



Priručnik sa najboljim iskustvima za obavljanje procedura na graničnim prelazima – sa aspekta trgovine i prevoza

Materijali sadržani u ovoj publikaciji isključivo su namenjeni lakšem pozivanju na referentne informacije. Iako su OEBS i UNECE posvetili izuzetnu pažnju njenoj pripremi, ne prihvataju bilo kakvu odgovornost za tačnost i celovitost bilo kojeg podatka, datog uputstva i saveta. Sadržaj ove publikacije i izraženi stavovi, mišljenja, zapažanja, tumačenja i zaključci pripadaju autorima i osobama koje su dale svoj doprinos u njenoj izradi i ne odražavaju zvaničnu politiku ili mišljenje država članica OEBS-a i UNECE-a. Posebno naglašavamo da su individualni autori kao i organizacije/institucije u kojima su oni angažovani, odgovorne za izbor i prezentaciju činjenica u njihovim istraživanjima, informacijama i člancima, kao i za izražene ideje i mišljenja koja ne moraju biti identična idejama i mišljenjima OEBS-a i UNECE-a i koja ne obavezuju ove dve organizacije. Granice, boje, oznake i druge informacije upotrebljene na bilo kojoj karti u ovoj publikaciji ne odražavaju mišljenje OEBS-a ili UNECE-a u vezi sa pravnim statusom neke teritorije niti potvrđuju prihvatanje takvih granica. Nazivi zemalja koji se spominju u ovoj publikaciji su u skladu sa zvaničnom terminologijom UN-a i OEBS-a. Stoga se protiv OEBS-a ili UNECE-a, u slučaju eventualnih posledica, prouzrokovanih korišćenjem informacija ili zaključaka iz ove publikacije, ne mogu podneti tužbe.

ISBN 978-92-9234-187-9

© 2012 OEBS – Organization for Security and Co-operation in Europe poznata je na srpskom jeziku pod nazivom Organizacija za evropsku bezbednost i saradnju (OEBS); www.OSCE.org
Ekonomska komisija Ujedinjenih Nacija za Evropu (UNECE); www.unece.org

Sva prava zadržana. Nijedan deo ove publikacije ne može se umnožiti, sačuvati u bazi podataka niti preneti u neki drugi format drugim metodama — elektronski, mehanički, fotokopiranjem, evidentiranjem ili na drugi način, bez prethodne pismene saglasnosti izdavača. Za sve fotografije u ovoj publikaciji postoje autorska prava i one ostaju u vlasništvu OEBS-a ili UNECE-a osim ako nije drugačije naznačeno.

Publikacija se poziva i sadrži linkove za razne web stranice koje ne pripadaju OEBS-u i UNECE-u i kojima upravljaju treće strane, koje mogu da sadrže materijale koji su zaštićeni ili nad kojima postoje autorska prava trećih strana. S obzirom na to da OEBS i UNECE nemaju kontrolu nad tim web stranicama, ne preuzimaju nikakvu obavezu ili pravnu odgovornost za dostupnost, tačnost ili celovitost sadržaja spoljnih web stranica.

Ova publikacija je dokument OEBS-a i nije pripremljena u skladu sa uređivačkim pravilima Ujedinjenih nacija.

Prevod: Prevod dokumenta sa engleskog jezika finansiran je iz donacije Vlade Sjedinjenih Američkih Država.

Lektura i redaktura: Zaposleni Uprave carina Republike Srbije i Misije OEBS u Srbiji.

Dizajn: red hot 'n' cool, Beč

Umetnički direktor: Damir Krizmanić

Jezički urednici za engleski jezik: Cynthia Peck-Kubaczek i John Nicholson

Štampa: Imprimerie Centrale S.A., Luksemburg

Sekretarijat OEBS
Wallnerstrasse 6
A-1010 Vienna, Austria (Beč,
Austrija)
Tel.: +43 1 514 360
info@osce.org

Sekretarijat UNECE
Palais des Nations
CH-1211 Geneva 10, Switzerland (Ženeva,
Švajcarska)
Tel.: +41 22 917 44 44
info.ece@unece.org



Organizacija za evropsku
bezbednost i saradnju (OEBS)



**Rukovodilac projekta OEBS-a: Roel Janssens, savetnik za ekonomska pitanja,
Kancelarija koordinatora OEBS-a za ekonomske i ekološke aktivnosti / Sekretarijat OEBS-a.**

OEBS-ovi članovi projektnog tima i glavni urednici:

Alexey Stukalo, zamenik koordinatora/rukovodioca za ekonomske aktivnosti i

Gabriel Leonte, savetnik za ekonomske i ekološke aktivnosti,

Kancelarija koordinatora OEBS-a za ekonomske i ekološke aktivnosti.

**UNECE-ovi članovi projektnog tima: Eva Molnar, direktor Odeljenja za transport,
Konstantin Glukhenkiy, Robert Nowak i Miodrag Pešut, savetnici za ekonomska pitanja.**

Doprinos dali:

Mark Miller, potpredsednik Evropske organizacije za bezbednost (EOS)

Peter Myers, istraživač, COTECNA S.A.

Graham Smith, viši stručnjak za transport

Jan Tomczyk, konsultant za pitanja carine i graničnih prelaza

Catherine Truel, direktor, International Trade Instrument Ltd.

Yannis Tsorbazoglou, ekspert za unapređenje trgovine

Michel Zarnowiecki, viši carinski ekspert

Posebnu zahvalnost izražavamo:

Peni Sačiz-Bros (Penny Satches-Brohs), višoj savetnici za granična pitanja, Džonatanu Tramblu (Jonathan Trumble) i Oksani Nazarčuk (Oksana Nazarchuk) iz Granične jedinice OEBS-ovog Odeljenja za prekogranične pretnje (TNT), kao i Ruslanu Urazalinu, saradniku za ekonomska pitanja u Kancelariji koordinatora OEBS-a za ekonomske i ekološke aktivnosti i Veroniki Rivs (Veronica Reeves), Violeti Ji (Violet Yee) i Kamoli Kusnutdinovoj (Kamola Khusnutdinova), osoblju UNECE-ovog Odeljenja za transport, na recenziji i sugestijama. Takođe se zahvaljujemo osoblju Svetske carinske organizacije / Jedinice Svetske carinske organizacije za istraživanje, na čelu sa Robertom Ajrlandom (Robert Ireland) na lekturi i stručnim savetima.

Finansijsku pomoć projektu pružile su sledeće delegacije OEBS-a: Belgija, Finska, Francuska, Kazahstan i Sjedinjene Američke Države, kao i OEBS.



O OEBS-u

Sa 57 zemalja učesnica iz Evrope, centralne Azije i severne Amerike i 11 partnera iz Azije i Mediterana¹, Organizacija za evropsku bezbednost i saradnju (OEBS) predstavlja najveću svetsku regionalnu organizaciju za bezbednost. Ona nudi forum za političke pregovore i donošenje odluka u oblasti ranog upozoravanja, sprečavanja sukoba, upravljanja krizom i post-konfliktnu rehabilitaciju. Ona ima jedinstvenu mrežu od 15 misija na terenu na celom prostoru jugoistočne Evrope, istočne Evrope, južnog Kavkaza i centralne Azije. OEBS ima svestran pristup bezbednosti kojim su obuhvaćene vojno-političke, ekonomske i ekološke, kao i humane dimenzije. Od 2004. godine OEBS i UNECE su povezani Memorandumom o razumievanju (MoR) kojim se predviđa uska saradnja, posebno u oblasti ekonomskih i ekoloških pitanja – kao što je prikazano u ovoj publikaciji.

¹ Avganistan, Alžir, Australija, Egipat, Izrael, Japan, Jordan, Mongolija, Maroko, Republika Koreja, Tajland i Tunis.

O UNECE-u

Ekonomska komisija Ujedinjenih nacija za Evropu (UNECE) je jedna od pet regionalnih komisija Ujedinjenih nacija. Njen osnovni cilj je unapređenje pan-evropskih ekonomskih integracija, što ostvaruje povezivanjem svih 57 država članica, iz Evropske unije, zapadne i istočne Evrope koje nisu članice Evropske unije, jugoistočne Evrope, Zajednice nezavisnih država (CIS) i severne Amerike. Pod okriljem UNECE-a, ove zemlje otvaraju dijalog i saradnju o ekonomskim i sektorskim pitanjima. Koristeći rezultate zajedničkih napora, Komisija vrši analizu, daje savete u vezi sa sprovođenjem mera ekonomske politike čime pomaže vladama, a u saradnji sa drugim svetskim akterima i zainteresovanim stranama, pre svega poslovnom zajednicom, stavlja u fokus globalne mandate Ujedinjenih nacija na polju ekonomije.

Priručnik sa najboljim iskustvima za obavljanje procedura na graničnim prelazima – sa aspekta trgovine i prevoza

Sadržaj

Predgovor	4
Pregled	7
1. Trgovina i carina: Međunarodni pravni okvir	9
2. Od domaće do međunarodne saradnje	31
3. Usklađivanje bezbednosti sa olakšicama u trgovini i razvijanje partnerstva sa privatnim sektorom	53
4. Obrada tereta: Politika kontrole, carinjenja i tranzita	89
5. Upravljanje rizikom i selektivnost	119
6. Opcije za projektovanje graničnih prelaza	139
7. Informaciona i komunikaciona tehnologija i neinvazivan pregled	171
8. Upravljanje ljudskim resursima	195
9. Ocenjivanje efikasnosti rada graničnih službi: Mogućnosti za upoređivanje (benchmarking)	223
ANEKS 1: Definicije graničnih termina	248
ANEKS 2: Međunarodne organizacije	251
Fotografije	262
Skraćenice i akronimi	263

Predgovor

S izuzetnim zadovoljstvom predstavljamo „Priručnik sa najboljim iskustvima za obavljanje procedura na graničnim prelazima: s aspekta trgovine i prevoza“, koji je rezultat zajedničkog rada Kancelarije koordinatora OEBS-a za ekonomske i ekološke aktivnosti (Sekretarijat OEBS-a) i Odeljenja za transport Ekonomske komisije Ujedinjenih nacija za Evropu (UNECE). Obe organizacije smatraju da olakšavanje legalne prekogranične trgovine i prevoza čini jedan od ključnih faktora za unapređenje privrednog razvoja koji, s druge strane, doprinosi unapređenju regionalne stabilnosti i saradnje. Osim toga, stvaranje mreže prekograničnog prevoza i unapređenje razvoja međunarodnog transporta od vitalnog su značaja za rešavanje regionalnih problema kao što su nemogućnost izlaza na otvoreno more i smanjivanje zavisnosti od tranzitnih usluga susednih zemalja, kao i drugih problema u vezi sa pristupom tržištu. U tom kontekstu smo odlučili da objedinimo naša iskustva i ekspertizu kako bismo pripremili ovaj jedinstveni izvor informacija.

Glavna svrha ovog priručnika je da pomogne zemaljama članicama OEBS-a i UNECE-a u izradi efikasnijih graničnih i carinskih politika, unapređivanjem postojećih iskustava u ovoj oblasti. Iako se nadamo da će ova publikacija, pre svega, predstavljati referentni dokument za domaće kreatore politike i više carinske i granične službenike, ona je namenjena i zaposlenima u agencijama za transport, poslovnoj zajednici i širem krugu korisnika. Namera nam je da priručnik doprinese daljem dijalogu i da posluži kao referenca onima koji budu koncipirali politiku za upravljanje graničnim procedurama u cilju olakšavanja legalnog prekograničnog komercijalnog poslovanja, istovremeno vodeći računa o neophodnim aspektima bezbednosti. Ona treba da pruži konkretne primere iz cele naše regije a i šire, o tome kako granični prelazi mogu postati sve efikasniji i sigurniji, olakšavajući pri tome nesmetano obavljanje trgovinskih i transportnih aktivnosti, a istovremeno smanjujući mogućnosti za korupciju, nezakonitu trgovinu, transnacionalni kriminal i terorizam. U Priručniku se posebna pažnja posvećuje drumskim graničnim prelazima, ali se dotiče i graničnih prelaza u železničkom saobraćaju i u morskim lukama. Cilj publikacije je da kompenzuje činjenicu da se neefikasnom obavljanju procedura na graničnim prelazima ne pridaje uvek neophodna pažnja. Složene procedure na granici povećavaju troškove prevoza i ugrožavaju međunarodnu trgovinu i strana ulaganja. To je osnovna ideja ovog priručnika.

OEBS se godinama bavi problemima upravljanja granicom. Na sednici Ministarskog saveta u Ljubljani 2005. godine, države učesnice su usvojile Koncept bezbednosti i upravljanja granicom KBUG (eng. BSMC) (MC.

DOC/2/05), koji nudi politički okvir za veću saradnju u vezi sa pitanjima koja se odnose na granicu u tri OEBS-ove dimenzije. Prema KBUG-u, glavni izazov je pronalaženje načina kojim bi se stepen bezbednosti granica podigao na nivo koji je proporcionalan opasnosti od nezakonitih prekograničnih aktivnosti, istovremeno olakšavajući legalan prevoz i trgovinu, štiteći ljudska prava i unapređujući kontakte među ljudima. Interes OEBS-a za pitanje transporta seže do 1975. godine i usvajanja Helsinškog završnog akta u kome su zemlje učesnice OEBS-a formalno prihvatile da poboljšanje uslova prevoza predstavlja jedan od ključnih faktora za razvoj saradnje među njima.

OEBS se još više posvetio pitanju prevoza 2003. godine kada je na sednici Ministarskog saveta u Mاستrihtu usvojena „Strategija za ekonomsku i ekološku dimenziju“. U Strategiji su zemlje učesnice OEBS-a odredile transport kao prioritetnu oblast za saradnju i podstakle „razvijanje efikasnih i integrisanih transportnih mreža u regionu OEBS-a, bez bezbednosnih rizika i uz brigu za stanje životne sredine.“

UNECE-ova aktivna angažovanost u oblasti prevoza seže još dalje u prošlost. Organizacija je osnovana 1947. godine i imala je mandat da ponovo izgradi posleratnu Evropu i ojača ekonomske veze u regiji i šire. Iste godine je osnovan UNECE-ov Komitet za kopneni saobraćaj kako bi se olakšalo kretanje putnika i robe. Tokom godina, Komitet je postao mesto kreiranja svih konvencija Ujedinjenih nacija o kopnenom prevozu, uključujući multilateralne sporazume o olakšicama pri prelasku granica. Početkom ovog veka, Komitet je uvideo da se značaj granica promenio. Ulazak u drugu zemlju je postao komplikovan proces praćen novonastalim problemima kao što su duže čekanje na granici i više birokratije – što je dovelo do povećanja troškova i sporijeg ekonomskog rasta.

Poslednjih godina teme u vezi sa transportom su veoma često bile na dnevnom redu OEBS-ovih ekonomskih i ekoloških foruma koje UNECE tradicionalno podržava. Godine 2006, 2008. i 2010. forumi kojima su predsedavale Belgija, Finska i Kazahstan, bavili su se sledećim temama: „Transport na području OEBS-a: Bezbedne transportne mreže i razvoj transporta za unapređenje regionalne ekonomske saradnje i stabilnosti“ (2006); „Saradnja u vezi sa morskim i rečnim plovim putevima na području OEBS-a: Veća bezbednost i zaštita okoline“ (2008); i „Unapređivanje upravljanja na graničnim prelazima, povećanje bezbednosti kopnenog transporta i olakšavanje međunarodnog transporta u drumskom i železničkom saobraćaju u regionu OEBS-a“ (2010).

Tema 19. ekonomskog i ekološkog foruma koji je održan 2011. godine i kojim je predsedavala Litvanija bila je: „Unapređenje zajedničkih aktivnosti i saradnje u oblasti razvoja održive energije i transporta na teritoriji OEBS“.

Međutim, ideja za izradu ovog priručnika nastala je 2006. godine kada je pod predsedavanjem Belgije održan 14. forum, u to vreme poznat pod nazivom Ekonomski forum OEBS-a. Te godine je Forum naglasio potrebu da se zemljama članicama pomogne u primeni pravnih instrumenata za unapređivanje integrisanog upravljanja granicom i prekograničnim legalnim trgovinskim tokovima. Odlučeno je da treba osmisliti pilot projekat koji bi uključivao dva seminara, a čiji bi cilj bio unapređenje znanja i obuka za javni i privatni sektor. UNECE-ova *Međunarodna konvencija o usklađivanju graničnih kontrola robe* iz 1982. godine izabrana je kao test, jer to je bio prvi sporazum o pojednostavljivanju postupaka koji je predvideo usklađene i pojednostavljene granične postupke, primenu sistema „Jedinstvenog šaltera,“ (Single Window) i generalno lakše obavljanje transakcija. Sa svojih 55 zemalja potpisnica, ona je zbog mera koje sadrži i dalje glavni izvor efikasnih rešenja za zemlje učesnice i njihove kompanije.

Forum održan 2006. godine je, takođe, izvesnu pažnju usmerio na specijalne potrebe OEBS/UNECE-ovih zemalja u razvoju koje nemaju izlaz na more. Kazahstan, Kirgistan, Tadžikistan i Uzbekistan sačinili su zajedničku izjavu (EF. DEL/51/06) naglašavajući „nedeljivu vezu između trgovine i transporta,“ kao i činjenicu da „nedostatak teritorijalnog izlaza na more i visoki troškovi prevoza, nameću ozbiljna ograničenja njihovom društveno-ekonomskom razvoju. Istovremeno je naglašeno da komplikovani postupci za prelazak granice predstavljaju dodatno opterećenje za njihove trgovačke kapacitete. Jedan od rezultata OEBS-ovog foruma održanog 2006. godine bilo je usvajanje Odluke o budućem dijalogu o prevozu u okviru OEBS-a, br. 11/06, koju je Ministarski savet usvojio u decembru iste godine u Briselu.

Na osnovu odredbi Odluke, OEBS je od tada, na teritoriji koju pokriva, davao punu podršku primeni *Deklaracije Ujedinjenih nacija iz Almatija i programa rada*¹. Rad na ovom polju odvija se u saradnji sa Kancelarijom Visokog predstavnika UN-a za najnerazvijenije države, države u razvoju bez izlaza na more i male ostrvske države u razvoju (UN-OHRLS), u Njujorku.

U proteklih pet godina OEBS je kontinuirano pružao političku i praktičnu podršku UNECE-ovom Projektu

za Evroazijske transportne veze, Faza I i II i projektima za transevropske autoputeve i transevropsku železnicu (TEM i TER). U celoj regiji su organizovani razni sastanci za evroazijske transportne veze koje je podržavao OEBS.

Nakon što je ranije utvrdio da postoji hitna potreba za jednostavnijim transportom u Evropi, UNECE je postao centralna međuvladina institucija za regulatorni i tehnički razvoj u oblasti olakšavanja obavljanja kopnenih vidova prevoza. UNECE je posebno izradio i primenjivao brojne međunarodne pravne instrumente u ovoj oblasti, uključujući TIR konvenciju (1975) i gore navedenu Konvenciju o usklađivanju (1982). Dve organizacije su usko sarađivale na pružanju stručne pomoći prilagođene državama članicama, uz brojne seminare organizovane za pružanje takve pomoći u zemljama regiona.

Priprema ovog zajedničkog priručnika sada nam pruža izuzetnu priliku za dalje jačanje zajedničkog angažovanja na ovom polju. Pored omogućavanja lakšeg političkog i stručnog dijaloga - naših tradicionalnih prednosti - mi aktivno širimo postojeće standarde i najbolja iskustva i na taj način obezbeđujemo našim državama članicama praktične instrumente za primenu kao i pozivanje na izvore korisnih informacija.

Ovaj Priručnik je pripremljen imajući u vidu bogato znanje koje poseduje region OEBS/UNECE-a, a i šire. Poslednjih godina je veliki broj naših zemalja članica napravio značajan i opipljiv napredak u olakšicama za prelazak granica za legalnu robu, primenjujući sveobuhvatne mere za upravljanje granicama, uz efikasnije i kraće postupke – istovremeno čineći svoje granice bezbednijim. Od Priručnika se očekuje da doprinese bržem širenju takvih znanja i stručnosti, nudeći mogućnost zemljama u našem regionu, a i šire, da uzajamno uče iz iskustava stečenih u nastojanju da se prevaziđu problemi. Konkretno preporuke u vezi sa politikom zasnivaju se na postojećim međunarodnim pravnim instrumentima i doprinosu privatnog sektora. Obiman materijal je prikupljen tokom dva pripremna sastanka zainteresovanih strana koji su održani na početku projekta u jesen 2008. godine i koji su u Minsku okupili relevantne carinske službenike, graničnu policiju i službena lica iz istočne i centralne Evrope, a u Biškeku iz centralne Azije i južnog Kavkaza.

Na Priručnik se gleda kao na konsolidaciju aktivnosti OEBS-a i UNECE-a na polju upravljanja graničnim poslovima i kontrolama i pojednostavljivanja tranzitnog transporta. Pretpostavlja se da će se situacija na graničnim prelazima znatno poboljšati sa intenziviranjem domaćih i međunarodnih napora za usklađivanje postojećih procedura i propisa, poboljšanje saradnje među agencijama i

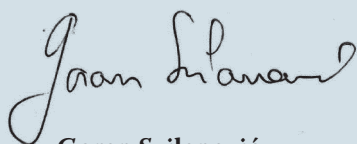
¹ Puni naziv: Almati program rada, usvojen na Međunarodnoj ministarskoj konferenciji zemalja u razvoju koje nemaju izlaz na more i koje su u tranziciji, donatorskih zemalja i međunarodnih finansijskih i razvojnih institucija za saradnju u oblasti tranzitnog prevoza, iz 2003. godine.

skretanje pažnje na potrebu da se primene najbolje metode rada i međunarodno prihvaćene norme i standardi. Cilj Priručnika je podizanje nivoa informisanosti kreatora politike o obimu raspoloživih instrumenata za poboljšanje i podršku efikasnijim merama politike za upravljanje granicom, kako u smislu bezbedonosti tako i pojednostavljivanja procedura. Na osnovu konkretnih dokaza i analiza, Priručnik je usmeren na skretanje pažnje predstavnika državnih organa i privatnog sektora na najbolja rešenja koja se primenjuju u zakonodavnoj praksi, kreiranju politike i njenoj primeni. U obzir je uzeto iskustvo naprednih i manje naprednih ekonomija iz celog sveta. Fokusiranjem na relevantne primere iz ekonomija u tranziciji, Priručnik baca svetlo i na mogući način sprovođenja reforme u oblasti politike kao i strukture upravljanja granicom.

OEBS i UNECE se zauzimaju za promociju efikasnog upravljanja graničnim prelazima, pojednostavljivanje carinskih i drugih postupaka na granici i smanjivanje dodatnih troškova za prevoznike. Zato se iskreno nadamo da će ovaj Priručnik olakšati razmenu iskustava i najboljeg načina rada, kao i da će otvoriti put rešenjima koja će dovesti do bržeg i neometanog rada na graničnim pre-

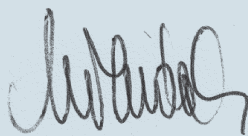
lazima. Verujemo da ćemo njime podstaći zemlje članice na usklađivanje postojećih zakonskih propisa kako bi se pojednostavila međunarodna trgovina i unapredio svetski ekonomski razvoj. Uzajamna povezanost između efikasnih graničnih procedura i razvijanja celovite tržišne ekonomije naglašena je u svim segmentima Priručnika.

Radi lakšeg snalaženja, analize pojedinačnih slučajeva su posebno uokvirene. Na kraju naglašavamo da je ova publikacija, sama po sebi, mnogo više početak nego kraj. Na osnovu zahteva nadležnih organa država članica OEBS-a i UNECE-a, narednih godina planiramo da organizujemo seminare za obuku, kako na regionalnom, tako i na državnom nivou. Pri tome planiramo da u potpunosti iskoristimo već postojeće resurse OEBS-a/ UNECE-a, kao što je novoosnovani OEBS-ov Koledž za obuku osoblja angažovanog na graničnim poslovima u Dušanbeu. Iskreno se nadamo da će Priručnik inspirisati dalji dijalog i saradnju među državnim organima i drugim zainteresovanim stranama, kao i da će stimulisati razmenu informacija i dobra iskustava među zemljama u regiji koju pokrivaju OEBS/UNECE i šire. Konačno, cilj Priručnika nije samo razvijanje trgovinskih već i civilizacijskih koridora.



Goran Svilanović

Koordinator OEBS-a za ekonomske
i ekološke aktivnosti
Sekretarijat OEBS-a



Eva Molnar

Direktor, Odeljenje za transport
Ekonomska komisija
Ujedinjenih nacija za Evropu (UNECE)

Pregled

OEBS/UNECE-ov *Priručnik sa najboljim iskustvima za obavljanje procedura na graničnim prelazima – s aspekta trgovine i prevoza* je, kao praktični vodič, namenjen vladinim agencijama i organima privatnog sektora koji su „korisnici“ graničnih prelaza. Kroz ceo Priručnik, korisni saveti koji se odnose na kreiranje novih politika u vezi sa granicom i uvođenje procedura i tehnologija za najbolji način rada, se dopunjuju sa realnim primerima iz prakse. Iako svaki pojedinačni element neće biti adekvatan za svaku državu, svi carinski organi će naći veliki broj preporuka koje će poboljšati njihov rad i olakšati trgovinu i prevoz preko granice.

Iako se najbolji način rada nudi u obliku „smernica“, Priručnik se ne može koristiti samo kao „lista za proveru“, jer opisane mere politike, procesi i tehnologije, moraju da budu integrisani i prilagođeni specifičnim potrebama svake pojedine države. Iako se u svakom pogledu nastojalo da Priručnik bude što detaljniji, neke oblasti granične kontrole su neizbežno obrađene s manje detalja. Priručnik obuhvata sledeće teme: relevantno zakonodavstvo, pravna pitanja, ulogu međunarodnih organizacija, sveobuhvatno upravljanje granicom, učestvovanje i saradnju s korisnicima iz privatnog sektora, pojednostavljivanje trgovinskih mera i bezbednosti, politike za obradu i kontrolu robe, upravljanje rizikom, izgled granice, informacione i inspeksijske tehnologije, upravljanje ljudskim resursima, upravljanje finansijama i na kraju, pokazatelje uspešnosti u radu i upoređivanje (benchmarking). Priređivači su uložili sve napore da obezbede da sve informacije sadržane u Priručniku u vreme njegovog štampanja budu tačne.

S obzirom na to da je Priručnik namenjen administracijama i državnim agencijama, koje bi trebalo da ga koriste kao smernice, predviđeno je da se više primeraka koristi u okviru jedne agencije ili na jednoj lokaciji. Priručnik je preveden na ruski jezik i nekoliko drugih jezika.

Struktura Priručnika

Priručnik je podeljen na devet poglavlja.

Poglavljje 1: „Trgovina i carina: Međunarodni pravni okvir“, daje pregled postojećeg pravnog okvira za međunarodnu trgovinu, carinu i upravljanje granicom. Pre svega, u ovom poglavlju se ukratko predstavljaju neke ključne konvencije i sporazumi koji čine međunarodni pravni okvir na ovom polju, uključujući sporazume Svetske trgovinske organizacije (STO), Revidiranu konvenciju Svetske carinske organizacije iz Kjota i Okvirne standarde, kao i UNECE Međunarodnu konvenciju o usklađivanju graničnih kontrola robe. Zatim se razmatraju trgovinski sporazumi, kao što su preferencijalni trgovinski sporazumi i sporazumi o slobodnoj trgovini, uz veliki broj postojećih multilateralnih i bilateralnih primera.

Poglavljje 2: „Od domaće do međunarodne saradnje“, počinje napomenom da porast transakcija preko granica i važnost svetske trgovine za nacionalne ekonomije prisiljava današnje vlade da uspostavljaju efikasnije postupke za upravljanje granicom. Granične službe sve više razvijaju uzajamnu saradnju i partnerstvo kako bi odgovorile novim izazovima koje postavlja globalizacija. Ovo poglavljje predstavlja OEBS-ov sveobuhvatni koncept upravljanja granicom, bavi se domaćim pitanjima saradnje, a zatim prelazi na ispitivanje aspekata međunarodne saradnje. Takođe, poglavljje razmatra koncepte integrisanog upravljanja granicom (poznatog i pod nazivom „koordinirano“ ili „kolaborativno“, upravljanje granicom), Jednog šaltera (Single Window), Jedinствене carinske isprave (JCI), kao i granične prelaze s jednim zaustavljanjem.

Poglavljje 3: „Usklađivanje bezbednosti i olakšica u obavljanju trgovine i prevoza, kao i razvijanje partnerstva sa privatnim sektorom“, naglašava potrebu da vlade uspostave bolju ravnotežu između bezbednosti i olakšica u obavljanju trgovine. Trenutno mnoge zemlje uvođe i sprovode mere za obezbeđivanje granice. Međutim, ako zatvaranje granica za ilegalnu trgovinu znači njihovo zatvaranje i za trgovce i preduzeća koji posluju po zakonu, takve mere imaju negativan efekat. Zbog toga vlade moraju uspostaviti bolju ravnotežu između obezbeđivanja granice i lakšeg obavljanja legalne trgovine. Ovo poglavljje opisuje veliki broj mera za obezbeđivanje granice koje su trenutno u primeni, a zatim ispituje nekoliko metoda koji olakšavaju obavljanje trgovine i uspostavljanje partnerstva između trgovinskih poslova i vlada. U celini, poglavljje nudi detaljan i integrisani pristup načinima upravljanja graničnim prelazima i razvoju politike, pod nazivom „javne službe objedinjene u ostvarivanju jedinstvenog cilja“ („whole of government“ approach).

Poglavljje 4, „Obrada tereta: Politike za kontrolu, carinjenje i tranzit“, polazi od pretpostavke da postupke na granici oblikuju politike koje se odnose na kontrolu, carinjenje i tranzit. Mere politike koje se primenjuju, mogu da stvore ili duge redove i kašnjenja na granici ili mogu pograniczne transakcije da učine brzim i bezbednim. To utiče na sve nivoe prometa. Nedelotvorne i zastarele procedure ne samo da sprečavaju efikasnu naplatu prihoda i predstavljaju rizik po bezbednost, nego i obeshrabruju spoljnotrговinski promet. U konkurentnom međunarodnom poslovnom okruženju, privatni sektor se odvrća od poslovanja ili investiranja u zemlju u kojoj roba ne može da se kreće bezbedno i brzo preko granice. Efikasne kontrole, carinjenje i tranzit mogu da povežu domaću industriju sa svetskim lancem snabdevanja i da stvore privlačan ambijent za direktna strana ulaganja. Posle kratkog uvoda u zakonski okvir, ovo poglavljje se bavi nekim od najboljih iskustava u obavljanju kontrola, carinjenja i tranzita.

Poglavlje 5: „Upravljanje rizikom i selektivnost“, daje solidnu osnovu carinskoj i drugim službama za upravljanje granicom da odstupe od tradicionalnih načina provera po sistemu dokument po dokument i tehnike fizičkog pregleda i da umesto toga usvoje pristup prema kojem se kontrola zasniva na proceni rizika. Upravljanje rizikom je sredstvo za razdvajanje poslovnih firmi koje poštuju zakonske propise, od trgovačkih kompanija koje se ne pridržavaju zakona. Njime se omogućava carinskim i graničnim službama da usmere svoje resurse na ove druge i na transakcije koje eventualno predstavljaju rizik. U ovom poglavlju se ispituje priroda carinskog rizika, opisuje postupak upravljanja rizikom, i konačno, predstavljaju metode za razvoj i primenu upravljanja rizikom.

Poglavlje 6: „Opcije za projektovanje graničnih prelaza“, počinje tvrdnjom da bi idealni granični prelazi (GP) trebalo da osiguraju efikasnu obradu legalnog saobraćaja, da imaju kapacitete za otkrivanje prekršaja, a istovremeno da daju dobru sliku države koju predstavljaju. Iako ne postoji najbolji projekat graničnog prelaza koji se može univerzalno primeniti, ovo poglavlje daje primere izgleda, konstrukcije, renoviranja, popravke i održavanja graničnog prelaza iz raznih zemalja i nudi opcije za projektovanje velikih i malih graničnih prelaza.

Poglavlje 7: „Informaciona i komunikaciona tehnologija i neinvazivan pregled“, najpre se bavi ulogom IKT-a (informacione i komunikacione tehnologije) u graničnim procedurama, a zatim razmatra međunarodna iskustva u pogledu propisa i standarda. Fokus se zatim sužava na nacionalne probleme i specifičnosti, pre razmatranja softverskih paketa i opisa nekih hardvera i softvera koji su dostupni. Osim toga, ovo poglavlje uvodi Model podataka Svetske carinske organizacije, sistem „Jednog šaltera“ (Single Window) i druge tehnologije za obradu podataka koje su danas dostupne. Posle dela koji je posvećen opremi za otkrivanje, skeniranje i neinvazivan pregled, poglavlje završava prikazom strategije za automatsko upravljanje graničnim procedurama.

„Ljudi su najveće bogatstvo jedne organizacije“ je tvrdnja koja se danas stalno čuje u svim oblastima života.

Poglavlje 8: „Upravljanje ljudskim resursima“, pokazuje koliko je to relevantno za institucije koje rade na graničnim prelazima. Nakon definisanja upravljanja ljudskim resursima (ULJR), u ovom poglavlju se pokazuje kako bi to moglo da se pretoči u praksu. Prošli su dani kada se rad carine i pograničnih službi prvenstveno sastojao od kontrole vozila, tereta i plovila. Sada, kada je došlo do promene koja uključuje novu tehnologiju i znanja, veći naglasak se stavlja na upravljanje informacijama. Ovo poglavlje razmatra prvih pet od šest koraka u postupku pripreme strategije za ULJR. U okviru svakog koraka su prikazani primeri pitanja koje treba obraditi i, kada je moguće, najbolji načini rada i analize pojedinih situacija iz oblasti carine/graničnih službi. Šesti korak – „Procena i održavanje kompetentnosti organizacione strukture i njenog funkcionisanja“ je obrađen u Poglavlju 9 koje se bavi ocenjivanjem i upoređivanjem rada (benchmarking).

Poglavlje 9, „Ocenjivanje rada graničnih službi: Mogućnosti za upoređivanje (benchmarking)“, postavlja pitanje: „Šta mislite o radu na graničnom prelazu?“ Ako vama, kao organu vlasti na granici postave ovo pitanje, da li biste bili u stanju da odgovorite na njega? Pitanje podrazumeva da posedujete takav stepen znanja o funkcionisanju graničnih procedura koji je viši od običnog poznavanja postupaka koji se na njoj vrše. Ukoliko želite da dobro odgovorite na postavljeno pitanje, neophodno je da postoje postupci za upravljanje radom i upoređivanje. Cilj Poglavlja 9 je da pomogne graničnim organima predočavanjem nekih najboljih načina u upravljanju poslovima i vrednovanju rada.

Na kraju publikacije, Aneks 1 pruža osnovne definicije određenih termina korišćenih u Priručniku, od *granice*, *graničnog pojasa* i *pogranične stanice* (za objašnjenje termina pogranična stanica vidi Aneks 1. – Granične definicije, prim.prev.) do *unutrašnjih plovni puteva* i *carinskog područja*.

Aneks 2 daje uvid u veliki broj organizacija uključenih u aktivnosti upravljanja graničnim prelazom.

1 Trgovina i carina: Međunarodni pravni okvir

SADRŽAJ

Uvod	10
1.1 Svetska trgovinska organizacija (STO)	10
1.1.1 Sporazumi Svetske trgovinske organizacije: struktura	10
1.1.2 Relevantni sporazumi Svetske trgovinske organizacije	11
<i>Trgovina robom</i>	11
<i>Trgovina uslugama</i>	14
<i>Intelektualna svojina</i>	14
<i>Rešavanje sporova</i>	14
<i>Trgovinska politika</i>	15
1.2 Svetska carinska organizacija (SCO)	15
1.2.1 Revidirana Kjoto konvencija (RKK)	15
<i>Opšti aneks</i>	18
<i>Posebni aneksi</i>	19
1.3 Druge relevantne konvencije i instrumenti	20
1.3.1 Međunarodna konvencija o harmonizovanom sistemu naziva i šifarskih oznaka roba	20
1.3.2 Konvencija o privremenom uvozu (Istanbulska konvencija)	20
1.3.3 (SAFE) – Okvirni standardi SCO za bezbednost i olakšice u međunarodnoj trgovini	20
1.3.4 Ekonomska komisija Ujedinjenih nacija za Evropu (UNECE) Konvencija o usklađivanju	21
1.4 Trgovinski sporazumi i carinske unije	24
1.4.1 Različite konfiguracije trgovinskih sporazuma	25
1.4.2 Različite vrste trgovinskih sporazuma	25
1.4.3 Oblast primene i sadržaj trgovinskih sporazuma	26
1.4.4 Posledice proliferacije trgovinskih sporazuma	27
Zaključak	29
Literatura	30
Rubrika 1.1 Upravljanje granicom i polna struktura	23
Rubrika 1.2 Carinska unija Belorusije, Kazahstana i Ruske Federacije	25
Rubrika 1.3 Sporazum o olakšavanju transporta i trgovine Organizacije za ekonomsku saradnju	26
Slika 1.1 Struktura Revidirane Kjoto konvencije	17
Slika 1.2 Članstvo u preferencijalnim trgovinskim sporazumima (PTA), u 2010. godini, prijavljeni i neprijavljeni PTA, po zemljama	24
Slika 1.3 Primeri evropskih sporazuma	27
Tabela 1.1 Sporazum Svetske trgovinske organizacije	11
Tabela 1.2 Carinska intervencija	14
Tabela 1.3 Zaplenjeni predmeti	14
Tabela 1.4 Države koje su pristupile Revidiranoj Kjoto konvenciji	15
Tabela 1.5 Ugovorne strane UNECE -ove Konvencije o usklađivanju	21
Tabela 1.6 Primeri trgovinskih sporazuma iz Istočne Evrope, Južnog Kavkaza i Centralne Azije	28
Tabela 1.7 Primeri zona slobodne trgovine	29

1. Trgovina i carina: Međunarodni pravni okvir

Uvod

Pravni okvir za međunarodnu trgovinu, upravljanje graničnim poslovima i carinu je zamršeno klupko. U ovom poglavlju pokušaćemo da to klupko razmrsmo i prikazemo situaciju na način koji je lako razumljiv. Namera ovog poglavlja nije da se upusti u analizu zakona, već da ilustruje uzajamnu povezanost različitih strana na koje utiče međunarodno trgovinsko pravo.

Ovo poglavlje daje kratak uvid u konvencije i sporazume koji čine međunarodni pravni okvir na ovom polju, odnosno: sporazume Svetske trgovinske organizacije (STO), Revidiranu Kjoto konvenciju SCO i SAFE – okvirne standarde i UNECE-ovu Međunarodnu konvenciju o harmonizaciji graničnih kontrola robe. Konačno, biće prikazan veliki broj bilateralnih, multilateralnih i regionalnih trgovinskih sporazuma.



1.1 Svetska trgovinska organizacija (STO)

1.1.1 Sporazumi STO: Struktura

Sporazumi Svetske trgovinske organizacije su centralni pravni instrumenti međunarodne trgovine.

Ti sporazumi obuhvataju principe liberalizacije trgovine robom, trgovine uslugama i zaštite intelektualne svojine. Oni obuhvataju spisak oblasti i sektora u kojima su se države potpisnice obavezale da otvore svoja tržišta i smanje carinske tarife i trgovinske barijere. Oni pružaju mehanizam za rešavanje sporova. Zemlje u razvoju dobijaju poseban tretman. Prema principima Svetske trgovinske organizacije, države članice moraju imati transparentnu politiku i imaju obavezu da informišu Svetsku trgovinsku organizaciju o novim trgovinskim zakonima i merama. Trgovinske politike se redovno kontrolišu putem ravnopravnog sistema kontrole, na osnovu čega se sačinjavaju Pregledi trgovinske politike.

Većina sporazuma su rezultat Urugvajске runde multilateralnih trgovinskih pregovora (1986-1994), a

potpisani su na Marakeškoj ministarskoj konferenciji u aprilu 1994. godine. Potpisivanje sporazuma je dovelo do uspešnog završetka Urugvajске runde i stvaranja Svetske trgovinske organizacije.

Formiranje Svetske trgovinske organizacije je obuhvaćeno „Završnim dokumentom koji objedinjuje rezultate Urugvajске runde multilateralnih trgovinskih pregovora“ koji je potpisan na sastanku 1994. godine. Obično se naziva „Završnim dokumentom“, a Svetska trgovinska organizacija ga je opisala kao „Propratno pismo“ uz koje su priloženi svi drugi sporazumi.

Sporazum na najvišem nivou je Sporazum o formiranju Svetske trgovinske organizacije (naziva se i Sporazum o Svetskoj trgovinskoj organizaciji ili Marakeški sporazum), na koji Svetska trgovinska organizacija upućuje kao na sveobuhvatni sporazum. Sastoji se od oko šezdeset sporazuma, aneksa, odluka i sporazuma. Međutim, u svrhu razjašnjenja, pre detaljnog bavljenja ovim sporazumima, treba obratiti pažnju na razliku između Svetske trgovinske organizacije i Opšteg sporazuma o carinama i trgovini (GATT).

GATT se prvobitno odnosio na dve stvari:

- Međunarodni sporazum o međunarodnom robnom prometu, koji je potpisan 1947. i stupio na snagu 1948. godine;
- Međunarodna organizacija formirana u svrhu podrške ovom sporazumu.

Kao međunarodna organizacija, GATT više ne postoji. Kao rezultat Urugvajске runde, zamenjen je Svetskom trgovinskom organizacijom 1. januara 1995. godine.

Iako GATT sporazum još postoji, u velikoj meri je ažuriran u skladu sa razvojem međunarodnih trgovinskih sistema od vremena Urugvajске runde. Stara verzija se naziva „GATT iz 1947.“, a novi, osveženi sporazum – „GATT iz 1994.“.

GATT iz 1994. se sastoji od:

- GATT iz 1947.;
- Izvesnih protokola i odluka koji su stupili na snagu u okviru GATT-a iz 1947. godine, ali pre Sporazuma o Svetskoj trgovinskoj organizaciji;
- izvesnih sporazuma o tumačenju određenih članova;
- Marakeškog protokola za GATT iz 1994.

GATT iz 1994. je deo Aneksa 1A Sporazuma o Svetskoj trgovinskoj organizaciji, uz sporazume koji se konkretno odnose na određene teme. Međutim, kako se GATT uglavnom bavi robom, Sporazum o Svetskoj trgovinskoj

Tabela 1.1 Sporazum o Svetskoj trgovinskoj organizaciji

Krovni sporazum	Sporazum kojim se osniva STO		
Aneksi	Aneks 1 A	Aneks 1 B	Aneks 1 C
Obuhvaćena oblast	Roba	Usluge	Intelektualno vlasništvo
Osnovni principi	GATT 1994	GATS	TRIPS
Dodatne informacije	Drugi sporazumi o robi i aneksi	Aneksi za usluge	
Dodatni sporazumi i aneksi koji se bave konkretnim zahtjevima, sektorima ili pitanjima			
Obaveze za pristup tržištu	Raspored obaveza koje su države preuzele	Raspored obaveza koje su države preuzele (i najpovoljnije povlastice u državi)	
Ovo je detaljna lista obaveza koje su države preuzele kako bi omogućile stranim proizvodima/ uslugama pristup na njihovo tržište.			
Aneks 2	Sporazum o pravilima i procedurama za rešavanje sporova		
Aneks 3	Mehanizam kontrole trgovinske politike		
Aneks 4	Plurilateralni trgovinski sporazumi (nisu ih potpisale sve države članice)		

organizaciji uvodi oblasti koje nisu deo GATT-ovog originalnog teksta, uključujući:

- Usluge: Opšti sporazum o prometu usluga (GATS) (Aneks 1B);
- Intelektualnu svojinu: Sporazum o trgovinskim aspektima prava intelektualne svojine (TRIPS) (Aneks 1C).

Takođe obezbeđuje mehanizme za:

- rešavanje sporova (Aneks 2);
- kontrolu trgovinske politike (Aneks 3);
- plurilateralne trgovinske sporazume (Aneks 4).

Pregovori, još od sastanka u Marakešu, su imali za ishod nove pravne dokumente, poput Sporazuma o informacionoj tehnologiji, kao i protokole o uslugama i pristupu.

Preuzete obaveze o pristupu tržištu se nalaze na dugim i detaljnim spiskovima koje sačinjava svaka država, navodeći proizvode ili usluge za koje daje saglasnost za pristup njenom tržištu i pod kojim uslovima. U vreme pristupa Svetskoj trgovinskoj organizaciji, ove obaveze se obično vremenski raspoređuju. Ovaj plan preuzetih obaveza ne samo da upućuje na industriju i proizvode kojima neka država otvara svoje tržište nego, što je najvažnije, navodi i

kada će do toga doći. Trgovci koriste takve planove preuzetih obaveza za pripremu za očekivano otvaranje tržišta za njihove proizvode ili usluge. Njih takođe mogu koristiti i pogranične službe kako bi predvidele povećani promet određenih proizvoda.

1.1.2 Relevantni sporazumi STO

Određene odredbe sporazuma Svetske trgovinske organizacije su posebno interesantne graničnim službama. O njima će biti reči u narednim poglavljima. Međutim, s obzirom na njihovu ulogu u upravljanju međunarodnom trgovinom, za carinske organizacije će verovatno biti relevantan kompletan skup sporazuma.

Trgovina robom

Aneks 1: Multilateralni sporazum o trgovini robom

1 - GATT 1994:

1.1 - GATT 1947

Član I – Opšte norme – Tretman povlašćene nacije

Osnovni princip Sporazuma o Svetskoj trgovinskoj organizaciji zasniva na se konceptu prema kojem „svaka prednost, korist, povlastica ili imunitet koje jedna zemlja članica GATT-a daje za neki proizvod proizveden ili namenjen nekoj drugoj zemlji moraju biti odmah i bezuslovno odobreni i za slične proizvode koji su proizvedeni ili namenjeni za područja svih drugih zemalja članica.

Član V – Sloboda tranzita

Ovaj član propisuje (Deo 2) da mora da postoji „sloboda tranzita kroz teritoriju svake zemlje članice, pravcima koji su najpogodniji za međunarodni tranzit, za tranzitni saobraćaj na ili sa teritorije druge zemlje članice.“





Fotolia

Njime se takođe reguliše i potreba za olakšavanjem tranzita na graničnim prelazima (Deo 3): „osim u slučaju nepridržavanja važećih carinskih zakona i propisa, takav saobraćaj sa ili prema teritoriji druge zemlje članice neće biti izložen nepotrebnom zadržavanju ili restrikcijama i biće oslobođen plaćanja carine i svih tranzitnih dažbina ili drugih naknada u vezi sa tranzitom.“

Član VI – Antidampinške carine

Ovaj član pod određenim okolnostima dopušta zemljama članicama nametanje antidampinških carina (ADC) na damping proizvode i kompenzirajuće carine na subvencionisane proizvode.

GATT iz 1994. je dodatno ojačao ovaj član konkretnim Sporazumom o antidampinškim carinama (vidi tekst koji sledi).

Član VII – Vrednost robe u carinske svrhe

Cilj je uvesti fer, jedinstven i neutralan sistem za vrednovanje robe u carinske svrhe. GATT iz 1994. dodaje konkretan sporazum – „Sporazum Svetske trgovinske organizacije o vrednovanju robe“ koji sadrži šest metoda za izračunavanje carinske vrednosti (vidi tekst koji sledi).

Član VIII – Takse i formalnosti u vezi sa uvozom i izvozom

U ovom članu se navodi da se takse i naknade za prekogranične transakcije iz Poglavlja 1(a) „... ograničavaju u pogledu iznosa na približnu cenu pruženih usluga i ne predstavljaju indirektnu zaštitu za domaće proizvode ili oporezivanje uvoza ili izvoza u fiskalne svrhe.“

U skladu sa Poglavljem 1(c), ovaj član propisuje potrebu za jednostavnim uslovima za prekogranični promet. U njemu se navodi da države članice moraju da „... priznaju da je

potrebno da se procedure i složenost uvoznih i izvoznih formalnosti svedu na minimum, a zahtevi u pogledu uvozne i izvozne dokumentacije smanje i pojednostave.“

Poglavlje 3. se bavi postupanjem u slučaju lakših oblika nepoštovanja carinskih propisa: „Nijedna ugovorna strana neće nametnuti stroge kazne za manja kršenja carinskih propisa ili procedura. Pogotovo nikakva kazna neće biti strožija nego što je to potrebno kao upozorenje za propust ili grešku u carinskoj dokumentaciji koja se lako može otkloniti i koja je očigledno napravljena bez svesne namere da se izvrši prevara ili nije posledica teškog nemara.“

Konačno, Poglavlje 4. proširuje zahteve za olakšavanjem trgovine na veliki broj graničnih službi, kao i vladinih ministarstava i tela: „Odredbe ovog člana se proširuju na takse, naknade, formalnosti i zahteve koje nameću vladini organi u vezi sa uvozom i izvozom, uključujući one koji se odnose na sledeće: (a) konzularne transakcije, kao što su konzularne fakture i potvrde; (b) kvantitativne restrikcije; (c) licenciranje; (d) kontrola razmene; (e) statističke usluge; (f) dokumenti, dokumentacija i uverenja; (g) analiza i inspekcija; i (h) karantin, sanitacija i zaprašivanje.“

Član IX – Označavanje porekla

Ovim članom se od država članica zahteva da usaglase da „proizvodi sa teritorija drugih ugovornih strana uživaju tretman u pogledu označavanja koji nije nepovoljniji od tretmana sličnih proizvoda iz bilo koje treće zemlje.“ Njime se takođe propisuje da treba preduzeti mere za zaštitu potrošača od lažnih ili pogrešnih oznaka i na minimum svesti prepreke za trgovinu i industriju.

Član X – Objavljivanje i primena trgovinskih propisa

Ovaj član zahteva da zemlje članice objave svoje trgovinske i druge propise u vezi sa prekograničnom trgovinom. „Zakoni, propisi, sudske odluke i administrativne odluke o opštoj primeni koje donese bilo koja ugovorna strana u vezi sa klasifikacijom ili vrednovanjem proizvoda u carinske svrhe ili u vezi sa carinskim stopama, porezima ili drugim naknadama ili u vezi sa zahtevima, ograničenjima ili zabranama na uvoz ili izvoz ili na prenos uplata u vezi s tim, ili koji utiču na prodaju, distribuciju, transport, osiguranje, kontrolu skladištenje, izlaganje, obradu, mešanje ili drugu upotrebu, objavljuju se bez odlaganja tako da omoguće zainteresovanim stranama da se upoznaju sa njima.“

Poglavlje 3b) zahteva sledeće: „Svaka ugovorna strana održava ili uspostavlja što je pre moguće, pravosudne, arbitražne ili administrativne sudove ili procedure, između ostalog, u svrhu hitne kontrole i ispravke administrativnog postupka u vezi sa carinskim pitanjima.“ U ovom poglavlju se precizira da ove strukture treba da budu nezavisne u odnosu na carinske organizacije.

Član XXIV – Teritorijalna primena – Pogranični promet – Carinska unija i zone slobodne trgovine

Ovaj član priznaje (Poglavlje 4.) sporazume u vezi sa slobodnom trgovinom koje države dobrovoljno sklope, kao i carinske unije i zone slobodne trgovine sve dok one ne predstavljaju barijeru za trgovinu s drugim zemljama potpisnicama.

Poglavlje 8. definiše carinske unije i zone slobodne trgovine koje će biti detaljno objašnjene u daljem tekstu.

Ove članove treba tumačiti u vezi sa napomenama i dopunskim odredbama u Aneksu I Sporazuma, kao i relevantnim sporazumima koji nude dodatne informacije.

Sporazumi

Sporazum o tehničkim barijerama u trgovini

Član 2. – Priprema, usvajanje i primena tehničkih propisa od strane centralnih vladinih tela.

Deo 2.2 precizira da tehničke barijere u trgovini, kao što su tehnički propisi, norme i standardi, ne treba koristiti za stvaranje prepreka za međunarodnu trgovinu.

Deo 2.4 zahteva da države koriste međunarodne standarde, kao što su standardi Međunarodne organizacije za standardizaciju (ISO), ako postoje, kao osnovu za svoje tehničke propise.

Član 3. proširuje ove uslove na organe lokalne uprave i nevladine organe.

Sporazum o primeni člana VI Opšteg sporazuma o tarifama i trgovini iz 1994. godine (Antidamping)

Ovaj sporazum propisuje da se antidampinške carine (ADC) neće koristiti kao trgovinske barijere. On sadrži preciznu definiciju ADC-a, kao i skup postupaka za ispitivanje antidampinga i za uvođenje, primenu i naplatu ADC-a.

Član 5. Pokretanje i naknadna istraga

Deo 5.9 glasi „Antidampinški postupak ne ometa postupke carinjenja.“

Sporazum o primeni člana VII Opšteg sporazuma o tarifama i trgovini iz 1994. godine (Vrednost robe u carinske svrhe)

Ovaj sporazum je od ključne važnosti za carinske i poreske organe. Važan je zbog naplate prihoda, jer direktno utiče na iznos obračunate i naplaćene carine. To se ne odnosi samo na carinske organe, nego i na poreske uprave generalno. Ostali porezi, kao što je porez na dodatu vrednost, često se naplaćuju na granici i takođe se obračunavaju na osnovu pravila za procenu vrednosti.

Ovaj ugovor pruža ukupno šest pravila za procenu vrednosti i obuhvata nekoliko konkretnih situacija, pa detaljnije obrazlaže originalne članove GATT-a.

Stručni deo posla i upravljanje Sporazumom o Svetskoj trgovinskoj organizaciji za procenu vrednosti vrši Komisija Svetske trgovinske organizacije za procenu carinske vrednosti robe.

Sporazum o pregledu pre otpreme robe

U članu 2. – „Obaveze zemalja potpisnica“, ovaj sporazum pruža listu sledećih uslova za vršenje inspekcije pre otpremanja robe: zabrana diskriminacije, zahtevi vlade, mesto kontrole, standardi, transparentnost, zaštita poverljivih poslovnih informacija, sukobi interesa, kašnjenja, provera cena, žalbeni postupci i odstupanje.

Sporazum o pravilima o poreklu

Ovaj sporazum obuhvata isključivo nepreferencijalna pravila o poreklu robe. Države primenjuju nepreferencijalna pravila o poreklu radi utvrđivanja porekla robe za upotrebu u nepreferencijalnim instrumentima trgovinske politike. Ona obuhvataju: tretman najpovlašćenije nacije, antidampinške i kompenzacijske carine, mere bezbednosti, zahteve za označavanje porekla, diskriminatorne kvantitativne restrikcije ili tarifne kvote i statistike u vezi sa vladinim nabavkama i trgovinom.

Iako su pravila o poreklu instrument Svetske trgovinske organizacije, većinu stručnih poslova u tom pogledu obavlja Stručna komisija za pravila o poreklu robe (Stručna komisija ili TCRO)¹

Sporazum o postupcima za izdavanje uvoznih dozvola

Član 1 – Opšte odredbe

Poglavlje 5. ovog sporazuma glasi: „Obrasci za podnošenje zahteva i prema potrebi, obrasci za obnovu treba da budu sto je moguće jednostavniji“.

Poglavlje 6. postavlja sledeći uslov: „Procedure za podnošenje zahteva i prema potrebi, procedure za obnovu treba da budu što jednostavnije... Podnosioci zahteva moraju da se obrate samo jednom administrativnom organu u vezi sa zahtevom. U situaciji kada je apsolutno neophodno obratiti se više nego jednom administrativnom organu, podnosioci zahteva ne bi trebalo da se obraćaju na više od tri adrese“. U njemu se takođe precizira period koji je prihvatljiv za podnošenje zahteva i eventualno produženje tog perioda.

Poglavlje 7. se bavi greškama: „Nikakav zahtev neće biti odbijen zbog manjih grešaka u dokumentaciji koje ne

¹ Formirana 1995.g. prema članu 4.2 Sporazuma o Svetskoj trgovinskoj organizaciji o pravilima o poreklu, Komisija je telo Svetske trgovinske organizacije koje deluje pod okriljem Svetske carinske organizacije. Veće Svetske carinske organizacije vrši nadzor nad radom Komisije isključivo u pogledu administrativnih pitanja. Otvorena je za članice Svetske trgovinske organizacije. Države članice Svetske carinske organizacije koje nisu članice Svetske trgovinske organizacije mogu biti zastupane putem predstavnika. Svrha Stručne komisije je da preuzme odgovornost za usaglašavanje programa rada i da snosi trajnu odgovornost za izvesna pitanja, kao što su ispitivanje konkretnih tehničkih problema, pružanje savetodavnih mišljenja, priprema i distribucija periodičnih izveštaja.

menjaju osnovne podatke sadržane u njoj. Nikakva kazna strožija od one koja je potrebna da posluži samo kao opomena neće biti izrečena u vezi sa nekim propustom ili greškom u dokumentaciji ili procedurama koje su očigledno napravljene bez namere da se izvrši prevara ili grubi nemar.“

Trgovina uslugama

Aneks 1B – Opšti sporazum o trgovini uslugama (GATS)

Ovaj aneks ima manji uticaj na upravljanje granicom jer se fokusira samo na usluge.

Deo VI – Završne odredbe – Član XXVIII Definicije

U ovom članu je naveden spisak definicija koje se odnose na sektor usluga i koje mogu biti korisne graničnim službama.

Intelektualna svojina

Aneks 1C – Sporazum o trgovinskim aspektima prava na intelektualnu svojinu (TRIPS)

Sporazum o intelektualnoj svojini (IV) definiše sve kategorije intelektualne svojine obuhvaćene tekstem, uključujući autorska prava i zaštitni znak.

Delovi ovog ugovora koji su najrelevantniji za granične službe su:

Deo III – Ostvarivanje prava intelektualne svojine

Poglavlje 4. definiše posebne zahteve u vezi sa granicom, uključujući mere koje obuhvataju inspeksijske postupke, obustavu puštanja robe na tržište i garancije.

Član 51. – Obustava puštanja robe na tržište od strane carinskih organa

Ovim članom se zahteva da države usvoje procedure kojima se omogućava vlasniku prava na intelektualnu svojinu koji ima valjane razloge da sumnja da bi mogli biti uvezeni falsifikovani ili piratski proizvodi, da može da zahteva od carinskih organa da obustave njihovo puštanje u slobodni promet.

Član 52. – Primena

Ovaj član precizira da nosilac prava na intelektualnu svojinu mora pružiti odgovarajući dokaz o prekršaju.

Član 54. – Obaveštenje o obustavi

Uvoznik i podnosilac zahteva će odmah biti obavešteni o obustavi puštanja robe u promet u skladu sa članom 51.

Deo VII – Institucionalni aranžmani; Završne odredbe

Član 69. – Međunarodna saradnja

„Države potpisnice su saglasne da međusobno sarađuju u pogledu eliminisanja međunarodnog prometa robom kojom se krše prava intelektualne svojine. U tu svrhu će u

svojim administracijama formirati kontakt-centre, obavestiti ih o tome, i biti spremne za razmenu informacija o trgovini falsifikovanom robom. Posebno će unapređivati razmenu informacija i saradnju carinskih organa u pogledu trgovine robom kojom se falsifikuje zaštitni znak proizvođača i krše autorska prava na robu.“

Tabela 1.2 prikazuje broj slučajeva u 2009. godini u kojima su intervenisali carinski organi EU prema prevoznim sredstvima.

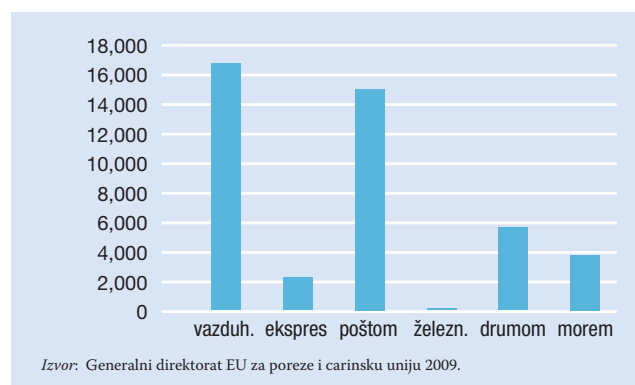


Tabela 1.2 Carinske intervencije

Tabela 1.3 prikazuje broj artikala koje su carinski organi EU zadržali u 2009. godini prema prevoznim sredstvima.

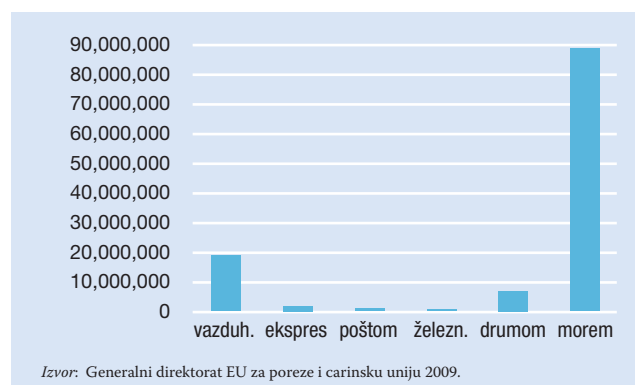


Tabela 1.3 Zadržani artikli

Rešavanje sporova

Aneks 2 – Sporazum o pravilima i postupcima za rešavanje sporova

Može se desiti da granične službe moraju da promene svoju politiku i aktivnosti zbog odluka koje donese Organ Svetske trgovinske organizacije za rešavanje sporova.

Iako Organ za rešavanje sporova ne mora imati direktan uticaj na granične službe, on može imati indirektan uticaj, na primer, kada dozvoli određenoj državi da uvede dodatne carine. U tom slučaju granične službe moraju ispitati da li postoje odgovarajući resursi za dodatnu kontrolu ili naplatu.

Trgovinska politika

Aneks 3 – Mehanizam za kontrolu trgovinske politike

Iako se direktno ne odnosi na pogranične službe, kontrolom trgovinske politike se ispituju postupci na granici u pogledu njihove efikasnosti.

Sprovođenje obaveza prema SCO

Sporazumi Svetske trgovinske organizacije su generalno pretočeni u domaće zakonodavstvo koje se zatim primenjuje. Za vreme procesa pristupanja Svetskoj trgovinskoj organizaciji, ponekad je potrebno izmeniti domaće zakonodavstvo kako bi se stvorio pravni okvir koji je kompatibilan sa sporazumima Svetske trgovinske organizacije.

1.2 Svetska carinska organizacija (SCO)

Svetska carinska organizacija (SCO) je posebno aktivna u razvijanju globalnih standarda za kretanje robe preko međunarodnih granica. Osim toga, to je jedina međunarodna međuvladina organizacija koja se bavi carinskim procedurama kojima se reguliše trgovina između država. U pogledu carinskih procedura u vezi sa olakšavanjem

trgovine i prevoza, Revidirana Kjoto konvencija je njen osnovni instrument.

U 2012. godini, Svetska carinska organizacija imala je 177 država članica, uključujući odvojene carinske teritorije: Bermuda; Kurakao; Hongkong (Kina) i Makao (Kinia). Evropska unija ima status sličan članstvu u Svetskoj carinskoj organizaciji.

1.2.1 Revidirana Kjoto konvencija (RKK)

Međunarodna konvencija Svetske carinske organizacije o pojednostavljivanju i usklađivanju carinskih postupaka (Kjoto konvencija) stupila je na snagu 1974. godine. Da bi odrazila promene u svetskoj trgovini, za države i trgovačke partnere, ažurirana je 1999. godine i danas je poznata pod nazivom Revidirana Kjoto konvencija (RKK). S obzirom na to da je većina velikih trgovačkih nacija potpisala konvenciju, ona predstavlja međunarodni standard za savremene carinske postupke.

Revidirana Kjoto konvencija se sastoji od:

- 1) osnovnog teksta Konvencije
- 2) opšteg aneksa
- 3) posebnih aneksa.

Tabela 1.4 Države koje su pristupile Revidiranoj Kjoto konvenciji (stanje na dan 21. novembra 2011. godine)

SITUACIJA U POGLEDU RATIFIKACIJE I PRISTUPA (21. novembar 2011)		
Međunarodna konvencija o pojednostavljivanju i usklađivanju carinskih postupaka (izmenjena) (Revidirana Kjoto konvencija) (doneta u Kjotu dana 18. maja 1973. godine, izmenjena 26. juna 1999)		
ZEMLJE POTPISNICE	Datum potpisivanja podleže ratifikaciji (26.6.1999. / 30.6.2000.)	Datum potpisivanja bez rezerve ili deponovanja instrumenata za ratifikaciju ili pristup
ALŽIR	-	26.6.1999.
AUSTRALIJA	18.4.2000.	10.10.2000.
AUSTRIJA	-	30.4.2004.
AZERBEJDŽAN	-	3.2.2006.
BAHREIN	-	31.5.2012.
BANGLADEŠ	-	27.9.2012.
BELORUSIJA	-	10.1.2011.
BELGIJA	-	30.4.2004.
BOCVANA	-	26.6.2006.
BUGARSKA	-	17.3.2004.
KANADA	-	9.11.2000.
KINA	-	15.6.2000.
KONGO (DEM. REP.)	15.6.2000.	-
HRVATSKA	-	2.11.2005.
KUBA	-	24.6.2009.

* Revidirana Kjoto konvencija stupila je na snagu 3. februara.2006. godine

Tabela 1.4 Države koje su pristupile Revidiranoj Kjoto konvenciji
(od 21. novembra 2011.g.)

ZEMLJE POTPISNICE	Datum potpisivanja podleže ratifikaciji (26.6.1999. / 30.6.2000.)	Datum potpisivanja bez rezerve ili deponovanja instrumenata za ratifikaciju ili pristup
KIPAR	-	25.10.2004.
REPUBLIKA ČEŠKA	30.6.2000.	17.9.2001.
DANSKA	-	30.4.2004.
DOMINIKANSKA REPUBLIKA	-	28.6.2012.
EGIPAT	-	8.1.2008.
ESTONIJA	-	28.7.2006.
EVROPSKA UNIJA	-	30.4.2004.
FINSKA	-	30.4.2004.
FIDŽI	-	26.1.2010.
FRANCUSKA	-	22.7.2004.
GABON	-	15.11.2012.
NEMAČKA	-	30.4.2004.
GRČKA	-	30.4.2004.
MAĐARSKA	-	29.4.2004.
IRAN	-	20.7.2011.
INDIJA	-	3.11.2005.
IRSKA	-	30.4.2004.
ITALIJA	-	30.4.2004.
JAPAN	-	26.6.2001.
JORDAN	-	8.12.2006.
KAZAHSTAN	-	19.6.2009.
KENIJA	-	25.6.2010.
KOREJA (REPUBLIKA)	-	19.2.2003.
LETONIJA	15.6.2000.	20.9.2001.
LESOTO	-	15.6.2000.
LITVANIJA	-	27.4.2004.
LUKSEMBURG	-	26.1.2006.
MADAGASKAR	-	27.6.2007.
MALEZIJA	-	30.6.2008.
MALI	-	4.5.2010.
MALTA	-	11.5.2010.
MAURICIJUS	-	24.9.2008.
MONGOLIJA	-	1.7.2006.
CRNA GORA	-	23.6.2008.
MAROKO	-	16.6.2000.
MOZAMBIK	-	11.7.2012.
NAMIBIJA	-	3.2.2006.
HOLANDIJA	-	30.4.2004.
NOVI ZELAND	-	7.7.2000.
NIGERIJA	-	28.06.2012.
NORVEŠKA	-	9.1.2007.
PAKISTAN	-	1.10.2004.
FILIPINI	-	25.6.2010.
POLJSKA	-	9.7.2004.
PORTUGAL	-	15.4.2005.
KATAR	-	13.7.2009.
RUMUNIJA	-	22.2.2011.
RUSKA FEDERACIJA	-	4.4.2011.
RUANDA	-	21.11.2011.
SAUDIJSKA ARABIJA	-	4.5.2011.
SENEGAL	-	21.3.2006.
SRBIJA	-	18.9.2007.
SLOVAČKA	15.6.2000.	19.9.2002.

Tabela 1.4 Države koje su pristupile Revidiranoj Kjoto konvenciji (od 21. novembra 2011.g.)

ZEMLJE POTPISNICE	Datum potpisivanja podleže ratifikaciji (26.6.1999. / 30.6.2000.)	Datum potpisivanja bez rezerve ili deponovanja instrumenata za ratifikaciju ili pristup
SLOVENIJA	-	27.4.2004.
JUŽNA AFRIKA	-	18.5.2004.
ŠPANIJ	-	30.4.2004.
ŠRI LANKA	26.6.1999.	26.6.2009.
SUDAN	-	16.8.2009.
ŠVEDSKA	-	30.4.2004.
ŠVAJCARSKA	29.6.2000.	26.6.2004.
SVAZILEND	-	31.10.2012.
BIVŠA JUGOSLOVENSKA REPUBLIKA MAKEDONIJA	-	28.7.2009.
TURSKA	-	3.5.2006.
UGANDA	-	27.6.2002.
UKRAJINA	-	15.6.2011.
UJEDINJENI ARAPSKI EMIRATI	-	31.5.2010.
UJEDINJENO KRALJEVSTVO	-	30.4.2004.
SJEDINJENE AMERIČKE DRŽAVE	-	6.12.2005.
VIJETNAM	-	8.1.2008.
ZAMBIJA	26.6.1999.	1.7.2006.
ZIMBABVE	26.6.1999.	10.2.2003.
Broj zemalja ugovornica: 85		Izvor: Svetska carinska organizacija 2011.

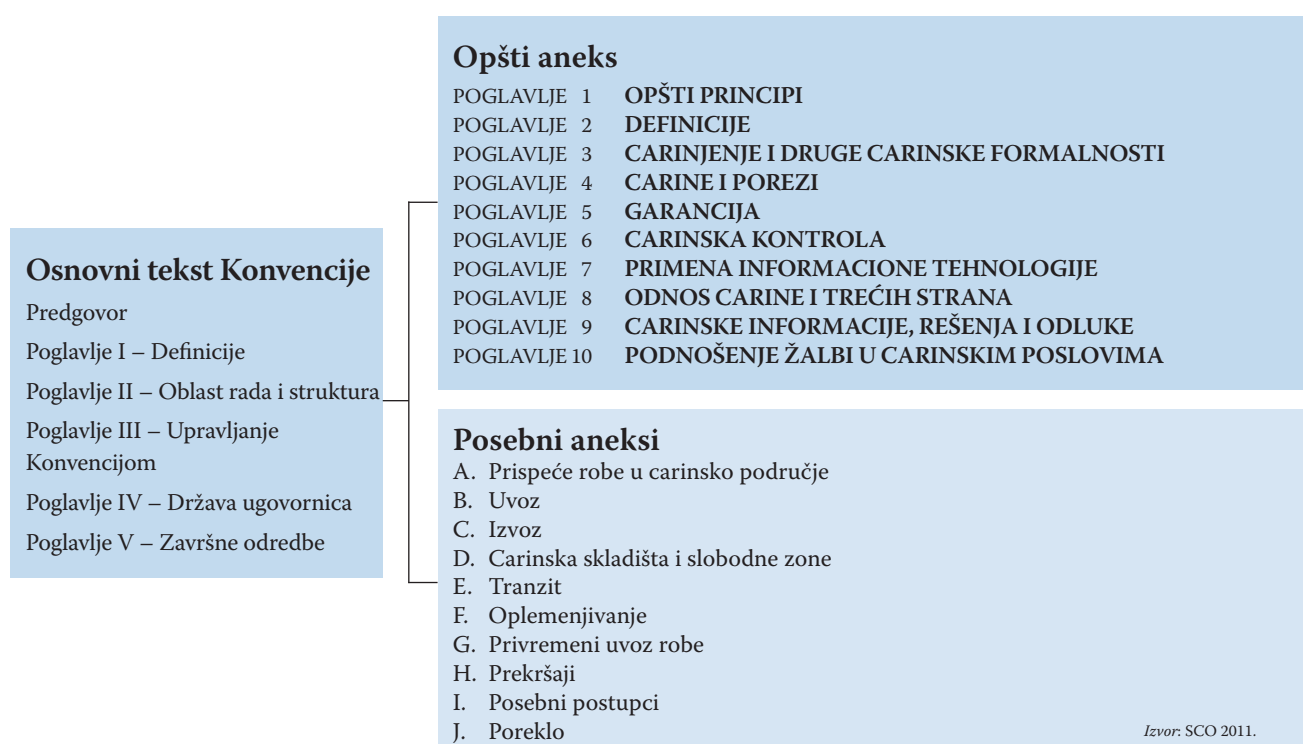
Glavni tekst Konvencije i Opšti aneks su obavezni.

Posebni aneksi su neobavezni i mogu se prihvatiti ili odbaciti. Osim toga, svako poglavlje koje sadrže može biti prihvaćeno ili odbačeno.

Ova nedoslednost omogućava Konvenciji da postavi minimum standarda, istovremeno uvodeći određeni stepen

fleksibilnosti. Ta fleksibilnost je posebno važna jer nisu sve carinske organizacije u istoj fazi procesa modernizacije. Zato se smatralo korisnim da se državama da vremena da ažuriraju svoje procedure i modernizuju rad onim tempom koji njima odgovara i u okviru njihovih ograničenja.

Slika 1.1 Struktura Revidirane Kjoto konvencije





Revidirana Kjoto konvencija Svetske carinske organizacije se bavi svim savremenim elementima carine, uključujući:

- standarde, postupke i praksu
- stalno unapređivanje
- maksimalnu upotrebu informacione i komunikacione tehnologije (IKT)
- partnerstvo carine i trgovine
- informacije pre prispeća robe
- tehnike upravljanja rizikom
- automatizovane sisteme
- ciljne inspekcije
- koordinirane intervencije
- informacije o carinskim zahtevima, kao što su zakoni, pravila i propisi
- sisteme za podnošenje žalbi

Konvencija posebnu pažnju posvećuje sledećim principima za olakšavanje trgovine u pogledu carine:

- pojednostavljivanje formalnosti i postupakastandardizacija dokumenata koji se koriste u međunarodnoj trgovini i transportu
- primena tehnika za upravljanje rizikom i informacione tehnologije u oblasti carine
- prelazak sa kontrola poslovanja na kontrole zasnovane na reviziji
- uvođenje pravnih okvira za olakšavanje trgovine

Opšti aneks

Opšti aneks Konvencije daje osnovne odredbe i definicije koje se generalno mogu primeniti na sve carinske procedure. Te osnovne odredbe se nalaze u drugim poglavljima Opšteg aneksa, ali se ne pojavljuju u drugim aneksima. Opšti aneks sadrži samo standarde. Nije moguće da zemlje ugovornice imaju bilo kakve rezerve prema Opštem aneksu.

Poglavlje 1: Opšti principi

Poglavlje 2: Definicije

Poglavlje 2 sadrži opsežnu listu relevantnih definicija.

Poglavlje 3: Carinjenje i druge carinske formalnosti

Između ostalog, u Poglavlju 3. se navodi da: „Carina određuje carinarnice u kojima će roba biti predana ili carinjena. Prilikom određivanja nadležnosti i lokacija ovih carinarnica i njihovog radnog vremena, faktori koje treba uzeti u obzir posebno će se odnositi na zahteve trgovine.“ U Poglavlju se takođe predviđa da na zajedničkim granicama treba vršiti zajedničke kontrole kad god je to moguće. Osim toga, Poglavlje sadrži detaljne smernice za definisanje i odgovornosti onih koji deklarišu robu, format i sadržaj obrasca za carinsku deklaraciju, podnošenje prekršajnih prijava, registraciju i pregled robe, kao i nadležnosti carinskih organa da vrše proveru. Takođe su precizirani kriterijumi koje treba zadovoljiti kako bi carinska uprava pustila robu u promet.

Poglavlje 4: Carine i porezi

A. Procena, naplata i plaćanje carine i poreza

Ova odredba, između ostalog, predviđa da samo nacionalni zakoni definišu okolnosti u kojima nastaje obaveza za plaćanje carine i poreza, kao i vremenski okvir, uslove i načine izvršenja.

B. Odloženo plaćanje carine i poreza

Ova odredba glasi da, ukoliko se nacionalnim zakonom propisuje mogućnost odloženog plaćanja carine i poreza, on treba jasno da precizira uslove pod kojima se taj instrument dopušta.

C. Povraćaj carine i poreza

U ovoj odredbi se navodi da se garantuje povraćaj novca, ako se utvrdi da je zbog pogrešne procene zaračunat preveliki iznos carine i poreza. Njome se jasno definišu i uslovi i načini reagovanja u ovakvim situacijama.

Poglavlje 5: Garancija

Poglavlje 5. precizira, između ostalog, da će nacionalni zakoni navesti slučajeve u kojima je potrebna garancija i preciziraće načine na koje garanciju treba obezbediti. Ta-

kode treba navesti iznose garancije kao i uslove za njenu realizaciju.

Poglavljje 6: Carinska kontrola

U Poglavlju 6. se navodi da je „sva roba, uključujući prevozna sredstva, koja ulazi ili izlazi sa carinskog područja, bez obzira da li podleže plaćanju carine i poreza, predmet carinske kontrole.“ U ovom poglavlju se takođe navodi da se „carinska kontrola ograničava na kontrolu koja je neophodna kako bi se obezbedilo poštovanje carinskog zakona“, kao i da maksimalno treba iskoristiti metode upravljanje rizikom (uz strategiju ocenjivanja u kojoj meri se poštuju propisi) prilikom vršenja carinske kontrole. U ovom poglavlju se takođe precizira da „carinska služba traži saradnju trgovinskog sektora i nastoji da potpiše memorandum o razumevanju u cilju pojačane carinske kontrole.“

Poglavljje 7: Primena informacione tehnologije

Poglavljje 7. precizira sledeće: „Carinska služba primenjuje informacionu tehnologiju u cilju boljeg obavljanja carinskih radnji, u situaciji kada je to ekonomično i efikasno za carinsku službu i trgovinu.“ Između ostalog, izmenjeni nacionalni zakoni propisuju „elektronsko obavljanje trgovine kao alternativu zahtevima za dostavljanje dokumentacije na papiru.“

Poglavljje 8: Odnos carine i trećih strana

U Poglavlju 8. se, između ostalog, navodi da će „zainteresovana lica imati mogućnost izbora obavljanja carinskog postupka direktno ili imenovanjem trećeg lica koje će da postupa u njihovo ime“. I dalje, „nacionalno zakonodavstvo će propisati uslove pod kojima neko lice može postupati u ime i za račun drugog lica u poslovima u vezi s carinom i definisati odgovornost trećih strana prema carinskoj službi u smislu plaćanja carine i poreza, kao i svih nepravilnosti.“

Poglavljje 9: Carinske informacije, rešenja i odluke

A. Informacije o opštoj primeni

„Carinska služba osigurava da sve relevantne informacije o opštoj primeni u vezi sa Carinskim zakonom budu lako dostupne svakom zainteresovanom licu.“ Ukoliko budu potrebne izmene, carinska služba će osigurati da izmenjene informacije budu pravovremeno dostupne u odnosu na trenutak kada stupaju na snagu.

