

САВЕТ ЗА РЕГУЛАТОРНУ РЕФОРМУ
ВЛАДЕ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

19.03.2009. године

Предмет: Мишљење о томе да ли образложење Нацрта закона о царинској служби садржи анализу ефеката у складу са чл. 39. и 40. ст. 2. Пословника Владе („Службени гласник РС“, бр. 100/2005)

У складу са чланом 39. и 40. ст. 2. Пословника Владе („Службени гласник РС“, бр. 100/2005) даје се

МИШЉЕЊЕ

Образложење Нацрта закона о царинској служби, који је Савету за регулаторну реформу привредног система (у даљем тексту: Савет) поднело на мишљење Министарство финансија, под бројем: 110-00-520/08, од дана 12.03.2009. год., САДРЖИ НЕПОТПУНУ АНАЛИЗУ ЕФЕКТА у складу са чл. 39. и 40. ст. 2. Пословника Владе.

ОБРАЗЛОЖЕЊЕ

Министарство финансија доставило је Савету за регулаторну реформу на мишљење Нацрт закона о царинској служби, са образложењем које садржи прилог под називом „Анализа ефеката закона“.

Обрађивач прописа је у прилогу „Анализа ефеката закона“ одговорио само на нека од питања формулисаних у складу са чланом 40. став 2. Пословника Владе („Сл. Гласник РС“, бр. 100/2005) и у том смислу није задовољио формалне услове које подразумева потпуна анализа ефеката прописа.

Закон о царинској служби је, заједно са Царинским законом, основни закон који регулише област царинског поступка и директно регулише понашање како царинских службеника, тако и царинских обвезника, те као такав захтева и детаљну анализу ефеката. Поред тога што је обрађивач прописа доставио непотпуну анализу ефеката прописа, у образложењу Нацрта закона је пропустио да анализира кључна предложена решења.

Савет подсећа обрађивача прописа на то да је дана 08.12.2008. год. дао мишљење на тада достављени текст Нацрт закона да Нацрт закона о царинској служби садржи делимичну анализу ефеката прописа. Том приликом, Савет је указао на питања на која анализа ефеката прописа треба да пружи одговор. Међутим,

обрађивач прописа у међувремену није побољшао квалитет анализе ефеката прописа, нити је посебно анализирао нека од кључних решења. Савет, стога, подсећа обрађивача прописа на недостатке анализе ефеката прописа и указује на то да необразлагање предложених суштинских решења може угрозити ефикасну имплементацију Закона.

Обрађивач прописа је у оквиру образложења прописа одговорио на питања које проблеме овај закон треба да реши и који су циљеви који ће се доношењем Закона постићи. Међутим, образлагање одговора на горе постављена питања захтева много детаљнију анализу, пошто је за доношење квалитетног закона који регулише царинске службе најважнији корак ка заштити свих учесника у царинском поступку.

Сам прилог „Анализа ефеката закона“ не пружа било какве податке из којих би Савет могао да закључи да је обрађивач прописа током израде Нацрта закона вршио анализу ефеката предложених решења. Обрађивач прописа је могао да наведе податке о броју царинских службеника, откривених кријумчарења оружја, муниције, дроге, откривених случајева трговине људима, броју лакших и тежих повреда службене дужности од стране царинских службеника.

Образложење и анализа ефеката Нацрта закона о царинској служби не садрже анализу механизма преко којих ће предложена решења, која се односе на обезбеђивање претпоставки за побољшање положаја царинских службеника, утицати на стварање услова за ефикасност и рационалност рада царинске службе.

Обрађивач прописа није предочио Савету ни информацију о томе да ли је о Нацрту закона спроведена јавна расправа, већ је само навео да су у поступку припреме Нацрта закона прибављена мишљења унутрашњих јединица Управе царина, без података о томе у којој мери су та мишљења утицала на текст Нацрта закона. Чак и да су поменута мишљења у потпуности усвојена, не би се могло сматрати да су царински службеници једине заинтересоване стране у вези са законом који регулише царинску службу, с обзиром да Закон регулише материју од значаја за све грађане Републике Србије и привредне субјекте који послују на њеној територији, али и друге учеснике у царинском поступку који улазе и излазе са територије Републике Србије. Наиме, царинска служба примењује прописе управо на та лица и на њих директно утиче и велики број одредби овог закона, поготову одредбе које регулишу овлашћења царинских службеника (чл. 19. - 46. Нацрта закона) и дају им велика дискрециона права. У том смислу, Савет сматра да је о Нацрту закона било неопходно спровести јавну расправу, а њене резултате употребити приликом израде прописа и предочити у анализи ефеката, што је обрађивач прописа пропустио да учини.

Савет, овом приликом, скреће пажњу и на поједина решења која могу имати негативне ефекте при имплементацији овог Закона:

1. Члан 44. Нацрта закона регулише да царински службеник може привремено да задржи робу која је увезена или намењена извозу док се не утврди да

се са робом поступало у складу са Царинским законом и другим законима којима се ограничава, забрањује или посебно уређује увоз или извоз робе.

