**VI. АНАЛИЗА ЕФЕКАТА ПРОПИСА**

ПРИЛОГ 2:

**Кључна питања за анализу постојећег стања и правилно дефинисање промене која се предлаже**

1) Који показатељи се прате у области, који су разлози због којих се ови показатељи прате и које су њихове вредности?

Показатељи који се прате у овој области су:

- број покренутих прекршајних поступака,

- број издатих прекршајних налога,

- износ наплаћених потраживања у прекршајном поступку.

С тим у вези, у наредној табели се могу видети вредности ових показатеља у претходном периоду:

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
|  | 2020 | 2021 | до септембра 2022 |
| Прекршајни поступак – примљено захтева | 2820 | 2442 | 1776 |
| Примљено прекршајних налога | 941 | 1372 | 682 |
| Наплаћена потраживања у прекршајном поступку у динарима | 3.684.651,38 | 3.041.912,05 | 5.275.818,54 |

2) Да ли се у предметној области спроводи или се спроводио документ јавне политике или пропис? Представити резултате спровођења тог документа јавне политике или прописа и образложити због чега добијени резултати нису у складу са планираним вредностима.

Kонкретно у делу којим се врше измене Царинског закона („Службени гласник РС”, бр. 95/18, 91/19 - др. закон, 144/20 и 118/21) не спроводи се документ јавне политике.

3) Који су важећи прописи и документи јавних политика од значаја за промену која се предлаже и у чему се тај значај огледа?

Не постоје документи јавних политика од значаја за промену која се предлаже.

4) Да ли су уочени проблеми у области и на кога се они односе? Представити узроке и последице проблема.

Царинским законом и пратећим подзаконским прописима дата је могућност убрзања промета роба и услуга, краћег задржавања превозних средстава на граничним прелазима, те уведени механизми којима се контрола законитог поступања са робом при обављању царинских радњи и формалности врши путем анализе ризика и накнадне контроле окончаног царињења у царинарницама и другим организационим јединицама надлежним за спровођење одговарајућих царинских поступака.

Приликом анализе понашања учесника у царинским поступцима (увозници, извозници, превозници, царински заступници и др.) примећено је да у последње време исти у приличној мери злоупотребљавају дате им погодности и прибегавају вршењу различитих царинских превара и злоупотреба, које нису на адекватан начин санкционисане Царинским законом.

Одредбама чл. 265-270. Царинског закона, као и чл. 464. и 465. Уредбе о царинским поступцима и царинским формалностима прописане су казнене одредбе, којима се санкционише понашање учесника у царинском поступку супротно наведеним нормама. Применом наведених одредби у пракси се дошло до закључка да поједина поступања која су супротна материјалним одредбама Царинског закона и Уредбе нису довољно прецизирани прекршајним одредбама.

Такође, потписивањем међународних билатералних и мултилатералних споразума и конвенција прихваћене су обавезе у смислу поједностављења царинских процедура кроз давање бројних „повластица“ учесницима у царинском поступку, пре свега у царинским поступцима транзита, складиштења робе и увоза робе. С тим у вези, начин извршења прекршаја и саме прекршајне одредбе, на начин како је то било прописано Царинским законом („Службени гласник РС”, бр. 95/18...118/21), не обезбеђују у довољној мери превентиву за нечињење прекршаја, а такође и не обухватају, на адекватан начин, поједина поступања која су супротна материјалним одредбама Царинског закона, из ког разлога је било потребно и извршити измене и допуне прекршајних одредби тренутно важећег Царинског закона.

Наиме, често су повреде прописа такве природе да се јавља дилема да ли је радња извршења кривично дело или прекршај. Ово из разлога што се у већини случајева дешава да до пропуста долази приликом подношења документације неопходне за спровођење одговарајућег царинског поступка, који по поднетом захтеву одобрава надлежни царински орган. Примера ради, пропусти бивају откривени у накнадној контроли окончаног царинског поступка, односно након раздужења исправа у поступку транзита.

5) Која промена се предлаже?

