



Br: 09 – 12 - sl

Podgorica, 25.05.2022. godine

## DIREKTORAT ZA PORESKI I CARINSKI SISTEM

Povodom *Predloga carinskog zakona*, Ministarstvo finansija daje sljedeće

### MIŠLJENJE

Predmetnim zakonom uvodi se osnov za pojednostavljenje carinskih procedura i postupaka, kao i njihovo brže i efikasnije sprovođenje. Primjena predloženih odredbi treba da doprinese ubrzanju carinskog postupka i smanjenju troškova u spoljno-trgovinskom prometu. Takođe, 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 navedenog zakona imaće crnogorski privrednici, u vidu smanjenja vremena potrebnog za sprovođenje procedura, a samim tim i smanjenje troškova njihovog poslovanja.

Imajući u vidu navedeno, na tekst Predloga zakona i pripremljeni Izvještaj o analizi uticaja propisa, sa aspekta implikacija na poslovni ambijent, nemamo primjedbi.

Uvidom u Izvještaj o analizi uticaja propisa, utvrđeno je da je za sprovođenje Carinskog zakona potrebno obezbijediti sredstva iz Budžeta Crne Gore. Finansijska sredstva će se obezbjeđivati u skladu sa dinamikom koja će se utvrditi Programom rada za razvoj i korišćenje elektronskih sistema. 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 će se podzakonski akti za primjenu ovog zakona i Program rada za razvoj i korišćenje elektronskih sistema donijeti u roku od godinu dana od stupanja na snagu ovog zakona, dinamika realizacije projekata, mogući izvori finansiranja i detaljna procjena potrebnih finansijskih sredstava biće utvrđeni u postupku donošenja predmetnih akata.

Dinamika potrošnje sredstava za uspostavljanje Novog kompjuterizovanog tranzitnog sistema (NCTS), koji se finansira iz sredstava IPA II 2014 uz nacionalno kofinansiranje, za 3-godišnji period iznosi: 2020 – 592.500,00€ (59.250,00€ nacionalno kofinansiranje); 2021 – 592.500,00€ (59.250,00€ nacionalno kofinansiranje), 2022 – 237.000,00€ (23.700,00€ nacionalno kofinansiranje) je dogovorena, i u fazi je realizacije.

Shodno navedenom, Direktorat za državni budžet, nema primjedbi na Predlog carinskog zakona.

S poštovanjem,



MINISTAR

mr. Aleksandar Damjanović

## IZVJEŠTAJ O SPROVEDENOJ ANALIZI PROCJENE UTICAJA PROPISA

PREDLAGAČ PROPISA

Ministarstvo finansija

NAZIV PROPISA

Predlog Carinskog zakona

### 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. S tim u vezi, predloženim propisom vrši se harmonizacija sa novim Carinskim zakonom Unije (UCC) (Regulativa (EU) br. 952/2013 Evropskog parlamenta i Savjeta kojom se utvrđuje Carinski zakon 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. Ovim zakonom će se modernizovati pristup carinskoj kontroli čime će se osigurati osnov za jednostavne i kvalitetne postupke carinjenja. Cilj je smanjiti broj postupaka na one koji su ekonomski opravdani i povećati konkurentnost poslovanja.

Carinski zakon Unije donijet je u skladu sa realnim potrebama savremene međunarodne trgovine, imajući u vidu promjene u društvu i ekonomiji, nastale kao posljedica globalizacije i savremenog načina komunikacije, tj. primjene visoko razvijene informacione tehnologije, što ima za posledicu mijenjanje tokova međunarodne trgovine. Naime, složenost međunarodne trgovine značajno se povećala, što je dovelo do većeg opterećenja carinske službe. Ovo je stavilo carinu pred složene zahtjeve. S jedne strane, neophodno je zaštititi finansijske interese države kroz zaštitu od nezakonite i ilegalne trgovine, kao i osigurati bezbjednost ljudi i zaštitu životne sredine, a sa druge strane potrebno je omogućiti brz protok robe. Sve ove činjenice dovele su do regulatornih zahtjeva koji se ne mogu zadovoljiti izmjenama i dopunama postojećeg zakonodavstva.

Među uzrocima problema ističu se neadekvatne informacione i komunikacione tehnologije. Njihovo unaprijeđenje 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 informacioni i komunikacioni sistemi za carinsko poslovanje nude jednake mogućnosti svim privrednim subjektima.

