**V. ANALIZA EFEKATA PROPISA**

1. *Određenje problema koje zakon treba da reši*

Carinskim zakonom se uređuju opšta pravila i postupci koji se primenjuju na robu koja se unosi i iznosi iz carinskog područja Republike Srbije. Naime, carinski organ kontroliše međunarodni promet robe, doprinoseći slobodnoj trgovini, sprovođenju spoljašnjih aspekata domaćeg tržišta i principa koji se odnose na trgovinu, kao i opštoj bezbednosti u lancu trgovine.

Polazeći od činjenice da je osnovno opredeljenje Republike Srbije da postane punopravan član EU, to je obaveza usaglašavanja nacionalnog zakonodavstva, uključujući i carinske propise, sa zakonodavnom regulativom Evropske unije, jedna od najznačajnijih obaveza državnih organa, te je ovim Carinskim zakonom izvršeno dalje usklađivanje nacionalnog carinskog zakonodavstva sa propisima Evropske unije.

Naime, važeći Carinski zakon donet je 2010. godine i objavljen u „Službenom glasniku RS”, broj 18/10 od 26. marta 2010. godine, a izmene i dopune u „Službenom glasniku RS”, br. 111/12, 29/15 i 108/16. Ovaj zakon, kao i njegove izmene i dopune, usaglašavan je sa Carinskim zakonom EU (Community Customs Code – CCC, „Official Journal of the EU”, no. 2913/92) koji je bio na snazi do 1. maja 2016. godine.

U međuvremenu, Evropski parlament i Evropska komisija su donele novi Carinski zakon Unije - Union Customs Code („Official Journal of the EU”, No. 952/13), koji je zamenio Carinski zakon Zajednice - Community Customs Code. Novi Carinski zakon Unije stupio je na snagu 30. oktobra 2013. godine, a primenjuje se od 1. maja 2016. godine. Potpuna implementacija ovog zakona u EU, imajući u vidu da postoji potreba za razvojem novih IT sistema i nadogradnjom postojećih u cilju sprovođenja zakonskih zahteva, planirana je do kraja 2020. godine.

Imajući u vidu da su poslednje izmene i dopune Carinskog zakona, koje su objavljene u „Službenom glasniku RS”, broj 108/16, stupile na snagu 6. januara 2017. godine, a da je u Evropskoj uniji došlo do izmena carinskog zakonodavstva, to je, po ugledu na carinsko zakonodavstvo EU, potrebno doneti novi Carinski zakon, a u cilju dalje harmonizacije carinskih propisa Republike Srbije sa *acquis communautaire*.

Novi Carinski zakon Unije je donet u skladu sa realnim potrebama savremene međunarodne trgovine, imajući u vidu promene u društvu i ekonomiji nastale kao posledica globalizacije i savremenog načina komunikacije tj. primene visoko razvijene informacione tehnologije što ima za posledicu, između ostalog, da je međunarodna trgovina fundamentalno izmenjena. Savremenost ovog zakona ogleda se i u činjenici daljih pojednostavljenja carinske procedure, njenog bržeg i efikasnijeg obavljanja, uz smanjenje troškove poslovanja (podnošenje carinskih isprava elektronskim putem), a u isto vreme obezbeđujući i delotvornost carinskih kontrola, što sve zajedno treba da doprinese ubrzanju carinskog postupka i smanjenju troškova u spoljno - trgovinskom prometu, ali i rizika po društvo.

Obaveza usaglašavanja sa carinskom regulativom EU još više je naglašena otvaranjem pregovaračkog Poglavlja 29 – Carinska unija i obavezama koje smo preuzeli u pogledu rokova za usklađivanje sa carinskim zakonodavstvom EU.