B. Informacije specifične prirode

„Na zahtev zainteresovanog lica, carinska služba, što je pre i tačnije moguće, pruža informacije u vezi sa specifičnim pitanjima koje to lice postavi u vezi sa Carinskim zakonom.“ Osim toga, pružiće i druge relevantne informacije koje su potrebne tim licima. Takođe je navedeno da će te informacije biti dostupne besplatno ili prema približnoj ceni pruženih usluga.

C. Odluke i rešenja

„Na pismeni zahtev dotičnog lica, carinska služba će u pismenoj formi obavestiti to lice o svojoj odluci u roku koji je preciziran nacionalnim zakonom. U slučaju nepovoljne odluke za dotično lice, navešće se razlozi i pravo na žalbu.“

Poglavljje 10: Podnošenje žalbi u carinskim predmetima

A. Pravo na žalbu

„Nacionalno zakonodavstvo propisuje pravo na žalbu u carinskim predmetima.“

B. Forma i žalbeni osnovi

„Žalba se podnosi u pisanoj formi i sadrži razloge zbog kojih se podnosi.“ Utvrđuje se rok za podnošenje žalbe i omogućava razuman vremenski period za podnošenje potkrepljujućih dokaza.

C. Razmatranje žalbe

„Carinska služba donosi rešenje u vezi sa žalbom i o tome pismeno obaveštava podnosioca žalbe što je pre moguće.“ Kada se žalba odbije, „carinska služba daje pismeno obrazloženje za odbijanje i informiše podnosioca žalbe o njegovom pravu da žalbu podnese drugoj instanci“.

Svako poglavljje Opšteg aneksa Revidirane Kjoto konvencije sadrži detaljne smernice za primenu. Vremenski okvir za primenu standarda je 36 meseci. Više vremena (60 meseci) odobrava se za primenu prelaznih standarda.

Posebni aneksi

Postoji deset pojedinačnih posebnih aneksa od kojih svaki sadrži poglavlja koja se bave različitim postupcima. Svaka država ugovornica može prihvatiti ili odbaciti svaki posebni aneks ili poglavlja koja ti aneksi sadrže. Ukoliko se posebni aneks prihvati, on postaje obavezujući za državu ugovornicu, kao i standardi relevantnog posebnog aneksa. Država ugovornica može izneti rezerve u pogledu prakse preporučene u posebnim aneksima.

Posebni aneksi obuhvataju sledeće teme:

A: Dolazak robe na carinsko područje (obuhvaćeno poglavljlama „Formalnosti pre podnošenja robne deklaracije“ i „Privremeno skladištenje robe“);

B: Uvoz (obuhvaćeno poglavljlama „Carinjenje robe za kućnu upotrebu“, „Ponovni uvoz u istu državu“ i „Oslobađanje od uvoznih carina i poreza“);

C: Izvoz (obuhvaćeno poglavljlama „Direktni izvoz“);

D: Carinska skladišta i slobodne zone;

E: Tranzit (obuhvaćen poglavljlama „Carinski tranzit“, „Pretovar“ i „Priobalni prevoz robe“);

F: Oplemenjivanje (sadržano u poglavljima „Aktivno oplemenjivanje“, „Pasivno oplemenjivanje“, „Povraćaj carine“ i „Oplemenjivanje robe za domaću upotrebu“);

G: Privremeni uvoz robe;

H: Prekršaji (obuhvaćeni poglavljem „Carinski prekršaji“);

I: Posebni postupci (obuhvaćeni poglavljima „Putnici“, „Poštanski saobraćaj“, „Prevozna sredstva za komercijalnu upotrebu“, „Skladišta“ i „Pošiljke oslobođene plaćanja carine“);

J: Poreklo (obuhvaćeno poglavljima „Pravila o poreklu“ i „Dokumentovani dokazi o poreklu“).

Svaki aneks sadrži detaljne smernice za primenu koje pružaju iscrpne informacije u vezi sa primenom odredaba uključujući pojednostavljene postupke i načine primene. Smernice nisu deo pravnog teksta, već se mogu smatrati „dobrim“ ili „najboljim“ primerima iz prakse.

Uz pravilnu primenu Revidirane Kjoto konvencije, vlade, civilno društvo i nacionalne ekonomije mogu očekivati značajane rezultate i to:

- smanjivanje troškova proizvodnje i kod uvoza, a time eventualno i troškove za potrošače
- povećanje ekonomske konkurentnosti
- atraktivnost za međunarodnu trgovinu i ulaganja
- porast nacionalnog prihoda

Sektor trgovine takođe može da ima koristi koje se ogledaju u sledećem:

- transparentne procedure
- više olakšica za trgovačke kompanije koje se pridržavaju propisa
- niži troškovi poslovanja
- veća konkurentnost
- jasne smernice o pravima i obavezama

Korist za carinske organe je sledeća:

- efikasnije korišćenje carinskih resursa
- brže, predvidivo i efikasno carinjenje
- bolja carinska kontrola
- veće olakšice za trgovinu

RKK je usko povezana sa Modelom podataka Svetske carinske organizacije čime se obezbeđuje međunarodni standard za razmenu podataka između carinskih organa i između carine i sektora trgovine. Takođe je povezana i sa Smernicama za informacionu i komunikacionu tehnologiju prema Kjoto konvenciji Svetske carinske organizacije, čime se omogućava podrška za primenu Modela podataka Svetske carinske organizacije. I Model podataka Svetske carinske organizacije i Smernice za informacionu i komunikacionu tehnologiju prema Kjoto konvenciji su detaljno obrađeni u Poglavlju 7. Pod nazivom „Informaciona i komunikaciona tehnologija i neinvazivni pregled“.

1.3 Ostale relevantne konvencije i instrumenti

1.3.1 Međunarodna konvencija o harmonizovanom sistemu naziva i šifarskih oznaka roba

Konvencija je potpisana 1983. godine, a stupila je na snagu 1988. godine. Harmonizovani sistem koristi više od 200 zemalja kao osnov za carinske tarife i prikupljanje međunarodne statistike. On ne samo što daje smernice za određivanje carinskih tarifa širom sveta, već se koristi i u mnoge druge svrhe, uključujući transportnu statistiku, kontrolu kvota i ekonomska istraživanja.

1.3.2 Konvencija o privremenom uvozu (Istanbulska konvencija)

Konvencija o privremenom uvozu definiše sistem ATA koji omogućava slobodno prekogranično kretanje robe prema jedinstvenom dokumentu, kao i privremeni uvoz robe na carinsko područje, uz oslobađanje od plaćanja carine i poreza. Taj jedinstveni dokument je poznat pod nazivom „ATA karnet“ i zaštićen je međunarodnim garantnim sistemom. Termin „ATA“ je kombinacija početnih slova francuskih reči „admission temporaire“ i engleskih reči „temporary admission“ (privremeni uvoz). Ovim sistemom je međunarodna poslovna zajednica dobila značajno pojednostavljene carinske formalnosti. ATA karnet služi kao deklaracija prilikom izvoza, tranzita i uvoza robe. Osim toga, s obzirom da su nacionalna udruženja koja izdaju ATA karnete uspostavila validnu garanciju, za privremeni uvoz robe obuhvaćene ovim sistemom ne plaćaju se carina i porezi. Svako nacionalno udruženje je odobrila carina, a pridružena su međunarodnom lancu koji pruža garancije i kojim upravlja Međunarodna privredna komora – Svetska federacija Ekonomskih komora (ICC/WCF). Danas je ATA karnet dokument koji u poslovnoj zajednici ima široku primenu u međunarodnim aktivnostima koje obuhvataju privremeni uvoz robe. ATA sistem je sastavni deo SCO ATA i Istanbulske konvencije.

Ostale konvencije su TIR konvencija i Carinska konvencija o kontejnerima iz 1972. godine (od kojih je ova druga pod zajedničkim pokroviteljstvom Svetske carinske organizacije i UN).

1.3.3 SCO (SAFE) – Okvirni standardi za bezbednost i olakšice u međunarodnoj trgovini

Posle događaja od 11. septembra 2001, SCO je izradila okvirne standarde za carinske poslove sa ciljem podizanja stepena bezbednosti u međunarodnom lancu snabdevanja, obuhvatajući sve načine prevoza i ne ometajući legalnu trgovinu. U junu 2005. godine, Svetska carinska

organizacija je objavila prvu verziju SAFE Okvirnih standarda za bezbednost i olakšice u međunarodnoj trgovini, skraćeno nazvanih SAFE okvirni standardi. SAFE se primjenjuje dobrovoljno i fokusira se na usvajanje međunarodnih standarda u sledeće četiri oblasti:

1. Usklađivanje zahteva u pogledu prethodnih elektronskih informacija o teretu, u vezi sa dolaznim, izlaznim i tranzitnim pošiljkama;
2. Dosledna primena sistema upravljanja rizikom u cilju rešavanja bezbednosnih pretnji;
3. Potreba da na opravdan zahtev države primaoca, primenom metode procene rizika, carinska uprava države pošiljaoca izvrši izlaznu kontrolu visokorizičnih kontejnera i tereta, po mogućnosti primenom opreme za neinvazivan pregled, kao što su veliki rendgenski aparati i detektori radijacije;
4. Definisane pogodnosti koje će carina obezbediti kompanijama koje ispunjavaju minimum bezbednosnih standarda u lancu snabdevanja i primenjuju najbolji način rada (npr. Ovlašćeni privredni subjekt-OPS ili programi za OPS).

Okvirni standardi su dva puta bili predmet opsežne revizije, 2007. i 2011. godine, uz razvoj metoda za njihovu primenu i jačanje kapaciteta s ciljem da se pomogne carinskim upravama i poslovnim sektorima u ispunjavanju i primeni predviđenih standarda. Do 2011. godine, 165 članica Svetske carinske organizacije potpisalo je pismo o namerama da će primeniti ono što definišu Okvirni standardi. Kada države članice Svetske carinske organizacije u potpunosti primene Okvirne standarde, njihov globalni status će dobiti na značaju, čime, ne samo da će doprineti povećanju bezbednosti nego i većoj predvidivosti i olakšavanju legalne trgovine, uključujući tu i prevoznike.

1.3.4 UNECE Međunarodna konvencija o usklađivanju graničnih kontrola robe

Međunarodna konvencija o usklađivanju graničnih kontrola robe Ekonomske komisije Ujedinjenih nacija za Evropu (UNECE), opštepoznata kao „Konvencija o usklađivanju“, potpisana je u Ženevi u Švajcarskoj 21. oktobra 1982. godine. Konvencija ima 45 zemalja – ugovornih strana i još 10 zemalja koje su je potpisale uz izvesna ograničenja.

Slede najvažnije implikacije Konvencije za zemlje-ugovorne strane:

- Konvencija je obavezujuća;
- pruža formalni način arbitraže;
- članovi od 15. do 21. se bave odgovornostima.

Cilj Konvencije je da poboljša međunarodno kretanje robe, pre svega putem usklađivanja graničnih kontrola bez narušavanja njihove svrhe, njihove pravilne primene



Sedište UNECE-a u Palati naroda u Ženevi.

Table 1.5 Države ugovorne strane UNECE Konvencije o usklađivanju

Ugovorne strane		
Albanija	Grčka	Poljska
Jermenija	Mađarska	Portugal
Austrija	Iran (Islamska Republika)	Rumunija
Azerbejdžan	Irska	Ruska Federacija
Belorusija	Italija	Srbija
Belgija	Jordan	Slovačka
Bosna i Hercegovina	Kazahstan	Slovenija
Bugarska	Republika Kirgistan	Južna Afrika
Hrvatska	Narodna Demokratska Republika Laos	Španija
Kuba	Letonija	Švedska
Kipar	Lesoto	Švajcarska
Republika Češka	Liberija	Bivša Jugoslovenska Republika Makedonija
Danska	Litvanija	
Estonija	Luksemburg	Tunis
Evropska unija	Republika Moldavija	Turska
Finska	Mongolija	Ukrajina
Francuska	Crna Gora	Ujedinjeno Kraljevstvo Velike Britanije i Severne Irske
Gruzija	Holandija	
Nemačka	Norveška	Uzbekistan

Izvor: UNECE 2011.

ili efikasnosti. Konvencija se primjenjuje na svu robu koja se uvozi ili izvozi ili je u tranzitu i koja prelazi kopnenu, morsku ili vazдушnu granicu.

Konvencija se može ukratko predstaviti kao osnovni skup obaveza koje su preuzele zemlje-ugovorne strane. Te obaveze su sledeće:

- saradnja i koordinacija između Carine i drugih službi nadležnih za praćenje robe;
- obezbeđivanje kvalitetnog osoblja i neophodne opreme na mestu na kome se vrši kontrola i zvaničnih instrukcija za službenike kako da postupaju u skladu sa međunarodnim sporazumima;
- saradnja sa nadležnim međunarodnim organima kako bi se olakšalo sklapanje novih multilateralnih ili bilateralnih sporazuma;
- dogovori za zajedničku kontrolu robe i dokumentacije od strane zemalja koje dele zajedničku granicu; to uključuje sinhronizovan početak radnog vremena na graničnim prelazima, kategorizaciju roba, načina prevoza i međunarodne carinske tranzitne postupke;
- efikasna razmena informacija potrebnih za kontrolu;
- dokumentacija usklađena s formatom Ujedinjenih nacija.

Ove obaveze su sadržane u članovima od 1. do 26. osnovnog teksta Konvencije.

Pored osnovnog teksta, Konvencija sadrži nekoliko aneksa koji carinskim organima daju konkretnije instrukcije u pogledu kontrola koje treba da izvrše. Njima se takođe osigurava poštovanje važećih zakona i propisa na granici. Aneksi se bave sledećim pitanjima:

Aneks 1: Usklađivanje carinskih i drugih kontrola. Član 1., „Principi“ glasi: „S obzirom na to da su carinski organi prisutni na svim granicama i budući da su njihove intervencije opšteg karaktera, što je moguće više drugih kontrola uskladiće se sa carinskim kontrolama.“ I nastavlja: „Prilikom primene ovog principa, moguće je, ukoliko je potrebno, sve ili deo ovih kontrola izvršiti i na drugom mestu osim granice, pod uslovom da primenjeni postupci doprinose lakšem međunarodnom kretanju robe.“

Aneks 2: Zdravstveno-sanitarna kontrola. Ovaj aneks obuhvata kontrolu kvarljive robe koja se vrši u cilju sprečavanja kontaminacije i zaštite ljudskog zdravlja.

Aneks 3: Veterinarska kontrola. Ovaj aneks obuhvata kontrole koje se vrše radi ocene životinja i životinjskih proizvoda, uključujući kontrolu koja ima za cilj očuvanje ugroženih vrsta.

Aneks 4: Fitosanitarna kontrola. Ovaj aneks se bavi kontrolama koje se vrše radi zaštite lokalne flore i faune, uključujući mere u cilju očuvanja ugroženih biljnih vrsta.

Aneks 5: Kontrola poštovanja tehničkih standarda. Ovaj aneks govori o potrebi da se kontrole vrše u skladu sa lokalnim i međunarodnim pravom i propisima.

Aneks 6: Kontrola kvaliteta. Ovim aneksom se osigurava da se kontrole vrše u skladu sa minimumom međunarodnih standarda.

Aneks 7: Poslovnik o radu Upravnog odbora iz člana 22. Konvencije. Ovaj aneks analizira pravila u vezi sa uvođenjem amandmana na Konvenciju.

Prvih sedam aneksa su pripadali originalnoj Konvenciji iz 1982. godine. Aneks 8. koji se konkretno bavi drumskim prevozom, stupio je na snagu u maju 2008. godine. Ovo je prvi put da se aneks Konvencije o usklađivanju bavi konkretnom vrstom prevoza, što je potvrda činjenice da se drumski prevoz smatra jednim od glavnih korisnika olakšica koje donosi Konvencija.

Novi Aneks 8. obuhvata sledeće teme:

- olakšavanje postupaka za dobijanje viza za profesionalne vozače (član 2.);
- operativne mere za ubrzanje postupaka za prelazak granice za robu, posebno za hitne pošiljke kao što su žive životinje i kvarljiva roba (član 3.);
- usklađene tehničke odredbe u vezi sa bržom kontrolom drumskih vozila (tehnički pregled) i opreme koja se koristi za prevoz robe pod kontrolisanim temperaturama;
- normirane radnje merenja i ostali postupci, kako bi se izbeglo, što je više moguće, njihovo ponavljanje na graničnim prelazima (član 5.);
- zadovoljavanje minimuma uslova u pogledu infrastrukture za efikasan rad na graničnim prelazima;
- nadgledanje primene odredbi koje su zamišljene tako da olakšaju odgovarajuću primenu Aneksa od strane svih zemalja potpisnica Konvencije.

Aneks 8. takođe sadrži dva priloga koji se bave specifičnim pitanjima drumskog prevoza.

Prilog 1, koji je stupio na snagu 27. januara 2001. godine odnosi se na Međunarodni sertifikat o tehničkoj kontroli u skladu sa Sporazumom o usvajanju jedinstvenih uslova za periodične tehničke kontrole drumskih vozila i recipročno priznavanje takvih kontrola (1997). Njime se normira format, sadržaj i pismo (latinično) Međunarodnog sertifikata o tehničkoj kontroli, razjašnjava koji jezik treba koristiti i dopušta upotreba određenih periodičnih izveštaja o kontroli.

Prilog 2. se bavi Međunarodnim sertifikatom za težinu vozila (IVWC) i uvodi standardni obrazac. Cilj Međunarodnog sertifikata za težinu vozila je jasno naveden u članu 1. : „... da olakša procedure na graničnim prelazima i, posebno, da izbegne ponavljanje merenja težine drumskih vozila za prevoz robe koja su na putu u zemljama-ugovornim stranama. Propisno popunjene ser-

tifikate, prihvaćene od strane zemalja ugovornih strana, nadležni organi će smatrati validnim dokumentom u pogledu merenja težine. Nadležni organi će se uzdržati od zahteva za dodatnim merenjem izuzev obavljanja ad-hoc provera i kontrola u slučaju da se sumnja na nepravilnosti. Ovaj prilog se takođe odnosi na ispostave za merenje i njihove instrumente, kao i na potrebu za kvalifikovanim osobljem. Njime se takođe preciziraju zahtevi u pogledu održavanja, provere i baždarenja instrumenata.

Novi Aneks 9. koji je stupio na snagu u novembru 2011. godine bavi se železničkim prevozom i olakšava prekogranični železnički transport i kontrolu robe putem smanjivanja, usaglašavanja i koordinacije postupaka i dokumentacije. Ovaj cilj će se postići postavljanjem minimuma zahteva za granične ispostave, saradnju u tim ispostavama, premeštanje mesta kontrole sa granice na polazne ispostave i na ispostave u mestu prispeća, smanjenje vremena potrebnog za kontrole, eliminaciju papirne dokumentacije i primenu zajedničkog teretnog lista CIM/SMGS kao carinskog dokumenta.

Poglavlje 4. ovog priručnika – „Obrada tereta: Politika



Kada se pravilno primeni, od novog Aneksa 9 UNECE Konvencije o usklađivanju se očekuje da značajno modernizuje procedure za prelazak granice železnicom.

kontrole, carinjenja i tranzita“, detaljno obrazlaže upotrebu zajedničkog teretnog lista.

RUBRIKA 1.1

Upravljanje granicom i polna struktura

S obzirom na to da granični poslovi na različit način deluju na muškarce i žene, ovaj aspekt mora biti integrisan u politiku i postupke upravljanja poslovima na granici. Službe za bezbednost, imigraciju i carinu su primarni akteri u kontroli kretanja robe i ljudi preko granice. U slučajevima kada su vlade i zainteresovane strane uvele ovaj aspekt u upravljanje granicom, povećana je efikasnost zbog većeg stepena prevencije i otkrivanja trgovine ljudima i krijumčarenja, jačanja zaštite i promovisanja ljudskih prava, stvaranja reprezentativnih institucija za upravljanje granicom u kojima je bolja izbalansiranost između polova, kao i jačanja lokalnih organa vlasti, nadzora i saradnje.

Ključni međunarodni instrumenti kojima se podstiče fokusiranje na aspekt polova na graničnim poslovima obuhvataju:

- Protokol za sprečavanje, suzbijanje i kažnjavanje trgovine ljudima, posebno žena i dece, koji dopunjava Konvenciju Ujedinjenih nacija protiv transnacionalnog organizovanog kriminala (2000);
- Konvenciju o uklanjanju svih oblika diskriminacije protiv žena (1979).
- Rezoluciju Saveta bezbednosti Ujedinjenih nacija br. 1325 o ženama, miru i bezbednosti (2000).

Ključne preporuke za uključivanje perspektive polova u reformu upravljanja granicom:

Međunarodna zajednica

1. Poziv za uključivanje žena, stručnjaka za pitanja polova i predstavnika ženskih organizacija u ocenu, kreiranje, realizaciju, praćenje i procenu procesa reforme upravljanja granicom;

2. Podrška uključivanju pitanja polova u politiku zapošljavanja, zadržavanja u službi i napredovanja žena u svim procesima reforme upravljanja granicom;

3. Pokretanje programa obuke kadrova u cilju povećanja sposobnosti ženskih i drugih organizacija civilnog društva, kako bi se uključile u efikasno praćenje rada bezbednosne, carinske i imigracione službe.

Vlada

4. Kontrola i izmena politika, procedura i protokola za upravljanje granicom, kako bi se unela pitanja polova i osigurala politika orijentisana na pružanje usluga;

5. Priprema i primena sveobuhvatnih kodeksa ponašanja koji se eksplicitno bave seksualnim zlostavljanjem i nasiljem na polnoj osnovi;

6. Obezbeđivanje uslova za učešće u procesima reformi agencija za upravljanje granicom;

7. Razvijanje institucionalnih mehanizama kako bi se osiguralo uključivanje pitanja polova;

8. Realizovati i oceniti obuku o pitanjima polova za osoblje koje se bavi upravljanjem granicom;

9. Veći procenat zapošljavanja, zadržavanja i napredovanja ženskog osoblja;

10. Razvijanje i primena konkretnih inicijativa za suzbijanje trgovine ljudima

Izvor: Mackay, 2008, str. 2 i 18.

1.4 Trgovinski sporazumi i carinske unije

Granične službe i trgovina se suočavaju sa izazovima proisteklim iz mnoštva postojećih sporazuma. Postoji nekoliko različitih vrsta carinskih unija i trgovinskih sporazuma, uključujući:

Zajednička tržišta

Zajednička tržišta uspostavljaju slobodnu trgovinu robom i uslugama između trgovačkih partnera i zajedničke spoljne carine. U okviru zajedničkog tržišta postoji slobodno kretanje kapitala i radne snage.

Ekonomska unija

Ekonomska unija, kao jedinstveno tržište, uspostavlja slobodnu trgovinu robom i uslugama, definiše zajedničke spoljne carine i omogućava slobodno kretanje kapitala i rada. Pored toga, u ekonomskoj uniji se neke regulatorne i druge odgovornosti prenose na nadnacionalno telo.

Zone slobodne trgovine

Rečnik pojmova Svetske banke (2011) slobodnu trgovinu definiše na sledeći način: „Međunarodna trgovina, koja nije ograničena niti podstaknuta direktnom intervencijom države“. Rečnik dalje navodi: „U principu, ekonomisti smatraju da je slobodna trgovina poželjna za maksimalno povećanje ukupne ekonomske efikasnosti. Međutim, u stvarnosti je međunarodna trgovina obično pod velikim uticajem uvoznih carina, uvoznih kvota i izvoznih subvencija. Sporazumi o slobodnoj trgovini između dve zemlje i zone slobodne trgovine obuhvataju nekoliko zemalja i obično se koriste za uklanjanje ili smanjivanje tih carinskih i necarinskih barijera u trgovini“. U zoni slobodne trgovine veliki broj zemalja je saglasan da se ukinu carine među njima, ali da zadrže sopstvene carine na uvoz iz ostatka sveta. S druge strane, u carinskoj uniji je veliki broj zemalja saglasan da između sebe ukinu carine i uspostave zajedničku carinu na uvoz iz ostalog dela sveta.

Trgovinski sporazumi su zakonski obavezujući i obično ih sprovode granične službe, posebno carinski organi.

Nekada se smatra da su trgovinski sporazumi u suprotnosti s GATT-ovim principom o nediskriminaciji. Kao što je definisano u članu I GATT-a i članu II GATS-a, ako dve ili više država koje zaključuju trgovinski sporazum odobre jedna drugoj povoljnije trgovinske uslove, iste uslove moraju odobriti i drugim članicama Svetske trgovinske organizacije.

Ipak, one mogu zaključiti pojedinačne trgovinske ugovore prema sledećim pravilima:

Carinska unija ili zona slobodne trgovine

Deo 4 do 10 člana XXIV GATT-a (kao što je obrazloženo u Dogovoru o tumačenju člana XXIV GATT-a 1994.) o formiranju i radu carinskih unija i zona slobodne trgovine koje se odnose na trgovinu robom.

Sporazum o preferencijalnoj trgovini zaključen između zemalja u razvoju

Ovlašćujuća klauzula (odnosno Odluka o različitom i povoljačenijem postupanju, reciprocitetu i punijoj saradnji zemalja u razvoju iz 1979. godine) koja se odnosi na sporazume o preferencijalnoj trgovini robom između država članica – zemalja u razvoju.

Regionalni trgovinski sporazumi

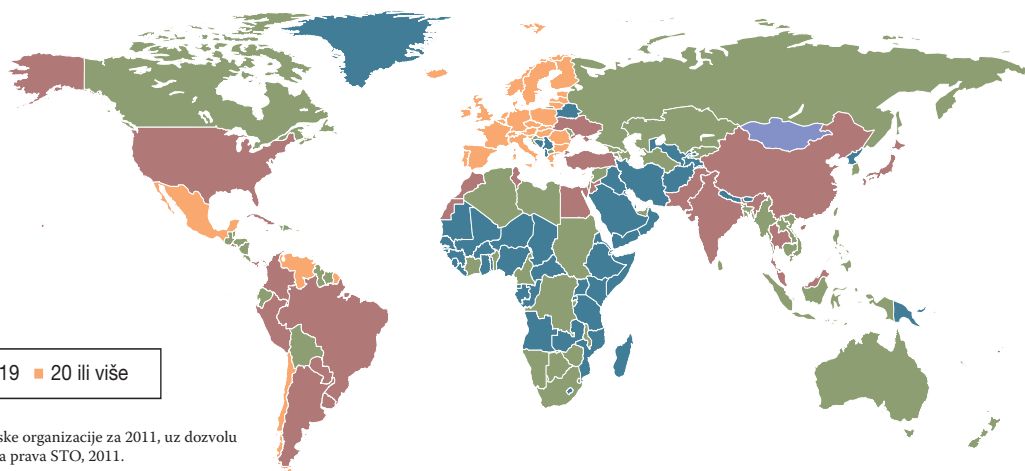
Član V GATS-a reguliše sklapanje Regionalnih trgovinskih sporazuma (RTS) u oblasti trgovine uslugama, za razvijene i nerazvijene zemlje.

Negeneralizovane preferencijalne šeme

Za negeneralizovane preferencijalne šeme, na primer ne-recipročne preferencijalne sporazume koji obuhvataju zemlje u razvoju i razvijene zemlje, potrebno je da države članice traže oslobađanje od primene pravila Svetske trgovinske organizacije.

Države članice moraju Svetsku trgovinsku organizaciju da obaveste o svakom regionalnom trgovinskom sporazumu u kome učestvuju ili kome pristupaju. Od 31. jula

**Slika 1.2 Potpisnice
važećih Sporazuma
o preferencijalnoj
trgovini (PTA), 2010,
navedene i navedene
po zemljama**



Izvor: Reprodukција iz Izveštaja Svetske trgovinske organizacije za 2011, uz dozvolu Svetske trgovinske organizacije (STO). Autorska prava STO, 2011.

Definicija geografskih i drugih grupa iz ovog izveštaja ne ukazuje na izraženo mišljenje Sekretarijata Svetske trgovinske organizacije u pogledu statusa bilo koje zemlje ili teritorije, postavljanja njenih granica ili prava i obaveza bilo koje članice Svetske trgovinske organizacije u vezi sa sporazumima STO-e. Boje, granice, razgraničenja i klasifikacije na mapi ne ukazuju na bilo kakav sud Svetske trgovinske organizacije o pravnom ili drugom statusu neke teritorije ili pravovaljanosti ili prihvatanja neke granice.

2010. godine prijavljena su približno 474 regionalna trgovinska sporazuma, a 283 su bila na snazi.

Veliki broj regionalnih trgovinskih sporazuma se pretvorio u trgovinske blokove.

Rubrika 1.2 u daljem tekstu preuzeta je s web stranice Komisije carinske unije (2011).

RUBRIKA 1.2

Carinska unija Belorusije, Kazahstana i Ruske Federacije

Od 1. jula 2011. godine zahvaljujući uspostavljanju Carinske unije Belorusije, Kazahstana i Ruske Federacije, stari sistem koordiniranog carinjenja od strane država na unutrašnjim graničnim prelazima Carinske unije je ukinut.

Na kazahstansko-ruskom delu granice više se ne vrše fitosanitarne i veterinarske kontrole, niti se primenjuje sanitarni karantin, carinske radnje i sve druge funkcije u vezi sa carinjenjem robe i vozila u tranzitu. Jedino se i dalje vrši kontrola granice.

Na belorusko-ruskom delu granice više se ne primaju prijave na specijalnim punktovima za prijem, niti se primenjuju određene procedure za carinjenje robe u tranzitu iz trećih zemalja. Gore navedeni punktovi za prijem prijava se zatvaraju.

Funkcije u vezi sa koordiniranom državnom kontrolom robe i vozila koja ulaze na teritoriju Carinske unije vršiče ovlašćeni organi Belorusije, Kazahstana i Ruske Federacije, uključujući funkcije na kontrolnim punktovima na spoljnoj granici Carinske unije.

Carinska unija je zajedničko carinsko područje za uzajamne trgovinske operacije pod jedinstvenom carinskom tarifom, oslobođena carine i ekonomskih restrikcija, osim za specijalne zaštitne, antidampinške i kompenzacijske mere.

1.4.1 Razne konfiguracije trgovinskih sporazuma

Konfiguracije regionalnih trgovinskih sporazuma se različito razlikuju, a zbog širenja trgovine stvara se složena šema različitih vrsta sporazuma koji se međusobno prepliću na podregionalnom, regionalnom i međunarodnom nivou.

Najjednostavnija konfiguracija trgovinskog sporazuma je bilateralni trgovinski sporazum (BTS) sklopljen između dve ugovorne strane. Plurilateralni i multilateralni sporazumi se sklapaju između tri ili više država. Element složenosti se dodaje kada se sklapaju dodatni sporazumi između plurilateralnih grupa, ili između neke plurilateralne grupe i druge dve ili tri zemlje. Takvi sporazumi odražavaju konsolidaciju trgovinskih odnosa.

Izraz Svetske trgovinske organizacije „regionalni trgovinski sporazum (RTS)“ koristi se za obe vrste sporazuma, čak i kada se države potpisnice ne nalaze u istoj geografskoj regiji. „Multilateralni sporazum“ (MTS) uključuje sve države članice Svetske trgovinske organizacije.

„Negeneralizovane preferencijalne šeme“ su sporazumi kojima, između ostalog, razvijene zemlje unilateralno odobravaju zemljama u razvoju pristup na svoje tržište.

Ove konfiguracije se zasnivaju na klasifikaciji i terminologiji Svetske trgovinske organizacije u skladu sa GATT-om i obuhvataju sve trgovinske sporazume.

1.4.2 Različite vrste trgovinskih sporazuma

Postoji nekoliko vrsta trgovinskih sporazuma, uključujući sporazume o slobodnoj trgovini, carinske unije i delimično uslovljene sporazume.

Carinske unije i zone slobodne trgovine definiše GATT u Delu III – član XXIV – Teritorijalna primena – Pogranični promet: Carinske unije i zone slobodne trgovine, u kome se u Poglavlju 8. navodi da u svrhu GATT-a:

(a) Carinskom unijom se smatra zamena jednog carinskog područja za dva ili više carinskih područja, tako da:

(I) Carine i drugi restriktivni trgovinski propisi (osim, prema potrebi, onoga što je dozvoljeno prema članu XI, XII, XIII, XIV, XV i XX) se ukidaju u vezi sa praktično kompletnom trgovinom između konstitutivnih teritorija Unije ili barem u pogledu kompletne trgovine proizvodima koji su poreklom sa tih teritorija, i

(II) U zavisnosti od odredaba iz Dela 9. praktično iste dažbine i druge trgovinske propise primenjuje svaka članica Unije na trgovinu koja se odvija na teritoriji koja nije uključena u Uniju.

(b) Zona slobodne trgovine se smatra grupom od dva ili više carinskih područja na kojima se ukidaju carine i drugi restriktivni trgovinski propisi (osim, prema potrebi, onoga što je dozvoljeno prema članu XI, XII, XIII, XIV, XV i XX) u vezi sa praktično kompletnom trgovinom između konstitutivnih teritorija proizvodima koji su poreklom sa tih teritorija. U većini slučajeva su delimično uslovljeni sporazumi trgovinski sporazumi koje sklapaju zemlje u razvoju.

1.4.3 Oblast primene i sadržaj trgovinskih sporazuma

Osim razlika u konfiguraciji i vrsti, trgovinski sporazumi se razlikuju i po predmetu ugovora. U nekim slučajevima su ograničeni na mali broj proizvoda, a u drugim, područje njihove primene prevazilazi tradicionalnu ulogu smanjivanja carina.

Na primer, trgovinski sporazumi između razvijenih zemalja ili u kojima su razvijene zemlje ugovorna strana, sve

više uključuju odredbe kao što su investicije, standardi, konkurencija, intelektualna svojina, zaposlenost i životna sredina.

Države koje sklapaju trgovinske sporazume daju jedna drugoj određene oblike povlašćenog tretmana na njihovom tržištu, koji nije odobren drugim državama. To često poprima oblik smanjenih carina za određene proizvode. S obzirom na to da su takvi sporazumi rezultat trgovinskih pregovora između trgovinskih partnera,

RUBRIKA 1.3

Sporazum Organizacije za ekonomsku saradnju o transportu i olakšavanju trgovine (TTFA)

Organizacija za ekonomsku saradnju (OES) je međudržavna regionalna organizacija koju su 1985. godine formirali Islamska Republika Iran, Pakistan i Turska radi promovisanja privredne, tehničke i kulturne saradnje njihovih država članica. Godine 1992. Organizacija se proširila i uključila sedam novih članova: Avganistan, Azerbejdžan, Kazahstan, Republiku Kirgistan, Tadžikistan, Turkmenistan i Uzbekistan.

U maju 1998. godine, u Almatiju, još uvek glavnom gradu Kazahstana u to vreme, države članice OES-a potpisale su Okvirni sporazum o tranzitnom transportu (OSTT). OES OSTT i projekti koji su usledili posle njegovog potpisivanja mogu se smatrati najboljim praktičnim rešenjima za olakšavanje prelaska granice. Član 29. koji nosi naziv „Pojednostavljivanje i usklađivanje carinskih postupaka“, sadrži sledeći tekst: „Ugovorne strane će preduzeti mere za pojednostavljivanje carinske kontrole prevoznih sredstava, robe i putnika koji prelaze preko njihovih teritorija“.

Konkretni rezultati/ostvarenja:

Voz za prevoz kontejnera na relaciji Islamabad–Teheran–Istanbul. Svečani polazak voza je obeležen u Pakistanu 2008. godine. Od 2010. voz je svake nedelje kretao na put između ove tri zemlje, put koji je trajao jedanaest dana. Prvobitna dužina puta od petnaest dana je smanjena na jedanaest, zahvaljujući olakšicama koje je uvela Svetska trgovinska organizacija, prvenstveno na sledeći način:

- reorganizacijom voznog reda;
- utvrđivanjem nepotrebnih usputnih zadržavanja i njihovom eliminacijom;
- smanjivanjem ili eliminisanjem vremena provedenog na graničnim prelazima;
- smanjivanjem vremena za pretovar u Zahedanu (granica između Irana i Pakistana);
- pojednostavljivanjem carinskih postupaka (Pakistan nije potpisnik međunarodnih konvencija).

Pre iniciranja ovog projekta, nije postojala železnička veza između Irana (Islamska Republika) i Pakistana, uglavnom zato što nije bila uspostavljena veza između Zahedana i stanice u Bamu u Iranu. Ovo nije bio prvi voz koji je povezao dve zemlje; postojao je i voz koji je uglavnom prevozio humanitarnu pomoć u Pakistan nakon katastrofalnih poplava 2010. godine

Voz za prevoz kontejnera na relaciji Almati-Istanbul. Prvi voz za prevoz kontejnera krenuo je iz Istanbula za Almatu preko Taškenta 20. januara 2002. godine. Prva probna vožnja međunarodnog putničkog voza na relaciji Almati–Taškent–Turkmenabad–Teheran obavljena je između 14. i 21. marta 2002. godine, čime je uspostavljen međunarodni putnički saobraćaj na relaciji Almati–Taškent–Turkmenabad–Istanbul. Kontejneri koji se prevoze na ovoj relaciji koriste ECO-CIM, što znači da se primenjuju olakšice o kojima je doneta odluka u vezi sa saobraćajem ovog konkretnog voza. Te konkretne tarife se jedino primenjuju na kontejnere koji se prevoze ovim železničkim koridorom između Almatija i Istanbula.

Karavan na relaciji Islamabad–Istanbul. Međunarodno udruženje drumskih prevoznika (IRU) - OES Kamionski karavan „Put svile“ 2010. „Vožnja od Islamabada do Istanbula“ organizovana je u cilju daljeg razvoja drumskog transporta između Evrope i Azije i jačanja trgovinske i ekonomske saradnje u regiji i sa ostatkom sveta. Cilj je bio da se podstakne napredak i prosperitet pružanjem pomoći privredama na evroazijskom području koje nemaju izlaz na more kako bi osetile pune prednosti globalizacije. Uspešno savladan put u dužini od 11 000 km od Pakistana do Turske preko Avganistana pokazuje da drumski transport može da podstakne trgovinu, ekonomski rast i društveni napredak u celoj regiji OES-a, pod uslovom da je na odgovarajući način promovisan i olakšan.

Glavni ciljevi ovog javno-privatnog partnerstva su bili:

- promovisati olakšavanje drumskog transporta u celoj regiji OES-a;
- promovisati i pratiti primenu Okvirnog sporazuma OES-a za tranzitni prevoz;
- prikupiti podatke tokom puta, kao što su dužina čekanja na granici, carinski postupci i drumske dažbine, kao i uslove za dobijanje viza u regiji OES-a;
- ispitati infrastrukturu duž putne mreže u regiji OES-a.

Preliminarni rezultati pokazuju da je Karavan ostvario postavljene ciljeve i da su glavne ne-fizičke barijere, uglavnom na granici, u većini slučajeva bile rezultat neefikasne primene ključnih pravnih instrumenata Ujedinjenih nacija za olakšavanje multilateralne trgovine i drumskog prevoza.

Izvor: UNECE, Alexopoulos, 2011 / ECO web stranica, 2011.

razumljivo je da oni odražavaju konkretne pregovore. Posledica toga je da je sadržaj većine sporazuma različit.

To, na primer, dovodi do postojanja niza carinskih stopa u domaćim tarifama za iste proizvode, koje se razlikuju u zavisnosti od porekla robe. Postoje standardne stope za države koje nisu članice Svetske trgovinske organizacije, tarifa za najpovlašćenije nacije (NPN) – članice Svetske trgovinske organizacije i razne preferencijalne stope u skladu sa drugim trgovinskim sporazumima.

Predmet nekog trgovinskog ugovora utiče na granične službe. Ako ne sadrži samo smanjenje carine, može biti potreban zajednički angažman nekoliko službi, a ne samo carinske.

1.4.4 Posledice proliferacije trgovinskih ugovora

Kao direktna posledica mnogobrojnih trgovinskih sporazuma i njihove raznolikosti, u jednoj državi se često uporedo primenjuju različita trgovinska pravila. To se posebno odnosi na pravila o poreklu robe. Studije su pokazale da širom sveta raznolikost trgovinskih sporazuma dovodi do nedostatka jednoobraznosti u pogledu pravila o preferencijalnom poreklu robe.

Da bi se utvrdilo da li neki proizvod podleže preferencijalnom tretmanu regulisanom određenim trgovinskim sporazumom, potrebno je utvrditi poreklo tog proizvo-

da. Da bi se ostvarila korist od preferencijalnog tretmana, proizvod mora da potiče iz zemlje koja je ugovorna strana tog trgovinskog sporazuma.

Da bi to bilo tako, proizvod mora da zadovolji pravila o poreklu robe na način preciziran datim trgovinskim ugovorom. Trgovinski sporazumi obično sadrže opšti skup pravila o poreklu koja se mogu primeniti na sve proizvode. Međutim, oni često sadrže i listu specifičnih pravila o poreklu određenog proizvoda, koja treba da budu dopunjena dodatnim odredbama.

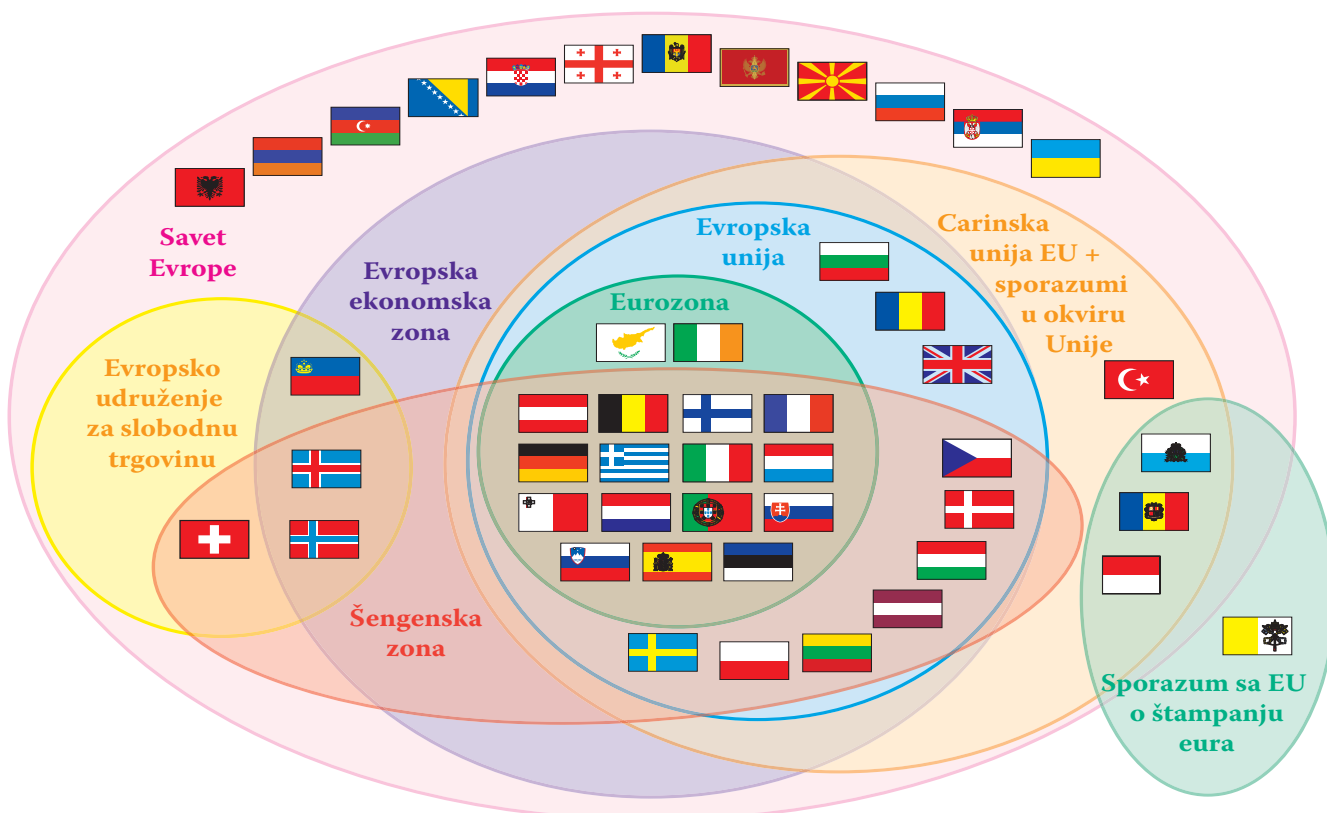
Širenje trgovinskih sporazuma je dovelo do izvesnih preklapanja, što se nekada u Evropi naziva efektom „činije špageta“, ili u Aziji efektom „činije rezanaca“.

Kada je reč o graničnim službama, umnožavanje sporazuma i lavirint propisa o poreklu povećava cenu sprovođenja trgovinskih sporazuma. To takođe može da dovede do dupliranja prilikom održavanja tarifnih šema. Administrativni izazov je još složeniji za države koje su potpisnice više trgovinskih sporazuma, posebno ako ti sporazumi ne obuhvataju samo robu nego i usluge.

Pre nekoliko godina, EU je pokrenula program usklađivanja pravila o poreklu robe: „paneuropski“ (PANEURO) sistem. On pruža jedinstveni skup pravila o poreklu robe namenjenih trgovinskim partnerima EU.

Centralna Azija i druge zemlje bivšeg Saveza Sovjetskih Socijalističkih Republika (SSSR) sada su članice Sporazuma o slobodnoj trgovini Zajednice nezavisnih država

Slika 1.3. Primeri evropskih sporazuma



(CIS). Belarusija, Kazahstan i Ruska Federacija su formirali Carinsku uniju (vidi Poglavlje 2). Osim toga, Centralna Azija prati svetski trend multiplikacije sporazuma, uz veliki broj bilateralnih trgovinskih sporazuma koji se sklapaju širom regije.

Trgovinska politika je dinamično okruženje uokvireno međunarodnim pravnim instrumentima koji uvođe predvidivost i standardizaciju. Kako države usvajaju ove instrumente, tako i trgovinsko okruženje postaje sve usklađeno.

Tabele 1.6 i 1.7 su preuzete iz informativnog sistema regionalnih trgovinskih sporazuma STO (RTA-IS) koji je dostupan na web stranici Svetske trgovinske organizacije, 2011.

Tabela 1.6 Primeri trgovinskih sporazuma zemalja Istočne Evrope, Južnog Kavkaza i Centralne Azije

Naziv regionalnog trgovinskog sporazuma	Predmet	Vrsta	Notifikacija
Jermenija – Kazahstan	Roba	STS (Spor. o slob.trg)	GATT Član XXIV
Jermenija – Republika Moldavija	Roba	STS	GATT Član XXIV
Jermenija – Ruska Federacija	Roba	STS	GATT Član XXIV
Jermenija – Turkmenistan	Roba	STS	GATT Član XXIV
Jermenija – Ukrajina	Roba	STS	GATT Član XXIV
Zajednička ekonomska zona (ZEZ): Belarusija, Kazahstan, Ruska Federacija, Ukrajina	Roba	STS	GATT Član XXIV
Zajednica nezavisnih država (CIS): Jermenija, Azerbejdžan, Belarusija, Kazahstan, Republika Kirgistan, Republika Moldavija, Ruska Federacija, Tadžikistan, Turkmenistan, Ukrajina, Uzbekistan	Roba	STS	GATT Član XXIV
Organizacija za ekonomsku saradnju (OES): Avganistan, Azerbejdžan, Islamska Republika Iran, Kazahstan, Republika Kirgistan, Pakistan, Tadžikistan, Turska, Turkmenistan, Uzbekistan	Roba	Delimično uslovljeni sporazumi (DUS)	Ovlašč. klauzula
Gruzija – Jermenija	Roba	STS	GATT Član XXIV
Gruzija – Azerbejdžan	Roba	STS	GATT Član XXIV
Gruzija – Kazahstan	Roba	STS	GATT Član XXIV
Gruzija – Ruska Federacija	Roba	STS	GATT Član XXIV
Gruzija – Turkmenistan	Roba	STS	GATT Član XXIV
Gruzija – Ukrajina	Roba	STS	GATT Član XXIV
Indija – Avganistan	Roba	DUS	Ovlašč. klauzula
Republika Kirgistan – Jermenija	Roba	STS	GATT Član XXIV
Republika Kirgistan – Kazahstan	Roba	STS	GATT Član XXIV
Republika Kirgistan – Republika Moldavija	Roba	STS	GATT Član XXIV
Republika Kirgistan – Ruska Federacija	Roba	STS	GATT Član XXIV
Republika Kirgistan – Ukrajina	Roba	STS	GATT Član XXIV
Republika Kirgistan – Uzbekistan	Roba	STS	GATT Član XXIV
Ukrajina – Azerbejdžan	Roba	STS	GATT Član XXIV
Ukrajina – Belarusija	Roba	STS	GATT Član XXIV
Ukrajina – Bivša Jugoslovenska Republika Makedonija	Roba	STS	GATT Član XXIV
Ukrajina – Kazahstan	Roba	STS	GATT Član XXIV
Ukrajina – Republika Moldavija	Roba	STS	GATT Član XXIV
Ukrajina – Ruska Federacija	Roba	STS	GATT Član XXIV
Ukrajina – Tadžikistan	Roba	STS	GATT Član XXIV
Ukrajina – Uzbekistan	Roba	STS	GATT Član XXIV
Ukrajina – Turkmenistan	Roba	STS	GATT Član XXIV

Tabela 1.7 Primeri slobodnih trgovinskih zona

SLOBODNA TRGOVINSKA ZONA	ZEMLJE POTPISNICE
EEA (Evropska ekonomska zona)	Austrija, Belgija, Bugarska, Kipar, Republika Češka, Danska, Estonija, Finska, Francuska, Nemačka, Grčka, Mađarska, Island, Irska, Italija, Letonija, Lihtenštajn, Litvanija, Luksemburg, Malta, Holandija, Norveška, Poljska, Portugal, Rumunija, Slovačka, Slovenija, Španija, Švedska, Velika Britanija
ECUZ	30 članica EEA + Andora, San Marino, Turska
CEFTA (Sporazum o slobodnoj trgovini zemalja Centralne Evrope)	Albanija, Bosna i Hercegovina, Hrvatska, Republika Moldavija, Crna Gora, Srbija, Bivša Jugoslovenska Republika Makedonija, Privremena administrativna misija Ujedinjenih nacija na Kosovu (UNMIK)
NAFTA (Sporazum o slobodnoj trgovini Severne Amerike)	Kanada, Meksiko, Sjedinjene Američke Države
EU–CARICOM (EU–Karijska zajednica)	27 država članica EU + Antigva i Barbuda, Bahamas, Barbados, Belize, Dominika, Grenada, Gvajana, Haiti, Jamajka, Montserrat, Sveti Kit i Nevis, Sveta Lucija, Sveti Vincent i Grenadini, Surinam, Trinidad i Tobago
CAFTA–DR (Dominikanska Republika – Centralna Amerika – Sporazum o slob. trg.)	Kostarika, Dominikanska Republika, Salvador, Gvatemala, Honduras, Nikaragva, Sjedinjene Američke Države
LAIA (Asocijacija Latino-američke integracije)	Argentina, Bolivija, Brazil, Čile, Kolumbija, Kuba, Ekvador, Meksiko, Paragvaj, Peru, Urugvaj, Venecuela
ECOWAS (Ekonomska zajednica zemalja Zapadne Afrike)	Benin, Burkina Faso, Zelenortska ostrva, Obala Slonovače, Gambija, Gana, Gvineja, Gvineja Bisao, Liberija, Mali, Niger, Nigerija, Senegal, Sijera Leone, Togo
CEMAC (Ekonomska i monetarna zajednica zemalja Centralne Afrike)	Kamerun, Centralnoafrička Republika, Čad, Demokratska Republika Kongo, Ekvatorijalna Gvineja, Gabon
EFTA–SACU Evropski sporazum o slobodnoj trgovini + Južnoafrička carinska unija	Island, Lihtenštajn, Švajcarska, Bocvana, Lesoto, Namibija, Južna Afrika, Svaziland
CISFTA (Sporazum o slob. trgov. Zajednice nezavisnih država)	Jermenija, Azerbejdžan, Belorusija, Republika Kirgistan, Republika Moldavija, Ruska Federacija, Tadžikistan, Turkmenistan, Ukrajina, Uzbekistan
SAFTA (Sporazum o slob. trg. zemalja Južne Azije)	Bangladeš, Butan, Indija, Maldivi, Nepal, Pakistan, Šri Lanka
APTA (Azijsko-pacifički trgovinski sporazum)	Bangladeš, Kina, Indija. Narodna Demokratska Republika Laos, Republika Koreja, Šri Lanka
ASEAN+3	10 država ASEAN-a (Bruneji Darusalam, Kambodža, Indonezija, Narodna Demokratska Republika Laos, Malezija, Mijanmar, Filipini, Singapur, Tajland, Vijetnam) + Kina, Japan, Republika Koreja
ASEAN–Australija–Novi Zeland – zona slobodne trgovine	10 država ASEAN-a + Australija, Novi Zeland
SPARTECA (Južnopacifički sporazum o regionalnoj trgovini i ekonomskoj saradnji)	Australija, Kukova Ostrva, Fidži, Kiribati, Maršalova Ostrva, Savezne države Mikronezije, Nauru, Novi Zeland, Niue, Papua Nova Gvineja, Samoa, Solomonska Ostrva, Tonga, Tuvalu, Vanuati

Zaključak

Međunarodnom trgovinom upravlja zakonodavstvo na raznim nivoima. Globalna harmonizacija se odvija putem međunarodnih sporazuma, kakav je GATT Svetske trgovinske organizacije i konvencija kao što je Revidirana Kjoto konvencija Svetske carinske organizacije i UNECE-ova Konvencija o usklađivanju. Međutim, potrebno je da ovi sporazumi i konvencije nađu svoju primenu u regionalnom ili domaćem zakonodavstvu da bi

omogućili predvidivost trgovinskoj zajednici i državnim agencijama. Nekada je dekret sve što je potrebno da bi se navedeno ostvarilo; nekada je potrebna sveopšta reforma.

Dekret kojim se međunarodno trgovinsko pravno okruženje uklapa u nacionalno zakonodavstvo drastično utiče na trgovinski potencijal. Ako države žele da ostvare svoje ambicije u međunarodnoj trgovini, one jednostavno treba da modernizuju svoje carinske zakone i propise.

Literatura

Komisija Carinske unije, 2011., [web stranica]. Dostupno na www.tsouz.ru/news/Pages/1-07-2011.aspx [zadnji pristup ostvaren 27. septembra 2011].

Angela Mackay, 2008., „Upravljanje granicom i pol“, Set za reformu sektora bezbjednosti i pitanja u vezi sa polom. Izd.. Megan Bastick and KristinValasek. Ženeva: DCAF, OSCE/ODIHR, UN-INSTRAW, 2008.

UNECE – Međunarodna konvencija o usklađivanjaciji graničnih kontrola robe [pdf]. Dostupno na www.unece.org/trans/conventn/harmonie.pdf [zadnji pristup ostvaren 27. septembra 2011].

Svetska carinska organizacija (SCO): www.wcoomd.org/home.htm [web stranica], [zadnji pristup ostvaren 27. septembra 2011].

SCO – Revidirana Kjoto konvencija: www.wcoomd.org/Kyoto_New/Content/content.html [web stranica], [zadnji pristup ostvaren 27. septembra 2011].

Svetska trgovinska organizacija (STO): www.wto.org/ [web stranica], [zadnji pristup ostvaren 27. septembra 2011].

Svetska trgovinska organizacija, STO – Informacioni sistem za regionalne trgovinske sporazume [web stranica]. Dostupno na <http://rtais.wto.org/UI/PublicMaintainRTAHome.aspx> [zadnji pristup ostvaren 27. septembra 2011].

Sporazumi Svetske trgovinske organizacije: Originalni tekstovi i detaljne informacije dostupne na web stranici Svetske trgovinske organizacije: www.wto.org/english/docs_e/legal_e/legal_e.htm [web stranica], [zadnji pristup ostvaren 27. septembra 2011].

Svetska trgovinska organizacija, Svetski trgovinski izvještaj za 2011. godinu, [pdf] www.wto.org/english/res_e/booksp.../world_trade_report11_e.pdf [zadnji pristup ostvaren u januaru 2012.].

Rečnik Svetske banke: www.worldbank.org/depweb/english/beyond/global/glossary.html [website], [zadnji pristup ostvaren 27. septembra 2011].

2 Od domaće do međunarodne saradnje

SADRŽAJ

Uvod	33
2.1 Angažovanost OEBS na pitanjima sveobuhvatnog upravljanja granicom	33
2.2 Uticaj neefikasnog obavljanja kontrola na granici na trgovinu i carinu	35
2.3 Uvođenje kulture saradnje	36
2.4 Pojam integrisanog upravljanja granicom (IUG)	36
2.4.1 Kategorije integrisanog upravljanja granicom	37
<i>Saradnja unutar službi</i>	37
<i>Saradnja između službi</i>	37
<i>Međunarodna saradnja</i>	39
2.5 Koordinisano upravljanje granicom	40
2.6 Zajedničko upravljanje granicom	40
2.7 Unapređenje politike potrebne za domaću saradnju	41
2.8 Politički uslovi za međunarodnu saradnju	41
2.9 Jedan šalter („Single window“)	42
2.9.1 Uslovi za stvaranje okruženja za uvođenje „Jednog šaltera“	43
2.9.2 Prednosti uvođenja „Jednog šaltera“	44
2.10 Jedinstvena carinska isprava EU (JCI): Sredstvo za usklađivanje	44
2.11 Sporazumi o saradnji	44
2.11.1 Memorandumi o razumevanju	44
2.11.2 Bilateralni sporazumi	45
2.11.3 Multilateralni sporazumi	45
2.11.4 Saradnja sa susednim zemljama	45
<i>Granični prelazi sa „jednim zaustavljanjem“</i>	45
<i>Zajednički granični prelazi i ekstrateritorijalna nadležnost</i>	48
2.11.5 Regionalna saradnja	49
Zaključak	50
Literatura	51
Rubrika 2.1 Granični prelazi: Mišljenje stručnjaka za logistiku	35
Rubrika 2.2 GATT	36
Rubrika 2.3 Saradnja između Finske i Ruske Federacije	38
Rubrika 2.4 Deklaracije o „pametnoj granici“ između Kanade i SAD i plan rada	39
Rubrika 2.5 Projekat „Jedan šalter“ u Bivšoj Jugoslovenskoj Republici Makedoniji	42
Rubrika 2.6 Iskustvo sa „Jednim šalterom“: Švedska	42
Rubrika 2.7 Iskustvo sa „Jednim šalterom“: Finska	43
Rubrika 2.8 Inicijativa SAD za bezbednost kontejnera	45
Rubrika 2.9 Bilateralna saradnja: Trgovinski sporazum o tranzitu između Avganistana i Pakistana	46
Rubrika 2.10 Primena principa kontrole s „jednim zaustavljanjem“ u Albaniji	47
Rubrika 2.11 Postupak carinjenja s „jednim zaustavljanjem“, na graničnim prelazima Belorusije	47
Rubrika 2.12 Analiza slučaja: Saradnja između Norveške i Švedske	47
Rubrika 2.13 Prednosti za trgovinu: Granična ispostava s „jednim zaustavljanjem“, između Zimbabvea i Zambije	48
Rubrika 2.14 Granica između Južne Afrike i Mozambika i drugi primeri zajedničkih GP-a u Zapadnoj Africi	48

Rubrika 2.15	Regionalna carinska saradnja u okviru EurAsEC	49
Rubrika 2.16	Misija Evropske unije za pograničnu podršku Republici Moldaviji i Ukrajini – (EUBAM)	49
Box 2.17	Program upravljanja granicom u Centralnoj Aziji (BOMCA)	50
Slika 2.1	Primer Novog Zelanda: Unutarvladina i međuvladina saradnja i integracija	38
Slika 2.2	Koordinisano upravljanje granicom	40
Tabela 2.1	Zainteresovani državni organi	41

2. Od domaće do međunarodne saradnje

Uvod

Dve činjenice koje se odnose na porast prekograničnih transakcija i važnost globalne trgovine za nacionalne ekonomije su prisilile vlade da uvedu efikasnije granične procedure. S obzirom da se uloga carinskih organa menja, od isključivog nastojanja da zemlji pribavi fiskalni prihod do igranja važnije uloge u upravljanju međunarodnom trgovinom, zastareli načini rada mogu ograničiti efikasnost carinskih organizacija i drugih graničnih službi. Da bi se suočile s novim problemima izazvanih globalizacijom, granične službe sve više sarađuju i razvijaju partnerstvo. Ovo poglavlje počinje predstavljanjem OEBS koncepta bezbednosti i upravljanja granicom; zatim se bavi pitanjima domaće saradnje, pa prelazi na ispitivanje aspekata međunarodne saradnje. U ovom poglavlju se, između ostalog, analiziraju koncepti integrisanog upravljanja granicom (poznato i kao „koordinisano upravljanje granicom“ ili „zajedničko upravljanje granicom“), takozvani „Jedan šalter“ (Single Window), Jedinstvena carinska isprava (JCI) i granični prelaz s jednim zaustavljanjem.

2.1 Angažovanje OEBS na pitanjima sveobuhvatnog upravljanja granicom

Koncept bezbednosti i upravljanja granicom OEBS (OSCE, 2005.)

OEBS koncept bezbednosti i upravljanja granicom (KBUG ili „Koncept“) je temeljni dokument na osnovu koga države članice OEBS kreiraju svoju politiku sveobuhvatne bezbednosti na području olakšavanja trgovine i prevoza, kontrola na granici (ljudi, vozila ili tereta) i sve većih transnacionalnih pretnji i njihovih implikacija na celom području koje pokriva OEBS. Koncept je sveobuhvatan na način da je višedimenzionalan, odnosno, odražava tri dimenzije svojstvene pristupu OEBS: političko-vojna dimenzija, ekonomska i ekološka dimenzija i ljudska dimenzija.

Iako Koncept nije međunarodni instrument, on ipak dokazuje opredeljenost država članica za uspostavljanje otvorenih i bezbednih granica. On odražava dogovor država članica da je bolja saradnja u primeni zajedničke i sveobuhvatne strategije za upravljanje granicom odgovor na sve veći prekogranični promet na teritoriji OEBS.

OEBS koncept bezbednosti i upravljanja granicom ne obuhvata kompletno integrisano upravljanje granicom ili koordinisano upravljanje granicom, iako sadrži ele-



mente i jednog i drugog u meri u kojoj se primenjuju na 57 zemalja-članica. Koncept se zasniva na standardima unutaragencijske, međuagencijske i međunarodne saradnje.

Istorijat: OEBS koncept bezbednosti i upravljanja granicom usvojen je u decembru 2005. godine u Ljubljani, na trinaestoj sednici OEBS Ministarskog saveća. Države članice su se time obavezale da promovišu otvorene i bezbedne granice i da povećaju uzajamno korisnu međudržavnu saradnju, pre svega unapređujući razmenu svojih najboljih iskustava i načina rada. Koncept i aktivnosti u vezi s njim su namenjeni pružanju pomoći državama u borbi s transnacionalnim pretnjama, kao što su terorizam, organizovani kriminal, ilegalna migracija i nezakonita trgovina oružjem, drogom i ljudima.

Osnovni ciljevi Koncepta su:

- 1) Da unapredi slobodno i bezbedno kretanje ljudi, roba, usluga i investicija preko granica u skladu sa relevantnim pravnim okvirom, međunarodnim pravom i opredeljenjem OEBS, kroz viši stepen bezbednosti u pogledu putnih isprava i podsticajima da se liberalizuju vizni režimi ...;
- 2) Da se smanji pretnja terorizma sprečavanjem prekograničnog kretanja ljudi, oružja i sredstava povezanih sa terorističkim i drugim aktivnostima;
- 3) Da se spreči i suzbije transnacionalni organizovani kriminal, ilegalna migracija, korupcija, krijumčarenje i trgovina oružjem, drogom i ljudima;
- 4) Promovisati visoke standarde u graničnim službama i nadležnim nacionalnim strukturama;
- 5) Promovisati dostojanstveno postupanje sa svim lica koja žele da pređu granicu u skladu sa relevantnim nacionalnim pravnim okvirom, međunarodnim pravom, posebno ljudskim pravima, pravom izbeglica i humanitarnim pravom i relevantnim OEBS obavezama;

- 6) Da se stvore povoljni uslovi za društveno-ekonomski razvoj u pograničnim područjima, kao i za prosperitet i kulturni razvoj lica koja pripadaju svim zajednicama koje žive u pograničnim oblastima;
- 7) Da se stvore mogućnosti za zajednički ekonomski razvoj i pomoć u uspostavljanju zajedničkog prostora slobode, bezbednosti i pravde na teritoriji koju pokriva OEBS;
- 8) Da se ostvari bezbedan međunarodni transportni lanac za promet robe.

Aneks „Mogući doprinosi OEBS-a“, prikazuje u glavnim crtama ulogu Organizacije u ostvarivanju ciljeva Koncepta.

Na zahtev zainteresovanih država-članica i u situaciji kada mogu da ostvare određene prednosti, doprinosi OEBS, na osnovu iskustva iz programa u vezi sa granicom, mogli bi, između ostalog, imati sledeće forme:

A. Olakšavanje:

1. Politički dijalog između država o pitanjima koja se odnose na granicu, uključujući pomoć OEBS-a kroz posredovanje;
2. Mere izgrađivanja poverenja u pograničnim oblastima, kako je navedeno u relevantnim dokumentima OEBS-a, kao i kroz odluke koje je doneo Forum za saradnju u domenu bezbednosti;
3. Stručni dijalog između nacionalnih graničnih službi i nadležnih nacionalnih struktura, kroz razmenu informacija na svim nivoima;
4. Moguća mobilizacija i koordinacija pomoći.

B. Opšti oblici doprinosa:

1. Stručna pomoć u razvoju i realizaciji nacionalnih strategija i planova rada, zasnovana na viziji državnih organa i njihovim obavezama, ukoliko država to zahteva;
2. Stručna pomoć u izradi, usvajanju i usklađivanju relevantnih zakonskih propisa;
3. Stručna pomoć u povećanju efikasnosti rada graničnih službi kroz razmenu najboljih iskustava u radu;
4. Stručna pomoć u pripremi i realizaciji planova i programa obuke kroz razmenu iskustava u radu i putem međunarodnih razmena;
5. Sveobuhvatna razmena informacija, između ostalog i putem upoznavanja sa raspoloživim međunarodnim iskustvima, uključujući nove tehnologije, znanje i iskustvo (know-how), na primer, za brzu ali efikasnu kontrolu na granici, izgradnju graničnih kontrolnih punktova, itd;

6. Utvrđivanje izvora za nabavku odgovarajuće opreme i pribora koji odgovaraju graničnim službama, u cilju njihove eventualne mobilizacije.

C. Moguća specijalna pomoć u sledećim oblastima:

1. Borba protiv terorizma, transnacionalnog organizovanog kriminala, ilegalnih migracija i nezakonite trgovine nuklearnim, biološkim, hemijskim i konvencionalnim naoružanjem i sredstvima za njihovu isporuku i srodnim materijalima, opasnim otpadom, drogom i ljudima:

(I) Jačanje međunarodnih mreža za razmenu i razmenu informacija o gore navedenim pretnjama i bezbednosnim pretnjama;

(II) Obuka za granične službe i nadležne državne strukture na temu konkretnih krivičnih dela;

(iii) Utvrđivanje izvora za nabavku opreme i materijala za bavljenje konkretnim krivičnim delima i, po mogućnosti, mobilizacija raspoloživih sredstava;

(IV) Tehnička i ne-tehnička sredstva za otkrivanje nezakonite ili falsifikovane dokumentacije u cilju veće bezbednosti putne dokumentacije i viza;

(V) Podsticanje zaključivanja i realizacije sporazuma o prekograničnoj saradnji

(VI) Promocija primene i razvoj multilateralnih međunarodnih standarda i načina rada u skladu sa međunarodnim pravnim okvirom u pogledu ekstradicije i drugih oblika zakonite saradnje u vezi sa krivičnim predmetima koji se odnose na terorizam i druga ozbiljna krivična dela, s aspekta bezbednosti i upravljanja granicom;

(VII) Pобољшanje saradnje u cilju sprečavanja i suprotstavljanja nezakonitoj trgovini drogom.

2. Slobodno i sigurno kretanje ljudi:

(I) Tehnička pomoć i stručni saveti u vezi sa izlaznim i ulaznim procedurama, uključujući pojednostavljivanje procedura za dobijanje viza, kada je to primevano;

(II) Stručni saveti za veću bezbednost putnih dokumenata;

(III) Olakšavanje slobodnog i bezbednog prekograničnog kretanja lica;

(IV) Unapređivanje i stručni saveti OEBS struktura i institucija o pravima i interesima lica koja pripadaju svim zajednicama koje žive u pograničnim oblastima, bez predrasuda prema licima koja pripadaju nacionalnim manjinama;

(V) Podizanje svesti o pravima migranata i azilanata.

3. Polje ekonomije i ekologije:

- (I) Razmena najboljih iskustava u radu u prekograničnim i carinskim uvoznim, izvoznim i tranzitnim postupcima, posebno u cilju omogućavanja bezbednog protoka međunarodnog transporta;
- (II) Unapređivanje prekogranične saradnje i olakšavanje malograničnog prometa;
- (III) Negovanje prekogranične saradnje u ekološkim pitanjima koja imaju uticaj na razvoj lokalne zajednice;
- (IV) Olakšavanje prekogranične saradnje u slučaju elementarnih nepogoda ili teških nesreća u pograničnim zonama;
- (V) Omogućavanje bezbednog međunarodnog robnog transporta, uz uspostavljanje sistema za pružanje preliminarnih informacija o robi i vozilima koji prelaze granice.

2.2 Uticaj neefikasnog obavljanja kontrola na granici na trgovinu i carinu

Nedostatak koordinacije između vladinih ministarstava i službi uključenih u kontrolu prekograničnih transakcija šteti trgovini. Strane uključene u trgovinu često moraju da se prilagode ne samo različitim vrstama informacija koje se traže, nego, što je još gore, zahtevima za istim informacijama ali u različitim formama ili vremenskom periodu. Na primer, prilikom uvoza, jedna služba može da zahteva informacije na papiru, dok će druga zahtevati te iste informacije ali elektronski unete u njihov sistem. Pored toga, kasnije može biti potrebno da se elektronski obavesti neka treća služba koja primenjuje drugačiji sistem. Rascepanost zahteva ne samo da povećava rizik od grešaka, nego i cenu transakcija. Pored toga, efikasnost graničnih službi se smanjuje i ako različite organizacije nekoliko puta prikupljaju iste informacije.

Rubrika 2.1 se zasniva na razgovoru koji je obavila Catherine Truel (2011.).

RUBRIKA 2.1

Granični prelazi: Mišljenje jednog stručnjaka za logistiku

Prema Sandru Rugelu (2011.), prvom potpredsedniku kompanije za upravljanje lancem snabdevanja ISC Global, delokrug rada carine se proteklih decenija stalno menjao. Carinske dažbine i druge tarifne barijere za trgovinu su smanjene ili čak ukinute zbog sve većeg broja bilateralnih, multilateralnih i unilateralnih sporazuma (GATT/WTO). Iako je generalno prihvaćeno da uvozne carine kratkoročno štite nacionalnu proizvodnju, dugoročno gledano one sprečavaju, ili barem ne podstiču nacionalnu industriju da ulaže u novije, naprednije proizvode i postupke proizvodnje. Time njihovi proizvodi postaju manje konkurentni na međunarodnom tržištu. Zato Rugel smatra da je potrebno napraviti veliki broj izmena.

Sa logističke tačke gledišta, od ključne je važnosti da granični postupci za robu u tranzitu, preko dve ili više zemalja, budu ugrađeni i postanu sastavni deo neometanog procesa u lancu snabdevanja. To zahteva jedinstvene i međunarodno prihvaćene dokumente koji se elektronski mogu preneti kroz postojeće IT sisteme. Pored toga, integralni karakter te dokumentacije kroz ceo lanac snabdevanja mora da bude garantovan izuzetno visokim standardom bezbednosti. Tokom čitavog postupka mora biti praktično nemoguće napraviti nezakonite izmene bilo koje vrste.

Od ključne važnosti je da savremene carinske organizacije na svim nivoima imaju visoko obučeno i dobro plaćeno stručno osoblje koje je svesno važnosti svoje uloge u lancu snabdevanja. Pored toga, od bitne je važnosti da zakoni i propisi svih zemalja budu stabilni i da učesnici u lancu snabdevanja mogu očekivati trajnu i doslednu primenu različitih carinskih propisa i izvozne/uvozne procedura.

Međutim, proteklih godina, netarifne barijere postale su opšteprihvaćena pojava koja se ne odnosi na pitanja

bezbednosti, opasnosti od terorizma, zdravstvena i sanitarna pitanja, i trgovinu ljudima. Za mnoge od njih je potrebno da se primene skupi i dugotrajni postupci, kao i fizička kontrola na graničnim prelazima (GP). Ako se te kontrole ne mogu primeniti po sistemu "bez izuzetka", stvorile se prostor za greške, kao i mogućnost nezakonitog ponašanja na različitim nivoima.

I državni i međunarodni organi moraju učestvovati i sarađivati u bavljenju tim pitanjima na veoma visokom nivou. Moraju se utvrditi i primeniti efikasne i primenljive kontramere. Efikasne i dobro obučene carinske i druge službe za upravljanje granicom automatski i neophodno igraju značajnu ulogu u ovom procesu.

Rugel vidi globalni ekonomski rast kao ključni stub koji podržava nacionalni ekonomski rast i socijalni mir. Da bi globalna ekonomija rasla, mora da postoji neometani tok u međunarodnom lancu snabdevanja.



Primer logističkog centra.

Prema dokumentu iz Velike Britanije, „*Pojednostavljanje trgovine preko granica Velike Britanije*“ (decembar, 2009. godine), izgleda da se troškovi trgovinskih postupaka kreću između 2% i 15% od vrednosti robe kojom se trguje. Prema podacima Evropske unije, ako bi se prepolovili troškovi administrativnih procedura u vezi sa trgovinom, to bi moglo da dovede do ušteda od približno 300 milijardi evra godišnje, na svetskom nivou. Samo u Velikoj Britaniji ušteda od samo 1% vrednosti robe kojom se trguje preko njenih granica iznosila bi gotovo 6 milijardi funti sterlinga godišnje. Jedna studija je pokazala da u svim regijama sveta tarifni ekvivalenti (troškovi koji rastu zbog kašnjenja pri uvozu) premašuju iznose trgovinskih tarifa. Svaki dan kašnjenja u tranzitu voća i povrća jednak je smanjenju njihove cene za 0,9%.

Prema tome, jasno je da bi saradnja između službi koje rade na granici dovela ne samo do veće efikasnosti postupka nego i do značajnih finansijskih ušteda. Međutim, da bi državne granične aktivnosti bile koordinisane, potrebno je iskombinovati brojne različite funkcije, kulture ponašanja i načine organizacije. Između pojedinih zemalja pokrenute su neke mere koordinacije. Koncepti koji su se u njihovoj praksi pokazali uspešnim, mogu se smatrati „najboljim iskustvima u radu“.

2.3 Uvođenje kulture sa radnje

Uslovi i osnova za koordinaciju i saradnju graničnih službi sadržani su u pravnim instrumentima na visokom nivou, kao što je GATT sporazum Svetske trgovinske organizacije, o kome je bilo reči u Poglavlju 1: „Trgovina i carina: Međunarodni pravni okvir“.

RUBRIKA 2.2

GATT

Rasprave o učešću i saradnji graničnih službi zasnovane su na sporazumu GATT 1994. godine, član VIII — Naknade i formalnosti u vezi sa uvozom i izvozom, u kome se u stavu 1. tačka c) priznaje „potreba za minimiziranjem učestalosti i složenosti uvoznih i izvoznih formalnosti i za smanjivanjem i pojednostavljivanjem zahteva u pogledu uvozne i izvozne dokumentacije“.

Od svih službi koje deluju na granici, carinski organi su ti koji su najčešće odgovorni za uvođenje koordinacije. Međutim, u nekim zemljama tu ulogu preuzimaju druge službe, a ne carinska. Pojam „Integrisano upravljanje granicom“ (IUG) obično koristi Evropska unija. Drugi, kao što je Svetska carinska organizacija prednost daju terminu „Koordinisano upravljanje granicom“ dok Svetska banka često koristi termin „Kolaborativno upravljanje granicom“. Kao što je navedeno u rubrici 2.1, OEBS koristi termin „Sveobuhvatno upravljanje

granicom“, koje ne podrazumeva sveukupno integrisano ili koordinisano upravljanje granicom, mada sadrži elemente i jednog i drugog koji se primenjuju na svih 57 država članica.

2.4 Pojam integrisanog upravljanja granicom (IUG)

„*Smernice Evropske unije za integrisano upravljanje granicom u zemljama Zapadnog Balkana*“ (EK, 2007) na sledeći način definišu taj pojam: „Integrisano upravljanje granicom obuhvata koordinaciju i saradnju svih nadležnih organa i službi uključenih u obezbeđivanje granice i olakšavanje trgovine u cilju uspostavljanja sistema delotvornog, efikasnog i integrisanog upravljanja granicom kako bi se ostvario zajednički cilj otvorenih, ali kontrolisanih i bezbednih granica.“

„Partnerstvo za globalno olakšavanje transporta i trgovine“, na sledeći način definiše integrisano upravljanje granicom: „Integrisano upravljanje granicom je organizacija i nadgledanje aktivnosti granične službe u cilju rešavanja zajedničkih problema u vezi sa olakšavanjem zakonitog kretanja ljudi i robe, istovremeno održavajući bezbednost granica i ispunjavajući nacionalne zakonske uslove.“

Integrisano upravljanje granicom ima za cilj olakšavanje zakonitog kretanja robe i ljudi, istovremeno održavajući bezbednost granica i ispunjavajući nacionalne zakonske uslove. Ono se realizuje kroz unapređenje sa-



Granični prelaz u blizini Neština, Srbija.

radnje i koordinacije svih nadležnih organa i službi uključenih u upravljanje granicom, kao što su Granična policija, Carina, uprave za veterinarsku i fitosanitarnu kontrolu, Ministarstvo saobraćaja i organi za pitanja migracije.

