

Децембар 2020.

Аутор:
Гордана Џамић Радевић, експерт за Поглавље 29

НА ПУТУ ДО Е-ЦАРИНЕ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

УВОД

Појам царинска унија подразумева простор на коме не постоје унутрашње препреке кретању робе, а на робу која улази из трећих држава примењују се заједничка правила, царине и квоте. Царинска унија је темељ Европске уније (ЕУ) и суштински елемент у функционисању Јединственог тржишта које може правилно да функционише само када на његовим спољним границама постоји униформна примена заједничких правила. Да би то постигле, националне царинске управе ЕУ понашају се као да су једно.

Поглавље 29 - Царинска унија у преговорима о чланству између Републике Србије и ЕУ, отворено је пре више од 3 године, тачније 20. јуна 2017. године. Од 2018. године до данас Србија је на добром нивоу припремљености, док је напредак по годинама у овом поглављу оцењен:

- Известан напредак у 2018. години,
- Известан напредак у 2019. години,
- Ограничен напредак у 2020. години.

Поставља се објективно питање шта је то ограничило напредак у 2020. години, или како то да је Србија од доброг напретка у 2016. години стигла до ограниченог? Када би се ове оцене уско посматрале, без представљања шире слике, могло би се лако закључити да Царина Србије није активна у процесу евроинтеграција, да нема довољно интересовања и мотивације, а истина је заправо потпуно супротна. Зато је јако важно на прави начин разумети који су услови за приступање Царинској унији ЕУ и на који начин ће Царина Србије те услове испунити.

ЗАКОНОДАВСТВО

Законодавство Царинске уније ЕУ

Измене царинске регулативе у ЕУ између осталог инициране су и новом улогом царина. Досадашња традиционална улога царина састојала првенствено у наплати царина и индиректних пореза при увозу. Нова улога је знатно проширена на:

- олакшање трговине и
- заштиту финансијских интереса ЕУ и њених грађана и њихову сигурност и безбедност.

Све ово се спроводи кроз: заштиту финансијских интереса ЕУ и њених држава чланица, заштиту ЕУ од нелојалне и илегалне трговине, уз истовремену подршку легитимним пословним активностима, осигурање безбедности и сигурности ЕУ и њених становника и заштиту животне средине. Ово се, по потреби остварује у блиској сарадњи са другим органима власти и одржавање одговарајуће равнотеже између царинских контрола и олакшања легитимне трговине.

Регулаторни оквир Царинске уније чине следећи документи:

Царински закон Уније² (УЦЗ) (Уредба (ЕУ) бр. 952/2013) ступио је на снагу 1. маја 2016. године. Главна карактеристика овог закона је акценат на **потпуној електронској комуникацији између царинских администрација и привреде**, а то подразумева развој и примену одређеног броја царинских ИТ система широм ЕУ (**Програм рада Царинског закона Уније³**).

Делегирна уредба Европске Комисије (ЕК)⁴ која допуњује Царински закон Уније у несуштинским деловима самог Царинског закона Уније.

1. Према годишњим извештајима Европске комисије

2. Царински закон Уније, Европски парламент и савет, доступан на линку: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:32013R0952>

3. Програм рада Царинског закона Уније, Европска комисија, доступан на линку:

https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2019.325.01.0168.01.ENG&toc=OJ.L:2019:325:TOC

4. Делегирана Уредба (ЕУ) број 2015/24466 од 28. јула 2015. године, Европска комисија, доступна на линку:

https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2015.343.01.0001.01.ENG&toc=OJ.L:2015:343:TOC

Извршна (спроведбена) уредба ЕК⁵ – чији је циљ да осигура постојање јединствених услова за спровођење УСС и усклађену примену поступака од стране свих држава чланица.

Прелазна делегирана уредба⁶ која успоставља прелазна правила за оператере и царинске власти до надоградње или развоја релевантних ИТ система ради стварања потпуно електронског царинског окружења.

Програм рада УСС – тренутна верзија је из децембра 2019. године (ажурира се годишње). Програм рада се односи на развој и примену електронских система предвиђених УСС и уско је повезан са Прелазним делегираном уредбом УСС.

