područja Crne Gore u toku koje će se identifikovati načini krijumčarenja roba, identifikovati načini stavljanja krijumčarene robe u legalne tokove prometa bez evidentiranja i plaćanja dažbina	UC/UP	U kontinuitetu	Doprinos smanjenju broja slučajeva krijumčarenja robe, pokretanje kaznenih postupaka, naplata dažbina
8.	Pojačana kontrola upotrebe duvanskih proizvoda u ugostiteljskim objektima	UC/PU/UI P	U kontinuitetu	Sprječavanje nelegalne nabavke i prodaje duvanskih proizvoda u ugostiteljskim objektima
9.	Unapređenje saradnje sa velikim proizvođačima i distributerima duvanskih proizvoda – potpisivanje Memoranduma o saradnji sa Japan Tobacco International i Philip Morris	UC	U kontinuitetu	Razmjena podataka o kretanju duvanskih proizvoda, podataka o porijeklu, zaštitnom znaku, žigu i trgovačkoj marki duvanskih proizvoda sa ciljem suzbijanja svih vidova nelegalne trgovine duvana i duvanskih proizvoda
10.	Spriječiti uvoz robe na crno, uvoz robe sa umanjenim cijenama iskazanim na fakturi radi izbjegavanja dažbina. Nepotpuno evidentiranje prometa prilikom izdavanja robe na odloženo plaćanje i prodaja robe sa rabatom za keš plaćanje. Nelegalan promet robe i vršenje usluga po stanovima i kućama, odnosno van prodajnog mjesta	UC/PU/UI P	U kontinuitetu	Eliminisanje nelojalne konkurencije i sprečavanje utaje poreza. Zaštita unutrašnjeg tržišta.
III	Jačanje institucija (Jačanje administrativnih kapaciteta)			

1.	Povezivanje baza podataka akciznih obveznika (uvoznika i proizvođača) Poreske uprave, Ministarstva poljoprivrede, Agencije za duvan i Regulatorne agencije za energetiku sa informacionim sistemom Uprave carina	UC/MP/RA E/Agencija za duvan	U kontinuitetu	Praćenje proizvodnje i uvoza akciznih proizvoda u svrhu efikasnije kontrole
2.	Nastavak unapređenja i intenziviranja saradnje i razmjene podataka Uprave carina, Poreske uprave i Uprave policije	UC/PU/UP	U kontinuitetu	Veća efikasnost u otkrivanju i otklanjanju utvrđenih nepravilnosti, smanjenje broja prekršaja, naplata dažbina u skladu sa zakonom
3.	Jačanje administrativnih, operativnih i tehničkih kapaciteta Sektora za carinsku bezbjednost i kontrolu	UC	U kontinuitetu	Jačanje svih kontrolnih funkcija doprinijeće efikasnijem otkrivanju nepravilnosti u carinskim postupcima, većem obračunu carinskog duga, podizanju stepena samodiscipline
4.	Jačanje tehničke opremljenosti carinske službe na graničnim prelazima i unutrašnjim robnim ispostavama	UC	U kontinuitetu	Kvalitetnije, preciznije i brže obavljanje kontrola, otkrivanje nepravilnosti i nezakonitosti, mogućnost preventivnog djelovanja, efikasniji nadzor
5.	Obezbjedenje finansijske podrške Upravi carina u realizaciji planiranih aktivnosti	MF	Tokom 2015.godine	Efikasnije i kvalitetnije izvršavanje svih aktivnosti iz nadležnosti UC
6.	U Sistemu upravljanja rizikom Uprave carina unaprijediti profile rizika od krijumčarenja cigareta, u skladu sa smjernicama Svjetske carinske organizacije i najboljom praksom zemalja Evropske unije,	UC	U kontinuitetu	Sprovođenjem carinskih kontrola i usmjeravanjem resursa na oblasti najvećeg rizika, ubrza se carinska procedura za sve legalne učesnike u prometu cigareta i štite legitimni interesi firmi koje poštuju propise i koje svoje obaveze plaćanja dažbina izvršavaju u skladu sa zakonom.
6.	Unapređenje informacione podrške elektronskog sistema za analizu rizika	UC	U kontinuitetu	Prepoznavanje rizičnih pošiljki i signaliziranje njihovog obaveznog pregleda, sistemska evidencija svih aktivnosti