Postoje dve kategorije IUG, odnosno, domaća saradnja među graničnim službama unutar jedne zemlje i međunarodna saradnja između susednih zemalja. Saradnja između različitih graničnih službi je srž integrisanog upravljanja granicom i za upravljanje takvom saradnjom potrebna je snažna služba s političkim mandatom.

Svetska carinska organizacija na sledeći način proširuje navedeno: „Primena sistema „Jednog šaltera“ (Single Window), na kompjuterskoj osnovi ili bez nje, u skladu je sa Integrisanim upravljanjem granicom i od izuzetne je važnosti za to upravljanje. Koncept „Jednog šaltera“ i smernice za njegovu primenu razvio je Centar Ujedinjenih nacija za olakšavanje trgovine i elektronsko poslovanje, a objavljene su kao Preporuka UN/CEFACT-e br. 33. ... Primenu sistema „Jednog šaltera“ [treba razmotriti] kada se primenjuje sistem Integrisanog upravljanja granicom.“ (SCO, 2008)

2.4.1 Kategorije integrisanog upravljanja granicom

Prema smernicama za integrisano upravljanje granicom Evropske komisije (EC, 2007), Integrisano upravljanje granicom prvenstveno obuhvata koordinaciju i saradnju u vršenju graničnih aktivnosti, istovremeno obezbeđujući ispunjavanje zakonskih uslova. U osnovi, postoje tri stuba saradnje:

- 1) Saradnja unutar službe
- 2) Saradnja između službi
- 3) Međunarodna saradnja

Saradnja unutar službe

Saradnju unutar službe treba smatrati internom saradnjom i upravljanjem postupcima, informacijama i resursima u okviru ministarstva ili službe koja je odgovorna za konkretan skup zadataka.

To može funkcionisati na dva načina (EK, 2007, str. 19-20):

a) Između organa na lokalnom, regionalnom i centralnom nivou (vertikalna saradnja). Time je obuhvaćena saradnja internih službi između ministarstava ili tela na centralnom nivou i službi smeštenih na granici. To se može ilustrovati protokom informacija od vrha prema dole, kao što su novi propisi ili instrukcije dobijene iz ministarstva ili organa centralne vlasti koje treba da primene službenici na granici.

b) Između različitih jedinica na istom nivou (horizontalna saradnja). Time je obuhvaćena saradnja između različitih



jedinica koje predstavljaju isti organ, uključujući carinske ispostave u unutrašnjosti. To se može okarakterisati saradnjom između službi, kao što su službe Ministarstva za poljoprivredu na granici i u unutrašnjosti.

Saradnja između službi

Saradnju između službi treba shvatiti kao saradnju na lokalnom nivou, na primer, na granici. To je horizontalna saradnja i koordinacija među službenicima različitih službi u okviru različitih nivoa u hijerarhiji.

Ostvaruje se:

- a) Na regionalnom i centralnom nivou;
- b) Između ministarstava ili državnih tela koja imaju različite zadatke u vezi sa upravljanjem granicom.

U praksi, ova vrsta saradnje može da poprimi različite nivoe formalnosti. Ona može da obuhvati svakodnevnu neformalnu razmenu informacija ili formalnu saradnju na granici, kao i redovno planiranje saradnje između službi ili strategije za dugoročnu saradnju. Važno je da postoje procedure za utvrđivanje njihovih pojedinačnih nadležnosti i ovlašćenja kako bi se izbeglo preklapanje i dupliranje.

U praksi su međusobna komunikacija i uslovi za saradnju i integraciju često kompleksni. Državne službe se mogu suočiti sa višestruko složenim situacijama koje zahtevaju stručnost van njihovog polja delovanja.

Prema Smernicama Evropske komisije za integrisano upravljanje granicom, postoje tri vrste saradnje među službama na granici i u unutrašnjosti zemlje (EK, 2007, str. 21):

- Koordinisani postupak na graničnim prelazima. Kontrole i postupci, uključujući njihov redosled, treba da budu jasne svim stranama, kao i raspodela odgovornosti za različite zadatke između nadležnih organa;
- Integrisani sistemi informacione tehnologije i procena rizika;
- Podizanje nivoa svesti i zajedničke odgovornosti koje dovode do srednjoročne podele odgovornosti među službama.

nom dokumentu, mapirali su način zajedničkog rada službi i utvrdili kontinuum od zajedničkog postojanja do saradnje.

SLIKA 2.1

Primer Novog Zelanda: Saradnja unutar vlade i međuvladina saradnja i integracija

Opis odnosa	Koegzistencija	Komunikacija	Saradnja	Koordinacija	Učestvovanje
Formalnost odnosa	Neformalno				Formalno
Podrška odnosu	Nije primenjivo	Broker	Rotirajući sekretarijat	Mrežni sekretarijat	Formalni sekretar
Karakteristike odnosa	Oslanjanje na sebe	Razm. informac.	Zajednički izvori	Zajednički rad	Zajednička odgovornost
	Bez formalne komunikacije	Neformalni sast. npr. web razmene	Formalni sast. npr. licem u lice	Razmene na redovnoj formalnoj osnovi	Formalno partnerstvo
	Politike i prakse razvijene izolovano	Neredovna razmena prakse	Redov. razmena osoblja, info. prakse	Redovne razmene i konkretne radnje	Razmena politika i / ili prakse
	Naglašena samostalnost	Zadržana samost.	Umanjena samostal.	Dodatno umanjena samostalnost	Dodatno umanjena samostalnost
	Moguće zajedn. bojazni	Udruživanje na zajedn. interesima	Udruživanje na zajedn. projektima	Zajednički rad na zajedn. projekt.	Zajednički rad za zajedničke ciljeve

Izvor: Bolje povezane službe za Kiwis, Institut za proučavanje politike, Novi Zeland, jul 2008., str.14.

Rubrika 2.3 se zasniva na dokumentu Ministarstva saobraćaja i komunikacija Finske (Alaluusa, 2009.)

RUBRIKA 2.3

Saradnja Finske i Ruske Federacije

U slučaju Finske i Ruske Federacije, napravljen je pokušaj za uspostavljanje ravnoteže između bezbednosti granice i olakšavanja trgovine. Za to je bio potreban veliki broj mera. Kroz razgovor i saradnju između nadležnih pograničnih službi Finske i Ruske Federacije, uz podršku njihovih ministarstava saobraćaja postignuti su sledeći rezultati:

- Saradnja između graničnih prelaza (GP) na nivou uprava GP;
- Integracija GP i carinske infrastrukture i logistička saradnja;
- Elektronska razmena informacija između graničnih službi Finske i Rusije, upotrebom GSM (Globalnog sistema za mobilnu komunikaciju) opreme za razmenu informacija;
- Povećano uzajamno funkcionisanje (kao što su pilot-testiranja između osam finskih firmi za kamionski prevoz i njihovih ruskih partnera);
- Upotreba zajedničkih interfejsova (interface za omogućavanje funkcionisanja sistema za e-dokumentaciju i ICT sistem;
- Automatsko utvrđivanje protoka saobraćaja i lociranje kretanja transportne flote upotrebom identifikacije pomoću elektromagnetnih talasa u radio-frekvencijama (RFID).

Pilot-projekat – „Najbolji načini rada“ – pokrenut je u cilju integrisanja informacija radi transparentnosti u lancu

snabdevanja, pristupa informacijama pre dolaska robe primenom Carinskog zakona EU, kao i radi omogućavanja carinskim zastupnicima u Ruskoj Federaciji da u realnom vremenu raspolaze za transportnim podacima koji su dobijeni od različitih aktera.

Budući planovi za saradnju obuhvataju:

- Elektronsko praćenje intermodalnog transporta, uključujući navođenje vozila i praćenje na osnovu mobilnih rešenja;
- Modeli rada za logističke centre i robne terminale koji treba da koriste elektronsku razmenu informacija i automatsku identifikaciju u lancu snabdevanja;
- Komunikacija s organima vlasti putem informativnog sistema, kao što je dostavljanje podataka pre dolaska robe kako je propisano Carinskim zakonom EU.



**Ruski
carinski
službenici
analiziraju
carinske
deklaracije.**

Međunarodna saradnja

Međunarodna saradnja obuhvata (EK, 2007, str. 21–22):

- a) Saradnju na lokalnom nivou između službenika sa obe strane granice. Takva saradnja može imati za cilj, na primer poboljšanje svakodnevnih radnih postupaka;
- b) Saradnja između susednih zemalja. To može obuhvatiti različita pitanja, kao što su razgraničenje/obeležavanje granice, upravljanje granicom, organizovanje zajedničkih patrola ili organizacija zajedničkih kancelarija za kontakt u cilju poboljšanja razmene informacija;

- c) Saradnja na multinacionalnom nivou. Ona obuhvata bavljenje transnacionalnim problemima i pretnjama, kao što su prekogranični kriminal, nezakonita migracija, trgovina ljudima, terorizam i krijumčarenje robe. Ona, na primer može obuhvatiti razmenu informacija sa službama za bezbednost i upravljanje granicom, iz različitih zemalja u vezi sa kriminalnim radnjama, razvijanjem zajedničkih bezbednosnih programa, dogovaranje o sporazumima o uzajamnom priznavanju, itd.

Rubrika 2.4 koja opisuje Deklaraciju o „pametnoj granici“ između Kanade i SAD i Akcioni plan predstavlja još jedan primer realizacije međunarodne saradnje u upravljanju granicom.

RUBRIKA 2.4

Deklaracija o “pametnoj” granici između Kanade i SAD i Akcioni plan

Od 2001. godine putem Deklaracije o pametnoj granici i priloženog plana delovanja, Kanada i SAD su razvile jaču graničnu saradnju. Za viziju su imale granicu dvadeset prvog veka koja dodatno olakšava i kretanje i bezbednost. Zasniva se na principu prema kome nacionalna bezbednost i ekonomska bezbednost nisu ciljevi koji su suprotstavljeni. Deklaracija je sprovedena u delo primenom plana delovanja u vezi sa pametnom granicom koji sadrži 30 tačaka. I na međunarodnom nivou, ovaj Akcioni plan je poslužio kao model za uspešno upravljanje granicom i saradnju. Javnost, privreda i druge vlade su u velikoj meri priznale uspeh procesa “pametne granice”.

Akcioni plan u vezi sa pametnom granicom zasniva se na četiri stuba:

Obezbediti protok ljudi

Razdvajanje niskorizičnih od visokorizičnih putnika i olakšano kretanje prvih glavni je aspekt obezbeđivanja protoka ljudi. Na primer, Kanada i SAD su uspostavile NEXUS (veza), dobrovoljni program za olakšavanje kretanja robe i ljudi sa niskim rizikom. NEXUS je postavljen na jedanaest veoma prometnih graničnih prelaza i proširuje se na putnike u vazдушnom saobraćaju postavljanjem dodatka NEXUS-Air.

Obezbediti protok robe

Bezbedni protok robe je organizovan po sličnom principu. U partnerstvu s privatnim sektorom, u primeni je napredna informatika i tehnologija za identifikaciju i ubrzanje niskorizičnih pošiljki koje prelaze kanadsko-američku granicu. Na primer, Program za slobodnu i bezbednu trgovinu (FAST) olakšava prekogranično kretanje niskorizične, prethodno odobrene komercijalne robe i vozača kamiona. FAST je trenutno u funkciji na dvanaest najprometnijih komercijalnih graničnih prelaza. Dopunjen je bilateralnom inicijativom za bezbedan promet kontejnera.

Ulaganje u sigurnu infrastrukturu

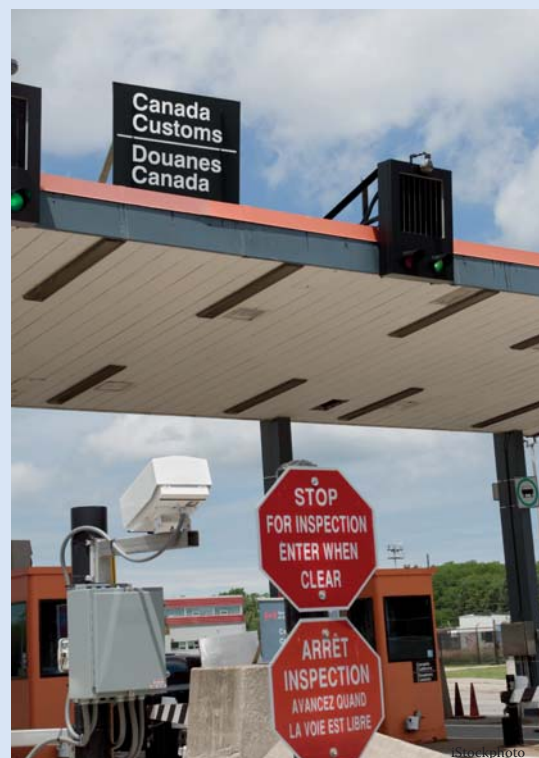
Kanadska vlada ulaže 665 miliona kanadskih dolara za zaštitu i poboljšanje svojih vazduhoplovnih, pomorskih i kopnenih prelaza. Zakonom o efikasnosti transporta SAD za 21. vek takođe se finansiraju projekti duž

koridora SAD i na graničnim prelazima duž kanadsko-američke granice. Ove dve zemlje nastavljaju da poboljšavaju graničnu infrastrukturu u cilju bolje podrške programima kakvi su NEXUS i FAST, kao što se može videti kroz planirano širenje traka za pacifički autoput i Most ambasadora preko FAST programa.

Koordinacija i razmena informacija u ostvarivanju ovih ciljeva

Kanada i SAD su formirale timove za realizaciju integrisane granice (IBETi) koji zajedno istražuju prekogranične kriminalne i terorističke aktivnosti. IBETi su trenutno u funkciji u petnaest regija duž granice.

Izvor: Javna bezbednost, Kanada, 2008.



Kanadska carina na granici između SAD i Kanade.

2.5 Koordinisano upravljanje granicom

Definicije koordinisanog upravljanja granicom (KUG), navedene u daljem tekstu, uzete su iz stručnog članka Svetske carinske organizacije br. 2 „Koordinisano upravljanje granicom – koncept“ (Aniszewski, jun 2009).

Pojam „koordinisano upravljanje granicom,“ (KUG) odnosi se na koordinisani pristup službi za graničnu kontrolu, domaćih i međunarodnih, u kontekstu želje za većom efikasnošću u upravljanju trgovinskim i prevoznim tokovima, uz održavanje ravnoteže sa uslovima usklađivanja sa propisima. Iako mnoge organizacije koriste naziv „integrirano upravljanje granicom“, Svetska carinska organizacija radije koristi termin „koordinisano upravljanje granicom“ kojim se naglašava načelo koordinacije između politika, programa i njihovih rezultata i istovremeno izbegava bilo kakvo shvatanje da se favorizuje samo jedno rešenje.“ (Aniszewski, jun 2009, str. 6).

„Koordinisano upravljanje granicom predstavlja pristup upravljanju granicom koji obuhvata javne službe koje koordinisano deluju u domenu svojih nadležnosti kako bi ostvarile zajednički cilj i time obezbedile celovit odgovor državnih organa na izazove u upravljanju granicom.“ (Aniszewski, jun 2009, str. 8).

Kao IUG, i KUG se sastoji od dve različite dimenzije: domaći sistem upravljanja granicom (uključujući saradnju unutar službi i saradnju između službi) i međunarodni sistem upravljanja granicom.

To vodi ka ostvarivanju ključnih prednosti koje se uočavaju i na državnom nivou i na nivou pojedinačnih graničnih službi. Pored državnih organa, KUG je korisno i za privatni sektor (najviše za špeditere, prevoznike i industrijska i poslovna udruženja).

Slika Svetske carinske organizacije ilustruje ključne elemente sistema KUG. Neki od tih elemenata će detaljno biti opisani u nastavku ovog poglavlja ili u narednim poglavljima.



2.6 Zajedničko upravljanje granicom

Iako je tradicionalna uloga carine i drugih službi za upravljanje granicom „čuvanje prelaza preko granice,“ koncept Svetske banke za zajedničko upravljanje granicom se zasniva na premisi da u postojećem globalnom ekonomskom kontekstu, granične službe i međunarodna trgovinska zajednica treba zajedno da deluju na ostvarivanju zajedničkih ciljeva za dobrobit svih uključenih strana (Doyle, 2010, str. 15–16).

„Zajedničko upravljanje granicom naglašava koncept „virtuelne granice“ koji obuhvata sveukupni lanac prevoza i snabdevanja, pri čemu se roba i putnici mogu proceniti u smislu prihvatljivosti i carinjenja pre nego što stignu na fizičku granicu,“ (Doyle, 2010, str. 16). Principi „carinskog raslojavanja“, „procena rizika na osnovu obaveštajnih podataka“ i „klijenti od poverenja“ kao što su Ovlašćeni privredni subjekti igraju važnu ulogu u ovom konceptu (Doyle, 2010, str. 16–17).

Ključne komponente koncepta zajedničkog upravljanja granicom su dole navedene i preuzete su iz časopisa Svetske carinske organizacije, knjiga 4/1 (Doyle, 2010, str. 18–19):

- Politike treba da budu zasnovane na pretpostavci da je velika većina putovanja i trgovine zakonita. To, između ostalog, ukazuje na povećani broj dogovora o umrežavanju unutar vlada i službi;
- Postupci treba da se obavljaju na osnovu pokazatelja „zasnovanih na rezultatu“, kao što su veći stepen poštovanja carinskih propisa, izvozna konkurentnost, itd, umesto fokusiranja na „očekivane rezultate“ kao što su obim kontrolisanih transakcija u pogledu poštovanja propisa;
- Osoblje koje radi na upravljanju granicom treba da poseduje neophodne veštine, znanje i ponašanje da bi moglo da upravlja novim procesom;
- Preporučuje se primena IT-a kako bi se zadovoljila povećana očekivanja za interakcijom i razmenom informacija na državnom i na međunarodnom nivou;
- Modernizovanje infrastrukture i kapaciteta je važan korak u poboljšanju efikasnosti regulatorne kontrole i postupaka za olakšavanje trgovine.

Politički mandat za poboljšanje saradnje i koordinacije u upravljanju granicom je nešto što naglašavaju sva tri gore navedena modela (2.4–2.6).

Da bi se realizovala domaća i međunarodna saradnja, apsolutno je potreban snažan politički mandat. Uslovi su sledeći:

- Politička podrška s najviših nivoa (npr. Kabinet premijera ili sličan organ koji ima ovlašćenje nad drugim relevantnim državnim organizacijama);

- Domaće zakonodavstvo i propisi koji omogućavaju primenu IUG;
- Određivanje vodeće službe;
- Kreiranje Memoranduma o razumevanju (MoR) sa drugim službama i vladinim akterima.

2.7 Unapređenje politike potrebne za domaću saradnju

U praksi, granica je prometno područje na kome su prisutne mnoge vladine organizacije. Neke od njih su prisutne fizički, a neke su svoje aktivnosti prenele na carinske organe. Na primer, u svojoj studiji bezbednog okruženja u Velikoj Britaniji, SITPRO je utvrdio niz zainteresovanih strana iz državnog sektora i podelio ih na dve grupe: one koji imaju izvršnu vlast i koje su direktno nadležne za kontrolu prekogranične teritorije i druge koje imaju ulogu kreatora politike. Od tih organizacija neke su prisutne na granici, kao što je Carina dok su druge samo zastupljene na centralnom državnom nivou, kao što je Ministarstvo trgovine. Neke su zastupljene na oba nivoa.

Sve ove organizacije koje rade na granici imaju različite strateške ciljeve, zahteve, dokumentaciju, postupke i IT sisteme. To eventualno može da dovede do ogromne administracije i dupliranja posla. S obzirom da ove organi-

Tabela 2.1 je preuzeta iz Pregleda inicijativa za bezbednost međunarodne trgovine Vel. Britanije, SITPRO (Tabela 3, str. 8).

Tabela 2.1 Vladine zainteresovane strane

Izvršna vlast	Politika
• Uprava za prihode i carinu Njenog Veličanstva (HMRC) • Lučka uprava za zdravstvena pitanja • Ministarstvo za privredu, inovacije i obuke (bivši BERR) • Uprava civilnog vazduhoplovstva • Izvršno telo za zdravstvena i bezbednosna pitanja • Granična služba Vel. Britanije • Ministarstvo finansija Vel. Brit. • Pomorska i služba obalne straže • Regulatorna agencija za medicinske i proizvode za zdravstvenu zaštitu • Inspektorat za zdravlje bilja i inspekciju semena • Policija • Komesarijat za saobraćaj/Ministarstvo saobraćaja • Agencija za vozila i prevoznike usluge • Carina SAD: kontrola izvoza u lukama Vel. Britanije • Uprava za hranu i lekove SAD: odobrava izvoz hrane	• Uprava za prihode i carinu Njenog Veličanstva • Odeljenje za transport • Ministarstvo unutrašnjih poslova • Ministarstvo za privredu, inovacije i obuku (bivši BERR) • Ministarstvo za životnu sredinu, životne namirnice i ruralna pitanja (DEFRA) • Agencija za prehrambene standarde • Izvršno telo za zdravstvena i bezbednosna pitanja • Ministarstvo finansija Vel. Brit. • Inspektorat za zdravlje bilja i inspekciju semena • Državna veterinarska služba



Službenik granične policije u Bitolju, Bivša Jugoslovenska Republika Makedonija informiše kolegu kako prepoznati falsifikovana dokumenta.

zacije imaju sopstvena sredstva za vertikalno izveštavanje, njihova tendencija je da rade samostalno, pa tako dolazi do opasnosti od preklapanja aktivnosti. Nedostatak koordinacije takođe može imati za rezultat oprečne instrukcije i zahteve.

2.8 Politički uslovi za međunarodnu saradnju

Međunarodna saradnja se može odvijati među carinskim organizacijama susednih zemalja, ali i između teritorija koje su geografski udaljene jedna od druge. Međunarodna saradnja između nesusednih zemalja može se ostvariti putem međunarodnih sporazuma ili ratifikacijom konvencija.

Sve dole navedene međunarodne konvencije sadrže elemente međunarodne saradnje. Najrelevantnije su detaljnije opisane u Poglavlju 1, „Trgovina i carina: Međunarodni pravni okvir“:

- SCO Međunarodna konvencija o pojednostavljivanju i usklađivanju carinskih postupaka (Konvencija iz Kjota, 1974)
- UNECE Međunarodna konvencija o usklađivanju graničnih kontrola robe (Ženeva, 1982)
- Carinska konvencija o međunarodnom prevozu robe na osnovu TIR karneta (TIR konvencija, 1975)
- Međunarodna konvencija o uzajamnoj administrativnoj pomoći u sprečavanju, istraživanju i suzbijanju carinskih prekršaja (Najrobi, 1977)
- Međunarodna konvencija o usklađenom sistemu naziva i šifarskih oznaka roba (Brisel, 1983)
- SCO – Konvencija o privremenom uvozu (Istanbul, 1990)
- Konvencija o ugovoru za međunarodni prevoz robe drumom (CMR; Ženeva, 1956)

2.9 „Jedan šalter“ („Single Window“)

Postoji veliki broj praktičnih instrumenata zamišljenih tako da poboljšaju saradnju i koordinaciju i na domaćem i na međunarodnom nivou.

Stvaranje „Jednog šaltera“ je nešto što podržava većina modela za upravljanje granicom. Svetska carinska orga-

nizacija definiše „Jedan šalter“ na sledeći način: „Pametno sredstvo kojim se stranama uključenim u trgovinu i transport omogućava da predaju standardizovane informacije i dokumente na samo jednom mestu kako bi se ispunili svi zakonski uslovi u vezi sa uvozom, izvozom i tranzitom.“ (SCO, 2010)

Rubrika 2.5 je preuzeta iz Izveštaja Misije za procenu i praćenje (MPP): Jačanje integrisanog upravljanja granicom u zemljama Zapadnog Balkana i Turskoj (Međunarodna organizacija za migracije/IOM, 2010, str. 59).

RUBRIKA 2.5

Projekat „Jedan šalter“ Bivše Jugoslovenske Republike Makedonije

Projekat „Jedan šalter“ EXIM je u Bivšoj Jugoslovenskoj Republici Makedoniji pokrenut u novembru 2008. godine. Ovaj sistem je deo sistema „Jedan šalter/ Jedno zaustavljanje (orig. Single Window/One-Stop), koji se još uvijek razvija. On trenutno povezuje šesnaest državnih agencija. Sistem EXIM, koji je na raspolaganju dvadeset četiri sata dnevno, poseduje on-line interface koji ekonomskim operaterima omogućava da elektronski podnesu zahteve i prime svu dokumentaciju potrebnu za uvozne i izvozne dozvole i tarifne kvote. Dozvole i kvote se dobijaju po principu „ko prvi dođe, prvi će biti uslužen“. Sistem takođe omogućava elektronsko praćenje uplata administrativnih taksi i drugih naknada. Sistem EXIM je uveo prvu fazu takozvanog „sistema jednog šaltera“, za izvoznju i uvoznju kontrolu i kontrolu sa jednim zaustavljanjem, čime se smanjuje vreme za prelazak granice kao i za postupke kontrole ljudi i robe. Institucije uključene u EXIM priznaju da postoji prostor za buduća doterivanja i pojednostavljivanja postupaka, kao i za širenje opsega projekta.

U drugoj fazi, sistem će biti integrisan u novi carinski sistem za obradu podataka (CSOP), sistem IUG, veterinarski IT sistem, IT sisteme za prevoz i obuhvatiti druge potvrde potrebne za uvoz i izvoz. Carinske kontrole se vrše na GP-u, a carinjenje tereta u unutrašnjosti nakon komercijalnih i fiskalnih provera.

Carinska služba je veoma stručna u vršenju procene rizika i selekcije trgovine i transakcija. To se delimično postiglo kroz značajan razvoj kriterijuma za izbor zasnovanih na proceni rizika i uspostavljenih u sistemu ASYCUDA, koji se zatim primenjuju na uvozne deklaracije. Sistem integrisanog upravljanja granicom je u funkciji, a Odeljenje za analizu rizika u Sektoru za kontrolu i istrage je odgovorno za vršenje analize rizika i selekciju na centralnom i državnom nivou, kao i za razvijanje profila rizika i pokazatelja koji treba da se primenjuju u celoj carinskoj službi. Uspostavljena je centralizovana baza podataka za analizu rizika. Ona se svakodnevno ažurira kroz prikupljanje informacija iz različitih izvora, posebno carinskih deklaracija.

Rubrika 2.6 je preuzeta iz analize slučaja UNECE-a o raspoređivanju sistema „Jednog šaltera“, 2009.

RUBRIKA 2.6

Iskustvo sa „Jednim šalterom“: Švedska

Približno 12 000 ekonomskih društava i 7 000 građana koriste jednu ili više usluga sistema „Jednog šaltera“, koji pruža Carina Švedske. Glavni klijenti su uvoznici, izvoznici i carinski zastupnici.

Sistem „Jednog šaltera“ je u početku finansiran iz namenskih sredstava švedske vlade. Kada se danas kreiraju i primenjuju nove usluge, finansiranje se vrši iz postojećih budžeta dodeljenih svakoj relevantnoj javnoj službi. Neke tekuće inicijative za razvoj novih i složenijih sistema koriste partnerstvo privatnog i javnog sektora.

Uvođenjem sistema „Jednog šaltera“ u Švedskoj ostvarene su sledeće prednosti: neometani tok postupaka, bolji kvalitet/manje grešaka, ponovno korišćenje informacija i brže reagovanje javnih službi. Manje vremena, pa time i novca, potrebno je potrošiti na podnošenje jedne informacije dva puta različitim službama.

To znači da su troškovi usklađivanja sa propisima drastično smanjeni, prema proceni za 20 do 50%, zavisno od zahteva pojedinačnog subjekta. Elektronska razmena informacija takođe znači manje grešaka i bolji kvalitet, što dovodi do lakše i neometane primene postupaka.

Za švedsku vladu je uvođenje sistema „Jednog šaltera“ značilo trošenje manje vremena na zadatke za koje je potrebna niža kvalifikacija i omogućavanje alokacije sredstava za procese ili postupke koji su složeniji ili koji se ne mogu kompjuterski obraditi. Jedan primer je „Jedan šalter“ za povraćaj novca po osnovu izvoza pri čemu je švedska vlada smanjila vreme za kontrolu dokumentacije za 50%, švedski Odbor za poljoprivredu je smanjio vreme obrade za 40%, a klijenti primaju svoje subvencije u periodu koji je upola kraći u odnosu na vreme pre uvođenja sistema „Jednog šaltera“.

Prema UNECE-u, „Jedan šalter“ se može opisati kao „sistem koji omogućava trgovcima da jednom telu podnose podatke u cilju ispunjenja svih zakonskih uslova u vezi sa uvozom ili izvozom“. To u praksi znači da Jedan šalter nudi jedan „ulaz“ (fizički ili elektronski) za obradu svih postupaka, podataka i zahteva u pogledu puštanja robe i carinjenja u međunarodnom trgovinskom prometu. Čitav postupak nadgleda agencija koja koordinira sa ostalim agencijama i ima vodeću ulogu u kombinovanim kontrolama (UNECE, 2003, str. 2).

Trgovci u međunarodnoj trgovini moraju da pripreme i podnesu sve veći broj informacija različitim državnim službama koje vrše kontrolu. Ti opsežni proceduralni zahtevi mogu da postanu ozbiljna prepreka ekonomskim subjektima i da ugroze razvoj međunarodne trgovine. Za službe za bezbednost i upravljanje granicom, stavljanje sistema „Jednog šaltera“, u funkciju omogućava brži i jedno-

stavniji protok informacija između trgovačkih kompanija i državnih institucija. Elektronski sistem Jednog šaltera je detaljno prikazan u Poglavlju 7 – „Informaciona i komunikaciona tehnologija i neinvazivan pregled“.

2.9.1 Uslovi za stvaranje okruženja za uvođenje „Jednog šaltera“

Da bi se uveo sistem „Jednog šaltera“, potrebno je zadovoljiti sledeće uslove (UNECE, 2003, str. 3):

- Zakonske uslove u pogledu podataka koji se odnose na trgovinu svesti na minimum, a grupe podataka usklađivati;
- Koristiti informaciono-komunikacionu tehnologiju (IKT) za maksimalan protok podataka, što dovodi do brže i lakše međunarodne trgovine i nižih troškova;

Rubrika 2.7 preuzeta je iz analize slučaja UNECE-a o raspoređivanju sistema „jednog šaltera“, 2009.

RUBRIKA 2.7

Iskustvo sa „Jednim šalterom“: Finska

Početkom 90-tih, trebalo je popuniti i do sedam različitih obrazaca prilikom uplovljavanja broda u Finsku. Obrasci su sadržavali 80-90% istih podataka, samo se izgled nije slagao. Sadržaj se uglavnom odnosio na osnovne podatke o identifikaciji, očekivanom vremenu dolaska (OVD) ili očekivanom vremenu odlaska (OVO), teretu i rizičnoj robi (RR) sa statističkog aspekta. Zato se smatralo da je većina urađenog posla nepotrebna i skupa.

Prvi zadatak je bio da se različiti organi uvere da je reforma potrebna i da se izradi jedan zajednički obrazac. Početna procena troškova je ukazala na potencijalnu uštedu od nekoliko stotina hiljada evra na državnom nivou. Taj proces je počeo 1991. godine i prvi elektronski sistem je uspostavljen u periodu od 1993. do 1994. godine, u početku sa centralnim kompjuterom za IUG i bazom podataka RB2 i pasivnim terminalima. Uspostavljen je postojeći sistem „PortNet“, i u funkciji je od 2000. godine, zamenivši stari centralni kompjuterski sistem. U proteklih deset godina je obavljeno nekoliko usavršavanja sistema.

Korisnik (obično brodski agent ili operater na terminalu) može uneti sedeće informacije i primeniti niže navedene funkcije:

- Obaveštenje o prispeću u luku, sa identifikacionim brojem broda, OVD, odredišnom lukom, prethodnom lukom(ama), detaljnom obaveštenju o rizičnom teretu, obaveštenju o teretu (u početku, sa statističkog aspekta, u smislu standardne prijave tereta koju prihvataju carinski organi), spisakom putnika, snabdevenost broda;
- Obaveštenje o odlasku iz luke, slično gore navedenom, ali trenutno nepotpuno (u toku je rad na tome);
- Izdavanje jedinstvenog carinskog broja za poziv broda, koji važi tokom čitavog perioda posete;
- Plaćanje taksi na korišćenje plovnog dela vodenog puta i odluke nadležnih organa za oslobađanje od tih taksi;
- Spisak povlastica za linijske brodove koji su u kontaktu sa lokalnom kompanijom koja se bavi brodskim otpadom;

- Zahtev luci da omogući ulazak nekoj RR u luku, i odluku te luke u vezi s navedenim;
- Obaveštenje o međunarodnoj bezbednosnoj šifri za brod i lučke resurse (ISPS) (obaveštenje o bezbednosnom aspektu, koje je propisala Međunarodna organizacija za pomorski saobraćaj;
- Obaveštenje terminalu u vezi sa kontejnerima;
- Brodska baza podataka, uz relevantne osnovne informacije o svim brodovima koji su ranije bili u poseti Finskoj;
- Ograničena baza podataka u vezi sa međunarodnom šifrom za rizičnu robu u pomorskom saobraćaju (IMDG);
- Baza podataka UN LOCODE, uključujući lučka područja;
- Baza podataka o ID broju i podacima za kontakt svih posrednika koji koriste navedeni sistem;
- Baza podataka o ID broju i podacima za kontakt za luke;
- Naručivanje lučkih usluga, kao što je tegljenje, voda, električna energija, telefon (veoma malo korišćena mogućnost);
- Šest obrazaca IMO FAL automatski sačinjenih na osnovu raspoloživih podataka.

U predkompjuterskoj eri, brodski agenti su svim organima podnosili odvojenu dokumentaciju sačinjenu na papiru, faksom ili lično. Jedan dokumentovani slučaj otkriva da je godišnji broj faksova smanjen sa 50 000 na 365. Stari režim nije podsticao agente da ispravljaju greške slanjem novih faksova ili ručno urađene dokumentacije. To jednostavno nije rađeno. Podaci o brodu su morali biti tačni čak i ako nisu imali te podatke. Zato su agenti izmišljali ono što nisu znali. Za linijske brodove, očigledna je prednost kopiranje starog obaveštenja u novo i samo podešavanje promene luka. Pored toga, lučke vlasti mogu, i često to i rade, da unose PortNet informacije u svoje sisteme za automatsko fakturisanje.

- Koristiti Model podataka Svetske carinske organizacije, što je zajednički napor države i trgovinskog sektora. Time se stvara efikasan okvir za pojednostavljivanje i usklađivanje podataka. Srž međunarodne saradnje je razmena podataka. Jasno rečeno, mnogo je lakše sarađivati ako partneri primenjuju isti kvalitet, kvantitet i format. Model podataka Svetske carinske organizacije uvodi standard ne samo za podatke koje prikupe carinske službe, nego i format u kome se ti podaci prikupljaju. To je izvanredna osnova za buduću saradnju.

2.9.2 Prednosti uvođenja „Jednog šaltera“

Uvođenjem sistema Jednog šaltera ostvariće se brojne prednosti (UNECE, 2003, str. 3).

Za trgovce: uštede troškova zbog bržeg carinjenja i puštanja robe, veća predvidivost i transparentnost propisa, kao i bolja i efikasnija upotreba resursa.

Za državu: veći stepen primene propisa, prilika za primenu tehnika upravljanja rizikom u svrhu kontrole i carinjenja, kao i bolja i efikasnija upotreba resursa.

Vremenom je došlo do razvoja velikog broja programa za primenu ovog sistema koji se danas efikasno primenjuju širom sveta (UNECE, 2003, str. 3–4):

- U Švedskoj i Holandiji postoji *jedan organ* u okviru koga carina izvršava svoje zadatke i kontrole u vezi s granicom koje joj dodele drugi državni organi;
- U SAD postoji *jedinstveni sistem* u okviru koga se primenjuje pilot-program koji omogućava trgovcima i ekonomskim subjektima da samo jednom unesu standardizovane podatke. Sistem zatim direktno šalje podatke nadležnim službama;
- U Singapuru i na Mauricijusu postoji *automatizovani sistem*. Ovaj sistem omogućava trgovcima da različitim organima podnesu elektronske prijave na obradu i odobrenje. Odobrene dozvole se zatim automatski šalju nazad na kompjuter podnosioca zahteva. U slučaju Singapura, takse i naknade automatski terete poslovni račun podnosioca zahteva.

Korejska carinska služba (KCS) je na carinski portal uvela *sistem zasnovan na internetu*. Sa ovog portala trgovci imaju pristup ka 162 administrativne službe. Ovaj portal je prerastao u Jedan šalter koji spaja 14 različitih državnih agencija. U 2008. godini to je dovelo do uštede u ukupnom iznosu od preko 3,5 milijarde američkih dolara (Azijsko-pacifičke carinske novosti, 2009).

2.10 Jedinstvena carinska isprava EU (JCI): Sredstvo za usklađivanje

JCI je carinska deklaracija koja je u širokoj upotrebi u EU (EK, Generalni direktorat za poreze i carinsku uniju, 2006a). Uvedena je 1988. godine kako bi se modernizovalo prikupljanje podataka za carinske deklaracije EU. Koristi se u okviru trgovine EU sa trećim zemljama i za kretanje one robe koja ne potiče iz EU kroz EU.

Ciljevi primene jedinstvene carinske isprave (JCI) u Evropskoj uniji su sledeći:

1. Da se osigura otvorenost u pogledu nacionalnih administrativnih zahteva. Takva otvorenost predstavlja osnovu za napredak i pojednostavljivanje;
2. Da se racionalizuje i smanji administrativna dokumentacija (uključujući statističku, poresku, transportnu i dokumentaciju za razmenu kontrole);
3. Da se smanji količina informacija i izvrši standardizacija potrebnih podataka;
4. Da se kreira jedan jezik razumljiv u svim državama članicama. Time se olakšavaju lingvistički problemi s dokumentacijom sačinjenom u različitim zemljama i uspostavljaju zajedničke šifre, i usklađuju podaci za koje postoji verovatnoća da će biti preneti iz jedne države članice u drugu.

Evropsko udruženje za slobodnu trgovinu (EFTA) takođe koristi JCI EU od njenog uvođenja 1988. godine. Zemlje EU i EFTA su krenule u „proširivanje“ Konvencije o pojednostavljivanju formalnosti u robnoj razmeni. Takođe je uspostavljen mehanizam koji, pod određenim okolnostima, omogućava zemljama trećeg sveta da postanu države potpisnice ove konvencije i JCI EU. Sve zemlje kandidati za ulazak u EU-u su (bile) obavezne da uvedu i koriste JCI pre pristupanja EU, kao i da budu potpuno pripremljene u operativnom, zakonskom i tehničkom smislu za jedinstveni tranzitni sistem. Ostale zemlje su takođe pokazale interes za JCI, a neke su ga uvele na državnoj osnovi.

2.11 Sporazumi o saradnji

U primeni postoje mnogobrojne vrste sporazuma o saradnji.

2.11.1 Memorandumi o razumevanju

Memorandumi o razumevanju (MoR) su instrumenti koji se generalno koriste za definisanje odnosa između više strana. Između ostalog, mogu se koristiti za definisanje odnosa između različitih ministarstava u državi. Takođe se mogu iskoristiti za definisanje uloga i odgovornosti raznih agencija koje rade na granici. MoR mogu biti

zakonom obavezujući instrumenti, ali samo ako obuhvata zakonske elemente kojima se pokrivaju pitanja kao što su obaveze svake potpisnice, arbitraža i uzajamno dogovaranje. MoR se takođe često koriste za izmenu postojećih međunarodnih sporazuma pri čemu se originalni sporazum ne menja u celini. Jedna od prednosti MoR je ta što njima nije potrebno odobrenje zakonodavstva, pa se mogu relativno lako zaključiti i realizovati. Kao što je navedeno u prethodnom tekstu, uvođenje modela upravljanja granicom, kakav je IUG ili KUG često ide uz zaključivanje MoR između svih relevantnih agencija.

Rubrika 2.8 opisuje Inicijativu SAD za bezbednost kontejnera, uz tekst preuzet iz publikacije Uprava za carinu i zaštitu granica SAD – Inicijativa za bezbednost kontejnera (IBK): 2006-2011. Strateški plan i web stranica Ministarstva unutrašnje bezbednosti SAD – dodatno pojašnjenje Inicijative za bezbednost kontejnera može se naći u Poglavlju 3. – „Usklađivanje bezbednosti i lakšeg obavljanja trgovine i prevoza, i razvijanje partnerstva sa privatnim sektorom“.

RUBRIKA 2.8

Inicijativa SAD za bezbednost kontejnera

Inicijativa SAD za bezbednost kontejnera (IBK) bavi se pitanjem bezbednosne pretnje po granice i globalnu trgovinu koja dolazi od potencijalnih terorista koji za isporuku oružja koriste kontejnere za pomorski prevoz. IBK predlaže bezbednosni režim koji je zamišljen tako da se, pre njihovog ukrcajanja na brodove koji idu u Sjedinjene Države, u stranim lukama osigura identifikacija i kontrola svih kontejnera koji predstavljaju potencijalnu terorističku pretnju. Uprava za carinu i zaštitu granica SAD je postavila multidisciplinarnu timove sastavljene od službenika Uprave za carinu i zaštitu granica SAD i Službe za sprovođenje imigracionih i carinskih propisa da rade zajedno sa svojim kolegama iz stranih država. Njihov zadatak je da odrede i prethodno skeniraju kontejnere, kao i da pripreme dodatne kontrolne pokazatelje koji upućuju na terorističku pretnju teretu koji je upućen u SAD. Putem IBK, carinski organi SAD rade zajedno s domaćim carinskim upravama na uspostavljanju sigurnosnih kriterijuma za utvrđivanje kontejnera visokog rizika. Pre upućivanja u luke SAD, visokorizični kontejneri se skeniraju primenom opreme za neinvazivan pregled i tehnologije za otkrivanje radijacije.



Kontejner s teretom se plombira tokom postupka kontrole.

2.11.2 Bilateralni sporazumi

Na granici će primena i transparentnost bilateralnih sporazuma zavisiti od samog sporazuma i načina na koji je prenet u domaće zakonodavstvo. To će, naravno, dovesti do novih internih procedura i dokumentacije. Međutim, u nekim slučajevima oni mogu biti izuzetno vidljivi, kao što je, na primer Inicijativa SAD za bezbednost kontejnera (IBK), u okviru koje se carinici SAD razmeštaju u neku stranu luku, čime sporazum između SAD i te zemlje postaje očigledan (vidi rubriku 2.8). S obzirom da je potrebno da carina sve više nadgleda primenu propisa u lancu snabdevanja, a ne samo na graničnim prelazima, takva međunarodna saradnja postaje potreba. Porast zaključivanja trgovinskih sporazuma, na primer posebno kada se to odražava na sektore sa visokim carinskim stopama, zahteva usku međunarodnu saradnju.

2.11.3 Multilateralni sporazumi

Multilateralni sporazumi se, po svojoj prirodi, retko direktno odnose na granicu. Da bi se realizovali, obično je potrebno da se prenesu u domaće zakonodavstvo. To je slučaj sa sporazumima Svetske trgovinske organizacije, na primer, u kojima su tarife za „najpovlašćeniju naciju“ osnova za domaće tarife koje se primenjuju za naplatu carine i poreza na granici. Razni multilateralni sporazumi i međunarodne konvencije su detaljno objašnjeni u Poglavlju 1 – „Trgovina i carina: Međunarodni pravni okvir“.

2.11.4 Saradnja sa susednim zemljama

Koordinacija aktivnosti raznih službi jedne zemlje na granici izazov je sam po sebi, ali koordinacija rada sa službama druge države sadrži još više elemenata koje treba uzeti u obzir. Koordinacija ima veliki broj prednosti. Brz prelazak granice između dve zemlje omogućava trgovcima da usluže klijente s obe strane granice, kao i da prošire područje njihovog poslovanja. Ono takođe omogućava carinskim organima različitih država da shvate da je rad postao efikasniji zbog kombinovanja resursa na zajedničkim graničnim prelazima.

Granični prelazi (GP) sa „jednim zaustavljanjem“

Iako ne postoji sveobuhvatna globalna definicija graničnih prelaza „s jednim zaustavljanjem“ – osnova za njihov pravni status može da obuhvati sve, od MoR do bilateralnih sporazuma, a u publikaciji Svetske carinske organizacije se navodi spisak sledećih karakteristika (Kieck, 2010):

- Kancelarije obe države su smeštene u neposrednoj blizini, tako da je za prelazak granice potrebno „jedno zaustavljanje“;
- Kontrolna zona (ili zone) je/su definisana/e i u okviru te zone službenici obe države mogu vršiti kontrolu u skladu sa njihovim domaćim zakonima;

- Kontrolna zona obuhvata kancelarije, područja kontrole i relevantne objekte, i obično je smeštena na državnoj teritoriji samo jedne države;
- Formalnosti u vezi sa imigracijom i uvozom i izvozom obavljaju se kao neometana transakcija između dve zemlje;
- Kontrole i pregledi tereta ili vozila se generalno vrše u prisustvu službenika obe države.

Postoji nekoliko prednosti graničnog prelaza „s jednim zaustavljanjem“ kako u pogledu poštovanja propisa tako i u pogledu ekonomske koristi. Činjenica da granični organi dve zemlje rade rame uz rame, povećava sveukupnu efikasnost kroz razmenu informacija i bolju primenu raspoloživih resursa (zajednička infrastruktura, skeneri, osoblje i slično). Pored toga, komunikacija je olakšana, a vreme čekanja i troškovi značajno smanjeni.

Rubrika 2.9 je preuzeta iz UNCTAD saopštenja za javnost od 4. februara 2011. godine i može se videti na zvaničnoj web stranici UNCTAD.

RUBRIKA 2.9

Bilateralna saradnja: Trgovinski sporazum o tranzitu između Avganistana i Pakistana

Sredinom februara 2011. godine Avganistan i Pakistan su počeli da rade na novom sporazumu čiji cilj je bio da se olakša tok trgovine između i kroz dve zemlje. Sporazum potpisan u oktobru 2010. godine odražava dugogodišnje UNCTAD preporuke za primenu aranžmana za olakšavanje trgovine, kako bi se podstakao ekonomski razvoj ove dve države.

Sporazum o tranzitnoj trgovini između Avganistana i Pakistana (APTTA) usledio je posle Sporazuma o tranzitnoj trgovini (ATTA) koji su Pakistan i Avganistan potpisali 1965. godine kako bi olakšali tranzit robe izvezen iz ili uvezene u Avganistan, uz korišćenje pakistanske luke Karači. Postojeći sporazum dopušta korišćenje više luka i više prevoznika – uključujući avganistanske kamione – i povećava broj graničnih prelaza. Njime se takođe reguliše avganistanski izvoz u Indiju preko granice za drumski saobraćaj između Pakistana i Indije. Ugovor takođe predviđa korišćenje avganistanske teritorije za trgovinu između Pakistana i zemalja Centralne Azije.

UNCTAD je dugo zagovarao potencijalne koristi koje bi ta poboljšanja u tranzitu mogla doneti Avganistanu i Pakistanu. Za Avganistan je jedna od glavnih prednosti bolji pristup prekomorskim tržištima preko pakistanskih luka. Za Pakistan je posebno važno da dobije bolji pristup tržištima Centralne Azije. Pored toga, tranzitnom trgovinom – putovanje robe kroz obe države u druge

zemlje i iz njih – može da se ostvari prihod kroz proširenu upotrebu transportnih logističkih usluga u Avganistanu, zemlji bez izlaza na more, i od veće upotrebe luka u Pakistanu. Iako Avganistan nema izlaz na more, njegov geografski položaj može da ima veliku ulogu u vezi sa trgovinom u unutrašnjosti Centralne Azije. U Pakistanu korist mogu da imaju pre svega terminal u Karačiju, kao i pakistanski uvoznici i izvoznici zbog prednosti u ceni, usled proširivanja operacija do kojih može da dovede dodatni saobraćaj iz i prema Avganistanu. U dugoročnom smislu, prednosti u ceni zbog proširenja operacija odnosno izraženijeg obima trgovine smanjuju cenu transakcija za sve trgovce. Niži transakcijski troškovi zatim pomažu dalje širenje međunarodne trgovine – što ekonomisti nazivaju „virtuozni krug“.

UNCTAD trenutno u obe zemlje sprovodi projekte za olakšanje trgovine koje finansira Svetska banka i koji uključuju mere za povećanje efikasnosti bilateralnog režima tranzita između Pakistana i Avganistana. Da bi se ostvario cilj usklađivanja pakistanske spoljne trgovine sa međunarodnim standardima, 2001. godine je državno Ministarstvo trgovine, u saradnji s UNCTAD, pokrenulo državni projekat za olakšavanje trgovine i transporta. Među nekoliko drugih ostvarenja, ovaj projekat je uspešno doprineo stvaranju Državnog odbora za olakšavanje trgovine i transporta (NTTFC) i uvođenju jedinstvene carinske isprave za robu koja ulazi i/ili izlazi iz zemlje. Prijavljivanje robe se danas vrši putem Jedinstvene carinske isprave kako bi se olakšala trgovina. UNCTAD saradnja s NTTFC i Ministarstvom trgovine se nastavlja u okviru Projekta 2 – Olakšavanje trgovine i transporta, koji je pokrenut 2010. godine. Jedan od ciljeva drugog projekta je poboljšanje međunarodnog tranzita, uključujući primenu APTTA i drugih koraka za proširenje pristupa Pakistana tržištima Centralne Azije.

UNCTAD u Avganistanu sarađuje s ministarstvima finansija i trgovine od 2004. godine. Njegov projekat „Hitna modernizacija carine i olakšavanje trgovine“, uključuje primenu UNCTAD sistema za automatizovanu obradu carinskih podataka (ASYCUDA), kao i pomoć u procesu pristupanja Avganistana Svetskoj trgovinskoj organizaciji. UNCTAD je pružio pomoć u pripremi pregovora za APTTA, a pružiće pomoć i u njegovoj primeni.



Kamioni prelaze granicu na ulasku u Avganistan.

Još je važnije ono što je nedavno objavila Međunarodna mreža carinskih univerziteta (Kieck, 2010, str. 7): „Koncept jednog zaustavljanja se može iskoristiti za suzbijanje prevara olakšavanjem carinjenja robe na osnovu Jedinstvene carinske deklaracije, kao i sprečavanjem da jedna grupa dokumenata zameni drugu“.

Koncept jednog zaustavljanja standardno zahteva da se sve funkcije carinske kontrole izmeste u jedan objekat za jedno zaustavljanje. Međutim, u fazi tranzicije, dve carin-

ske uprave u principu mogu da se dogovore da zajedno vrše carinske kontrole, dok druge uloge, kao što je kontrola putnika, nastavljaju da se vrše kroz dvostruko zaustavljanje. Na nekim graničnim prelazima čak i takva minimalna intervencija može da dovede do značajnih ušteda i koristi zbog veće efikasnosti. Vremenom bi trebalo da postane moguće da se koncept jednog zaustavljanja omogući u svim oblastima carinske kontrole.

Rubrika 2.10 je preuzeta iz Izveštaja Misije za procenu i praćenje (AMT): Jačanje integrisanog upravljanja granicom u zemljama Zapadnog Balkana i Turskoj (Međunarodna organizacija za migracije/IOM, 2010, str. 23).

RUBRIKA 2.10

Primena principa kontrole „s jednim zaustavljanjem“ u Albaniji

U Albaniji su usvojene standardne procedure za praktičnu primenu principa kontrole „s jednim zaustavljanjem“, i uspostavljeni su zajednički timovi za integrisano upravljanje granicom, sastavljeni od carinika i službenika ispostava za upravljanje granicom na svim većim GP. Analiza rizika se vrši na osnovu pravnog akta koji je odobrilo Ministarstvo unutrašnjih poslova, Ministarstvo finansija i Ministarstvo poljoprivrede, ishrane i zaštite potrošača.

Ovaj akt definiše načine saradnje za razmenu informacija između svih graničnih službi koje su povezane zajedničkim

radom na analizi rizika. Nadležni albanski organi su preduzeli niz mera za primenu „koncepta Jednog šaltera“, uključujući potpisivanje sporazuma između albanske Carine i Policije za upravljanje granicom, za realizaciju pilot projekta za putnike i robu na granicama s Bivšom Jugoslovenskom Republikom Makedonijom i Grčkom, u januaru 2009. godine. Trenutno je u eksperimentalnoj fazi.

Rubrika 2.11 se zasniva na informacijama dobijenim od Državnog carinskog komiteta Republike Belorusije (2011).

RUBRIKA 2.11

Postupci carinjenja „s jednim zaustavljanjem“ na graničnim prelazima Belorusije

Postupak carinjenja s jednim zaustavljanjem u Belorusiji na jednoj lokaciji objedinjuje sve vrste potrebnih kontrola, odnosno carinske, granične, veterinarske, sanitarne i druge vrste proveru. Rezultat je koristan i manifestuje se time što nijedna strana ne mora da se zaustavlja na kontrolnom punktu više puta, osim zaustavljanja zbog saobraćajne signalizacije u okviru zone samog kontrolnog punkta.

Novi sistem carinjenja na kontrolnim punktovima funkcioniše na sledeći način:

- Potrebna carinjenja ljudi, vozila kojima upravljaju i/ili robe koju eventualno prevoze, vrše se na jednom mestu, obično bez potrebe da bilo ko izlazi iz svog vozila;

- Službenici raznih državnih inspeksijskih organa prilaze parkiranom vozilu i zajedno vrše potrebne postupke provere (ispitivanje osoba, pregled vozila);
- Potrebna administracija se završava direktnom predajom od jednog državnog službenika drugom.
- Prednosti postupka s jednim zaustavljanjem su sledeće:
- Ukupno vreme carinjenja za fizička lica na kontrolnim punktovima je smanjeno (na 2–3 minuta za zelenu liniju carinjenja i na 15 minuta za crvenu liniju carinjenja);
- Olakšan je prelazak granice (nema potrebe da se izlazi iz vozila).

Rubrika 2.12 je preuzeta iz Kieck, 2010, str. 6–7.

RUBRIKA 2.12

Analiza slučaja: Saradnja između Norveške i Švedske

Pored sopstvenih kontrola na graničnim prelazima između Norveške i Švedske su službenici jedne države ovlašćeni da vrše kontrolu u ime druge države. Ova varijacija aranžmana s jednim zaustavljanjem zahteva visok stepen usklađenosti, a posebno poverenja među relevantnim stranama.



Granični prelaz „sa jednim zaustavljanjem“ donosi brojne prednosti.

Zajednički granični prelazi (GP) i ekstrateritorijalna nadležnost

Sporazumi o jednom zaustavljanju pažljivo definišu primenu ekstrateritorijalne nadležnosti (Kieck, 2010, str. 10). Između ostalog pažnju treba obratiti na sledeća pitanja:

- jasno razgraničenje granice/granične zone;
- redosled kontrola;
- ovlašćenja službenika, uključujući nadležnost u slučaju prekršaja i imunitet stranih službenika;
- ograničavanje vršenja kontrola na određene kontrolne zone;
- okončanje formalnosti za izlazak iz zemlje pre početka rada na formalnostima za ulazak u zemlju;
- jasan transfer prihoda prikupljenih iz kontrolne zone u jednoj zemlji u drugu zemlju ulaska; i transfer zadržane i oduzete robe.

Rubrike 2.13 i 2.14 su citat iz UNCTAD Fondacije za pregovore o olakšavanju trgovine, tehnička napomena br. 14, januar 2011. godine (Rev.3), dostupno na UNCTAD web stranici.

RUBRIKA 2.13

Prednosti za trgovinu: Granična ispostava s „jednim zaustavljanjem“ između Zimbabvea i Zambije

U decembru 2009. godine, završetkom poslednje faze obnove drumske infrastrukture, došlo je do procvata trgovine u Africi. Graničnom ispostavom s jednim zaustavljanjem između Zimbabvea i Zambije smanjeno je vreme čekanja prevoznika koji prevoze robu preko celog kontinenta, što je dovelo do poboljšanja poslovne i investicione klime.

Ta granična ispostava je deo poboljšanja koridora sever-jug. Koridor sever-jug je jedan od glavnih trgovačkih pravaca kretanja u Africi, koji vodi preko Tanzanije, Demokratske Republike Kongo, Zambije, Malavija, Bocvane, Zimbabvea, Mozambika i Južne Afrike. Čekanje na granicama između zemalja povećava

troškove ekonomskim subjektima koja moraju da plaćaju prevozničkim firmama čiji vozači besposleni sede i po tri dana dok traje obrada dokumenata. To takođe umanjuje i podsticaj za svetske firme da trguju u Africi, jer za putovanje tereta mogu biti potrebne nedelje dok bi u Evropi to trajalo svega nekoliko dana. Na primer, da bi jedna pošiljka bakra iz oblasti bogate bakrom u Demokratskoj Republici Kongo stigla u južne luke potrebno je dve do tri nedelje, dok bi za isto takvo putovanje u Evropi bilo potrebno samo 48 sati. Novi granični prelaz će pojednostaviti postupak granične kontrole, jer će oni koji budu prelazili sada morati da predaju svoju dokumentaciju samo jednom.

RUBRIKA 2.14

Granica između Južne Afrike i Mozambika i drugi primeri zajedničkih graničnih prelaza u zapadnoj Africi

U septembru 2007. godine, posle nekoliko godina pripreme, predsednici Južne Afrike i Mozambika su potpisali bilateralni sporazum o uspostavljanju zajedničkog graničnog prelaza. Južna Afrika se složila da finansira postavljanje glavne infrastrukture i dve zemlje su u postupku formiranja potrebnih radnih grupa koje će obaviti pripremne radnje. Ove stručne radne grupe će se baviti sledećim pitanjima: zakonski okvir, infrastruktura, informaciona i komunikaciona tehnologija, operativne procedure, ljudski resursi i upravljanje granicom. Pored toga, formirana je jedinica za komunikaciju koja sve zainteresovane strane – javni i privatni sektor – informiše o napretku i poziva na diskusiju. U zapadnoj Africi su

planirani zajednički granični prelazi na granici između Gane i Burkine Faso, na granici između Burkine Faso i Malija i na granici između Senegala i Malija. Te inicijative su pokrenute u kontekstu izgradnje koridora koji finansiraju nacionalne vlade, EU, Razvojna banka Afrike i Svetska banka. Većinu pripremnih radova izvršila je Komisija zapadnoafričke ekonomske i monetarne unije. Učinjen je veliki napredak u izradi sporazuma o zakonskom i operativnom okviru, kao i o infrastrukturi i upravljanju graničnom ispostavom.

2.11.5 Regionalna saradnja

IU carinskoj uniji se grupa zemalja dogovara da između sebe ukinu carine i uspostave zajedničke spoljne carine na uvoz iz ostatka sveta. Carinska unija je dalekosežni oblik regionalne saradnje. U daljem tekstu su navedeni mnogobrojni primeri. Kada nekoliko zemalja dele zajedničku granicu, čest je slučaj da regionalnu saradnju smatraju poželjnom. To se dešava između EU i njenih suseda.

Pored aranžmana sa istočnim susedima, EU je takođe uključena u širenje politika najboljih metoda rada izvan susednog regiona. Njen angažman u Centralnoj Aziji pruža drugi primer

Rubrika 2.15 je preuzeta iz brošure „EurAsEC danas“ (2011) koja je dostupna na web stranici EurAsEC-a.

RUBRIKA 2.15

Regionalna carinska saradnja u okviru EurAsEC

Formiranje EurAsEC-a je izvršeno u oktobru 2000. godine. Zemlje potpisnice bile su Belorusija, Kazahstan, Kirgistan, Ruska Federacija i Tadžikistan. Uzbekistan je prihvaćen kao potpisnik 2005. godine (do kada je imao status posmatrača, zajedno sa Jermenijom, Republikom Moldavijom i Ukrajinom). Uzbekistan je 2008. godine odlučio da suspenduje svoje članstvo. Između ostalog, cilj EurAsEC je bio promovisanje ekonomske integracije država članica formiranjem, između ostalog, i Regionalne carinske unije i zajedničkog tržišta.

U skladu s tim, u novembru 2009. godine su šefovi država članica potpisali Sporazum o carinskom zakonu carinske unije. Dana 1. januara 2010. godine usvojeni su pravni akti koji regulišu Carinsku uniju između Belorusije, Kazahstana i Ruske Federacije, uključujući propise o klasifikaciji robe i carinskoj tarifi, pravila o preferencijalnim carinama, uvoznim restrikcijama i ograničenjima.

Zakon o carinskoj uniji je stupio na snagu 1. jula 2010.

godine, kada su ukinuti carinski i kontrolni postupci na granicama između Belorusije i Ruske Federacije i Kazahstana i Ruske Federacije.

Carinska unija je dovela do toga da su teritorije te tri države postale integrisana carinska zona, sa jedinstvenim carinskim propisima, procedurama i praksom, zajedničkim tarifskim propisima i zajedničkim netarifskim propisima.

EurAsEC je takođe pokrenuo pripremu jedinstvene carinske isprave za trgovinsku dokumentaciju, kao i uslove za uvođenje „Jednog šaltera“. Od 2003. godine su u funkciji Zajednička nomenklatura stranih ekonomskih aktivnosti EurAsEC, koja se zasniva na Harmonizovanom sistemu naziva i šifarskih oznaka roba (HS) i primeni desetocifrenih šifara za klasifikaciju robe.

Rubrika 2.16 preuzeta je sa web stranice EUBAM-a (EK, 2010 a-c).

RUBRIKA 2.16

Misija Evropske unije za pograničnu podršku Republici Moldaviji i Ukrajini (EUBAM)

Misija EU za pograničnu pomoć Republici Moldaviji i Ukrajini (EUBAM) je dobar primer misije za pomoć čiji je cilj podizanje efikasnosti graničnih i carinskih službi.

EUBAM je pokrenuta 30. novembra 2005. godine prema zajedničkom zahtevu predsednika Republike Moldavije i Ukrajine. EUBAM u celini finansira EU. To je savetodavno, stručno telo koje nema izvršna ovlašćenja. Misija nastoji da trajno doprinese kvalitetu granične i carinske službe, kao i da olakša kontakte i trgovinu za građane i privredne subjekte Republike Moldavije i Ukrajine. Misiju realizuje UNDP, koji pruža administrativnu i logističku podršku.

Ciljevi i zadaci EUBAM su sledeći:

- Da radi sa Republikom Moldavijom i Ukrajinom na usklađivanju njihovih standarda i postupaka za upravljanje granicom sa standardima i postupcima koji se koriste u državama članicama EU;

- Da pomogne u povećanju nivoa profesionalnosti moldavske i ukrajinske carinske službe i službe za čuvanje granice na operativnom nivou;
- Da razvije sposobnost za analizu rizika;
- Da poboljša saradnju i reciprocitet između graničara i carinskih službi, i između njih i službi za sprovođenje zakona;
- Da unapredi prekograničnu saradnju.

Kako EUBAM radi:

- Pomaže i daje savete o standardima i najboljim načinima rada u vezi sa granicom;
- Vršiti obuku na radnom mestu i trening;
- Unapređuje sposobnost za analizu rizika;
- Vršiti obilaske i kontrole, uključujući provere na licu mesta.

RUBRIKA 2.17

Program za upravljanje granicom u centralnoj Aziji (BOMCA)

Program Evropske unije za upravljanje granicom u centralnoj Aziji (BOMCA) predstavlja pokušaj da se pruži pomoć u upravljanju granicom u centralnoj Aziji. Kao jedan od najvećih programa Evropske komisije (EK) za pružanje pomoći u centralnoj Aziji, BOMCA je pokrenut 2002. godine, posle predloga Inicijative za bezbednost granice centralne Azije (CABSI). UNDP je, pod vođstvom nacionalne kancelarije UNDP u Biškeku, realizovao program za EK. Za period od 2003. do 2010. godine, BOMCA je doznačeno 27,7 miliona evra, od čega je 25,7 miliona evra obezbedila EK.

BOMCA ima za cilj uvođenje evropskih „najboljih iskustava u radu“ u integrisano upravljanje granicom (IUG) u centralnoj Aziji. Program sadrži tri komponente:

- Načelni saveti i pravna i institucionalna reforma: BOMCA je formirao međuresorne komisije i međuagencijske radne grupe u svakoj od zemalja kako bi donosiocima odluka upoznao sa mogućnostima primene integrisanog upravljanja granicom i pokrenuo zakonske i regulatorne reforme potrebne za institucionalizaciju okvira integrisanog upravljanja granicom;
- Jačanje nacionalnih kapaciteta za obuku: BOMCA renovira i oprema centre za obuku graničnih službi u svim državama koje učestvuju u programu, uvodeći komponente integrisanog upravljanja granicom u nacionalne nastavne planove i programe kroz pristup „obuka edukatora“ koji primenjuje najbolje evropsko stručno znanje;
- Probe integrisanog upravljanja granicom na pilot-lokacijama: BOMCA obezbeđuje infrastrukturu, opremu i obuku „na licu mesta“ za sticanje ključnih veština za osoblje graničnih službi na izabranim aerodromima, lukama i udaljenim delovima granice u centralnoj Aziji. Cilj je da u budućim fazama programa nacionalne vlade na ovim pilot-lokacijama vrše probe integrisanog upravljanja granicom.

U sedmoj fazi koja je pokrenuta u januaru 2009. godine, program BOMCA je nastavio da pruža pomoć u sledećim oblastima:

- Pomoć institucionalnoj reformi u Kazahstanu, Republici Kirgistan i Tadžikistanu, kroz pomoć u reviziji postojećih strategija u upravljanju granicom ili pripremi novih;
- Pomoć Tadžikistanu u obezbeđivanju granice između Tadžikistana i Avganistana: Iako se ruska granična straža povukla sa tadžikistansko-avganistanske granice u junu 2005. godine, infrastruktura na granici je ostala neadekvatna, a u cilju postizanja odgovarajuće bezbednosti granice treba poboljšati radne i životne uslove graničara;
- Jačanje kapaciteta infrastrukture duž trgovinskih i tranzitnih koridora: efikasnije upravljanje prekograničnom i međuregionalnom trgovinom je od vitalnog značaja za ekonomski razvoj zemalja centralne Azije koje nemaju izlaz na more. Međutim, istovremeno treba sprečiti nezakonitu trgovinu.

Zaključak

Pored izričite potrebe za kontrolom nezakonitih radnji, velika raznolikost robe koja danas prelazi granice zahteva sve veći stepen stručnosti, od veterinarske službe do stručnog poznavanja opasne robe. Mada se eventualno može naći u različitim državnim ministarstvima, malo je verovatno da će znanje koje je potrebno za savladavanje ovako velikog obima poslova posedovati samo jedna

služba. Saradnja različitih državnih organa i poslovne zajednice (koja je, na kraju, i glavni korisnik graničnog prelaza) je zato od centralne važnosti za efikasno upravljanje granicom. Saradnju treba proširiti na susedne države, ne samo radi kontrole zajedničkih granica nego i radi lakšeg obavljanja zakonite trgovine preko tih granica. Međunarodni partneri saradnju moraju da produbljuju, na primer, zaključivanjem sporazuma o uzajamnom priznavanju i izgradnjom dugoročnih odnosa.

Literatura

- Jouko Alaluusua, 5-6. mart 2009. godine, *Problemi prelaska granice: Finska-Rusija* [pdf], Ministarstvo komunikacija i saobraćaja Finske. Dostupno na web stranici www.internationaltransportforum.org/Proceedings/Border2009/09Alaluusua.pdf [poslednji pristup ostvaren 27. marta 2011].
- S. Aniszewski, juni 2009. godine, naučni članak Svetske carinske organizacije broj 2, „Koordinisano upravljanje granicom – koncept” [pdf]. Dostupno na web stranici www.wcoomd.org/files/1.%20Public%20files/PDFandDocuments/research/cbm.pdf [poslednji pristup ostvaren 27. septembra 2011].
- Azijsko-pacifičke carinske novosti, 2009, broj 31, *Carinske politike Koreje u vreme globalne ekonomske krize*. Dostupno na web stranici www.wcoasiapacific.org [poslednji pristup ostvaren 27. septembra 2011].
- Kanadska agencija za granične usluge, 2010, *Slobodna i sigurna trgovina* [web stranica]. Dostupno na web stranici www.cbsa-asfc.gc.ca/prog/fast-expres/menu-eng.html [poslednji pristup ostvaren 3. novembra 2010].
- Savet Evrope, 2003, *Prekogranična saradnja u borbi protiv organizovanog kriminala: Organizovani kriminal – pregled najboljih načina rada br. 5* [pdf]. Dostupno na web stranici www.coe.int/t/dghl/cooperation/economiccrime/organisedcrime/BestPractice5E.pdf [poslednji pristup ostvaren 11. oktobra 2010].
- T. Doyle, 2009, *Perspektiva upravljanja granicom u budućnosti* [pdf]. Dostupno na web stranici www.internationaltransportforum.org/Proceedings/Border2009/09Doyle1.pdf [poslednji pristup ostvaren 4. novembra 2010].
- T. Doyle, 2010, *Upravljanje granicom uz saradnju* [pdf] u *Svetskom časopisu o carinama/međunarodna mreža carinskih univerziteta, knjiga 4, broj 1*. Dostupno na web stranici www.worldcustomsjournal.org/media/wcj/-2010/1/Doyle.pdf [poslednji pristup ostvaren 27. septembra 2011].
- E-marketing stručnjaci, 2006, Frontex [web stranica]. Dostupno na web stranici www.frontex.europa.eu [poslednji pristup ostvaren 10. novembra 2010].
- EUBAM, 2010a, *Osnovni podaci o misiji* [web stranica]. Dostupno na web stranici www.eubam.org/index.php?action=show&sid=hy2v3j6pfsy1ivv9ed6ahbhkcrfp6pie&id=213 [poslednji pristup ostvaren 7. novembra 2010].
- EUBAM, 2010b, *Koji su vaši ciljevi i namere?* [web stranica]. Dostupno na web stranici www.eubam.org/index.php?action=group&group=3&sid=hy2v3j6pfsy1ivv9ed6ahbhkcrfp6pie [poslednji pristup ostvaren 26. oktobra 2010].
- EUBAM, 2010c, *EUBAM proširuje saradnju sa Svetskom carinskom organizacijom* [web stranica]. Dostupno na web stranici www.eubam.org/index.php?action=show&sid=hy2v3j6pfsy1ivv9ed6ahbhkcrfp6pie&id=931 [poslednji pristup ostvaren 26. oktobra 2010].
- EuropeAid, 2009, *Priručnik za obuku o integrisanom upravljanju granicom u okviru saradnje sa zemljama izvan EZ* [pdf]. Dostupno na web stranici http://syb.icisleri.gov.tr/ortak_icerik/syb/IBM_Training_Manual.pdf [poslednji pristup ostvaren 11. novembra 2010].
- EurAsEC, 2011, *EurAsEC danas* [pdf]. Dostupno na web stranici www.evrazes.com/i/other/EurAsEC-today_eng.pdf [poslednji pristup ostvaren 27. septembra 2011].
- Evropska komisija (EK), 2007, *Smernice o integrisanom upravljanju granicom na Zapadnom Balkanu* [pdf]. Dostupno na web stranici http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/financial_assistance/cards/publications/ibm_guidelines_en.pdf [poslednji pristup ostvaren 10. novembra 2010].
- Evropska komisija (EK), 2006a, *Jedinstvena carinska isprava (JCI): karakteristike* [pdf]. Dostupno na web stranici http://ec.europa.eu/taxation_Customs/resources/documents/sad-characteristics_en.pdf [poslednji pristup ostvaren 14. oktobra 2010].
- Evropska komisija (EK), 2006b, *Jedinstvena carinska isprava (JIC): prikaz i upotreba obrasca* [pdf]. Dostupno na web stranici http://ec.europa.eu/taxation_Customs/resources/documents/presentation_and_use_of_the_form_en.pdf [poslednji pristup ostvaren 14. oktobra 2010].
- Evropska komisija (EK), 2009a, *Prekogranična saradnja u okviru Instrumenta za evropsko susedstvo i partnerstvo (ENPI)* [web stranica]. Dostupno na web stranici http://ec.europa.eu/europeaid/where/neighbourhood/regional-cooperation/enpi-cross-border/index_en.htm [poslednji pristup ostvaren 7. oktobra 2010].
- Evropska komisija (EK), 2009b, *Program upravljanja granicom u Centralnoj Aziji (BOMCA)* [web stranica]. Dostupno na web stranici http://ec.europa.eu/europeaid/where/asia/regional-cooperation-central-asia/border-management-fight-against-drugs/bomca_en.htm [poslednji pristup ostvaren 2. novembra 2010].
- Evropska unija (EU), 2010, *SAOPŠTENJE ZA JAVNOST: Obuka o integrisanom upravljanju granicom u Uzbekistanu* [pdf]. Dostupno na web stranici http://bomca.eu/upload/docs/pressrelease/1510_UZB_IBM%20Skills%20Training_ENG1.pdf [poslednji pristup ostvaren 11. novembra 2010].
- IOM, Budimpešta 2010, *Izveštaj Misije za procenu i praćenje (AMT): Jačanje integrisanog upravljanja granicom u zemljama Zapadnog Balkana i Turskoj*. Dostupno na web stranici http://syb.icisleri.gov.tr/ortak_icerik/syb/Assessment_and_Monitoring_Mission_Report_final.pdf [poslednji pristup ostvaren 31. marta 2011].
- E. Kieck, 2010, *Koordinirano upravljanje granicom: Otvaranje trgovačkih mogućnosti putem graničnih ispostava s jednim zaustavljanjem* [pdf]. Dostupno na web stranici www.worldCustomsjournal.org/media/wcj/-2010/1/Kieck.pdf [poslednji pristup ostvaren 1. novembra 2010].
- Narodna Demokratska Republika Laos, Socijalistička Republika Vijetnam, 2005, *Memorandum o razumevanju* [pdf]. Dostupno na web stranici www.adb.org/Documents/Others/GMS-Agreement/MOU-Lao-Bao-Dansavanh.pdf [poslednji pristup ostvaren 12. oktobra 2010].

- O. Marenin, 2010, *Izazovi za integrisano upravljanje granicama u Evropskoj uniji, broj 17* [pdf]. Dostupno na web stranici http://se2.dcaf.ch/serviceengine/Files/DCAF09/...ed59.../OP17_Marenin.pdf [poslednji pristup ostvaren 10. novembra 2010].
- A. Menon, 2009, *Koordinisano upravljanje granicom: Carina u XXI veku* [pdf]. Dostupno na web stranici www.unece.org/trans/seminars/docs/WP30_Jun09_Menon.pdf [poslednji pristup ostvaren 10. oktobra 2010].
- Službene novine Crne Gore, 2008, *Sporazum o uzajamnoj saradnji u integrisanom upravljanju granicom* [pdf]. Dostupno na web stranici www.questionnaire.gov.me/Annexes/Annex183.pdf [poslednji pristup ostvaren 12. novembra 2010].
- OSCE, 2005, *Koncept bezbednosti i upravljanja granicom: Okvir za saradnju zemalja učesnica OEBS-a* [pdf]. Dostupno na web stranici www.osce.org/documents/mcs/2005/12/17436_en.pdf [poslednji pristup ostvaren 11. novembra 2010].
- Javna bezbednost u Kanadi, 2008, *Pametna granična prijava i akcioni plan* [online]. Dostupno na web stranici www.publicsafety.gc.ca/prg/le/bs/sbdap-eng.aspx [poslednji pristup ostvaren 29. augusta 2011].
- Državni carinski komitet Republike Belorusije, 23. decembar 2006, [web stranica]. Dostupno na web stranici www.gtk.gov.by/ru [poslednji pristup ostvaren 28. septembra 2011].
- UNCTAD, 2008, *Koordinacija/kooperacija graničnih službi* [pdf]. Dostupno na web stranici www.unctad.org/en/docs/TN14_BorderAgencyCoordination.pdf [poslednji pristup ostvaren 21. oktobra 2010].
- UNCTAD, 2011, *Sporazum o tranzitnoj trgovini između Avganistana i Pakistana koji stupa na snagu 14. februara i koji podržava UNCTAD* [htm]. Dostupno na web stranici www.unctad.org/Templates/webflyer.asp?docid=14422&intItemID=1528&lang=1 [poslednji pristup ostvaren 23. septembra 2011].
- UNECE, *Koncept jednog prozora* [pdf]. Dostupno na web stranici <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UNECE/UNPAN019892.pdf> [poslednji pristup ostvaren 5. marta 2011.].
- UNESCAP, 2010, *Upravljanje granicom u Centralnoj Aziji: izazovi i mogućnosti* [pdf]. Dostupno na web stranici www.unescap.org/tid/publication/tipub2574_chap2.pdf [poslednji pristup ostvaren 15. oktobra 2010].
- UNESCAP, 2000, *Unapređenje upravljanja granicom radi lakšeg obavljanja trgovine u SPECA* [pdf]. Dostupno na web stranici www.unescap.org/tid/publication/tipub2574_chap2.pdf [poslednji pristup ostvaren 29. augusta 2011].
- SITPRO, 2008, *Pregled inicijativa za bezbednost međunarodne trgovine Velike Britanije* [pdf]. Dostupno na web stranici <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20100918113753/http://www.sitpro.org.uk/policy/security/initiatives0108.pdf> [poslednji pristup ostvaren 6. aprila 2011.]; dostupan javnosti pod Odobrenje Vlade Velike Britanije za informacije javnog sektora, 2011, [web stranica]. Dostupno na web stranici www.nationalarchives.gov.uk/doc/open-government-licence/ [poslednji pristup ostvaren 27. septembra 2011.].
- Uprava za carinu i zaštitu granica SAD/Služba za politiku i planiranje međunarodnih poslova, Odeljenje za Inicijativu za bezbednost kontejnerskog prevoza, 2006, *Inicijativa za bezbednost kontejnera 2006-2011; Strateški plan* [pdf]. Dostupno na web stranici www.cbp.gov/linkhandler/cgov/trade/cargo_security/csi/csi_strategic_plan.ctt/csi_strategic_plan.pdf [poslednji pristup ostvaren 28. septembra 2011.].
- Uprava za carinu i zaštitu granica SAD, 2010, *Ukratko o Upravi za carine i zaštitu granica SAD* [web stranica]. Dostupno na web stranici www.cbp.gov/xp/cgov/trade/cargo_security/csi/csi_in_brief.xml [poslednji pristup ostvaren 7. novembra 2010.].
- Unutrašnja bezbednost SAD, *Luke za Inicijativu za bezbednost kontejnerskog tereta* [htm]. Dostupno na web stranici www.dhs.gov/files/programs/gc_1165872287564.shtm [poslednji pristup ostvaren 28. septembra 2011.].
- Grupa Svetske banke, 2005, *Integrisano upravljanje granicom* [pdf]. Dostupno na web stranici www.gfptt.org/uploadedFiles/7488d415-51ca-46b0-846f-daa145f71134.pdf [poslednji pristup ostvaren 10. novembra 2010.].
- Svetska carinska organizacija (2008.), *Jedan šalter – uticaji na carinske uprave* [pdf]. Dostupno na web stranici www.wcoomd.org/files/6.SW_Files/SW%20Initiatives/WCO/003-Implications.pdf [poslednji pristup ostvaren 15. oktobra 2010.].

