



Crna Gora
Ministarstvo finansija

Adresa: ul. Stanka Dragojevića 2,
81000 Podgorica, Crna Gora
tel: +382 20 242 835
fax: +382 20 224 450
www.mif.gov.me

Br: 03-02- 040/23 - 5911,

Podgorica, 08.02.2023. godine

DIREKTORAT ZA PORESKI I CARINSKI SISTEM

Povodom *Predloga uredbe o bližem načinu sprovođenja carinskih postupaka i carinskih formalnosti*, Ministarstvo finansija daje sljedeće

MIŠLJENJE

Na tekst *Predloga uredbe* i pripremljeni Izveštaj o analizi uticaja propisa, sa aspekta uticaja na poslovni ambijent, nemamo primjedbi.

Uvidom u dostavljeni tekst *Predloga uredbe*, navodi se da 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. Uspostavljanje sistema finansiraće se iz sredstava EU fondova, dok će se troškovi održavanja sistema finansirati iz budžeta. Procjena troškova održavanja sistema za nove aplikacije (NCTS, CDS, CIS) su 300.000,00 za 2023. godinu, 350.000,00 za 2024. godinu i 450.000,00 za 2025. godinu.

Shodno navedenom, Direktor za državni budžet sa aspekta budžeta, u načelu nema primjedbi na dostavljeni *Predlog uredbe o bližem načinu sprovođenja carinskih postupaka i carinskih formalnosti* uz napomenu da sredstva potrebna za održavanje sistema neophodno prilagoditi sredstvima planiranim za ove namjene kod Uprave prihoda i carina Zakonom o budžetu za 2023. godinu. Sredstva potrebna za realizaciju navedenih aktivnosti za 2024. godinu i 2025. godinu će biti predmet razmatranja prilikom izrade budžeta za 2024. godinu i 2025. godinu.

S poštovanjem,

MINISTAR

mr Aleksandar Damjanović



IZVJEŠTAJ O SPROVEDENOJ ANALIZI PROCJENE UTICAJA PROPISA

PREDLAGAČ PROPISA

Ministarstvo finansija

NAZIV PROPISA

Predlog Uredbe o bližem načinu sprovođenja carinskih postupaka i carinskih formalnosti

1. Definisane probleme

- 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 prihoda i 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.

Skupština Crne Gore je na sjednici od 30. jula 2022. godine donijela novi Carinski zakon („Službeni list CG“, br. 86/22), koji je u najvećoj mjeri usaglašen sa Carinskim zakonom Evropske unije-*Regulativa (EU) br. 952/2013 Evropskog parlamenta i Savjeta kojom se utvrđuje Carinski zakon Unije*. Carinski zakon podstiče upotrebu informacionih i komunikacionih tehnologija, što je ključno da bi se osiguralo olakšavanje trgovine i istovremeno unaprijedila efikasnost carinskih kontrola, smanjujući na taj način troškove za poslovanje i rizike za društvo.

Kako bi se obezbijedilo sprovođenje carinskih postupaka i carinskih formalnosti na carinskom području Crne Gore na isti način kao i u državama članicama Evropske unije, potrebno je donijeti podzakonske propise za primjenu Carinskog zakona. U tom smislu, najznačajniji i najobuhvatniji podzakonski akt je upravo Uredba o bližem načinu sprovođenja carinskih postupaka i carinskih formalnosti. Predlog predmetne uredbe je u značajnom obimu usaglašen sa propisima Evropske unije i to: *Delegiranom uredbom Komisije (EU) 2015/2446 od 28. jula 2015. godine o dopuni Uredbe (EU) br. 952/2013 Evropskog parlamenta i Savjeta o detaljnim pravilima koja se odnose na pojedine odredbe Carinskog zakona Unije i Implementacionom uredbom Komisije (EU) 2015/2447 od 24. novembra 2015. godine o utvrđivanju detaljnih pravila za sprovođenje određenih odredbi Uredbe (EU) br. 952/2013 Evropskog parlamenta i Savjeta o utvrđivanju Carinskog zakona Unije*.

Olakšavanje zakonite trgovine i borbe protiv prevara zahtijevaju jednostavne, brze i standardne carinske postupke i procese. S tim u vezi, važno je pojednostaviti carinsko zakonodavstvo i omogućiti upotrebu modernih alata i tehnologije, te dalje promovisati jedinstvenu primjenu carinskih propisa. Ovom uredbom se na bliži način uređuju carinski postupci i formalnosti koje je utvrdio Carinski zakon, a koji treba da doprinesu daljem pojednostavljenju i modernizaciji u postupanju carinskog organa. Cilj je smanjiti broj postupaka na one koji su ekonomski opravdani i povećati konkurentnost poslovanja.

