

VI. АНАЛИЗА ЕФЕКТА ПРОПИСА

1. Одређење проблема које закон треба да реши

Царинским законом се уређују општа правила и поступци који се примењују на робу која се уноси и износи из царинског подручја Републике Србије. Наиме, царински орган контролише међународни промет робе, доприносећи слободној трговини, спровођењу спољашњих аспеката домаћег тржишта и принципа који се односе на трговину, као и општој безбедности у ланцу трговине.

Полазећи од чињенице да је основно опредељење Републике Србије да постане пуноправан члан ЕУ, то је обавеза усаглашавања националног законодавства, укључујући и царинске прописе, са законодавном регулативом Европске уније, једна од најзначајнијих обавеза државних органа, те је овим Царинским законом извршено даље усклађивање националног царинског законодавства са прописима Европске уније.

Наиме, важећи Царински закон донет је 2010. године и објављен у „Службеном гласнику РС”, број 18/10 од 26. марта 2010. године, а измене и допуне у „Службеном гласнику РС”, бр. 111/12, 29/15 и 108/16. Овај закон, као и његове измене и допуне, усаглашаван је са Царинским законом ЕУ (Community Customs Code – ССС, „Official Journal of the EU”, no. 2913/92) који је био на снази до 1. маја 2016. године.

У међувремену, Европски парламент и Европска комисија су донеле нови Царински закон Уније - Union Customs Code („Official Journal of the EU”, No. 952/13), који је заменио Царински закон Заједнице - Community Customs Code. Нови Царински закон Уније ступио је на снагу 30. октобра 2013. године, а примењује се од 1. маја 2016. године. Потпуна имплементација овог закона у ЕУ, имајући у виду да постоји потреба за развојем нових ИТ система и надоградњом постојећих у циљу спровођења законских захтева, планирана је до краја 2020. године.

Имајући у виду да су последње измене и допуне Царинског закона, које су објављене у „Службеном гласнику РС”, број 108/16, ступиле на снагу 6. јануара 2017. године, а да је у Европској унији дошло до измена царинског законодавства, то је, по угледу на царинско законодавство ЕУ, потребно донети нови Царински закон, а у циљу даље хармонизације царинских прописа Републике Србије са *acquis communautaire*.

Нови Царински закон Уније је донет у складу са реалним потребама савремене међународне трговине, имајући у виду промене у друштву и економији настале као последица глобализације и савременог начина комуникације тј. примене високо развијене информационе технологије што има за последицу, између осталог, да је међународна трговина фундаментално измењена. Савременост овог закона огледа се и у чињеници даљих поједностављења царинске процедуре, њеног бржег и ефикаснијег обављања, уз смањење трошкове пословања (подношење царинских исправа електронским путем), а у исто време обезбеђујући и делотворност царинских контрола, што све заједно треба да допринесе убрзању царинског поступка и смањењу трошкова у спољно - трговинском промету, али и ризика по друштво.

Обавеза усаглашавања са царинском регулативом ЕУ још више је наглашена отварањем преговарачког Поглавља 29 – Царинска унија и обавезама које смо преузели у погледу рокова за усклађивање са царинским законодавством ЕУ.

2. Циљеви који се доношењем закона постижу

Доношењем овог закона постићи ће се следећи циљеви:

- усклађивање са Царинским законом Уније (Union Customs Code);
- побољшање услова пословања и унапређење позиције Републике Србије на ранг листи Светске банке о условима пословања - Doing business;
- поједностављење, модернизација и рационализација царинских правила и процедура и омогућавање ефикаснијег царинског пословања, у складу са савременим потребама;
- увођење нових царинских поједностављења (централизовано царињење, самопроцена), а код постојећих се у већој мери предвиђа коришћење података из пословних књига привредних субјеката;
- оснажује се институт овлашћеног привредног субјекта (ОПС);
- већа правна сигурност, предвидљивост и једнообразност пословања;
- комплетан прелазак на безпапирно пословање и потпуно електронско окружење, кроз коришћење технике електронске обраде података у свим царинским поступцима;
- унапређење система уноса, обраде, начина располагања подацима, обезбеђивање квалитета, заштите и чувања података који су царински органи прикупили у вези са вршењем своје надлежности, а ради усклађивања Царинског закона са раније усвојеним законом који се односи на заштиту података о личности;
- уводе се додатна поједностављења у посебним царинским поступцима (дозољена је прерада у поступку царинског складиштења; активно оплемењивање може се одобрити без обавезе да се роба поново извезе (осим ако није изричито прописано); укидају се поступци прераде под царинским надзором и активно оплемењивање у систему повраћаја; рок у којем роба може да буде у привременом смештају је повећан са 20 на 90 дана).