3 Usklađivanje bezbednosti sa olakšicama u trgovini i razvijanje partnerstva sa privatnim sektorom

SADRŽAJ

Uvod	55	
3.1 Bezbedno okruženje za trgovinu i transport	55	
3.1.1 Bezbednosni izazovi	55	
3.1.2 Učesnici zainteresovani za bezbednost granice i lakše obavljanje trgovine: slučaj Velike Britanije	56	
3.1.3 Regulatorni ambijent za bezbednost	57	
3.1.4 Državne inicijative za bezbednost	57	
3.1.5 Multilateralne inicijative za bezbednost	58	
3.1.6 Inicijative za bezbednost koje se odnose na robu: kontrole, zabrane i ograničenja	60	
3.1.7 Inicijative za bezbednost koje se odnose na transport	61	
3.1.8 Bezbednosne šeme koje su uvele određene grane privrede	61	
3.1.9 Standardi i metode koji se preklapaju	64	
3.2 Partnerstvo sa privatnim sektorom	64	
3.2.1 Postati deo globalnog i međusobno povezanog lanca snabdevanja	64	
3.2.2 Šta je olakšavanje trgovine i zašto je ono važno?	65	
3.2.3 Strane koje su zainteresovane za lakše obavljanje trgovine	66	
3.2.4 Kako uvesti lakše obavljanje trgovine	67	
3.3 Primer promene načina upravljanja graničnim prelazom	67	
3.4 Primeri i argumenti za partnerstvo carine i trgovine	70	
3.5 Uvođenje mehanizma konsultacija između carine i trgovine	75	
3.5.1 Izazovi koje treba prevazići	76	
3.5.2 Prednosti uspostavljanja mehanizma konsultacija	76	
3.6 Carina i trgovina: modeli za učešće i saradnju	79	
3.7 Obuka i promocija partnerstva između carine i trgovine	84	
3.7.1 Obuka	84	
3.7.2 Promocija u javnosti	84	
3.7.3 Rešavanje problema povezanih sa korupcijom	84	
3.7.4 Upoređivanje olakšica u trgovini	85	
Zaključak	86	
Literatura	86	
Dodatni resursi	88	
Dokumenti koji su korisni za osnivanje nacionalnih komiteta za olakšavanje trgovine i transporta	88	
Rubrika 3.1	Trgovački ambijent	70
Rubrika 3.2	Konkurentnost	70
Rubrika 3.3	Logistika	71
Rubrika 3.4	Ovlašćeni privredni subjekti	73
Rubrika 3.5	Jordanski program „Zlatna lista“	74
Rubrika 3.6	Stav privatnog sektora o saradnji	77

Rubrika 3.7	Stav javnog sektora o saradnji	77
Rubrika 3.8	Australija: primer stalnog ulaganja u olakšavanje trgovine	78
Rubrika 3.9	Nacionalni komiteti za olakšavanje trgovine i transporta	80
Rubrika 3.10	PRO komiteti	81
Rubrika 3.11	Komitet Velike Britanije za olakšavanje međunarodne trgovine (Služba prihoda i carina Nj.V.)	82
Rubrika 3.12	Kancelarija za razvoj putem automatizacije i pojednostavljenja spoljne trgovine (ODASCE), Francuska	82
Rubrika 3.13	Istinsko javno-privatno partnerstvo u Jugoistočnoj Evropi	83
Rubrika 3.14	SWEPRO: Savet za trgovačke procedure Švedske	83
Rubrika 3.15	Dežurni telefoni	85
Rubrika 3.16	Studije vremena zadržavanja robe	85
Slika 3.1	SAFE Okvirni standardi Svetske carinske organizacije	71
Tabela 3.1	Članovi poslovne zajednice koji koriste usluge na granici	56
Tabela 3.2	Međunarodni trgovinski bezbednosni postupci i kontrole Velike Britanije	57
Tabela 3.3	Bezbednosne kategorije i ciljevi Velike Britanije	58
Tabela 3.4	Operativne prakse za poboljšanje bezbednosti tereta	62
Tabela 3.5	Tehničke metode za poboljšanje bezbednosti tereta	63
Tabela 3.6	Prosečno vreme uvoznog carinjenja kroz olakšice u trgovini (sati)	66
Tabela 3.7	Korisnici iz privatnog sektora	66
Tabela 3.8	Promene načina upravljanja granicom	68
Tabela 3.9	Olakšice u trgovini i poslovno partnerstvo: glavni pokazatelji i najbolji načini rada	69
Tabela 3.10	Carina i korisnici iz privatnog sektora: Razlozi za veće učešće i saradnju	75

3. Usklađivanje bezbednosti sa olakšicama u trgovini i razvijanje partnerstva sa privatnim sektorom

Uvod

Očekivalo se da će se svetski kontejnerski saobraćaj sa 104 miliona kontejnera u 2005. povećati na oko 400 do 460 miliona kontejnera u 2010. godini, dok se 2006. predviđalo da će se do 2015. godine povećati između 510 i 610 miliona kontejnera (Poreska i carinska unija EK, 2006, str. 1). Stoga se sve zemlje više nego ikada suočavaju sa sigurnosnim izazovima u pogledu kontejnera kako prilikom dolaska na kopnene ili morske granične prelaze, tako i tokom celog lanca snabdevanja. Posledica toga je da mnoge zemlje određuju i sprovode različite mere kako bi osigurale svoje granice. Međutim, ako zatvaranje granica za krijumčare za sobom povlači i njihovo zatvaranje za zakonite trgovce i poslovne subjekte onda takve mere imaju negativan efekat. Zato vlade moraju da uspostave ravnotežu između obezbeđivanja svojih granica i olakšavanja zakonite trgovine. U ovom poglavlju opisuje se određeni broj mera za bezbednost granice koje se danas koriste, a nakon toga se analizira nekoliko metoda za olakšavanje trgovine i uspostavljanje partnerstva između trgovine i vlade. Namera poglavlja kao celine jeste da ponudi temeljit i integrisan pristup pod nazivom „javne službe objedinjenje u ostvarivanju jedinstvenog cilja“, metodama upravljanja graničnim prelazima i kreiranju politike.

3.1 Bezbedno okruženje za trgovinu i transport

3.1.1 Bezbednosni izazovi

U poslednjih nekoliko godina pojavio se veliki broj novih rizika u oblasti trgovine i transporta. Dok su se sigurnosne mere tradicionalno uvodile da bi se zaštitila trgovina i teret, danas se često sama trgovina ili teret smatra sigurnosnim rizikom. U nekom slučajevima su čak i prevozna sredstva postala oružje, a ne samo prevoznici tereta. Zbog toga su mnoge zemlje uvele relevantne sigurnosne mere opreza.

Sofisticiranost kriminala udružena sa tehnološkim inovacijama dovodi do krivičnih dela koja se izvršavaju uz pomoć tehnologije, a koja su uočena u širokoj lepezi aktivnosti. Nove tehnologije organizovanim kriminalnim grupama omogućavaju da efikasno deluju preko međunarodnih granica i da prebacuju robu na velikim udaljenostima i između raznih zemalja.

Prema dokumentu koji je objavio Ženevski centar za demokratsku kontrolu oružanih snaga (Marenin, 2010), pretnje bezbednosti se mogu podeliti u pet opštih kategorija:

1. „Normalna“ krivična dela u koja spada prelazak granice (odnosno krađa auta s jedne strane granice i „radio-
nice za rastavljanje ukradenih vozila“ s druge strane);

2. Tehnički prekršaji (odnosno neposedovanje ispravnih dokumenata; neregularni ili ilegalni imigranti u potrazi za poslom);
3. Međudržavni organizovani kriminal (raznih oblika i tipova: krijumčarenje automobila, ilegalna trgovina ručnim i lakim oružjem, opojne droge i druga roba, trgovina ljudima, ilegalni prenos nuklearnih materijala, ilegalno međudržavno raspolaganje opasnim materijalima kao što su radioaktivni materijal i druge vrste otpada);
4. Terorističke pretnje;
5. Pretnje integritetu upravljanja granicom (korupcija i zloupotreba ovlašćenja).

Na graničnim prelazima, metode fizičke kontrole, odnosno metode neinvazivnog pregleda (skeneri koji koriste rendgenske i gama zrake) mogu otkriti drogu, eksplozivne materije ili nuklearno i hemijsko oružje. Međutim, sprovođenje kontrola samo na graničnim prelazima može da ne bude dovoljno. Sigurnosne mere nisu relevantne samo kada pošiljka dođe na granicu; one su takođe važne na mestima utovara i duž celog lanca snabdevanja.

Aktivnosti kao što su utovar opasnih predmeta u kontejnere duž celog lanca snabdevanja se neće otkriti ako nadležne agencije, među kojima i graničari/granična policija, timovi za pitanja imigracije, borbu protiv narkotika

Kontejneri uskladišteni u carinskoj zabranjenoj zoni. iStockphoto



i nezakonite trgovine rade sami, odnosno nemaju pristup svim raspoloživim informacijama i obaveštajnim podacima. Kako bi odgovorili na te rizike, osim metoda otkrivanja i intervencije, carini i drugim agencijama za kontrolu potrebne su i metode za upravljanje bezbednošću.

Granične kontrole se oslanjaju na to da su trgovci, prevoznici, posrednici i svi drugi koji učestvuju u lancu snabdevanja predočili podatke i deklaracije nadležnim agencijama za bezbednost i upravljanje granicom. Logistička sredstva kao što su vozovi, kamioni, brodovi kao i osnovna infrastruktura često su u vlasništvu subjekata iz privatnog sektora. Stoga je, da bi osigurali granice, važno razviti neki oblik saradnje između svih zainteresovanih strana u lancu snabdevanja.

3.1.2 Učesnici zainteresovani za bezbednost granice i lakše obavljanje trgovine: Slučaj Velike Britanije

Broj različitih vladinih agencija koje su uključene u kreiranje i sprovođenje politike, kontrola i postupaka nije toliko važan koliko način na koji one razmenjuju informacije. Takođe je važno da li one rade odvojeno ili su integrisane korišćenjem pristupa pod nazivom „javne službe objedinjene u ostvarivanju jedinstvenog cilja“. U Velikoj Britaniji izvršna vlast i kreatori politike su odvojeni,



Logističko osoblje verifikuje dokumente o teretu.

stvarajući tako slojevite bezbednosne kontrole i postupke.

Svaka bezbednosna kontrola i postupak oslanja se na poslovne subjekte koji prijavljuju i predočavaju podatke nadležnim agencijama za kontrolu prelaska granice. Kada su kontrole fokusirane na fizičke preglede one se oslanjaju na poslovne subjekte koji svoju robu daju na pregled. Poslovni subjekti koji učestvuju u međunarodnoj trgovini mogu se svrstati u jednu od tri kategorije:

1. trgovci
2. transport i srodne usluge;
3. objekti i infrastruktura.

Različite vrste poslovnih subjekata koji učestvuju navedene su u sledećoj tabeli (SITPRO 2008a, str. 9).

Tabela 3.1 Članovi poslovne zajednice koji koriste usluge na granici

Članovi poslovne zajednice
1. Trgovci • Mala i srednja preduzeća • Velika i multinacionalna preduzeća • Strane firme i investitori • Izvoznici/uvoznici: iz iste privredne grane • Izvoznici/uvoznici: iz različitih Ekonomskih grana • Distributeri i trgovci na malo • Zastupnici kupaca i prodavaca • Strane firme koje izvoze iz razvijenih zemalja • Strane firme koje izvoze iz manje razvijenih zemalja
2. Transport i srodne usluge • Pomorske firme • Trajekt operateri • Avio kompanije • Firme za kamionski prevoz i transport • Firme za železnički prevoz koje voze na međ. linijama • Pružaoci logističkih usluga • Špediteri • Carinski posrednici • Banke i finansijske firme • Osiguravajuća društva
3. Objekti i infrastruktura • Morske luke • Trajektne luke • Aerodromi • Međunarodni železnički terminali • Rečne luke za kontejnere • Lučki operateri i lučki radnici • Rukovalac tereta i radnici za utovar-istovar • Skladištari • Operateri tranzitnog skladišta • Pružaoci sistemskih usluga za luku • Pružaoci IT usluga • Zaduženi za razvoj IT sistema
Izvor: SITPRO, 2008.

Izazov za carinu i druge granične agencije jeste zaustaviti pretnje, ali istovremeno i olakšati obavljanje zakonite trgovine i transporta preko granice.

3.1.3 Regulatorni ambijent za bezbednost

Proteklih godina došlo je do dramatičnog porasta bezbednosnih pravila. Regulatorna kontrola u trgovini odnosi se na naplatu prihoda, sigurnost i bezbednost, okolinu i zdravlje, zaštitu potrošača i trgovinsku politiku. Dodavanje novih inicijativa za bezbednost proteklih godina je dodatno opteretilo poslovne subjekte (SITPRO 2008a, str. 5; UKTradeInfo).

Iako postoji mnogo bezbednosnih inicijativa koje utiču na granične prelaze, ne odnose se sve samo na carinske organe. Na granici rade i druge agencije: na primer, policija, službe unutrašnjih poslova ili službe za borbu protiv terorizma i administrativni organi odgovorni za hranu, lekove, veterinarske ili fitosanitarne poslove. Nadalje, carinske vlasti se takođe mogu naći u situaciji da se od njih traži da sprovedu bezbednosne mere u ime drugih takvih agencija.

SITPRO, je na primer ispitao pomorske granice i lance snabdevanja u Velikoj Britaniji i otkrio da je u prote-

Tabela 3.2 Međunarodni trgovački bezbednosni postupci i kontrole Velike Britanije

1. Ovlašćeni privredni subjekt (AEO)	21. Inicijativa za bezbednost tereta 100% skeniranje tereta
2. Inicijativa za bezbednost kontejnera (CSI)	22. Carinske najave: bezbednost
3. Siguran operater	23. Upotreba dodatne opreme za skeniranje kao što je rendgen uređaj za skeniranje radioaktivnog materijala, eksploziva i hemikalija
4. Poznati pošiljalac (vazdušni teret)	24. Imigracione kontrole putnika
5. Zakon o sig. zašt. pomorskih brodova i luka i SOLAS konvencija (pomorska)	25. Imigracione kontrole vozača
6. ISO 28000	26. Finansijski kriminal i finansiranje terorizma; ograničenja i kontrole
7. Partnerstvo carine i trgovine SAD-a u borbi protiv terorizma (C-TPAT)	27. Najava broda
8. Udruženje za zaštitu transportovane imovine – bezbednosni zahtevi za teret (TAPA-FSR)	28. Dozvola drumskog prevoznika
9. Procena pretnje i rizika od strane više agencija (MATRA)	29. Spoljna imigracija predložena u skladu sa e-granicom
10. Kontrole izvoza (prekursori za droge)	30. Prijava opasne robe: vazdušni saobraćaj
11. Uvozne dozvole (kancerogene supstance)	31. Prijava opasne robe: železnički saobraćaj
12. Potvrda o nebrušenom dijamantu	32. Prijava opasne robe: pomorski saobraćaj
13. Kontrole izvoza (krajnja upotreba i odredište)	33. Prijava opasne robe: drumski saobraćaj
14. Kontrole izvoza (tehnologija, dvojna namena i vojaska)	34. Usklađenost sa konkretnim zdravstvenim i sigurnosnim procedurama za rukovanje robom
15. Dozvola za medicinsku opremu	35. Službeni sporazumi o saradnji između poslovnih subjekata i izvršnih agencija uključujući i Memorandume o razumevanju
16. Davanje dozvola za medicinska sredstva i lekove	36. Aktivnosti „dubinskog snimanja“, kao što su ugovori, garancije, kreditna pisma, zahtevi za preporuke, provera kredita i drugo
17. Kontrole i dozvole u vezi sa zdravljem životinja	37. Trgovačko osiguranje
18. Kontrole i potvrde u vezi sa zdravljem biljaka	
19. Kontrola hrane i higijene	
20. Kontrole bioterorizma za SAD	

Izvor: SITPRO, 2008.

klih nekoliko godina sprovedeno najmanje 37, što novih što postojećih, postupaka i kontrola koje se odnose na bezbednost (SITPRO 2008a, str. 7).

3.1.4 Državne inicijative za bezbednost

Nadovezujući se na iskustvo Velike Britanije u pogledu bezbednosti, regulatorni ambijent Velike Britanije je dobar primer velikog broja mera koje se mogu preduzeti u vezi sa globalnom trgovinom. One su obuhvatile bezbednost lanca snabdevanja, borbu protiv terorizma, kriminal, bezbednost hrane, biobezbednost, zabrane i ograničenja, fiskalnu bezbednost i borbu protiv krijumčarenja, pranja novca, imigracionu kontrolu, javnu bezbednost, bezbednost osoblja i bezbednost glavne infrastrukture. Ovaj veliki broj sigurnosnih ciljeva se može grupisati u četiri kategorije (SITPRO 2008a, str. 5):

1. Opšti: usmerene na bezbednosne rizike u najširem smislu;
2. Karakteristični za robu: usmereni na rizike karakteristične za određene vrste robe;
3. Kontrolni: usmereni na ispunjavanje usko preciziranih ciljeva kontrole;
4. Sigurnosni: odnose se na bezbednost osoblja i upotrebu glavne infrastrukture.

Državne inicijative za bezbednost u pogledu trgovine ne uvode se uvek po hijerarhijskom principu, odnosno „od vrha prema dole“. Mnogi posrednici u lancu snabdevanja koriste sopstvena pravila, što pokazuju standardi koje je usaglasila industrija. Osim toga, poslovni subjekti primenjuju sopstvene komercijalne nivoe zaštite od nepredviđenih rizika, uključujući prakse „dubinskog snimanja“, (eng. due diligence) kao što su prikupljanje preporuka, provera kredita, potpisivanje ugovora i precizno navođenje garancija i instrumenata obezbeđenja.

E-granice Velike Britanije

Cilj e-granica Velike Britanije je da na osnovu obaveštajnih podataka u elektronskom obliku odredi teret koji će biti kontrolisan. Elektronska informacija pre prispeća, u formi kao što je manifest, poredi se sa spiskovima i profilima sumnjivih, omogućavajući identifikaciju kretanja visokorizičnog tereta pre nego što stigne u Veliku Britaniju.

Program „Cyclamen“ (ciklama) Velike Britanije

Program „Cyclamen“, je inicijativa za borbu protiv terorizma kojim zajedno rukovode Ministarstvo unutrašnjih poslova Vel. Britanije i Služba prihoda i carina Njenog Veličanstva. Cilj mu je da rutinskom proverom u ulaznoj luci, korišćenjem opreme kojom rukuju carinski organi, spreči nezakonit uvoz radioaktivnog materijala u Veliku Britaniju. Program se koristi na većini aerodroma, morskih i trajektnih luka Velike Britanije gde se roba i putnici proveravaju zbog radioaktivnog materijala.

U tabeli 3.3 se detaljnije navode bezbednosne kategorije i ciljevi (SITPRO 2008a, str. 6).

Tabela 3.3 Bezbednosne kategorije i ciljevi Vel. Britanije

Kategorija	Ciljevi
1. Opšta	Bezbednost lanca snabdevanja: utvrditi rizike pre pokretanja robe; Borba protiv terorizma: sposobnost prikupljanja obavestajnih podataka, prepoznavanje pretnji i reagovanje; Intervencija zbog kriminala: prikupljanje obavestajnih podataka, sprečavanje, onemogućavanje i zaustavljanje kriminalnih aktivnosti.
2. Koja se odnosi na robu	Bezbednost hrane: pobrinuti se da je hrana dostupna i sigurna za upotrebu; Biobezbednost: sprečiti da štetne bolesti i supstance ugroze život i blagostanje Vel. Britanije; Zabrane i ograničenja: pobrinuti se da se osetljivom i opasnom robom i tehnologijama trguje i rukuje samo prema prethodno utvrđenim kriterijumima i samo od strane licenciranih operatera, trgovaca i pojedinaca.
3. Kontrolna	Fiskalna bezbednost i borba protiv krijumčarenja: naplata prihoda, sprečavanje i zaustavljanje krijumčarenja; Pranje novca: identifikovanje nezakonite finansijske transakcije; Imigraciona kontrola: identifikovanje ljudi; Najave i sažete deklaracije: prikupljanje regulatornih podataka pre dostavljanja deklaracija.
4. Koja se odnosi na bezbednost	Javna bezbednost: dobrobit i bezbednost ljudi koji konzumiraju ili koriste robu; Bezbednost osoblja: dobrobit i bezbednost ljudi koji rukuju robom i prevoze je; Bezbednost glavne infrastrukture: osiguravanje zaštite glavne infrastrukture; postojanje plana hitnih mera ukoliko bi došlo do kvara infrastrukture ili sistema; poslovna bezbednost: osiguranje da se rizicima koji su povezani sa poslovnim subjektima i međunarodnom trgovinom upravlja u okviru kompanija putem, na primer „dubinskog snimanja“, instrumenata obezbeđenja i memoranduma o razumevanju.

3.1.5 Multilateralne inicijative za bezbednost

Strateške kontrole izvoza

Strateška kontrola izvoza obično je definisana u međunarodnim konvencijama i ugovorima kao što su Ugovor o zabrani širenja nuklearnog oružja, Konvencija o biološkom i toksičnom oružju, Konvencija o hemijskom oružju, Vasenar aranžman ili Rezolucija Saveta bezbednosti UN br. 1540.

U Evropskoj uniji, strateška roba za koju su potrebne dozvole za izvoz podeljena je u tri kategorije:

1. roba, tehnologija i softver za vojnu upotrebu;
2. roba, tehnologija i softver dvojne namene kao i onaj namenjen za civilnu upotrebu, a može se koristiti i u vojne svrhe;
3. roba na Spisku ljudskih prava EU, uključujući predmete koji se koriste za izvršenje smrtne kazne ili mučenje.

Spisak roba koja spada u ove kategorije se često ažurira i dopunjava kako bi udovoljilo promenama u pogledu uočenih pretnji i rizika. Budući da se spisak veoma često brzo menja trgovci moraju biti upoznati sa promenama i spisak redovno proveravati.

Regionalne inicijative za bezbednost

Regulatorni sigurnosni okviri mogu takođe voditi poreklo od regionalnih inicijativa. U tekstu koji sledi navedeno je nekoliko konkretnih primera.



Ishkashim je najjužniji granični prelaz između Tadžikistana i Avganistana.

OEBS-ov Koncept bezbednosti i upravljanja granicom

Osnovni ciljevi bezbednosti i upravljanja granicom OEBS-a su:

- 1) Unaprediti slobodno i bezbedno kretanje ljudi, roba, usluga i investicija preko granice u skladu sa relevantnim pravnim okvirom, međunarodnim pravom i obavezama OEBS-a, između ostalog, kroz povećanu bezbednost u pogledu putnih isprava i podsticanjem, kada je to primereno, okolnosti kojima bi se omogućila liberalizacija viznih režima;
- 2) Smanjiti pretnju terorizma sprečavanjem prekograničnog kretanja ljudi, oružja i sredstava povezanih s terorističkim i drugim kriminalnim aktivnostima;
- 3) Sprečiti i suzbiti transnacionalni organizovani kriminal, ilegalnu migraciju, korupciju, krijumčarenje i trgovinu oružjem, drogom i ljudima;

- 4) Promovisati visoke standarde u graničnim službama i nadležnim nacionalnim strukturama;
- 5) Promovisati dostojanstveno postupanje sa svim licima koja žele da pređu granicu u skladu sa relevantnim nacionalnim pravnim okvirom, međunarodnim pravom, a posebno ljudskim pravima, pravom izbeglice i humanitarnim pravom i relevantnim OEBS obavezama;
- 6) Stvoriti povoljne uslove za društveno-ekonomski razvoj u pograničnim područjima kao i za prosperitet i kulturni razvoj lica koja pripadaju svim zajednicama koje žive u pograničnim oblastima, uz pristup svim mogućnostima;
- 7) Podsticati uslove za zajednički ekonomski razvoj i pomoći u uspostavljanju zajedničkog prostora slobode, bezbednosti i pravde na teritoriji koju pokriva OEBS;
- 8) Omogućiti bezbedan međunarodni transportni tok nabavke robe.

O OEBS-vom KSUG-u se više govori u Poglavlju 2. pod nazivom „Od domaće do međunarodne saradnje“.

Obaveze i mandat OEBS-a u pogledu bezbednosti kontejnera i lanca snabdevanja

U sledećim delovima iz odluka i izjava Ministarskog saveta OEBS-a prikazan je pregled obaveza i mandata OEBS-a u pogledu bezbednosti kontejnera i lanca snabdevanja.

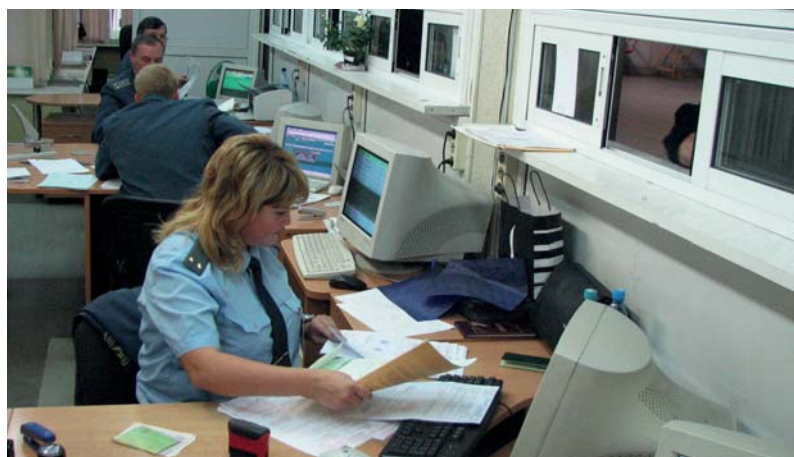
Sofija 2004. god.: odluka Ministarskog saveta br. 9/04

„Ministarski savet ... odlučio je da zemlje učesnice OEBS-a deluju bez odlaganja u skladu sa svojim nacionalnim zakonodavstvom i potrebnim raspoloživim resursima kako bi osigurale bezbednost kontejnera na osnovu najboljih načina rada, te normi i standarda o kojima će se dogovor postići na međunarodnom nivou.“

Ljubljana 2005. godine: odluka Ministarskog saveta br. 6/05

„Ministarski savet ... je odlučio:

- da sve zemlje učesnice OEBS-a treba da preduzmu mere preporučene u Okvirnim standardima za bezbednost i olakšice u međunarodnoj trgovini Svetske carinske organizacije što je pre moguće.
- da u preduzimanju mera predviđenih Okvirnim standardima za bezbednost i olakšice u međunarodnoj trgovini, zemlje učesnice OEBS-a posebno nastoje da odmah u svoje domaće postupke i pravila uvrste Program integriteta plombi za bezbednost kontejnerskih pošiljki, sadržan u dodatku Aneksa 1. Okvirnih standarda;
- da sve zemlje učesnice OEBS-a obaveste jedna drugu o merama koje su preduzele radi izvršenja gore navedenih obaveza;



TIR karneti koji se obrađuju na carinskom terminalu Brest u Belorusiji.

- da zaduži generalnog sekretara da, po potrebi i u okviru postojećih finansijskih sredstava, olakša tehničku pomoć koju u ovoj oblasti pružaju Svetska carinska organizacija i druge relevantne međunarodne organizacije zemljama koje su pomoć tražile;
- da zaduži generalnog sekretara da, preko i u okviru postojećih organizacionih i logističkih mogućnosti OEBS-a, promoviše saradnju sa Svetskom carinskom organizacijom i drugim relevantnim organizacijama u pogledu njihovih napora da se poboljša razumevanje ciljeva Okvirnih standarda Svetske carinske organizacije.“

Madrid 2007. godine: Ministarska izjava o pružanju podrške Globalnoj strategiji Ujedinjenih nacija za borbu protiv terorizma

„OEBS će nastaviti da sprovodi svoje aktivnosti usmerene na unapređivanje bezbednosti lanca snabdevanja, a posebno podržavanjem i olakšavanjem rada Svetske carinske organizacije u oblasti jačanja kapaciteta za sprovođenje Okvirnih standarda za bezbednost i olakšice u međunarodnoj trgovini, te će nastojati da posluži kao platforma za koordinaciju i saradnju relevantnih međunarodnih organizacija i nacionalnih organa vlasti u cilju razvoja i primene integrisanog pristupa bezbednosti lanca snabdevanja.“

Madrid 2007. godine: odluka Ministarskog saveta br. 5/07

„Ministarski savet ... je odlučio da generalnom sekretaru i institucijama OEBS-a da zadatak da nastave da potpomažu učešće privatnog sektora (civilnog društva i poslovne zajednice) u njihovim aktivnostima u borbi protiv terorizma, u situacijama u kojima je to relevantno i primereno.“

Bezbednost granica Evropske unije

Evropska unija definiše bezbednost na svojim spoljnim granicama kao sposobnost tih granica da, za njene države članice, bude prepreka ili bar pouzdan filter za pretnje u vezi sa (EC, 2007, str. 6–8):

1. efikasnošću provera i nadzora;

2. usklađenošću sa propisima EU ili domaćim propisima;
3. nivoom unutrašnje bezbednosti na zajedničkom području slobode kretanja;
4. pravnom regulativom državne bezbednosti zemalja članica EU, osim u pogledu vojne odbrane spoljnih granica Evropske unije od agresije u slučajevima u kojima jedna ili više trećih zemalja otvoreno izvrši agresiju ili preuzme odgovornost za nju.

Bezbednost predgraničnog područja EU odnosi se na zemlje porekla i tranzita. Ovo je deo pograničnog modela EU za graničnu kontrolu. U ovom modelu, koji je deo Šengenskog kataloga dobrih praksi granične kontrole se navodi da uspešne kontrole moraju (EK, 2007, str. 6):

1. započeti već u predgraničnim područjima;
2. zatim se nastaviti putem međunarodne granične saradnje;
3. zatim obuhvatiti graničnu kontrolu na samoj granici;
4. i na kraju obuhvatiti unutrašnje kontrole na teritoriji država članica Šengena.

Jasno je, takođe, da je bezbednost tema i u necarinskim oblastima trgovinskih regulatornih aktivnosti. Generalni direktorat Evropske komisije za mobilnost i transport radi na unapređenju zaštite svog evropskog teretnog transporta od mogućih terorističkih napada. Ostali paketi zakona su sigurnosne odredbe EU koje su karakteristične za avijaciju (300/2008/EK), uključujući koncept „poznatog pošiljaoca“ i odredbe za pomorski i lučki sektor (725/2004/EK) (Grainger, 2008, str. 3).

Program carinske bezbednosti EU

Pored sigurnosnih izmena i dopuna Zakona o carinama EU, Program carinske bezbednosti EU obuhvata informacije pre dolaska i pre odlaska, te olakšavanje trgovine i procenu rizika za spoljne granice Zajednice. Ove mere su usmerene na poboljšanje bezbednosti unapređivanjem carinskih kontrola i maksimalnim iskorišćavanjem kombinovanog uticaja kontrola koje sprovode različiti organi. One obuhvataju:

- **Olakšavanje trgovine:** zajednički sistem za prepoznavanje trgovaca na osnovu jedinstvenih identifikacionih brojeva;
- **Poboljšavanje Novog kompjuterizovanog tranzitnog sistema** (SITPRO 2008b, str. 17): sredstvo pomoću kojeg carina dobija informacije za analizu rizika u vezi sa tranzitnim pošiljkama. Pored toga, novine u informacionom sistemu za borbu protiv prevara u tranzitu (ATIS) omogućava sistemu da OLAF-u (Evropskoj kancelariji za borbu protiv prevara) prosledi kopije o tranzitnom kretanju uključujući i one koje se odnose na osetljivu robu;
- **EU Carinski sistem upravljanja rizikom (CRMS)**, koji omogućava brzu, direktnu i sigurnu razmenu

informacija o rizicima za prateće i ciljane pošiljke radi carinske kontrole. Koristeći CRMS, Evropska komisija prenosi informacije o pretnjama na celom području EU. CRMS je carinsko sredstvo. Pomaže trgovcima koji poštuju propise tako što im obezbeđuje prednosti koje pružaju bolje ciljane kontrole.

Program FAST: prekogranična inicijativa za bezbednost

Program slobodne i sigurne trgovine (FAST) je dobrovoljna inicijativa osmišljena kako bi osigurala sigurnost i bezbednost, a istovremeno ubrzavajući obavljanje zakonite trgovine preko granice između Kanade i SAD-a. To je zajednička inicijativa Kanade i SAD-a usmerena na poboljšanje bezbednosti granice i lanca trgovine dok se slanje prekograničnih trgovinskih pošiljki pojednostavljuje a kašnjenje smanjuje. Svi učesnici u programu FAST (vozači, prevoznici i uvoznici) moraju da prođu procenu rizika. Učesnici koje odobri program FAST označeni su kao niskorizični, što graničnim organima omogućava da svoje resurse i bezbednosne napore usmere na putnike visokog ili nepoznatog rizika.

3.1.6 Inicijative za bezbednost koje se odnose na robu: kontrole, zabrane i ograničenja

Osnovni cilj podvrgavanja robe dodatnim kontrolama, uključujući i zabrane i ograničenja, je bezbednost. Svaka vrsta kontrole koja je usko vezana za robu ima svoju vlastitu regulatornu instituciju. Carinske vlasti, lokalni organi i lučki zdravstveni organi su, po pravilu, odgovorni za carinske i druge vrste kontrole (a posebno veterinarske, sanitarne i fitosanitarne kontrole), dok je veliki broj vladinih odeljenja odgovoran za izradu regulatorne politike i politike davanja odobrenja. Za neke od ovih mera bi se moglo smatrati kao da poprimaju oblik mehanizama zaštite trgovine, kao što su uvozne kvote i antidamping carine.

EU sprovodi veliki broj trgovačkih zabrana i ograničenja koji se odnose na sledeće: kontrola robe sa vojnom primenom (1334/2000/EC); obustavljanje trgovine predmetima za mučenje (1236/2005/EC); „krvave“, dijamante (2368/2002/EC) i materije koje se koriste u proizvodnji opojnih droga (273/2004/EC); kreiranje tržišnih standarda, kao što je nalepnica „organsko“ (2092/91/EEC; 94/92/EEC; 1788/2001/EC); i kontrola krivotvorene i piratske robe (1383/2003/EC). Sve zemlje članice EU, kao i mnoge druge zemlje u celom svetu, su se obavezale na sprovođenje ovih kontrola.

Zakon o bioterorizmu

Godine 2002. Kongres SAD-a je donio Zakon o bioterorizmu sa ciljem da se smanji mogućnost da međunarodni teroristi izvrše terorističke napade na SAD zagađivanjem uvoznih prehrambenih proizvoda. Zakon propisuje da se Uprava za hranu i lekove SAD obavesti pre nego što se hrana uveze ili ponudi za uvoz u Sjedinjene Američke Države. Zakon takođe propisuje da se izvoznici hrane koji nisu iz SAD-a registruju u Upravi za hranu i lekove. Za-

htev za registraciju odnosi se na vlasnike, prevoznike, kao i posrednike koji su zaduženi za objekte u kojima se proizvodi, obrađuje, pakuje ili u kojima se drži hrana za ljudsku i životinjsku upotrebu.

3.1.7 Inicijative za bezbednost koje se odnose na transport

Inicijativa za bezbednost kontejnera (CSI)

Inicijativa za bezbednost kontejnera koristi kriterijume za procenu rizika kako bi se izvršila prethodna selekcija visokorizičnih kontejnera koji se upućuju u SAD, pre nego što se oni utovare na plovila u međunarodnim morskim lukama. Izrađena je nakon terorističkog napada 11. septembra 2001. godine sa ciljem da spreči da kontejneri u legalnoj trgovini budu zloupotrebjeni za terorističko delovanje. Na početku se fokusirala na dvadeset najvećih međunarodnih morskih luka koje imaju veliki obim trgovine sa SAD. Inicijativa za bezbednost kontejnera sada obuhvata preko pedeset morskih luka. Glavna karakteristika Inicijative za bezbednost kontejnera je „pravilo 24-sata“ prema kojem prevoznici moraju Upravi za carinu i zaštitu granice SAD-a dati informacije o pošiljci u obliku elektronske deklaracije, najmanje 24 sata pre nego što se kontejneri utovare. Carina SAD-a ima timove carinskih službenika koji su zaduženi da pružaju podršku programu Inicijative za bezbednost kontejnera, a koji rade u velikom broju morskih luka. Oni prvo, na osnovu prethodnih informacija koje su dobili, pregledaju robu i u slučajevima u kojima se smatra da postoji veliki rizik oni rade zajedno sa domaćim carinskim službenicima kako bi sproveli detaljnije istrage korišćenjem rendgen uređaja i drugih sredstava. U Velikoj Britaniji, radnici Uprave za carinu i zaštitu granice SAD-a većinu svog vremena provode u morskim lukama Velike Britanije radeći, rame uz rame, sa službenicima Službe prihoda i carina Njenog Veličanstva, ali su formalno u sastavu Ambasade SAD i nemaju izvršna ovlašćenja (SITPRO 2008a, str. 17).

Inicijativa za bezbednost tereta (SFI)

Inicijativa SAD za bezbedan teret, koju finansira Ministarstvo državne bezbednosti SAD, zajedno sa Ministarstvom energetike, usmerena je na nadgradnju postojećih bezbednosnih mera u morskim lukama, kao što je Inicijativa za bezbednost kontejnera, kako bi teroriste sprečila da koriste nuklearne ili druge radiološke materijale za napad na globalni pomorski lanac snabdevanja, kao i da upotrebljavaju teretne kontejnere da izvezu resurse za takav jedan napad na SAD. Inicijativa za siguran teret unapređuje sposobnost Vlade SAD da skenira kontejnere u drugim zemljama radi otkrivanja nuklearnih i radioloških materijala i da bolje proceni rizik dolaznih kontejnera upotrebom uređaja napredne generacije, integrisanih sistema i drugih, u praksi dokazanih, tehnologija za skeniranje pomorskog kontejnerskog tereta (Ministarstvo državne bezbednosti SAD, 2011; Inicijativa za bezbednost tereta, 2011).

Izjava uvoznika o bezbednosti (ISF)

Cilj pravila o dostavljanju Izjave uvoznika o bezbednosti je da pomogne graničnim službenicima SAD da pregledaju dolazeće prekontejnerske kontejnere zbog bezbednosnih rizika. Naziv „10+2“ potiče od broja podataka koje su uvoznik (10) i prevoznik (2) obavezni da dostave Upravi za carinu i zaštitu granica pre nego što se kontejner koji ide prema SAD utovari na plovilo. Kontejneri koji nisu namenjeni za uvoz u SAD, nego su ih u morskou luku SAD preusmerile pomorske firme, takođe podležu dostavljanju Izjave uvoznika o bezbednosti. Kontejneri koji su u tranzitu se takođe moraju registrovati u pogledu Izjave uvoznika o bezbednosti.

Ko što je opisano u „DC Velocity“, (Gooley, 2010), uvoznici i njihovi posrednici suočavaju se sa nekoliko izazova u pogledu korišćenja Izjave uvoznika o bezbednosti. Jedan od najvećih je posedovanje tražene informacije o izvorima i posredniku koji rukuje njihovim proizvodima. Uvozne transakcije često uključuju i to da se složen niz nezvanih poslova i pošiljki ponekad preproda na putu. Čak i ako postoji tačna informacija, ona nije uvek dostupna onoliko rano koliko to traži Uprava za carinu i zaštitu granica SAD-a. Još jedan izazov za mehanizam Izjave uvoznika o bezbednosti 10+2 jeste da mnogi uvozi u SAD dolaze iz područja u kojima su pristupi tehnologiji ograničeni, postupci uvoza i izvoza dosta neformalni, a da bi premostili jezičke i kulturne barijere kupci zavise od posrednika.

3.1.8 Bezbednosne šeme koje su uvele određene grane privrede

Udruženje za zaštitu transportovane imovine (TAPA)

TAPA je udruženje zainteresovanih strana u visoko tehnološki razvijenim industrijama, uključujući velike multinacionalne proizvođače i prevoznike. Cilj udruženja je da se smanje gubici i krađe u lancu snabdevanja, unapređivanjem bezbednosnih standarda i najboljih načina rada.



Radnici obavljaju popis u skladištu.

TAPA deluje u Evropi, Bliskom Istoku, Africi, Severnoj i Južnoj Americi i Aziji. Udruženje je izradilo bezbednosne zahteve koji se u celom svetu priznaju kao industrijski standard za bezbednost transporta. To su dve inicijative: FSR i TSR.

Bezbednosni zahtevi u pogledu tereta (FSR)

Ovi zahtevi uvode postupke i zahteve dobavljačima da sprovedu bezbednosne standarde za robu koja putuje lancem snabdevanja. Oni takođe obezbeđuju metod za održavanje ovih standarda. Od članica TAPA se očekuje da od svojih dobavljača traže TAPA sertifikat.

Zahtevi za bezbednost prevoza (TSR)

TSR je program za poštovanje propisa i sprovodi se kroz program samoocenjivanja. Pokriva postupke i zahteve koje je potrebno ispuniti da bi se ispoštovali propisi TAPA.

TAPA svojim članovima takođe pruža „uslugu informacija o incidentu“. Dobijeni podaci o kriminalnim aktima u vezi sa teretom se dalje distribuiraju kako bi se trgovcima omogućilo da zaštite svoju robu u tranzitu izbegavanjem rizičnih pravaca kretanja. Takođe je sredstvo za razmenu

informacija sa policijom i drugim agencijama za sprovođenje zakona.

Međunarodna organizacija za standardizaciju (ISO)

ISO 28000 je međunarodni standard bezbednosti za lanac snabdevanja. U ovoj šemi odnosa, u koju se dobrovoljno stupa i koja se odnosi na sve poslovne subjekte u celokupnom lancu snabdevanja, detaljno se navode zahtevi za sistem upravljanja bezbednošću. Zauzimajući pristup da je upravljanje bezbednošću povezano sa upravljanjem preduzećima, ono pokriva sve aktivnosti koje utiču na bezbednost lanca snabdevanja. Primenuje se na sve organizacije, svih veličina, bez obzira da li se bave proizvodnjom, uslugama, skladištenjem ili prevozom i to u svim fazama lanca proizvodnje ili snabdevanja. Pomaže organizacijama da:

- uspostave, sprovedu, održavaju i poboljšaju sistem upravljanja bezbednošću;
- osiguraju usklađenost sa navedenom politikom upravljanja bezbednošću;
- drugima pokažu usaglašenost sa standardima.

Tabela 3.4 Operativne prakse za poboljšanje bezbednosti tereta

Praksa	Komentari i preporuke
Razviti kompjuterski podržan sistem profilisanja tereta u svim granama privrede, koji se može integrisati u ograničenja i načine rada vazdušnih i pomorskih prevoznika i špeditera.	• napraviti bazu podataka poznatih pošiljalaca; • bazu podataka staviti na raspolaganje vazdušnim prevoznicima i špediterima koji učestvuju; • utvrditi da li je učešće dobrovoljno.
Poboljšati nadzor i sprovođenje u vezi sa vazdušnim i pomorskim prevoznicima i špediterima.	• Dodeliti osoblje za pregled tereta.
Koristiti sistem identifikacione kartice za proveru lica koja su ovlašćena da ulaze u objekte u kojima se rukuje teretom.	• Zahtevati provere lica koja ulaze u određena područja u morskim i vazdušnim lukama; • utvrditi zahteve za proveru identiteta lica u objektima za teret, koji se ne nalaze u morskoj ili vazdušnim luci u skladu sa planovima za obezbeđivanje tih objekata; • Korišćenje tehnologije poput „pametnih kartica“, ovaj proces može učiniti efikasnijim i pouzdanijim.
Izvršiti provere svih lica koja otpremaju i rukuju pomorskim i vazdušnim teretom i koja imaju pristup prostoru za teret i dokumentaciji.	• Zahtevati da se izvrše osnovne provere određenih radnika aerodroma; • Svaki poslodavac pojedinačno, u skladu sa svojim planovima obezbeđenja, određuje uslove za vršenje osnovnih provera lica koja prevoze i rukuju vazdušnim teretom.
Prikupiti i preneti informacije o bezbednosti tereta, uključujući informacije koje se odnose na pretnje, pomorske i vazdušne prevoznike, špeditere i vladine agencije.	• Industriji preneti opšte informacije o pretnjama putem bezbednosnih direktiva i cirkularnih dopisa.
Izraditi smernice i postupke u pisanom obliku, kao i programe obuke za zaposlene u firmama koje otpremaju i rukuju teretom.	• Od morskih i vazdušnih prevoznika koji prevoze putnike zahtevati da imaju programe bezbednosti.
Zaposliti dovoljan broj kvalifikovanih službenika za fizičko obezbeđenje prostora sa teretom.	• Korišćenje službenika obezbeđenja u objektima sa teretom određuje se za svaki pojedinačni objekat u skladu sa svojim planovima obezbeđenja.
Koristiti fizičke barijere kao što su zidovi i ograde za zaštitu od neovlašćenog pristupa prostoru sa teretom.	• Korišćenje fizičkih barijera u objektima sa teretom određuje se za svaki pojedinačni objekat u skladu sa svojim planovima obezbeđenja.

Izvor: Kancelarija za opštu kontrolu SAD-a, 2002.

Tabela 3.5 Tehničke metode za poboljšanje bezbednosti tereta

Vrsta tehnologije	Opis	Prednosti i mane
Tehnologija za skeniranje predmeta u slučaju pretnji	Tehnologije koje su u stanju da otkriju eksplozive i oružje za masovno uništenje, uključujući radioaktivna, hemijska i biološka sredstva. To su: • gama zraci • analiza pulsirajućih brzih neutrona • aktivacija termalnih neutrona • rendgenski zraci uključujući energijsku disperzivnu spektroskopiju rasutog tereta • otkrivanje radijacije • otkrivanje opasnosti • otkrivanje isparenja • upotreba pasa	Prednost: sposobnost ukazivanja na potencijalno prisustvo predmeta koji predstavljaju pretnju, a da se ne otvaraju paketi i kontejneri; psi se smatraju najboljim sredstvom za pregled vazdušnog tereta jer imaju najmanje nedostataka. Mane: Nekim tehnologijama, kao što su analiza pulsirajućih brzih neutrona i aktivacija termalnih neutrona potreban je sat ili više da skeniraju svaki predmet; neke tehnologije (analiza pulsirajućih brzih neutrona, sistemi za otkrivanje eksploziva u rasutom teretu) su veoma skupe; neke tehnologije (rendgenski zraci, gama zraci) ne identifikuju određene pretnje; neke tehnologije (rendgenski zraci, gama zraci) ne mogu razlikovati različite materijale kod tereta velike gustine; neke tehnologije (energijska disperzivna spektroskopija rasutog tereta, analiza pulsirajućih brzih neutrona) zahtevaju prilagođavanje zgrada radi smeštanja opreme; sve tehnologije imaju poteškoća u identifikaciji bioloških pretnji.
Tehnologije otkrivanja neovlašćenog otvaranja	Tehnologija koja se može koristiti kako bi se, bilo vizuelnim pregledom bilo slanjem alarma ili obaveštavanjem stanice za centralnu kontrolu, utvrdilo da li je neko neovlašćeno pokušao da otvori kontejner ili pošiljku. Obuhvata traku za otkrivanje pokušaja neovlašćenog otvaranja koja u tom slučaju pokazuje „praznine“, plombe i katance na kojima ostaje trag neovlašćenog manipulisanja, kao i elektronske plombe koje šalju radio signale u slučaju da neko neovlašćeno pokuša da ih skine.	Prednost: lak i jeftin način za proveru da li je neko neovlašćeno pokušao da otvori kontejner ili drugu pošiljku. Mana: poznato je da je sve vrste plombi moguće neovlašćeno otvoriti koristeći odgovarajući alat, koristeći pravo vreme i priliku. Ne postoji svetski standard za identifikaciju pomoću elektromagnetnih talasa u radio frekvencijama (RFID).
Kontejneri koji su otporni na eksploziju (samo vazdušni teret)	Tehnologija za ojačavanje teretnih kontejnera u cilju kontrolisanja efekata eksplozije kako bi se oni ograničili na kontejner.	Prednost: Osmišljen da zaštiti avione od katastrofalne strukturalne štete ili defekta glavnog sistema, prouzrokovanog eksplozijom za vreme leta. Mana: Kontejneri su skupi i teški, što za sobom povlači povećanje troškova za gorivo.
Kontrola i provera pristupa	Tehnologije za identifikaciju i proveru lica ili vozila kojima je dozvoljen ulaz u zabranjeno područje ili za proveru vozača ili lica koja vrše utovar robe. Ova tehnologija obuhvata bedževe sa slikama, biometrijske i „pametne kartice“.	Prednost: Obezbeđuje da samo ovlašćena lica rukuju teretom; pravi evidenciju pristupa kontrolisanom području. Mane: Ne štiti pošiljke sa teretom od pristupa lica koja nisu ovlašćena da pristupaju prostoru za teret ili prostoru u kome se rukuje teretom.
Sistemi praćenja	Tehnologije kao što su sistemi za globalno pozicioniranje i bar kodovi koji se mogu staviti na teret i koristiti u svrhu identifikacije tereta koji se šalje ili da se uđe u trag pošiljci. Jedan primer: identifikacija pomoću elektromagnetnih talasa u radio frekvencijama (RFID).	Prednosti: prati teret sve vreme transporta. Mane: ne štiti pošiljke sa teretom od neovlašćenog otvaranja; ova tehnologija samo prati lokaciju na kojoj se nalazi teret.
Televizija zatvorenog kruga (CCTV)	Nadzor video kamerom i čuvanje slika i snimaka. CCTV se može koristiti za snimanje utovara kontejnera na brodove ili avione i kontejner se može pregledati gledanjem arhiviranog video snimka.	Prednosti: smanjenjem vremena i troškova poboljšava nadzor tereta. Mane: video ekrani zahtevaju stalni nadzor; CCTV ne štiti pošiljke sa teretom od neovlašćenog otvaranja.

Izvor: U.S. Kancelarija za opštu kontrolu SAD-a, 2002.

3.1.9 Standardi i metode koji se preklapaju

Zaključak istraživanja o bezbednosnim merama za međunarodnu trgovinu koje je u Velikoj Britaniji sproveo SITPRO je da se poslovna ovlašćenja i standardi kao što su „Ovlašćeni privredni subjekat,“ (AEO), ISO 2800, TAPA, „poznati pošiljalac“ i „bezbedni operater“ preklapaju u pogledu podataka koje traže, uključujući i one podatke koji se odnose na carinske deklaracije, robu koja podleže izdavanju dodatnih dozvola i najave. Preklapanje postoji i u okviru fizičkih kontrola i provera koje vrše carine, graničari/granična policija, lučki zdravstveni organi, imigracione službe kao i kontrole izvoza SAD i Velike Britanije. Shodno tome, SITPRO je došao do zaključka da bezbednost i međunarodna trgovina u Velikoj Britaniji sadrže mnogo nivoa kontraproduktivnog i nepotrebnog preklapanja (SITPRO 2008a, str. 21), stvarajući tako situaciju koja se upoređuje sa „činijom špageta“ (Grainger 2007, str. 11).

U mnogim drugim zemljama, korisnici iz privatnog sektora su se, takođe, žalili na preklapanje i nedoslednosti u pogledu pravila. Naveli su ponavljanja određenih stvari u okviru nadležnosti i na različitim nivoima vlasti. Korisnici iz privatnog sektora su se, takođe, žalili da viši rukovodioci i upravni odbori u velikim firmama, na pitanja usklađenosti, troše i do četvrtinu svog vremena. Ipak, još uvek je veći uticaj na mala i srednja preduzeća (Radna grupa za propise australijske vlade, 2006). Stoga, održavajući efikasne granične kontrole, države treba da procene regulatorni teret postojećih zakona i pravila, kao i novih zakona, i da ga pomno nadziru kako korisnici iz privatnog sektora ne bi bili nepotrebno stavljeni u nepovoljan položaj. O ovom pitanju će se detaljnije govoriti u Poglavlju 9. ovog priručnika pod nazivom „Ocenjivanje efikasnosti rada graničnih službi: Mogućnosti za upoređivanje (benchmarking)“.

3.2 Partnerstvo sa privatnim sektorom

Zbog sve većeg obima prekogranične trgovine i povećanog broja bezbednosnih mera i zahteva koji su uvedeni (kao što je gore opisano), trgovcima i graničnim agencijama će biti teško da dobro sarađuju ako se prekogranični postupci zasnivaju na mnogobrojnim dokumentima, overenim odobrenjima i potpisima. U globalizovanom i međusobno povezanom ekonomskom okruženju trgovci i granične agencije moraju da rade zajedno kako bi poboljšali svoju efikasnost. Bezbednost i olakšavanje trgovine su dve strane istog novčića, ipak i dalje postoji bojazan da državni organi zaduženi za bezbednost i upravljanje granicom, često tome ne pridaju dovoljno značaja. Doprinos koji bi carina mogla da da neometanom odvijanju zakonite trgovine ne bi trebalo da se podcenjuje. I na kraju, ubrzavanje i pojednostavljivanje carinskih postupaka i kontrola u vezi sa zakonitom trgovinom koju obavljaju carinske i druge granične agencije je od vitalnog ekonomskog značaja.

Zato će se u narednim poglavljima predstaviti koncept globalnog i međusobno povezanog lanca snabdevanja i detaljnije govoriti o lakšem obavljanju trgovine. Ispitaće se različiti oblici partnerstva između trgovačkih, carinskih i drugih agencija za bezbednost i upravljanje granicom, prvo sa stanovišta trgovaca, a zatim sa stanovišta graničnih agencija. Na kraju će se detaljnije predstaviti različiti primeri partnerstva.

3.2.1 Postati deo globalnog i međusobno povezanog lanca snabdevanja

Upravljanje lancem snabdevanja uključuje nadgledanje višestrukih mreža odnosa u celokupnom lancu snabdevanja.

Upravljanje lancem snabdevanja definisano je kao integracija ključnih poslovnih postupaka. Ovi postupci počinju sa originalnim dobavljačima koji obezbeđuju proizvode, pružaju usluge i informacije, sve do krajnjih korisnika, celim putem povećavajući vrednost za kupce i druge zainteresovane strane.

Važnu ulogu u upravljanju lancem snabdevanja igra logistika, koja je definisana kao deo procesa kojim se planira, sprovodi i kontroliše efikasan i uspešan protok i skladištenje robe, usluga i informacija koje su s tim u vezi. To se uradi direktno od mesta porekla do mesta upotrebe.

Deo logistike je integracija transportnih usluga sa drugim uslugama. To uključuje upravljanje i kontrolu inventara, skladištenje, pakovanje, označavanje proizvoda, osiguranje, bankarstvo, međunarodne transportne i granične kapacitete. Ako su usluge dobro integrisane to za posledicu ima poboljšan nivo usluga za klijente. Osnovne metode



Trgovac pregleda pošiljku u skladištu.

najboljih načina rada u upravljanju transportom su fleksibilnost, brzina i pouzdanost. Nije dovoljno da se pravi proizvod doveze na pravo mesto. On se tamo mora dovesti u pravo vreme, na pravi način, po pravnoj ceni za klijenta i po pravom odnosu zarade za proizvođača i pružaoca usluga prevoza ili logistike.

Pružaoци logističkih usluga postupaju u ime proizvođača, distributera i pošiljaoca. Oni biraju najbolje moguće logističke alternative ili alternative lanca snabdevanja i proširuju postojeća rešenja upravljanja najboljim načinima rada. To uključuje ekonomije obima, integracije, pojednostavljiivanje postupaka, merenje troškova i dobiti u vezi sa potrebama klijenta, smanjenje neizvesnosti, te druga sredstva za smanjenje vremena i troškova.

U praksi su krajnji korisnici, preko globalnih lanaca snabdevanja, povezani sa proizvođačima sirovina, intermedijarnim proizvodima, gotovim dobrima, rezervnim delovima i priborom. Ovi lanci prelaze iz privrede jedne zemlje u privredu druge: sirovine se vade u jednoj zemlji i šalju u drugu na obradu što dovodi do stvaranja intermedijarnih proizvoda. Koristeći upravljanje lancem snabdevanja ovi proizvodi se zatim šalju u neke druge zemlje radi sklapanja pre nego što se otpreme na tržišta kupaca. Ova „globalna fabrika“, između ostalog, dovodi do direktnih stranih ulaganja. Međutim, da bi se uživalo u prednostima koje ovo donosi, zemlje moraju biti deo globalnog lanca snabdevanja.

Da bi postali deo ovog lanca, poslovni subjekti primenjuju niz standarda koje koriste njihovi dobavljači i kupci. Stoga zemlje treba da se pobrinu da ne budu odvojene od globalnih trgovačkih standarda. Države koje domaćim firmama žele da pomognu da imaju koristi od međunarodne trgovine i međusobnog funkcionisanja treba da usaglase svoje trgovačke standarde sa standardima drugih zemalja. Pomoć u tome im može pružiti Centar Ujedinjenih nacija za olakšavanje trgovine i elektronsko poslovanje (UN/CEFACT).

UN/CEFACT je organizacija Ujedinjenih nacija čiji je zadatak da podržava lakše obavljanje trgovine, standarde, preporuke i sredstva elektronskog poslovanja (e-poslovanje). UN/CEFACT ima osamnaest stručnih poslovnih grupa fokusiranih na različite probleme međunarodne trgovine i lanca snabdevanja. To je forum za državne i domaće privredne grupe i organizacije koje predstavljaju službenike banke, otpreme, ekspresne kurire, programere i lučke radnike. Najbolji način prijavljivanja regulatornih trgovačkih informacija obuhvata UN/CEFACT standardne težine i mere, šifre lokacije, uslove trgovine, standarde u pogledu poruka, standardne trgovačke dokumente i klasifikaciju opasne robe.

Iz perspektive međunarodne carinske zajednice, kao što je prikazano u SAFE Okvirnim standardima Svetske carinske organizacije, „uprave carina uviđaju da međunarodni trgovački lanac snabdevanja nije odvojena celina koja se može identifikovati. Zapravo, on predstavlja niz

ad hoc delova koje čine akteri koji predstavljaju razne segmente trgovačke industrije. Neki ‘lanci snabdevanja’ predstavljaju stepen stalnosti u smislu da isti akter može igrati iste uloge dugoročno u ime regularnog uvoznika robe u datu zemlju. U drugim ‘lancima snabdevanja’ učesnici se ili često smenjuju ili se okupljaju u cilju obavljanja jedne uvozne transakcije. Bez obzira na zakonitost ili privremenu prirodu bilo kojeg lanca snabdevanja carina uvažava činjenicu da ne poseduje nijedan deo trgovačkog lanca snabdevanja. Globalni lanac snabdevanja je ‘vlasništvo’ mnogih u privatnom sektoru koji deluju kao deo bilo kog lanca. Iz ovog razloga su podrška i interesi za učešće preduzeća iz privatnog sektora ključni za uspeh koncepta SAFE Okvirnih standarda.“ (SCO, 2006, str. 1).

3.2.2 Šta je olakšavanje trgovine i zašto je ono važno?

Olakšavanje trgovine povezano je sa brojnim oblastima kao što su carinski postupci, pružanje logističkih usluga privatnom sektoru, lanci snabdevanja, obrada podataka, transport, tranzitni i transportni koridori.

Svetska trgovinska organizacija (STO) je olakšavanje trgovine definisala kao mere koje se preduzimaju samo da bi se uskladili, standardizovali i modernizovali trgovački postupci. Trgovački postupci su aktivnosti, prakse i formalnosti uključene u sakupljanje, prezentovanje, prenošenje i obradu podataka potrebnih za kretanje roba u međunarodnoj trgovini (BIS; Dee i Findlay, 2006; web stranica STO-e, 2011; Svetska banka, 2010).

Prema studiji koju je uradila Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj (OECD, 2003), iz perspektive trgovca postoji određeni broj troškova povezanih sa prekograničnim transakcijama. Troškovi tih transakcija mogu biti direktni, kao što su oni koji se odnose na pripremanje i dostavljanje informacija, nabavku IT sistema ili napore koji se odnose na fizičko pokazivanje robe izvršnim službama. Ovi troškovi mogu biti i indirektni kao što su oni koji se odnose na kašnjenje na graničnim prelazima, a što uključuje propuštene poslovne prilike ili konkurenciju sa poslovnim subjektima koji rade u manje složenim regulatornim okruženjima.

Pojedinačne firme u sektoru tekstila i obuće prijavile su sledeće primere regulatornih troškova za različite firme (Služba prihoda i carina Njenog Veličanstva, 2009):

2 miliona američkih dolara = godišnji trošak za poštovanje trgovačkih propisa za jednog većeg trgovca na malo;

960 000 dolara = godišnji trošak carinskih deklaracija za jednu firmu;

160 000 dolara = iznos koji jedna firma uštedi svake godine tako što se sama pobrine za svoje carinske deklaracije umesto da angažuje špeditera;

160 000 dolara = godišnji kurirski izdaci koje veći trgovac na malo ima za slanje uverenje o poreklu;

24 000–48 000 dolara = dodatni trošak koji jedna firma ima svake godine zbog detaljnog popunjavanja uverenja o poreklu;

960 000 dolara = godišnji trošak za jednog trgovca na malo na ime bankarske takse za carinske garancije;

24 000 dolara = godišnji trošak Intrastat prijave za specijalizovanog trgovca na malo;

1,92 dolara = trošak po fakturi Intrastat prijave za jednu firmu.

Međutim, regulatorna strana trgovačkog poslovanja je takođe složena. Trgovačku delatnost reguliše veliki broj kontrolnih režima i carinskih postupaka. Mere za olakšavanje trgovine su stoga od suštinske važnosti za ubrzanje prelaska granice i smanjenje troškova transakcija.

Prethodno navedena tabela prikazuje obim u kojem mere za olakšavanje trgovine mogu da smanje vreme uvoznog carinjenja. Smanjenja su dramatična; u nekim slučajevima vreme carinjenja se smanjilo sa nekoliko dana na manje od sat vremena.

Tabela 3.6 Prosečno vreme uvoznog carinjenja posmatrano kroz olakšice u trgovini (sati)

Ekonomija	Pre olakšica u trgovini	Nakon olakšica u trgovini
Novi Zeland	240	0,2
Singapur	48-96	0,25
Grčka	5-6	0,5
Rep. Koreja	2.8	0,75
Kostarika	144	0,2-1,9
Peru	360-720	2-24

Izvor: UNECE, 2003, str. 67.

Smanjenje vremena carinjenja dovodi do značajnih ušteđica za firme. Sledeću procenu je dao Međunarodni monetarni fond: „Svaki dodatni dan kašnjenja proizvoda pre otpreme smanjuje obim trgovine za više od jedan posto. Drugim rečima, svaki dodatni dan jednak je tome da se zemlja udaljava od svojih trgovačkih partnera za jedan posto ili za oko 85 km“ (Đankov, 2006).

Zato efikasni carinski postupci nude konkurentnske prednosti. Rangiranje Svetske banke pod nazivom „Poslovanje“ i „Prekogranica trgovina“ pokazuje da zemlje sa najboljim načinima rada „imaju efikasnu carinu, dobre transportne mreže i veoma malo dokumenata koji se traže.“ Olakšavanje trgovine je ključno za dobru poziciju neke zemlje u međunarodnom poretku.

3.2.3 Strane koje su zainteresovane za lakše obavljanje trgovine

Učešće i saradnja korisnika iz privatnog sektora je pokretač za unapređivanje lakšeg obavljanja trgovine i konkurentnost. Olakšavanje trgovine je višestruk i kontinuiran proces koji utiče na brojne ekonomske uslove i faktore uključujući razvoj ljudskih resursa, konkurentnost usluga transporta, oporezivanje, pojednostavljenje carinskih postupaka, bezbednost, razvoj infrastrukture, primenu moderne tehnologije i informacione tehnologije, kao i saradnju unutar države.

S obzirom na činjenicu da je trgovina u potpunosti vezana za raspoloživost i efikasnost transportnih usluga i infrastrukturu, olakšavanje transporta je ključna komponenta u širem procesu lakšeg obavljanja trgovine; oni su u međusobnoj vezi i zavise jedno od drugog.

Opredeljenost i učešće javnog sektora u inicijativama za olakšavanje trgovine je potreban preduslov za njihov uspeh. Ovlašćenje za uvođenje i sprovođenje reformi je uvek na državi. Ipak, u procesu olakšavanja trgovine aktivno učešće privatnog sektora je isto toliko važno ako se ima u vidu praktično iskustvo koje poslovna zajednica ima u pogledu prepreka, kao i činjenica da ona obično ima inovativni pristup rešavanju problema.

Tabela 3.7 Korisnici iz privatnog sektora

Vrste korisnika iz privatnog sektora	Korisnici iz privatnog sektora i uloge
Klijenti	kupci, vršioci uplata, primaoci, uvoznici
Dobavljači	Pošiljalac, primalac uplate, prodavac, proizvođač, izvoznik
Posrednici	Banka, carinski posrednik, prevoznik i pošiljalac, skladištar, firma za proveru kredita, osiguravalac kredita, trgovački zastupnik, posrednik za izvoz, špediter, posrednik za uvoz, osiguravalac, firma za pregled, vozači železničkih vagona, službenici logističkog centra

Izvor: preuzeto od Graingera, 2007, str. 7.



Kamion u traci za utovar u skladištu.

3.2.4 Kako uvesti lakše obavljanje trgovine

Usklađivanje bezbednosti granice i olakšavanja trgovine zahteva strategiju koja uključuje i sprovođenje akcionih planova. Takvim strategijama su potrebni utvrđeni ciljevi, svrhe i pokazatelji. Carinske smernice Evropske komisije obuhvataju strategije bezbednosti lanca snabdevanja koje mogu poslužiti kao vodič za najbolje načine rada.

Za izradu strategije koja uključuje nekoliko projekata može da bude potrebna izmena zakona u pogledu okruženja za uvoz i izvoz. Carina i druge službe za bezbednost i upravljanje granicom mogu početi da razmatraju relevantnu legislativu. Cilj bi trebalo da bude skora modernizacija i pojednostavljenje postupaka sprovođenjem odredbi koje se odnose na izmenjeni okvir upravljanja rizikom.

Uprave carina mogu da smatraju da bezpapirna trgovina i carinske kontrole mogu da doprinesu olakšavanju trgovine i smanjivanju propisa za privredu. To može da zahteva standardizovani set podataka za sve službe na nivou vlade. Ovo bi trebalo da obezbedi okvir na osnovu kojeg se mogu preduzimati ostale inicijative.

Povećana sposobnost uvoznika da nadgledaju pošiljke za vreme celog lanca snabdevanja za carinu predstavlja poseban izazov u slučajevima kada postoji potreba za tajnom intervencijom, odnosno da se uvozniku ne govori da je on cilj kontrole carine ili drugih agencija za sprovođenje zakona.

Mogućnost tajne intervencije se mora inkorporirati u metod nadziranja lanca snabdevanja koju finansira vlada. Potrebne su kako kratkoročne tako i dugoročne mere ako zemlja želi da ide ukorak sa svojim trgovačkim partnerima, ojača međunarodnu trgovačku konkurentnost i u isto vreme efikasno i uspešno pruži državnu uslugu. Bliskom saradnjom sa međunarodnim carinskim upravama i stranim vladama, aktivnosti u pogledu procene rizika mogu se ranije uvesti u međunarodni lanac snabdevanja.

3.3 Primer promene načina upravljanja graničnim prelazom

Uprkos mnogim modernim sredstvima komunikacije i transporta globalna trgovina je i dalje visokorizična delatnost. Dug vremenski period između narudžbi i isporuka, transakcije velike vrednosti, veliki broj posrednika, kao i kulturne i jezičke razlike su oblasti u kojima se rizici mogu kriti i umnožavati. Ako nešto krene naopako to može veoma ozbiljno da utiče na poslovne subjekte. Da navedemo samo jedan primer u vezi sa problemima koje izazivaju kašnjenja. Kašnjenja mogu imati operativne posledice kao što su šteta po kvarljivu robu ili zastoj proizvodne linije koja hitno čeka na određeni rezervni deo. Ona mogu imati i pravne posledice kao što su parnice zbog kršenja ugovora. Kašnjenja takođe mogu imati i strateške posledice kao što je gubitak pristupa tržištu. U

svakom slučaju, ona imaju finansijske posledice kao što su šteta po novčane tokove ili čak kazne.

Stoga, kako bi pripremili budžet i ublažili rizike ove vrste kod određenih transakcija, od suštinske je važnosti da su trgovci sposobni da ih identifikuju, što je pre moguće. Da bi to uradili trgovini je potrebna predvidljivost. Zbog toga su upravljanje lancem snabdevanja i dobra logistika ključni za međunarodne investitore i njihove pružaoce logističkih usluga. Jedno od mesta, gde u normalnim okolnostima brz i predvidljiv lanac snabdevanja počinje da kasni i postaje nepredvidiv, jeste granični prelaz. Iz tog razloga bolje upravljanje graničnim prelazima i poboljšane carinske usluge pomažu izvoznim i uvoznim delatnostima, kako domaćih tako i stranih firmi. Da bi do toga došlo potrebna je promena načina rada koja utiče na mnoge aspekte upravljanja graničnim prelazima.

Izbor metoda upravljanja koje koriste uprave carina je veliki. S jedne strane, korisnicima iz privatnih kompanija koji ispunjavaju uslove je dozvoljeno da uvoze i izvoze robu uz minimalnu carinsku intervenciju i nadzor. S druge strane, uprave mogu da vrše kontrolu, da sumnjaju, da primene visoke nivoe pregleda, da zahtevaju papirne dokumente kao i mnogobrojne pečate i potpise.

Postoji određeni broj različitih modela interaktivnog učešća i saradnje koje napredne carine i druge granične službe mogu da koriste. Svaki model ima različite karakteristike. Faktori koji na njih utiču su mnogobrojni i različiti: nacionalne i regionalne razlike, istorijsko i kulturno nasleđe, nivo ekonomske tranzicije, istorijski i tradicionalni razvoj, nivo zrelosti javne administracije i korisnika usluga privatnih firmi, nivo obuke javne administracije i privatnog sektora, nivo izloženosti rukovodećeg osoblja međunarodnoj dobroj praksi ili, na kraju, nivo učešća carine i drugog rukovodećeg osoblja graničnih službi u međunarodnim organima, savetima, radnim grupama i forumima. U tabeli 3.8 na sledećoj strani (donekle preuzeta od Doyla 2009) poredi se neki od ovih različitih modela upravljanja.

Drugi element u promeni gore opisanog načina rada je da carina i druge granične službe prestanu da imaju suprotstavljene odnose sa korisnicima iz privatnog sektora, kao što su trgovci koji uvoze ili izvoze i posrednici poput špeditera, kamiondžija, carinskih posrednika ili rukovodioci i specijalizovani radnici iz osiguravajućih društava, banaka, železnica i morskih luka. Da bi postigli zrelu saradnju sa korisnicima usluga privatnog sektora, potrebno je uvesti metode koje uobličavaju formalno učešće i saradnju. Svojim transparentnim i modernim metodama rada, politike i procedure upravljanja navedene u Tabeli 3.8 odudaraju od nereformisanih i tradicionalnih načina rada carinskih uprava. Takve moderne metode upravljanja graničnim prelazima, zasnovane na primerima dobre međunarodne prakse, obezbeđuju carinskim administracijama da postanu napredni i vodeći učesnici u domaćoj i regionalnoj trgovačkoj konkurentnosti i lakšem obavljanju trgovine.

Evropska komisija je pripremila Carinske smernice za svojih 27 zemalja članica koje obuhvataju smernice o tome kako carinske uprave mogu olakšati trgovinu, poboljšati odnose sa poslovnim subjektima i unaprediti učešće i saradnju korisnika iz privatnog sektora (EK, 2007, str. 31–33).

Ciljevi olakšavanja trgovine i odnosa sa poslovnim subjektima obuhvataju izradu i sprovođenje mehanizama za lakše obavljanje trgovine koji troškove, potrebe za podacima i dokumentacijom, kao i vreme koje je potrebno da se obave carinske i druge granične formalnosti svode na minimum. To povećava bezbednost lanca snabdevanja. Ciljevi predviđaju blisko partnerstvo carinskih uprava sa

trgovačkom zajednicom, po potrebi, putem transparentnih i efikasnih postupaka.

Starteški ciljevi u pogledu olakšavanja trgovine i smernice o poslovnim odnosima obuhvataju (EK, 2007, str. 31):

- Utvrđivanje zakonskih preduslova koji uzimaju u obzir legitimne potrebe trgovačke zajednice prilikom izrade i uvođenja novih sporazuma, carinskih zakona, politike i postupaka;
- Razvijanje trgovačkog partnerstva koje obezbeđuje da carinska organizacija i metode rada carine uzimaju u obzir potrebe zakonite trgovine;

Tabela 3.8 Promene načina upravljanja graničnim prelazom

Tradicionalno upravljanje prelaskom granice	Međunarodni najbolji načini rada za upravljanje graničnim prelazom
Fokus je na kontroli koja koristi nasledene tradicionalne postupke	Usklađivanje i optimizacija olakšavanja trgovine i kontrole.
Postupci koji se zasnivaju na transakcijama, sa fokusom na robu i visoki nivo fizičkog pregleda.	Intervencija kao izuzetak, sa pojednostavljenim procedurama i prelaskom na kontrolu putem revizije.
Funkcionalni model koji se zasniva na rezultatima.	Model postupanja koji se zasniva na rezultatima.
Fokus na utvrđivanje nepoštovanja propisa.	Fokusirati se na razmenu i upotrebu informacija i uspostavljanje ravnoteže poštovanja i nepoštovanja propisa.
Jedinstveno postupanje po principu „jednagog postupanja“ sa svim klijentima i ograničena segmentiranost kupaca.	Fleksibilna rešenja za različite korisnike – klijente koji neguju kulturu pružanja usluga.
Nepoverenje partnera iz lanca snabdevanja.	Konstruktivno partnerstvo sa trgovcima i njihovim posrednicima.
Ograničena upotreba informacione i komunikacione tehnologije (IKT) i nedostatak profesionalnih metoda i opreme za pregled tereta.	Velika upotreba informacione i komunikacione tehnologije.
Ograničene inicijative za poštovanje propisa.	Snažne inicijative za poštovanje propisa.
Ograničena saradnja i komunikacija sa susednim graničnim službama.	Obimna saradnja i razmena informacija sa susednim graničnim službama.
Upotreba papirne dokumentacije, monogobojnih pečata i potpisa.	Fokusiranje na virtuelne kontrole graničnih prelaza.
Ograničene operativne statistike, pokazatelji rada ili procene graničnih prelaza na kojima je izvršena revizija.	Jasni pokazatelji rada graničnih prelaza.
Ograničena strategija i planovi rada na graničnim prelazima.	Jasna vizija, smernice, strategije i akcioni planovi carinskih organa i graničnih prelaza.
Konkurentnost između graničnih službi.	Pouzdana saradnja partnera graničnih službi sa jednom službom kojoj se podnose dokumenti.
Interakcija pojedinačnih trgovaca sa brojnim agencijama.	Podnesak jednog trgovca prosleđen većem broju službi..
Ograničena angažovanost i nedostatak volje za promenom trenutnih metoda, strukture ili smernica u pogledu upravljanja granicom.	Obaveza zasnovana na dokazima i spremnosti da se promene procedure koje se odnose na upravljanje graničnim prelazima.
Ograničeno poznavanje modernih međunarodnih načina rada u pogledu metoda upravljanja carinom.	Sistem jednog šaltera, profesionalna obuka osoblja, odeljenja za odnose s javnošću, realizacija upravljanja rizikom, mobilni carinski timovi, korišćenje izvoznih i uvoznih metoda prethodnog upozorenja i metoda dostavljanja obaveznih informacija carini.
Suprotstavljeni odnosi sa trgovcima i posrednicima.	Obimna saradnja i razmena.
Standardna obuka, uglavnom administrativna.	Komercijalno i administrativno oblikovanje sposobnosti, ugradnja sposobnosti za nadgledanje u opšte generičke sisteme
Domaće „silos“, organizacije (sa velikim stepenom rascepanosti odeljenja).	Regionalno integrisana rešenja.

Izvor: delom preuzeto od Doylea 2009.

Tabela 3.9 je citat iz Carinskih smernica Evropske komisije: *Putevi ka modernoj carini* (EK, 2007, str. 31–33).