У члану 3. Предлога закона предлаже се додавање новог члана 264а, који детаљније регулише уношење и изношење робе преко граничних прелаза, чиме је омогућено да радње супротне тој законској одредби буду адекватно санкционисане у складу са прекршајним одредбама (у предложеном члану 265. став 1. тачка 10).

Чланом 4. извршене су измене и допуне у члану 265. тренутно важећег Царинског закона, на тај начин што су, досадашњи прекршаји прецизније дефинисани, уз измене у позивањима на поједине чланове закона, а додати су и нови прекршаји. Такође, прекршаји који су тренутно садржани у члану 266. Царинског закона, премештени су у измењени/допуњени члан 265. Царинског закона. На овај начин, најтежи царински прекршаји ће бити садржани у једном члану, за који се везује и обавеза изрицања заштитне мере одузимања робе из члана 271. Царинског закона.

Предлаже се и измена члана 266. Царинског закона, на тај начин што се царински прекршаји тренутно прописани чланом 267. Царинског закона прецизирају, у неким случајевима, уз раздвајање радње једног прекршаја (како је до сада било прописано) на два прекршаја (нпр. царински прекршај из тренутно важећег члана 267. став 1. тачка 4) постаје прекршај прописан чланом 266. став 1. тач. 8) и 9). Као што је претходно наведено, прекршаји који су тренутно садржани у члану 266. Царинског закона, премештени су у измењени/допуњени члан 265. Царинског закона.

Једна од новина у Предлогу закона о изменама и допуни Царинског закона односи се на увођење прекршаја у члану 266. став 1. тачка 15) Царинског закона, којим је прописана новчана казна у износу од 15.000 динара до 150.000 динара, за физичко лице које не поднесе декларацију за робу некомерцијалне природе. С тим у вези су и чл. 268. и 269, који се предлажу.

Наиме, чланом 268. прописује се да ће се новчаном казном у износу од 20.000 динара казнити, између осталог, физичко лице које изврши прекршај из члана 266. став 1. тачка 15) овог закона, под условом да царинска вредност робе која је предмет прекршаја не прелази износ од 1.000 евра, у динарској противвредности, прерачунато у складу са чланом 39. овог закона. Чланом 269. прописује се да ће се новчаном казном у износу од 30.000 динара казнити физичко лице за прекршај из члана 266. став 1. тачка 15) овог закона које не поднесе декларацију за робу некомерцијалног карактера, под условом да царинска вредност робе која је предмет прекршаја прелази износ од 1.000 евра, а не прелази износ од 3.000 евра, у динарској противвредности, прерачунато у складу са чланом 39. овог закона.

У тренутно важећем Царинском закону, сви ови прекршаји санкционисани су чланом 265. Царинског закона, за који се изриче и заштитна мера одузимања робе, у складу са чланом 271. Царинског закона, што је утицало на покретање и вођење прекршајних поступака против физичких лица за робу некомерцијалног карактера, за личну употребу, као и на дужину трајања тих прекршајних поступака код прекршајних судова. Предложене измене у чл. 268. и 269, како је претходно објашњено, допринеће растерећењу рада прекршајних судова, а са друге стране, убрзаће и прилив средстава у буџет Републике Србије.

Такође, извршене су и терминолошке измене, ради прецизирања норме садржане у члану 270. Царинског закона, а врши се и измена члана 271. Царинског закона, на тај начин што се прецизира да се заштитна мера одузимања робе која је предмет прекршаја изриче за царинске прекршаје из члана 265. Царинског закона, што је последица измена чл. 265. и 266. Царинског закона.

6) Да ли је промена заиста неопходна и у ком обиму?

Имајући у виду да се предложеним изменама и допуном Царинског закона врши прецизирање постојећих прекршајних одредби Царинског закона, али и увођење нових прекршајних одредби, то је промена неопходна у обиму у ком је предложена.

7) На које циљне групе ће утицати предложена промена? Утврдити и представити циљне групе на које ће промена имати непосредан односно посредан утицај.