1. *Ciljevi koji se donošenjem zakona postižu*

Donošenjem ovog zakona postići će se sledeći ciljevi:

* usklađivanje sa Carinskim zakonom Unije (Union Customs Code);
* poboljšanje uslova poslovanja i unapređenje pozicije Republike Srbije na rang listi Svetske banke o uslovima poslovanja - Doing business;
* pojednostavljenje, modernizacija i racionalizacija carinskih pravila i procedura i omogućavanje efikasnijeg carinskog poslovanja, u skladu sa savremenim potrebama;
* uvođenje novih carinskih pojednostavljenja (centralizovano carinjenje, samoprocena), a kod postojećih se u većoj meri predviđa korišćenje podataka iz poslovnih knjiga privrednih subjekata;
* osnažuje se institut ovlašćenog privrednog subjekta (OPS);
* veća pravna sigurnost, predvidljivost i jednoobraznost poslovanja;

- kompletan prelazak na bezpapirno poslovanje i potpuno elektronsko okruženje, kroz korišćenje tehnike elektronske obrade podataka u svim carinskim postupcima;

- unapređenje sistema unosa, obrade, načina raspolaganja podacima, obezbeđivanje kvaliteta, zaštite i čuvanja podataka koji su carinski organi prikupili u vezi sa vršenjem svoje nadležnosti, a radi usklađivanja Carinskog zakona sa ranije usvojenim zakonom koji se odnosi na zaštitu podataka o ličnosti;

- uvode se dodatna pojednostavljenja u posebnim carinskim postupcima (dozoljena je prerada u postupku carinskog skladištenja; aktivno oplemenjivanje može se odobriti bez obaveze da se roba ponovo izveze (osim ako nije izričito propisano); ukidaju se postupci prerade pod carinskim nadzorom i aktivno oplemenjivanje u sistemu povraćaja; rok u kojem roba može da bude u privremenom smeštaju je povećan sa 20 na 90 dana).

Što se tiče roka u okviru kojeg se može očekivati ispunjenje ciljeva, neki od gore navedenih ciljeva, a koji se tiču usklađivanja sa drugim propisima (Carinski zakon EU i zakon koji se odnosi na zaštitu podataka o ličnosti) biće ispunjeni u trenutku stupanja na snagu ovog zakona, odnosno od početka primene istog. Isti slučaj je i sa ciljem koji se sastoji u uvođenju dodatnih pojednostavljenja u posebnim carinskim postupcima, kao i sa ciljem koji se tiče ovlašćenog privrednog subjekta. S druge strane, kada je u pitanju prelazak na bezpapirno poslovanje i potpuno elektronsko okruženje, kroz korišćenje tehnike elektronske obrade podataka u svim carinskim postupcima, treba imati u vidu da je za potpunu implementaciju potrebno razviti nove IT sisteme, ali i nadograditi postojeće u cilju sprovođenja zakonskih zahteva. Napominjemo da je i u EU potpuna implementacija ovog zakona planirana tek za kraj 2020. godine. Svesni činjenice da je za implementaciju elektronskih sistema potrebno izvesno vreme, to je ovim zakonom propisano da se sredstva za razmenu i čuvanje podataka, koja nisu tehnike elektronske obrade podataka, mogu upotrebljavati ako elektronski sistemi koji su neophodni za primenu odredaba ovog zakona još uvek nisu operativni, a da će Vlada, radi razvoja elektronskih sistema, utvrditi program rada koji se odnosi na razvoj i korišćenje elektronskih sistema.

1. *Druga mogućnost za rešavanje problema*

Treba imati u vidu činjenicu da je od donošenja Carinskog zakona („Službeni glasnik RS”, br. 18/10, 111/12 i 29/15 i 108/16) proteklo sedam godina, a da je, u međuvremenu, donet novi Carinski zakon Evropske unije, sa kojim je bilo potrebno izvršiti usaglašavanje, zbog obaveza preuzetih u okviru procesa pristupanja Republike Srbije Evropskoj uniji. Takođe, imajući vidu razvoj komunikaciono-informacionih tehnologija u prethodnom periodu i njihov uticaj na međunarodnu trgovinu, mišljenja smo da nije postojala mogućnost da se problemi koji se rešavaju ovim zakonom urede na drugačiji način od donošenja novog zakona.