Među uzrocima problema koje treba da riješi predloženi akt ističu se neadekvatne informacione i komunikacione tehnologije. Njihovo unaprjeđenje dovešće do pojednostavljenja trgovine i kvalitetnih carinskih kontrola, čime će se smanjiti troškovi poslovanja i rizik za društvo. Problem je zastarjeli pravni okvir kojim se reguliše ova oblast. Potrebno je definisati novi pravni okvir koji će omogućiti sprovođenje

carinskih formalnosti elektronskim putem, tako da informacijski i komunikacioni sistemi za carinsko poslovanje nude jednake mogućnosti svim privrednim subjektima.

U tom smislu, neophodno je usaglasiti pravni okvir za sprovođenje carinskih postupaka sa propisima Evropske unije, jer Crna Gora nastoji da razvija i nadograđuje carinske IT sisteme koji će biti interkonektivni i interoperabilni sa IT sistemima koje primjenjuju carinski organi država članica EU.

Kao posljedica sistemskih nedostataka ističe se nemogućnost funkcionisanja carinskog organa punim kapacitetima. Pomenuto se odnosi na sporiji protok robe i teškoće u prekograničnoj trgovini, veće troškove i duže zadržavanje robe. Ovim su oštećeni privredni subjekti koji učestvuju u trgovini, u dijelu nepotrebnog zadržavanja robe i većih troškova poslovanja.

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.

2. Ciljevi

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

Predmetnom uredbom upotpuniće se carinski normativni okvir na način što će se omogućiti da se nacionalna carinska pravila i postupci usaglase sa evropskim. Uredba će biti prilagođena uslovima u kojima se odvija savremena trgovina, poput globalne uvezanosti proizvodnih i sistema isporuke, e-trgovine i modernih komunikacionih instrumenata. Ima za cilj 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, Uredbom se propisuju bliža pravila i postupci koji treba da obezbijede bespapiro, integrisano i potpuno elektronsko okruženje za sprovođenje carinskih postupaka.

U slučaju ne donošenja Uredbe, 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.

Osnovni ciljevi novih carinskih propisa odnose se na sljedeće:

- zaštitu finansijskih interesa Crne Gore;
- zaštitu Crne Gore od nepravedne 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.
- 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).**
- **Objasniti 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. Takođe, onemogućila bi se realizacija brojnih započetih projekata.

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 novih carinskih propisa 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 program 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 rokovi po ovom pitanju više puta pomjerani.

Usklađivanje carinskog zakonodavstva sa evropskim ne bi se moglo postići kroz izmjene i dopune važeće Uredbe za sprovođenje Carinskog zakona. Zbog suštinskih novina koje se uvode u carinsku praksu, kao i složenosti svih procesa, neophodno je bilo pristupiti donošenju nove Uredbe.

4. Analiza uticaja

- **Na koga će i kako će najvjerovatnije uticati rješenja u propisu - nabrojati pozitivne i negativne uticaje, direktne i indirektne.**
- **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 tehnika elektronske obrade podataka u svim carinskim postupcima, a uvode se i dodatna pojednostavljenja u posebnim carinskim postupcima. Na ovaj način direktan benefit od navedene Uredbe imaće crnogorski privrednici, u vidu smanjenja vremena potrebnog za sprovođenje procedura, a samim tim i smanjenje troškova njihovog poslovanja.

Ovom Uredbom 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.

Predmetnom Uredbom 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 primjena Uredbe 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 diverzifikaciju izvoza, povećanje konkurentnosti malih i srednjih preduzeća, dalje unaprijeđenje ambijenta za privlačenje stranih direktnih investicija, smanjenje mogućnosti za korupciju na granici i shodno tome, unaprijeđenju 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.

Imajući u vidu pomenute koristi koje će privredni subjekti imati od ovako koncipiranih odredbi, smatramo da početni troškovi sistemskog prilagođavanja mogu postojati samo u kraćem roku i da isti ne mogu predstavljati ograničavajući faktor za donošenje ovog propisa.

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 obezbijedena 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.**

Primjena Uredbe o carinskim postupcima i carinskim formalnostima imaće uticaj na Budžet Crne Gore jer IT podrška carinskim procedurama nije u potpunosti razvijena.

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 je Carinskim zakonom propisana obaveza donošenja Programa rada za razvoj i korišćenje elektronskih sistema za period 2023-2025, dinamika realizacije projekata, mogući izvori finansiranja i detaljna procjena potrebnih finansijskih sredstava biće utvrđena navedenim dokumentom.