Предложена промена ће утицати на учеснике у царинском поступку, а то могу бити правна лица, предузетници, физичка лица и одговорна лица у правном лицу.

8) Да ли постоје важећи документи јавних политика којима би се могла остварити жељена промена и о којим документима се ради?

Не постоје важећи документи јавних политика којима би се могла остварити жељена промена.

9) Да ли је промену могуће остварити применом важећих прописа?

Приликом анализе понашања учесника у царинским поступцима (увозници, извозници, превозници, царински заступници и др.) примећено је да исти у приличној мери злоупотребљавају погодности дате им царинским прописима и прибегавају вршењу различитих царинских превара и злоупотреба, које нису на адекватан начин санкционисане Царинским законом, из ког разлога промену није могуће остварити применом важећих прописа.

10) Квантитативно (нумерички, статистички) представити очекиване трендове у предметној области, уколико се одустане од интервенције (*status quo*).

11) Какво је искуство у остваривању оваквих промена у поређењу са искуством других држава, односно локалних самоуправа (ако је реч о јавној политици или акту локалне самоуправе)?

ПРИЛОГ 3:

**Кључна питања за утврђивање циљева**

1. Због чега је неопходно постићи жељену промену на нивоу друштва? (одговором на ово питање дефинише се општи циљ).

Начин извршења прекршаја и саме прекршајне одредбе, на начин како је то било прописано Царинским законом („Службени гласник РС”, бр. 95/18...118/21), не обезбеђују у довољној мери превентиву за нечињење прекршаја, а такође и не обухватају, на адекватан начин, поједина поступања која су супротна материјалним одредбама Царинског закона, из ког разлога је потребно и извршити измене и допуне прекршајних одредби тренутно важећег Царинског закона.

2) Шта се предметном променом жели постићи? (одговором на ово питање дефинишу се посебни циљеви, чије постизање треба да доводе до остварења општег циља. У односу на посебне циљеве, формулишу се мере за њихово постизање).

Конкретно, додавањем новог члана 264а, који детаљније регулише уношење и изношење робе преко граничних прелаза, омогућено је да радње супротне тој законској одредби буду адекватно санкционисане у складу са прекршајним одредбама (у предложеном члану 265. став 1. тачка 10).

Изменама члана 266. Царинског закона прецизирани су царински прекршаји тренутно прописани чланом 267. Царинског закона, у неким случајевима, уз раздвајање радње једног прекршаја (како је до сада било прописано) на два прекршаја (нпр. царински прекршај из тренутно важећег члана 267. став 1. тачка 4) постаје прекршај прописан чланом 266. став 1. тач. 8) и 9).

Једна од новина у Предлогу закона о изменама и допуни Царинског закона односи се на увођење прекршаја у члану 266. став 1. тачка 15) Царинског закона, којим је прописана новчана казна у износу од 15.000 динара до 150.000 динара, за физичко лице које не поднесе декларацију за робу некомерцијалне природе. С тим у вези су и чл. 268. и 269.

Наиме, чланом 268. прописује се да ће се новчаном казном у износу од 20.000 динара казнити, између осталог, физичко лице које изврши прекршај из члана 266. став 1. тачка 15) овог закона, под условом да царинска вредност робе која је предмет прекршаја не прелази износ од 1.000 евра, у динарској противвредности, прерачунато у складу са чланом 39. овог закона. Чланом 269. прописује се да ће се новчаном казном у износу од 30.000 динара казнити физичко лице за прекршај из члана 266. став 1. тачка 15) овог закона које не поднесе декларацију за робу некомерцијалног карактера, под условом да царинска вредност робе која је предмет прекршаја прелази износ од 1.000 евра, а не прелази износ од 3.000 евра, у динарској противвредности, прерачунато у складу са чланом 39. овог закона.