1. *Zašto je donošenje zakona najbolje za rešavanje problema*

Uređivanje prava i obaveze učesnika u carinskom postupku, ali i postupanje carinskih organa, predstavlja predmet zakonske regulative, te se stoga ova oblast može urediti isključivo na ovaj način.

1. *Na koga će i kako uticati predložena rešenja*

Ovaj zakon će imati pozitivan uticaj na:

1) privredne subjekte - doprinos ovog zakona se ogleda i u činjenici pojednostavljenja, modernizacije i racionalizacije carinskih pravila i procedura. Uvode se nova carinska pojednostavljenja (centralizovano carinjenje, samoprocena), a kod postojećih se u većoj meri predviđa da se koriste podaci iz poslovnih knjiga privrednih subjekata. Ovim zakona predviđen je prelazak na bezpapirno 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 (dozvoljena je prerada u postupku carinskog skladištenja; aktivno oplemenjivanje može se odobriti bez obaveze da se roba ponovo izveze (osim ako nije izričito propisano); ukidaju se postupci prerade pod carinskim nadzorom i aktivno oplemenjivanje u sistemu povraćaja; rok u kojem roba može da bude u privremenom smeštaju je povećan sa 20 na 90 dana). Isto tako, ovim zakonom osnažuje se saradnja između različitih segmenata društva, pre 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.

2) strana lica – kroz oslobođenje od plaćanja uvoznih dažbina za šefove stranih država, međunarodne i druge humanitarne organizacije, diplomatska i konzularna predstavništva stranih država i njihovo osoblje i dr. na predmete namenjene službenim potrebama, ličnoj upotrebi i za pružanje humanitarne pomoći.

3) fizička lica - u ovom zakonu predviđene su carinske povlastice, odnosno oslobođenja od plaćanja uvoznih dažbina za pojedine kategorije fizičkih lica (putnici koji dolaze iz inostranstva; naučnici, književnici i umetnici; osobe sa invaliditetom; domaći državljani koji žive u pograničnom pojasu; strani državljani koji su dobili državljanstvo i strani državljani koji su dobili azil, odnosno odobrenje za stalno nastanjenje u Srbiji; građani na specifičnu opremu, uređaje i instrumente za zdravstvo i na rezervne delove za korišćenje te opreme itd).

4) pravna i druga lica - ovim zakonom, takođe, su predviđena oslobođenja od plaćanja uvoznih dažbina za pravna i druga lica na uvoz pojedinih kategorija roba (organizacije Crvenog krsta; vatrogasne i spasilačke organizacije i društva; muzeji i umetničke galerije; lica koja se bave naučnom, obrazovnom, kulturnom sportskom, rekreativnom, humanitarnom i verskom delatnošću, umetnošću, delatnostima zaštite prirode i kulturnih dobra i kontrolom kvaliteta životne sredine; lica na robu koju besplatno prime iz inostranstva ili je nabave od sredstava koja su dobila iz inostranstva kao novčanu pomoć; privredni subjekti u oblasti zdravstva; privredni subjekti za profesionalno osposobljavanje i zapošljavanje osoba sa invaliditetom; lica na medalje i plakete koje prime radi dodeljivanja na međunarodnim takmičenjima koja se organizuju u Srbiji itd.).

5) transparentnost poslovanja carinskih organa – ovim zakonom propisana je obaveza carinskog organa da održava redovnu komunikaciju sa privrednim subjektima i ostalim organima uključenim u međunarodnu trgovinu. Takođe, svako lice može od carinskog organa tražiti informacije koje se odnose na primenu carinskih propisa i takav zahtev može biti odbijen ako se ne odnosi na radnju koja je u vezi sa međunarodnom trgovinom robom koja je zaista planirana.