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.**

Novim zakonom kreiraće se pravni osnov za carinska pravila i postupke na carinskom području CG koji su u potpunosti usklađeni sa evropskim. Zakon će biti prilagođen uslovima u kojima se odvija savremena trgovina, poput globalne uvezanosti proizvodnih i sistema isporuke, e-trgovine i modernih komunikacionih instrumenata. Njegov cilj je 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, Zakon je usmjeren ka daljem napredovanju Carine u bespapirno, integrisano i potpuno elektronsko okruženje.

U slučaju ne donošenja zakona, 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 novog Carinskog zakona definisani su članom 2 i odnose se na sljedeće:

- zaštita finansijskih interesa Crne Gore;
- zaštita Crne Gore od nepravde 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.

Pored navedenog, ovim zakonom postiže se i:

- usklađivanje sa Carinskim zakonom Evropske unije (UCC);
- pojednostavljenje, modernizacija i racionalizacija carinskih procedura u cilju unaprjeđenja pozicije Crne Gore na listi Svjetske banke o uslovima poslovanja – Doing business;
- obezbjeđivanje veće pravne sigurnosti, predvidljivosti i jednoobraznosti poslovanja;
- kreiranje osnova za prelazak na bespapirno poslovanje i potpuno elektronsko okruženje,
- jačanje statusa i benefita instituta ovlaštenog 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).**
- **Objasnite 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.

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 novog zakona 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 važećeg zakona. Zbog suštinskih novina koje se uvode u carinsku praksu, kao i složenosti svih procesa, neophodno je bilo pristupiti donošenju novog zakona.

#### **4. Analiza uticaja**

- **Na koga će i kako će najvjerojatnije 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 navedenog zakona imaće crnogorski privrednici, u vidu smanjenja vremena potrebnog za sprovođe procedura, a samim tim i smanjenje troškova njihovog poslovanja.

Ovim zakonom 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.

Predmetnim zakonom 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 impementacija zakona 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, unaprijeđenje 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.**

Za sprovođenje Carinskog zakona potrebno je obezbijediti sredstva iz Budžeta Crne Gore.

Finansijska sredstva će se obezbjeđivati u skladu sa dinamikom koja će se utvrditi Programom rada za razvoj i korišćenje elektronskih sistema. 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 će se podzakonski akti za primjenu ovog zakona i Program rada za razvoj i korišćenje elektronskih sistema donijeti u roku od godinu dana od stupanja na snagu ovog zakona, dinamika realizacije projekata, mogući izvori finansiranja i detaljna procjena potrebnih finansijskih sredstava biće utvrđeni u postupku donošenja predmetnih akata.

Dinamika potrošnje sredstava za uspostavljanje *Novog kompjuterizovanog tranzitnog sistema (NCTS)*, koji se finansira iz sredstava IPA II 2014 uz nacionalno kofinansiranje, za 3-godišnji period iznosi: 2020 – 592.500,00€ (59.250,00€ nacionalno kofinansiranje); 2021 – 592.500,00€ (59.250,00€ nacionalno kofinansiranje), 2022 – 237.000,00€ (23.700,00€ nacionalno kofinansiranje) je dogovorena, i u fazi je realizacije.

Dugoročno, cilj Zakona 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.**

Interesorna Radna grupa, u saradnji sa angažovanom ekspertskom podrškom iz Srbije (načelnica za carinske postupke u Upravi carina Srbije, angažovana posredstvom GIZ-a) pripremila je nacrt novog Carinskog zakona koji je u potpunosti usklađen sa Carinskim zakonom EU i prati njegovu strukturu. Pored predstavnika nadležnih organa (MFSS, UPC, MER, Uprava za statistiku), članovi Radne grupe

bili su i predstavnici: Privredne komore, Unije poslodavaca, Montenegro biznis alijanse i Savjeta stranih investitora.

U toku javne rasprave dostavljene su primjedbe, predlozi i sugestije od strane Odbora udruženja špeditera Privredne komore. Odbor udruženja špeditera Privredne komore dostavio je 15 primjedbi, predloga i sugestija, na koje je Radna grupa u Izvještaju o javnoj raspravi dala odgovore. Najveći dio odgovora odnosi se na dodatna pojašnjenja predloženih normi. Jedan dio predloga je prihvaćen, dok su predlozi koji nisu bili u saglasnosti sa međunarodnim propisima odbijeni.

#### **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 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 nadležnim državnim organima biće odgovoran za sprovođenje ovog propisa i realizaciju svih strateških ciljeva.

**Datum i mjesto**  
25. maj 2022. godine  
Podgorica

**Starješina**

---