У тренутно важећем Царинском закону, сви ови прекршаји санкционисани су чланом 265. Царинског закона, за који се изриче и заштитна мера одузимања робе, у складу са чланом 271. Царинског закона, што је утицало на покретање и вођење прекршајних поступака против физичких лица за робу некомерцијалног карактера, за личну употребу, као и на дужину трајања тих прекршајних поступака код прекршајних судова. Предложене измене у члану 268. и 269, како је претходно објашњено, допринеће растерећењу рада прекршајних судова, а са друге стране, убрзаће и прилив средстава у буџет Републике Србије.

3) Да ли су општи и посебни циљеви усклађени са важећим документима јавних политика и постојећим правним оквиром, а пре свега са приоритетним циљевима Владе?

Општи и посебни циљеви усклађени са постојећим правним оквиром (тренутно важећим Царинским законом и Законом о прекршајима).

4) На основу којих показатеља учинка ће бити могуће утврдити да ли је дошло до остваривања општих односно посебних циљева?

На основу износа наплаћених потраживања у прекршајном поступку, односно на основу износа наплаћених потраживања по основу издатих прекршајних налога, биће могуће утврдити да ли је дошло до остваривања општих односно посебних циљева.

Наиме, и поред чињенице да број покренутих прекршајних поступака, односно издатих прекршајних налога, има тенденцију пада, што показује табела садржана у тачки 1) у делу „Кључна питања за анализу постојећег стања и правилно дефинисање промене која се предлажеˮ (у 2020. години број покренутих прекршајних поступака био је 2820, у 2021. години 2442, а у првих девет месеци 2022. години тај број износи 1776), из исте табеле се може закључити да је износ наплаћених потраживања у прекршајном поступку у порасту (у 2020. години 3.684.651,38 динара, у 2021. години 3.041.912,05 динара, а за првих девет месеци 2022. године 5.275.818,54 динара). Из тог разлога сматрамо да ће на основу износа наплаћених потраживања у прекршајном поступку, односно на основу износа наплаћених потраживања по основу издатих прекршајних налога, бити могуће утврдити да ли је дошло до остваривања општих односно посебних циљева.

ПРИЛОГ 4:

**Кључна питања за идентификовање опција јавних политика**

1) Које релевантне опције (алтернативне мере, односно групе мера) за остварење циља су узете у разматрање? Да ли је разматрана „*status quo*” опција?

Имајући у виду да је потребно изменити законске норме, то не постоји друга могућност за решавање проблема, него кроз доношење Закона о изменама и допуни Царинског закона. „Status quo” опција није разматрана.

2) Да ли су, поред регулаторних мера, идентификоване и друге опције за постизање жељене промене и анализирани њихови потенцијални ефекти?

Нису идентификоване друге опције за постизање жељене промене.

3) Да ли су, поред рестриктивних мера (забране, ограничења, санкције и слично) испитане и подстицајне мере за постизање посебног циља?

4) Да ли су у оквиру разматраних опција идентификоване институционално управљачко организационе мере које је неопходно спровести да би се постигли посебни циљеви?

Нису идентификоване институционално управљачко организационе мере које је неопходно спровести да би се постигли посебни циљеви.

5) Да ли се промена може постићи кроз спровођење информативно-едукативних мера?

Промена се може постићи искључиво кроз измене и допуну Царинског закона, а не кроз спровођење информативно-едукативних мера.

6) Да ли циљне групе и друге заинтересоване стране из цивилног и приватног сектора могу да буду укључене у процес спровођења јавне политике, односно прописа или се проблем може решити искључиво интервенцијом јавног сектора?

Проблем се може решити искључиво интервенцијом јавног сектора, кроз доношење Закона о изменама и допуни Царинског закона.

7) Да ли постоје расположиви, односно потенцијални ресурси за спровођење идентификованих опција?

8) Која опција је изабрана за спровођење и на основу чега је процењено да ће се том опцијом постићи жељена промена и остварење утврђених циљева?

ПРИЛОГ 5:

**Кључна питања за анализу финансијских ефеката**

1) Какве ће ефекте изабранa опцијa имати на јавне приходе и расходе у средњем и дугом року?