6) pravni sistem Republike Srbije - usaglašavaju se opšta pravila i postupci propisani Predlogom carinskog zakona sa osnovnim standardima Međunarodne konvencije o uprošćavanju i usklađivanju carinskih postupaka (Revidirana Kjoto konvencija, koju je naša zemlja ratifikovala 2007. godine, Zakonom o potvrđivanju Protokola o izmenama i dopunama Međunarodne konvencije o usklađivanju i uprošćavanju carinskih postupaka („Službeni glasnik RS”, br.70/07), kao i sa Carinskim zakonom Evropske unije (Union Customs Code), čime se obezbeđuju transparentno nacionalno zakonodavstvo i standardizovane carinske procedure. S druge strane, i promena nacionalnog zakonodavstva (Zakon o opštem upravnom postupku, Zakon o prekšajima, Zakon o zaštiti podataka o ličnosti i dr.) iziskivala je, takođe, potrebu za novim Carinskim zakonom.

7) ugled Republike Srbije u inostranstvu u odnosu na obaveze preuzete međunarodnim ugovorima. Iako su potvrđeni međunarodni ugovori sastavni deo pravnog poretka Republike Srbije i neposredno se primenjuju, donošenjem ovog Zakona obezbedilo bi se poštovanje ratifikovanih međunarodnih ugovora. Dakle, Predlog zakona sadrži norme za primenu osnovnih standarda Revidirane Kjoto konvencije, kao i osnovne institute i principe na kojima se zasniva Carinski zakon Evropske unije, a što je u skladu sa pravilima Svetske trgovinske organizacije i standardima i preporukama Svetske carinske organizacije.

8) nivo zaštite životne sredine - iako to nije prevashodni cilj ovog zakona, Zakonom je predviđeno oslobođenje od plaćanja uvoznih dažbina za lica, osim fizičkih, na robu koja se ne proizvodi u Republici Srbiji, a služi neposredno za obavljanje delatnosti zaštite prirode i kontrole kvaliteta životne sredine. Ovo oslobođenje podjednako važi i kada ova lica nabavljaju robu po osnovu donacije iz inostranstva ili je nabave od sredstava koja su dobila iz inostranstva kao novačanu pomoć, a služi za zaštitu životne sredine ili je namenjena otklanjanju posledica ekoloških udesa. Isto tako, ova lica oslobođena su od plaćanja uvoznih dažbina na uvoz opreme koja se ne proizvodi u zemlji, a služi neposredno za zaštitu životne sredine.

9) nivo zaštite prava intelektualne svojine - Predlogom zakona predviđene su i mere kojima se obezbeđuje zaštita prava intelektualne svojine na granici. Naime, unošenje u ili iznošenje iz carinskog područja Republike Srbije robe kojom se povređuju prava intelektualne svojine, utvrđena nacionalnim propisima koji uređuju to pitanje i međunarodnim ugovorima, nije dozvoljeno. Takođe, ovim Zakonom precizno je definisano postupanje carinskih organa na zahtev nosioca prava intelektualne svojine i po službenoj dužnosti, ako carinski organ posumnja da je povređeno neko od prava intelektualne svojine.

1. *Troškovi koje će primena Zakona izazvati kod građana i privrede, posebno malih i srednjih preduzeća*

Troškovi primene ovog zakona za građane i privredu biće manji samim tim što ovaj zakon predviđa pojednostavljenje carinskih procedura i njihovo brže i efikasnije obavljanje (npr. carinjenje kroz pojednostavljenu deklaraciju, podnošenje carinskih isprava elektronskim putem, korišćenje podataka iz poslovnih knjiga privrednih subjekata), što sve zajedno treba da doprinese ubrzanju carinskog postupka i smanjenju troškova u spoljno-trgovinskom prometu.

S druge strane, prelazak na bezpapirno poslovanje i potpuno elektronsko okruženje, kroz korišćenje tehnike elektronske obrade podataka u svim carinskim postupcima, podrazumeva uspostavljanje novog sistema razmene podataka između privrednih subjekata i carinskih organa, što može prouzrokovati troškove za privredne subjekte (troškovi nabavke informatičke opreme, softvera, obuka zaposlenih i sl.). Međutim, treba imati u vidu da određeni privredni subjekti već imaju razvijene elektronske sisteme koje koriste u svakodnevnom poslovanju, te da upotreba tehnike elektronske obrade podataka u carinskim postupcima, ne mora nužno prouzrokovati troškove za sve privredne subjekte.