Tabela 3.9 Olakšavanje trgovine i poslovno partnerstvo: glavni pokazatelji i najbolji načini rada

Glavni pokazatelj	Pitanja u vezi sa olakšavanjem trgovine i poslovnim partnerstvom, zadaci i aktivnosti najboljih načina rada
Zakonski osnov	Stavovi trgovačke zajednice uzeti su u obzir prilikom izrade novih carinskih zakona i upravnih propisa; Trgovačke obaveze se jasno navode u zakonskim procedurama, upravnim propisima i međunarodnim sporazumima; zakoni i postupci su u skladu sa međunarodnim pravnim instrumentima, međunarodnim standardima i obavezama, uključujući i pravila o olakšavanju trgovine Svetske trgovinske organizacije, a zasnovani su na relevantnim međunarodnim standardima, pogotovo onim Svetske carinske organizacije (na primer carinska tarifa treba da se zasniva na najnovijoj verziji Harmonizovanog sistema SCO/Kombinovanoj nomenklaturi); Nacionalno zakonodavstvo propisuje pravo žalbe na carinske odluke; Pravila i propisi su dostupni i o njima je obaveštena trgovačka zajednica, a njihova svrsishodnost se redovno ocenjuje; U situacijama u kojima je moguće i primereno, dokumenta i informacije o trgovini se elektronski dostavljaju carinskom organu.
Postupci i procedure	Za odluke o carinskom svrstavanju koje se donose unapred postoji zakonska procedura; Za trgovce sa urednim evidencijama u pogledu poštovanja propisa primenjuju se pojednostavljene procedure; Uspostavljene su procedure za obradu dokumenacije pre prispeća i pre otpreme kako bi se ubrzalo carinjenje robe; Prilikom obavljanja carinske kontrole, uključujući i kontrolu nakon carinjenja, poslovna dokumentacija i evidencije (uključujući kompjuterske evidencije) koje su već na raspolaganju carinskom organu, koriste se što je više moguće; Eliminisane su sve potrebe za pregled pre slanja, konzularne takse i carinski posrednici;
Organizacija i metode rada	Važnost olakšavanja trgovine i partnerstvo sa poslovnim subjektima su jasno naglašeni na svim nivoima organizacije i predstavljaju sastavni deo celokupnog poslovnog plana koji je napravljen u sklopu strateškog plana i metoda za upravljanje carinskom upravom i koji je uključen u nadležnosti organizacionih jedinica; Uvedene su procedure koje obezbeđuju da relevantno carinsko osoblje bude u potpunosti obavešteno o važnim domaćim i međunarodnim novinama u trgovini; Carinski postupci se jednoobrazno primenjuju; Jasne uloge, odgovornosti i nivoi ovlašćenja utvrđeni su za carinsko osoblje, a po potrebi objavljeni trgovini; Trgovci podležu primerenim kontrolama koje ne treba da predstavljaju nepotrebno opterećenje. Svako rešenje za regulisanje odnosa carinjenja i saradnje koje uspostavlja i održava odgovarajuću ravnotežu između carinskih organa/ bezbednosnih organa i lakšeg obavljanja trgovine; Carinske kontrole se zasnivaju na analizama rizika; Uspostavljeni su mehanizmi da javnost obaveštava carinski organ o nepravilnostima koje se odnose na carinska pitanja. Javnosti i trgovačkom sektoru se redovno naglašava misija i uloga carinskih organa putem brošura, filmova, radionica i medija.
Saradnja	Zaključivanju memoranduma o razumevanju ili ekvivalentnih instrumenata između carinskih organa i trgovačke zajednice se daje veliki prioritet; Unapređena je saradnja između carine i drugih relevantnih državnih organa vlasti, na primer omogućavanjem trgovačkoj zajednici da informacije i podatke raznim organima dostavi samo preko jednog mesta pristupa i unapređivanjem modela praktične saradnje; Osnovani su forumi za saradnju kao što su carinski konsultativni komiteti koji se sastoje od predstavnika carina, trgovačkih organizacija ili predstavnika grupa korisnika iz privatnog sektora i državnih organa, i oni se redovno sastaju; Uspostavljeni su mehanizmi koji obezbeđuju da se carinske metode rada i IT sistemi primenjuju tamo gde je potrebno, a izrađeni su u saradnji sa carinom i trgovinom.
Usluga	Radno vreme carine je onoliko fleksibilno koliko je potrebno da se zadovolje opravdane potrebe trgovačke zajednice. Radno vreme se usklađuje sa drugim agencijama i službama na graničnom prelazu koliko je to moguće, obezbeđujući neometan protok saobraćaja; Carinjenje se obavlja uz minimalno kašnjenje i uspostavljen je sistem praćenja i smanjivanja vremena čekanja; Takse i troškovi carinskih usluga su u skladu sa međunarodnim standardima (odnosno standardima Svetske trgovinske organizacije, Svetske carinske organizacije), javni su, ne prelaze <i>troškove</i> pruženih usluga i ne obračunavaju se na osnovu vrednosti robe; Razvoj sistema za obradu carinskih deklaracija trgovcima omogućava da dostavljaju deklaracije i druge tražene dokumente elektronskim putem; Korišćenje elektronskih sistema podataka obezbeđuje da se informacija dostavlja samo jednom, kao i da se ona čuva i koristi u carinske svrhe u skladu sa standardima i propisima o zaštiti relevantnih podataka; Ažurirane i jasne informacije o carinskim tarifama, postupcima i zahtevima dostavljaju se trgovačkom sektoru putem odgovarajućih sredstava komunikacije kao što su internet, brošure, leci i drugo; Konsultacije o carinskim postupcima i tehničkoj podršci IT sistemu carinskih organa dostupne su trgovačkom sektoru putem elektronske pošte, telefona ili ličnim kontaktom ili putem sredstava kao što su kontakt centri.

- Izrada i razvoj strategija, procedura i metoda saradnje između carina, drugih relevantnih državnih organa i trgovačkog sektora kako bi se olakšao protok trgovine i izbeglo dupliranje posla;
- Transparentnim i predvidivim postupcima, propisima i metodama kontrole sa trgovačkim sektorom uspostaviti pristup koji je orijentisan na uslugu, dozvoljavajući trgovačkoj zajednici da u potpunosti bude upoznata sa svojim pravima i obavezama i da pravilno predvidi sve zahteve koji proizilaze iz obavljanja međunarodne trgovine, istovremeno obezbeđujući transparentnost, otvorenost, međusobno poverenje i poštovanje između carine i trgovine.

3.4 Primeri i argumenti za partnerstvo carine i trgovine

Postoje brojni faktori koji uverljivo govore u prilog uvođenja partnerstva carine i trgovine. U nekim slučajevima takva partnerstva su rezultat novina u bezbednosnoj politici kao što je primer da se carinska administracija obavezuje da sprovodi međunarodne instrumente kao što su SAFE Okvirni standardi Svetske carinske organizacije ili rad na uspostavljanju programa Ovlašćenog privrednog subjekta (AEO). Cilj SAFE Okvirnih standarda Svetske carinske organizacije je da se obezbedi bezbednost lanca snabdevanja, a u isto vreme, olakša zakonita trgovina.

Izvod iz SAFE Okvirnih standarda Svetske carinske organizacije

Standard 1 – Integrisano upravljanje lancem snabdevanja

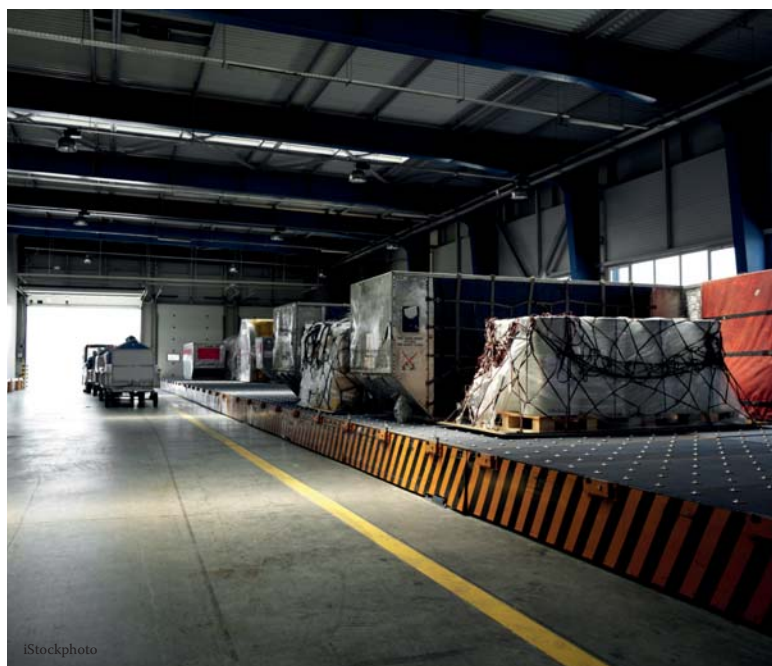
„Carinske uprave bi trebalo da slede integrisane postupke carinske kontrole kako je navedeno u carinskim smernicama Svetske carinske organizacije o integrisanom upravljanju lancem snabdevanja (ISCM smernice).“

Zbog povećane sofisticiranosti kriminala, ako nema interakcije između carine i korisnika iz privatnog sektora ili je ona na veoma niskom nivou, dolazi do ozbiljnih negativnih posledica. Metode za njihovo otklanjanje mogu se naći u sve većem broju programa međunarodne bezbednosti, da pomenemo samo tri: AEO (Ovlašćeni privredni subjekt), CSI (Inicijativa za bezbednost kontejnera) ili C-TPAT (Partnerstvo carine i trgovine u borbi protiv terorizma). Kod obaveznih trgovačkih partnerstava, carinski organi i druge granične agencije mogu imati veliku korist od takvih sigurnosnih inicijativa.

Međutim, bezbednost nije jedini razlog za uspostavljanje partnerstva sa trgovinom. Ova partnerstva carinskim organima i graničnim službama mogu da obezbede veliku lepezu drugih pogodnosti o kojima će biti govora u narednim poglavljima.

Poboljšanje trgovačkog ambijenta zemlje

Međunarodne logističke firme pružaju usluge prevoza tereta po sistemu „od vrata do vrata“. One koriste meto-



Osigurani skladišni objekti.

de najbolje prakse kako bi smanjile troškove i obezbedile predvidljivije i brže isporuke. U vezi sa procedurama kao što su međunarodna razmena podataka, bezbednost lanca snabdevanja i olakšavanje trgovine, saradnja sa graničnim agencijama i kreatorima trgovačke politike obema stranama može obezbediti transparentnije metode rada i bolja alociranje sredstava.

Rubrika 3.1 Trgovački ambijent

Razlozi za veće i bolje učešće	Negativni uticaj nultog ili malog učešća između graničnih agencija i korisnika usluga privatnih firmi
Globalizovana trgovina, međunarodni rast trgovine i područja slobodne trgovine	• Nerealizacija bržeg carinjenja na graničnim prelazima • Nedostatak međunarodnih standarda

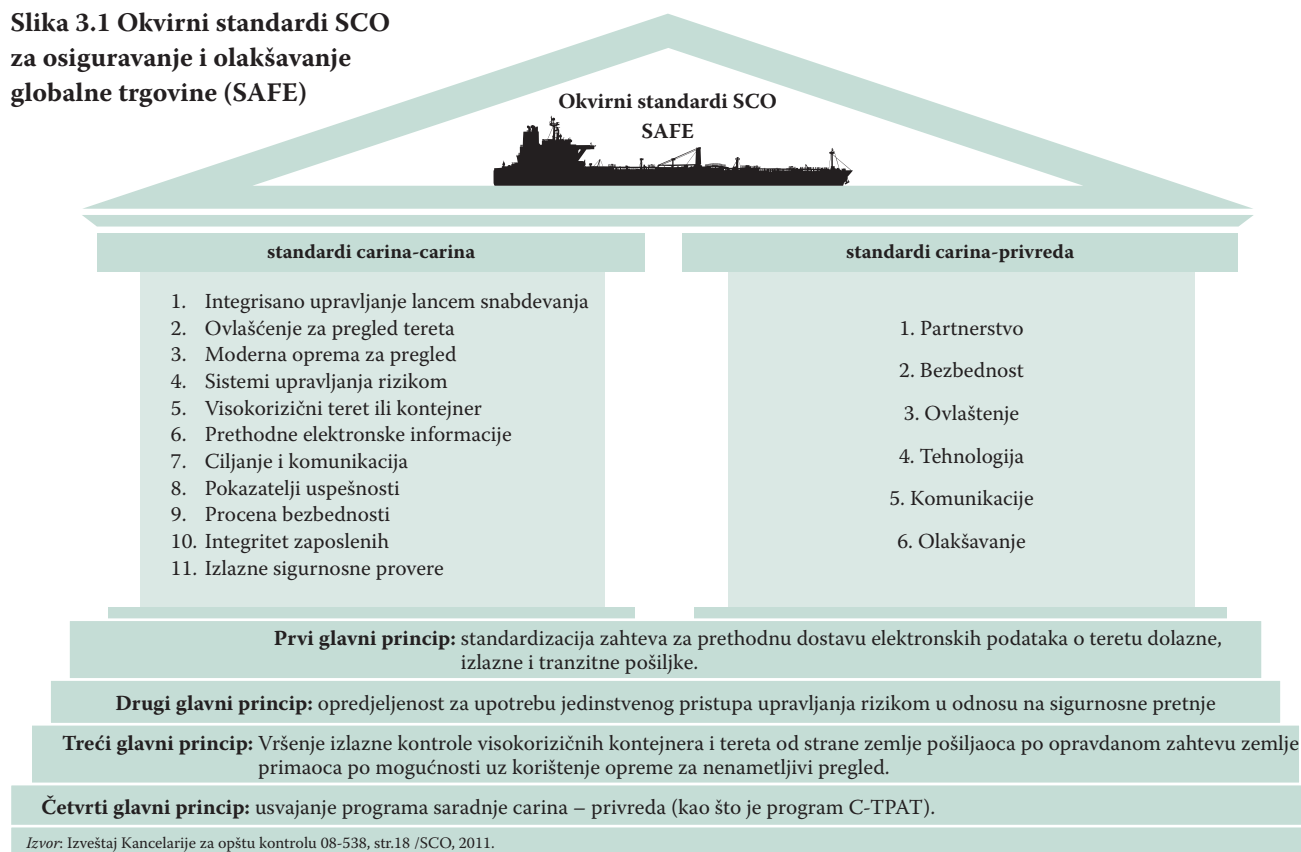
Poboljšanje konkurentnosti neke zemlje

Često se kaže da konkurencija više ne postoji među firmama nego među lancima snabdevanja. Ako određenom domaćem proizvođaču treba nekoliko dana da izveze proizvod, njemu je teško da se takmiči sa proizvođačem u susednoj zemlji koji može da izveze isti proizvod u jednom danu.

Rubrika 3.2 Ko nkurentnost

Razlozi za veće i bolje učešće	Negativni uticaj nultog ili malog učešća graničnih agencija i korisnika iz priv. sektora
Blagovremeno upravljanje lancem snabdevanja, osiguravanje održavanja konkurentnosti sa stranim izvoznica	• Gubitak narudžbi za domaće izvozne firme • Povećanje nezaposlenosti • Imigracija kvalifikovanih radnika – „odliv mozgova“ • Opadajući ciklus konkurentnosti domaćih ekonomskih grana

Slika 3.1 Okvirni standardi SCO za osiguravanje i olakšavanje globalne trgovine (SAFE)



Povezivanje infrastrukture određene zemlje sa globalnim lacem snabdevanja

Ako su domaće firme za prevoz i skladištenje efikasne koliko i njihovi strani konkurentni, one su u boljoj poziciji da održavaju svoje veze sa infrastrukturom globalnog lanca snabdevanja.

Rubrika 3.3 Logistika

Razlozi za veće i bolje učešće	Negativni uticaj nultog ili malog učešća graničnih agencija i korisnika iz ekonomskog sektora
Međunarodni pružaoci logističkih usluga mogu da koriste moderne metode upravljanja lancem snabdevanja i razmenu informacija kako bi udovoljili zahtevima svojih klijenata za manje troškove i brže isporuke.	- Izolacija domaćih transportnih i magacinskih firmi od modernih međunarodnih metoda najboljih načina rada; - Nulti ili nizak nivo ulaska međunarodnih logističkih firmi na tržište – tržišni protekcionizam; - Zastarela oprema; - Zastarele metode upravljanja koje koriste carina i druge službe za kontrolu prelaska granice, državne transportne organizacije i korisnici iz privatnog sektora; - Nedostatak tržišno orijentisanih rešenja i usluga; - Državni i privatni tržišni monopoli; - Prevoznčki karteli; - Formalnosti (papirni dokumenti, pečati potpisi) koji dovode do problema „traganja za rentom“, odnosno lobiranja i problema integriteta.

Okvir SAFE SCO – Usklađivanje bezbednosti i olakšavanja trgovine

Okvirni standardi za bezbednost i olakšice u međunarodnoj trgovini Svetske carinske organizacije (SAFE Okvirni standardi) je celovit pristup usklađivanju bezbednosti lanca snabdevanja i olakšavanja trgovine. On utvrđuje principe i standarde u pogledu prethodnih informacija o teretu, upravljanja rizikom, opremi za neinvazivan pregled, konceptu Ovlašćenog privrednog subjekta i integrisanju upravljanja lancem snabdevanja u jedinstven koherentan instrument.

Glavni ciljevi i principi Okvira SAFE su:

- uspostavljanje normi koje obezbeđuju bezbednost i olakšavanje lanca snabdevanja na globalnom nivou kako bi se unapredila pouzdanost i predvidljivost;
- olakšavanje integrisanog upravljanja lancem snabdevanja za sve oblike prevoza;
- poboljšanje uloge i funkcija carine i jačanje njene sposobnosti da ispuni izazove i na najbolji način iskoristi mogućnosti dvadeset prvog veka;
- jačanje saradnje između carinskih uprava radi poboljšanja njihove sposobnosti da otkriju visokorizične pošiljke;
- jačanje saradnje između carine i privrede;
- poboljšanje neometanog kretanja robe putem bezbednih međunarodnih trgovačkih lanaca snabdevanja.

Carinski programi za sticanje povlašćenog statusa

Učešće u carinskim programima za sticanje povlašćenog statusa je obično dobrovoljno. O nekim od njih se govori u tekstu koji je u nastavku.

Ovlašćeni privredni subjekt (AEO)

EU je status ovlašćenog privrednog subjekta (AEO) uvela nakon inicijative Svetske carinske organizacije koja je podstakla carinske organe u svim zemljama članicama da usvoje mere za bezbednost lanca snabdevanja. Cilj programa ovlašćenog privrednog subjekta je: povećati bezbednost lanca snabdevanja, istovremeno nudeći prednosti u smislu bolje efikasnosti koja dovodi do manjih troškova. Program Evropske unije za sticanje statusa AEO stupio je na snagu 1. januara 2008. godine i važi na teritoriji svih 27 zemalja članica Evropske unije.

Definicija termina ovlašćenog privrednog subjekta iz SAFE Okvirnih standarda Svetske carinske organizacije glasi: „Strana koja učestvuje u međunarodnom kretanju robe u bilo kojoj funkciji koja je odobrena od strane, ili u ime domaće uprave carina, u smislu da ispunjava standarde Svetske carinske organizacije ili ekvivalentne standarde o bezbednosti lanca snabdevanja. Ovlašćeni privredni subjekt obuhvata proizvođače, uvoznike, izvoznike, posrednike, prevoznike, špeditere za zbirni teret, posrednike, lučke, aerodromske, terminalske radnike, integrisane operatere, skladištare i distributere“. Budući da je on centralni deo SAFE Okvirnih standarda, ovaj koncept ovlašćenog privrednog subjekta uveden je u „stub Carina – privreda“. Trgovac dobija status ovlašćenog privrednog subjekta nakon što uspešno podnese zahtev upravi carina svoje zemlje, u kom trgovac mora da dokaže:

- ispunjavanje carinskih zahteva;
- zadovoljavajući sistem vođenje poslovnih evidencija;
- finansijsku sposobnost;
- sposobnost za konsultacije, saradnju i komunikaciju;
- dovoljan nivo informisanosti na osnovu obuka i edukacija;
- sposobnost da obezbedi razmenu, pristup i poverljivost informacija.

Svaki zahtev je detaljno objašnjen u SAFE Okvirnim standardima budući da trgovci ove norme moraju da ugrade u svoju poslovnu praksu i procedure. Ovlašćenje daje nacionalna uprava carina nakon potvrde da su ispunjeni uslovi i zahtevi za sticanje statusa ovlašćenog privrednog subjekta. Nakon toga poslovni subjekt mora da uspostavi postupak samoocenjivanja kako bi upravljao i nadzirao svoj rad. Ovo obuhvata imenovanje osobe iz rukovodećeg tima da bude zadužena za komunikaciju sa carinskom upravom i za održavanje nivoa poslovnih standarda. Ovlašćenje za rad ovlašćenog privrednog subjekta važi dokle god se ono ne opozove, ukine ili povuče.



Kontejner istovaren radi carinskog pregleda.

Pogodnosti za ovlašćenog privrednog subjekta

Godine 2006. osnovana je savetodavna Konsultativna grupa privatnog sektora da Svetskoj carinskoj organizaciji pruži pomoć u vezi sa napretkom i pitanjima koja se odnose na implementaciju SAFE Okvirnih standarda. Grupa u svom sastavu ima predstavnike 30 kompanija i udruženja iz različitih krajeva sveta koji zastupaju razne međunarodne trgovačke interese. Članstvo je ograničeno na udruženja i kompanije iz privatnog sektora sa finansijskim ili vlasničkim učešćem u proizvodnji ili isporuci robe.

Dok ova grupa u potpunosti prihvata da iz raznoraznih razloga nije moguće da sve carinske uprave ponude potpuno iste pogodnosti, ona ipak smatra da je neophodno uspostaviti glavni paket međunarodno prihvaćenih pogodnosti za olakšavanje trgovine koje bi se mogle dati ovlašćenim privrednim subjektima u svim relevantnim domaćim programima.

Takve pogodnosti bi trebale da budu transparentne i svrsishodne u meri da ne opravdavaju samo dodatne troškove kojima se izlaže privredni subjekt kako bi ispunio propisane zahteve za sticanje statusa ovlašćenog privrednog subjekta, nego da tim subjektima takođe donosi stvarna poboljšanja i olakšanja u odnosu na one koji nemaju status ovlašćenih privrednih subjekata.

Ova grupa smatra da bi pogodnosti za ovlašćene privredne subjekte trebale biti „svrsishodne, merljive i prijavljive“, kao što se navodi u poglavlju 5.3 SAFE Okvirnih standarda. Zapravo, ne samo da bi trebalo biti moguće izveštavati o merljivim prednostima, o njima bi trebalo redovno izveštavati ovlašćene privredne subjekte.

Osim toga, akreditovani ovlašćeni privredni subjekti mogu uživati pogodnosti lakšeg obavljanja trgovine navedene u tekstu koji sledi. Iako ova lista ne utvrđuje traženi paket pogodnosti, koje sve uprave moraju da ponude, ona je indikativna lista primera pogodnosti. Lista podleže razmatranju i odobrenju od strane konkretnih carinskih organa. Ova grupa se nada da će sledeća lista pogodnosti

Rubrika 3.4 preuzeta je iz Smernica Evropske komisije o ovlašćenim privrednim subjektima (EK, 2007).

RUBRIKA 3.4

Ovlašćeni privredni subjekti

U EU postoje tri vrste sertifikata o ovlašćenim privrednim subjektima:

AEO C – carinsko pojednostavljenje

AEO S – bezbednost i sigurnost

AEO F – potpuno (i carinsko pojednostavljenje i bezbednost i sigurnost)

1. Priprema za kontrolu:

Carina unosi podatke sa zahteva u bazu podataka Evropske zajednice radi konsultacija sa drugim zemljama članicama. To se mora uraditi u roku od pet radnih dana po prijemu zahteva. Na primer, Francuska je podeljena na 40 carinskih regija, od kojih svaka ima službu koja se zove Centar za privredne aktivnosti. Nakon što je zahtev tek prihvaćen carina određuje relevantni centar za privredne aktivnosti da izvrši kontrolu.

2. Kontrola:

Nije potrebno da revizor poseti sva mesta operatera, posebno ako su interne procedure na svakom mestu slične. Sva relevantna uverenja ili ovlašćenja (kao što su ona koja odobrava ISO, TAPA, itd.) se uzimaju u obzir budući da ona predstavljaju rezultat svih kontrola koje su već sprovedene u postupku pribavljanja tih uverenja ili odobrenja.

„Tabelu kontrole“ koriste carinski revizori. Ona pokazuje:

- relevantna pitanja u upitniku za samoprocenu;
- ciljeve kontrole;
- predloge za dodatne informacije koje se traže ili stvari koje treba proveriti za vreme kontrole;
- relevantne delove Smernice o ovlašćenom privrednom subjektu.

3. Kriterijumi:

- zadovoljavajući i dostupan računovodstveni sistem;
- logistički sistem koji razlikuje robu iz EU od robe koja to nije;
- ako je potrebno, prihvatljivo upravljanje licencama / ovlašćenjima;
- prihvatljivi sistemi za arhiviranje i zaštitu podataka;
- odgovarajuće mere zaštite IT sistema;
- opšta sposobnost da se prati celokupan proces putem evidencija koje se odnose na carinske postupke;
- sistem interne kontrole kako bi se otkrile nepravilnosti ili prevara;
- sistem za upoznavanje zaposlenih sa rizikom od nepravilnosti ili prevare i uspostavljena procedura kojom se carina obaveštava kada se pojave teškoće u ispunjavanju carinskih zahteva;
- opšta sposobnost da se identifikuju prihvatljive interne kontrole i korektivne mere koje su s tim u vezi;
- dokaz finansijske solventnosti za prethodne tri godine.

4. Dodatni kriterijumi za sticanje uverenja tipa S i F:

- objekti sagrađeni od otpornih materijala sa obezbeđenim i nadgledanim pristupom;
- bezbednost robe i jedinica tereta prilikom isporuke, skladištenja i otpreme;
- bezbednosne provere trgovačkih partnera (deklaracija o bezbednosti);
- bezbednosne provere novih zaposlenih koji rade na radnim mestima osetljivim po pitanju bezbednosti;
- učešće osoblja u programima podizanja svesti o bezbednosti.

5. Završne provere:

Revizor upravi carina šalje preliminarni izveštaj o reviziji kao i

sažeti izveštaj firmi u kome navodi sve elemente na koje treba da se obrati pažnja. Carina može:

- od firme da traži potpisanu izjavu da će, na primer, preduzeti odgovarajuće korake da ispravi ili poboljša određene postupke;
- odbije izdavanje sertifikata.

Ukupan period od prijema zahteva do izdavanja sertifikata ili odbijanja ne sme biti duži od 90 dana.

6. Izdavanje sertifikata:

Kada su carinski organi zadovoljni oni ovlašćenom privrednom subjektu izdaju sertifikat i uključuju ga u bazu podataka EU. Sertifikat postaje punovažan deset radnih dana posle izdavanja.

Subjektima koji poseduju sertifikat dozvoljeno je da koriste pojednostavljene procedure u bilo kojoj državi članici na osnovu sertifikata koji su im dodjeljeni u drugoj zemlji članici.

Sertifikat je trajan osim ako ne dođe do bitne promene zakona EU ili subjekt ne počini ozbiljan prekršaj ili više ne ispunjava kriterijume za sticanje statusa ovlašćenog privrednog subjekta.

Zato carine moraju da nadgledaju da li se ovlašćeni privredni subjekat pridržava uslova i kriterijuma za sticanje statusa ovlašćenog privrednog subjekta. Rad novoovlašćenog subjekta mora da se nadgleda tokom prve godine nakon dobijanja sertifikata.

7. Opoziv:

Uverenje o sticanju statusa ovlašćenog privrednog subjekta se može opozvati ako:

- više nisu ispunjeni uslovi i kriterijumi za sticanje statusa ovlašćenog privrednog subjekta;
- ovlašćeni privredni subjekt počini ozbiljan carinski prekršaj koji dovodi do krivičnog postupka;
- ovlašćeni privredni subjekt traži opoziv.

Ovlašćeni privredni subjekt može uložiti žalbu na opoziv.

8. Ukidanje:

Uverenje o sticanju statusa ovlašćenog privrednog subjekta se može ukinuti ako ovlašćeni privredni subjekt ne sprovodi mere propisane opozivom uverenja.

Iako ovlašćeni privredni subjekt može uložiti žalbu na ukidanje, ako se žalba ne uvaži subjekat ne može podneti drugi zahtev za sticanje statusa ovlašćenog privrednog subjekta u naredne tri godine.

ovlašćenog privrednog subjekta pružiti smernice carinskim administracijama prilikom uvođenja sistema ovlašćenog privrednog subjekta.

Te pogodnosti su:

- međusobno priznavanje statusa ovlašćenog privrednog subjekta od strane carinskih uprava;
- ubrzana obrada i puštanje pošiljki, podržavanih redovnim studijama o vremenu neophodnom za puštanje robe;
- odustajanje od finansijskih garancija, smanjenja ili rabata;
- obaveštenje o nameri da se roba pusti pre dolaska, odnosno prethodno carinjenje;
- prethodne kvalifikacije za pojednostavljene postupke, uključujući mogućnosti sprovođenja postupka koji se sastoji od jednog ili dva koraka u svrhu puštanja/carinjenja u skladu sa uvoznikovim povlasticama;
- uspostavljanje profila zasnovanih na privrednom subjektu i kontrole putem revizije za razliku od kontrola koje se zasnivaju na kontrolama pojedinačnih transakcija;
- prioritet pregleda i korišćenje neinvanzivne opreme za pregled, uvek kada se zahteva fizički pregled;
- prioriteta obrada od strane carine za vreme stanja povećane ugroženosti;
- prioritetni tretman u uslovima normalizovanja rada nakon incidenta i programima normalizovanja trgovine;
- status ovlašćenog privrednog subjekta bi trebalo da bude značajan faktor u određivanju upravnog rešavanja carinskog prekršaja (u skladu sa aneksom H, poglavlje 1, standard 23. i standard 3.39 Revidirane Kjoto konvencije);
- samostalna procena u situacijama kada carinski automatski sistemi ne funkcionišu.

Partnerstvo carine i trgovine SAD u borbi protiv terorizma (C-TPAT)

Jedna od prvih reakcija Vlade SAD-a nakon terorističkih napada 11. septembra 2001. godine bila je uspostavljanje novog sigurnosnog ambijenta prilagođavanjem i oslanjanjem na postojeće programe partnerstva sa privatnim sektorom koji su



Teret istovaren radi daljeg pregleda.

se do tada fokusirali na trgovinu drogom. Ti naponi rezultirali su stvaranjem Partnerstva carine i trgovine u borbi protiv terorizma (C-TPAT). Na način sličan onom koji je prikazan u konceptu o ovlašćenom privrednom subjektu, subjekti iz privatnog sektora koji učestvuju u ovom partnerstvu uživaju značajne pogodnosti. Istraživanje je pokazalo da je za C-TPAT uvoznike četiri do šest puta manja stopa verovatnoće da će biti pregledani kako bi se proverilo da li poštuju propise i da li su sigurni. Budući da su stope pregleda od 2002. godine porasle za 68 %, izuzimanje od takvog pregleda je za privatni sektor dragocjeno. U isto vreme C-TPAT donosi značajne pogodnosti javnim agencijama koje rade na granicama, a kojima je omogućeno da svoje resurse bolje fokusiraju i poboljšaju stopu otkrivanja prekršaja (C-TPAT, 2007).

Uzajamno priznavanje

Uzajamno priznavanje predstavlja centralni koncept SAFE Okvirnih standarda Svetske carinske organizacije. Ugovori o uzajamnom priznavanju uspostavljaju kompatibilnost između programa za sticanje ovlašćenog statusa u dve različite zemlje. Kod takvih ugovora svaka zemlja prihvata bezbednosni status koji je privredni subjekt dobio u drugoj zemlji. Cilj je da se izbegne rascepanost lanca snabdevanja zbog velikog broja različitih programa bezbednosti. On promoviše bezbednost lanca snabdevanja od početka do kraja, kao i olakšavanje na globalnom nivou. EU je dogovorila uzajamno priznavanje ovlašćenih privrednih subjekata sa Japanom i SAD i (delimično) sa Švajcarskom i Norveškom.

Još jedan primer domaćeg i međunarodnog partnerstva i saradanje je program „Zlatna lista„ /eng. Golden List/“ koji je pokrenula Carina Jordana.

RUBRIKA 3.5

Jordanski program „Zlatna lista“

Program „Zlatna lista“ Carine Jordana započeo je kao pilot projekat. Godine 2010. u njemu su navodno učestvovala 32 jordanske kompanije koje su prekontrolisane i odobrene. Jordanske kompanije vrše samoprocenjivanje putem kontrolne liste koju obezbeđuje jordanska carina. Ta kontrolna lista pomaže da se identifikuje u kojoj meri firma poštuje Carinski zakon i carinske propise Jordana kao i faktore koji se odnose na bezbednost lanca snabdevanja. Jordanske kompanije popunjavaju Priručnik o poštovanju propisa koji potom carina kontroliše kako bi se utvrdio stepen poštovanja propisa. Firme koje prođu kontrolu carine postaju članovi „Zlatne liste„ i uživaju veliki broj privilegija. Godine 2008. Jordan je potpisao Sporazum o uzajamnom priznavanju sa carinom SAD.

Izvor: Tomczyk, 2011.

Jedan od problema u vezi sa uzajamnim priznavanjem jeste često pojavljivanje značajnih razlika između različitih programa za sticanje povlašćenog statusa. Na primer, status ovlašćenog privrednog subjekta u EU obuhvata i uvoz i izvoz, dok C-TPAT SAD obuhvata samo uvoz. Pored toga, status ovlašćenog privrednog subjekta EU obuhvata sve oblike prevoza dok C-TPAT pokriva samo pomorski teret.

3.5 Uvođenje mehanizma konsultacija između carine i trgovine

Ostvariti učešće i saradnju između carine i korisnika iz privatnog sektora predstavlja izazov iz više razloga. U nekim područjima carinske vlasti su nasledile pravo da do-

nose i menjaju odluke, kao i ovlašćenje da korisnicima iz privatnog sektora kažu kako da rade. U takvim okolnostima poštovanje propisa od strane korisnika iz privatnog sektora postaje često nedosledno. U nekim područjima, državni službenici ne komuniciraju sa korisnicima iz privatnog sektora niti ih konsultuju jer vlada ne učestvuje. U tim slučajevima, carina i korisnici iz privatnog sektora smatraju da je uspostavljanje i korišćenje formalnih kana-

Tabela 3.10 Carina i korisnici iz privatnog sektora: Razlozi za veće učešće i saradnju

Razlozi za veće i bolje učešće	Negativni uticaji nultog ili malog učešća carine i korisnika iz privatnog sektora
Upotreba modernih metoda upravljanja lancem snabdevanja i razmenom informacija od strane međunarodnih pružalaca logističkih usluga jer njihovi klijenti zahtevaju niže troškove i bržu dostavu.	• Izolacija domaćih transportnih i skladištarskih firmi od modernih metoda međunarodnih dobrih praksi; • Nulti ili nizak nivo ulaska međunarodnih logističkih firmi na tržište – tržišni protekcionizam; • Zastareli kamioni i oprema; • Zastarele metode upravljanja u carini, drugim službama za sigurnost i upravljanje granicama, kao i u transportnim upravama i grupama korisnika iz privatnog sektora; • Nedostatak rešenja koja zahteva tržište i usluge; • Državni i privatni tržišni monopoli; • Prevoznici karteli; • Papirni dokumenti, brojni pečati i nekoliko potpisa dovode do problema „traganja za rentom“, odnosno lobiranja i problema integriteta.
Blagovremeno upravljanje lancem snabdevanja koje koriste konkurentske ekonomije, dajući stranim izvoznim konkurentima prednosti nad domaćim izvoznim.	• Gubitak narudžbi za domaće izvozne firme; • Povećanje nezaposlenosti; • Odlazak kvalifikovanih radnika – „odliv mozgova“; • Opadajući ciklus konkuretnosti domaćih privrednih grana; • Domaćim izvozima treba više dana da stignu na tržište u poređenju sa izvozima konkurentnih zemalja;
Globalizovane trgovačke ekonomije, porast međunarodne trgovine i porast područja slobodne trgovine.	• Pritisak da se vrše brža carinjenja na graničnim prelazima i drugi postupci kontrole nije ostvaren; • Nedostatak međunarodnih standarda.
Potreba za modernim međunarodnom standardnom infrastrukturu lanca snabdevanja kao što su pristaništa, aerodromski terminali za teret, logistički centri, teretna sela i železničke mreže velike brzine.	• Stari i neodržavani putevi; • Spori željeznički teretni vozovi; • Kašnjenje u vremenu transporta; • Nedostatak metoda i postupaka za upravljanje međunarodnim željezničkim i pomorskim najboljim načinima rada; • Konkurenti koji koriste veća, modernija kontejnerska plovila i avione; • Konkurenti koji koriste brze željezničke mreže i danju i noću; • Ekstremno sporo popisivanje proizvoda usljed nepredvidljivih transportnih procedura i carinskih postupaka.
Predviđa se da će kontejnerski saobraćaj svake godine da poraste za 5-6%, tako da će se do 2015. godine povećati do 70%.	• Nekorištenje kontejnera dovodi do zaostajanja domaće privrede; • Zbog nedostatka sigurnosti, nedostatka praćenja i označavanja i gubitka prihoda nekorištenje kontejnera dodatno i bez razloga opterećuje carine i druge granične agencije.
Okvirni standardi za osiguravanje i olakšavanje globalne trgovine Svetske carinske i organizacije (Okvir SAFE)	• Povećana sofisticiranost kriminala; • Međunarodne firme za izvoz ne primjenjuju metode upravljanja u pogledu sve većeg broja programa međunarodne sigurnosti kao što su ovlašteni privredni subjekt, inicijativa za sigurnost kontejnera i drugo.

Izvor: sastavio Tomczyk 2011.

la komunikacije teško. Korisnici iz privatnog sektora ne žele da se o njima stekne utisak ili da se pročuje da se oni žale na smernice, postupke, kašnjenja ili birokratiju. Za neke carine i druge agencije za bezbednost i upravljanje granicama ideja da korisnici iz privatnog sektora doprinose radu graničnih prelaza se smatrala stranim konceptom. Ali iako je teško, ipak nije nemoguće da carina i druge službe za bezbednost i upravljanje granicom sa korisnicima usluga iz privatnih firmi postupaju korišćenjem različitih metoda upravljanja kao što su selektivnost i upravljanje rizikom i profil rizika korisnika umesto metode „jednako postupanja“, sa svima.

Zašto bi carinske vlasti i druge granične agencije insistirale na učešću i saradnji sa korisnicima iz privatnog sektora? Neki od razloga navedeni su u tabeli 3.10.

3.5.1 Izazovi koje treba prevazići

Prvi izazov u iskorišćavanju prednosti partnerstva sa trgovinom je kulturološki. Kao što je gore opisano postizanje učešća i saradnje između carinskih organa ili drugih graničnih agencija i korisnika iz privatnog sektora može predstavljati izazov iz više razloga.

U sklopu uspešnog upravljanja granicom, vlade treba da uvedu saradnju, olakšavanje, učešće i zajednički rad kako bi smanjile kontrolu i sumnje. U tom smislu, prioriteta područja delovanja su:

- Fokusiranje na razmenu i korišćenje informacija;
- Velika upotreba IKT-a;
- Stvaranje konstruktivnog partnerstva sa trgovinom korišćenjem metode proaktivnih konsultacija;
- Carina i druge granične službe treba da budu deo rešenja za postizanje trgovačke konkurentnosti, a ne deo problema;
- Profesionalna obuka osoblja i rukovodstva u modernim carinskim centrima za obuku, koledžima ili akademijama
- Obezbediti da u službama za odnose s javnošću rade obučeni kadrovi i rukovodioci, da se uspostave dežurni telefoni, kreira veb stranica, izdaju redovna saopštenja za javnost i održavaju sastanci sa medijima i privatnim sektorom;
- Obezbediti da u radnim grupama na graničnim prelazima učestvuju predstavnici svih relevantnih agencija i privatnih firmi, uključujući udruženja špeditera, TIR udruženja, udruženja carinskih posrednika, udruženja kamionskih prevoznika, privredne komore i privredna i izvozna udruženja;
- Izrada metoda za dostavu obaveznih carinskih podataka;
- Posvećenost i spremnost da se menja način upravljanja graničnim prelazima, organizacija, obuka i smernice, ali i da se istovremeno obezbedi normalan rad, prikupljanje prihoda, bezbednost i zadovoljni učesnici u carinskom postupku.

Ove vrste promena u konceptima upravljanja mogu potrajati i nekoliko godina. Za pripremu i sprovođenje takvih politika potreban je predan nadzor sa višeg nivoa, s tim da se za kratko vreme možda neće ostvariti vidljive prednosti ili pogodnosti. Radi se o dubokoj kulturnoj promeni ili promeni načina razmišljanja. Način rada se mora promeniti sa suprotstavljenog odnosa između carine i graničnih službi i trgovačke zajednice na duh saradnje koji se razvija metodama koje se zasnivaju na međusobnom učešću i saradnji.

3.5.2 Prednosti uspostavljanja mehanizma konsultacija

Dobijanje povratnih informacija od stručnjaka i profesionalaca

Forum na kojem trgovački predstavnici mogu slobodno da izraze svoje bojazni i mišljenja u vezi sa postupkom upravljanja graničnim agencijama mogu da pruže dragocene povratne informacije o njihovom načinu rada, bilo da se radi o postupcima granične kontrole ili upravljanju carinom. Graničnim agencijama trgovačka partnerstva, takođe, obezbeđuju grupu stručnjaka koje mogu konsultovati tokom priprema za trgovačke pregovore ili u vezi sa pitanjima politike, od kojih bi jedan primer bio „mogući uticaj novih propisa“.

Partnerstvom sa trgovačkim sektorom mogu se uočiti rane naznake problema za izvoznike, kao što su necarinske barijere. Nadalje, za partnerstvo sa trgovačkim sektorom, uobičajeno je stvaranje kontakata između zaposlenih u graničnim službama i velikih multinacionalnih korporacija, domaćih i međunarodnih, što tim službenicima daje uvid u obrasce poslovanja globalnog lanca snabdevanja.

U idealnom slučaju u kom postoji pravilna i jasna zastupljenost svih zajednica privatnog sektora koje učestvuju, privatni sektor i službe javnog sektora započinju konstruktivni dijalog. Daju se konkretne preporuke i izražava potreba za poboljšanjem. Međutim, kao što se može očekivati u većini slučajeva se to ne dešava odmah. Početak takvih napora bi trebalo posmatrati kao proces učenja za sve strane koje u njemu učestvuju.

Moguće prenošenje određenih funkcija na privredu

Neke carinske uprave koriste najbolje načine rada u upravljanju carinom kako bi postigle veći nivo učešća korisnika iz privatnog sektora, čime trgovcima koji poštuju propise omogućavaju da uvoze i izvoze teret uz minimalnu carinsku intervenciju i nadzor. Na primer, uvođenje pojednostavljenih postupaka može dovesti do toga da trgovački sektor sam vrši obračun carine ili procenu poštovanja propisa. Carini to omogućava preraspodelu resursa.

Opšta promocija trgovačkog ambijenta jedne zemlje

Još jedan razlog za učešće i saradnju jeste stvaranje pozitivne slike trgovačkog ambijenta neke zemlje. Upravljanje globalnim lancem snabdevanja zavisi od svih karika lanca, uz korišćenje modernih, međunarodnih najboljih načina rada. Duge kolone kamiona na granici otkrivaju slabosti lanca snabdevanja i nedostatak međunarodne dobre prakse u upravljanju lancem snabdevanja. Za potencijalne strane direktne investitore, takvi scenariji ukazuju da zemlja još uvek nije spremna da se takmiči sa globalizovanim

trgovačkim ambijentom. Oni među trgovce unose bojazan da bi njihovi uvozi i izvozi mogli da kasne na granici.

Jedinstveni pristup na nivou cele vlade je najbolje sredstvo za postizanje dobrog načina rada: službe za kontrolu granice mogu zajedno da rade i komuniciraju. U državama čije su ekonomije u usponu često se čini da postoji dokaz zaštite „teritorije“, između agencija za kontrolu granice. Ovo su eksperti i službenici opisali kao nešto što je teško ili nemoguće promeniti zbog postojećih interesa i konzervativnih birokratija.

RUBRIKA 3.6

Stav privatnog sektora o saradnji

Postoje dva zajednička ishoda kada se predstavnici privatnog sektora tek sretnu sa agencijama iz javnog sektora. Prvi, nema prave interakcije. Pročitaju se napisane izjave koje, u većini slučajeva, ne sadrže nikakve konkretne preporuke, ali su pune opštih fraza o značaju i potrebi za promenama. To se često događa u državama u kojima je ideja o stvarnoj zastupljenosti korisnika iz privatnog sektora relativno nova. Stvari koje učvršćuju takvo ponašanje su sledeće:

- nepostojanje prethodnog iskustva u vezi sa takvim postupcima;
- strah od „osvete“, od strane određenih agencija;
- odsustvo sistema zastupljenosti u kom pojedince imenuju državni organi.

Drugi je zloupotreba foruma. Privatni sektor ga koristi za ulaganje pritužbi na državu, ali se ne bavi svojim vlastitim nedostacima. Sastanci se brzo pretvaraju u tirade protiv državnih službi u kojima je sve pogrešno i mora iz osnova da se menja, ali se ne nude konkretne preporuke.

Jasno je da nijedan scenario ne vodi stvarnom poboljšanju. Međutim, u nekim okruženjima takvi prvi pokušaji otkrivaju da, ako se postupci pravilno sprovedu, može da se razvije održiva i produktivna interakcija sa rezultatima koji se mogu utvrditi i meriti.

RUBRIKA 3.7

Stav javnog sektora o saradnji

Jasno je da nijedan javni službenik ne voli da bude obavešten o nedostacima i manjkavostima njegove organizacije ili još gore o korumpiranom i neprofesionalnom ponašanju, posebno kada takva otkrića dolaze od ljudi, kompanija ili udruženja koje javna služba kontroliše i često smatra „kriminalnim“. Najčešće reakcije javnog sektora na inicijative za saradnju su:

- učešće u kratkom vremenskom periodu, a zatim postepeno povlačenje: ako nema zakonske obaveze za učešće, državni službenici često postepeno umanjuju vrednost zajedničkog tela dok se ono ne rasformira ili dok ne postane toliko beznačajno da prestane da se sastaje;
- ako postoji pravni okvir i učešće je obavezno, uobičajena „tehnika“ za ometanje procesa je rotacija. Ako ne postoji kontinuitet ne postoji i stvarni dijalog. Zato neke javne službe rotiraju svoje predstavnike, svaki put šaljući drugu osobu na sastanak.

Nije lak zadatak stvoriti ambijent u kom su predstavnici javnog sektora zadovoljni dijalogom. U idealnim okolnostima javni sektor bi trebalo da oseća da ima koristi od interakcije i da mu interakcija pomaže da svoje dužnosti bolje obavlja. Da bi proces bio uspešan veoma važno je rukovodstvo u službama javnog sektora. Ako na vrhu ne postoji stvarna volja, „angažovanje“ sigurno neće uspeti.

RUBRIKA 3.8

Australija: primer stalnog ulaganja u olakšavanje trgovine

Vlada Australije koristi najbolji način rada, odnosno „jedinstven pristup na nivou cele vlade“, kako bi uskladila bezbednost i sigurnost svojih granica i olakšavanje trgovine i uspostavljanje veza sa trgovačkom zajednicom u celom svetu. Ovaj pristup je od suštinske važnosti za uspešno rešavanje problema koji nastanu, kao i za pregovaranje međunarodnih sporazuma, posebno u sadašnjem bezbednosnom okruženju. Vlade koje u izveštavanju koriste jedinstven pristup na nivou cele vlade, korisnicima iz privatnog sektora olakšavaju obavezu dostavljanja informacija raznim državnim službama. Nemogućnost da se to uradi opterećuje i škodi korisnicima iz privatnog sektora.

Eksterni pokretači “objedinjenih službi na nivou vlade” su priznavanje složenosti trenutnog trgovačkog globalizovanog okruženja i izazova kao što su bezbednost i borba protiv terorizma. Iz tog razloga vlade i korisnici iz privatnog sektora koriste tehnologiju međunarodne najbolje prakse i nove metode kao što su tržišna analiza vremena koje je potrebno da proizvod stigne na tržište, a sve u cilju pružanja usluga koje poboljšavaju efikasnost i efektivnost.

Australija je „jedinstven pristup na nivou cele vlade“ počela da primenjuje 2005. godine kada je njena carinska služba uvela standardizovani paket podataka koji je okupio 41 agenciju sa oba nivoa vlasti. Godine 2007. australijska carina je uvela međunarodni trgovački klaster kao deo svog programa standardnog trezorskog poslovnog izveštavanja (SBR). Australijska carinska služba priznaje da još mnogo toga treba da se uradi kako bi se modernizovalo izveštavanje i poboljšala međusobna saradnja, kao i korišćenje jednom unetih informacija od strane više korisnika. Zadatak ne obuhvata samo carinu nego i sve granične agencije i privredna udruženja.

Australijska carinska služba (2005.) je izradila strategije kako bi bila na čelu pokretača promena i definisala viziju kako bi želela da to funkcioniše 2015. godine. Strategija obuhvata veliki broj projekata kako bi se obezbedilo da Australija i dalje predvodi svet u pogledu obezbeđivanja i olakšavanja trgovine. Dole opisani projekti predstavljaju napredna trgovačka rešenja (ETS). Oni su primeri međunarodnih najboljih načina rada koji će omogućiti bolje i brže carinjenje na graničnim prelazima.

U sledećoj tabeli predstavljena je australijska vizija ključnih elemenata i pogodnosti koje do 2015. godine treba da ostvari primenom jedinstvenog pristupa na nivou cele vlade

Prednost	Opis
1	Identifikovati prilike za kordinaciju i “objedinjene službe”, omogućavajući vladi da predstavi jedinstven pristup privredi i smanji troškove eliminacijom neefikasnosti.
2	Identifikovati pravac kretanja službi u pogledu trgovačkog okruženja do 2015. godine, uključujući i viziju i mapu puta da bi se to postiglo. Ovo će obezbediti poslovnu bezbednost u pogledu privrede i službi.
3	Napraviti buduću viziju za ekonomske, međunarode trgovačke partnere i predstavnička tela radi uključivanja u strategiju koja treba da obezbedi jedinstveni pristup na nivou cele vlade.
4	Identifikovati strategije za poboljšanje kvaliteta informacije koje vlada koristi u mnoge svrhe makro i mikro ekonomskih politika, te u svrhu zaštite granice, kao i da bi podržala zakonitu trgovinu, istovremeno smanjujući opterećenje privrede.
5	Obezbediti strategije za poboljšanje bezbednosti lanca snabdevanja i strategije za kolektivno upravljanje međunarodnim granicama.
6	Pokazati potencijal za poboljšanje korisnikovog iskustva prilikom rada sa vladom u kontekstu trgovačkog okruženja.
7	Identifikovati tehnike i politike međunarodnih najboljih iskustava u upravljanju granicom i naznačiti kako vlada može da ih obuhvati u budućem planiranju, kako da iskoristi rad drugih vlada i smanji rizike nacionalnog razvoja.
8	Istaći učinak vlade u sprovođenju propisa o graničnim kontrolama u poređenju sa trgovinskom zajednicom.

Izvor: Preuzeto iz Izveštaja koji je pripremila australijska Komisija za javne usluge (2004).

3.6 Carina i trgovina: Modeli za učešće i saradnju

Postoji veliki broj modela interaktivnog učešća i saradnje koje napredne carine i druge granične agencije mogu da koriste. Svaki model ima karakteristike koje zavise od različitih faktora. One obuhvataju:

- nacionalne i regionalne razlike;
- istorijsko i kulturno nasleđe;
- nivo ekonomske tranzicije;
- istorijski i tradicionalni razvoj;
- nivo zrelosti javne administracije i korisnika usluga privatnih firmi;
- nivo obuke javne administracije i privatnog sektora;
- nivo informisanosti rukovodećeg osoblja sa međunarodnim najboljim načinima rada;
- nivo učešća u međunarodnim organima, savetima, radnim grupama i forumima.

Lobiranje

Ekonomske i trgovačke sektori teže da formiraju grupe i organizacije kako bi promovisali svoje interese. U ime svojih članova te organizacije mogu, između ostalog, naložiti istraživanja, organizovati obuke ili izdavati publikacije. Oni često rade sa relevantnim vladinim odeljenima i agencijama, skrećući pažnju onih koji kreiraju politike na probleme kako bi ih ubedili u svoje stavove.

Carinski konsultativni komiteti

Carinski konsultativni komiteti su grupe u čijem se sastavu nalaze carinski službenici, predstavnici industrija, logističari, stručnjaci za transport, konsultanti i svi drugi učesnici u lancu snabdevanja. Oni, takođe, mogu imati članove koji dolaze iz drugih delova vlade, a koji su posebno zainteresovani za carinske poslove. Često pod okriljem carine, takav forum trgovačkom sektoru omogućava da otvoreno porazgovara o svakom problemu koje proizilazi iz rada carine. Oni omogućavaju da carina primi povratne informacije o svom radu. Oni mogu da pruže informacije trgovačkom sektoru o uvođenju novih uslova ili propisa i da organizuju forum radi rasprave o teškoćama ili prednostima koje takve promene mogu doneti.

Radne grupe

Radne grupe osnovane su sa konkretnim ciljem. Članovi dolaze iz javnih i privatnih organizacija i obično se biraju prema cilju koji se želi postići.

UNCTAD-ovi nacionalni komiteti za olakšavanje trgovine i transporta (NTTFCs)

Iako obično služe za olakšavanje trgovine UNCTAD-ovi nacionalni komiteti za olakšavanje trgovine i transporta su takođe korisni za partnerstva između graničnih agencija i trgovačkih predstavnika. UNCTAD-ov model priznaje partnerstva između javnih i privatnih zain-

teresovanih strana, kao ona partnerstva koja su od ključne važnosti za olakšavanje efikasnosti međunarodne trgovine i transporta. Nacionalni komiteti za olakšavanje trgovine i transporta su konsultativni mehanizmi koji služe kao nacionalni forumi za predlaganje, raspravu, konsultovanje i traženje konsenzusa između osnovnih strana u vezi sa olakšavajućim merama za poboljšanje međunarodne trgovine i transporta.

UNCTAD-ov model priznaje da je partnerstvo između tri ključna aktera od suštinske važnosti za olakšavanje efikasne međunarodne trgovine i transporta. Ova tri aktera su:

- *Vladine službe*: one koje su odgovorne za regulisanje međunarodne trgovine i transporta. To su obično ministarstva trgovine, prometa robe, transporta ili finansija, uključujući i carinu;
- *Pružaoци trgovačkih i transportnih usluga*: oni koji trgovačkoj zajednici pružaju pomoćne usluge usmerene na tržište, uključujući i prevoznike, špeditere, operatere multimodalnog transporta, carinske posrednike, komercijalne banke i osiguravajuća društva;
- *Trgovce*: izvoznici i uvoznici koji insistiraju na izvlačenju koristi od unapređenog trgovačkog okruženja koje je nastalo institucionalnim reformama i većom efikasnošću usluga i čiji bi se opsezi trgovine povećali ako bi se iskoristili poboljšani uslovi i smanjili troškovi transakcije.

Važno je napomenuti da se druge i treće grupe uglavnom sastoje od organizacija iz privatnog sektora. Međutim, državne organizacije se često nalaze među operaterima ili prevoznicima i drugim pružiocima trgovačkih usluga kao što su železnice i državne trgovačke banke, osiguravajuća društva i špediteri. Tako se suštinsko partnerstvo ova tri glavna subjekta obično proteže i na korisničku podelu između javnog i privatnog sektora.

Ono po čemu se UNCTAD-ov model razlikuje od drugih predloga za nacionalne mehanizme za olakšavanje trgovine i transporta jeste što UNCTAD poseban akcenat stavlja na korisnike iz privatnog sektora za koje se smatra da imaju glavnu ulogu u inicijativama koje su pokrenule tri strane konsultativnog procesa. U suštini, UNCTAD nacionalne komitete za olakšavanje trgovine i transporta smatra konsultativnim mehanizmima koji služe kao nacionalni forumi u kojima se predlažu i u kojima se raspravlja o olakšavajućim merama za poboljšanje međunarodne trgovine i transporta sa opsežnim konsultacijama i pronalaženjem konsenzusa. Kao što je to slučaj sa većinom komisija, nacionalni komiteti za olakšavanje trgovine i transporta, koje je predložio UNCTAD, nemaju izvršnu vlast, nego se smatraju savetodavnim organima. Ovi organi mogu i treba da postignu konsenzus o olakšavajućim merama, koje onda dobrovoljno mogu preduzeti organi-članovi koji imaju izvršno ovlašćenje da ih sprovedu.

PRO komiteti

PRO (procedure) komiteti su komiteti za olakšavanje trgovine koji obezbeđuju forume za carine i trgovački sektor. Početkom sedamdesetih godina 20. veka, prepoznajući značaj olakšavanja trgovine i mogućnost uvođenja jedinstvenog tržišta u okviru Evropske ekonomske zajednice, uključujući slobodno kretanje ljudi i robe, većina zapadnoevropskih zemalja je osnovala nacionalne komitete za olakšavanje trgovine kao što je *Office de développement par l'automatisation et la simplification du commerce extérieur* (ODASCE) u Francuskoj, Savet za elektronsku razmenu podataka Danske, AUSTRIAPRO (u sastavu Savezne privredne komore Austrije) i SWEPRO (Savet za trgovačke postupke Švedske).

Neke zemlje nemaju konsultativne niti PRO komitete nego se oslanjaju na lobiranje udruženja korisnika usluga privatnog sektora i velikih kompanija za izvoz i uvoz. Na primer, Turska ima zrelu i široku mrežu ekonomskih komora i ekonomskih udruženja. Privredna komora Istanbula je angažovana na inicijativama za izvoz i komunicira sa Vladom u Ankari. Privredna udruženja koja predstavljaju sektore kao što su građevinski materijali, voće i povrće, mašine, orasi i tekstil lobiraju kod vlade u vezi sa problemima izvoza. Privredna udruženja kao što su UTI-KAD (Udruženje pružalaca špediterskih i logističkih usluga Turske) i TOBB (Sindikatska komora i razmene robe Turske) lobiraju kod Vlade u vezi sa problemima špedi-

cije i TIR-a. TOBB finansira izgradnju novih turskih graničnih prelaza.

Da bi povećale učešće korisnika usluga privatnog sektora, carinske uprave i trgovačke agencije mogu razmotriti korišćenje Preporuke br. 4 UN/CEFACT o uspostavljanju organa za olakšavanje trgovine. Cilj prvobitne preporuke bio je da se podstaknu vlade da „uspostave i podrže nacionalne organe za olakšavanje trgovine u izbalansiranom učešću privatnog i javnog sektora“

Opšti cilj bio je:

- unaprediti dijalog između različitih tela koja su uključena u trgovinu i međunarodni transport;
- definisati rešenja za uklanjanje prepreka za trgovinu i transport na operativnom nivou;
- identifikovati probleme koji utiču na troškove i efikasnost međunarodne trgovine njihove zemlje;
- doneti mere za smanjenje troškova i poboljšanje efikasnosti međunarodne trgovine;
- pomoći u sprovođenju tih mera;
- obezbediti nacionalnu centralnu kancelariju za sakupljanje i prosleđivanje informacija o najboljim praksama u olakšavanju međunarodne trgovine;
- učestvovati u međunarodnim naporima na poboljšanju lakšeg obavljanja trgovine i efikasnosti.

U preporuci se naglašava značaj državnih organa za olakšavanje trgovine kao što su forumi koji rukovodiocima iz

Rubrika 3.9 Nacionalni komiteti za olakšavanje trgovine i transporta (NTTFCs).

Neki primeri	Karakteristike
EU, UK, APEC	• Formalni i na državnom i na regionalnom nivou • Primer: Komitet za olakšavanje međunarodne trgovine Velike Britanije • Članstvo po pozivu • Neizabrano rukovodstvo • Imenovani sekretarijati sa administrativnim i logističkim osobljem • Kancelarijski prostor, kancelarijski resursi i budžeti • Opis poslova u pisanom obliku • Mogućnost osnivanja nekoliko podkomiteta ili radnih grupa • Zatvorena zasedanja foruma • Sastanci podkomiteta su često otvoreni za doprinose spoljnih stručnjaka • Podkomiteti mogu da zatraže i dogovore studije spoljnih stručnjaka • Članovi podkomiteta podnose usmene i pisane iskaze i studije • Javna administracija koristi Komitet za olakšavanje trgovine kao proaktivno konsultativno telo koja podnosi nacрте zakona, nacрте pravila i instrukcija i nacрте programa Komitetu za olakšavanje trgovine pre nego što te nacрте predstavi vladinim odeljenima ili parlamentarnim komisijama • Opširan dnevni red, kako se to može videti na osnovu spiska sastanaka APEC objavljenog na web stranici • Podleže kontroli i nadzoru Vlade • Godišnje izveštavanje sa izveštajima koji su široj javnosti besplatno dostupni na internetu • Izdaju svoja vlastita saopštenja za javnost i održavaju konferencije za štampu • Organizuju konferencije i forume

privatnog sektora, administratorima iz javnog sektora i kreatorima politike omogućavaju da zajedno rade na efikasnom sprovođenju zajednički usaglašenih olakšavajućih mera. Preporučuje se da takvi komiteti uključe predstavnike svih firmi i institucija koje učestvuju u međunarodnim trgovačkim transakcijama uključujući i proizvođače, uvoznike, izvoznike, špeditere, prevoznike, banke, osiguravajuća društva i javne uprave.

U preporuci se naglašava olakšavanje trgovine, a posebno potreba za sprovođenjem mera koje smanjuju troškove i poboljšavaju efikasnost međunarodne trgovine. Predloženo je da preporuka bude iskorišćena kao osnova za kreiranje nacionalnih komiteta za olakšavanje trgovine i transporta i PRO komiteta.

UNCTAD je u sklopu svojih programa tehničke pomoći u oblasti olakšavanja međunarodne trgovine i transporta bio aktivno angažovan na osnivanju nacionalnih komiteta za olakšavanje trgovine i transporta u velikom broju zemalja. UNCTAD-ov model prevazilazi tradicionalno područje rada tih komiteta, stavljajući jači naglasak na olakšavanje transporta i dajući članovima iz privatnog sektora sve istaknutiju ulogu.

U nastavku su navedeni primeri različitih vrsta komiteta. Prvi se, budući da ga finansira privatni sektor, ne pridržava preporuka UNCTAD-a koje se zasnivaju na javno-privatnom partnerstvu.

Važno je razumeti ograničenja ovih komiteta i poteškoće na koje se nailazi kada zemlje u razvoju pokušavaju da oponašaju ove modele. Na primer, Francuska od korisnika iz privatnog sektora zahteva aktivno članstvo. Moraju da obezbede stalne finansijske

doprinos udruženjima kako bi nastavila da rade. U isto vreme, nema garancija da će organi javnog sektora biti voljni da učestvuju u razmeni. Da bi bili uspešni, takve komitete mora jednako da podržava kako privatni tako i javni sektor. Osim toga, oni bi trebalo da deluju na bilateralnom, multilateralnom, regionalnom i međunarodnom nivou. Radeći u uskoj saradnji sa predstavnicima privatnog sektora oni bi trebalo da budu integralno povezani sa carinskim organima i relevantnim vladinim organizacijama.

Rubrika 3.10 PRO komiteti.

Some examples	Characteristics
AFPRO/Avganistan	• Formalno organizovani na državnom i regionalnom nivou • Takođe poznati kao nacionalni komiteti za olakšavanje trgovine i transporta (Kambodža, Narodna Demokratska Republika Laos, Tajland, Vijetnam i druge) • Takođe poznati kao nacionalni komiteti za olakšavanje tranzita (Kina, Mongolija i druge) • Udruženja korisnika iz privatnog sektora su pozvana da se pridruže • Dobrovoljno izabrani službenici kojima predsedavaju predstavnici korisnika iz privatnog sektora • Njima upravljaju izabrani odbori • Učestvuju sa vladama u olakšavanju trgovine i pitanjima koja se odnose na carine i upravljanje graničnim prelazima • Sarađuju sa vladama i korisnicima usluga iz privatnog sektora pregledanjem i izveštavanjem o nacrtima zakona, nacrtima pravila i instrukcija i nacrtima programa, na primer SITPRO je četiri godine sa Službom prihoda i carina Njenog Veličanstva Velike Britanije bio angažovan na izmenama Jedinostvene carinske isprave. • Može imati nekoliko podkomiteta • Strukture uključuju nekoliko podkomiteta za politiku, od kojih svaki daje preporuke i održava sastanke sa korisnicima usluga privatnog sektora i vladinim službenicima, za vreme sednica komiteta • Plaćeni sekretarijati, kancelarijski prostor i budžeti • Može finansirati studije • Službenici prisustvuju međunarodnim konferencijama i forumima • Mandati u pisanom obliku • Vladini službenici iz relevantnih ministarstva trgovine i finansija mogu se premestiti u PRO komitete • Deluju kao prvi okidači za nove ideje koje se odnose na olakšavanje trgovine, pitanja u vezi sa carinama i upravljanjem graničnim prelazima • Doprinos promovanju visokog nivoa razumevanja korisnika iz privatnog sektora i poštovanja izmena zakona i pravila
ARMPRO/Jermenija	
AUSTRIAPRO/Austrija	
AZERPRO/Azerbejdžan	
BiHPRO/Bosna i Hercegovina	
BULPRO/Bugarska	
CROATIAPRO/Hrvatska	
GEOPRO/Gruzija	
HELLASPRO/Grčka	
MAKPRO/Bivša Jugoslovenska Republika Makedonija	
MOLDPRO/Moldavija	
MONPRO/Crna Gora	
ODASCE/Francuska	
ROMPRO/Rumunija	
SWEPRO/Švedska	
SITPRO/Velika Britanija*	

* U septembru 2010. SITPRO je prestao da radi, a njegove nadležnosti preuzelo je Ministarstvo za privredu, inovacije i veštine Velike Britanije.

RUBRIKA 3.11

Komitet Velike Britanije za olakšavanje međunarodne trgovine (Služba prihoda i carina Nj. V.)

Komitet za olakšavanje međunarodne trgovine Velike Britanije Služba prihoda i carina Njenog Veličanstva uključuje visoke funkcionere iz vladinih odeljenja koji su zainteresovani za granične procedure, kao što je sama Služba prihoda i carina Njenog Veličanstva, Ministarstvo za privredu, inovacije i veštine, Zavod za životnu sredinu, hranu i ruralne poslove (Defra), Ministarstvo transporta (DfT) i Granična agencija Vel. Britanije, zajedno sa Službom za trgovinu i investicije (UKTI) i (bivše) telo SITPRO. Ovaj komitet se bavi olakšavanjem trgovine u cilju koordiniranja politike i nadziranja novih inicijativa kako bi se pojednostavili granične procedure Vel. Britanije maksimalnim smanjivanjem nepotrebnih propisa.

Akcioni plan Komiteta je:

- Da se napravi osetna razlika u poslovanju posle smanjivanja regulatornih tereta koje nosi privreda i pojednostavi trgovina;
- Da obezbedi dugoročno i aktivno učešće poslovne zajednice u ocenjivanju regulatornih praksi na granicama

Ujedinjenog Kraljevstva, kao i u uspostavljanju stalnog procesa poboljšanja i reformi.

- Da učini da Vlada Ujedinjenog Kraljevstva i njene agencije prepoznaju važnost olakšavanja trgovine, kao i da promovišu njegovu ključnu ulogu u ostvarivanju regulatornih ciljeva.
- Da obezbedi stalno poboljšavanje pozicije graničnih procedura Ujedinjenog Kraljevstva u poređenju sa vodećim međunarodnim indeksima, kao što je „Izveštaj o uslovima poslovanja“, Svetske banke (Svetska banka, 2009).

Ranije, SITPRO je potpomogao dijalog o olakšavanju trgovine izveštajem „Nesmetan protok robe,“ (Svetska banka, 2009.) i omogućio davanje povratnih informacija o graničnim procedurama i praksama na svom internet sajtu.

Izvor: preuzeto iz studije Službe prihoda i carina Njenog Veličanstva/BIS Pojednostavljanje trgovine preko granica Ujedinjenog Kraljevstva: Akcioni plan (Decembar 2009), str. 4.

RUBRIKA 3.12

Kancelarija za razvoj putem automatizacije i pojednostavljenja spoljnotrgovinskog poslovanja (ODASCE), Francuska

ODASCE je osnovan u julu 1972. godine kao neprofitno udruženje. Odbor (Conseil d'Administration) ODASCE broji do šesnaest članova koji se biraju na godišnjoj glavnoj skupštini organizacije. Za rad u Odboru se ne prima naknada i članovi se rotiraju svake četiri godine. Svakodnevne odluke i uputstava za rad stalnom osoblju daje „Biro“ službenika (predsednik, potpredsednik, blagajnik, itd.) koje bira Odbor. Organizacija ima tri stalna člana sa sedištem u Parizu.

Članstvo:

- preko 100 kompanija, od veoma velikih (npr. Renault) do onih sa samo jednim zaposlenim;
- preko 1 500 saradnika koji se pretplaćuju za pristup obukama.

Glavne aktivnosti:

- obuke;
- izrada „dokumenata o stavovima“ u pogledu problema lakšeg obavljanja trgovine u Francuskoj, preko Komiteta za olakšavanje ODASCE;

- seminari („Club-Clé Douanes“) o temama koje su članovima interesantne, održavaju se 4 do 5 puta godišnje;
- konferencije („Colloques“), održavaju se svake 2 do 3 godine sa pozvanim stranim gostima i predstavnicima koji se bave carinom, trgovinom i pitanjima indirektnog oporezivanja;
- Ad hoc saveti članovima o pitanjima u vezi sa carinama i trgovinom, ponekad uključuje posredovanje kod Vlade Francuske u njihovo ime

Pozitivni aspekti:

- samostalnost, ne oslanjaju se na vladine fondove;
- bliski poslovnim subjektima i rukovode se interesima članova;
- mali i efikasni, moraju da žive u okviru svojih sredstava.

Izvor: delimično preuzeto sa web stranice ODASCE-a (2011).

RUBRIKA 3.13**Istinsko javno-privatno partnerstvo u Jugoistočnoj Evropi**

U skladu sa Inicijativom za saradnju u Jugoistočnoj Evropi (SECI) i u saradnji sa UNECE-om i Evropskom komisijom veliki broj zemalja u Jugoistočnoj Evropi je osnovao nacionalne komitete za olakšavanje trgovine i prevoza kako bi rešili mnogobrojne probleme u vezi sa lakšim obavljanjem trgovine i prevoza kako na nacionalnom tako i na regionalnom nivou. Ovi komiteti u svom imenu imaju karakterističnu komponentu „PRO“, čime se akcenat stavlja na postupke kao necarinske barijere trgovini. Njih podjednako (institucionalno, politički i finansijski) podržavaju i javni i privatni sektor i oni deluju na bilateralnom, multilateralnom, regionalnom i međunarodnom nivou. Integralno su povezani sa carinskim organima i relevantnim vladinim organizacijama, ali takođe rade u bliskoj saradnji sa organima privatnog sektora. Danas postoji deset nacionalnih PRO komiteta u regionu Inicijative za saradnju u Jugoistočnoj Evropi.

U većini slučajeva državne privredne komore služe kao podloga za rad ovih komiteta i učešće državnih agencija se garantuje putem relevantnih pravnih akata. Svaki komitet ima dva zamenika predsedavajućeg, jednog koji predstavlja agencije iz javnog sektora (obično na nivou zamenika ministra) i drugog koji predstavlja privatni sektor. Većinu posla obavlja glavna grupa koja se sastoji od najviše deset lica koja redovno održavaju sastanke i rešavaju probleme koji su čisto

tehničke prirode. Rad svakog komiteta u proseku godišnje ne košta više od 25 000 američkih dolara što uključuje sredstva za kampanje informisanja i odnose s javnošću.

Pozitivni aspekti:

- istinsko partnerstvo javnog i privatnog sektora sa jednakim ulogama za sve koji učestvuju;
- malo i efikasno, ne zahteva formiranje dodatnih državnih mehanizama;
- dnevni red obično diktiraju svakodnevne dileme poslovne zajednice;
- zagarantovano učešće svih državnih agencija putem relevantnih zakona;
- upotreba postojećih načina komunikacije koje su izradile državne komore.

Negativni aspekti:

- Da bi proces bio uspešan mora postojati blistava i istinski reprezentativna struktura.

Izvor: preuzeto iz velikog broja raznoraznih izvora uključujući informacije koje su dali spoljni konsultanti kao i dokument UNESCAP-a pod nazivom „Studija o državnim mehanizmima koordinacije za olakšavanje trgovine i transporta u regiji UNESCAP-a“ (UNESCAP, 2007, str. 31–32) i izveštaja SECI-a pod nazivom „Dostignuća projekata SECI-a u oblasti ekonomskog razvoja i bezbednosti“ (2001).

RUBRIKA 3.14**SWEPRO: Savet za trgovačke procedure Švedske**

SWEPRO je osnovala Vlada Švedske 1975. godine kako bi aktivnim učešćem u glavnim međunarodnim forumima promovisala pojednostavljivanje i efikasnost postupaka međunarodne trgovine.

Osnovan je u skladu sa Preporukom br. 4 o državnim organima za olakšavanje trgovine iz 1974. godine, a 1999. zamenjen je Preporukom o državnim telima za olakšavanje trgovine.

Članstvo:

SWEPRO se sastoji od konsultativnog tela u kome su menadžeri iz privatnog sektora, rukovodioci iz javnog sektora, kao i kreatori politike. Njegovi članovi predstavljaju privredne i javne organe, a posebno Udruženje bankara Švedske, Trgovački savet Švedske, Alijansu za elektronsku trgovinu Švedske, Državni trgovački odbor, Švedsku federaciju trgovačkog sektora, Međunarodnu privrednu komoru Švedske, Konfederaciju švedskih preduzeća, Međunarodno udruženje teretnih vozova Švedske, Carinu Švedske i Ministarstvo spoljnih poslova Švedske.

Uprava:

SWEPRO nadgleda Državni trgovački odbor Švedske koji je upravno telo Vlade koje se bavi spoljnom trgovinom i trgovinskom politikom.

Zadaci i aktivnosti:

Glavna uloga SWEPRO je da obezbedi forum za diskusiju i razmenu informacije u vezi sa pitanjima olakšavanja trgovine. Forum osigurava da se aktivnostima olakšavanja pristupa na koordinisan način kako bi se garantovalo efektivno i efikasno rešavanje problema. Takođe, forum nadgleda primenu zajednički dogovorenih mera olakšavanja. SWEPRO obavlja važna istraživanja o pitanjima olakšavanja trgovine, kao što su razmena podataka u međunarodnoj trgovini i uticaj i koristi od olakšavanja trgovine. SWEPRO, takođe, raspravlja o međunarodnim aktivnostima u vezi sa olakšavanjem trgovine. On koordiniše i učestvuje u projektima koje sprovode Ujedinjene Nacije, Svetska trgovinska organizacija (STO), Svetska carinska organizacija (SCO), Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj (OECD) i Evropska unija (EU). SWEPRO, takođe, sarađuje sa određenim zemljama u razvoju u cilju promovisanja olakšavanja trgovine. U Švedskoj, SWEPRO je, takođe, forum za diskusiju o međunarodnim aktivnostima koje se bave pojednostavljivanjem trgovinskih procedura. SWEPRO učestvuje u radu međuvladinih grupa u Ujedinjenim nacijama i Evropskoj uniji čiji je cilj pojednostavljivanje i harmonizacija procedura i protoka informacija, kao i obavljanja međunarodne trgovine elektronskim putem.

Izvor: preuzeto sa web stranice SWEPRO-a (2011), a delom je citirana publikacija pod nazivom „Studija o nacionalnim mehanizmima koordinacije za olakšavanje trgovine i transporta u regiji UNESCAP-a“ (UNESCAP, 2007, str. 30–31).

3.7 Obuka i promocija partnerstva između carine i trgovine

Posle završetka formalnog procesa uspostavljanja partnerstva između graničnih agencija i trgovine, postoje dva veoma važna „instrumenta“ koja služe kao ujedinjujuća snaga za javne i privatne zajednice uključene u ovaj proces. To su obuka i promocija u javnosti.

3.7.1 Obuka

Obuka je osnovni instrument za menjanje ili povećanje efikasnosti postojećih načina rada. Stručna zapažanja na velikom broju raznih graničnih prelaza dovela su do zaključka da su neka od kašnjenja komercijalnih vozila povezana sa činjenicom da vozači i osoblje transportnih firmi nisu pripremili sve dokumente i uverenja. Ponekad mogu nedostajati i dokumenta koja su potrebna za sprovođenje izvoznih procedura (Tomczyk, 2011). Iz tog razloga od suštinske je važnosti da nacionalni komiteti za olakšavanje trgovine i transporta obezbede transparentne i lako dostupne informacije u vezi sa tim. S druge strane, budući da se zaposleni u javnom sektoru takođe suočavaju sa sve većim brojem procedura i propisa, važno je da oni budu dobro pripremljeni za pružanje usluga, te svesni onoga što se traži od njihovih „partnara“ u privatnom sektoru.

Prema Programu olakšavanja trgovine i transporta u Jugoistočnoj Evropi (TTFSE), program obuke je postao osnovno sredstvo ne samo za dostavljanje informacija nego i za postepeno menjanje dominantne percepcije u državnim službama o prirodi usluge koju pružaju. Od 2001. do 2006. godine komponenta za lakše obavljanje trgovine TTFSE-a Svetske banke je obučila i dodelila sertifikate velikom broju stručnjaka, kako iz privatnog tako i iz javnog sektora, koristeći isti plan i program za obe grupe.



Učesnici iz javnog i privatnog sektora tokom radionice OEBS-SCO o upravljanju rizikom u carinskoj službi, Astana, oktobar 2011. godine.

3.7.2 Promocija u javnosti

Izrada i sprovođenje kampanje promocije u javnosti je od suštinske važnosti budući da na mnogo načina pomaže proces transformacije partnerstva. Korisnici iz privatnog sektora su često skeptični u vezi sa predloženim promenama bojeći se povećanja troškova povezanih sa novim postupcima i ometanjem njihovih poslovnih praksi. Pored toga, zaposleni iz javnog sektora zabrinuti zbog mogućih radikalnih promena u njihovom radnom okruženju. Veoma je važno da se obezbedi konstantan protok informacija o predloženim promenama i jasan stav o onome šta se može očekivati u budućnosti.