Uprava prihoda i carina trenutno sprovodi sljedeće projekte čijom realizacijom će se obezbijediti puna primjena ove Uredbe:

Novi kompjuterizovani tranzitni sistem (NCTS), koji se finansira iz sredstava IPA II 2014 uz nacionalno kofinansiranje, za trogodišnji period iznosi:

- 2020. godine – 592.500,00€ (59.250,00€ nacionalno kofinansiranje);
- 2021. godine – 592.500,00€ (59.250,00€ nacionalno kofinansiranje);
- 2022. godine – 237.000,00€ (23.700,00€ nacionalno kofinansiranje).

Projekat „Podrška Upravi prihoda i carina za implementaciju sistema carinskih odluka na nacionalnom nivou“-EUIF 2017-300.000€;

Projekat „Podrška digitalizaciji trgovinskih procedura- uspostavljanje elektronskog sistema obrade podataka prije prispjeća robe za pošiljke u pomorskom ili poštanskom saobraćaju“-GIZ;

Projekat „Podrška Upravi prihoda i carina Crne Gore na unapređenju carinskog informacionog sistema (CIS)“-IPA II 2018-410.000€.

Kada su u pitanju budući projekti, iz IPA III u carinskom dijelu ažurirana je verzija Strateškog odgovora u okviru prozora I - „Vladavina prava, temeljna prava i demokratija“ i kroz IPA 2024 kandidovan je projekat „Unapređenje carinske kontrole“, koji se sastoji iz četiri podprojekta.

Takođe, ažurirana je verzija Strateškog odgovora u okviru prozora II - „Dobro upravljanje,

usklađivanje s pravnom tekovinom EU, dobrosusjedski odnosi i strateško komuniciranje" i kandidovani su sledeći projekti iz IPA 2023 sredstava: " Podrška Upravi prihoda i carina u razvoju ITMS (Integrated Tariff Management System)"-4.000.000€; "Podrška Upravi prihoda i carina u ustanovljavanju automatizovanog izvoznog sistema (AES) i uvoznog sistema (ICS) i nadogradnja automatizovanog tranzitnog sistema (NCTS faza 6)"- 4.200.000 €;" Podrška Upravi prihoda i carina u razvoju Sistema za kontrolu kretanja akciznih proizvoda-EMCS"-1.000.000 €.

Plan je da se uspostavljanje navedenih sistema mahom finansira iz sredstava EU fondova, dok će troškovi za održavanje tih sistema biti obezbijeđeni u budžetu CG.

Dugoročno, cilj Uredbe 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 ekspertska 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.**

Interresorna Radna grupa, u saradnji ekspertskom podrškom iz Republike Srbije koja je angažovana u okviru projekta „Podrška trgovinskim olakšicama“, koji se realizovao uz tehničku podršku Međunarodne finansijske korporacije (IFC), pripremila je nacrt Uredbe o bližem načinu sprovođenja carinskih postupaka i carinskih formalnosti. Takođe, u okviru projekata koji imaju za cilj uspostavljanje carinskih IT sistema, a koje realizuje Uprava prihoda i carina (NCTS, Sistem carinskih odluka, Sistem prethodne najave u poštanskom i pomorskom saobraćaju), nacrt Uredbe je sagledan i analiziran od strane angažovanih konsultanata na tim projektima.

Imajući u vidu da su prilikom pripreme Carinskog zakona konsultovane zainteresovane strane i da je sprovedena javna rasprava, kao i da su privredni subjekti koji se bave prekograničnom trgovinom uključeni u brojne projekte koje realizuje Uprava prihoda i carina i upoznati sa novom carinskom politikom u smislu daljeg usaglašavanja propisa sa evropskom regulativom, prilikom pripreme Uredbe nije sprovedena javna rasprava.

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?**

Uspostavljanje IT podrške za propisane carinske procedure predstavljaće veliki izazov u implementaciji ovog propisa.

Kako bi se realizovali zadati ciljevi, tj. obezbijedilo poštovanje svih zakonskih normi, neophodno je: unaprijediti transparentnost i pristup informacijama, unaprijediti saradnju i povećati efektivnost graničnih kontrola, unaprijediti saradnju carinskog organa i privrede i primijeniti elektronsku razmjenu podataka.

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 i podzakonskih propisa za njegovu primjenu do kraja 2025. godine.

Praktična primjena propisanih normi biće posmatrana kroz efikasnost sprovođenja prekogranične trgovine, u kontekstu smanjenja vremena čekanja na granici i smanjenju troškova privrede. Efikasnost IT sistema biće vidljiva kroz smanjenje nivoa papirnog poslovanja, bržeg protoka robe i manjih troškova u radu carinskog organa.

Carinski organ, u saradnji sa drugim nadležnim državnim organima, biće odgovoran za sprovođenje ovog propisa i realizaciju svih strateških ciljeva.

Datum i mjesto

12. januar 2023. godine
Podgorica

Starješina