1. *Da li pozitivni efekti opravdavaju troškove*

Predlogom zakona obezbeđuje se zaštita interesa Republike Srbije, zaštita Republike Srbije od nezakonite trgovine, bezbednost i zaštita ljudi i životne sredine, kao i olakšanje međunarodne trgovine. Radi obavljanja propisanih radnji i aktivnosti, carinski organ može vršiti sve kontrolne radnje i aktivnosti za koje smatra da su neophodne radi obezbeđivanja pravilne primene ovog zakona i ostalih propisa. Ovakve radnje i aktivnosti se mogu vršiti i van carinskog područja Republike Srbije samo ako je to utvrđeno međunarodnim sporazumom.

Imajući u vidu činjenicu da carinski organ može naplaćivati takse ili tražiti nadoknadu troškova samo kada se radi o pružanju posebnih usluga, iznos tih taksi opredeljuje se u odnosu na njihovu složenost, a prihod po tom osnovu pripada budžetu Republike Srbije i koristiće se za modernizaciju carinske službe. S druge strane, za redovno obavljanje poslova carinske službe ne naplaćuju se posebne takse, već Republika Srbija obezbeđuje organizaciju i rad republičkih organa, kao i potrebna sredstva za podmirenje njihovih troškova.

Na predloženi način ostvariće se efikasnije carinsko poslovanje u skladu sa savremenim potrebama, a što će pozitivno uticati na privrednu klimu u našoj zemlji, priliv stranih investicija i samim tim, doprineće podizanju standarda života građana.

1. *Da li akt stimuliše pojavu novih privrednih subjekata na tržištu i tržišnu konkurenciju*

Ovim zakonom stvaraju se mogućnosti za dalje unapređenje rada carinskih organa, ali i privrednih subjekata čije poslovanje podrazumeva primenu carinskih propisa, kao i privrednih subjekata koji obavljaju delatnosti informaciono-komunikacionih tehnologija. Navedenim predlogom zakona unapređuje se kvalitet carinskog sistema Republike Srbije i doprinosi se dodatnom unapređenju prava učesnika u carinskom postupku.

Treba imati u vidu da Carinski zakon sadrži opšta pravila koja se primenjuju na robu koja se unosi u i iznosi iz carinskog područja Republike Srbije i da su ta pravila usklađena sa pravilima sadržanim u relevantnom carinskom propisu EU. Prema tome, može se reći da Carinski zakon sadrži pravila tzv. tehničke prirode i da njegova primarna funkcija nije stimulacija stvaranja novih privrednih subjekata na tržištu.

1. *Da li su zainteresovane strane imale priliku da iznesu svoje stavove*

Zakon je pripremljen, pre svega, zbog potrebe usaglašavanja našeg carinskog zakonodavstva sa carinskim propisima Evropske unije (Union Customs Code), posebno imajući u vidu činjenicu da je naša zemlja nedavno otvorila pregovaračko Poglavlje 29 – Carinska unija. S obzirom na tu činjenicu, Nacrt zakona će biti dostavljen i Evropskoj komisiji.

Ovde bismo naročito istakli činjenicu da je carinska materija u Evropskoj uniji regulisana tzv. regulativama (regulations) koje predstavljaju opšte pravne akte sa sveobuhvatnim i vrlo detaljnim odredbama i, kao takve, obavezuju u celini, tj. ne ostavljaju u državama članicama prostora za eventualne različite interpretacije, te države članice moraju sprovoditi sve odredbe regulativa u potpunosti i ne smeju vršiti vlastiti odabir odredbi. S druge strane, postoje direktive (directives) koje su obavezujuće za svaku državu članicu u pogledu ciljeva koji treba da se postignu, prepuštajući državama članicama da izaberu formu i sredstva izvršenja. Prema tome, neće se sprovoditi javna rasprava o Nacrtu ovog zakona, upravo iz razloga što je carinska materija u EU regulisana tzv. regulativama.

Međutim, posebno bismo naglasili da je u postupku pripreme Nacrta zakona ostvarena saradnja sa nizom subjekata i lica koji koriste carinske procedure. Ministarstvo finansija blagovremeno je ukazalo svim zainteresovanim subjektima i nadležnim organima da predstoji rad na izradi novog Carinskog zakona.