Međutim, publika kojoj se obraća ne bi trebalo da bude ograničena na dve grupe o kojima je ovde reč, nego bi takođe trebalo uključiti i širu javnost. Posebno bi trebalo da se naglasi kolika je potreba za poboljšanim uslovima i kako rastu troškovi zbog nepreduzimanja određenih koraka. Ovo nije lak zadatak budući da olakšavanje prevoza i trgovine obično nisu teme koje privlače veliku medijsku pažnju. Mnogi od ovih problema koji treba da se reše su čisto tehničke prirode, a retko postoji jasna slika o uslovima u kojima rade ljudi na granici. Postoji nekoliko načina da se to reši. Na primer, u Jugoistočnoj Evropi državne privredne komore redovno objavljuju netehničke članke o određenoj temi koristeći i interne publikacije i linkove ka medijima.

Slanje novinara na odabrane granične prelaze pod pokroviteljstvom PRO struktura je bilo dosta uspešno. Bugarski i rumunski PRO komiteti su uspešno održali interes za temu tako što su često za novinare organizovali putovanja do granice autobusom. Pored toga, su ta putovanja kombinovali sa prekograničnim sastancima sa novinarima sa druge strane. Takve aktivnosti pomažu novinarima i drugim ljudima koji nisu te struke da shvate obim problema s kojima se suočavaju i uvide potrebu za prekograničnom saradnjom i rešenjima koja koriste dobru praksu.

Međutim, uticaj komunikacije u „globalnoj“ trgovačkoj zajednici ograničava jezik. Međunarodni trgovci, investitori i novinari često ne govore lokalne jezike. Čak i najbolje analize slučajeva, objavljene na dobro osmišljenoj internet stranici, se neće primetiti ako su prikazane samo na domaćem jeziku. Neke carinske vlasti međunarodnim klijentima i dobavljačima svojih zemalja olakšavaju pristup informacijama tako što svoje internet stranice imaju i na engleskom jeziku. Ovo savršeno ilustruju internet stranice carine Narodne Republike Kine i Ruske Federacije, obe dostupne na engleskom jeziku.

3.7.3 Rešavanje problema povezanih sa korupcijom

Jedan od problema koji predstavlja najveći izazov u dijalogu između privatnog i javnog sektora jeste rešavanje problema povezanih sa korupcijom. Iako se ovo često smatra problemom kojim treba da se bave samo državne agenci-

je, sama priroda takvih transakcija znači da to predstavlja problem i u privatnom sektoru: za korupciju su potrebne dve strane. O njoj se mora otvoreno razgovarati. Jasno je da i interesi privatnog sektora i interesi pojedinačnih građana imaju svoju ulogu u stvaranju okruženja u kom korupcija igra jednu od uloga; a u mnogo slučajeva oni su ti koji iniciraju sumnjive transakcije kao što je podmićivanje.

Bez učešća građana svaki napor na rešavanju ovog problema neće uspeti. Procese reforme mora da prati dobro osmišljeni program podizanja svesti u javnosti. U suprotnom, otkrivanja slučajeva korupcije ili hapšenja bi mogla da ostave utisak da se situacija pogoršava, a ne poboljšava. To može da učini politički rizik nesavladivim.

Mnoga pitanja o kojima se govori u ovom poglavlju se direktno odnose na stepen poverenja između zainteresovanih strana. Pitanja koja postavljaju trgovci mogu biti: Postoji li transparentan postupak za prijavljivanje incidenata? Da li ću ja biti meta u budućnosti ako progovorim? Ako ne postoje zaštitni mehanizmi pitanje je da li će oni iz privatnog sektora dati svoj doprinos u vezi sa korupcijom?“

RUBRIKA 3.15

Dežurni telefoni

Telefonski brojevi koji su jasno označeni kao sredstva za prijavljivanje korupcije ili sumnjivih postupaka izgleda da imaju pozitivan efekat u obezbeđivanju stepena bezbednosti za one koji to prijavljuju. Ovi dežurni telefoni su obično povezani sa komandnim centrom u glavnom gradu zemlje, tako da se sam proces odvija daleko od graničnih prelaza.

RUBRIKA 3.16

Studije vremena zadržavanja robe

Studije vremena zadržavanja robe su tehničko sredstvo koje se koristi za dobijanje polaznih podataka u vezi sa olakšavanjem trgovine. Sakupljanje i analiza empirijskih podataka su od suštinskog značaja ako carinske uprave i drugi žele da izbegnu objavljivanje netačnih izjava. Rešenje Svetske carinske organizacije za ovo je Studija vremena zadržavanja robe. Studija vremena zadržavanja robe se u *Vodiču Svetske carinske organizacije za merenje vremena koje je potrebno za puštanje robe* opisuje na sledeći način:

„Jedna od metoda koja se koristi za ocenu carinskih postupaka je merenje prosečnog vremena od momenta dolaska robe do njenog puštanja. Ovo carini omogućava da identifikuje, kako problemat ična područja tako i potencijalne korektivne radnje koje treba da preduzme da bi povećala svoju efikasnost. Korišćenje automatizacije i drugih sofisticiranih metoda selektivnosti može carini da omogući da poboljša poštovanje zakona i da u isto vreme poveća olakšice za većinu niskorizičnih roba.

Merenje vremena koje je potrebno za puštanje robe takođe nailazi na zabrinutost trgovačkih krugova u vezi sa velikim



Fotolia

Korupcija je jedan od problema koji predstavlja najveći izazov u dijalogu između javnog i privatnog sektora.

3.7.4 Upoređivanja olakšica u trgovini

Svaka zemlja koristi svoj paket mera kako bi ocenila napredak u pogledu olakšavanja trgovine. U cilju poređenja na međunarodnom nivou, studije SCO o vremenu puštanja robe mogu dati povratne informacije o tome kakvo je upravljanje granicom određene zemlje u poređenju sa regionalnim ili međunarodnim konkurentima. Ovom temom se detaljnije bavi Poglavlje 9. pod nazivom „Ocenjivanje efikasnosti rada graničnih službi: Mogućnosti za upoređivanje“.

kašnjenjima prilikom carinjenja. Ono carini pomaže da odgovori na trgovačke zahteve u kojima operateri unapred treba da planiraju kretanje robe preko granice kako bi ispunili kratke rokove proizvodnje i sistem inventure „tačno na vreme“, koji zahteva planiranje unapred.

Vreme koje je potrebno za puštanje robe sve više i više postaje mera na osnovu koje međunarodna trgovinska zajednica ocenjuje uspešnost carinske uprave. Zato je važno da se carinske uprave nauče kako da ovu metodu interne ocene upotrebe na najbolji način“.

Iako su studije vremena zadržavanja robe veoma stručne, njihova prednost je da ne moraju da ih sprovedu službenici Svetske carinske organizacije; njih mogu da sprovedu i same carinske uprave. Svetska carinska organizacija nastavlja da podržava ideju da je merenje vremena carinjenja najbolji način da se unapredi olakšavanje trgovine jer daje preciznu sliku postojećeg stanja stvari i identifikuje uska grla.

Izvor: Svetska carinska organizacija, 2002.

Zaključak

U proteklih nekoliko godina i granične službe i trgovinski sektor se suočavaju sa sve većim zahtevima u pogledu bezbednosti. Dok je interes graničnih službi da obezbede granicu, dotle predstavnici trgovine žele da obezbede lanac snabdevanja. Vremenom obe grupe su morale da se prilagode nizu novih mera bezbednosti, od kojih su neke uvedene zakonima, a neke su uveli sami trgovci. Zastarele bezbednosne procedure na granicama stvaraju uska grla, odnosno zastoje saobraćaja, što dovodi do kašnjenja. Moderne bezbednosne mere, kao što su SAFE Okvirni standardi Svet-ske carinske organizacije, osmišljene su tako da sadrže elemente usmerene ka olakšavanju trgovine, kao što je program odobravanja olakšica. Uspostavljanje partnerstva iz-

među trgovaca i carinskih organa omogućava bezbednost i olakšavanje trgovine duž celog lanca snabdevanja.

I granične službe i trgovci imaju koristi od ostvarivanja bliske saradnje i razvijanja partnerstva. Trgovci mogu da razviju postupke koji su usaglašeni sa vladinim zahtevima i time obezbede brže carinjenje. Granične službe mogu da poboljšaju svoje resurse primenom najboljih načina rada i najnovijih dostignuća u lancu snabdevanja. Ova partnerstva mogu da imaju razne oblike i da odgovaraju svim graničnim agencijama bez obzira u kojoj fazi postupka modernizacije se nalaze. Nadalje, mogu se dodatno razraditi i koegzistirati. Na kraju, dobro partnerstvo između onih koji upravljaju granicom i onih koji je koriste donosi prednosti obema stranama.

Literatura

Regulatorna radna grupa Vlade Australije (januar 2006), *Revidirani propis: Izveštaj radne grupe o smanjenju regulatornih tereta na privredu (bankovni izveštaji)* [pdf]. Dostupno na www.regulationtaskforce.gov.au/data/assets/pdf_file/0007/69721/regulationtaskforce.pdf [zadnji pristup ostvaren 6. aprila 2011].

Carinska služba Australije (mart 2008), *Predlog za poboljšana trgovačka rešenja u 2015. – konsultativni dokument* [pdf]. Dostupno na www.daff.gov.au/data/assets/pdf_file/0008/671318/99f-cbfca-at2.pdf [zadnji pristup ostvaren 6. maja 2011].

Komisija za javnu službu Australije (2004), *Objedinjene službe: Odgovori javnih službi na prioritetne izazove Australije* [htm]. Dostupno na www.apsc.gov.au/mac/connectinggovernment.htm [zadnji pristup ostvaren 6. maja 2011].

Komisija evropskih zajednica (COM[2006]79 konačna), *Komunikacija između Komisije i Saveta, Evropskog parlamenta, Evropskog odbora za ekonomska i socijalna pitanja regija o unapređenju bezbednosti lanca snabdevanja* [pdf]. Dostupno na http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2006/com2006_0079en01.pdf [zadnji pristup ostvaren 6. aprila 2011].

C-TPAT, Partnerstvo carine i trgovine u borbi protiv terorizma (august 2007), *Istraživanje troškova/koristi, Centar za istraživanje Univerziteta u Virdžiniji i Centar za javnu službu Weldon Coopa, Univerzitet u Virdžiniji, Uprava za carinu i zaštitu granica SAD-a*. Dostupno na http://cbp.gov/linkhanfler/cgov/trade/cargo_security/ctpat/what_ctpat/ctpat_cost_survey.pdf [zadnji pristup ostvaren 28. augusta 2011].

Evropska komisija (EK) (2007), *Smernice za ovlašćenog privrednog subjekta* [pdf]. Generalni direktorat Evropske komisije za poreze i carinu. Dostupno na http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/customs/policy_issues/customs_security/aeo_guidelines_en.pdf [zadnji pristup ostvaren 2. maja 2011].

Evropska komisija (EK) (2007), *Smernice za integrisano upravljanje granicom na zapadnom Balkanu* [pdf]. Dostupno na http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/financial_assistance/cards/publications/ibm_guidelines_en.pdf [zadnji pristup ostvaren 10. novembra 2010].

Evropska komisija (EK) (2007), *Carinske smernice – putevi ka modernoj carini* [pdf], Generalni direktorat Evropske komisije za poreze i carinsku uniju. Dostupno na http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/common/publications/info_docs/customs/customs_blueprint_en.pdf [zadnji pristup ostvaren 2. maja 2011].

Evropska komisija (EK) (april 2006), *Bezbednost lanca snabdevanja: Uloga carina Evropske unije u borbi protiv terorizma, Generalni direktorat Evropske komisije za poreze i carinsku uniju*. Dostupno na http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/common/publications/info_docs/customs/customs_security_en.pdf [zadnji pristup ostvaren 6. aprila 2011].

Christopher Findlay i Dee Philippa, oktobar 2006, *Olakšavanje trgovine: šta, zašto, kako, kada i kada?* [pdf]. Dostupno na www.iadb.org/intal/aplicaciones/uploads/ponencias/i_Foro_LAEBIA_2006_11_1_FindlayDee1.pdf [zadnji pristup ostvaren 28. augusta 2011].

S. Đankov, C. Freund i C.S. Pham, (2006), *Obavljanje trgovine na vreme, Međunarodni monetarni fond*. Dostupno na www.wds.worldbank.org/servlet/WDSPContentServer/WDSP/IB/2006/05/03/000016406_20060503112822/Rendered/PDF/wps3909.pdf [zadnji pristup ostvaren 15. aprila 2011].

T. Doyle (2009), *Buduća perspektiva upravljanja granicom* [pdf]. Dostupno na www.internationaltransportforum.org/Proceedings/Border2009/09Doyle1.pdf [zadnji pristup ostvaren 15. aprila 2011].

Andrew Grainger, (2007), *Bezbednost lanca snabdevanja: dopuna kompleksnog operativnog i institucionalnog okruženja* [pdf]. Dostupno na www.tradefacilitation.co.uk/papers/AGrainger_PICARD%282007%29.pdf [zadnji pristup ostvaren 6. aprila 2011].

Andrew Grainger, (2007), *Olakšavanje trgovine: pregled* [pdf]. Dostupno na www.global-event.mn/data/document_files/document_d5f4cdeddf90ee8e2928023aa56d05fe.pdf [zadnji pristup ostvaren 6. aprila 2011].

Andrew Grainger, (2008), *Olakšavanje trgovine i postupaka za uvoz-izvoz u EU: uspostavljanje prave ravnoteže za međunarodnu trgovinu* [pdf]. Dostupno na www.tradefacilitation.co.uk/papers/AGrainger_EP_Briefing%28Web%29.pdf [zadnji pristup ostvaren 6. aprila 2011].

Toby Gooley, (1. juli 2010), „Zahtevi uvoznika prodavcima softvera obezbeđuju prozor 10+2 o ispunjavanju zahteva“, DC Velocity Reprints, Agile Business Media LLC. Dostupno na www.dcvelocity.com/articles/20100701a_window_on_102_compliance/ [zadnji pristup ostvaren 6. aprila 2011].

Otwin Marenin, (2010), *Izazovi za integrisano upravljanje granicom u Evropskoj Uniji*, Centar u Ženevi za demokratsku kontrolu oružanih snaga (DCAF), Occasional Paper – broj 17 [pdf]. Dostupno na www.dcaf.ch/Publications/Publication-Detail?lng=en&id=114407 [zadnji pristup ostvaren 6. aprila 2011].

Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj (OECD) (2003), *Kvantitativna ocena prednosti olakšavanja trgovine, radni dokument Trgovačkog komiteta, TD/TC/WP(2003)31/finalni* [pdf]. Dostupno na http://vi.unctad.org/files/studytour/strussia10/files/12%20April/Hoffmann%20UNCTAD/OECD_Quantitative%20Assesment%20TF%20benefits.pdf [zadnji pristup ostvaren 9. aprila 2011].

Office de Developpement par l'Automatisation et la Simplification du Commerce Extérieur (O.D.A.S.C.E.), [web stranica]. Dostupno na www.odasce.asso.fr/Site_Odasce/accueil.htm [zadnji pristup ostvaren 28. septembra 2011].

SECI (2001), „Dostignuća projekata SECI u oblasti ekonomskog razvoja i bezbednosti“ [pdf]. Dostupno na http://ec.europa.eu/enlargement/archives/seerecon/region/documents/seci_report.pdf [zadnji pristup ostvaren 28. septembra 2011].

SITPRO (2008a), *Pregled inicijativa za bezbednost međunarodne trgovine Velike Britanije* [pdf]. Dostupno na <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20100918113753/http://www.sitpro.org.uk/policy/security/initiatives0108.pdf> [zadnji pristup ostvaren 6. aprila 2011]. Dostupno javnosti pod Odobrenje Vlade Velike Britanije za informacije javnog sektora, 2011 [web stranica], www.nationalarchives.gov.uk/doc/open-government-licence/ [zadnji pristup ostvaren 27. septembra 2011].

SITPRO (2008b), *Evropsko carinsko okruženje i trgovac u Ujedinjenom Kraljevstvu* [pdf]. Dostupno na <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20100918113753/http://www.sitpro.org.uk/reports/eurcustenviro.pdf> [zadnji pristup ostvaren 6. aprila 2011]. Informacija je javnosti dostupna pod Odobrenje Vlade Velike Britanije za informacije javnog sektora, 2011 [web stranica] www.nationalarchives.gov.uk/doc/open-government-licence/ [zadnji pristup ostvaren 27. septembra 2011].

SWEPRO (2011), [web stranica]. Dostupno na www.kommers.se/SWEPRO/In-English/SWEPRO-in-brief/ [zadnji pristup ostvaren 28. septembra 2011].

Jan Tomczyk, FCILT (2011), „Informacije o radu na projektima carine i olakšavanja trgovine na Bliskom Istoku i regiji Inicijative za bezbednost kontejnera“. UNECE (2003), *Podela prednosti globalizacije u okruženju nove bezbednosti: izazovi za olakšavanje trgovine* [html]. Dostupno na www1.unece.org/unece/cgi-bin/unece.cgi/en/d/Js3675e/histpackd.html [zadnji pristup ostvaren 9. aprila 2011].

UNESCAP (2007), *Studija o državnim mehanizmima koordinacije za olakšavanje trgovine i transporta u regiji UNESCAP-a*, [pdf]. Dostupno na www.unescap.org/ttdw/Publications/TFS_pubs/Mechanisms/Study_on_Coordination_Mechanisms_fulltext.pdf [zadnji pristup ostvaren: 28. septembra 2011].

Ministarstvo za privredu, inovacije i vještine Velike Britanije [web stranica]. Dostupno na <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk> [zadnji pristup ostvaren 28. augusta 2011]. Informacija je javnosti dostupna pod Odobrenje Vlade Velike Britanije za informacije javnog sektora, 2011 [web stranica] www.nationalarchives.gov.uk/doc/open-government-licence/ [zadnji pristup ostvaren 27. septembra 2011].

Služba prihoda i carina Njenog Veličanstva Velike Britanije, Ministarstvo za privredu, inovacije i veštine (2009), *Pojednostavljivanje trgovine preko granica Velike Britanije: akcioni plan* [pdf]. Dostupno na www.berr.gov.uk/files/file53811.pdf [zadnji pristup ostvaren 23. Novembra 2011].

Kancelarija za državno računovodstvo SAD (18. novembra 2002), *Bezbednost kontejnera: Trenutni napori na otkrivanju nuklearnih materijala, Nove inicijative i izazovi, dokument GAO-03-297T* [pdf]. Dostupno na www.gao.gov/new.items/d03297t.pdf [zadnji pristup ostvaren 6. aprila 2011].

Ministarstvo nacionalne bezbednosti SAD-a, *Inicijativa za bezbednost tereta*, dostupno na http://dhs.gov/files/programs/gc_1166037389664.shtm i www.cbp.gov/xp/cgov/trade/cargo_security/secure_freight_initiative/ [zadnji pristup ostvaren 28. augusta 2011].

Uprava za carinu i zaštitu granica SAD, C-TPAT program, Kancelarija za terenski rad (2001), *Vodič o prednostima programa. Ispitivanje statistika 2001* [pdf]. Dostupno na www.cbp.gov/linkhandler/cgov/trade/cargo_security/ctpat/what_ctpat/ctpatbenefits.ctt/ctpat_benefits.pdf [zadnji pristup ostvaren 27. septembra 2011].

Svetska carinska organizacija (2006), SAFE Okvirni standardi Svetske carinske organizacije, *Smernice za ovlašćenog privrednog subjekta* [pdf]. Dostupno na www.etenclearview.eu/mma_bin.php?id=2007101215160877 [zadnji pristup ostvaren 6. aprila 2011].

Svetska banka (april 2010), *radni dokument istraživanje politike 5261 – Tim istraživačke grupe Svetske banke za razvoj trgovine i integracije. Pokazatelji izvoza i reforma olakšavanje trgovine – teška i laka infrastruktura*.

Svetska carinska organizacija (2002), *Vodič Svetske carinske organizacije za merenje vremena potrebnog za puštanje robe* [pdf]. Dostupno na www.wcoomd.org/files/1.%20Public%20files/PD_FandDocuments/Procedures%20and%20Facilitation/Time_Release%20Study_ENG.pdf [zadnji pristup ostvaren 6. maja 2011].

Dodatna literatura

Globalno partnerstvo za unapređenje trgovine i prometa [web stranica]. Dostupno na www.gfptt.org/ [zadnji pristup ostvaren 23. novembra 2011].

Upozorenje globalne trgovine [web stranica]. Dostupno na www.globaltradealert.org/measure [zadnji pristup ostvaren 23. novembra 2011].

Međunarodna federacija udruženja carinskih posrednika [web stranica]. Dostupno na www.ifcba.org [zadnji pristup ostvaren 23. novembra 2011].

Konsultativna grupa privatnog sektora [web stranica]. Dostupno na www.wcopscg.org [zadnji pristup ostvaren 23. novembra 2011].

UKTradeInfo [web stranica]. Dostupno na www.uktradeinfo.com [zadnji pristup ostvaren 23. novembar 2011].

Svetska banka, poslovanje [web stranica], 2009. Dostupno na www.doingbusiness.org [zadnji pristup ostvaren 23. novembra 2011].

Svetska trgovačka organizacija [web stranica]. Dostupno na www.wto.org/index.htm [zadnji pristup ostvaren 23. novembar 2011].

Korisni dokumenti za osnivanje nacionalnih komiteta za olakšavanje trgovine i transporta

Globalno partnerstvo za unapređenje trgovine i prometa (GFP) Svetske banke, *Javno-privatna partnerstva za olakšavanje trgovine i transporta* [pdf]. Dostupno na www.gfptt.org/uploadedFiles/4957ad2b-9a3a-42c7-82a2-c8d83c96b669.pdf [zadnji pristup ostvaren 23. novembar 2011].

Ekonomska i socijalna komisija Ujedinjenih nacija za Aziju i Pacifik (ESCAP), *Studija o nacionalnim mehanizmima koordinacije za olakšavanje trgovine i transporta u regiji UNESCAP-a* [pdf]. Dostupno na www.unescap.org/ttdw/PubsDetail.asp?IDNO=198 [zadnji pristup ostvaren 23. novembra 2011].

Svetska banka (John Raven), *Olakšavanje trgovine i transporta: sredstvo za revizije, analize i popravne mjere* [pdf]. Dostupno na www-wds.worldbank.org/external/default/WDSPContentServer/WDSP/IB/2002/01/18/000094946_0201040949053/Rendered/PDF/multi0page.pdf [zadnji pristup ostvaren 23. novembra 2011].

Svetski ekonomski forum: Izveštaj o globalnom unapređenju trgovine za 2008. godine www.weforum.org/en/initiatives/gcp/GlobalEnablingTradeReport/index.htm [nije pronađeno na internetu]

Vidi i:

Australijska carinska služba, *Strateška perspektiva carine u 2015.* (ažurirano 2008) [pdf]. Dostupno na www.customs.gov.au/webdata/resources/files/Strategic_Outlook_2015_-_Update_2008.pdf [zadnji pristup ostvaren 23. novembra 2011].

Ministarstvo za privredu, inovacije i veštine i Služba prihoda i carina Njenog Visočanstva, decembar 2009, *Pojednostavljivanje trgovine preko granica Ujedinjenog Kraljevstva: akcioni* [pdf]. Dostupno na www.bis.gov.uk/files/file53811.pdf [zadnji pristup ostvaren 23. novembra 2011].

Chan-Hyum Sohn i Junsok Yang VIII: „Olakšavanje trgovine u okviru Svetske trgovačke organizacije i posledice po zemlje u razvoju“ [pdf]. Dostupno na www.unescap.org/tid/publication/chap8_2278.pdf [zadnji pristup ostvaren 23. novembra 2011].

4

Obrada tereta: Politike za kontrolu, carinjenje i tranzit

SADRŽAJ

Uvod	91	
4.1 Pravni okvir	91	
4.2 Politike granične kontrole	91	
4.2.1 Razne predasude o graničnoj kontroli	91	
4.2.2 Kontrola životne sredine na granicama	93	
4.2.3 Mnoštvo agencija za kontrolu granice	94	
4.2.4 Korupcija kao prepreka za efikasan rad na granici	95	
4.3 Postupci kontrole	96	
4.3.1 Poštovanje i sprovođenje propisa	96	
4.3.2 Međusobno priznavanje podataka i nalaza	97	
4.3.3 Sprovođenje propisa	97	
4.3.4 Bezbednost	99	
4.4 Politike carinjenja	100	
4.4.1 Carinski postupci	100	
4.4.2 Carinjenje na granici	100	
4.4.3 Carinjenje u unutrašnjosti	102	
4.4.4 Na granici ili u unutrašnjosti?	104	
4.4.5 Prethodno carinjenje i prethodne informacije	105	
4.4.6 Carinske formalnosti	105	
4.5 Postupci carinjenja	106	
4.5.1 Carinski postupci koji olakšavaju trgovinu	107	
4.5.2 Carinski postupci koji se koriste da promovišu ekonomiju zemlje i privuku investitore	108	
4.6 Carinski transit	109	
4.6.1 Režim TIR	110	
4.6.2 Projekat e-TIR	111	
4.6.3 Evropska unija: sistem zajedničkog tranzita	113	
4.6.4 Ostali regionalni režimi tranzitne garancije	113	
4.6.5 Železnički tranzitni režim	114	
Zaključak	116	
Literatura	117	
Rubrika 4.1	Opservacije Međunarodnog udruženja drumskih prevoznika u vezi sa vremenom zadržavanja na granici (BWTO)	92
Rubrika 4.2	Kontrolisanje opasnog otpada: Konvencija iz Bazela	93
Rubrika 4.3	Saradnja više agencija: primer Švedske	94
Rubrika 4.4	Prenos ovlašćenja: primer Sjedinjenih Država	95
Rubrika 4.5	Nova super zelena traka plus	96
Rubrika 4.6	Brza reakcija carine Velike Britanije na incident sa oblakom pepela	98
Rubrika 4.7	Detektori zračenja	99
Rubrika 4.8	Terminali za unutrašnje carinjenje: primer Svazilenda	102
Rubrika 4.9	Unutrašnje carinjenje u Avganistanu	103

Rubrika 4.10	Carinski postupci i politika Evropske unije	104
Rubrika 4.11	Finska metoda upravljanja granicom	105
Rubrika 4.12	Integrisani carinski i poreski sistem carine Poljske	106
Rubrika 4.13	Carina kao uslužna organizacija: primer Švicarske	108
Rubrika 4.14	Belorusija: jedinstveni format tranzitnih deklaracija	109
Rubrika 4.15	Potreba za tranzitom: primer Avganistana	110
Rubrika 4.16	Primer nezapečaćenog kamiona	110
Rubrika 4.17	Usvajanje zajedničkog CIM/SMGS teretnog lista u Belorusiji	115
Dijagram 4.1	Tok informacija između učesnika u sistemu e-TIR	111
Tabela 4.1	Mađarsko-ukrajinska granica	101

4. Obrada tereta: Politike za kontrolu, carinjenje i tranzit

Uvod

Politike kontrole, carinjenja i tranzita regulišu rad na granici. U skladu sa politikama koje se slede, na granici mogu postojati ili velike kolone i kašnjenja koja „onemogućavaju međunarodnu trgovinu“ ili prekogranične transakcije mogu da budu brze i bezbedne. Neefikasnost i zastarele procedure ne sprečavaju samo efikasnu naplatu prihoda i predstavljaju rizik za bezbednost, nego one takođe obeshrabruju spoljnu trgovinu. U konkurentnom međunarodnom poslovnom okruženju, međunarodnom privatnom sektoru je veoma teško i obeshrabrujuće da posluje ili investira u zemlju u kojoj robe ne mogu bezbedno i brzo da se kreću preko granice. Uspešne kontrole, carinjenje i tranzit mogu da povežu nacionalne industrije sa globalnim lancem snabdevanja i mogu da budu atraktivni za direktna strana ulaganja.

Nakon kratkog uvoda u pravni okvir, u ovom poglavlju se govori o nekim najboljim načinima rada u pogledu kontrole, carinjenja i tranzita.

4.1 Pravni okvir

Sve veći obim prekograničnih transakcija je izvršio pritisak na carinske uprave u mnogim zemljama da modernizuju svoje zakone. Novi zahtevi u pogledu bezbednosti i naplate prihoda, te povećano insistiranje trgovaca na bržim, sigurnijim i pouzdanijim uslugama zahtevali su uvođenje modernih postupaka koji su zauzvrat često zahtevali modernizaciju carinskih zakona. Uspešan pravni okvir omogućava transparentne, predvidljive i brze carinske postupke. Kompletan lanac snabdevanja – od trgovaca i prevoznika pa sve do carinika na granici – mora ne samo da razume carinske zakone nego i da ih koristi. Stoga, da bi se svim stranama omogućilo da rade sa istim instrumentima, zakoni moraju biti jasni i jednostavni.

Međutim, ambijent za efikasno carinjenje i tranzit nije samo izbor najboljih načina rada: za sve članove Svetske carinske organizacije to je osnovni zakonski uslov. Spori i nerazumljivi carinski načini rada identifikovani su kao potencijalne barijere za trgovinu budući da sadrže neke složene tranzitne procedure. Ovaj problem rešio je Opšti sporazum o carinama i trgovini (GATT 1994), koji sadrži veliki broj konkretnih odredbi o ovoj oblasti. Član V o tranzitu, član VIII o taksama i formalnostima i član X o publikacijama i žalbama, se bave tranzitom i carinjenjem, kao i Sporazum o implementaciji člana VII Opšteg sporazuma o carinama i trgovini iz 1994. (Sporazum Svetske trgovinske organizacije o carinskoj vrednosti). Sve ovo su obavezni uslovi za članove Svetske trgovinske organizacije.

Implementaciju ovih uslova uveliko je pojednostavila Revidirana Kjoto konvencija Svetske carinske organizacije. Pored svoje uloge depozitara najboljih načina rada carinskih uprava iz celog sveta, Revidirana Kjoto konvencija sadrži zahteve Svetske trgovinske organizacije, pa stoga služi implementaciji carinskih principa koje je izradila Svetska trgovinska organizacija. O Revidiranoj Kjoto konvenciji Svetske carinske organizacije se detaljnije govori u Poglavlju 1. ovog Priručnika pod nazivom „Trgovina i carina: Međunarodni pravni okvir“.

4.2 Politike granične kontrole

4.2.1 Razne predrasude o graničnoj kontroli

Postoji mnogo uobičajenih predrasuda o graničnim kontrolama, od kojih su sledeća tri primera samo neki od poznatijih.

Logično je da se kontrola vrši samo na graničnim prelazima. U praksi ovo je retko slučaj: često se na teritoriji zemlje koriste i drugi oblici kontrole, kao što su unutrašnji policijski kontrolni punktovi, stanice za merenje, pa čak i lokacije na kojima se koristi oprema za epidemiološku kontrolu. Konačno carinjenje za carinske organe se obavlja u unutrašnjosti zemlje. Granični prelaz (GP) ne mora da bude i kraj priče za komercijalne korisnike.

Kontrola granične linije je aktivnost koja nije povezana sa carinom. U nekim privredama u tranziciji, carinske kontrole nisu povezane sa patroliranjem duž granice. Verovatno je razlog to što su sve, do pre nekoliko godina, granice tih zemalja bile zatvorene, osim za odobrene prelaze. Patroliranje na granici bila je policijska aktivnost



Motociklistička patrola francuske carine na francuskom autoputu. Službenici odaberu vozila radi pregleda i isprate ih do odmorišta gde je privremeno lociran pokretni rendgenski uređaj.

koju su obavljale granične službe. Njihova obaveza je bila da spreče ljude da prelaze granicu. Međutim, takva situacija se rapidno promenila.

Trend u mnogim razvijenim zemljama je da se dozvoli ljudima i nekomercijalnom saobraćaju da slobodno prelaze granice, a da ne postoji potreba za graničnim prelazom sve dotle dok ne prenose zabranjenu ili robu koja podleže carinjenju (na pr. EU/Šengen). Ovako je bilo i kroz istoriju budući da je ranije bilo neizvodljivo da se carinski objekat izgradi na svakom putu koji prelazi granicu. Umesto

toga, slobodni prelasci granice u EU su postojali mnogo pre nego što je Šengenski sporazum stupio na snagu. Ipak, kontrole su vršile i još uvek vrše carina i imigraciona policija koje su povremeno proveravale i proveravaju da putnici ne zloupotrebljavaju sistem.

Slobodni prelasci granice takođe postaju normalni za stanovnike koji žive u enklavama i uvek kada granica obuhvata jednu društvenu ili ekonomsku zajednicu (na primer kao u slučaju pijaca na granicama). U takvim slučajevima je to i najbolji način rada.

RUBRIKA 4.1

Zapažanja Međunarodne unije drumskog transporta u pogledu vremena čekanja na granici (BWTOs)

Da bi se pomoglo vladama i nadležnim državnim organima da informišu širu javnost, uključujući i prevoznike o tome koliko dugo se čeka na granicama Međunarodna unija drumskih transportera (IRU) je napravila Opservacije vremena čekanja na granici, odnosno najsavremeniju web aplikaciju koja registrovanim organima omogućava da besplatno prijave vreme čekanja na granici bilo gde u svetu (www.iru.org/index/bwt-app).

Prednosti zapažanja IRU BWTO su trostruke (IRU, 2011).

Za trgovačku i transportnu zajednicu one uključuju:

1. Pобољшanje svakodnevne operativne podrške:
 - Sistemsko planiranje pravaca kretanja;
 - *Ad hoc* prilagođavanje pravaca kretanja (od strane vozača ili rukovodstva firme).
2. Podsticanje vlada da preduzmu odgovarajuće mere kako bi dodatno olakšali obavljanje trgovine i drumskog transporta:
 - identifikovanjem problematičnih graničnih prelaza (GP);
 - identifikovanjem glavnog izvora problema bilo proceduralnih ili drugih.

Za nacionalne ekonomije i društvo one uključuju:

1. Smanjenje cena transporta i robe, a samim tim smanjenje propuštenih poslovnih prilika;
2. Ublažavanje uticaja okoline na saobraćajno zagušene granice;
3. Suzbijanje kriminaliteta i problema javnog zdravlja.

Za organe granične kontrole one uključuju:

1. Pomoć u ispunjavanju zakonskih obaveza iz Aneksa 8. Međunarodne konvencije UN-a o usklađivanju graničnih kontrola robe; Revidirane Kjoto konvencije; Opšteg sporazuma o tarifama i trgovini i Opšteg sporazuma o trgovini uslugama (GATS) Svetske trgovačke organizacije, itd.
2. Pобољшanje svakodnevne operativne podrške u vezi sa:
 - prilagođavanjem broja osoblja za kontrolu, po potrebi čak i svakodnevno;
 - otvaranje/zatvaranje rezervnih saobraćajnih traka, ako postoje;
 - pružanje pouzdanih i redovnih informacija višem rukovodstvu o vremenu čekanja za preusmeravanje saobraćaja na manje saobraćajno zagušene granične prelaze.

3. Ukazivanje nadležnim organima potrebe za investiranjem u postupke ili infrastrukturu na graničnim prelazima:

- identifikovanjem problematičnih graničnih prelaza;
- identifikovanjem glavnih izvora problema bilo proceduralnih ili drugih;
- identifikovanjem dugoročnih potreba za osobljem.

Kako aplikacija „IRU BWTO„ funkcioniše?

Kako je aplikacija IRU BWTO – „Opservacije vremena čekanja na granici Međunarodne unije drumskog transporta, – jednostavna za upotrebu bilo od strane onih koji dostavljaju podatke (nadležnih državnih organa vlasti) bilo od strane korisnika (organa i flotnih operatera).

Podaci u aplikaciji IRU BWTO daju informacije o vremenu čekanja u satima od momenta dolaska vozila na kraj kolone u zemlji A do momenta dok vozilo ne prođe graničnu kontrolu u zemlji B.

1. Unos podataka (od strane nadležnih državnih organa, odnosno carine ili ministarstva saobraćaja):

- Unos preko jednostavnog elektronskog interfejsa;
- Unos od strane imenovanog državnog organa (odnosno vladinih organa, osoblja granične kontrole ili udruženja drumskog transporta);
- Broj mogućih unosa podataka dnevno (zato se približava izveštavanju u relnom vremenu);
- Podaci o vremenu se mogu dopuniti kratkom tekstualnom napomenom o uzrocima kašnjenja.

2. Upotreba podataka (od strane organa i flotnih operatera):

- Pretraživanje podataka prema načinu saobraćaja (kamioni ili automobili) i smer (ulaz ili izlaz);
- Vizuelizacija podataka na dnevnoj, sedmičnoj, mesečnoj i godišnjoj osnovi ili u bilo kom drugom odabranom periodu; grafička prezentacija statistika;
- Pristup tekstualnim informacijama o konkretnim uzrocima dugog vremena čekanja.

Izvor: preuzeto sa web stranice Međunarodne unije drumskog transporta (2011).

Neometan prelazak granice smanjuje gužve na graničnim prelazima. U stvari, on predstavlja nastavak koncepta „zelenih“, traka.

U zemljama koje pripadaju šengenskom prostoru postepeno se uvodi sistem zajedničkih patrula. Posebno obučeni carinski službenici i granični policajci, zemalja koje dele zajedničku granicu, obavljaju zadatke mešovito nadzora unutar precizirane granične zone kombinujući svoja ovlašćenja i razmenjujući obaveštajne podatke.

Kontrole sprovođenja propisa u unutrašnjosti teritorije su nepotrebne. Naprotiv, ove kontrole obezbeđuju „bezbednosnu mrežu“ i omogućavaju opuštenije kontrole na graničnim prelazima. U nekim slučajevima, kontrole sprovođenja propisa u unutrašnjosti teritorije otkrivaju prevare koje su prevideli službenici za proveru na granici ili čak otkrivaju saradnju između korumpiranih službenika i uvoznika. U slučaju da se nepravilnosti otkriju prilikom kontrole u unutrašnjosti teritorije, o tome bi trebalo da budu obavešteni granični organi.



4.2.2 Kontrola zaštite životne sredine na granicama

Granična kontrola se sve više i više bavi presretanjem krivičnih dela protiv životne sredine. Prema podacima „Zelene carinske inicijative“ ovaj oblik kriminala kriminalnim organizacijama donosi zaradu od oko 20–30 milijardi američkih dolara godišnje. Krivična dela protiv životne sredine obuhvataju eksploataciju i trgovinu zaštićenim prirodnim resursima i nezakonitu trgovinu „ekološki osetljivom“ robom, kao što su supstance koje oštećuju ozonski omotač, otrovne hemikalije, opasan otpad, ugrožene vrste ili živi modifikovani organizmi.

„Zelena carinska inicijativa“ (vidi UNEP, 2008) je ustanovljena kako bi se sprečila nezakonita trgovina ekološki osetljivim proizvodima, a istovremeno unapredi zakonita trgovina tim istim proizvodima. Partneri „Zelene carinske inicijative“, su sekretarijati relevantnih multilateralnih sporazuma o životnoj sredini (Bazel, Kartagina, CITES, Montreal, Rotterdam, Stockholm), Interpol, Organizacija za zabranu hemijskog oružja, Program Ujedinjenih nacija za zaštitu životne sredine i njegova Kancelarija za droge i kriminal i Svetska carinska organizacija.

RUBRIKA 4.2

Kontrolisanje opasnog otpada: Bazelska konvencija

Opasan otpad je posledica ne samo hemijskog otrovnog otpada nego i elektronskog otpada, kao što su kompjuteri ili mobilni telefoni. Ovi proizvodi često sadrže supstance koje su opasne po ljude i životnu sredinu kao što su olovo, kadmijum, berilijum ili živa. Najmanje 8,5 miliona tona opasnog otpada se godišnje premešta iz zemlje u zemlju kao posledica porasta globalne trgovine opasnim otpadom.

Bazelska konvencija o kontroli prekograničnog kretanja opasnih otpada i njihovom odlaganju je najsveobuhvatniji međunarodni sporazum u oblasti zaštite životne sredine koji reguliše prekogranični transport opasnog i drugog otpada.

Konvencija, koja ima 172 ugovorne strane, je stupila na snagu 1992. godine. Strane dele zajednički cilj: „da strogom kontrolom zaštite ljudsko zdravlje i okolinu od štetnih posledica nastajanja i manipulisanja opasnim otpadom i drugim vrstama otpada.“

Sekretarijat Konvencije upravlja Program Ujedinjenih nacija o zaštiti životne sredine (UNEP). Pored toga, OEBS je pokrenuo nekoliko inicijativa sa ciljem da se podrže zemlje u sprovođenju ove Konvencije. One uključuju edukativne radionice, radionice „edukuj edukatora“ za prenošenje znanja i institucionalizaciju relevantne obuke u program carinskih institucija radi profesionalne obuke i osposobljavanja.

U junu 2010. godine na OEBS Koledžu za osoblje koje upravlja granicom, u Dušanbeu, OEBS je održao zajednički seminar o prevenciji i otkrivanju nezakonitog prekograničnog prevoza otpada i njegovom odlaganju.

Seminar je imao sledeća četiri cilja:

- U raznim organima podići svest o konkretnim karakteristikama Bazelske konvencije kao što je Konvencija o stalnim organskim zagađivačima iz Štokholma i Protokol iz Montreala o supstancama koje oštećuju ozonski omotač. Ovo je uključivalo ispitivanje načina za poboljšanje bezbednosti u vezi sa prevozom opasnog otpada, stalnim organskim zagađivačima i supstancama koje oštećuju ozonski omotač;
- Poboljšati saradnju između sektora;
- Povećati sposobnost za prevenciju i otkrivanje nezakonitih transporta na teritoriji zemalja učesnica OEBS-a, podržavajući tako sprovođenje tih konvencija i protokola na području OEBS;
- Napisati preporuke za izradu plana i programa daljih obuka u vezi sa kontrolom prekograničnih pošiljki otpada.
- Još jedna od inicijativa OEBS-a je bila objavljivanje Karata nadzora nad otpadom (za Belorusiju, Republiku Moldaviju i Ukrajinu), koje graničnim organima zaduženim za otkrivanje i sprečavanje prekogranične trgovine otpadom pružaju brz pregled.

Izvor: Bazel.int, 2011 / OSCE, 2011.

4.2.3 Mnoštvo agencija za kontrolu granice

Uloga velikog broja službi koje su uključene u kontrolu granice se često opravdava tvrdnjom da one garantuju određeni deo prekogranične bezbednosti. Iako je možda tako, kritička ispitivanja ovih brojnih graničnih agencija otkrivaju da bi se njihove kontrole mogle učiniti ekonomičnijim i lakšim uvođenjem nekih novina.

Uopšte nije opravdano tvrditi da bi sve službe trebalo da budu stalno prisutne. U nekim slučajevima, njihov rad je usko specijalizovan i obuhvata stručnost koja je retko potrebna. Stalno prisustvo takve agencije dovodi do uzaludnog trošenja resursa. U drugim slučajevima, provere ili procedure koje vrši specijalizovana agencija su veoma jednostavne (npr. merenje kamiona) i njih veoma lako može da preuzme carina ili granična policija. Budući da je težina posebno važan element u carinskim deklaracijama, carina bi možda ipak bila bolji izbor; međutim granična



Francuski carinik koji postupa u ime francuskog Ministarstva transporta, očitava disk tahografa kamiona za vreme drumske kontrole. On proverava vreme vožnje i vreme odmora, ali tahograf takođe pruža korisne informacije o vozačevom pravcu kretanja i načinu vožnje. Može biti korisno ciljano sredstvo za dalje provere kamiona.

RUBRIKA 4.3

Saradnja više agencija: primer Švedske

U online Priručniku koji predstavlja carinu Švedske nalazi se sledeći pasus: „Na državnom nivou Carina Švedske radi zajedno sa Ministarstvom poljoprivrede Švedske, Poreskom agencijom Švedske, Državnom upravom za hranu, Državnim odborom za trgovinu, privrednim komorama i drugim agencijama. Kao pogranično telo, Carina Švedske ima mandat da proverava tačnost dokumentacije koju traže drugi organi vlasti prilikom prelaska granice (...) Naš cilj je da firme i fizička lica budu u stanju da sve svoje poslove koji se odnose na carinu završe odjednom, odnosno da ne moraju da kontaktiraju nekoliko organa. Carina Švedske takođe tesno sarađuje sa trgovačkim firmama, špediterima, agentima, pošiljaocima i drugima koji učestvuju u trgovini sa zemljama van EU. Mi, težimo da pojednostavimo procese koji su u vezi sa carinskim postupcima, te da ih učinimo efikasnijim. Na primer carinski sistem pod nazivom „Stairway„ (stepenište) je napravila Carina Švedske u saradnji sa privatnim preduzećima i trgovačkim organizacijama“.

Virtuelna carinska ispostava

„Korišćenjem razvojnih strategija usmerenih na kupca, Carina Švedske je brzo došla do zaključka da nemaju svi klijenti iste potrebe, znanja ili čak preduslove. Međutim, opšti cilj virtuelne carinske ispostave jeste da bude dostupna svakom korisniku i da uvek pruža isti nivo usluge.

Rešenje se moralo fokusirati na dostupnost 24 sata, 7 dana u nedelji tokom cele godine, a takođe i na elektronske usluge koje bi bile veoma značajne klijentima, bez obzira na nivo njihovih znanja i preduslova. Izazov i kratkoročni cilj je bio da se visokokvalitetne usluge stave na raspolaganje svim korisnicima u virtuelnoj carinskoj ispostavi. Pristup u radu je bio da se definišu različiti segmenti klijenata a zatim, na osnovu povratnih informacija klijenata, „po meri“ napravi rećenje za svaki pojedinačni segment (...)

Dugoročni cilj virtuelne carinske ispostave je da omogući bezbolne elektronske procese koji pokrivaju kompletan lanac vrednosti korišćenjem sofisticiranih elektronskih usluga (e-usluge), omogućavajući potpunu mobilnost. Da bi se to postiglo, prilagođene elektronske i internet usluge, prema potrebama svakog korisničkog segmenta, su besplatno stavljene na raspolaganje u rubrici Informacije, komunikacije, alati i transakcije“.

Inicijativa „Stairway“

„Stairway“ je partnerstvo između privrede i države, koje je pokrenula Carinska agencija Švedske 2000. godine. Ova inicijativa je donela brojne prednosti i carini i trgovini. „Stairway„ funkcioniše kao jednostavan model akreditacije. Pre prelaska granice, carini se SMS porukom prijavljuje vrsta tereta koji se prevozi, čime se vozila automatski identifikuju, a njihova roba i prelaz verifikuju. Lako se mogu uočiti niski i visoki bezbednosni rizici u vezi sa teretom, što pomaže u sprečavanju kriminala i krijumčarenja.

„Stairway“ kombinuje upravljanje rizikom i upravljanje kvalitetom kako bi se uštedelo i vreme i novac, a poboljšala bezbednost prekograničnog tranzita. Prednosti inicijative „Stairway„ su npr. kada su tri firme srednje veličine smanjile godišnje administrativne troškove za 150 000 američkih dolara. Sama IKEA je uštedila 50 posto svojih godišnjih rashoda upotrebom inicijative „Stairway„ (Carina Švedske, str. 10). Pošto vozila ne moraju da se zaustavljaju na granicama, vreme za prelazak granice se smanjilo za dvadeset minuta po transportu, što čini dve hiljade ušteđenih logističkih sati godišnje za proizvođače, špeditere i transportere. Ovo se takođe pozitivno odrazilo na ambijent, pa se zato inicijativa „Stairway„ može smatrati obrascem „zelene carine“. Jednostavan sistem SMS poruka obezbeđuje predvidljivost što je povećalo poverenje i uzajamno razumevanje procesa

Izvor: citat od Carine Švedske, 2011, str. 10.

policija često primenjuje transportne propise, pa bi stoga mogla vršiti i provere težine.

Još jedna slabost je da ove mnogobrojne agencije često rade odvojeno i ne dele informacije koje imaju, što neizbežno dovodi do dupliranja provera, a to povećava redove i kašnjenja. Ovaj problem bi se mogao poboljšati ako bi sve granične agencije razmenjivale informacije i podatke na organizovan, automatizovan ili integrisan način i ako bi što više koordinirale vršenje provera.

RUBRIKA 4.4

Prenos ovlašćenja: primer SAD

Godine 2003. SAD su uvele inicijativu „Jedno lice na granici“ (OFAB) kako bi funkcije imigracionih, carinskih i poljoprivrednih kontrola na kopnenim, morskim i vazdušnim ulaznim lukama SAD-a ujedinile u krovnu organizaciju pod nazivom Uprava za carinu i zaštitu granice. Cilj je bio da se napravi jedinstven postupak granične kontrole.

Kada je tek formirana Uprava za carinu i zaštitu granice, namera je bila da se svaki službenik pripremi da obavlja sve poslove. Novi službenici su bili obučavani za obavljanje carinskih, imigracionih i poljoprivrednih kontrola. Od službenika koji su već radili za jednu od agencija tražilo se da pohađaju druge obuke kako bi naučili da obavljaju dužnosti i odgovornosti druge dve agencije.

Kao što je prikazano u izveštaju koji je objavio Zavod za migracionu politiku, spajanje ovih agencija, čije je rad u vezi sa granicom, dovelo je do niza poboljšanja:

- A jednu kontakt tačku za lica koja ulaze u SAD;
- smanjenje dupliranih poslova;
- mogućnost da se više resursa preusmeri na olakšavanje trgovine i putovanja, kao i na borbu protiv terorizma;
- jedinstven nivo upozorenja i smernice za ulazne luke;
- jedinstvena politika u vezi sa upotrebom sile, oružja, upotrebom pasa i pretresom lica;
- jasniji zadatak granice;
- mogućnost da svaki pojedinačni službenik Uprave za carinu i zaštitu granice ima imigraciona, carinska i poljoprivredna ovlašćenja prilikom vršenja pregleda, a ne da bude ograničen samo svojim mandatom;
- konsolidovana tehnologija koja dovodi do boljeg prijavljivanja incidenata, upravljanja podacima, automatizacije i putnih i platnih sistema.

Na početku je postojala opšta bojazan da će razne agencije izgubiti svoju stručnost kako u sedištu tako i na terenu. Među izraženim bojaznima bio je i strah da će se nestankom izgubiti i specijalizovane veštine. U stvari, rukovodstvo Uprave za carinu i zaštitu granice je uvidelo da su u graničnom okruženju i dalje potrebni stručnjaci. Ako je neko stručnjak za insekte, onda bi ta osoba trebala da radi u toj oblasti, a ne da proverava putnike. Uprava za carinu i graničnu zaštitu je, na kraju, shvatila da postoje ograničenja u pogledu obimnog prenosa ovlašćenja s agencije na agenciju.

Izvor: preuzeto od Meyera, 2005.

4.2.4 Korupcija kao prepreka za efikasan rad na granici

Korupcija se često krivi za loš rad na granici, s tim da carina snosi više nego dobar deo krivice, uglavnom na osnovu toga što se ona (pogrešno) izjednačava sa kompletnim radom na granici. Ako postoji korupcija, to ne bi trebalo da utiče na delegiranje odgovornosti na granici, ali treba da bude uključeno u izradu procedura i raspored objekata.

Postoji više faktora koji olakšavaju ili čak podstiču korupciju.

Redovi, birokratija i kašnjenja podstiču davanje mita. Ako je obrada modernizovana, obavlja se brzo i po mogućnosti na mestu udaljenom od granice, onda postoji daleko manje prilika za zloupotrebe položaja. Međutim, naizgled pravično rešenje vršenja višestrukih provera i bilansa, kako to pokazuje praksa odvojenih obrada od strane različitih agencija, nije uvek efikasno. U nekim zemljama uveden je sistem prethodne dostave deklaracije. Međutim, ako obrada prethodne deklaracije i postupci popunjavanja nisu ispravni, to predstavlja još jedan razlog za podmićivanje.

Prevara ili podmićivanje u postupku carinjenja proporcionalno je njegovoj složenosti. Što se više dupliraju carinski postupci to je veća verovatnoća da će doći do korupcije. Takođe, kada vozači nemaju sve podatke i dokumentaciju koja im je na granici potrebna za tranzitne deklaracije, a posebno ako su takve deklaracije složene ili zahtevaju konačne dokumente carinjenja, podmićivanje je veoma uobičajena pojava.

Neprijavljivanje kamiona je i dalje uobičajeni oblik prevare. Čuvarima granice/policiji, odnosno carinicima se plaćaju velike sume novca kako bi ignorisali određena vozila koja ulaze. Iako se u nekim slučajevima radi samo o tome da su ta vozila pretovarena, ovaj oblik korupcije takođe može da otvori granice velikim pošiljkama opojnih droga.

Međuagencijska saradnja ponekad olakšava korupciju. Iako carinski službenici nisu nužno i najkorumpiraniji, oni često uzimaju mito i dele ga sa drugim službama. Carinski službenici mogu misliti da su im otvorene ruke da traže mito ako sebe smatraju partnerima granične policije ili graničara. Ne samo da lanac korupcije donosi više profita od povremenih iznosa za lakše obavljanje određenih stvari, nego se ovde radi i o tome da su šanse, ako agencije međusobno sarađuju, da budu uhvaćene mnogo manje.

Većina ovih vrsta korupcije može se lako izbeći korišćenjem kompjuterizovanih i automatizovanih sistema podataka (vidi Poglavlje 7, „Informaciona i komunikaciona tehnologija i neinvazivna kontrola“), boljim projektom graničnog prelaza i naknadnim proverama na putevima (vidi Poglavlje 6, „Opcije za projektovanje graničnih prelaza“).

Poveravanje uloge čuvara etike jednoj agenciji (po definiciji policiji) može, a i ne mora da bude efikasno. Ako je policija poznata po svom integritetu, ovaj pristup može da funkcioniše, ali čin prenosa ovlašćenja ove vrste može da utiče na kredibilitet drugih službi, posebno carine i možda neće podstaći punu saradnju između službi. Kako iskustvo pokazuje da čak i najprofesionalniji policajci mogu postati korumpirani u korumpiranom okruženju, možda je bolje angažovati neku spoljnu službu da sprovede istragu i suzbije korupciju. Investiranje u program poštovanja opštih moralnih principa često predstavlja dobar način rada. Iako korupcija u službama za bezbednost i upravljanje granicom predstavlja značajan problem, zbog činjenice da ova tema zahteva bolju i detaljniju raspravu, nije uvrštena u ovu knjigu.

Rubrika 4.5

Nova super zelena traka plus

Biro za carine Filipina pronašao je način da nagradi uvoznike koji se pridržavaju etičkog načina poslovanja. Inicijativa dolazi u obliku ekskluzivnog pristupa prioritetnim i slobodnim trakama za carinjenje koje se nazivaju „super zelene trake plus“ (SGL+). Prema rečima carinskog komesara, ono što ovu inicijativu razlikuje i čini boljom od drugih su dve komplementarne karakteristike, i to: povećanje privilegija za one koji su prihvatili projekat i osnivanje udruženja čije je članstvo ograničeno na korisnike luke koji su stekli pravo da budu klasifikovani kao prvi među jednakima. SGL+ je carinska olakšica koja kvalifikovanim uvoznicima obezbeđuje pojednostavljen, brz i efikasan postupak carinjenja.

Osim što uživaju privilegiju kraćeg postupka carinjenja, što su oslobođeni dokumenata i fizičkog pregleda redovnog uvoza i dostupna im je usluga prethodnog carinjenja, članovima Udruženja SGL+ dat je period od tri godine u kojem su izuzeti od carinskih naknadnih kontrola, pet godina carinske akreditacije i privilegija da uvoze proizvode koji nisu na njihovoj listi roba koje redovno uvoze. Članovi Udruženja SGL+ takođe ne podležu sistemu carinske selektivnosti. U slučajevima u kojima je fizički pregled uvezene robe obavezan, on se može obaviti u prostorijama uvoznika. Udruženje SGL+ trenutno broji 32 firme članice. Njima je automatski odobreno članstvo zbog izvrsnih evidencija o njihovim transakcijama u Birou za carine Filipina. SGL+ je olakšica zasnovana na zahtevu, što znači da oni koji žele da iskoriste ovu olakšicu moraju da podnesu zahtev Udruženju koje onda vrši detaljnu ocenu zahteva, na osnovu kojeg daje formalnu preporuku Birou za carine. Podnosilac zahteva mora da zadovolji sledeće osnovne uslove: da ima dobru reputaciju koja se zasniva na proverljivim evidencijama, da je angažovan na konkretnim poslovima, da ne učestvuje u nezakonitim ili neregularnim transakcijama.

Izvor: preuzeto od Odeljenja za finansije Biroa za carine Filipina, 10. januar 2011.

4.3 Postupci kontrole

U Revidiranoj Kjoto konvenciji Svetske carinske organizacije navodi se veliki broj postupaka kontrole. Kao osnov, u njoj se navodi da je sva roba, koja ulazi ili napušta carinsko područje, pod kontrolom carine, uključujući i prevozna sredstva (Revidirana Kjoto konvencija 6.1) i da se kontrola, po potrebi, može vršiti ne samo na granici nego i u komercijalnim sistemima trgovca (Revidirana Kjoto konvencija 6.10).

Međutim, kontrolu treba sprovoditi na način da se na granici ne stvaraju zastoji u saobraćaju. Niz modernih carinskih tehnika zajedno sa tehnologijom omogućavaju carinskim organima da brže ocarine zakonite pošiljke, dok istovremeno sprovode odgovarajuće, pa čak i pojačane kontrole visokorizičnih transakcija. Tehnike ove vrste, o kojima se govori u jednom od poglavlja ovog Priručnika (vidi Poglavlje 5, „Upravljanje rizikom i selektivnost“ uključuju inicijative kao što su razvoj informaciono-komunikacionih sistema, uvođenje analize rizika i upravljanja rizikom i korišćenje kontrola putem revizije. One se povećavaju saradnjom sa trgovcima i carinskim upravama iz drugih zemalja, posebno onih sa kojima dele zajedničku granicu. Takve inicijative pomažu carini da se udalji od 100 postotnog pregleda dokumenta i pošiljki i da se više okrene ka selektivnim i fokusiranim kontrolama.

4.3.1 Poštovanje i sprovođenje propisa

Postoje dve vrste provera: „provera poštovanja propisa“ i „provera sprovođenja propisa“. „Provera poštovanja propisa“ se vrši kako bi se utvrdilo da li je data pošiljka (ili njeno vozilo i dokumentacija) u skladu sa relevantnim zakonima i carinskim propisima. Termin „sprovođenje propisa“ odnosi se na one radnje koje potiču ili forsiraju poštovanje propisa, uključujući i krivično gonjenje počinitelja koje za posledicu ima novčane kazne ili kaznu zatvora.

Provere poštovanja propisa se primenjuju na sve oblike saobraćaja, ali su ograničene i selektivne. Svrha im je: 1) nepredviđenim proverama onemogućiti prevaru, 2) testirati pouzdanost ekonomskih zastupnika i putnika, 3) podsticati profesionalan rad korisnika, 4) sankcionisati prekršaje i 5) otkriti potrebu za detaljnijim proverama i ažuriranjem rizičnih profila.

Provere sprovođenja propisa osmišljene su da otkriju prevaru ili barem nepravilnosti. Kao takve, one takođe imaju i preventivno delovanje. Provere sprovođenja propisa imaju tendenciju da budu sistematičnije od provera poštovanja propisa.

Ove dve kategorije se uveliko preklapaju. U stvari, ako nije otkriven prekršaj, sve provere sprovođenja propisa predstavljaju provere poštovanja propisa. Shodno tome, provera poštovanja propisa u nekom pogledu zahteva da su svi iskreni, dok se provere sprovođenja propisa zasnivaju na verovatnoći opšte prevare. Provere poštovanja propisa se

zasnivaju na riziku. One se oslanjaju na strategije, smernice i obaveštajne podatke u vezi sa rizikom i često su usmerene na moguće vrste prevare. Ako se koriste nasumice, one sa sobom nose faktor destabilizacije. U ranim fazama sprovođenja upravljanja rizikom, provere na slučajnom uzorku su se često pokazale efikasnijim od ciljanih provera. Dok je svrha provera poštovanja propisa, s jedne strane, da se otkriju nepravilnosti, one se s druge strane mogu koristiti za ažuriranje rizičnih profila korisnika ili vrsta transakcija.

U slučajevima kada je potrebno da se roba pregleda, ovo bi trebalo da se uradi ubrzo posle prijema deklaracije (Revidirana Kjoto konvencija, Poglavlje 3, „Carinjenje i druge carinske formalnosti“, standard 3.33). Prilikom pregleda bi trebalo da se odrede prioriteti kako bi se dala prednost živim životinjama i kvarljivoj robi (Revidirana Kjoto konvencija, Poglavlje 3, standard 3.34). Ostalim vrstama proizvoda se takođe može dati prednost u hitnim slučajevima, na primer u slučaju rezervnog dela koji je potreban za veliku proizvodnu liniju koja će, u suprotnom, biti zaustavljena. Ponekad je potrebno uzeti uzorke robe kako bi se utvrdile njene karakteristike, ali bi uzorci trebali da budu što je moguće manji. Dok traje analiza uzoraka moguće je pustiti ostatak robe trgovcu, u zamenu za neki oblik garancije. Na primer, ako postoji spor oko svrstavanja, dok se ne donese konačna odluka, vrsta garancije bi mogla da bude naplata carine i poreza na datu pošiljku.

4.3.2 Uzajamno priznavanje podataka i nalaza

Većina podataka koji se prikupljaju na granici su tipični ili standardizovani. Nadalje, podaci o tranzitnim dokumentima i registarskim oznakama se ne menjaju, barem teoretski. Zato bi trebalo omogućiti da se standardni podaci prikupe samo jednom, po mogućnosti korišćenjem tehnika za automatizovano prikupljanje (skenirana dokumenta, tehnologija optičkog prepoznavanja za očitavanje registarskih oznaka, mostovi za automatsko merenje težine), a onda te podatke staviti na raspolaganje svim relevantnim agencijama s obe strane graničnog prelaza. Razmena podataka između graničnih agencija je ključna za lakše obavljanje trgovine i transporta. A razmena podataka između zemalja je od suštinske važnosti za programe bezbednosti. O ovim temama se govori u sledećim poglavljima ovog Priručnika: Poglavlje 2, „Od domaće do međunarodne saradnje“; Poglavlje 3, „Usklađivanje bezbednosti i lakšeg obavljanja trgovine i prevoza, te razvijanje partnerstva sa privatnim sektorom,“; i Poglavlje 7, „Informaciona i komunikaciona tehnologija i neinvazivne kontrole“.

Što se tiče carinskih postupaka i praksi, međusobno priznavanje podataka i nalaza je ključno za određene vrste carinskih postupaka, pre svega za one koji često imaju ekonomski uticaj na globalni lanac snabdevanja. Na primer, određeni delovi se mogu uvesti samo radi sklapanja, a onda ponovo izvesti kao gotovi proizvodi. Ili se proizvod može uvesti radi popravke pre nego što se vrati vlasniku. Da bi se

upravljalo ovim vrstama carinjenja i omogućilo funkcionisanje mehanizma povraćaja carine, prema kom se plaćanje carine ili obustavlja ili refundira, podaci prikupljeni prilikom uvoza se moraju uporediti sa podacima prikazanim prilikom izvoza. Laka dostupnost takvih podataka svim agencijama je od suštinske važnosti u industrijama koje brzo deluju. Kada, na primer, uvezni proizvod s greškom stigne drumskim saobraćajem, ali se izvezeni popravljani proizvod otpremi avionom, dva različita granična prelaza zahtevaju pristup istim informacijama radi poređenja i podudaranja. Pristup informacijama ove vrste je takođe potreban za unutrašnje carinjenje ili kontrole putem revizije.

4.3.3 Sprovođenje propisa

Ovlašćenje za sprovođenje propisa koje ima carina razlikuje se od zemlje do zemlje. U nekim zemljama carinske službe imaju ovlašćenje da pretresaju prostorije dok se u drugim moraju oslanjati na granične službe koje vrše pretrase. Takva ovlašćenja nisu statična: ona se mogu menjati. Na primer, u određenim okolnostima carinskim službenicima je dozvoljen pristup poslovnoj evidenciji trgovca, na primer, za vreme procesa akreditacije za dobijanje statusa



Ciljana drumska provera tranzitnog kamiona na odmorištu autoputa u Francuskoj.



ovlašćenog privrednog subjekta. Domaće zakonodavstvo bi trebalo jasno da precizira obim i metode primene koje su date carinskim upravama kako bi se izbegao nepravilan način rada i promovisala predvidljivost.

U zemljama EU, ako je prekršaj propisan zakonom, onda isti zakon navodi službe koje su odgovorne za njegovu kontrolu, istragu, otkrivanje i krivično gonjenje. Zakonodavci često iskorišćavaju određeni mandat i ovlašćenja konkretne uprave, poveravajući im odgovornost za konkretne prekršaje. Ovaj pristup se mora efikasno uvrstiti u pravni sistem mnogih zemalja.

Radna grupa Svetske carinske organizacije o prevarama u poslovanju je dala sledeće preporuke u vezi sa ovlašćenjima za sprovođenje propisa koja treba da se daju carinama:

- pregled (proveriti poštovanje carinskih zakona);
- pravo da vrše pretrese (za nezakonite uvoze i izvoze);
- uzimanje uzoraka;
- oduzimanje;
- pravo pristupa dokumentima;
- revizija nakon uvoza i nakon izvoza;
- pritvaranje ili hapšenje;
- naplaćivanje;
- krivično gonjenje;
- zamrzavanje imovine;
- razmena informacija u ime drugih carinskih uprava.

Potreban je model za merenje prednosti i mana strožijeg ili blažeg režima poštovanja propisa. Takav model bi trebalo da uključi obim saobraćaja, prosečno vreme zadržavanja, nivo kontrole i stope otkrivanja. Dodatni podaci bi se odnosili na broj slučajeva u vezi sa 1) ciljanim prevarama, 2) obaveštajnim podacima, 3) slučajnim izborom, 4) dokumentarnim ili drugim podacima i 5) učešćem više službi. Poređenja između pograničnih stanica i prekovremenog rada obezbeđuju širok model poštovanja propisa i olakšavanja, istovremeno naglašavajući troškove odnosno koristi svakog pojedinačnog otkrivanja. Takav model se može dalje razraditi kako bi uključio različite kategorije prekršaja (od, na primer, manjih grešaka u dokumentaciji, formalnostima ili nemaru do težih prekršaja i kriminalnih aktivnosti).

U Revidiranoj Kjoto konvenciji se navodi određeni broj najboljih načina rada u vezi sa sprovođenjem propisa. Sprovođenje propisa, s jedne strane, bi upošteno trebalo da bude rezultat podsticajnih mera, osmišljenih da razviju poštovanje propisa od strane trgovaca, na primer pristup ovlašćenjima i lakšem obavljanju trgovine i transporta. S druge strane, sprovođenje propisa bi trebalo da uključi destimulišuće faktore, kao što su oduzimanje ovlašćenja ili izricanje kazni.

Zakoni koji se odnose na sprovođenje propisa bi trebalo da opišu postupak koji treba da se preduzme nakon otkrivanja povrede Carinskog zakona (Revidirana Kjoto konvencija, dodatak H, poglavlje 1, standard 9), uključujući mere koje su na raspolaganju kao što je oduzimanje robe.

Kada se roba zadrži ili oduzme, carina bi trebalo da obavesti trgovca o razlozima za takvo postupanje, navodeći o kojoj se roba radi, količinu robe i vrstu prekršaja (Revidirana Kjoto konvencija, dodatak H, poglavlje 1, standard 13). U nekim slučajevima, kao što su prekršaji koji se odnose na carinsku vrednost, roba se može pustiti, uz podnošenje garancije dok se predmet ne reši (Revidirana Kjoto konvencija, dodatak H, poglavlje 1, preporučena praksa 14). Zatim, prekršaj se može odnositi samo na deo pošiljke, u tom slučaju deo pošiljke koji nije sporan se može pustiti (Revidirana Kjoto konvencija, dodatak H, poglavlje 1, standard 12).

Rubrika 4.6 reprodukovana je carinska isprava UK-a (Služba prihoda i carina NJV, 21. april 2010.god.) koja je puštena kao odgovor na oblak pepela od erupcije vulkana Eyjafjallajökull na Islandu u aprilu 2010. godine.

RUBRIKA 4.6

Brza reakcija carine Velike Britanije na incident sa oblakom pepela

Carinski preferencijali: islandski vulkanski pepeo

Carinski informativni dokument (10) 29

Da pročitaju: svi koji su uključeni u uvoz robe

O čemu se radi: zbog vanrednih okolnosti postupak za prihvatanje skeniranih/faksiranih preferencijalnih dokaza o poreklu trenutno je promenjen

Stupa na snagu: odmah

I važi do: 31. maja 2010.

Carinski preferencijali: islandski vulkanski pepeo

1. Uvod

Zbog vanrednih okolnosti uzrokovanih oblakom vulkanskog pepela, avionska pošta i avionska dostavljачka pošta u Ujedinjenom Kraljevstvu je trenutno otkazana i verovatno će kasniti do daljnjeg.

2. Privremene mere za preferencijalne zahteve

Za uvoznike čije pošiljke čekaju u luci radi puštanja u slobodni promet, a za koje potreban originalan dokaz o poreklu još nije stigao zbog problema sa oblakom vulkanskog pepela, Služba prihoda i carina Njenog Veličanstva će prihvatiti preferencijalne zahteve, potkrepljene faksiranom ili skeniranom kopijom originalnog uverenja o preferencijalima (GSP formular A, EUR1, EUR-MED ili ATR uverenje o kretanju).

Zato carina u mestu uvoza, u rubrici 44 mora da naznači da je potrební dokaz preferencijalnog porekla zadržan zajedno sa serijskim brojem faksiranog/skeniranog uverenja i njegovom relevantnom šifrom dokumenta. Nenavodenje odgovarajućih šifri o statusu dokumenta će za posledicu imati traženje garancije.

Nakon što se situacija razreši, moraju se pribaviti originalna dokumenta, koje uvoznik treba da sačuva kako bi ih pokazao Službi prihoda i carina Njenog Veličanstva, kada ona to zatraži.

Zatim, stepen težine istog prekršaja može biti različit. Na primer, netačne informacije na robnoj deklaraciji mogu biti posledice greške u kucanju ili netačnih informacija, ili pak mogu biti posledica krajnjeg nemara ili namere da se počinji prekršaj. U obzir bi trebalo uzeti da li je deklarant preduzeo „razumne korake“ da obezbedi odgovarajuće informacije (Revidirana Kjoto konvencija, dodatak H, poglavlje 1, standard 24). Trebalo bi da postoje procedure u slučajevima ne-namernih grešaka i manjih prekršaja. To ne podleže težim kaznama (Revidirana Kjoto konvencija, poglavlje 3, standard 3.39). Takođe bi trebalo uzeti u obzir ako je do prekršaja došlo zbog više sile (Revidirana Kjoto konvencija, dodatak H, poglavlje 1, „Carinski prekršaji“, standard 25).

U slučaju carinskog prekršaja, strana na koju se to odnosi mora da ima pravo žalbe nezavisnom organu (Revidirana Kjoto konvencija, dodatak H, poglavlje 1, „Carinski prekršaji“, standard 27). Kada je prekršaj identifikovan, robu bi, ako je moguće, trebalo pustiti uz garanciju, dok se predmet ne reši (Revidirana Kjoto konvencija, poglavlje 3, standard 3.43).

Najbolji načini rada u pogledu sprovođenja propisa uključuju doslednost, transparentnost i pravičnost davanjem brzih rešenja. Ovo su sve važni kriterijumi za stvaranje predvidljivosti u trgovačkom ambijentu i za ograničavanje ometanja globalnog lanca snabdevanja.

4.3.4 Bezbednost

Bez obzira na činjenicu da su uvedene bezbednosne provere ili da se one veoma preporučuju kao međunarodni standardi, njih korisnici nerado prihvataju. Bezbednost lanca snabdevanja je koncept koji se pojavio nakon terorističkih napada iz septembra 2001. godine. Bezbednost lanca snabdevanja je koncept koji se definisala na sledeći način: „Bezbednost lanca snabdevanja je koncept koji obuhvata programe, sisteme, postupke, tehnologije i rešenja koja se primenjuju za rešavanje pretnji lancu snabdevanja i naknadnih pretnji ekonomskom, socijalnom i fizičkom blagostanju građana i organizovanog društva,“ (Donner 2009, str. 8). Bezbednost lanca snabdevanja je pristup sprovođenju propisa zasnovan na otkrivanju posebnih oblika kriminala u komercijalnim transakcijama. Nije moguće postići 100 postotno poštovanje propisa, odnosno 100 postotnu bezbednost. Neki modeli sugerišu da što je više kontrola to su one manje uspešne u sprečavanju velikih povreda bezbednosti.

Programi prethodne registracije

Vozači kamiona i njihova vozila bi trebalo da budu u stanju da se prehodno registruju kod imigracionih i carinskih vlasti i da ih one pretodno identifikuju. Pošto podležu bezbednosnoj proverbi oni mogu imati koristi od brze obrade na granicama. Prednosti ovih sistema su: 1) podaci se mogu prikupiti i verifikovati mnogo efikasnije kada ne postoje vremenska ograničenja (odnosno pre nego što lice ili pošiljka zaista pređu granicu); 2) postoji veća verovatno-

ća da će podnosioci zahteva poštovati propise ako znaju da postoji pogodnost koja je direktno povezana sa prethodnom registracijom (i znaju da će tu pogodnost izgubiti ako počinje prekršaj); 3) osoblje za kontrolu može se bolje specijalizovati i rasporediti da radi sa izdvojenim grupama korisnika; i 4) tehnologija se može maksimalno iskoristiti.

Programi akreditacije

Dok se od trgovaca ne traži da pristupe programima akreditacije, onima koji im pristupe se za uzvrat nude pogodnosti. Neobavezna (ali veoma preporučljiva) oznaka ovlašćenog privrednog subjekta EU, pouzdanim trgovcima nudi značajne pogodnosti za lakše obavljanje trgovine i transporta. Međutim, neke evropske zemlje misle da su one već učinile toliko toga u smislu lakšeg obavljanja trgovine i transporta da je teško da učine više kao naknadu za pojačane uslove bezbednosti.

Ovi programi ne zahtevaju samo adekvatnu tehnologiju koja je lako dostupna mnogim zemljama, nego i razgranatu mrežu komunikacija, sposobnosti razmene obavestajnih podataka i reviziju, te sposobnost da se identifikuju pouzdani subjekti (i redovno ocenjuje njihov integritet).

RUBRIKA 4.7

Detektori zračenja

Mnoge zemlje su uložile velike sume novca u opremu za otkrivanje zračenja i obuku za njenu upotrebu. U SAD, na primer, gotovo svi kontejneri (100%) koji dolaze morem se skeniraju portalnim monitorima za otkrivanje zračenja. Takođe se od svakog službenika carine i službi za zaštitu granice traži da nosi lični pejdžer za merenje zračenja. Međutim, ova oprema se ne koristi uvek uspešno.

Na Long Beach-u u Kaliforniji, luci za kontejnere sa najvećim prometom u SAD, radi oko 450 carinskih inspektora. Jedna trećina njih nadgleda i ublažava efekte datog znaka za uzbunu zbog otkrivene radioaktivnosti. Tu u proseku prođe 32 000 kontejnera dnevno i bude oko 600 uzbuna. U mnogim zemljama gde je carina odgovorna za kontrolu radijacije, stalno se daju lažne uzbune. Zbog toga carinski službenici često smanje osetljivost svoje opreme. Carinski rukovodioci (ili bilo ko drugi ko je odgovoran za kontrolu radijacije) mora da izvrši prilagođavanje svog osoblja i zadataka kako bi se prilagodili na izmene u radu, nastale zbog nabavke nove opreme.

Saobraćaj u morskoj luci Rotterdam je oko 20 000 kontejnera dnevno sa 200 uzbuna. Međutim, carina u Rotterdamu ne reaguje u svim slučajevima. Oni imaju spisak robe koja aktivira visoke nivoe zračenja, kao što su podne pločice ili pesak za mačke. Ako se na deklaraciji navodi da se takva roba nalazi u kontejneru, carina ga pušta da uđe. Da bi otklonili rizik da se takva roba koristi za krijumčarenje – na primer, oblaganje nuklearnog uređaja podnim pločicama – sprovodi se upravljanje rizikom. Ovim se takođe negira kompletno logično objašnjenje za postojanje detektora za zračenje.

Izvor: sastavio tim saradnika.

Međutim, ovi sofisticirani instrumenti za obaveštajne podatke i upravljanje rizikom možda nisu uvek dostupni ili efikasni u zemljama koje su morale da se suoče sa tranzicijom i brzim razvojem privatnog sektora; u svom zakonodavstvu, organizaciji i pristupima takve zemlje obično još uvijek uveliko rade na temelju nasleđenog sistema. Dok su njihove organizacije iz privatnog sektora javno opredeljene ka dobrovoljnim šemama poštovanja propisa, svakodnevno iskustvo pokazuje da njihovi članovi često iskorišćavaju rupe u lancu kontrole, odnosno njegove slabosti.

Nadalje, različite regije imaju različita radna okruženja. U zemljama EU, SAD i Kanadi granična bezbednost se u velikoj meri posmatra kao stvar carine; ova pojava je istorijski određena budući da je carina postojala pre granične policije ili su sličnim imigracionim organima data granična ovlašćenja. Takođe postoji dosta veliki nivo međugencijske saradnje što u mnogim drugim regijama nije slučaj.

4.4 Politike carinjenja

4.4.1 Postupci carinjenja

Postupak carinjenja prilikom uvoza se obično sastoji od velikog broja različitih koraka:

A Customs import clearance process typically consists of a number of distinct steps:

- *Prijavljivanje tereta carini od strane prevoznika:* prevoznik nadležnoj carinarnici prijavljuje robu koja je u njegovom posedu. To se obično radi po dolasku robe. Međutim, nakon uvođenja prethodnih deklaracija, prevoznici te informacije sada mogu da dostave unapred, u lancu snabdevanja.
- *Privremeno skladištenje dolazne robe:* roba se skladišti do carinjenja.
- *Carinska uvozna robna deklaracija*
- *Priprema i podnošenje robne deklaracije od strane uvoznika/posrednika:* uvoznik ili posrednik podnosi robnu deklaraciju bilo papirnu bilo u elektronskom obliku. U modernom carinskom okruženju to se radi pre nego što stigne roba.
- *Provera i prihvatanje robne deklaracije*
- *Automatsko upravljanje rizikom/usmeravanje:* sistem upravljanja rizikom odmerava rizike, a modul selekcije usmerava deklaraciju u crveni, narandžasti ili zeleni kanal.
- *Proveravanje robne deklaracije i prateće dokumentacije:* ako je potrebno vrši se verifikacija dokumenata, tipičan primer je verifikacija uverenja o poreklu.
- *Ocena robne deklaracije:* vrši je specijalizovani carinik (fakultativno).