”

Када је област царина у питању правне тековине ЕУ састоје се од законодавства које се директно примењује у државама чланицама.

“

Царинско законодавство у Републици Србији

Царински закон⁷ – нови Царински закон усвојен је 7. децембра 2018. године. Закон је објављен у „Службеном гласнику РС“, бр. 95 од 8. децембра 2018. године, ступио је на снагу 16. децембра 2018. године, а почео да се примењује 16. јуна 2019. године. Последња измене овог закона усвојене су крајем 2020. године и објављене су у Службеном гласнику РС бр. 144/2020 од 27. новембра 2020. године.

Нови Царински законом између осталог донет је и ради испуњења обавезе хармонизације националног законодавства са правним тековинама ЕУ у роковима договореним приликом отварања преговора за Поглавље 29.

Циљеви новог Царинског закона су поједностављење, модернизација и рационализација царинских прописа и процедура; обезбеђивање веће правне сигурности,

предвидљивости и једнообразности пословања, поједностављење царинских правила и процедура и омогућавање ефикаснијег царинског пословања у складу са савременим потребама, **комплетан прелазак на беспасирно пословање и потпуно електронско окружење**. Најзначајније новине у новом Царинском закону су да сада сва **комуникација између царине и приватног сектора обавља се електронски**. Пословање се одвија само **беспасирно**. **Декларације се подносе електронски**, нема више папирнатих декларација.

Овим законом постигнут је изузетно **висок ниво усаглашености са УСС**.

Уредба о царинским поступцима и царинским формалностима – („Службени гласник РС“, бр. 39/2019 и 8/2020 од 31. јануара 2020. год.), ступила на снагу 8. фебруара 2020. године. Овом Уредбом обједињене су све три уредбе УСС: Извршна уредба, Делегирана уредба и Транзициона делегирана уредба.

Правилник о облику, садржини начину подношења и попуњавању декларација и других образаца у царинском поступку⁸ – („Службени гласнику Републике Србије“ број 126 од 23.10.2020. године) и **Правилник о одређивању царинских органа за царињење одређених врста робе или спровођење одређених поступака⁹** („Службени гласник РС“ број 115/2020 од 11.9.2020. године).

Потпуну новину представља **Закон о царинској служби¹⁰** – („Службени гласник РС“, број 95 од 8.12.2018.), који је ступио на снагу 17.12.2018. године. Последња измене овог закона усвојене су крајем 2020. године и објављене су у Службеном гласнику РС бр. 144/2020 од 27. новембра 2020. године.

Овим законом се регулишу послови царинске службе, унутрашње уређење и руковођење органом који обавља послове царинске службе, овлашћења, права, дужности и одговорности царинских службеника и намештеника.

5. Извршна уредба (ЕУ) број 2015/2447 од 24. новембра 2015. године, Европска комисија, доступна на линку:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:02015R2447-20200720>

6. Прелазна делегирана уредба број 2016/342 од 17. децембра 2015. године, доступна на линку:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=OJ:L:2016:069:TOC>

7. Царински закон РС, доступан на линку: <https://www.paragraf.rs/propisi/carinski-zakon.html>

8. Правилник, доступан на линку:

https://www.paragraf.rs/propisi/pravilnik_o_obliku_sadrzini_nacinu_podnosjenja_i_popunjavanja_deklaracije_i_drugih_obrazaca_u_carinskom_postupku.html

9. Правилник, доступан на линку:

<https://www.mfin.gov.rs/propisi/pravilnik-o-odredjivanju-carinskih-organa-za-carinjenje-odredjenih-vrsta-robe-ili-sprovođenje-odredjenih-postupaka/>

10. Закон о царинској служби РС, доступан на линку: <https://www.paragraf.rs/propisi/zakon-o-carinskoj-sluzbi.html>

МЕРИЛА ЗА ЗАТВАРАЊЕ ПОГЛАВЉА И ТРЕНУТНА СИТУАЦИЈА

Да би се разумела тренутна оцена напретка, морамо се осврнути на мерила која је ЕУ поставила за затварање преговора у поглављу 29, као и на препоруке из Извештаја о напретку (које су суштински исте за последње 3 године).