Што се тиче рока у оквиру којег се може очекивати испуњење циљева, неки од горе наведених циљева, а који се тичу усклађивања са другим прописима (Царински закон ЕУ и закон који се односи на заштиту података о личности) биће испуњени у тренутку ступања на снагу овог закона, односно од почетка примене истог. Исти случај је и са циљем који се састоји у увођењу додатних поједностављења у посебним царинским поступцима, као и са циљем који се тиче овлашћеног привредног субјекта. С друге стране, када је у питању прелазак на безпапирно пословање и потпуно електронско окружење, кроз коришћење технике електронске обраде података у свим царинским поступцима, треба имати у виду да је за потпуну имплементацију потребно развити нове ИТ системе, али и надоградити постојеће у циљу спровођења законских захтева. Напомињемо да је и у ЕУ потпуна имплементација овог закона планирана тек за крај 2020. године. Свесни чињенице да је за имплементацију електронских система потребно извесно време, то је Нацртом овог закона прописано да се средства за размену и чување података, која нису технике електронске обраде података, могу употребљавати ако електронски системи који су неопходни за примену одредаба овог

закон још увек нису оперативни, а да ће Влада, ради развоја електронских система, утврдити програм рада који се односи на развој и коришћење електронских система.

3. Друга могућност за решавање проблема

Треба имати у виду чињеницу да је од доношења Царинског закона („Службени гласник РС”, бр. 18/10, 111/12 и 29/15 и 108/16) протекло седам година, а да је, у међувремену, донет нови Царински закон Европске уније, са којим је било потребно извршити усаглашавање, због обавеза преузетих у оквиру процеса приступања Републике Србије Европској унији. Такође, имајући виду развој комуникационо-информационих технологија у претходном периоду и њихов утицај на међународну трговину, мишљења смо да није постојала могућност да се проблеми који се решавају овим законом уреде на другачији начин од доношења новог закона.

4. Зашто је доношење закона најбоље за решавање проблема

Уређивање права и обавезе учесника у царинском поступку, али и поступање царинских органа, представља предмет законске регулативе, те се стога ова област може уредити искључиво на овај начин.

5. На кога ће и како утицати предложена решења

Закон ће имати позитиван утицај на:

1) привредне субјекте - допринос овог Нацрта закона се огледа и у чињеници поједностављења, модернизације и рационализације царинских правила и процедура. Уводе се нова царинска поједностављења (централизовано царинење, самопроцена), а код постојећих се у већој мери предвиђа да се користе подаци из пословних књига привредних субјеката. Овим нацртом закона предвиђен је прелазак на безпапирно пословање и потпуно електронско окружење кроз коришћење технике електронске обраде података у свим царинским поступцима, а уводе се и додатна поједностављења у посебним царинским поступцима (дозољена је прерада у поступку царинског складиштења; активно оплемењивање може се одобрити без обавезе да се роба поново извезе (осим ако није изричито прописано); укидају се поступци прераде под царинским надзором и активно оплемењивање у систему повраћаја; рок у којем роба може да буде у привременом смештају је повећан са 20 на 90 дана). Исто тако, овим законом оснажује се сарадња између различитих сегмената друштва, пре свега привреде и царинске службе, све у функцији праћења савремених токова робе и капитала, отворене тржишне економије, уклањања административних баријера, што за последицу има већу либерализацију промета робе и услуга.