Uprava carina, kao organ uprave u sastavu Ministarstva finansija, koji obavlja poslove državne uprave i stručne poslove koji se odnose na: carinjenje robe, carinski nadzor i druge poslove kontrole putnika i prometa robe i usluga sa inostranstvom, izjasnila se na Nacrt zakona.

Takođe, Nacrt zakona dostavljen je i članovima Radne grupe Ministarstva finansija i Privredne komore Srbije - Podgrupa za carinski sistem, formirane radi razmatranja inicijativa i izmena propisa u oblasti poreskog, carinskog i finansijskog sistema.

*10. Koje će mere biti preduzete da bi se ostvarili razlozi donošenja zakona*

U pogledu regulatornih mera koje će biti, Ministarstvo finansija će pripremiti niz podzakonskih akata kojim će se precizirati pojedine odredbe zakona, kao što su:

* Uredba o carinski dozvoljenom postupanju s robom,
* Uredba o uslovima i načinu primene mera za zaštitu prava intelektualne svojine na granici,
* Uredba o vrsti, količini i vrednosti robe na koju se ne plaćaju uvozne dažbine, rokovima, uslovima i postupku za ostvarivanje prava na oslobođenje od plaćanja uvoznih dažbina,
* Uredba o posebnim uslovima za vršenje prometa robe sa Autonomnom pokrajinom Kosovo i Metohija,
* Odluka o uslovima za smanjenje carinskih dažbina na određenu robu,
* Odluka o uslovima i načinu za smanjenje carinskih dažbina na određenu robu,
* odnosno za izuzimanje određene robe od plaćanja carinskih dažbina,
* Odluka o uslovima za izuzimanje određene robe od plaćanja carinskih dažbina,
* Odluka o sezonskim carinskim stopama na uvoz određenih poljoprivrednih proizvoda,
* Pravilnik o obliku, sadržini, načinu podnošenja i popunjavanja deklaracije i drugih obrazaca u carinskom postupku,
* Pravilnik o načinu uzimanja uzoraka robe od strane carinskog organa,
* Pravilnik o određivanju carinskih organa za carinjenje određenih vrsta robe ili sprovođenje određenih postupaka.

U pogledu institucinalno upravljačkih mera, ukazujemo da Uprava carina, kao organ u sastavu Ministarstva finansija, obavlja poslove državne uprave i stručne poslove koji se odnose na: carinjenje robe, carinski nadzor i druge poslove kontrole putnika i prometa robe i usluga sa inostranstvom, kao i druge poslove određene zakonom. Takođe, kada je u pitanju kontrola robe koja ulazi u carinsko područje Republike Srbije, pored carinskih organa, tu robu kontrolišu i drugi tzv. inspekcijski organi kao što su npr. veterinarska, fitosanitarna ili sanitarna inspekcija. Predlogom carinskog zakona predviđeno je da kada drugi nadležni organi, nad istom robom sprovode kontrole, carinski organ će, u bliskoj saradnji sa tim drugim organima, nastojati da se te kontrole izvrše, gde god je to moguće, u isto vreme i na istom mestu kao i carinska kontrola (one-stop-shop), uz koordinirajuću ulogu carinskog organa.

Napominjemo da se ovim zakonom ne ukida nijedna postojeća institucija, niti se uvodi nova.

Kada su u pitanju neregulatorne mere, tu posebno ističemo činjenicu da Ministarstvo finansija, periodičnim publikovanjem Biltena službenih objašnjenja i stručnih mišljenja za primenu finansijskih propisa, kao i na drugi pogodan način, dodatno obezbeđuje transparentnost, informisanost i dostupnost informacijama, kako bi se i na ovaj način doprinelo ostvarivanju ciljeva postavljenih prilikom donošenja zakona. Takođe, po usvajanju zakona, planirano je upoznavanje privrednih subjekata sa najnovijim zakonskim rešenjima, kroz radionice, seminare, predavanja i slično.