Мерила:

1. Наставак усвајања законодавства у областима које нису усклађене,
2. Доследну и ефикасну примена правила у областима обраде декларација, порекла, поједностављених поступака, права интелектуалне својине, селективности контрола и анализе ризика (укључујући и анализу ризика на најавним подацима, тј. пре доласка, односно пре поласка свих видова транспорта).
3. Израду свеобухватне и кохерентне Пословне и ИТ стратегије Управе царина Србије које ће омогућити довољан напредак у развојима свих захтеваних интерконективних ИТ система.

Препоруке:

У наредној години Србија треба нарочито да:

- додатно надогради царински систем обраде интегрисањем управљања ризиком;
- **додатно развије ИТ систем** националних царинских служби како би се омогућила његова интеграција са системом ЕУ.

Обе препоруке се односе на развој ИТ система.

”

Потпуна примена регулативе ЕУ у царинској области директно зависи од имплементације неопходних електронских царинских ЕУ система.

“

Е–ЦАРИНА

Електронска царина ЕУ је главни развојни елемент царинске уније ЕУ и има за циљ замену царинских поступака у папирном формату електронским поступцима широм ЕУ.

Први корак ка електронској размени царинских декларација широм ЕУ успостављен је **новим компјутеризованим транзитним системом (NCTS)** започетим 1997. године.

Неколико година касније, **Одлука о е-царини¹¹** поставила је **основни оквир за стварање безпапирног окружења за царину и трговину**, утврђујући циљеве, као и структуру, средства и главне рокове.

Након овога, ЕК је израдила план који утврђује визију, циљеве, стратешки оквир и прекретнице за спровођење електронске царинске иницијативе - **Вишегодишњи стратешки план (MASP¹²)**. MASP се састоји се из низа планова који су у складу са оперативним и законодавним пројектима; већ испланираним развојима и онима који су већ у току у царинским областима. MASP пружа преглед и основне информације о тренутном стању електронске царине ЕУ, као и о пројектима и кључним питањима везаним за развој електронске царине.

Постоји веома уска веза између Програма рада УСС и МАСП, те се годишње ажурирање Програма рада УСС врши заједно са ревизијом MASP.

ДОКЛЕ ЈЕ СТИГЛА УПРАВА ЦАРИНА?

Први у низу

Први и за сада једни ЕУ царински систем који је Србија имплементирала је **NCTS (нови компјутеризовани транзитни систем) фаза 4**. NCTS омогућава подношење електронских декларација за транзит робе и комплетно електронско вођење и управљање транзитним царинским пословима у друмском саобраћају. Уведен је кроз два пројекта финансирана од стране ЕУ кроз Инструмент за претприступну помоћ (ИПА). Република Србија је од 1. фебруара 2016. године отпочела са применом заједничког транзитног поступка.

11. Одлука о е-царини, Европски парламент и савет, доступна на линку: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32008D0070\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32008D0070(01))

12. Вишегодишњи стратешки план, Европска комисија, Генерални директорат за царине и порезе, доступан на линку: https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/2019_masp_strategic_plan_en.pdf

Да би NCTS био оперативан, било је неопходно имплементирати и системе неопходне за његово функционисање (нпр. управљање гаранцијама, ауторизацијама итд.).

Пословна и ИТ Стратегија

У фебруару 2020. године, Влада РС усвојила је (нови) **Пословни план за унапређење организације и рада царинске службе Министарства финансија за период 2020-2024. године**¹³ („Службени гласник РС“, број 11/2020).

Један од стратешких приоритета је и **Развој информационих и комуникацијских технологија**.

Између осталог у опису овог циља, каже се и следеће: „Иако постојећи ИКТ систем покрива већину пословних процеса у УЦ, нужан је даљи континуирани развој и апликативна и сервисна надоградња постојећег система за обраду царинских декларација, као и царинског система управљања, а у циљу компјутеризације царинских процедура и повезивања са одговарајућим ИКТ системима ЕУ“.