2) страна лица – кроз ослобођење од плаћања увозних дажбина за шефове страних држава, међународне и друге хуманитарне организације, дипломатска и конзуларна представништва страних држава и њихово особље и др. на предмете намењене службеним потребама, личној употреби и за пружање хуманитарне помоћи.

3) физичка лица - у Нацрту закона предвиђене су царинске повластице, односно ослобођења од плаћања увозних дажбина за поједине категорије физичких лица (путници који долазе из иностранства; научници, књижевници и уметници; особе са инвалидитетом; домаћи држављани који живе у пограничном појасу; страни држављани који су добили држављанство и страни држављани који су добили азил, односно одобрење за стално настањење у Србији; грађани на специфичну опрему, уређаје и инструменте за здравство и на резервне делове за коришћење те опреме итд).

4) правна и друга лица - овим законом, такође, су предвиђена ослобођења од плаћања увозних дажбина за правна и друга лица на увоз појединих категорија роба (организације Црвеног крста; ватрогасне и спасилачке организације и друштва; музеји и уметничке галерије; лица која се баве научном, образовном, културном спортском, рекреативном, хуманитарном и верском делатношћу, уметношћу, делатностима заштите природе и културних добра и контролом квалитета животне средине; лица на робу коју бесплатно приме из иностранства или је набаве од средстава која су добила из иностранства као новачану помоћ; привредни субјекти у области здравства; привредни субјекти за професионално оспособљавање и запошљавање особа са инвалидитетом; лица на медаље и плакете које приме ради додељивања на међународним такмичењима која се организују у Србији итд.).

5) транспарентност пословања царинских органа – овим законом прописана је обавеза царинског органа да одржава редовну комуникацију са привредним субјектима и осталим органима укљученим у међународну трговину. Такође, свако лице може од царинског органа тражити информације које се односе на примену царинских прописа и такав захтев може бити одбијен ако се не односи на радњу која је у вези са међународном трговином робом која је заиста планирана.

6) правни систем Републике Србије - усаглашавају се општа правила и поступци прописани Нацртом Царинског закона са основним стандардима Међународне конвенције о упрошћавању и усклађивању царинских поступака (Ревидирана Кјото конвенција, коју је наша земља ратификовала 2007. године, Законом о потврђивању Протокола о изменама и допунама Међународне конвенције о усклађивању и упрошћавању царинских поступака („Службени гласник РС”, бр.70/07), као и са Царинским законом Европске уније (Union Customs Code), чиме се обезбеђују транспарентно национално законодавство и стандардизоване царинске процедуре. С друге стране, и промена националног законодавства (Закон о општем управном поступку, Закон о прекшајима, Закон о заштити података о личности и др.) изискивала је, такође, потребу за новим Царинским законом.

7) углед Републике Србије у иностранству у односу на обавезе преузете међународним уговорима. Иако су потврђени међународни уговори саставни део правног поретка Републике Србије и непосредно се примењују, доношењем овог Закона обезбедило би се поштовање ратификованих међународних уговора. Дакле, Нацрт закона садржи норме за примену основних стандарда Ревидиране Кјото конвенције, као и основне институте и принципе на којима се заснива Царински закон Европске уније, а што је у складу са правилима Светске трговинске организације и стандардима и препорукама Светске царинске организације.

8) ниво заштите животне средине - иако то није превасходни циљ овог закона, Законом је предвиђено ослобођење од плаћања увозних дажбина за лица, осим физичких, на робу која се не производи у Републици Србији, а служи непосредно за обављање делатности заштите природе и контроле квалитета животне средине. Ово ослобођење подједнако важи и када ова лица набављају робу по основу донације из иностранства или је набаве од средстава која су добила из иностранства као новачану помоћ, а служи за заштиту животне средине или је намењена отклањању последица еколошких удеса. Исто тако, ова лица ослобођена су од плаћања увозних дажбина на увоз опреме која се не производи у земљи, а служи непосредно за заштиту животне средине.