Изабрана опција неће утицати на јавне расходе, а утицај на јавне приходе је могућ, будући да се за поједине царинске прекршаје прописују веће казне у односу на постојеће, а прописују се и нови прекршаји. Међутим, конкретан утицај на јавне приходе није могуће са прецизношћу утврдити, будући да није могуће унапред знати да ли ће бити кршења законских норми и у ком обиму.

2) Да ли је финансијске ресурсе за спровођење изабране опције потребно обезбедити у буџету, или из других извора финансирања и којих?

Није потребно обезбедити посебне финансијске ресурсе за спровођење изабране опције.

3) Како ће спровођење изабране опције утицати на међународне финансијске обавезе?

Без утицаја на међународне финансијске обавезе.

4) Колики су процењени трошкови увођења промена који проистичу из спровођења изабране опције (оснивање нових институција, реструктурирање постојећих институција и обука државних службеника) исказани у категоријама капиталних трошкова, текућих трошкова и зарада?

5) Да ли је могуће финансирати расходе изабране опције кроз редистрибуцију постојећих средстава?

6) Какви ће бити ефекти спровођења изабране опције на расходе других институција?

ПРИЛОГ 6:

**Кључна питања за анализу економских ефеката**

1) Које трошкове и користи (материјалне и нематеријалне) ће изабрана опција проузроковати привреди, појединој грани, односно одређеној категорији привредних субјеката?

Измене Царинског закона неће проузроковати трошкове привреди, уколико пословање привредних субјеката буде у складу са царинским прописима.

2) Да ли изабрана опција утиче на конкурентност привредних субјеката на домаћем и иностраном тржишту (укључујући и ефекте на конкурентност цена) и на који начин?

Предлог закона о изменама и допуни Царинског закона не утиче на конкурентност привредних субјеката на домаћем и иностраном тржишту.

3) Да ли изабране опције утичу на услове конкуренције и на који начин?

Не.

4) Да ли изабрана опција утиче на трансфер технологије и/или примену техничко-технолошких, организационих и пословних иновација и на који начин?

Не.

5) Да ли изабрана опција утиче на друштвено богатство и његову расподелу и на који начин?

Не.

6) Какве ће ефекте изабрана опција имати на квалитет и статус радне снаге (права, обавезе и одговорности), као и права, обавезе и одговорности послодаваца?

ПРИЛОГ 7:

**Кључна питања за анализу ефеката на друштво**

1) Колике трошкове и користи (материјалне и нематеријалне) ће изабрана опција проузроковати грађанима?

Измене Царинског закона неће проузроковати трошкове грађанима, уколико се као учесници у царинском поступку буду понашали у складу са царинским прописима.

2) Да ли ће ефекти реализације изабране опције штетно утицати на неку специфичну групу популације и да ли ће то негативно утицати на успешно спровођење те опције, као и које мере треба предузети да би се ови ризици свели на минимум?

Не.

3) На које друштвене групе, а посебно на које осетљиве друштвене групе, би утицале мере изабранe опцијe и како би се тај утицај огледао (пре свега на сиромашне и социјално искључене појединце и групе, као што су особе са инвалидитетом, деца, млади, жене, старији преко 65 година, припадници ромске националне мањине, необразовани, незапослени, избегла и интерно расељена лица и становништво руралних средина и друге осетљиве друштвене групе)?

4) Да ли би и на који начин изабранa опцијa утицалa на тржиште рада и запошљавање, као и на услове за рад (нпр. промене у стопама запослености, отпуштање технолошких вишкова, укинута или новоформирана радна места, постојећа права и обавезе радника, потребе за преквалификацијама или додатним обукама које намеће тржиште рада, родну равноправност, рањиве групе и облике њиховог запошљавања и слично)?

5) Да ли изабране опције омогућавају равноправан третман, или доводе до директне или индиректне дискриминације различитих категорија лица (нпр. на основу националне припадности, етничког порекла, језика, пола, родног идентитета, инвалидитета, старосне доби, сексуалне оријентације, брачног статуса или других личних својстава)?