- *Fizički pregled robe (fakultativno):* to može da ima oblik ili kontrole neinvazivnom opremom kao što je rendgen ili ručnim pregledom.
- *Naplata carina/poreza od strane carine (fakultativno, od strane komercijalnih banaka):* Osim ako postoji konkretan ugovor o odloženom plaćanju, carine i porezi se moraju platiti kako bi se omogućilo puštanje robe u slobodan promet.
- *Puštanje robe od strane carine:* carina odobrava puštanje robe.
- *Isporuka robe uvozniku:* uvoznik dobija pristup robi.
- *Naknadna kontrola uvoznika od strane carine (fakultativno):* carina vrši reviziju određene transakcije ili nekoliko transakcija nakon izvesnog vremena.

U okviru režima kontrole pre slanja, pošiljke se pregledaju pre izvoza kako bi se ustanovili faktori kao što su vrednost ili količina. Onda se to koristi kao osnova za robnu deklaraciju posle uvoza.

4.4.2 Carinjenje na granici

Tradicionalno su se pošiljke carinile na granici. To odgovara cilju da roba, čim uđe u carinsko područje, odmah ima status u skladu sa domaćim zakonima. Ovo nije bilo veoma teško sprovesti u vreme kada je bilo relativno malo prometa i kada su postupci carinjenja bili jednostavni. Bilo je lakše uočiti krijumčarenje. To je takođe značilo da carine nisu morale da uspostave unutrašnju mrežu carinarnica. U danima kada je vreme transporta dugo trajalo, nije bilo toliko važno da li je roba provela jedan ili još nekoliko dana na granici. Neke zemlje su zadržale ovaj model veoma dugo (kao što je SAD), međutim vreme carinjenja na granici se rapidno smanjuje.

Kada se roba carini na granici, uvoznik je retko prisutan. To je obično zato što je roba namenjena za upotrebu u unutrašnjosti. Obično se posrednik u carinjenju brine o

Obrada kontejnerskog tereta.



svim formalnostima. Ako postoji poteškoća, potreba za pojašnjenjem ili dodatnom dokumentacijom ili se traže dodatne formalnosti, carinski posrednik prekida postupak carinjenja i kontaktira svog klijenta. Ovo također ima svoju cenu i uzrokuje kašnjenja.

Carinski posrednik se može kazniti novčanom kaznom ako napravi grešku u robnoj deklaraciji (za takav slučaj se još nije čulo). Prirodna tendencija je da se kazna prevali na uvoznika, a to je lakše kada je uvoznik daleko. Iako ovo ne znači da su carinski posrednici nužno beskrupulozni, oni su u povoljnijem položaju kada rade na granici i kada su udaljeni od uvoznika. Zbog toga carinski posrednici na početku nisu hteli da pređu na model carinjenja u unutrašnjosti.

Međutim, politike unutrašnjeg carinjenja nisu stvorile toliko problema kako se na početku pribojavalo. Tri su razloga za to. Prvo, usluge carinskih posrednika postale su bolje integrisane spajanjem sa špediterima i sada često nude usluge od vrata do vrata. Drugo, većina preduzeća još uvek traži njihove usluge bez obzira na prelazak na unutrašnje carinarnice. Za trgovce, uspostavljanje unutrašnjih carinskih kapaciteta nije jednostavno i često su troškovi mnogo veći od odgovarajućih troškova posredovanja. Često je ekonomičnije angažovanje spoljnih saradnika. Carinski posrednici su također imali tradiciju rada sa carinom koja im je omogućavala da jednostavnije uspostave vezu između carine i poslovnih subjekata. Na kraju, u okruženju u kojem je manje posrednika, carina mora da obezbedi opsežnu obuku i savete uvoznicima, detaljnije prekontrolira rad uvoznika i više resursa posveti rutinskim revizijama firmi.

Radno vreme

Granični prelazi ne rade uvek dvadeset i četiri časa dnevno. Možda to i nije potrebno, posebno, ako je ukupan obim teretnog saobraćaja mali ili ako vozači ne žele da voze noću iz bezbednosnih razloga. Takođe mogu da postoje i sezonske promene bazirane na obrascu prekograničnog kretanja. Međutim, kretanje nekih vrsta roba bi trebalo omogućiti i van radnog vremena, posebno u slučaju kvarljivih proizvoda.

Iako se može činiti očiglednim da ispostave sa obe strane granice treba da imaju isto radno vreme, ponekad se dešava da se radno vreme dve susedne prekogranične ispostave ne poklapa. Različite vremenske zone su takođe stvorile probleme u koordinaciji, kao i razlike u državnim praznicima zemalja. U većini slučajeva se čini da su takvi problemi rešeni, a veći prelazi obično rade dvadeset i četiri sata dnevno. Ipak, ovo za sobom povlači koordinirane napore državnih uprava zemalja s obe strane granice.

Ono što sledi je izvod sa spiska prekograničnih informacija Republike Mađarske uključujući radno vreme i uobičajenu vrstu saobraćaja.

Tabela 4.1 mađarsko-ukrajinska granica

Barabás–Koszino	07:00 – 07:00	Putnički saobraćaj (osim autobusa)
Beregsurány–Luzsanka	24 sata	Putnički saobraćaj
Lónya–Zvonkoje	08:00 – 04:00	Putnički saobraćaj (osim autobusa)
Tiszabecs–Vilok	24 sata	Putnički saobraćaj
Záhony–Csop	24 sata	Robni i putnički saobraćaj; Ispostava za granični veterinarski i fitosanitarni pregled; Prevoz proizvoda i tehnologije dvojne namjene, kulturnih dragocenosti, droge i psihotropnih materija i opasnog otpada.

Izvor: web stranica carinske i finansijske straže Mađarske, „Granični prelazi“.

Iako zakonodavstvo često carinarnicu određuje kao mesto gde roba može da se carini (Revidirana Kjoto konvencija, poglavlje 3, standard 3.1), zakonodavstvo generalno ne bi trebalo da prisiljava trgovce da uvoze ili izvoze određene vrste robe preko određene carinske ispostave (Revidirana Kjoto konvencija, posebni dodatak A, poglavlje 1, standard 3).

Standardi i sertifikacija

Cilj standarda je da se postigne neki oblik međunarodne ili bar regionalne usklađenosti. Glavni izvor standarda koji se odnose na carinjenje je Revidirana Kjoto konvencija. Ostali standardi koji su relevantni za postupak carinjenja, kao što su kompjuterske poruke, pokriva Model podataka Svetske carinske organizacije. Mnogostvo standarda može da predstavlja izazov, osim ako nisu usklađeni sa harmonizacijom koja propisuje prihvatanje dokumenata, sertifikata i nalaza druge zemlje. Kada se primenjuju na obradu na granici to dovodi do velikih poboljšanja.

Ovo se posebno odnosi na težinu teretnih vozila. Vozila koja prelaze granicu – se ponekad mere i do četiri puta. Međutim, ako se standardi jedne zemlje prihvataju u drugoj onda će jedno očitavanje mostova za merenje težine biti dovoljno. Napori integracije ovog tipa se već praktikuju na poljsko-beloruskoj i poljsko-ukrajinskoj granici gde poljske tikete za težinu neformalno koriste beloruske i ukrajinske vlasti. Sistematizovanje ovog pristupa je dobra politika.

Godine 2001. UNECE je uveo međunarodnu potvrdu o težini na osnovu sertifikacije opreme za merenje u zemlji otpreme (akreditovani centri za tehnički pregled). Dok potvrdu, navodno, prihvataju sve zemlje potpisnice ipak se čini da u praksi ima poteškoća.

Ova potvrda o težini je deo UNECE Međunarodne konvencije o usklađivanju graničnih kontrola robe (UNECE, Ženeva, 21. oktobar 1982). Kao što je navedeno u članu 2. cilj joj je „smanjiti uslove za obavljanje formalnosti kao i broj i trajanje kontrola, a posebno domaćom i međunarodnom koordinacijom postupaka kontrole i njihovih načina primene“. Pored toga Aneks 8, „Olakšavanje procedura za prelazak granice za međunarodni

drumski prevoz“, obezbeđuje sredstva za usklađivanje. Između ostalog, potvrdu o težini opisuje kao: „Nadležni organi ugovornih strana prihvataju potvrde o težini kao da se u njima navode validna merenja težine i nadležni organi ne traže dodatno merenje težine osim provera na slučajnom uzorku i kontrola u slučaju navodnih nepravilnosti“.



Vrši se merenje kamiona na graničnom prelazu Brest-Korosczyń između Belorusije i Poljske.

4.4.3 Carinjenje u unutrašnjosti

Carinjenje u unutrašnjosti je u Evropi postalo standard šezdesetih godina XX vijeka kada su Nemačka i Francuska odlučile da bi carinjenje na granici trebalo da bude izuzetak, a ne pravilo. Nemačka je uvela pojednostavljene postupke carinjenja za velike uvoznike i više nije zahtevala odvojenu uvoznu deklaraciju za svaku pošiljku. Francuska, koja je uvela sličan pojednostavljen režim, je takođe želela da okonča monopol carinskih posrednika na granici i eliminiše velike zastoje saobraćaja na granici na mestima ulaza, a posebno na granicama zajedničkog tržišta.

Rubrika 4.8 je citat sa web stranice Železnica Svazilenda (Železnice Svazilenda, „Terminal za unutrašnje carinjenje Matsapha“). Tekst je iz 2007. godine i opisuje implementaciju terminala za unutrašnje carinjenje i njegove prednosti.

RUBRIKA 4.8

Terminali za unutrašnje carinjenje: primer Svazilenda

Svetski porast kontejnerizacije kao načina prevoženja robe i ekspanzija izvoznih Ekonomskih grana Svazilenda je uspostavljanje kontejnerskog terminala u unutrašnjosti učinila logičkim razvojem događaja.

Nakon Studije izvodljivosti koja je urađena 1988. godine pod pokroviteljstvom Južnoafričke konferencije za koordinaciju razvoja, u aprilu 1993. godine uspostavljen je terminal za unutrašnje carinjenje Matsapha u industrijskoj zoni Matsapha.

Cilj je bio zadovoljiti potrebe uvoznika i izvoznika što je uključivalo pojednostavljene usluge koje su u isto vreme osjetljive kako na vrijeme tako i na troškove. Takođe je usmjeren na proširenje osnove za prihode Željeznica Svazilenda.

Terminal je poslužio svrsi. On je efikasna suva luka (međunarodna satelitska luka) i idealan je za zemlje bez izlaza izlaza na more kao što je Svazilend budući da uključuje sve usluge koje su povezane sa morskom lukom.

To su:

- oprema za rukovanje kontejnerima od 3m, 6m i 12m;
- drumske prikolice i vozila kako bi se klijentima pružala usluga „od vrata do vrata“;
- objekti za carinjenje koji olakšavaju problem direktnih teretnica između prekomorskih destinacija i Svazilenda;
- kompjutersko praćenje kontejnera;
- privremeno skladištenje kontejnera.

To omogućava predan tim zaposlenih. Ovi kontejneri se drumom premještaju do terminala za unutrašnje carinjenje, a zatim železnicom do morske luke, te se onda premeštaju na brodove.

Vremenom se kontejnerski saobraćaj brzo povećavao. Kako bi terminal za unutrašnje carinjenje nastavio da efikasno radi, bilo je potrebno nadograditi njegovu infrastrukturu i objekte.

Godine 2002. prostor za slaganjeu krugu terminala za unutrašnje carinjenje nadograđen je na čvršću i tvrđu podlogu. Nabavljen je dobar slagač koji može slagati 5 praznih i 3 puna kontejnera pri maksimalno dozvoljenom opterećenju od 45 tona. Ovo je terminal za unutrašnji saobraćaj učinilo sigurnijim, omogućavajući lakše i uspješnije kretanje saobraćaja, što je postalo ključno u svakodnevnom radu terminala za unutrašnje carinjenje.

Od početnog porasta kontejnerskog saobraćajaod oko 2500 TEU (jedinica koja odgovara onim od dvadeset stopa) godišnje (prije 2002. godine) do prosječnih 10 000 TEU godišnje porast je bio značajan. Brzina porasta saobraćaja je trenutni prostor za slaganje već učinila relativno malim za njegovu svrhu.

Da bi se klijenti i dalje pružale usluge na raspolaganju su sledeće dodatne usluge na licu mjesta:

- Troškove luke naplaćuju Železnice Svazilenda u ime južnoafričkih lučkih operacija (SAPO);
- Carinarnice za carinjenje robe nalaze se u prostorijama Železnica Svazilenda u Matsaphi;
- Predstavnici pomorskih firmi, između ostalog i MSC Logistics, Safmarine ili Cross Country, smješteni su u istoj zgradi kao i administrativno osoblje Železnica Svazilenda;
- Neki carinski posrednici i špediteri imaju kancelarije u prostorijama Železnica Svazilenda dok ih drugi imaju u industrijskoj zoni Matsapha.

Carinjenje u unutrašnjosti ima brojne prednosti:

- Carinjenje u određenju znači da je kontakt između carine i uvoznika direktniji, što olakšava zahteve za dodatnim informacijama, pojašnjenjima, pa čak i naplaćivanje kazni;
- Uvoznici u okviru svoje firme mogu osnovati svoju sopstvenu jedinicu za carinjenje koja može imati koristi od Carinskih smernica. Ako odaberu da koriste usluge carinskih posrednika kontakt je direktniji;
- Činjenica da što su formalnosti jednostavnije to je i saobraćaj na granici brži;
- Roba se carini tamo gde se konzumira, čime se eliminiše potreba za istovarom i ponovnim utovarom. Unutrašnje carinjenje smanjuje broj zaustavljanja i vreme čekanja, a time i troškove uvoza nakon isporuke.

Postoji i veliki broj tehničkih razloga zbog kojih je unutrašnje carinjenje praktičnije.



Kontejnernski terminal.

Carinjenje je sada složen postupak koji od carinskih službenika zahteva posedovanje specijalističkih veština. Oni moraju da budu u stanju da izvrše tarifiranje sofisticirane robe korišćenjem harmonizovane šifre, pristupe oslobađanju od carine na osnovu pravila o poreklu i pristupe

Rubrika 4.9 preuzeta je iz dokumenta pod nazivom „Svetska banka u Avganistanu: ažurirane informacije o zemlji“, dostupno na web stranici Svetske banke (Svetska banka, 2007).

BOX 4.9

Unutrašnje carinjenje u Avganistanu

Debata o carinjenju na graničnom prelazu ili u unutrašnjosti se vodi i u Avganistanu. Tradicionalno se sva roba koja ulazi u Avganistan carinila u prvom mestu ulaska (na granici), ali su carine, koje su se naplaćivale na granici, lokalni organi često preusmeravali na štetu državnog budžeta. Sistem su karakterisali gubici prihoda, neadekvatna kontrola i visok nivo korupcije.

Uveden je režim unutrašnjeg carinjenja, gde se carine naplaćuju u velikim gradovima u kojima je lakše kontrolisati račune. Prihod državne carine su značajno povećao.

Šemu je podržao projekat Svetske banke o hitnoj modernizaciji carine i olakšavanju trgovine. Cilj mu je da:

- podrži avganistanske napore da se povećaju prihodi carine;
- smanji transportne troškove trgovine;
- stimuliše trgovinu;
- smanji korupciju;
- pojednostavi granične procedure.

Projekat se fokusirao na i podržao:

- razvoj fizičke infrastrukture u ispostavama za prelazak granice;
- terminale za unutrašnje carinjenje, kao što je terminal za unutrašnje carinjenje u Kabulu;
- tranzitne kontrolne punktove;
- carinske objekte na aerodromu u Kabulu;
- promene politike;
- jačanje vladinog upravljanja carinskim i tranzitnim sistemima, uključujući komunikacije i uvođenje kompjuterizacije;

- davanje tehničkih saveta o trgovačkim i tranzitnim sporazumima;
- pomoć u osnivanju organa koji će u Avganistanu uspostaviti okruženje za standarde, merenje, testiranje i kvalitet.

Rezultati projekta obuhvatili su:

- Implementaciju tranzitnog modula ASYCUDA koji prati zahtevna obuka carinskih službenika, posrednika i trgovaca;
- Opremljenost svih carinskih lokacija radio opremom za korišćenje u aktivnostima primene i poboljšanja komunikacije. Takođe su uspostavljene veze između Odeljenja za registracije vozila i granice, kao i sa Kabulom i glavnom saobraćajnom policijom;
- Osnivanje jedinice za koordinaciju obuke od strane Instituta za carinsku obuku koji je pokrenuo projekat brzog praćenja;
- Izradu internet stranice Carine Avganistana na kojoj je dostupna carinska tarifa, šifre, procedure i pojašnjenja;
- Napredak po pitanju infrastrukture sa više od 56 izgrađenih ili popravljenih i funkcionalno poboljšanih objekata;
- Uspostavljanje Nacionalnog udruženja špeditera Avganistana (AFCO), koje je dobilo članstvo u FIATA (Međunarodni savez špediterskih udruženja);
- Obuke za špeditere od strane UNCTAD-a
- Pomoć koja se preko UNCTAD-a pruža nacionalnom udruženju špeditera Avganistana radi utvrđivanja pravnog okvira i pregleda Sporazuma o tranzitnoj trgovini sa susednim zemljama (ATTA);
- Uspostavljanje državnog organa Avganistana za standarde, na osnovu predsedničkog ukaza.

carinskim vrednostima korišćenjem metode valuacije Svetske carinske organizacije. Službenici moraju da procene da li je potrebna laboratorijska analiza, merenje i primena standarda, ili uzorkovanje i da li bi pošiljku trebalo proslediti specijalizovanim carinskim jedinicama. Sve ovo je lakše uraditi u većem gradu nego na udaljenim graničnim prelazima. Instaliranje carinskih laboratorija na svim graničnim prelazima nije realno, a ujedno je i neekonomično i neefikasno postaviti visoko specijalizovane službenike za carinsku vrednost ili poreklo da rade na granici. To je zato što su retki slučajevi u kojima je takva vrsta stručnosti redovno potrebna na određenim graničnim prelazima i zato što ti stručnjaci bolje rade u timovima u kojima mogu da udruže svoja iskustva i znanja.

Još jedna prednost velikih centralizovanih lokacija za carinjenje u odnosu na udaljene granične prelaze jeste bolja kontrola potencijalnih korumpiranih službenika koji time postaju dostupniji revizorima.

Osim toga, kada se carinjenje vrši na centralizovanim lokacijama jednostavnije je osigurati konzistentnost politike. Carinske uprave širom sveta nailaze na problem da različite lokacije različito tumače carinska pravila i postupke. To očigledno utiče na naplatu prihoda, a za posledicu ima i ometanje modela trgovine zbog „biranja luke“.

4.4.4 Na granici ili u unutrašnjosti?

Prilikom odlučivanja o tome koja je politika najbolja u obzir treba uzeti nekoliko pitanja.

Veličina zemlje i njen geografski položaj su važni. Čekanje na granici velike zemlje predstavlja mali delić ukupnog vremena transporta nego čekanje na granici male zemlje. Unutrašnje carinjenje ima više smisla u manjim zemljama i stoga je to praksa kojoj se daje prednost u EU. Međutim, lokacija velikih ekonomskih centara takođe predstavlja faktor. Carinjenje na granici je često dovoljno ako se u blizini nalazi veći grad. Međutim, ako su granične ispostave udaljene od velikog grada možda je carinjenje bolje obaviti u unutrašnjosti.

Smernice u vezi sa protokolom saobraćaja treba uzeti u obzir. U teoriji, unutrašnje carinjenje smanjuje zastoje saobraćaja na granicama. Ako je prioritet da putevi budu otvoreni i nezakrčeni onda je carinjenje bolje vršiti u unutrašnjosti. Međutim, ako je obim saobraćaja mali, carinjenje robe na granici je dovoljno. U stvari, mogu postojati i drugi razlozi za zaustavljanje saobraćaja na geografskoj granici.

Resursi informacione i komunikacione tehnologije su važni. Kada se koriste kompjuterizovani podaci za granične postupke (po mogućnosti oni do kojih se automatski dolazi), i ako je propisno izvršena revizija te evidencije, nedostatak doslednosti u postupcima ili manjak carina se može bolje kontrolisati unutrašnjim carinjenjem.

Trebalo bi eliminisati dvojne procedure. Postupcima carinjenja koji se formalno obavljaju u unutrašnjosti često pretihode granični postupci koji su isto toliko obimni. U takvim

slučajevima dosta toga se duplira. Carinjenje u unutrašnjosti zemlje onda prerasta u carinjenje robe dva puta (ili čak tri u slučajevima kada se zahteva detaljno prethodno obaveštenje). Takve politike bi trebalo promeniti.

Pouzdan tranzitni sistem je potreba za carinjenjem u unutrašnjosti. Iako je prekogranični komercijalni saobraćaj obuhvaćen međunarodnim tranzitnim aranžmanima, treba da se naprave smernice u vezi sa bilateralnim drumskim saobraćajem. Može se napraviti razlika između različitih tranzitnih režima kako bi se odlučilo ko treba da vrši carinjenje na granici, a kome se dozvoljava da nastavi put i to obavi u unutrašnjosti.

Regionalizovana ciljana pitanja u vezi sa prihodima takođe mogu da utiču na carinske politike i naruše slobodu

Rubrika 4.10 preuzeta je iz dokumenta Carinske unije EU o carinskim postupcima i politici (Carinska unija EU, 2010).

RUBRIKA 4.10

Carinski postupci i politike EU

Zakonodavstvo EU koje je stupilo na snagu 1. januara 2011. godine zahteva da se ulazna sažeta deklaracija elektronski dostavi pre nego što roba stigne na carinsko područje Zajednice ili pre nego što se kontejnerski teret ukrca za prekomorski saobraćaj.

Rok za dostavu ulazne sažete deklaracije se razlikuje u zavisnosti od načina prevoza:

- Kontejnerski pomorski teret (osim kontejnerskih pošiljki u kratkoj plovidbi): Najmanje dvadeset četiri sata pre početka utovara u svakoj stranoj luci za utovar ako se predviđa bar jedna kratka poseta plovila u luci na carinskom području Zajednice;
- Rasuti/zbirni pomorski teret (osim broskog prevoza rasutog/zbinog tereta u kratkoj plovidbi): najmanje četiri sata pre dolaska u prvu luku na carinskom području Zajednice;
- Otpreme kratke plovidbe (kretanje između Grenlanda, Farskih ostrva, Ceute, Melille, Norveške, Islanda, luka na Baltičkom moru, luka na Severnom moru, luka na Crnom moru ili Mediteranu, svih luka Maroka i carinskog područja Zajednice osim francuskih prekomorskih departmana, Azorskih ostrva, Madeire i Kanarskih ostrva): najmanje dva sata pre dolaska u prvu luku na carinskom području Zajednice;
- Železnički i unutrašnji vodeni putevi: najmanje dva sata pre dolaska u carinarnicu ulaska u carinsko područje Zajednice;
- Drumski saobraćaj: najmanje jedan sat pre dolaska u carinarnicu ulaska u carinsko područje Zajednice;
- Kombinovani transport: rok za prevozna sredstva koja ulaze u carinsko područje Zajednice (na primer za kamion na trajektu u saobraćaju kratke plovidbe rok je najmanje dva sata pre dolaska trajekta u prvu luku na carinskom području Zajednice).

uvoznika da carinjenja vrše gde god oni to žele. To je zato što pojedine carinarnice pokušavaju da zadrže svoje sopstvene korisnike koji im donose prihod.

4.4.5 Prethodno carinjenje i prethodne informacije

U dobro organizovanom i dobro rukovođenom okruženju sa funkcionalnim prekograničnim vezama informaciono-komunikacione tehnologije i međusobnim vezama između agencija i njihovih sistema informaciono-komunikacione tehnologije trebalo bi da bude moguće da se prati pošiljka kako fizički tako i administrativno od mesta polaska do odredišta. Mesto carinjenja bi onda bilo irelevantno budući da bi se carinjenje izvršilo na osnovu podataka koji su bili na raspolaganju pre odlaska, a carina bi se platila u nekom trenutku tokom lanca transporta. Ovo je pristup koji preporučuje Svetska carinska organizacija u SAFE Okvirnim standardima. S takvim aranžmanima, zaustavljanje na granici i na odredištu za većinu pošiljki se može svesti na minimum.

U skladu sa SAFE Okvirnim standardima mnoge carinske administracije od trgovaca traže da dostave prethodne informacije prije nego što roba stigne na granicu. Ovo carini daje dodatno vreme za analizu rizika i ubrzanje puštanje robe. Ti zahtevi se različito nazivaju, kao npr. prethodna trgovačka informacija ili prethodna informacija o teretu.

RUBRIKA 4.11

Finska metoda upravljanja granicom

Finska metoda upravljanja granicom obezbeđuje model funkcionalnog integriteta u okviru posebnih specijalnosti određenih agencija.

Finska carina smatra da je njihov posao upravljanje granicom, bez obzira gdje se nalaze uključujući i teritoriju sa konceptom virtuelne granice koji se prenosi u privremene režime i unutrašnje carinjenje. Ovo je zasnovano na tome da rizik pre počinje na mestu gde je roba zaista ušla na teritoriju.

Finska vlada je uredbom uspostavila potpunu međusobnu povezanost carine, policije i graničara, koji svi zajedno rade na osnovu jednakosti i neposredne nadležnosti.

Carina se odgovorno ponaša prema uticaju koji granična obrada ima na trgovinu, i imaju maksimalno organizovanu graničnu obradu putem sredstava kompjuterizacije i probnog uvođenja novih sredstava EU kao što je sistem prethodnog upozorenja za kontrolu izvoza.

Finskim graničnim objektima zajednički upravljaju graničari i carina sa kontrolnom sobom u kojoj graničar i carinski službenik zajednički odlučuju o upravljanju saobraćajem, otvaranju ili zatvaranju traka, posebnom nadzoru određenih vrsta saobraćaja i dodeli resursa iz jedne ili druge agencije.

Na granici sa Ruskom Federacijom osnovni princip je racionalizovati protok saobraćaja kako bi se smanjile ruske kolone da se ne bi protezale na finsku teritoriju. Dnevni saobraćaj na kopnenom graničnom prelazu Nuijamaa (drugom najvažnijem graničnom prelazu sa Ruskom Federacijom) je preko 700 kamiona (sa prosečnim vremenom od pet minuta za obradu i proveru, tek povremeno i ciljano skeniranje rendgenskim zracima), 1 656 automobila i 4 500 putnika. Postupci su kompjuterizovani i zasnovani na internetu. Kada finska carina treba da proveri težinu dolaznog kamiona, često se oslanja na rusku oznaku težine. Carina takođe koristi uređaje (skenere) za automatsko očitavanje registarskih tablica vozila u svrhu nadziranja i kontrole saobraćaja. Provere na granici se takođe ubrzavaju zbog sposobnosti finske carine da izvrši naknadne provere u bilo kom mestu na svojoj teritoriji.

Izvor: T. Kivilaakso, Istočna carinska oblast Finske, prezentacija na seminaru OSCE-a u Minsku, 2008.

4.4.6 Carinske formalnosti

U Revidiranoj Kjoto konvenciji navode se jasne smernice u vezi sa carinskim formalnostima. U revidiranoj Kjoto konvenciji (poglavljje 3, standard 3.12) se navodi: „Carine ograničavaju podatke koji se traže u robnoj deklaraciji samo na one podatke koji se smatraju potrebnim za obračun i naplatu carina i poreza, izradu statistika i primenu Carinskog zakona“. Međutim, trgovci tu informaciju možda nemaju uvek u vreme carinjenja, pa mogu podneti privremenu deklaraciju (poglavljje 3, standard 3.13) i tako obezbediti puštanje robe nakon plaćanja dadžbina i taksi; sve uz potrebnu garanciju (poglavljje 3, standard 3.14). Isti princip bi trebalo da se primeni na prateća dokumenta (poglavljje 3, standardi 3.16 i 3.17). Carina, takođe, može da odobri podnošenje robne deklaracije u bilo kojoj carinarnici, elektronskim putem (poglavljje 3, standard 3.20 i 3.21). Takve pogodnosti povećavaju predvidljivost postupka carinjenja, kao i vreme carinjenja za trgovce koji ispunjavaju uslove. Domaćim trgovcima daje mogućnost da koriste one logističke metode koje obično koriste njihovi međunarodni konkurenti kao što je pogodnost zvana „tačno na vreme“.

Za ovlašćene trgovce (poglavljje 3, standard 3.32) kao što su oni koji učestvuju u programu ovlašćenog privrednog subjekta, puštanje robe se može kositi sa odredbama o malom broju informacija ako se od trgovca traži da konačnu robnu deklaraciju dostavi kasnije. Carine mogu da dozvole da se carinjenje izvrši u prostorijama trgovca i sa periodičnim podnošenjem umesto da se robne deklaracije podnose za svaku transakciju. Na primer, može se podneti mesečna robna deklaracija koja sadrži sve uvoze i izvoze koji su obavljani u tom mesecu. Trgovcima se takođe može dozvoliti da koriste svoje sopstvene poslovne evidencije za samoutvrđivanje carine i poreza, te da se pobrinu da se pridržavaju pozitivnih pravila i propisa. U ovom slučaju trgovcu su povereni zadaci poštovanja propisa i naplate prihoda od strane carine. Trgovci, za uzvrat, ostvaruju brzo carinjenje, kontrolu putem poštovanja propisa i oslobođeni su troškova carinskih posrednika.

Carine i porezi

Trgovci koji ispunjavaju uslove očekuju da plate carine i poreze i te troškove ukalkulišu u svoj budžet. Budući da carine obično teže predvidljivosti i transparentnosti obezbeđena su razna sredstva i načini plaćanja. Razna sredstva uključuju ček, bankarski transfer, kreditnu karticu ili bankarsku menicu dok dostupni načini mogu biti plaćanje nakon carinjenja robe ili na račun.

Plaćanje nakon carinjenja omogućava da se roba pusti trgovcu nakon što se plate carine i porezi. Međutim, za redovne uvoznike ovo može da predstavlja opterećenje. Na primer veliki proizvođač može da primi nekoliko pošiljki

Rubrika 4.12 je citat iz dokumenta Mreže za javnu upravu Ujedinjenih nacija, predmet 820.

RUBRIKA 4.12

Integrisani sistem carina i poreza Carine Poljske

Kada je postalo jasno da će se Poljska pridružiti Evropskoj uniji, Carina Poljske je započela sa pripremama na prevazilaženju značajnih izazova. Na primjer, u carinskoj službi koristilo se 260 različitih aplikacija, tehnologija i informaciono-komunikacionih platformi, uz bezbednost koja je često bilo nezadovoljavajuća ili je uopšte nije ni bilo.

Započela je implementacija integrisanog sistema carina i poreza za poljsku carinu. To obuhvata nekoliko zasebnih projekata koji pokrivaju aktivnosti kao što su: ZEFIR – budžetsko računovodstvo i sistem obračuna poreza/carina i CELINA – sistem za obradu deklaracija, uključujući module validacije i analize rizika, podsistem referentnih podataka i skladište podataka, te sistem za unos carinskih podataka.

Sadašnji sistem je dobro uspostavljen, funkcioniše u celoj zemlji i nudi veliku funkcionalnost u podržavanju svih carinskih postupaka i dokumenata kao i finansijskih postupaka koji se odnose na naplatu, obračun i opravdanje dugovanja na ime carinskih dadžbina i taksu. Pored toga podržava funkcije planiranja sredstava i računovodstva za aktivnosti svih carinskih odeljenja i obezbeđuje dobro iskorišćena sredstva za elektronsku razmenu sa trgovcima.

Veoma je važno konstatovati da su reviziju sistema integrisanih carina i poreza uradili stručnjaci Evropske unije koji su potvrdili da je sistem spreman da podrži carinske postupke na novoj istočnoj granici Evropske unije.

Uticaj: ovaj program pruža značajne pogodnosti svim svojim korisnicima kao i zemlji u celini. On skraćuje i automatizuje finansijske računovodstvene postupke, pojednostavljuje protok dokumenata i pravi sveobuhvatne i ažurirane podatke koji su dostupni za reviziju i analizu. Nekoliko puta je nominovan za e-evropsku nagradu za e-vladu (eng. eEurope Awards for eGovernment).

od različitih dobavljača u jednom danu. To može da bude zbog tehnike upravljanja „tačno na vreme“. Kako bi pojednostavili naplatu carina i poreza, kako za carinu tako i za trgovce, neki carinski organi nude mogućnost periodičnog plaćanja duga, a ne na osnovu pojedinačne transakcije. U ovom slučaju, trgovac ima račun kod carine, te se naplata carine i poreza odlaže (poglavlje 4, standard 4.15) za dogovoreni vremenski period. Po isteku tog perioda trgovac prima izvod o transakcijama po računu i obaveštenje o iznosu koji se duuguje. Takvi računi bi trebalo da imaju kreditni limit i budu osigurani garancijom, kao što je bankarska garancija. Kada trgovci uvoze robu za koju se plaćaju veće carine i porezi od maksimalnog iznosa koji je odobren na računu obično je dogovor takav da se razlika plati u vreme transakcije što je uslov za puštanje robe.

4.5 Postupci carinjenja

Revidirana Kjoto konvencija takođe sadrži smernice za postupke carinjenja u deset posebnih aneksa koji se odnose na pojedinačne carinske postupke i prakse. Iako je dobrovoljno, Svetska carinska organizacija preporučuje ugovornim stranama da prihvate barem neke od posebnih aneksa kao što su, na primer, uvoz, izvoz, skladištenje ili tranzit. Odredbe Revidirane Kjoto konvencije se mogu koristiti kao kontrolna lista radi detaljnog poređenja najboljih načina rada i onoga što trenutno postoji u carinskom zakonu jedne zemlje.

Kod složenih postupaka i carinjenja postoji verovatnoća da će se stvoriti zastoji saobraćaja na granicama, a trgovci i strani investitori odvratiti od trgovine. Konkurentska prednost ostvaruje se efikasnim postupkom carinjenja. Ovo je relativno nov prodajni argument za privlačenje poslovnih subjekata u zemlju. Međutim, dobar je pokazatelj sve veće važnosti efikasnog carinjenja. U proteklih nekoliko godina mnoge zemlje su osnovale državne agencije samo kako bi privukle direktna strana ulaganja. Njihova uloga je da promovišu poslovni ambijent zemlje i ubede potencijalne investitore da ostanu u zemlji. Ove agencije obično su prisutne na internet stranicama sa porukom „Investirajte u ...“, na kojima prezentuju ono što njihova zemlja može da ponudi investitorima. U globalnom takmičenju za privlačenje poslovnih subjekata ove agencije sve više i više pominju efikasne carinske uprave kao adut za industriju, a koje na kraju dele zemlje na one sa efikasnim graničnim postupcima i na one koje ih nemaju. Efikasni postupci carinjenja su argument u prodaji, a efikasna carinska uprava predstavlja konkurentsku prednost.

Implementacija različitih aneksa Revidirane Kjoto konvencije usklađuje uvozne i izvozne postupke carinjenja sa međunarodnim standardima. Efikasnost ovih postupaka je nemerljiva za državne proizvođače koji žele da uđu u globalni lanac snabdevanja, pružajući još jedan primer kako dobre carinske uprave podržavaju trgovinu.

4.5.1 Carinski postupci koji olakšavaju trgovinu

I ponovo, u skladu sa smernicama Revidirane Kjoto konvencije, postoje brojni postupci koje carine mogu da preduzmu kako bi podstakle međunarodnu trgovinu. Mnogi od njih obuhvataju odricanje od ili odlaganje plaćanja carina i poreza.

Ponovni uvoz u istu zemlju bi trebalo da se dozvoli pod odgovarajućim okolnostima, čak i ako je samo jedan deo prethodno izvezenih pošiljki vraćen (Revidirana Kjoto konvencija, posebni aneks B, poglavlje 2, standard 2), ako se prvobitni izvoznik razlikuje od uvoznika (Revidirana Kjoto konvencija, posebni aneks B, poglavlje 2, standard 3) ili ako se roba koristila ili je oštećena (Revidirana Kjoto konvencija, posebni aneks B, poglavlje 2, standard 4). Ovi postupci se mogu primeniti na robu koja se nalazi u nekom drugom carinskom postupku (Revidirana Kjoto konvencija, poseban aneks B, poglavlje 2, standard 6), kao što je carinsko skladištenje. Trebalo bi tražiti da se roba vrati samo preko carinskog referata sa kojeg je izvezena ako to olakšava postupak ponovnog uvoza (Revidirana Kjoto konvencija, poseban aneks B, poglavlje 2, standard 9). Ovo može uključivati, na primer broj dela ili serijski broj proizvoda. Međunarodne firme obično ispostavljaju svoje fakture preko komercijalnih sistema na osnovu kojih su takvi podaci lako dostupni. Ako je uslov jasno preciziran, njima je veoma lako da to ispune. Odlaganja nastaju zbog situacija kao što je, da se serijski broj traži nakon uvoza, ali se broj dela traži prilikom izvoza.

Povraćaj carine: slučajeve u kojima postoji pravo na povraćaj carine bi trebalo precizno navesti u carinskim propisima (Revidirana Kjoto konvencija, poseban aneks F, poglavlje 3, standard 2) budući da se to može koristiti u velikom broju situacija. Trgovci moraju da znaju unapred da li se mogu osloniti na povraćaj carine budući da će to uticati na planiranje njihovih sredstava. Propisi bi takođe trebali, između ostalog, da preciziraju da li se uvezena roba koja se onda izvozi može zameniti ekvivalentnom robom (Revidirana Kjoto konvencija, poseban aneks F, poglavlje 3, preporučena praksa 3). Ovo može da se desi kada uvezena roba, koja je oštećena ili ju je ekonomski neisplativo popravljati, stigne u centar za popravku i umesto popravke mora se izvršiti zamena i taj proizvod poslati nazad.

Privremeni uvoz: dozvoljava da se roba privremeno uveze sa ukupnim uslovnim oslobađanjem od uvoznih carina i poreza (poseban aneks G, poglavlje 1, standard 3). To se odobrava u velikom broju slučajeva koji su nabrojani u carinskim propisima (poseban aneks G, poglavlje 1, standard 2). U postupku privremenog uvoza trebalo bi da bude moguće da se roba ponovo izveze preko ispostave različite od one koja je korišćena prilikom uvoza (poseban aneks G, poglavlje 1, standard 17) i u više od jedne pošiljke (poseban aneks G, poglavlje 1, standard 18). Ako je uplaćen gotovinski depozit kao garancija prilikom uvoza on bi trebalo da se vrati u ispostavi gde se vrši ponov-



Kamion se istovara u carinskom skladištu.



Utovar kontejnera.

ni izvoz čak i kada se ta ispostava razlikuje od one u kojoj je izvršen uvoz.

Carinska skladišta: Budući da carinska skladišta imaju mnogo važnih funkcija u globalnom lancu snabdevanja, njihovo efikasno funkcionisanje je važno za međunarodnu distribuciju. Sve vrste robe se mogu primiti u javna skladišta (posebni aneks D, poglavlje 1, standard 6), pod uslovom da nisu u suprotnosti sa carinskim zakonima. Međutim, carine bi za privatna skladišta trebale da preciziraju koja vrsta robe se u njima može skladištiti. Kada roba ostvaruje pravo na povraćaj carine i poreza nakon izvoza, pri ulasku u carinsko skladište ona bi odmah trebala da bude određena za povraćaj (poseban aneks D, poglavlje 1, preporučena

praksa 7), pod uslovom da se ona naknadno ponovo izveze. Carinska skladišta trgovci često koriste da odlože plaćanje carine i poreza, što im pomaže da poboljšaju tok poslovne gotovine. U nekim zemljama može se vršiti ponovno vrednovanje u carinskim skladištima. To je prednost za privredne grane sa sezonskim proizvodima kao što je modna industrija u kojima roba kako sezona odmiče gubi na vrednosti. Carinska skladišta se ponekad koriste kao nabavna strategija u kojima se prednosti mogu ostvariti od niskih kamatnih stopa u valuti u kojoj se vrši nabavka. One takođe predstavljaju važnu vezu u globalnom lancu snabdevanja jer mogu da prilagode neobeležene proizvode potrošačkom tržištu. Na primer na proizvodima, zapakovanim u neoznačene kutije ili sanduke, mogu se nalaziti etikete na lokalnom jeziku koji se koristi u carinskom skladištu.

U mnogim zemljama carinske uprave su otišle i dalje od pukog sprovođenja postupaka za olakšavanje trgovine. Mnoge su se reorganizovale kako bi mogle da rade sa velikim trgovcima, koristeći mere kao što je uvođenje stručnjaka za računovodstvo. Uspostavljene su direktne linije kako bi se odgovorilo na upite trgovaca i dali saveti, a organizovani su i seminari i obuke. Takve aktivnosti pomažu povećanju stepena sprovođenja propisa velike većine

trgovaca koji žele da ispune zahteve, ali nisu sigurni koji su uslovi za to potrebni. Takva podrška trgovaca koji ispunjavaju zahteve je još jedna konkurentna prednost koja može da bude deo politike jedne zemlje kako da sebe učini privlačnom stranim investitorima.

4.5.2 Carinski postupci koji se koriste da promovišu ekonomiju zemlje i privuku investitore

Zemlje se obično takmiče da privuku investicije koje otvaraju radna mesta i trgovačke mogućnosti za podugovarače. Međutim, da bi takvi napredni logistički postupci funkcionisali, zemlje domaćini trebaju moderne, transparentne, predvidljive i efikasne carinske postupke budući da je carina ključna spona u lancu snabdevanja. Ovde su uvedena još dva korisna carinska postupka.

Aktivno oplemenjivanje: Ovo je složen postupak koji koristi, na primer centri za popravku ili ugovorni proizvođači. Trgovci uvoze sirovine, delove ili proizvode koji su oslobođeni carine i poreza na osnovu uslova da se izveze gotov proizvod. Ovo trgovcima omogućava da razviju ekonomije većih razmera korišćenjem jednog postrojenja kako bi proi-

Rubrika 4.13 je citat sa web stranice Poslovne mreža Švajcarske Osec (Osec, "Carine i akcize", 2011).

RUBRIKA 4.13

Carina kao uslužna organizacija: primer Švajcarske

Iako je Švajcarska članica Šengenskog prostora od kraja 2008. godine, ona nije deo Evropske carinske unije. Zbog toga i dalje postoje carinske kontrole. Najvažniji dokument za carinjenje je carinska deklaracija koju mora da prati faktura izvoznika (na kojoj se navodi težina) i potvrda porekla. Uverenje o poreklu se traži ako neko želi da iskoristi preferencijalne stope carine ili ako želi robu ponovo da izveze.

Za razliku od mnogih drugih zemalja, Švajcarska koristi sistem carinjenja koji se zasniva na težini. Ova specifična carinska dadžbina se zato na osnovu težine uvodi na proizvode iz zemalja koje nisu iz zemalja EU/EFTA-e. Zbog toga su švajcarske carinske dadžbine obično niže od onih u drugim zemljama. To favorizuje uvoz visokokvalitetnih tehničkih komponenti čija je težina veoma mala, a vrednost jako velika.

Kao i druge zemlje, Švajcarska ubira carine i poreze na svojim granicama, a to su putarina za teretna vozila prema pređenoj kilometraži, akcize na duvan i porez na CO₂. Standardna stopa PDV-a od 7,6% je mnogo niža nego u susednim zemljama (Nemačkoj: 19%, Francuskoj: 19,6%, Austriji: 20%, Italiji: 20%).

Roba koja se samo privremeno zadržava u Švajcarskoj, u privremenom skladištu se može uskladištiti bez carinjenja i plaćanja dadžbina u carinskom skladištu. Roba se stoga nalazi u tranzitu između granice i carinskog skladišta.

Naknadni izvoz robe onda podleže carinskoj tarifi zemlje uvoza. Roba koja je uskladištena na takav način ne može se obrađivati, u suprotnom podleže redovnom carinjenju. Carinska skladišta su javni objekti. Njima upravljaju privatne skladištarske firme i otvorena su svim zainteresovanim stranama. Carinska skladišta postoje na svim glavnim transportnim pravcima kretanja, glavnim teretnim terminalima i aerodromima, a posebno u graničnim pojasevima. U međuvremenu se koriste otvorena carinska skladišta za skladištenje robe koja nije ocarinjena u sopstvenim prostorijama firme. Njima obično upravljaju otpremništva i ona postaju sve značajnija. Sada postoji preko 150 otvorenih carinskih skladišta.

Korišćeni predmeti domaćinstva lica koja se sele u Švajcarsku, a koji su namijenjeni za njihovu dalju ličnu upotrebu, su oslobođena carine. U vreme uvoza švajcarskoj carinarnici se mora predati popunjen zvanični obrazac. Carinjenje predmeta domaćinstva mora se obaviti u toku radnog vremena carinarnice.

Savezna carinska uprava Švajcarske sebe smatra uslužnom organizacijom. Ona klijentima pruža informacije o pojednostavljenim procedurama i pravilima i savetuje ih o praktičnim pitanjima kao što su dokaz o poreklu, aranžmani obrade i stopa PDV prilikom uvoza.



zveli proizvode za veće geografsko područje. Takvi postupci se ne mogu obavljati ručno, barem ne u nekom većem obimu. Za njih je potrebna i brzina i tačnost i dostupnost informacija. Aktivno oplemenjivanje se nalazi među najboljim načinima rada navedenim u Revidiranoj Kjoto konvenciji. Da bi koristio aktivno oplemenjivanje trgovac mora da dobije odobrenje u kome se opisuje postupak i navode pojedinih rada koji se odobrava (Revidirana Kjoto konvencija, poseban aneks F, poglavlje 1, standard 9). Aplikacije mogu da budu precizne (da se odnose na samo jednu pošiljku) ili opšte kao u slučaju trgovca koji redovno koristi aktivno oplemenjivanje (Revidirana Kjoto konvencija, poseban aneks F, poglavlje 1, preporučena praksa 11). Propisi o aktivnom oplemenjivanju bi trebalo da preciziraju uslove koji se odnose na identifikaciju robe (Revidirana Kjoto konvencija, poseban aneks F, poglavlje 1, standard 14). Postupak se generalno završava izvozom, bilo u jednoj ili više pošiljki (Revidirana Kjoto konvencija, poseban aneks F, poglavlje 1, standard 20). Još važnije za kopnene granice je da bi trebalo da se dozvoli da se kompenzirajući proizvod izveze preko carinarnice različite od one putem koje je roba prvobitno uvezena (Revidirana Kjoto konvencija, kompenzirajući proizvod, poseban aneks F, poglavlje 1, standard 19).

Pasivno oplemenjivanje: ima mnogo formalnosti koje su slične onima kod aktivnog oplemenjivanja. Pasivno oplemenjivanje je izvoz polugotovih proizvoda radi završetka, nakon čega se proizvodi ponovo uvoze i prodaju na domaćem tržištu. Za ovo su obično potrebna odobrenja, iako bi prethodna odobrenja trebalo ograničiti što je više moguće (Revidirana Kjoto konvencija, poseban aneks F, poglavlje 2, standard 4). Zahteve za identifikaciju bi trebalo navesti u propisima (Revidirana Kjoto konvencija, poseban aneks F, poglavlje 2, standard 7) kako bi se obezbedila doslednost u primeni između graničnih prelaza. Kao i u slučaju aktivnog oplemenjivanja trebalo bi da bude moguće da se kompenzujući proizvod uveze preko carinarnice različite od one preko koje je izvezen početni proizvod (Revidirana Kjoto konvencija, poseban aneks F, poglavlje 2, standard 10) i trebalo bi da bude moguće da ponovno uvezeni proizvod stigne u jednoj ili više pošiljki (Revidirana Kjoto konvencija, poseban aneks F, poglavlje 2, standard 11).

Oba postupka zahtevaju visok nivo upravljanja informacijama od strane carina, s tim da se informacije moraju centralno obraditi i proslediti graničnim ispostavama.

4.6 Carinski tranzit

Termin *tranzit* koristi se da opiše robu koja se kreće sa jedne carinske lokacije na drugu. Tranzit može biti međunarodni (ili spoljni) – između dva carinska područja, podrazumijevajući prelazak granice – ili može biti domaći (ili unutrašnji) – između dve carinske lokacije na istom carinskom području.

Iz perspektive carinske uprave jedne zemlje tranzitne operacije se u suštini odnose na:

- Utvrđivanje da li natovareno vozilo koje ulazi u zemlju ispunjava uslove za spoljni tranzit i obezbeđivanje da se završetak tranzita na mestu izlaska propisno dokumentuje. U suprotnom se protiv prevoznika mora pokrenuti postupak;
- Isti postupak i za tranzit vozila sa granice do carinarnice u unutrašnjosti i obratno. Unutrašnji tranzit u suštini prebacuje granicu na drugu, pogodniju lokaciju nakon čega se carinska obrada često vrši zajedno sa drugom službom.

U pograničnim stanicama u kojima je to moguće, vozila koja ispunjavaju utvrđene uslove bi automatski trebala da budu upućivana na „zeleni kanal“ ili „brzu traku“.

Rubrika 4.14 zasniva se na informacijama koje je dostavio državni carinski komitet Belorusije (2011).

RUBRIKA 4.14

Belorusija: Jedinstveni format tranzitnih deklaracija

U januaru 2011. beloruske carinske vlasti i njihove kolege u Kazahstanu i Ruskoj Federaciji su usvojile proceduru pojednostavljenog carinjenja za tranzit u okviru Carinske unije Belorusije, Kazahstana i Ruske Federacije koristeći jedinstveni format tranzitne deklaracije koji važi na celom prostoru Unije.

Ova vrsta pojednostavljenog „direktnog“ tranzita propisuje, ne samo jedinstveni format tranzitnih deklaracija, nego i jedinstveni sistem garancija. Kada prelaze preko područja carinske unije zemalja članica prevoznici više ne moraju da se brinu o novoj obradi nacionalnog tranzitnog dokumenta niti o tome da moraju da obezbede još jednu garanciju za plaćanje carina i poreza koja se izdaje na svakom prelazu.

Stoga, na primer, nakon što se tranzitna deklaracija obradi u Belorusiji, za svaki teret koji dolazi iz Evrope i kreće se prema Kini, prevoznik tu deklaraciju može poneti prilikom prolaska kroz područje Belorusije, Kazahstana i Ruske Federacije a da ne bude potrebno izdavanje bilo kakvih novih dokumenata.

RUBRIKA 4.15

Potreba za tranzitom: primer Avganistana

U Avganistanu se do 2005. godine carinjenje obavljalo na granici. Gubitak prihoda, neadekvatna kontrola i visok nivo korupcije su karakterisali carinjenje. Zatim je usvojena politika da se sav saobraćaj koji se može plombirati ocarini na odredštu. Ovo je zahtevalo bolju kontrolu tranzita koja je obezbeđena korišćenjem tranzitnog modula ASYCUDA. Nakon što je carinjenje prebačeno na lokacije u unutrašnjosti, prihodi su odmah porasli kao i obim prijavljene trgovine.

Međutim, sistem nije u potpunosti iskorišćen. Prvo, mnogi kamioni koji prelaze granicu nisu mogli da budu zatvoreni, pa su zato morali da budu ocarinjeni odmah umesto u objektu za unutrašnje carinjenje. Drugo, nije bio uveden tranzitni sistem „granica granici,, koji je podrazumijevao da se roba koja, na primer, dolazi iz Pakistana i ide prema Tadžikistanu prvo mora ocariniti radi uvoza prilikom ulaska u Avganistan, a zatim opet radi izvoza prilikom kasnijeg izlaska iz zemlje na putu prema Tadžikistanu.

4.6.1 TIR režim

Dobar primer najbolje prakse tranzitne politike jeste TIR režim. Sistem „Transports Internationaux Routiers“ (Međunarodni drumski prevoz – TIR) je jedini režim osmišljen za globalni međunarodni tranzit – iako su i do danas zemlje koje ga koriste još uvijek ograničene na Evropu, Centralnu Aziju i delove Bliskog Istoka. I njegova glavna prednost je da ga danas aktivno koristi oko 57 zemalja zajedno sa dobro razvijenim evropskim kamionskim tržištem.

Ekonomska komisija Ujedinjenih nacija za Evropu (UNECE) primenjuje TIR konvenciju, koja je sačinjena 1959. godine i u velikoj meri revidirana 1975. godine. Sada broji 68 ugovornih strana. TIR konvencija propisuje međunarodno priznate postupke kako bi olakšala prekogranični prevoz robe u tranzitu korišćenjem standardnog međunarodno priznatog carinskog dokumenta – TIR karneta – koji takođe služi i kao dokaz međunarodno validne garancije.

Konkretno, TIR režim počiva na pet „stubova“:

- roba bi trebalo da se prevozi u sigurnim vozilima ili kontejnerima;
- tokom celog putovanja, rizične carine i poreze bi trebalo da pokrije međunarodno validna garancija;
- robu bi trebalo da prati međunarodno prihvaćen carinski dokument (TIR karnet), otvoren u zemlji otpreme, a koji služi kao dokument carinske kontrole u zemljama otpreme, tranzita i odredišta;
- mere carinske kontrole preduzete u zemlji otpreme bi trebalo da prihvate sve zemlje tranzita i odredišta;

- Pristup domaćih udruženja TIR popstupku radi izdavanja TIR karneta fizičkim i pravnim licima za upotrebu TIR karneta podleže odobravanju od strane nadležnih državnih organa.

RUBRIKA 4.16

Primer nezapečaćenog kamiona

Ovaj kamion verovatno ne bi bio podoban za TIR sistem. Internacionalizacija sistema tranzita često je uključivala poboljšanje stanja državnih drumskih flota. U dole navedenom primeru, stavljanje sigurnosne cirkare koja se može zapečatiti preko tereta, ovom teretu može da omogući da bude prihvatljiv za međunarodni tranzit.

Izvor: Tomczyk, 2011.



Tranzitni dokumenti.

4.6.2 Projekat e-TIR

Mnogi korisnici TIR sistema se žale da je TIR karnet ipak papirni dokument, te da bi umjesto njega više voleli da imaju elektronski dokument. Ovaj problem još uvek treba da reše ugovorne strane TIR-a. S tim ciljem pokrenut je projekat „e-TIR“.

Osnovne informacije

Sledeći tekst je citat sa web stranice UNECE, a opisuje procese uvođenja sistema e-TIR.

„Mnogo godina TIR konvencija je bila efikasno olakšavajuće sredstvo. Međutim, s napretkom tehnologije, upotreba papirnog TIR karneta sve više zastareva, a posebno u pogledu povezivanja sa elektronskim procedurama koje koriste državne carinske uprave. Na nekim graničnim prelazima carinski službenici se suočavaju sa dodatnim poslom, odnosno moraju da ukucaju i do 50 pojedinačnih podataka u elektronske carinske sisteme svoje države. Pored toga, trenutna situacija carinskim organima ne omogućava da efikasno primenjuju postupke upravljanja rizikom na osnovu prethodnih informacija o teretu, kako to zahteva okruženje koje sve više i više vodi računa o bezbednosti.

Do uvođenja u potpunosti ravnopravnog kompjuterizovanog TIR sistema na međunarodnom nivou, različite ugovorne strane TIR konvencije su već počele da uvode domaće zahteve u vezi sa isporukom i obradom podataka o TIR karnetu u svoje domaće kompjuterizovane carinske sisteme.

Godine 2003. ugovorne strane TIR konvencije su pokrenule takozvani „projekat e-TIR“, usmeren na obezbeđivanje platforme za razmenu za sve učesnike (carinske

organe, nosioce, odnosno osobe koje su po odredbama TIR konvencije ovlašćene da koriste TIR sistem, sisteme garancija) koji učestvuju u TIR sistemu koji je poznat pod nazivom „međunarodni sistem e-TIR“. Cilj međunarodnog sistema e-TIR je da obezbedi sigurnu razmenu podataka između državnih carinskih sistema, podataka koji su u vezi sa međunarodnim tranzitom robe, vozila ili kontejnera u skladu sa odredbama TIR konvencije i carini omogućuje da upravlja podacima o garancijama koje nosiocima koji su ovlašćeni da koriste TIR sistem izdaju lanci garancija.

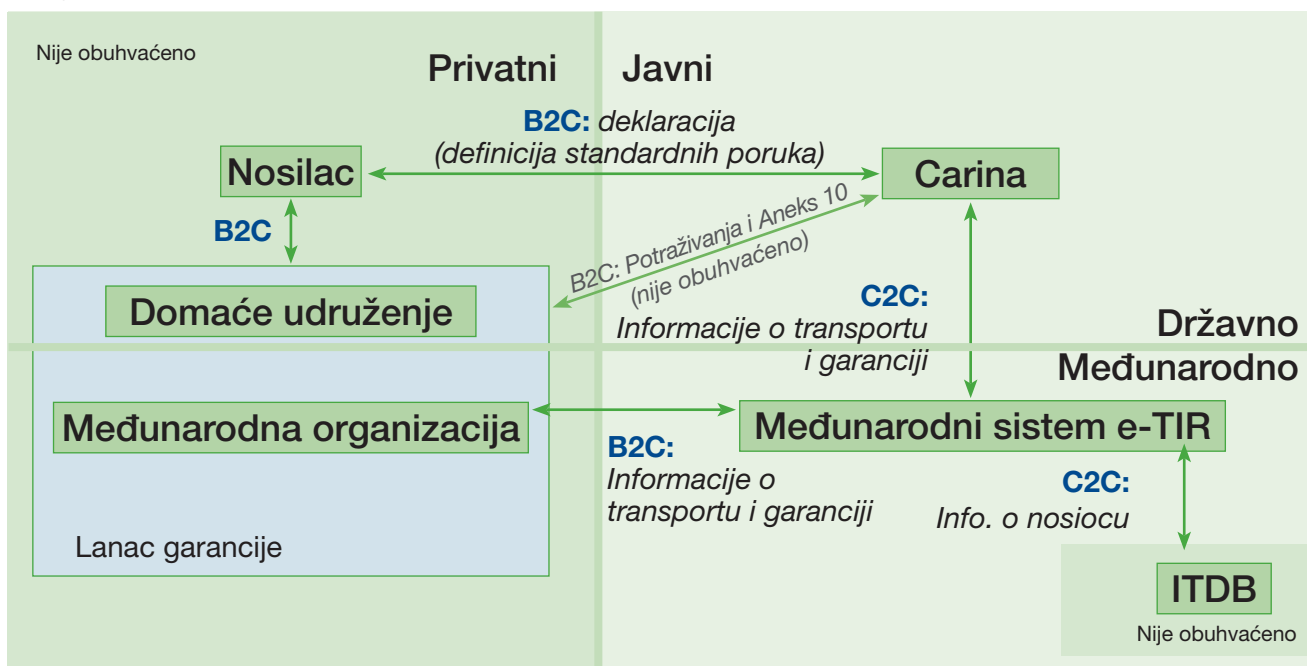
U dole prikazanom dijagramu 4.1 dat je grafički prikaz razmene informacija između učesnika u sistemu e-TIR. On pokazuje da jedino deo informacija koje se traže za funkcionisanje TIR postupka prođe kroz međunarodni sistem e-TIR. Takođe, pokazuje da se međunarodni sistem e-TIR ne odnosi na podnošenje TIR deklaracije od strane nosioca. Na zahtjev ugovornih strana TIR-a i industrije, tehnička realizacija sistema elektronske deklaracije ostaje na inicijativama na privatnom ili državnom nivou. Međutim, projekat e-TIR definiše sadržaj i format poruka o nacionalnim deklaracijama.

Sistem e-TIR zavisi od paralelnih napora između ugovornih strana i lanca garancija da se razviju ili modernizuju i međusobno povežu sa državnim i privatnim sistemima.

Primer e-TIR transporta

U sistemu e-TIR nosilac od lanca garancije prvo traži garanciju da obavi dati TIR transport. Ako se zahtev odobri, lanac garancije nosiocu obezbeđuje broj garancije. Zatim lanac garancije registruje izdatu garanciju u međunarodnom sistemu e-TIR. Sledeći korak je da nosilac pošalje poruku sa standardnim prethodnim informacijama o teretu

Dijagram 4.1 Protok informacija između učesnika u sistemu e-TIR



(odnosno sve informacije koje sadrži deklaracija) carinskim organima carinarnice otpreme korišćenjem državnih mehanizama u vezi sa deklaracijom, omogućavajući im da obave sve tražene postupke i procene rizika. Zatim nosilac pokazuje vozilo, robu i broj garancije u carinarnici otpreme u svrhu podnošenja deklaracije koja se zasniva na poruci sa prethodnim informacijama o teretu koja je dostupna u domaćem carinskom sistemu. Carina pregleda vozilo i robu u skladu sa rezultatima procene rizika i verifikuje status garancije u međunarodnom sistemu e-TIR. Ako su sve provere u redu carina prihvata deklaraciju i prosleđuje relevantne podatke o TIR transportu (datum deklaracije, rezultate provera, brojeve plombi, itd.) međunarodnom sistemu e-TIR. Međunarodni sistem e-TIR svim carinskim upravama koje učestvuju u TIR transportu (prema planu kretanja kako ga je prijavio nosilac) obezbeđuje informacije o TIR transportu, pa tako služi kao prethodna informacija o teretu za kasnije carinske uprave. Lanac garancije koji je izdao navedenu garanciju će biti obavešten o svakoj promeni statusa garancije, te u svakom trenutku može konsultovati međunarodni sistem e-TIR o statusu garancije koju je izdao.

Po dolasku u narednu carinarnicu ulaza, procedura se ponavlja na osnovu prethodne informacije o teretu dostupne putem međunarodnog sistema e-TIR i procene rizika koju su obavili carinski organi koji u tome učestvuju. Predviđaju se konkretni koraci u slučaju TIR transporta koji se sastoji od više mesta istovara ili utovara.

Svaki put kada TIR transport stigne u carinarnicu izlaza ili odredišta, carinski organi obaveštavaju međunarodni sistem e-TIR o okončanju navedene TIR operacije. Ista procedura se primenjuje za obaveštavanje o obavljanju svake TIR operacije“.



Granične provere se često vrše na kamionima koji rade po TIR sistemu budući da se oni često smatraju mogućim i pogodnim sredstvom za prevoz nezakonite robe iako se TIR pošiljke ne teoretski pregledaju na granicama. Na gornjoj slici koristi se pas tragač radi traženja droge. Upotreba pasa je efikasan način kojim se izbegava povreda plombi.

Beneficije i izazovi

Svim korisnicima koji učestvuju u sistemu TIR sistem e-TIR nudi beneficije. Prvo, donosi dodatnu bezbednost i mogućnosti procene rizika, čime se smanjuje rizik od prevare. Drugo, prethodna međunarodna saradnja omogućava svim učesnicima da značajno smanje svoj administrativni teret i maksimalno povećaju beneficije upravljanja integrisanim lancem snabdevanja. I na kraju, davanje prethodnih informacija o teretu i stvarno vreme koje je potrebno za razmenu informacija ubrzava TIR proceduru.

Međutim, pre nego što se uspostavi sistem e-TIR treba da se preduzmu brojni koraci, a posebno:

- završiti referentni model e-TIR koji definiše uslove, koncepte i predviđa tehnička rešenja;
- usvojiti izmene i dopune radi uvođenje sistema e-TIR u pravni tekst TIR konvencije;
- uspostaviti platformu za razmenu „carina – carina“.

Ostali elektronski TIR sistemi koji već postoje

Od početka sedamdesetih godina, Međunarodno udruženje drumskih prevoznika je napravilo blizu 50 TIR-IT aplikacija i uspostavilo odgovarajuću infrastrukturu za kompjuterizaciju TIR sistema u saradnji sa carinskim organima i domaćim udruženjima. Slede poznati primeri aplikacija koje se trenutno koriste (Međunarodno udruženje drumskih prevoznika, 2011):

- Svetska baza podataka za TIR sistem podataka: (CUTE-Wise), koja daje informacije o statusu TIR karneta;
- Prenos podataka SafeTIR: CUTE se koristi u 23 zemlje, CUTE PAD, GasKit i sve donedavno TIRCUTEWeb (nova internet aplikacija kojoj je cilj zamena ranijih verzija aplikacije sve dok svi carinski organi ne budu u stanju da implementiraju RTS, što je i krajnji cilj);
- SafeTIR u realnom vremenu (RTS): internet usluge za preuzimanje podataka (upload), upite i zahteve/odgovore u pogledu SafeTIR podataka, trenutno se koristi u 8 zemalja;
- Prethodna elektronska TIR deklaracija (TIR-EPD): internet aplikacija koja carinskim organima omogućava podnošenje prethodne informacije o teretu putem internet usluge privreda-carina (B2C) i carina-privreda (C2B), koji sada funkcioniše u 15 zemalja;
- Aplikacije za upravljanje TIR karnetima za domaća udruženja: ATIRS98 i AskTIR koje postoje u 34 zemlje; takođe i AskTIR Web, nova aplikacija u postupku izrade (kojoj je cilj da zameni prethodne verzije kako bi se dalje unapredila i osnažila udruženja);
- Upravljanje aplikacijama TIR karneta u sedištu Međunarodnog udruženja drumskih prevoznika u Ženevi: Carneting, Charisma, BriruTools, Dispatch, Issue i Return.

4.6.3 EU: zajednički tranzitni sistem¹

Zajednički sistem tranzita u EU se primenjuje na svu robu uvezenu u jednu od 27 zemalja članica EU i 4 zemlje članice EFTA-e (Island, Lihtenštajn, Norveška i Švajcarska) sa područja koje ne pripada ovim unijama, kao i na izvoze u suprotnom smeru. Sistem se odnosi na trgovinu između članica EU i trećih zemalja, kao i na trgovinu između EU i zemalja EFTA-e, koji se u suštini obavlja prema istim pravilima. Na uvoze se plaća carina u zemlji odredišta u skladu sa zajedničkom eksternom tarifom EU, a PDV u skladu sa domaćim poreskim stopama. Na izvoze se vraća PDV-a.

Na robu kojom se trguje između zemalja EU, a koja prelazi preko teritorije zemalja koje nisu članice EU, primenjuje se sistem zajedničkog tranzita (na primer grčka firma koja uvozi iz Mađarske, a prelazi preko Srbije i Bivše Jugoslovenske Republike Makedonije).

Sistem zajedničkog tranzita razlikuje postupke granične kontrole u skladu sa solventnošću prevoznika ili drugog nalogodavca (strane koja je odgovorna za vozilo). Uspostavlja takozvanu „regularnu proceduru“ za prevoznike koji po prvi put ulaze na međunarodna tržišta, koji nemaju evidenciju kod carine za zajednički prevoz i za firme koje su registrovane van EU. Takve firme uživaju manje poverenja i zato predstavljaju veći rizik. Carine od njih traže da obezbede garancije na puni iznos carine i PDV-a i mogu od njih tražiti da slede konkretni tranzitni pravac kretanja i da tranzit obave u određenom periodu. Firme koje su poznate carini, čija je evidencija praćenja uredna, čime su se dokazale kao poverljive, ostvaruju pravo na „pojednostavljene“ postupke sa manje zahtevnim garancijama i većom fleksibilnošću u pogledu pravaca kretanja i vremena.

Kao i prevoznici, pošiljaoci i primaoci takođe mogu biti „ovlašćeni“ (Revidirana Kjoto konvencija, dodatak E, poglavlje 1, preporučena praksa 5) u smislu da ih carina službeno priznaje kao manje rizične na osnovu toga što su više puta posao dobro obavili.

U vezi sa postupcima i zahtevima u pogledu garancija, sistem zajedničkog tranzita razlikuje i robu koja nosi veće rizike u pogledu prevare od drugih kategorija. Takva roba uključuje ne samo alkohol i duvan nego i meso i mlečne proizvode jer oni u skladu sa zajedničkom poljoprivrednom politikom ostvaruju pravo na značajne subvencije.

Sistem zajedničkog tranzita svakoj pošiljci daje „broj kretanja“ koji služi kao jedinstveni identifikator. Nalogodavac mora podnijeti i tranzitnu deklaraciju kojom započinje postupak kao i dokument koji prati tranzit. Od 2005. uvedena je obaveza da se carini elektronski dostavi tranzitna deklaracija, dokument koji prati tranzit, ga-

rancija i druga dokumenta u skladu sa takozvanim novim kompjuterizovanim tranzitnim sistemom. Ovaj sistem pošiljaocima omogućava da na početku tranzita direktno iz svojih domova carini, kao i carinama zemalja kroz koje će njihova roba da prođe, dostave dokumente o pošiljka-ma koje se uvoze ili izvoze.

Glavne prednosti ovog sistema su sledeće:

- Pošiljke se mogu prethodno ocariniti, odnosno pre nego što kamion stigne u relevantnu carinsku ispostavu, čime se skraćuje vreme koje mora da provede na granici;
- Pošiljaoci i primaoci komuniciraju direktno sa carinom, pa ne moraju da koriste usluge carinskih ili drugih posrednika;
- Komunikacija koja se zahteva za okončanje tranzita i razduživanje garancije je automatska, te je stoga mnogo brža i mnogo sigurnija čime se smanjuje rizik da će garancije ili gotovinski depoziti biti zamrznuti nedeljama ili mesecima (kao što se često dešavalo kada se sistem u potpunost zasnivao na papirima);
- Carina ima pojačanu sposobnost da spreči i otkrije carinske prevare.

4.6.4 Ostali regionalni tranzitni garantni režimi

Ostale regije implementirale su svoje sopstvene garantne sisteme koji primenjuju iste koncepte kao i TIR sistem. Regije sa sopstvenim režimom tranzita su:

Tranzitni okvirni sporazum Organizacije za ekonomsku saradnju (ECO) (koju čine Avganistan, Azerbejdžan, Islamska Republika Iran, Kazahstan, Republika Kirgistan, Pakistan, Tadžikistan, Turska, Turkmenistan i Uzbekistan);

Južna kupa zemalja Južne Amerike: Brazil, Urugvaj, Paragvaj, Argentina i Čile (Sporazum o međunarodnom kopnenom prevozu, poznat pod skraćenim nazivom na španskom ATIT);

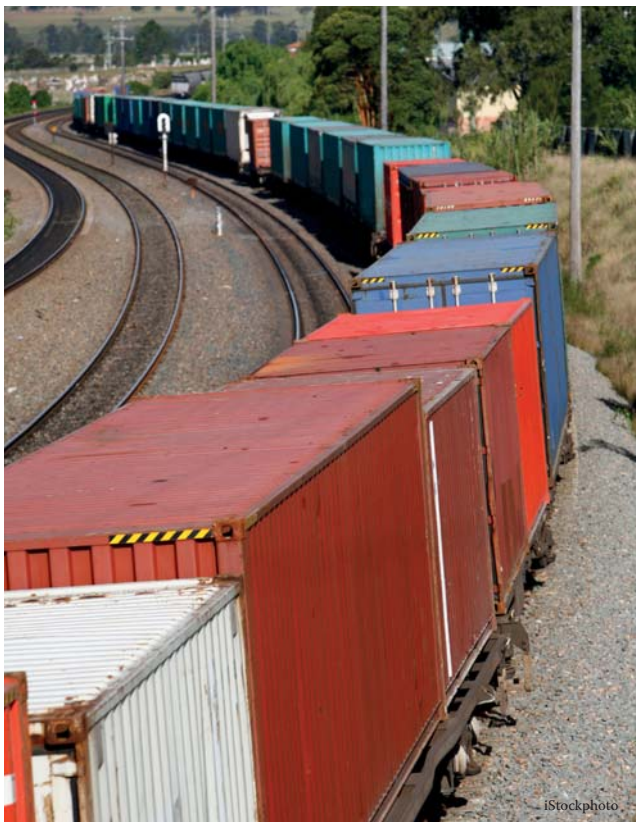
Zajedničko tržište za istočnu i južnu Afriku (COMESA) Sporazum o jedinstvenoj carinskoj ispravi;

Udruženje južnoistočnih azijskih naroda (ASEAN) Okvirni sporazum o lakšem prevozu robe u tranzitu;

Velika podregija Mekong (GMS) Sporazum o olakšavanju prekograničnog transporta roba i ljudi (CBTA).

U nekim zemljama Bliskog Istoka, posebno u Jordanu i Sirijskoj Arapskoj Republici, carinici stave GPS uređaj za praćenje na svaki kamion koji ulazi na njihovu teritoriju radi tranzita. Pošto ovi uređaji pokazuju tačnu lokaciju vozila koje se stalno nadzire neki posmatrači ispituju da li je još uvijek potrebno tranzitno jemstvo ili garancija. Međutim, trajna prednost jemstva je da omogućava praktično automatski povraćaj carine i poreza

¹ Literatura: ec.europa.eu/transport/air/security/security_en.htm; ec.europa.eu/transport/maritime/security/security_en.htm; ec.europa.eu/taxation_customs/customs/procedural_aspects/transit/common_community/index_en.htm



Kontejnerski teret putuje u unutrašnjost iz luke.

ako se aktivira, jer ako za vreme tranzita kamion skrene sa predviđenog pravca kretanja, mora se privesti i mora se ustanoviti krivica i pokrenuti zakonski postupak.

4.6.5 Železnički tranzitni režim

CIM/SMGS tovarni list i prateći CIM/SMGS priručnik o teretnom listu i Aneks 22 SMGS-a za međunarodni teretni saobraćaj železnicom je korisnicima i prevoznicima postao dostupan za široku upotrebu 1. septembra 2006. Evropska unija i zemlje članice EFTA kao i carinski organi Belorusije, Ruske Federacije i Ukrajine priznaju CIM/SMGS tovarni list kao carinski tranzitni dokument. Klijenti ga takođe mogu koristiti za dokumentarne kreditne operacije. (Evtimov, CIT, 2011)

Elektronski CIM/SMGS tovarni list

Rad na stvaranju elektronskog CIM/SMGS teretnog lista počeo je u aprilu 2007. godine sa grupom eksperata koji su pripremali njegove funkcionalne specifikacije i pravnom grupom koja je pripremala njegove pravne specifikacije. Nakon konačne revizije funkcionalnih i pravnih specifikacija, početkom marta 2009. godine dati su kao preporuka CIT-a i Organizacije za saradnju železnica (OSJD) na engleskom, francuskom, nemačkom i ruskom jeziku. RAILDATA i Organizacija za saradnju železnica sada pripremaju tehničke specifikacije (katalog podataka i katalog poruka) uz pomoć Generalnog sekretarijata CIT-a.

CIM/SMGS liste vagona i kontejnera

CIM/SMGS lista vagona i CIM/SMGS lista kontejnera napravljene su kako bi omogućile dalje pojednostavljivanje međunarodnog teretnog saobraćaja železnicom. CIM/SMGS lista vagona treba da se koristi za blok vozove i grupe vagona koji prevoze konvencionalni tovar i kontejnere koji su poslani korišćenjem CIM/SMGS teretnog lista. Budući da (još) ne postoje relevantne instrukcije za liste kontejnera u SMGS području, upotreba CIM/SMGS liste kontejnera zahtijeva postizanje sporazuma između kupca i prevoznika/željeznice. Preduslov za ovo jeste da se, ukoliko nije drugačije dogovoreno, pošiljka sastoji samo od istovrsne robe.

Rapidna implementacija zajedničkog CIM/SMGS jedinственог teretnog lista u Centralnoj Aziji i Kini pojačava potrebu za jedinstvenim zakonom o železničkom prevozu, kao i novim pozicioniranjem železnica u zoni Evroazije. Zato je CIM/SMGS radna grupa dala zadatak CIM/SMGS pravnoj grupi da finalizira predloge za usklađenu CIM/SMGS odgovornost u odnosima između klijenata i prevoznika kao i između samih prevoznika. Takođe je odobren rad na novom Aneksu 10. Priručnika o CIM/SMGS koji tu usklađenu odgovornost realizuje u odnosima sa kupcima. Pravilo koje je napravljeno u početnoj fazi ograničeno je na usklađivanje odgovornosti za gubitak ili oštećenje robe. Ovo klijente stavlja u bolji položaj od onoga u kome su sada u odnosu na postojeći CIM i u skladu je sa SMGS-om.

Praktična primena zajedničkog CIM/SMGS tovarnog lista u raznim Železničkim koridorima

Na više od 50 saobraćajnih pravaca je uspešno dostavljen zajednički CIM/SMGS tovarni list duž pet transevropskih Železničkih koridora. Na primer nekoliko hiljada blok vozova saobraća iz mesta Mladá Boleslava u Češkoj Republici i Vel'ká Ide u Slovačkoj Republici u Kalugu 1 (južno od Moskve) i nazad od novembra 2008. Tranzitno vreme za kretanja se značajno smanjilo, tako da putovanje iz Mladá Boleslava, na primer, sada iznosi samo četiri dana (a ranije je trajalo dvanaest).

Od početka 2009. do kraja 2010. godine CIM/SMGS saobraćaj je i dalje rastao sa preko 40 000 kontejnera od dvadeset stopa, u pravcu zapada i 20 000 u pravcu istoka.

U prvoj polovini 2009. godine nekih 13 000 zajedničkih CIM/SMGS teretnih listova je korišćeno za zapadnogranične pošiljke i oko 11 000 za istočnogranične.

Vagonski teretni saobraćaj redovno saobraća bez značajnijih problema iz Grosuplja u Sloveniji do Lavova u Ukrajini. Lavov trenutno sa klijentima pregovara o kretanju severnim pravcem koridora V između Ukrajine i Austrije.

Transkontinentalni pravci između Evrope i Azije preko Kazahstana i Kine

Korišćenje zajedničkog CIM/SMGS teretnog lista postaje sve važnije za transkontinentalna kretanja između Evrope i zemalja Centralne Azije. Trenutno je Republika Kirgistan jedina zemlja Centralne Azije koja je u potpunosti spremna za primenu CIM/ SMGS teretnog lista. Pored toga, planiraju se probna kretanja do Kazahstana i nazad, te do Uzbekistana i nazad. Da bi završili mrežu, više se povelu računa o trajektnim uslugama na Kaspijskom jezeru i železničkim pravcima na Kavkazu.

Da bi se proširila upotreba zajedničkog CIM/SMGS teretnog lista za transkontinentalni saobraćaj između Evrope i Azije/Kine, u CIM/ SMGS uputstvu planira se upotreba kineskog jezika. Nakon toga definisaće se pogodni putni pravci preko kojih se mogu organizovati i izvršiti probna kretanja.