9) ниво заштите права интелектуалне својине - Нацртом закона предвиђене су и мере којима се обезбеђује заштита права интелектуалне својине на граници. Наиме, уношење у или изношење из царинског подручја Републике Србије робе којом се

повређују права интелектуалне својине, утврђена националним прописима који уређују то питање и међународним уговорима, није дозвољено. Такође, овим Законом прецизно је дефинисано поступање царинских орагана на захтев носиоца права интелектуалне својине и по службеној дужности, ако царински орган посумња да је повређено неко од права интелектуалне својине.

6. Трошкови које ће примена Закона изазвати код грађана и привреде, посебно малих и средњих предузећа

Трошкови примене овог закона за грађане и привреду биће мањи самим тим што Нацрт закон предвиђа поједностављење царинских процедура и њихово брже и ефикасније обављање (нпр. царинење кроз поједностављену декларацију, подношење царинских исправа електронским путем, коришћење података из пословних књига привредних субјеката), што све заједно треба да допринесе убрзању царинског поступка и смањењу трошкова у спољно-трговинском промету.

С друге стране, прелазак на безпапирно пословање и потпуно електронско окружење, кроз коришћење технике електронске обраде података у свим царинским поступцима, подразумева успостављање новог система размене података између привредних субјеката и царинских органа, што може проузроковати трошкове за привредне субјекте (трошкови набавке информатичке опреме, софтвера, обука запослених и сл.). Међутим, треба имати у виду да одређени привредни субјекти већ имају развијене електронске системе које користе у свакодневном пословању, те да употреба технике електронске обраде података у царинским поступцима, не мора нужно проузроковати трошкове за све привредне субјекте.

7. Да ли позитивни ефекти оправдавају трошкове

Нацртом закона обезбеђује се заштита интереса Републике Србије, заштита Републике Србије од незаконите трговине, безбедност и заштита људи и животне средине, као и олакшање међународне трговине. Ради обављања прописаних радњи и активности, царински орган може вршити све контролне радње и активности за које сматра да су неопходне ради обезбеђивања правилне примене овог закона и осталих прописа. Овакве радње и активности се могу вршити и ван царинског подручја Републике Србије само ако је то утврђено међународним споразумом.

Имајући у виду чињеницу да царински орган може наплаћивати таксе или тражити надокнаду трошкова само када се ради о пружању посебних услуга, износ тих такси опредељује се у односу на њихову сложеност, а приход по том основу припада буџету Републике Србије и користиће се за модернизацију царинске службе. С друге стране, за редовно обављање послова царинске службе не наплаћују се посебне таксе, већ Република Србија обезбеђује организацију и рад републичких органа, као и потребна средства за подмирење њихових трошкова.

На предложени начин оствариће се ефикасније царинско пословање у складу са савременим потребама, а што ће позитивно утицати на привредну климу у нашој земљи, прилив страних инвестиција и самим тим, допринеће подизању стандарда живота грађана.

8. Да ли акт стимулише појаву нових привредних субјеката на тржишту и тржишну конкуренцију

Овим нацртом закона стварају се могућности за даље унапређење рада царинских органа, али и привредних субјеката чије пословање подразумева примену царинских прописа, као и привредних субјеката који обављају делатности информационо-комуникационих технологија. Наведеним нацртом закона унапређује се квалитет царинског система Републике Србије и доприноси се додатном унапређењу права учесника у царинском поступку.

Треба имати у виду да Царински закон садржи општа правила која се примењују на робу која се уноси у и износи из царинског подручја Републике Србије и да су та правила усклађена са правилима садржаним у релевантном царинском пропису ЕУ. Према томе, може се рећи да Царински закон садржи правила тзв. техничке природе и да његова примарна функција није стимулација стварања нових привредних субјеката на тржишту.

9. Да ли су заинтересоване стране имале прилику да изнесу своје ставове

Закон је припремљен, пре свега, због потребе усаглашавања нашег царинског законодавства са царинским прописима Европске уније (Union Customs Code), посебно имајући у виду чињеницу да је наша земља недавно отворила преговарачко Поглавље 29 – Царинска унија. С обзиром на ту чињеницу, Нацрт закона ће бити достављен и Европској комисији.