6) Да ли би изабрана опција могла да утиче на цене роба и услуга и животни стандард становништва, на који начин и у којем обиму?

7) Да ли би се реализацијом изабраних опција позитивно утицало на промену социјалне ситуације у неком одређеном региону или округу и на који начин?

8) Да ли би се реализацијом изабране опције утицало на промене у финансирању, квалитету или доступности система социјалне заштите, здравственог система или система образовања, посебно у смислу једнаког приступа услугама и правима за осетљиве групе и на који начин?

ПРИЛОГ 8:

**Кључна питања за анализу ефеката на животну средину**

1) Да ли изабрана опција утиче и у којем обиму утиче на животну средину, укључујући ефекте на квалитет воде, ваздуха и земљишта, квалитет хране, урбану екологију и управљање отпадом, сировине, енергетску ефикасност и обновљиве изворе енергије?

2) Да ли изабрана опција утиче на квалитет и структуру екосистема, укључујући и интегритет и биодиверзитет екосистема, као и флору и фауну?

3) Да ли изабрана опција утиче на здравље људи?

4) Да ли изабрана опција представља ризик по животну средину и здравље људи и да ли се допунским мерама може утицати на смањење тих ризика?

5) Да ли изабрана опција утиче на заштиту и коришћење земљишта у складу са прописима који уређују предметну област?

ПРИЛОГ 9:

**Кључна питања за анализу управљачких ефеката**

1) Да ли се изабраном опцијом уводе организационе, управљачке или институционалне промене и које су то промене?

Изабраном опцијом се не уводе организационе, управљачке или институционалне промене.

2) Да ли постојећа јавна управа има капацитет за спровођење изабране опције (укључујући и квалитет и квантитет расположивих капацитета) и да ли је потребно предузети одређене мере за побољшање тих капацитета?

Управа царина има капацитет за спровођење предложених измена.

3) Да ли је за реализацију изабране опције било потребно извршити реструктурирање постојећег државног органа, односно другог субјекта јавног сектора (нпр. проширење, укидање, промене функција/хијерархије, унапређење техничких и људских капацитета и сл.) и у којем временском периоду је то потребно спровести?

Не.

4) Да ли је изабрана опција у сагласности са важећим прописима, међународним споразумима и усвојеним документима јавних политика?

У сагласности је са важећим прописима.

5) Да ли изабрана опција утиче на владавину права и безбедност?

6) Да ли изабрана опција утиче на одговорност и транспарентност рада јавне управе и на који начин?

Изабрана опција неће утицати на одговорност и транспарентност јавне управе.

7) Које додатне мере треба спровести и колико времена ће бити потребно да се спроведе изабрана опција и обезбеди њено касније доследно спровођење, односно њена одрживост?

ПРИЛОГ 10:

**Кључна питања за анализу ризика**

1) Да ли је за спровођење изабране опције обезбеђена подршка свих кључних заинтересованих страна и циљних група? Да ли је спровођење изабране опције приоритет за доносиоце одлука у наредном периоду (Народну скупштину, Владу, државне органе и слично)?

Mинистар финансија је решењем број: 119-01-132/2022-17 од 21. априла 2022. године образовао Радну групу, коју су чинили представници Сектора за царински систем и политику и Управе царина, са задатком да до 1. новембра 2022. године изради Нацрт закона о изменама и допунама Царинског закона, у делу царинских прекршаја.

Радна група је пре датог рока израдила Нацрт закона и исти доставила Управи царина, ради добијања евентуалних примедби и сугестија, а тим пре што је Управа царина и покренула иницијативу за измену Царинског закона у овом делу.

С обзиром да је само неколико организационих јединица Управе царина имало одређене сугестије, Радна група анализирала је изнете сугестије и неке од њих прихватила, што је унето и у текст Предлога закона.

2) Да ли су обезбеђена финансијска средства за спровођење изабране опције? Да ли је за спровођење изабране опције обезбеђено довољно времена за спровођење поступка јавне набавке уколико је она потребна?

3) Да ли постоји још неки ризик за спровођење изабране опције?