Пут и начин доласка до е-Царине ЕУ детаљно су описани у **Плану развоја електронских система царинске службе за период 2020 – 2024. године**¹⁴ који је такође усвојен у фебруару 2020. године („Службени гласник РС“, број 11/2020).

НАРЕДНИ КОРАЦИ

Наредни кораци, временски оквир и неопходна средства по годинама, фазама и њиховој сврси (софтвер, хардвер, итд.) детаљно су разрађени у Плану развоја електронских система царинске службе, као и у документу **Прегледу мера и активности** који је саставни део овог Плана развоја.

Од ЕУ система који су следећи у низу издвајају се:

- NCTS прелазак са фазе 4 на фазу 5 (процењен на 2 милиона евра, средства ће бити обезбеђена из буџета Царине)
 - Аутоматизовани системи увоза и извоза и системи неопходни за њихово функционисање (процењено на 9 милиона евра, средства ће готово у целости бити обезбеђена од стране ЕУ и ИПА претприступних фондова).
- Осим овде наведених, стратешка документа Управе царина пружају прецизну слику о системима које је потребно имплементирати као и о свим осталим аспектима без који развој ИТК није могућ.

Пројекти којима ће бити уведени и остали ЕУ царински системи су у великој већини пословни пројекти.

ЗАКЉУЧАК И ПРЕПОРУКЕ

Средства

Буџет ИКТ Сектора Царине у последњих неколико година варира између 4,2 и 5,5 милиона евра. Ако се зна да је неопходно 65,5 милиона евра за реализацију Плана развоја електронских система царинске службе у периоду 2020 до 2024. године (што у просеку износи 13,1 милион евра), потпуно је јасно да недостају значајна средства спровођење плана. Један део недостајућих средстава може бити из ЕУ претприступних средстава и других донаторских средстава. Међутим биће потребно и значајно повећање ИКТ буџета Управе царина.

Људски ресурси

Обезбеђење средстава само по себи није довољно. Имплементација нових система и унапређења ИКТ структуре Царине је додатни посао на већ редовни посао службеника Царине. Осим тога, велики број пројеката је реализован паралелно. Да би се спровеле све измене како у пословним процесима тако и у само ИКТ, и како би био могућ рад на истовременим пројектима потребни су обучени и мотивисани кадрови. ИКТ трендови и технологије се изузетно брзо мењају, и да би били примењени у пракси потребна су непрекидна улагања у људске ресурсе.

Стратешка документа

Како би се у сваком моменту имао јасан преглед ситуације, да ли има кашњења и зашто, да ли се неки ризик остварио и потребно је спровести мере за њихово ублажавање, неопходно је да стратегија и акциони планови редовно ажурирају, као и да се редовно припремају и анализирају извештаји о њиховом спровођењу.



Овај пројекат финансира
Европска унија



Ова публикација објављена је уз финансијску помоћ Европске уније. За садржину ове публикације искључиво су одговорни Центар за европске политике - ЦЕП, Национална алијанса за локални економски развој (НАЛЕД) и Центар савремене политике (ЦСП) кроз портал European Western Balkans (EWB) и њена садржина НИПОШТО НЕ ИЗРАЖАВА званичне ставове Европске уније.

Публикација је објављена је у оквиру пројекта „Припреми се за учешће“, који заједнички спроводе ЦЕП, НАЛЕД и ЦСП/EWB.



12. Пословни план за унапређење организације и рада царинске службе Министарства финансија за период 2020-2024. године, доступан на линку: <https://www.mfin.gov.rs/dokumenti/poslovni-plan-za-unapredjenje-organizacije-i-rada-carinske-sluzbe-ministarstva-finansija-za-period-2020-2024-godine-sluzbeni-glasnik-rs-broj-11-2020/>

13. План развоја електронских система царинске службе за период 2020 – 2024. године, доступан на линку: <https://www.carina.rs/cyr/Dokumenti%20i%20obrasci%20cilil-ca/Plan%20rada%20za%20razvoj%20i%20kori%C5%A1%C4%87enje%20elektronskih%20sistema%20carinske%20sluzbe%20MF%202020-2024.pdf>