Овде бисмо нарочито истакли чињеницу да је царинска материја у Европској унији регулисана тзв. регулативама (regulations) које представљају опште правне акте са свеобухватним и врло детаљним одредбама и, као такве, обавезују у целини, тј. не остављају у државама чланицама простора за евентуалне различите интерпретације, те државе чланице морају спроводити све одредбе регулатива у потпуности и не смеју вршити властити одабир одредби. С друге стране, постоје директиве (directives) које су обавезујуће за сваку државу чланицу у погледу циљева који треба да се постигну, препуштајући државама чланицама да изаберу форму и средства извршења. Према томе, неће се спроводити јавна расправа о Нацрту овог закона, управо из разлога што је царинска материја у ЕУ регулисана тзв. регулативама.

Међутим, посебно бисмо нагласили да је у поступку припреме Нацрта закона остварена сарадња са низом субјеката и лица који користе царинске процедуре. Министарство финансија благовремено је указало свим заинтересованим субјектима и надлежним ораганима да предстоји рад на изради новог Царинског закона.

Управа царина, као орган управе у саставу Министарства финансија, који обавља послове државне управе и стручне послове који се односе на: царинење робе, царински надзор и друге послове контроле путника и промета робе и услуга са иностранством, изјаснила се на Нацрт закона.

Такође, Нацрт закона достављен је и члановима Радне групе Министарства финансија и Привредне коморе Србије - Подгрупа за царински систем, формиране ради разматрања иницијатива и измена прописа у области пореског, царинског и финансијског система.

10. Које ће мере бити предузете да би се остварили разлози доношења закона

У погледу регулаторних мера које ће бити, Министарство финансија ће припремити низ подзаконских аката којим ће се прецизирати поједине одредбе закона, као што су:

- Уредба о царински дозвољеном поступању с робом,
- Уредба о условима и начину примене мера за заштиту права интелектуалне својине на граници,
- Уредба о врсти, количини и вредности робе на коју се не плаћају увозне дажбине, роковима, условима и поступку за остваривање права на ослобођење од плаћања увозних дажбина,
- Уредба о посебним условима за вршење промета робе са Аутономном покрајином Косово и Метохија,
- Одлука о условима за смањење царинских дажбина на одређену робу,
- Одлука о условима и начину за смањење царинских дажбина на одређену робу,
- односно за изузимање одређене робе од плаћања царинских дажбина,
- Одлука о условима за изузимање одређене робе од плаћања царинских дажбина,
- Одлука о сезонским царинским стопама на увоз одређених пољопривредних производа,
- Правилник о облику, садржини, начину подношења и попуњавања декларације и других образаца у царинском поступку,
- Правилник о начину узимања узорака робе од стране царинског органа,
- Правилник о одређивању царинских органа за царињење одређених врста робе или спровођење одређених поступака.

У погледу институционално управљачких мера, указујемо да Управа царина, као орган у саставу Министарства финансија, обавља послове државне управе и стручне послове који се односе на: царињење робе, царински надзор и друге послове контроле путника и промета робе и услуга са иностранством, као и друге послове одређене законом. Такође, када је у питању контрола робе која улази у царинско подручје Републике Србије, поред царинских органа, ту робу контролишу и други тзв. инспекцијски органи као што су нпр. ветеринарска, фитосанитарна или санитарна инспекција. Нацртом Царинског закона предвиђено је да када други надлежни органи, над истом робом спроводе контроле, царински орган ће, у блиској сарадњи са тим другим органима, настојати да се те контроле изврше, где год је то могуће, у исто време и на истом месту као и царинска контрола (one-stop-shop), уз координирајућу улогу царинског органа.

Напомињемо да се Нацртом овог закона не укида ниједна постојећа институција, нити се уводи нова.

Када су у питању нерегулаторне мере, ту посебно истичемо чињеницу да Министарство финансија, периодичним публикавањем Билтена службених објашњења и стручних мишљења за примену финансијских прописа, као и на други погодан начин, додатно обезбеђује транспарентност, информисаност и доступност информацијама, како би се и на овај начин допринело остваривању циљева постављених приликом доношења Закона. Такође, по усвајању закона, планирано је упознавање привредних субјеката са најновијим законским решењима, кроз радионице, семинаре, предавања и слично.