Обрађивач прописа је требало да предочи анализу оваквог решења, на основу расположивих и доступних података о дужини задржавања на граничним прелазима. Оваква формулација предложеног решења проширује дискрециона права царинским службеницима, што у крајњој линији може довести до нерационалних и неефикасних царинских поступака.

2. Члан 45. ст. 2. Нацрта закона регулише да царински службеник, ако остави робу или превозно средство под надзором лицу које сматра погодним, обавештава о томе лице коме је привремено одузело робу или превозно средство, при чему се **роба, односно превозно средство сматрају привремено одузетим од дана када је дато обавештење о привременом одузимању.**

Савет указује обрађивачу прописа да може да протекне значајан временски период од тренутка када се роба, односно превозно средство одузме, до тренутка када лице коме је одузета роба, односно превозно средство буде обавештено. У том смислу, Савет позива обрађивача прописа да преиспита могућност прецизирања начина и временског одређења обавештавања лица о томе да су му роба, односно превозно средство привремено одузети.

3. Члан 73. Нацрта закона регулише да се царинском службенику, који је по потреби службе привремено премештен у друго место рада које је удаљено више од 70 километара од места његовог пребивалишта, надокнађују трошкови смештаја и исхране, према приложеном рачуну, изузев за смештај и исхрану у хотелу прве категорије (пет звездица).

Обрађивач прописа није предочио разлоге за овакво предложено решење, те се поставља питање подстицаја царинских службеника да се понашају рационално. Такође, поставља се питање пренормираности Закона овом и сличим одредбама.

4. Члан 81. Нацрта закона регулише стимулативно награђивање, при чему ст. 2. истог члана Нацрта закона предвиђа да царински службеник може бити посебно **награђен на основу натпросечних резултата рада. Члан 106. Нацрта закона** предвиђа да се средства за исплату стимулативног награђивања по основу откривања случајева кријумчарења и повреде прописа, посебних заслуга, за остварене натпросечне резултате рада и за новчане награде из члана 80. Нацрта закона, обезбеђују **из сопствених прихода Управе царина** наплаћених сходно одредбама Царинског закона.

Како не би долазило до дискриминације приликом стимулативног награђивања и демотивације царинских службеника по овом основу, Савет позива обрађивача да прецизира појам натпросечних резултата рада. Навођење досадашњих решења и података значајно би допринело бољем разумевању овог члана.

5. Члан 94. Нацрта закона регулише право царинског службеника да на решење о изреченој дисциплинској мери изјави жалбу у року од 8 дана од дана пријема решења, при чему се сматра да је жалба одбијена ако Жалбена комисија не одлучи о жалби у року од 30 дана од дана њеног пријема, а решење донето по жалби је коначно.

Савет скреће пажњу обрађивачу прописа на могуће негативне ефекте у имплементацији Закона у ситуацијама када је жалба оправдана, а Жалбена комисија не одлучи о жалби у предвиђеном року (који је сам по себи прилично дугачак). Иста примедба Савета односи се и на члан 102. Нацрта закона.

6. Члан 100. ст. 2. Нацрта закона регулише да царински службеник који је привремено удаљен са рада због тога што је против њега покренут кривични поступак, односно дисциплински поступак због теже повреде службене дужности, има, док је удаљен са рада, право на накнаду плате која износи 50% основне плате за месец који претходи месецу у коме је донето првостепено решење о привременом удаљењу.

Савет поставља питање из којих разлога је царинским службеницима одређено право на накнаду плате у износу од 50% основне плате, ако се има у виду члан 166. Закона о раду који у случајевима када је запослени привремено удаљен са рада регулише накнаду зараде у висини једне четвртине, или ако запослени издржава породицу у висини једне трећине основне зараде. Имајући у виду све бенефиције царинских службеника предвиђене Нацртом закона, поставља се питање оправданости давања још једне повластице царинским службеницима, нарочито ако се сагледа да се ова средства царинским службеницима исплаћују из буџета Републике Србије.

7. Нацрт закона о царинској служби не регулише питање рефундирања средстава исплаћених царинским службеницима који су привремено удаљени са рада за време трајања удаљења по основу тежих повреда службене дужности, а у ситуацијама када је у дисциплинском, односно кривичном поступку утврђена кривица царинског службеника.

Савет, такође, сматра да би поједина решења предложена Нацртом закона о царинској служби требало да буду регулисана интерним актима царинске управе, као и кодексом понашања царинских службеника.

Имајући у виду образложену потребу да се овај закон донесе што хитније, Савет констатује да Нацрт закона о царинској служби, који је на мишљење поднело Министарство финансија, **САДРЖИ НЕПОТПУНУ АНАЛИЗУ ЕФЕКТА** у складу са чл. 39. и 40. став 2. Пословника Владе, а позива обрађивача прописа да размотри сугестије изнете у овом мишљењу и по могућности у складу са њима интервенише на текст Нацрта закона. Савет даје ово мишљење које је позитивно, уз ограду због свих пропуста и недостатака анализе ефеката, коју је уз Нацрт закона приложио обрађивач прописа.




ПРЕДСЕДНИК САВЕТА

Млађан Динкић