17.	Obezbeđivanje sredstava (vozila, gorivo, dnevnice) za češću razmjenu inspektora na terenu	UIP/MF	tokom 2015.god.	Sveobuhvatnije kontrole, ujednačavanje prakse inspektorskog nadzora, a sve u cilju suzbijanja sive ekonomije
2.	Konsolidacija i integracija IT kapaciteta Poreske uprave	PU	u kontinuitetu	Direktan i indirektan uticaj na povećanje fiskalne discipline, odnosno smanjenje sive ekonomije. Preciznije praćenje podnošenja poreskih prijava i izmirivanje poreskih obaveza, kao i analiza i upravljanje rizikom kao neophodan preduslov za selekciju poreskih obveznika za kontrolu.
IV Saradnja i edukacija				
1.	Jačanje regionalne i međunarodne carinske saradnje u oblasti bezbjednosti u cilju efikasne borbe protiv nelegalne trgovine	UC	U kontinuitetu	Brza razmjena obavještajnih informacija u oblasti kretanja robe, najava i evidentiranje sumnjivih pošiljki ili lica, blagovremeno otkrivanje nezakonitosti u prometu robe i lica
2.	Nastavak i unapređenje saradnje Uprave carina, Uprave policije i Poreske uprave u sprovođenju finansijskih istraga	UC/UP/PU	U kontinuitetu	Efikasnije otkrivanje nezakonitosti u primjeni carinskih i poreskih propisa preduzimanje kaznenih mjera i mjera naplate dažbina u propisanom iznosu
3.	Edukacija carinskih službenika u oblasti akciza sa posebnim akcentom na proizvodnju i promet akciznih proizvoda na unutrašnjem tržištu i upoznavanje sa najboljom praksom u vršenju kontrola u ovoj oblasti	UC u saradnji sa stranim carinskim službama	U toku 2015.godine	Prepoznavanje i otkrivanje nezakonitih radnji u vezi proizvodnje i prometa akciznih proizvoda, sankcionisanje i adekvatna naplata akcize
4.	Nastavak emisije Siva zona na sva zvana i nastavak projekta "Uključivanje građana u borbu protiv sive ekonomije"	MF/UP/UC /UIP/Vladin biro	U kontinuitetu, u zavisnosti od sredstava	Unapređenje transparentosti rada inspektora i izgradnja partnerskog odnosa s građanima u borbi protiv sive ekonomije, podizanje svijesti javnosti o štetnosti ove negativne društvene pojave, preusmjeravanje sredstava koja su rezultat borbe protiv sive ekonomije za finansiranje društveno-korsnih projekata
5.	Organizovati obuke, radionice, seminare na temu "porezi, carine i druge dažbine i represivno djelovanje na sve zloupotrebe sa posebnim osvrtom na	Centar za edukaciju nosilaca pravosudne funkcije/MF/DTCCG	počev od III kvartala i kontinuirano	Efikasnija saradnja svih nadležnih institucija u svim oblicima djelovanja u borbi protiv sive ekonomije

	saradnju izmedju tužilaštva, Poreske uprave, Uprave carina, Uprave policije"			
6.	Nastavak saradnje u obezbjeđenju i razmjeni podataka za praćenje stanja na tržištu cigareta; pojačana kontrola nadležnih organa na suzbijanju ilegalne prodaje cigareta	Agencija za duvan/UC/PU/UIP/UP	U kontinuitetu	Suzbijanje ilegalne prodaje cigareta i povećanje budžetskih prihoda.
7.	Unaprijeđenje saradnje sa Upravom policije (postupanje po zahtjevima za asistenciju policije inspekcijama na terenu)	UIP/UP	U kontinuitetu	Efikasniji rad inspekcija i veći uticaj na suzbijanje sive ekonomije
8.	Unaprijediti saradnju sa lokalnim inspekcijama u suzbijanju nelegalnog vršenja djelatnosti (prodaja robe i usluga na javnim površinama, poštovanje pijačnog reda itd)	UIP/KOM UNALNA POLICIJA/PU	U kontinuitetu	Suzbijanje sive ekonomije izvan objekata - na javnim površinama
9.	Edukacija inspeksijskih organa u dijelu inspeksijskog nadzora i prekršajnog postupka kao i u pripremi za nadzor nad sprovođenjem novih sektorskih propisa	Vijeće za prekršaje/ UIP/PU/UC Uprava za kadrove	U kontinuitetu	Efikasniji rad inspekcija i veći uticaj na suzbijanje sive ekonomije