Planira se probno kretanje u Mongoliju. Ruske železnice zajedno sa železnicom Ulan Batora daće posebnu dozvolu za korišćenje zajedničkog CIM/SMGS teretnog lista u TransSib-u i drugim delovima Mongolije za ovaj saobraćaj.

Korisni razvoj saobraćaja u Evropi

U istom primeru saobraćaja preko Ukrajine, preko 63 posto saobraćaja se odvija korišćenjem zajedničkog CIM/SMGS teretnog lista, iako bi trebalo naglasiti da se celokupan kontejnerski saobraćaj do Ukrajine i nazad takođe odvija korišćenjem zajedničkog CIM/SMGS teretnog lista.



Najveća evropska železnička ranžirna stanica u Maschenu, Njemačka.

In the parallel case of traffic via Ukraine, over 63 per cent are running using the common CIM/SMGS consignment note, though it should be emphasized that the entire container traffic to and from Ukraine is also operated using the common CIM/SMGS consignment note.

30 posto saobraćaja iz Slovačke, kao zemlje otpreme, se odvija korišćenjem zajedničkog CIM/SMGS teretnog lista. (Evtimov/CIT, 2011)

Uz podršku ovih pozitivnih i praktičnih iskustava, sponzori projekta CIT i OSJD preporučili su planiranje, organizaciju i obavljanje pilotskih transportnih kretanja iz regije Urümqi u zapadnoj Kini do Evrope/Njemačke. Kao što je poznato sagrađen je novi industrijski centar na zapadu Kine koji se nalazi u blizini kazahstanske granice, a od najbliže kineske luke udaljen je oko 5 000 km. To zna-

RUBRIKA 4.17

Usvajanje zajedničkog CIM/SMGS teretnog lista u Belorusiji

Dva najveća panevropska transportna koridora, koridor 2 i koridor 9 prelaze preko teritorije Belorusije. Evropa koristi dva različita železnička teretna lista: CIM i SMGS teretne listove. To znači da kada se roba šalje sa teritorije u kojoj se koristi sistem teretnog lista CIM na teritoriju u kojoj se koristi sistem teretnog lista SMGS, do čega dolazi kada se roba prevozi preko bjelorusko-poljske granice, umjesto teretnog lista CIM potreban je tovarni list SMGS i obratno. To prevoznicima, pošiljaocima, primaocima nije zgodno jer komplikuje formalnosti na graničnom prelazu i zahteva dodatno vreme.

U zadnjih deset godina prevoznici i carinici iz nekoliko zemalja, uključujući i Belorusiju, su radili kako bi napravili sistem za pojednostavljivanje prevoza robe železnicom. Kao rezultat su napravili jedinstveni CIM/SMGS tovarni list za koji se ne traži ponovna obrada dokumenata na graničnim prelazima.

Belorusija od 2006. godine koristi jedinstveni zajednički CIM/SMGS tovarni list kao tranzitnu deklaraciju.

Sporazumom od 21. maja 2010. godine između vlada Belorusije, Kazahstana i Ruske Federacije o carinskom tranzitu robe koja se železnicom prevozi preko carinskog područja Carinske unije i Zakonom o carinama Carinskih unija ovih zemalja sada je usvojen zajednički CIM/SMGS tovarni list.

Prednosti novog jedinstvenog formata:

Usvajanje zajedničkog CIM/SMGS teretnog lista od strane beloruskih carinskih vlasti kao tranzitne deklaracije omogućava:

- pojednostavljivanje formalnosti oko papirologije;
- smanjenje vremena potrebnog za prelazak granice;
- smanjenje grešaka koje proizilaze iz prelaska sa sistema CIM na sistem SMGS teretnog lista;
- smanjenje rizika od korupcije.

Izvor: zasnovano na informacijama koje je dao Državni carinski komitet Belorusije (2011).



Železničke veze na kontejnerskom terminalu Mainz, Nemačka.

či da izvozi iz te regije u Rusku Federaciju i Evropu mogu odabrati kopneni pravac kretanja.

Dana 27. oktobra 2010. godine Ministarstvo transporta Mongolije je isprobalo zajednički CIM/SMGS tovarni list, duž cele železničke mreže. Kao nastavak toga kazahstanskim železnicama je rečeno da se čeka odobrenje za tranzitne pravce kretanja i druge važne putne pravce za uvoz. Železnički teretni saobraćaj u tranzitu preko Kazahstana predstavlja najkraću vezu sa zapadnom Kinom. Buduća ekspanzija područja primene zajedničkog CIM/SMGS teretnog lista na Tadžikistan, Turkmenistan i Uzbekistan se takođe očekuje. Nadalje, zajednički CIM/SMGS tovarni list bi se u budućnosti takođe mogao koristiti za multimodalne pošiljke, a time bi se bolje integrisao Železnički i pomorski prevoz.

Zaključak

Sistem TIR nudi najbolje prakse za tranzitni režim. Najbolje prakse u vezi sa carinskom kontrolom, obradom, carinjenjem i tranzitom sadrži Revidirana Kjoto konvencija. Ova Konvencija zemljama omogućava da ispune svoje obaveze Svetske trgovinske organizacije dok osmišljavaju postupke koji odgovaraju posebnostima njihove zemlje. Pored zakonskih uslova, Revidirana Kjoto konvencija može se koristiti kao uputstvo kada zemlja želi da poboljša svoje carinske postupke ili da se modernizuje kako bi postala više strateška. I na kraju carinska uprava može postati ključna karika u globalnom lancu snabdevanja ako eliminiše nepotrebne formalnosti, smanji kašnjenja i uvede veće nivoe transparentnosti i predvidljivosti.

Literatura

- Michael Donner i Cornelius Kruk, 2009, *Priručnik za bezbednost lanca snabdevanja* [pdf], Međunarodna banka za rekonstrukciju i razvoj/Svetska banka. Dostupno na http://siteresources.worldbank.org/INTTRANSPORTResources/336291-1239112757744/5997693-1252703593834/6433604-1256564181444/guide_full_version.pdf [zadnji pristup ostvaren 21. februara 2011].
- Carinska unija Evropske unije, 29. oktobar 2010, *Smernice o ulaznim i sažetim deklaracijama u kontekstu propisa (EZ) br. 648/2005* [pdf], Komitet za carinske zakone, Odeljenje za uvozne i izvozne formalnosti. Dostupno na www.agenziadogane.it/wps/wcm/connect/78f51e80453bffa39ac39fe140e74740/import_entry_guidelines_en.pdf?MOD=AJPERES&_afP3BCACHEID=78f51e80453bffa39ac39fe140e74740 [zadnji pristup ostvaren 21. februara 2011].
- Evropska komisija, 2001, *Novi carinski tranzitni sistemi u Evropi* [pdf], Generalni direktorat Evropske komisije za poreze i carinsku uniju, Brisel, dostupno na http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/annex_i_transit_brochure_en.pdf [zadnji pristup ostvaren 12. maja 2011].
- Erik Evtimov (2011), zamenik generalnog sekretara i koordinator projekta, *Comité International des Transports Ferroviaires (CIT)*. www.cit-rail.org
- Mađarska carinska i finansijska straža [wen stranica], „Granični prelazi“. Dostupno na <http://vam.gov.hu/viewBase.do?elementId=5841> [zadnji pristup ostvaren 21. februara 2011].
- Investirajte u Gvatemalu [web stranica]. Dostupno na www.investinguatemala.org/index.php?option=com_content&task=view&id=30&Itemid=30&lang=english [zadnji pristup ostvaren 26. februara 2011].
- Međunarodno udruženje drumskih prevoznika – *Opservacije u pogledu vremena čekanja na granici*, 2011, [pdf] Dostupno na www.iru.org/index/cms-filesystem-action?file=mix-publications/bwto_en.pdf [zadnji pristup ostvaren 26. septembra 2011]
- Deborah Waller Meyers, juni 2005, *Šta se krije iza slogana: Jedno lice na granici*: [pdf], Zavod za migracionu politiku. Dostupno na www.migrationpolicy.org/pubs/Meyers_Report.pdf [zadnji pristup ostvaren 15. februara 2011].
- Osec [web stranica], „Carina i akcize“. Dostupno na www.osec.ch/en [zadnji pristup ostvaren 15. decembra 2011].
- Odeljenje finansija Biroa za carine Filipina, 10. januar 2011, *Carina uvoznike koji se pridržavaju etičkog načina poslovanja nagrađuje poboljšanom super zelenom trakom plus* [php]. Dostupno na www.Customs.gov.ph/newsView.php?id=4 [zadnji pristup ostvaren 21. februara 2011].
- Železnice Svazilenda [web stranica], „Terminal za unutrašnje carinjenje Matsapha“. Dostupno na www.swazirail.co.sz/index.php?option=com_content&task=view&id=24&Itemid=21 [zadnji pristup ostvaren 21. februara 2011].
- Carina Švedske, *Upoznavanje sa carinom Švedske* [pdf]. Dostupno na www.tullverket.se/download/18.16ca6de0120cf835feb8000854/Introducing+the+Swedish+Customs.pdf [zadnji pristup ostvaren 21. februara 2011].
- UNECE [web stranica], „Program e-TIR“. Dostupno na www.unece.org/trans/bcf/eTIR/background.html [zadnji pristup ostvaren 26. februara 2011].
- UNEP, 2008, *Zeleni carinski vodič ka multilateralnim sporazumima o životnoj sredini* [pdf]. Dostupno na www.greencustoms.org/reports/guide/Green_Customs_Guide_new.pdf [zadnji pristup ostvaren 16. februara 2011].
- Mreža javne uprave Ujedinjenih nacija, predmet 529, Virtuelna carinarnica (Švedska): potpun izveštaj [pdf]. Dostupno na <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/other/unpan022031.pdf> [zadnji pristup ostvaren 21. februara 2011].
- Mreža javne uprave Ujedinjenih nacija, predmet 820, *Integrisani sistem carina i poreza (Poljska): potpun izveštaj* [pdf]. Dostupno na <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/other/unpan022028.pdf> [zadnji pristup ostvaren 26. februara 2011].
- U.K. Služba prihoda i carina Njenog Veličanstva Ujedinjenog Kraljevstva, 21. april 2010, *Carinski preferencijali: Islandski vulkanski pepeo* [pdf]. Dostupno na http://Customs.hmrc.gov.uk/channelsPortalWebApp/channelsPortalWebApp.portal?_nfpb=true&pageLabel=pageLibrary_PublicNoticesAndInfoSheets&propertyType=document&columns=1&id=HMCE_PROD1_030391 [zadnji pristup ostvaren 21. februara 2011].
- Svetska banka, januar 2007, Svetska banka u Avganistanu: Ažurirane informacije o zemlji [pdf]. Dostupno na <http://siteresources.worldbank.org/AFGHANISTANEXTN/Resources/305984-1171214014238/AFUpdateJan07.pdf> [zadnji pristup ostvaren 24. februara 2011].
- Svetska carinska organizacija, Revidirana Kjoto konvencija [html]. Dostupno na www.wcoomd.org/Kyoto_New/Content/content.html [zadnji pristup ostvaren 21. februara 2011].

5 Upravljanje rizikom i selektivnost

SADRŽAJ

Uvod	120
5.1 Carinski rizik i upravljanje carinskim rizikom	120
5.2 Postupak upravljanja rizikom	122
5.2.1 Kontekst upravljanja rizikom	122
5.2.2 Analiza rizika	122
5.2.3 Profili rizika	125
5.2.4 Selektivnost	126
5.2.5 Postupanje u slučaju rizika	127
5.3 Razvoj i sprovođenje upravljanja rizikom	129
5.3.1 Priprema za upravljanje rizikom	130
5.3.2 Kulturalne promene	130
5.3.3 Regulatorne promene	132
5.3.4 Priprema strategije upravljanja rizikom	133
5.3.5 Stvaranje strukture za upravljanje rizikom	133
5.3.6 Problemi u vezi sa organizacijom upravljanja rizikom	134
5.3.7 Edukacija osoblja i rukovodilaca za upravljanje rizikom	135
Zaključak	137
Literatura	137

Rubrika 5.1	Upravljanje rizikom u Azerbejdžanu	120
Rubrika 5.2	Sistem upravljanja carinskim rizikom u Indiji	121
Rubrika 5.3	Francuski pristup definiciji rizika: stvaran i moguć rizik	124
Rubrika 5.4	Sistem Carine Jordana zasnovan na riziku	125
Rubrika 5.5	Upravljanje rizikom u Bivšoj Jugoslovenskoj Republici Makedoniji	126
Rubrika 5.6	Operativni centar Uprave carina Crne Gore	127
Rubrika 5.7	Bosna i Hercegovina: zajednička analiza rizika u prekograničnom prometu	128
Rubrika 5.8	Metod nadzora upravljanja rizikom koji koristi Carina Danske	128
Rubrika 5.9	Napori u pogledu kompjuterizovanog upravljanja rizikom u Hrvatskoj	129
Rubrika 5.10	Upravljanje rizikom u Kazahstanu	130
Rubrika 5.11	Prekogranične trgovinske reforme u Srbiji	132
Rubrika 5.12	Primeri loših formulacija u carinskom zakonu	133
Rubrika 5.13	Upravljanje rizikom u budućnosti: primer Australije	134
Rubrika 5.14	Automatizacija sistema upravljanja rizikom: primer Gruzije	135
Tabela 5.1	Nivoi rizika	123
Tabela 5.2	ASYCUDA carinski kontrolni kanali za upravljanje rizikom	126
Tabela 5.3	Reakcije na uvođenje upravljanja rizikom	131
Tabela 5.4	Organizaciona struktura upravljanja rizikom	133

5. Upravljanje rizikom i selektivnost

Uvod

Tradicionalno, carinske uprave upravljaju graničnim prelazima (GP) tako što proveravaju dokumenta ili obavljaju fizički pregled ili na oba načina. Koji god način da se odabere, tradicionalno carinjenje se odvija na principu transakcija po transakciji. Shodno tome, ako se obim trgovine poveća onda se povećava i broj transakcija koje je potrebno obraditi na granicama. Povećanje broja transakcija je uslovljeno različitim zahtevima trgovine, kao što su pravila o poreklu. Pored toga, transakcije se dalje komplikuju ako postoji razlog da se posumnja u neovlašćeno ponašanje ili nezakonit promet. Bez obzira na visok obim, neometan tok legalne trgovine podrazumeva da na graničnim prelazima radi veliki broj zaposlenih ili da se neki aspekti carinskog postupka automatizuju.

Jedan od načina na koji se može automatizovati deo postupka je upravljanje rizikom. Upravljanje rizikom je sredstvo za razdvajanje preduzeća koja posluju u skladu sa zakonom i poštuju propise od privrednih subjekata koji ih potencijano ne poštuju. To carinskim i graničnim službama omogućava da svoje resurse usmere na privredne subjekte koji ne poštuju propise, kao i na transakcije koje mogu da predstavljaju rizik.

Crveni kanal na putničkom graničnom prelazu Terespol između Belorusije i Poljske.



U ovom poglavlju se pre svega govori o prirodi carinskog rizika, zatim se opisuje postupak upravljanja rizikom, a na kraju se razmatraju metode za izradu i realizaciju upravljanja rizikom.

5.1 Carinski rizik i upravljanje carinskim rizikom

Uobičajena definicija rizika jeste da je on kombinacija verovatnoće nekog događaja i njegove posledice (ISO, 2009).

Granične službe, a posebno carinski organi moraju da upravljaju raznovrsnim rizicima: prevarama u poslovanju, krivotvorenjem, krijumčarenjem robe koja je predmet visokih carinskih dažbina (posebno cigareta i alkohola), trgovine drogom, ukradenim motornim vozilima, pranjem novca, elektronskim kriminalom, krađom intelektualne svojine ili kulturnih dobara, trgovinom ugroženim vrstama biljaka ili životinja, a da ne spominjemo krijumčarenje oružja, nuklearnih materija, otrovnog otpada ili oružja za masovno uništenje.

Dok je ranije fizički pregled bio glavni način kontrole na graničnim prelazima, on nije uvek najefikasnije sredstvo kada se suočavamo sa ovakvim pretnjama. Sada je češće u primeni utvrđivanje i upravljanje rizikom. U stvari, globalne trgovinske organizacije danas upravljanje rizikom smatraju bitnim delom mera za olakšavanje trgovine i transporta. U meri u kojoj su granične provere usmerene na transakcije koje predstavljaju rizik utoliko doprinose i lakšem odvijanju zakonite trgovine. Kada se radi o komercijalnim prevarama i potencijalnom gubitku prihoda, efikasnije su, na primer kontrole putem revizije ako se zasnivaju na upravljanju rizikom. Međutim, činjenica da je roba puštena i ocarinjena nužno ne znači da je plaćen propisan iznos carine ili da je postupano po propisu. Shodno tome, nakon graničnih provera slede kontrole

RUBRIKA 5.1

Upravljanje rizikom u Azerbejdžanu

Azerbejdžan je pristupio Revidiranoj Kjoto konvenciji 3. februara 2006. godine u nameri da implementira Nove okvire standarde Svetske carinske organizacije. Od tada je Carinski zakon Azerbejdžana usklađen sa Konvencijom. Uvođenje postupka upravljanja rizikom kako bi se ubrzalo carinjenje bio je jedan od ciljeva zajedničkog projekta Državnog carinskog komiteta Azerbejdžana i Razvojnog programa Ujedinjenih nacija (UNDP). Godine 2005. odobrena je i izrada automatizovanog sistema upravljanja rizikom. Sistem upravljanja rizikom zasniva se na kriterijumima selektivnosti koji se odnose na aspekte kao što je roba oslobođena poreza, zemlja porekla i carinska vrednost.

Izvor: ADB, 2006, str. 4.

putem revizije, odnosno kontrola nakon ulaska robe, koja se vrši u prostorijama privrednog subjekta. To je najbolji način rada carinske uprave za proveru poštovanja propisa kao i dobar primer efikasnog upravljanja rizikom.

Prikom vršenja kontrole nakon ulaska robe, carinski organi na licu mesta imaju pristup velikom broju informacija, preko kompjuterskog sistema privrednog subjekta, uključujući i stanje zaliha, vrednost i uplate. Revizija ove vrste može da otkrije dažbine koje nisu obračunate, omogućavajući izricanje finansijskih kazni za nepoštovanje propisa. Jedna od prednosti kontrola putem revizije je da privredni subjekti i njihovi zastupnici često izrađuju i sprovode interne programe upravljanja u skladu sa propisima kako bi bili sigurni da će proći reviziju nakon uvoza. Za uzvrat, privredni subjekti uživaju prednosti u lancu snabdevanja kao što su manje provera na granicama. Programi upravljanja u skladu sa propisima koji uključuju samoprocenu privrednog subjekta i posrednika su efikasni jer smanjuju rizik da se privredni subjekt suoči sa neočekivanim računima za dažbine ili čak da izgubi zaradu. Sa stanovišta carinskih uprava, takvi programi takođe pomažu u kontroli i proveru naplate prihoda.

Svetska trgovinska organizacija uvođenje tehnike upravljanja rizikom u carinske postupke posmatra kao sredstvo kojim se ubrzava carinjenje robe. U Opštem sporazumu o tarifama i trgovini iz 1994. godine se navodi da postoji potreba „da se broj i složenost uvoznih i izvoznih formalnosti svede na najmanji moguć nivo, kao i da se smanje i pojednostave zahtevi za uvozu i izvozu dokumentaciju,” (Opšti sporazum o tarifama i trgovini, član VIII, stav 1. tačka c)).

Upravljanje rizikom je kamen temeljac Revidirane Kjo-to konvencije i uslov za pristup. Takođe je osnovni deo Okvirnih standarda Svetske carinske organizacije za osiguravanje i olakšavanje globalne trgovine (SAFE Okvir).

Svetska carinska organizacija upravljanje rizikom (SCO, 2010) definiše kao sistematsku primenu postupaka upravljanja i praksi koje carinskim organima obezbeđuju potrebne informacije za rešavanje rizika. Da bi se osiguralo efikasno donošenje odluka na svim nivoima, kao i o tome ko ili šta predstavlja rizik i kako ga ublažiti Svetska carinska organizacija smatra da je od suštinske važnosti da sve organizacije naprave i implementiraju vlastiti okvir za upravljanje rizikom koji se zasniva na obaveštajnim podacima i da uspostave čvrstu kulturu upravljanja rizikom kako na nivou preduzeća tako i na samoj granici.

Prema stavu Svetske carinske organizacije (SCO 2010, str. 4), neke od glavnih prednosti upravljanja rizikom su sledeće:

- podrška strateškog i poslovnog planiranja;
- promocija stalnog poboljšanja;
- manje šokova i neprijatnih iznenađenja;
- sposobnost da se brzo dobiju nove prilike;
- pojačana interna i eksterna komunikacija;
- dodatno osiguranje za zainteresovane strane;
- pomoć u fokusiranju na programe organizacije.

Iz perspektive vlade i drugih zainteresovanih strana, dodatne pogodnosti upravljanja rizikom su:

- bolja usklađenost carinske kontrole i lakšeg obavljanja trgovine i transporta;
- pojačan fokus na „visokorizična” kretanja robe i putnika;
- pojačano poštovanje zakona i pravila;
- smanjeno vreme puštanja;
- manji transakcijski troškovi;
- stvaranje „igrališta” na višem nivou za privredne subjekte;
- bolja saradnja između trgovaca i carinskih organa;
- bolja osnova za efikasnu naplatu prihoda.

Svetska banka je takođe obezbedila jasne metode za sprovođenje upravljanja rizikom kako za carinske uprave tako i za korisnike iz privatnog sektora (Svetska banka, 2006, str. 47–50). Svrha konkretno ovih metoda najboljih načina rada je uspostavljanje ravnoteže između potrebe za lakšim obavljanjem trgovine i prevoza i bezbednosti na graničnim prelazima.

RUBRIKA 5.2

Sistem upravljanja carinskim rizikom u Indiji

Od 2005. godine sistem upravljanja rizikom sproveden je u 23 velike carinske luke/aerodrome u Indiji pokrivajući oko 85 posto indijske međunarodne trgovine (Carina Indije, 2009). To je unelo revoluciju u postupak drastičnim smanjenjem vremena carinjenja. Umesto rutinske procene i pregleda kompletnog tereta, kontrolišu se i pregledaju samo odabrane pošiljke. Ovo je prepoznao trgovinski sektor. Uvoznici su imali jako puno koristi zbog smanjenja vremena čekanja i transakcijskih troškova, što je povećalo njihovu konkurentnost. Takođe je došlo do značajnog smanjenja potrebe za fizičkom interakcijom između uvoznika i carinskih službenika. Carinjenja bez procene i provere, i mogućnost direktne isporuke tereta su dati akreditovanim klijentima carine. Danas su uvoznici u stanju da planiraju svoju logistiku i lanac snabdevanja u skladu sa globalnim standardima i da se pridržavaju principa „tačno na vreme”.

Zbog svojih sistema upravljanja rizikom u periodu od 2008. do 2009. godine indijska carina je takođe naplatila dodatni prihod od preko 2 000 milijardi rupija. Projekat sistema upravljanja rizikom osmišljen je i napravljen interno od strane malog tima carinskih službenika Odeljenja za upravljanje rizikom Generalnog direktorata sistema u Mumbaiju zajedno sa vodećom kompanijom za informaciono-komunikacionu tehnologiju. Zahvaljujući daljinskom popunjavanju obrazaca putem internet portala indijske carine, olakšice e-plaćanja i sistema upravljanja rizikom, indijski uvoznici su danas u stanju da svoju robu ocarine u roku od nekoliko sati. Zbog ovih napora indijska carina sada pruža više standarde usluge trgovinskoj zajednici.

Izvor: Carina Indije, 2009.

Postoje razne metode uključene u upravljanje rizikom i uspostavljanje ravnoteže između lakšeg obavljanja trgovine i prevoza i bezbednosti prilikom prelaska granice. One uključuju:

Prethodnu dostavu i obradu podataka

Takva prethodna obrada se radi do tri dana unapred. Na primer Incijativa za bezbednost kontejnera SAD omogućava da se deklaracija podnese dvadeset četiri sata pre nego što plovilo stigne. Konvencija Međunarodne pomorske organizacije o olakšicama u međunarodnom pomorskom saobraćaju dozvoljava da se takve deklaracije carinskoj upravi u luci odredišta pošalju elektronski.

Razdvajanje funkcije puštanja robe od carinjenja

Takvo razdvajanje omogućava da se roba pusti pre nego što se završe sve carinske formalnosti.

Pojednostavljene postupke za ovlašćene privredne subjekte

Još jedan način koji može da pomogne u održavanju odgovarajuće ravnoteže između kontrole i olakšavanja je realizacija pojednostavljenih ili posebnih carinskih postupaka za određene prethodno odobrene korisnike, poznate pod nazivom ovlašćeni privredni subjekti za koje se smatra da u velikoj meri poštuju propise i da su niskorizični. O ovome se detaljno govori u Poglavlju 3 „Usklađivanje bezbednosti i olakšavanja trgovine i transporta, i razvijanje partnerstva sa privatnim sektorom“

Obezbeđenje dažbina i poreza

Ova metoda uključuje da se od operatera koji postupaju u skladu sa propisima prihvati jedinstvena opšta garancija umesto obavezne pojedinačne garancije za svaku uvoznu transakciju.

Kontrole putem naknadne kontrole

Kao što je gore navedeno, naknadna provera evidencije trgovca i pisani postupci su efikasniji i efektivniji od dugotrajnih fizičkih pregleda na graničnim prelazima. Carinsku vrednost, tarifno svrstavanje i poreklo carinski službenici mogu da provere na licu mesta u prostorijama trgovca.

Kao što je gore navedeno, Svetska carinska organizacija je istakla da upravljanje rizikom uključuje ne samo poštovanje dobrih načina rada od strane carinskih uprava nego i promenu u načinu njihovog razmišljanja, promenu koja im omogućava da budu pro-aktivne, a ne samo reaktivne u svom svakodnevnom radu. Kada se uporedi sa tradicionalnim metodama, to je u suštini drugačiji način rada (SCO 2007, str. 11). Proaktivni način razmišljanja je deo „šireg strateškog upravljanja“ za moderne carinske uprave koje vode računa ne samo o izbegavanju ili minimiziranju gubitaka i šteta nego i o uočavanju i pozitivnom iskorišćavanju prilika.

5.2 Postupak upravljanja rizikom

Ima mnogo različitih postupaka i metoda upravljanja rizikom. Carinske uprave EU upravljanje rizikom primenjuju u skladu sa Standardizovanim okvirom za upravljanje rizikom EU (Generalna direkcija Evropske komisije za poreze i carinsku uniju, 2007). Ovaj okvir EU upravljanje rizikom opisuje kao interaktivan, a ne statičan proces u kojem se informacije stalno ažuriraju, analiziraju, obrađuju i pregledaju. Smatraju da se postupak upravljanja rizikom sastoji od sledeća četiri elementa. Svaki element je direktno povezan sa strategijom upravljanja rizikom:

- kontekst
- analiza rizika
- postupanje
- praćenje

5.2.1 Kontekst upravljanja rizikom

Budući da svaka država i svaki granični prelaz rade u okviru svog konteksta, rizici koji se mogu pojaviti su različiti. Carinsko okruženje Carinskog odeljenja Avganistana se razlikuje od okruženja Carine Turske ili Carine Moldavije, itd. Vreme takođe predstavlja kontekstualni faktor. Čini se da rizici vremenom fluktuiraju kao odgovor na sezonske aktivnosti kao što je na primer povećana trgovina za vreme Božića zbog nagle potražnje artikala. Variranje u intenzitetu rizika je takođe deo ovog konteksta, s tim da neke vrste rizika nisu toliko ozbiljne kao druge. Ostali faktori koji utiču na kontekst uključuju zainteresovane strane, zadatke, ciljeve i sam postupak.

Nivo i vrsta rizika određuju se u okviru domaćih i međunarodnih prioriteta onako kako su utvrđeni za carinske uprave. Kontekst strateškog upravljanja rizikom se može definisati postavljanjem pitanja: „Šta se očekuje da neka carinska uprava postigne?“ U nekim slučajevima carinske uprave imaju definiciju misije ili dugoročne vizije i prioritete zasnovane na strateškim ciljevima. Takvi dokumenti opisuju upravljanje i ulaganja resursa za carinsku upravu, koja zauzvrat određuje kako će organizovati upravljanje rizikom.

5.2.2 Analiza rizika

„Analiza rizika“ je postupak koji se koristi da se maksimalno iskoriste carinski resursi, kako ljudski tako i finansijski, istovremeno minimizirajući rizike. Ovo se postiže putem nekoliko koraka: identifikovanjem rizika, procenom njihovih nivoa ili stepena, formulacijom rizika i usmeravanjem resursa na njihovo ciljanje.

Za carinsko osoblje koje nije upoznato sa korišćenjem tih metoda upravljanja, analiziranje rizika bi moglo da predstavlja izazov. Pošto analiza rizika može da bude kompleksan zadatak, često se preporučuje primena pristupa „korak po korak“. Različite carinske uprave koriste ra-

zličite postupke za upravljanje rizikom, a neke se mogu smatrati liderima po pitanju najbitnijih načina rada.

Postupak analize rizika karakterišu tri stavke (Generalna direkcija Evropske komisije za poreze i carinsku uniju, 2011):

- identifikovanje podataka o riziku
- analiziranje rizika
- merenje ili klasifikacija rizika

Identifikovanje podataka o riziku

Svaka informacija može da bude potencijalni izvor podataka o riziku. Nakon ocene tačnosti, relevantne informacije bi trebalo staviti na raspolaganje carinskom osoblju i rukovodiocima. Te informacije često mogu da budu dragocene pravnim odeljenjima carinskih uprava: mogu pomoći njihovom osoblju da odgovori na promene zakonske regulative. Izvori informacija u kojima se mogu pronaći podaci o riziku uključuju trgovinske tokove, deklaracije, blagovremena plaćanja, dugovanja u dosijeu i nove i izmenjene zakone. Iskustvo operativnog osoblja je takođe izvor informacija kao što su i rezultati njihovih kontrolnih aktivnosti. Informacije kao što su one sadržane u Integriranoj tarifi Evropske komisije (TARIC) (EK, 1987) i laboratorijskim nalazima (odnosno za utvrđivanje sastava proizvoda) su takođe važne.

Analiziranje podataka o riziku

Nakon što se prikupe, podaci o riziku se moraju analizirati. Prema tvrdnji Lordacheu-a i Voiculetu (2007), postoje dva pristupa najboljih praksi: analiziranje dokazanog rizika i analiziranje potencijalnog rizika.

Dokazani rizik je onaj koji ima i istorijski i sudski dosije. Carinske organizacije imaju evidencije o nepravilnostima i s njima povezanim sudskim odlukama. Poređenjem tih podataka sa carinskim okruženjem i kontekstom, mogu se identifikovati slični rizici. Ova vrsta analize može pomoći u proceni verovatnoće i posledica u slučaju da se rizik ponovi.

S druge strane potencijalni rizici još nisu identifikovani, ali se na njih sumnja. Na primer, vlasnici intelektualnih zaštitnih znakova se mogu proveriti u pogledu prava intelektualne svojine ili krađe; ili etikete na kutijama cigare-

ta mogu zahtevati dokaz da su plaćene akcize ili se mogu proveriti radi krivotvorenja. Takve rizike treba analizirati poređenjem podataka o riziku sa ostalim relevantnim podacima. Ako postoji dokaz o riziku moraju se oceniti posledice i utvrditi plan delovanja.

Informacije se takođe mogu pribaviti razmenom informacija o riziku sa carinskim upravama drugih zemalja. Ovo je važna najbolja praksa rada jer im korišćenje sličnih kontrola od strane različitih carinskih uprava može omogućiti da se brže bore sa novonastalim pretnjama.

Pri analiziranju rizika najbolji načini rada uključuju procenu stepena verovatnoće da će se događaj desiti, a zatim gde i kada bi mogao da se desi. Procena njegovih mogućih posledica je takođe važan deo ovog postupka. Kombinacija ovih elemenata stvara sredstvo za merenje procenjenog nivoa određenog rizika. (Lordache i Voiculet, 2007)

Merenje ili klasifikacija rizika

Postoje različite metode za merenje i klasifikaciju rizika. Bez obzira koji metod carinska uprava odabere, u upravljanju rizikom bi trebalo da postoje konzistentne metode za merenje rizika. Da bi se subjektivnost svela na najmanju moguću meru za vreme odlučivanja, definicije "verovatnoće" i "posledice" bi trebalo da budu zasnovane na zajedničkim kriterijumima, konceptima, metodama i procedurama.

Metode klasifikacije često koriste termin *visok, srednji i nizak*. Jedan od najboljih načina rada za utvrđivanje nivoa rizika je tabela nivoa rizika koja ispituje dodirne tačke između verovatnoće i posledice. (Lordache i Voiculet, 2007)

U postupku upravljanja rizikom, postupak merenja rizika bi trebalo da rezultira spiskom prioriternih rizika zajedno sa opisom načina na koji službenik reaguje.

Visoki rizici su oni koji bi mogli imati ozbiljne posledice. Aktivnosti u slučaju visokog rizika bi trebalo da budu jasno dostupne višim rukovodiocima i trebalo bi da postoje usaglašeni planovi kontrole. Ako se plan kontrole ne sprovede trebalo bi dokumentovati razloge i staviti na raspolaganje onima čije je zadatak procena rizika.

Umereni rizici su oni za koje postoji manji stepen verovatnoće da će do njih doći ili koji imaju ne tako ozbiljne posledice, iako ne nužno i jedno i drugo. Kod srednjih

Tabela 5.1 Nivoi rizika

	Ekstreman	Veoma visok	Umeren	Nizak	Neznatan
Gotovo siguran	ozbiljan	ozbiljan	visok	veliki	umeren
Verovatan	ozbiljan	visok	veliki	značajan	umeren
Umeren	visok	veliki	značajan	umeren	nizak
Nije verovatan	veliki	značajan	umeren	nizak	veoma nizak
Redak	značajan	umeren	nizak	veoma nizak	veoma nizak

Izvor: Lordache i Voiculet, 2007.

RUBRIKA 5.3

Francuski pristup definiciji rizika: stvaran i moguć rizik

Francuske carinske vlasti razlikuju postojeće i moguće rizike. Obe vrste se mogu odnositi na firme kao i na proizvode.

Prva vrsta rizika je stvarni rizik od prevare, koji se sastoji od dva aspekta: predmet spora i informacije.

Predmet spora

Kada se radi o firmama to pre svega obuhvata analiziranje učestalosti već izvršenih provera neke firme i njihovih rezultata, a zatim podatke o svim sporovima (vrsta, broj, stepen ozbiljnosti primećenih povreda). Takva analiza se obično obavlja proverom baze podataka.

Kada se radi o proizvodima to se odnosi prvo na analiziranje broja nepravilnosti koje su konstantovane u sektoru određenih proizvoda (putem statističke analize) i na vrste prevara koje su primećene za određene proizvode i njihova ozbiljnost.

Informacije

Ovo obuhvata ciljane operativne informacije koje bi mogle rezultirati stvarnim prijavljivanjem prevare. Ova informacija može poteći od različitih domaćih i spoljnih izvora: carinika, savetnika ili drugih organa vlasti ili organa kao što su Evropska kancelarija za borbu protiv prevara (OLAF), Komisija o uzajamnoj pomoći u slučaju prevare (AM predmeti).

Druga vrsta rizika je *potencijalni rizik*.

U vezi sa kompanijom ili privrednim subjektom, potencijalni rizik od prevare povezan je sa opštim podacima o firmi i njenim delatnostima.

Opšti podaci obuhvataju:

- poslovnu strukturu firme: da li se radi o monopolu, kvazi-monopolu ili konkurenciji, da li je na ime nekog lica ili pripada nacionalnoj ili multinacionalnoj grupaciji, da li se radi o marketinškoj firmi, posredniku, proizvođaču, daljem obrađivaču, proizvođaču pod stranom licencom ili drugoj vrsti firme;
- finansijsku strukturu firme: njene bilanse stanja (osnovna sredstva, zalihe, dugovanja, aktiva u gotovini), oporezivi prihod (prihodi i rashodi);
- poslovnu organizaciju firme: njene metode snabdevanja, lokacija logistike i usluga, podela odgovornosti u okviru firme, pouzdanost njenog sistema internog upravljanja, kako dokumenti cirkulišu i kako su povezana različita odeljenja, nivo kvalifikacija carinskih zastupnika firme, njeno robno knjigovodstvo;
- trgovačku strukturu firme: značaj trgovine koju ostvaruje sa stranim zemljama u poređenju sa domaćom delatnošću, kako obavlja uvoze i izvoze (da li oni idu preko preduzeća-kćerke, da li obuhvataju promene u tarifnom svrstavanju ili prijavljenoj vrednosti, itd.), procenat plaćenih carina i poreza u poređenju sa vrednošću nabavke u inostranstvu, iznos pomoći koju je uplatio Evropski fond za smernice i garancije u poljoprivredi (EAGGF) u vezi sa prometom

izvezenih poljoprivrednih proizvoda, uobičajene metode transporta i ugovor (trošak, osiguranje i teret; franko brod ili drugo), vrstu finansijskog obezbeđenja (sveobuhvatno, paušalno, itd.);

- carinsku strategiju firme: korišćeni postupci carinjenja (običajno pravo, pojednostavljeno), uslovi za carinjenje proizvoda (vremenski intervali, itd.), promena mesta carinjenja (menjana jednom, više puta, često), korišćeni carinski postupci (direktan uvoz, uvoz robe koja je naknadno puštena u slobodan promet u drugoj državi članici EU, Zajednički poljoprivredni proizvodi (CAP) koje izvozi neka druga država članica Evropske unije, aktivno ili pasivno oplemenjivanje, korišćenje skladišta, itd.);
- sve promene u ponašanju firme nakon promena u propisima koje utiču na uvezene ili izvezene proizvode: promene dobavljača, zemalja ili tarifnog svrstavanja, itd.

Što se tiče proizvoda, utvrđivanje rizika od prevare obuhvata traženje slabosti u propisima o:

- konkretnim proizvodima: uticaj koji je promena propisa imala na protok robe (tarifna razlika, itd.), finansijske interese, vrstu robe (osetljivi proizvodi kao što su cigarete, alkohol, tekstil ili mineralna ulja ili određeni poljoprivredni proizvodi, a posebno oni koji podležu sistemu prethodne najave u tranzitnom postupku);
- postupci i režimi koji se koriste: tranzit u Zajednici, TIR, postupci carinjenja u skladu sa običajnim pravom ili pojednostavljenim procedurama, ekonomični režimi;
- uparivanje izvoza i uvoza jedne zemlje: analiza režima povezanih sa uvozom ili izvozom (kvote [količina i trajanje], sistemi preferencijalnih carina [smanjene ili nulte stope carine], razne zabrane), i mogućim tarifnim razlikama u pogledu iznosa finansijskih interesa (carine, antidampinške carine, povrati za izvoz, itd.);
- razlika između država članica EU u stopama poreza za jedan proizvod: kada se izvozi u zemlju sa nižim stopama poreza, rizik od povećanja količina evidentiranih u pratećoj carinskoj deklaraciji sa lažnim uplatama tržišne razlike za zemlju porekla; ili rizik zamene proizvoda sa niskom stopom poreza ili neoporezivih proizvoda za proizvode sa visokom stopom poreza, na primer mineralna ulja;
- količine koje se prevoze: ako su preterano velike postoji rizik fiktivnih isporuka;
- vreme transporta: ako destinacija zahteva dugo vreme tranzita postoji rizik da se isti dokumenti koriste za nekoliko tura.

Potencijalni rizik od prevare može da se utvrdi i na osnovu opštih informacija kao što su postojanje sumnje na osnovu ispitivanja od strane carinika, savetnika ili drugog nacionalnog ili stranog državnog odeljenja ili necarinskih informacija koje se pronađu na primer u medijima ili na internetu.

rizika takođe se preporučuje da se dokumentuju razlozi zbog kojih se nije reagovalo.

Niski rizici su oni koji se smatraju prihvatljivim prema planu carinske uprave o upravljanju rizikom. Niski rizici mogu se proceniti korišćenjem standardnih ili rutinskih procedura. (Lordache i Voiculet, 2007)

Najbolji načini rada u kategorizaciji rizika potrebni su radi njihove identifikacije i ocene. Dosledna upotreba ulaznih podataka, uključujući i kriterijume, procedure i informacije, podržava pravljenje odgovarajućih izlaznih podataka. Prioritet identifikovanih rizika se može odrediti prema zajedničkoj skali mera.

Nivoi rizika na graničnom prelazu se mogu odrediti na sledeći način (UNCTAD, 2008):

Dinamički parametri: profili koji se zasnivaju na informacijama iz različitih izvora, kao što su Obrasci informacija o riziku, koji se mogu uvesti u metode carinjenja;

Fiksni parametri: matematička selekcija zasnovana na unapred određenim rizičnim vrednostima za šifru postupka, šifru zemalja, šifru proizvoda i broj firme;

Rubrika 5.4 preuzeta je sa web stranice organa Posebne ekonomske zone Aqaba, 2011.

RUBRIKA 5.4

Sistem Carine Jordana zasnovan na riziku

Sistem koji je zasnovan na riziku, a koji koristi organ Posebne ekonomske zone Aqaba Hašemitske Kraljevine Jordan procenjuje rizike koji su u vezi sa poznatim ili potencijalnim prehrambenim opasnostima.

Proces upravljanja rizikom u obzir uzima prirodu opasnosti i ozbiljnost njihovog uticaja na korisnika.

Kontrole se sprovode putem kompjuterskog modula selektivnosti UNCTAD automatskog sistema za carinske podatke (ASYCUDA). Podaci o hrani uneseni u sistem ASYCUDA označavaju se šifrom HS (harmonizovani sistem) kao oznakom za posebno postupanje od strane službenika za kontrolu hrane u postupku carinjenja u skladu sa kategorijom hrane.

Postoje tri glavne rizične kategorije za hranu: javni zdravstveni rizik koji može da bude visok, srednji ili nizak. Visokorizična hrana se uvek nadzire uzimanjem uzoraka i analizom na najvišem nivou nadzora (100 posto). Proizvodi srednjeg rizika se nadziru prema nižem stepenu nadzora (50 posto). Niskorizični proizvodi se nadziru na najnižem nivou nadzora (10 posto).

Ovaj sistem omogućava raspodelu resursa na način da se oni posvete najvažnijem delu zaštite potrošača. Sistem pojačava efikasnost mera kontrole unapred utvrđenim planom o tome iz kojih pošiljki će se uzeti uzorci i na šta će se testirati ili izbegavanjem trošenja dragocenih resursa na one pošiljke koje malo ili nikako ne utiču na zdravlje potrošača.

Slučajna selekcija: carinici moraju biti sposobni da vrše nasumične provere pošiljki koje nisu unapred odabrane. Takve provere bi trebalo da budu zasnovane na kompjuterski i statistički nasumično odabranim pošiljkama ili na manuelnoj, unapred utvrđenoj, tehnici koja eliminiše subjektivnost carinskog osoblja i rukovodioca.

Analiza rizika i procena rizika su analitički procesi koji se koriste za utvrđivanje rizika koji su najozbiljniji i kojima bi trebalo dati prednost u vezi sa načinom upotrebe, odnosno korektivnog praćenja. (UNCTAD, 2008)

5.2.3 Profili rizika

„Profil rizika” je stavka u papirnoj ili elektronskoj dokumentaciji koja je napravljena za regionalni, odnosno lokalni promet i koju carinarnica koristi za analizu rizika. Ta dokumentacija identifikuje poznata područja rizika, stvarne incidente i odgovarajuće pokazatelje rizika. Takođe procenjuje stepen rizika, utvrđuje plan provera koje treba izvršiti i raspoređuje raspoloživa sredstva.

„Oblasti rizika” su carinski režimi, postupci i druge oblasti za koje su nadležni carinski organi. To se takođe odnosi na trgovce. „Pokazatelji rizika” su faktori koji se odnose na dati rizik, a koji zajedno povećavaju ili smanjuju stepen ili nivo rizika koji je neizbežan u određenim područjima rizika (Služba prihoda i carine Njenog Veličanstva, 2011).

Profili rizika obuhvataju određeni broj pokazatelja kao što su: vrsta robe, poznati trgovci i njihovi dosijeji o poslovanju u skladu sa propisima, vrednost robe, važeće dažbine, zemlje odredišta i porekla i načini transporta i pravci kretanja. Profili se prave dokumentovanjem karakteristika nezakonitih pošiljki.

Formatiranje profila rizika bi trebalo izvršiti na način koji je lak za kompjuterizaciju. Različiti parametri bi trebalo

Kamion je na osnovu procene rizika izdvojen radi fizičkog pregleda.



da se sistematizuju prema formatu podataka iz deklaracije koji uključuju poreklo, svrstavanje i identifikaciju privrednog subjekta. Takođe bi trebalo definisati raspone podataka u okviru kojih je profil aktivan, kao na primer u slučaju uvoza određene vrednosti.

Prema Globalnom partnerstvu za olakšavanje transporta i trgovine iz 2005. profil rizika bi trebalo da uključuje sledeće elemente:

- opis
- period važenja
- raspon podataka
- dodatne komentare

Izrada profila zasniva se na prikupljanju, šematskom prikazu i analizi obaveštajnih podataka. Svetska carinska organizacija je razvila razne alate da bi pomogla zemljama članicama da upravljaju prikupljenim obaveštajnim podacima i da izrađuju profile. Na primer, baza podataka Carinske mreže podataka za suzbijanje krijumčarenja (CEN) Svetske carinske organizacije može da pruži korisne obaveštajne podatke za izradu profila rizika.

Postoje različite poteškoće povezane sa izradom profila rizika. Prilikom izrade profila rizika, izazov za osoblje carinske uprave mogu biti postojeći interesi. U idealnim okolnostima profili rizika ne bi trebalo da budu preuopšteni. Primer toga bi bio da se svi uvozi iz jedne zemlje ili svi uvozi jedne robe označe kao rizik. Jasno je da, ako je uvoznik bio umešan u slučaj dokazane prevare, bi sve naredne uvoze istog uvoznika trebalo smatrati rizičnim. Međutim, previše profila rizika može dovesti do situacije da se svi uvozi stave u rizičnu kategoriju.

Da zaključimo, profil rizika bi trebalo da uključi oblast rizika, procenu nivoa rizika, kontramere, datum aktivacije i datum pregleda kao i sredstva za merenje efektivnosti. „Procena rizika” znači proceniti stepen rizika koji je neizbežan u određenoj carinskoj radnji tako da se mogu definisati prioriteti za vršenje proveru. Svetska carinska organizacija smatra da je važno napraviti razliku između izraza „upravljanje rizikom” i „procene rizika”. Ova dva izraza se nekad mešaju (SCO 2007, str. 12).

5.2.4 Selektivnost

„Selektivnost pregleda” je primena profila rizika na deklaracije, operacije, pojedince i transakcije. (UNCTAD, 2006)

Profili rizika usmeravaju programe selekcije pregleda preko kojih se prijavljeni podaci analiziraju na osnovu parametara identifikovanog rizika i pošiljki. U zavisnosti od odabranog nivoa rizika, roba i lica se usmeravaju na različite carinske kontrole. (UNCTAD, 2006)

UNCTAD ASYCUDA (Automatizovan sistem za obradu carinskih podataka) je prvobitno napravljen osamdesetih godina XX veka da bi automatizovao rad carinskih uprava. Sada funkcioniše u 84 zemlje. Softver uključuje modul

Tabela 5.2 ASYCUDA carinski kontrolni kanali za upravljanje rizikom

Zeleni kanal	Puštanje odmah bez pregleda
Žuti kanal	Provera dokumenata
Crveni kanal	Fizički pregled robe i dokumenata
Plavi kanal	Naknadni pregled upotrebom metode kontrole putem revizije
Izvor: UNCTAD, 2008.	

Rubrika 5.5 je preuzeta iz izveštaja Misije za procenu i praćenje pod nazivom „Jačanje integrisanog upravljanja granicom u zemljama Zapadnog Balkana i Turskoj (Međunarodna organizacija za migracije, 2010, str. 59-60).

RUBRIKA 5.5

Upravljanje rizikom u Bivšoj Jugoslovenskoj Republici Makedoniji

U Bivšoj Jugoslovenskoj Republici Makedoniji Uprava carina koristi kompjuterizovani sistem carinjenja ASYCUDA u svim većim carinarnicama u unutrašnjosti i na graničnim prelazima. Koriste ga kako interni tako i eksterni korisnici (deklaranti kao i organi za reviziju i kontrolu). Sistem propisuje primenu važećih carinskih postupaka, tarifa i zakona potrebnih za efikasno i efektivno obavljanje carinskih procedura. Takođe je u upotrebi sistem GRANICA (BORDER System), odnosno kompjuterizovani sistem za lociranje pošiljki koje su u tranzitu kroz zemlju. Novi sistem obrade carinske deklaracije je u fazi implementacije i on će omogućiti podnošenje carinskih dokumenata bez papira. Za sistem obrade carinske deklaracije predviđena je primena digitalnih potpisa. Sistem obrade carinske deklaracije će predstavljati osnov za kompatibilnost EU i međusobnu povezanost: Osim toga, carinska uprava je u procesu završavanja svih potrebnih procedura za upotrebu Tranzitnog sistema Evropske unije.

Nadalje, Odeljenje za kontrolu primene carinskih propisa carinske uprave planira da implementira internet sistem upravljanja rizikom granične kontrole kako bi zamenio sistem upravljanja podacima zasnovan na papirima. Fokus će biti na tehničkim i funkcionalnim zahtevima za objavljivanje pokazatelja rizika i profila na intranetu, čime se poboljšava postupak upravljanja rizikom na granici. Podaci prikupljeni iz ove aplikacije će osigurati usluge prijavljivanja u realnom vremenu. Ovo će poslužiti za buduće analize i razvoj sistema upravljanja rizikom kao i za efikasne povratne informacije prema i sa graničnih prelaza. Ciljevi novog sistema uključuju: poboljšanje selektivnosti; pojačavanje carinskih kontrola na osnovu analize i procene rizika, pomaganje carinicima (upravljanje graničnim prelazima, Odeljenje za kontrolu primene carinskih propisa) sa sistemom upravljanja rizikom u realnom vremenu; omogućavajući carinicima da upravljaju centralnim i lokalnim pokazateljima rizika; i uvođenje proaktivne analize rizika.

selektiviteta. Modul selektiviteta ASYCUDA (MODSEL) koristi podatke iz robne deklaracije, deklaraciju i razne druge interne baze podataka kako bi identifikovao transakcije koje mogu da predstavljaju rizik bilo po bezbednost bilo po naplatu prihoda.

Program identifikuje transakcije prema njihovom statusu obrade: one za koje nije potrebna dalja obrada i koje se mogu pustiti usmerava u zelenu saobraćajnu traku; žuta saobraćajna traka je za provere dokumenata; crvena saobraćajna traka je za fizičke provere; i plava saobraćajna traka koja služi za potencijalne revizije nakon carinjenja.

Sistem omogućava da se sa informacijama postupka automatski. Efikasan sistem upravljanja rizikom zahteva da se prikupljeni podaci brzo uporede sa velikim brojem resursa korišćenjem instrumenata kao što su analiza podataka ili prepoznavanje obrazaca. Ovi prikupljeni podaci se takođe mogu uneti u sistem radi budućih napomena, kao što su obrasci o određenoj vrsti robe. Carinski organi stoga mogu progresivno napraviti nacionalnu bazu podataka svih transakcija, koja za uzvrat ojačava njihov sistem upravljanja rizikom.

Osim selektivnosti i upravljanja rizikom ASYCUDA ima veliki broj funkcija. O njima se govori u Poglavlju 7. ovog Priručnika pod nazivom „Informaciona i komunikaciona tehnologija i neinvazivni pregledi“

RUBRIKA 5.6

Operativni centar Uprave carina Crne Gore

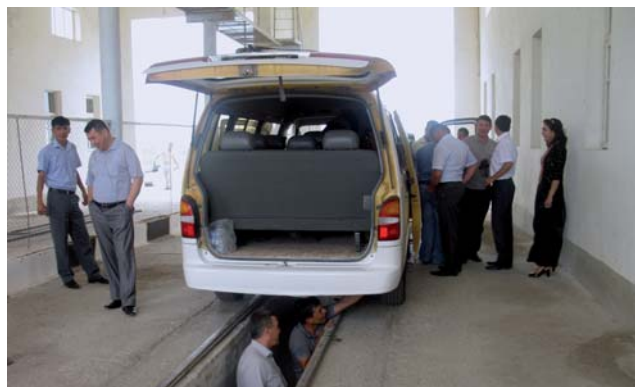
Uprava carina Crne Gore je uspostavila potpuno opremljen „Operativni centar“ koji deluje kao dobar centar za analizu i prenošenje informacija i obaveštajnih podataka drugim carinarnicama, uključujući operativne timove. Sastoji se od Jedinice za analizu rizika koja ima obaveštajni kapacitet i svoju centralnu bazu podataka, carinsku dežurnu telefonsku liniju, poznatu pod nazivom „Stop krijumčarenju“ na kojoj rade operateri kao i mrežu pomorskog automatskog informacionog sistema Lloyds koja omogućava bolju selektivnost i ciljanje pomorskog saobraćaja. Takvi operativni centri pomažu u analizi rizika, ciljanju i selektivnosti. Oni su povezani sa regionalnim obaveštajnim oficirima za vezu koji su odgovorni za poslovni kontinuitet, planiranje veze i međuagencijsku i međunarodnu razmenu informacija i obaveštajnih podataka. Odgovarajući operativni centar uspostavila je i Uprava carina Republike Srbije.

Izvor: preuzeto od EK, 2007, str. 55.

5.2.5 Postupanje u slučaju rizika

Da bi mogle da postupe u slučaju rizika carinske uprave treba da slede brojne korake. Zajednički model integrisane analize rizika EU (CIRAM) je jedan od mogućih metoda. On uključuje (EU Frontex 2011):

- elemente rizika koji se odnose na podatke iz deklaracije i prateću dokumentaciju;



Na osnovu obaveštajne analize upravljanja rizikom vrši se pregled vozila tokom obuke OEBS na granici između Turkmenistana -Uzbekistana u kojoj učestvuju službenici iz obe zemlje.

- dodatne komentare;
- šematski prikaz obrazaca prevara;
- predviđanje korišćenjem pristupa „šta ako?“;
- korišćenje poslovnih informacija;
- korišćenje profila rizika iz drugih službi ;
- posmatranje i pregledanje putem testiranja profila i procesa upravljanja rizikom.

Elementi rizika koji se odnose na podatke iz deklaracije

Carinska deklaracija sadrži nekoliko rubrika za informacije, a u svakoj od njih se opisuju različiti delovi transakcije, uključujući i strane koje učestvuju u transakciji i finansijske informacije. Izazov je identifikovati rizik na osnovu jedne ili više ovakvih rubrika sa informacijama. Na primer, firme koje su registrovane manje od godinu dana mogu se smatrati visokorizičnim. Tek registrovana firma može se identifikovati poređenjem identifikacionog broja firme sa dosijeom uvoznika. Ostali popratni dokumenti deklaracije kao što su dokumenti prevoznika, manifesti, fakture, konosmani, uverenja o poreklu, itd. pružaju dodatne informacije koje se odnose na transakciju i takođe mogu ukazati na elemente rizika. Na primer, dokumenti koji su dokaz indirektnih pravaca kretanja mogu ukazivati na verovatnoću manipulacija sa teretom tokom putovanja. U idealnim okolnostima ta bi dokumenta trebalo da budu kompjuterizovan.

Šematski prikaz obrazaca prevare

Koristeći ranije slučajeve otkrivenih prevara i sudske spise predmeta carinski organi mogu da identifikuju obrasce prevare procesom progresivne dorade koji kombinuje i poredi informacije o uvoznicima, klasifikacijama i poreklu.

Korišćenje pristupa „šta ako?“

Pristupi „šta ako?“ su korisni u pomaganju carinarnicama da identifikuju namerne zloupotrebe deklaracija, na primer zloupotreba u pogledu tarifnog svrstavanja, vrednošću uvoza i zemljom porekla. Neke zemlje koriste pojam „rizične zemlje“ kako bi se profili rizika sa pošiljkama iz

određenih zemalja automatski odredili kao visokorizični. Stoga, da bi izbegli kontrole uvoznici mogu da manipulišu deklaracijama o poreklu. Na manipulacije se takođe može posumnjati, na primer ako popisi relativno slične robe sadrže dve različite tarifne oznake sa različitim kamatnim stopama ili dve različite zemlje porekla. U tim slučajevima za verifikaciju je potrebna detaljnija kontrola.

Korišćenje poslovnih informacija

Rad carinskih organa uključuje identifikaciju većih uvoznika u smislu prihoda, vrsta i količina robe koja se uvo-

zi. Carinsko osoblje treba da prati Izveštaje o prekršajima i sudske predmete ako žele da budu upoznati sa robom koja se često krivotvori ili krijumčari, gde se pravi spisak te robe prema tarifnoj klasifikaciji i uvoznici. Korišćenjem podataka o ranijim uvozima carinski službenici mogu da identifikuju odstupanja od uobičajenih obrazaca kao što je povremeni uvoz ili uvozi koji nisu u skladu sa uobičajenom delatnošću tog uvoznika.

U tu svrhu carinarnice treba da vode elektronske evidencije za sve uvoznike i izvoznike, špeditere, carinske posrednike, prevoznike firme i druge posrednike. Poštovanje

Rubrika 5.7 zasnovana je na članku iz novina Svetske carinske organizacije (Ots 2010, str. 32–33).

RUBRIKA 5.7

Bosna i Hercegovina: zajednička analiza rizika u prekograničnom prometu

U periodu od 2006. do 2009. godine Međunarodna organizacija za migracije vodila je projekat koji je finansirala EU kako bi pomogla Bosni i Hercegovini da osmisli i realizuje državnu strategiju i akcioni plan o integrisanom upravljanju granicom. Kao odraz svesti, koju vlast ima, da postoji potreba za uspešnim kontrolama, i bez obzira na ograničene resurse svake nadležne službe, deo projekta je bila i analiza rizika. Strane zainteresovane za projekat, među kojima je bila Uprava za indirektno oporezivanje, Granična policija, državni Ured za veterinarstvo, Državna agencija za zaštitu zdravlja bilja i Služba za poslove sa strancima su postigli rani konsenzus da bi međusobna saradnja službi značajno poboljšala postupak analize rizika.

Nakon što je izvršena poseta nekoliko graničnih prelaza u Evropi odlučeno je da se centralizuju i delimično spoje analitičke aktivnosti raznih službi za upravljanje granicom u Zajednički centar za analizu rizika. Usaglašen je i Memorandum o razumevanju između službi kojim je osnovan Zajednički centar za analizu rizika kao odeljenje u sklopu Granične policije u kom privremeno radi osoblje svih službi.

Cilj Zajedničkog centra za analizu rizika je da relevantnim službama dostavi primenjive, operativne informacije kao i strateške trendove prekograničnog prometa. Akcioni plan Zajedničkog centra za analizu rizika periodično

usaglašavaju službe koje učestvuju u upravljanju granicom. Službe dostavljaju Zajedničkom centru za analizu rizika ažurirani primerak svojih podataka o korporacijama preko skladišta podataka lokalnog centra za analizu svake službe.

Analitičarima u Zajedničkom centru za analizu rizika se nikada ne daju imena, adrese ili brojevi telefona lica koja se ispituju; oni samo dobijaju šifre podataka koje odgovaraju različitim bazama podataka. Ni profili rizika ne uključuju takve informacije. Ako je odlučeno da je veza od operativnog značaja, onda ovlašćeni inspektori mogu da od relevantne zahtevaju da im otkrije odgovarajuće lične podatke. To može da se realizuje ažuriranjem unosa na kontrolnoj listi ili čak predlogom za postupanje službe.

Pored softvera za pronalaženje podataka Zajednički centar za analizu rizika opremljen je i industrijskim standardnim softverom za analizu rizika u okruženju za sprovođenje zakona.

Rubrika 5.8 preuzeta je iz studije pod nazivom Standardizovani okvir za upravljanje rizikom u carinskim upravama EU (Generalni direktorat Evropske komisije za poreze i carinsku uniju, 2007).

RUBRIKA 5.8

Metod nadzora upravljanja rizikom koji koristi Carine Danske

U Danskoj analizu rizika vrši "obaveštajna jedinica" pri Kancelariji za carinsku kontrolu (koja ima osam centara). Nakon što je transakcija prošla carinsku analizu i analizu rizika, visokorizične transakcije se biraju za kontrolu pomoću fizičkog pregleda, odnosno revizije. Nakon visokorizične kontrole, carinici evidentiraju kontrolu i njene rezultate unose u informaciono-komunikacioni sistem. Svi podaci o carinskim deklaracijama, analizama rizika i rezultatima kontrola se čuvaju u „skladištu podataka“, koje kasnije omogućava pripremu izveštaja i statističkih pregleda.

Ovaj sistem obaveštajnoj jedinici obezbeđuje sledeće izveštaje:

- Izveštaje o rezultatu kontrole;
- Izveštaje o dinamičkim parametrima koje su uneli carinski centri ili carinske uprave;
- Izveštaje o onim sektorima koji su označeni kao visokorizični;
- Izveštaje o broju transakcija koje su carinski centri primili u bilo kom periodu;
- Izveštaje o fizičkim proverama koje su obavljene u odnosu na ukupan broj transakcija.

Ove izveštaje koriste razni carinski centri kako bi aktivno nadgledali sistem upravljanja rizikom, kontinuirano ocenjivali rezultate kontrola i po nima postupili.

propisa od strane ovih različitih tela treba klasifikovati na osnovu ranijih evidencija, a zaključke treba dodatno proveriti kod poreskih uprava i drugih relevantnih službi.

Korišćenje profila rizika drugih službi

Najbolji način rada je kada carinski organi primaju kopije profila rizika drugih službi. Može da bude potrebno zaključivanje Memoranduma o razumevanju (MoR) kako bi se dalo potrebno ovlašćenje različitim službama da razmenjuju svoje profile rizika. Na primer, korišćenjem Memoranduma o razumevanju između službi, Bosna i Hercegovina je osnovala Zajednički centar za analizu rizika koji vrši zajedničke analize rizika prekograničnog saobraćaja.

Nadgledanje i pregled

Nadgledanje upravljanja rizikom uključuje utvrđivanje uspešnosti određene strategije upravljanja rizikom i koliko tačno se prave i primenjuju profili rizika. Treba pregledati i poboljšati promene postupaka i kontrola. Svrha nadgledanja jeste osigurati da sve odgovarajuće informacije, osnovni zahtevi i odluke budu tačne, ažurirane i relevantne. Proces pregleda mora da pruži povratne informacije za ažuriranje analiza i određivanje prioriteta kontrolnih zadataka. Da bi se podržao takav pregled i praćenje važno je korišćenje informacione tehnologije. Iskustva carinskih uprava koje koriste nadgledanje upravljanja rizikom putem informacione tehnologije su dragocena za one carinske uprave koje tek planiraju da kompjuterizuju svoje postupke u vezi sa upravljanjem rizikom.

5.3 Razvoj i sprovođenje upravljanja rizikom

Da bi se izradila strategija upravljanja rizikom, potreban je sveobuhvatan i dobro dokumentovan plan. Takav plan bi obično trebalo da pruži načelne smernice i procedure o svakodnevnom radu organizacije. Međutim, ako se pravilno ne implementiraju, dobre strategije i operativni planovi sami po sebi neće garantovati efikasno upravljanje rizikom. Važno je da carinski rukovodioci i osoblje razumeju plan i željeni ishod i da su usredsređeni na oba. Razumevanjem i aktivnim učešćem kao i odgovarajućim odlučivanjem upravljanje rizikom se može razviti u organizacionu normu na svim nivoima.

Da bi se upravljanje rizikom pripremilo i sprovelo, carinskim upravama potrebna je spremnost, predanost i resursi.

Pripremanje i sprovođenje upravljanja rizikom je bilo deo najnovijih carinskih reformi i procesa modernizacije u carinskom skladištu velikog broja zemalja, uključujući i Azerbejdžan, Gruziju, Kazahstan i Srbiju. Ove reforme su finansirale multilateralne donatorske agencije kao i državni budžeti. Pored toga, zemlje koje se približavaju EU su promenile pristup upravljanju rizikom da bi se uskladi-

Na osnovu informacije, pošiljka se pregleda u carinskom skladištu.



Rubrika 5.9 preuzeta je iz izveštaja pod nazivom *Izveštaj Misije za procenu i praćenje: Jačanje integrisanog upravljanja granicom u zemljama Zapadnog Balkana i Turskoj* (Međunarodna organizacija za migracije, 2010 str. 46).

RUBRIKA 5.9

Napori u pogledu kompjuterizovanog upravljanja rizikom u Hrvatskoj

Carinski informacioni sistem Hrvatske je potpuno kompjuterizovan i podržava ga integrisana baza podataka. Sistem podržava osnovne funkcije carinske uprave, uključujući kontrolu i fiskalnu naplatu carinskih i poreskih dažbina. U januaru 2008. godine Carinska uprava Hrvatske je u svoj carinski informacioni sistem uvela „Sistem selekcije rizika“ koji je povezan sa svim carinarnicama. Strategija za međusobno funkcionisanje ažurirana je u februaru 2009. godine i u potpunosti je u skladu sa standardima EU u oblasti carinskih informacionih sistema. Razvoj i implementacija NCTS dobro napreduje. Takođe su preduzeti koraci da se pojednostave carinski postupci u skladu sa standardima EU i definisane su uloge, odgovornosti i veze između centralnih i regionalnih carinarnica. Odeljenje carine za upravljanje rizikom odgovorno je za rad i razvoj dva sistema, jednog za „selekciju rizika“ i drugog za „ciljano otkrivanje carinskih prevara“ Cilj ova dva sistema je da pomognu u selekciji rizika i postupku ciljanog otkrivanja u vezi sa komercijalnom robom i nekomercijalnim prometom, i da u isto vreme olakša njihov protok. U fazi I uspostavljen je sistem selekcije rizika u sklopu carinskog informacionog sistema da bi se odredili parametri za selekciju rizika robe korišćenjem sistema crvene, žute i zelene trase. Za vreme probne faze ovo je uvedeno na četiri granična prelaza koja pokrivaju sve vrste pomorskog, vazdušnog i drumskog saobraćaja. Pored toga, procena rizika na osnovu neelektronskih sredstava je primenjena u luci Rijeka gde je analiza rizika pre dolaska tereta obavljena na brodskim teretnim listovima. Oni elektronskom poštom stižu dan ili dva pre plovila. Nakon što je obavljena analiza pre dolaska tereta svi prikupljeni podaci se ponovo unose u sistem radi daljih rutinskih analiza rizika, deklaracije se unose u carinski informacioni sistem koji onda utvrđuje nivo provere na osnovu različitih parametara. Kao deo procesa procene rizika, druge baze podataka služi za sprovođenje zakona se takođe proveravaju, na primer policijske krivične evidencije i sudski registar Ministarstva pravde.

le sa standardizovanim okvirom upravljanja rizikom u carinskim upravama EU.

Strateška politika Svetske carinske organizacije "Carina u 21. veku" (SCO, 2008) identifikuje upravljanje rizikom na osnovu obaveštajnih podataka kao jednu od deset temelja buduće carinske strategije. Svetska carinska organizacija svojim članovima nudi nekoliko instrumenata kako bi njihovim carinskim upravama pomogla da sprovedu upravljanje rizikom, a takođe je izradila uputstva o pokazateljima rizika. Trenutno priprema i druge dokumente o pokazateljima rizika, i priručnike za granične prelaze u i pomorskom saobraćaju prema različitim logističkim fazama (prethodni dolazak, dolazak i dolazak u luku).

5.3.1 Priprema za upravljanje rizikom

Neke carinske uprave koriste tradicionalne metode kontrole nasleđene od prethodnih režima, a koje se ponekad koriste jer carinski mandat nije nalagao obavezu da se one promene. U nekim carinskim upravama priprema za upravljanje rizikom može znači promenu poslovne kulture sa „kontrolnog načina razmišljanja“ na „olakšavanje usklađenosti“ ili na „informisano poštovanje propisa“, korišćenjem programa upravljanja promenama (Azijska razvojna banka, 2006, str. 1). Neki od odgovora odbrambenog i „kontrolnog načina razmišljanja“ na promenu metoda carinskog upravljanja za vreme dok se priprema i sprovodi upravljanje rizikom su ukratko navedeni u tabeli 5.3 (Azijska razvojna banka, 2005, str. 4).

RUBRIKA 5.10

Upravljanje rizikom u Kazahstanu

Upravljanje rizikom u Kazahstanu realizovano je u dve faze, prvo izradom i primjenom selektivne upotrebe mera carinske kontrole, pojednostavljenim carinskim postupcima i carinskim i kontrolnim tehnologijama za one koji poštuju zakon i poštene trgovce i njihove predstavnike i drugo izradom sistema za otkrivanje, analizu i ocenu rizika. Napravljena je jedinstvena elektronska baza podataka za praćenje i efikasno otkrivanje prekršaja carinskih zakona i postupaka. Informacioni sistem selektivne kontrole i upravljanja rizikom završen je 2006. Upravljanje rizikom se primenjuje na izvoze rasutog tereta i uvozno carinjenje, posebno na robu koja uživa preferencijalni tretman. Uvedene su mere za maksimalno smanjenje rizika, uključujući obaveštenja prije carinjenja, elektronske plombe, skeniranje kontejnera i provere na licu mesta. Smernice o upravljanju rizikom za aerodrome pripremljene su zajedno sa stručnjacima iz EuroCarina. Upravljanje rizikom se obavlja u okviru inicijativa za modernizaciju carina, kao što su automatski postupci carinjenja, integrisane baze podataka i osnivanje elektronske carine (e-carine). Prema tvrdnji Azijske razvojne banke, Kazahstan je izrazio nameru da u potpunosti realizuje Okvir SAFE Svetske carinske organizacije.

Izvor: ADB, 2006, str. 4.

Selektivnost, ciljanje, utvrđivanje profila i analiza i upravljanje rizikom poboljšavaju i bezbednost i olakšavaju prekograničnu trgovinu. Fotografija sa srpske granice u blizini Mehovog Krša.



5.3.2 Kulturne promene

U nekim slučajevima carinske uprave koriste tradicionalne metode nasleđene iz ranijih sistema. Budući da je situacija takva pripremanje za upravljanje rizikom može za sobom povući promenu poslovne kulture sa „kontrolnog načina razmišljanja“ na „olakšavanje poštovanjem propisa“ ili na „informisano poštovanje propisa“ Da bi se to uradilo mora doći do transformacija u programu upravljanja (Azijska razvojna banka, 2006, str. 1).

U nekim slučajevima teško je uvesti upravljanje rizikom. Za to postoje mnogobrojni razlozi, na primer strah da se prevare neće otkriti ili pojam da kvazi-sistematski pregledi i kontrole imaju destimulativni efekat. Takvi su se argumenti često, ako ne i uvek, pokazali pogrešnim. Druga dva razloga opisana su u Smernicama za upravljanje rizikom Globalnog partnerstva za olakšavanje transporta i trgovine iz 2005. „Poštene službenici se plaše da dozvole uvoz bez kontrole jer bi mogli biti optuženi za nemar, dok se nepošteni službenici protive sistemu jer bi mogao da smanji njihove šanse za ostvarivanje koristi.“

Tabela 5.3 Reakcije na uvođenje upravljanja rizikom

Reakcije na uvođenje metoda upravljanja rizikom	Odgovor	Komentar
Potrebna nam je oprema da vršimo kontrole; a onda ćemo uvesti upravljanje rizikom.	Pogrešno	Oprema kao što su rendgenski uređaji i drugi skupi uređaji i oprema za neinvazivan pregled nemaju nikakve veze sa upravljanjem rizikom. Oprema pomaže da se pregled obavi. Ako se koristi dobar metod upravljanja rizikom oprema se koristi samo ako je rizik otkriven.
Trebalo bi da vidite kriminalce sa kojima radimo.	Nije sasvim pogrešno	Ovo ne isključuje upravljanje rizikom. Korišćenje dobrog upravljanja rizikom utiče na nivo kontrole.
Ako ne pregledamo sve, na leđima ćemo imati policiju, graničare, javno tužilaštvo i državnu reviziju.	Problem za koji postoji rešenje	Ako policija i graničari smatraju da su carinici korumpirani, oni mogu ponovo da pregledaju šta je carina već pustila. Ako pronađu neke nepravilnosti, kao što je niža vrednost, carinici se mogu kazniti novčanom kaznom, pa čak i kaznom zatvora. Rešenje je u zakonima i pravilima koji jasno propisuju da carina ne mora da pregleda sve. Država mora da obezbedi stroga pravila i uputstva carinama i drugim službama za kontrolu prelaska granice. Pored toga, carina mora da pokaže da bolje rezultate postižu korištenjem metode upravljanja rizikom.
Ako mi sve ne pregledamo, neko drugi hoće.	Donekle tačno	Uz dobru obuku, saradnju i pristup "javne službe objedinjene u ostvarivanju jedinstvenog cilja" raznih službi za kontrolu granice ovo se može ispraviti.
Ako sve ne pregledamo, ljudi će prijavljivati lažnu vrednost robe.	Pogrešno	Carinska vrednost robe se retko utvrđuje fizičkim pregledima, češće se utvrđuje pregledom dokumentacije i revizijom. Ako je neka kategorija robe u nekoliko navrata prikazana kao niža vrednost, carinu ništa ne sprečava da napravi profil rizika.
Procenat otkrivanja će se smanjiti.	Nepouzdanost	Carinske uprave bi trebalo da vode statistiku o radu. Ako carinici kažu da imaju "mnogo" otkrivenih slučajeva trebalo bi da budu u stanju da potkrepe svoje izjave. Redovno poređenje broja otkrivenih slučajeva i ukupnog broja uvoznih deklaracija, možda jednom mesečno, će pokazati rezultate rada. Sve ispod 1 procenta je loš rad. Službenici za bezbednost na aerodromu mogu imati drugačije stope otkrivanja od onih koje imaju službenici na kopnenim graničnim prelazima.
Pregledanje svega je štetno.	Verovatno nije	Opšta kontrola je skupa i neefikasna. Ni u jednom društvu se ne uhvate svi kriminalci ili krijumčari. Što su viši nivoi kontrole veće su i šanse podmićivanja. Metode koje se primenjuju nakon puštanja robe obezbeđuju pouzdane sigurnosne mreže.
Od nas tražite da otvorimo svoje granice i dozvolimo teorizmu da uđe.	Definitivno ne	Upravljanje rizikom nije otvaranje graničnih prelaza teroristima. Ono se odnosi na smanjivanje broja fizičkih pregleda rutinski uvezene robe od strane pouzdanih trgovaca. Dobro obučeni carinici su sposobni da otkriju krijumčarenje ili ilegalne imigrante korištenjem niza metoda i alata za upravljanje, uključujući i upravljanje rizikom. Fizičke provere/ pregleda bi trebalo vršiti na carinskom terminalu u unutrašnjosti, a ne na graničnim prelazima.
Potrebna nam je obuka.	Tačno	Upravljanje rizikom je način razmišljanja koji treba da prihvati cela carinska uprava, uključujući i rukovodstvo i osoblje. Ako svi segmenti carinske uprave ne koriste upravljanje rizikom koncept neće biti sistematizovan. Trgovcima i njihovim posrednicima u lancu snabdevanja je takođe potrebna obuka o korišćenju upravljanja rizikom, jer ako lanac snabdevanja nije siguran roba koja prelazi preko graničnog prelaza ugrožava i njegovu sigurnost i bezbednost.
Uvešćemo upravljanje rizikom nakon što dobijemo kompjuterski sistem.	Nije neophodno	Većina zapadnih zemalja već je koristila oblike upravljanja rizikom, čak i pre nego što su njihove metode carinskog rada i upravljanja kompjuterizovane. Dok se ne nabave moderni kompjuteri, i softver za upravljanje rizikom igra značajnu ulogu u uvođenju načina razmišljanja po kojem carina sarađuje sa privrednim subjektima, dok se priprema profila rizika može vršiti istovremeno sa kompjuterizacijom.

Izvor: preuzeto od ADB, 2006, str. 1.

RUBRIKA 5.11

Prekogranične trgovinske reforme u Srbiji

Carinske reforme u Srbiji počele su 2001. godine. Reforme su obuhvatile uvođenje koncepta upravljanja rizikom i korišćenje elektronskih metoda, kao viši nivo saradnje između raznih službi.

Izazovi su bili brojni. Kompiuterski sistem Uprave carina Srbije je bio zastareo, pa zato nije implementiran elektronski sistem carinjenja. Fizički pregledi i kašnjenja do kojih ona dovode bili su uobičajeni. Prisutan je bio nedostatak komunikacije između carine, poreske uprave i drugih agencija kao i korisnika iz privatnog sektora. Trgovinske agencije su svoj posao obavljale odvojeno, što je takođe za posledicu imalo velika kašnjenja i korupciju. Ipak, godišnji trošak za upotrebu zastarelog kompiuterskog sistema Uprave carina iznosio je oko 1 milion američkih dolara. Pored toga kašnjenja uzrokovana zastarelim sistemom bila su skupa kako za trgovinsku zajednicu tako i za državu. Ona su umanjila konkurentski prag Srbije i smanjila prihode od prometa robe i usluga. Prema istraživanju koje je sprovedeno 2002. godine carina je bila jedna od najkorumpiranijih agencija u Srbiji.

Dva tima, jedan iz programa Svetske banke za olakšanje trgovine i transporta u Jugoistočnoj Evropi i drugi iz Kancelarije EU za carinsku i fiskalnu pomoć su radili sa carinom Srbije kako bi pripremili i sproveli reforme. Nove procedure su obuhvatile selektivnost i analizu rizika, manje carinskih dokumenata, direktan unos od strane trgovca i elektronsko podnošenje carinskih deklaracija. Ovi standardi su usklađeni sa standardima i praksama EU.

Uprava carina se suočila sa velikim brojem internih prepreka. Neki zaposleni u sedištu Uprave carina su izrazili sumnje i bojazn u pogledu promena koje se sprovode. Kao što je rekao jedan službenik: „Na početku niko nije želeo promene. Službenici su se bojali da će izgubiti posao kada se instaliraju efikasniji kompjuteri.

Uznemireni [zbog] mogućnosti da pogreše prilikom unosa podataka u novi kompiuterski sistem, pa da za to odgovaraju zaposleni su se opirali budućoj promeni. Takođe su se bojali da će biti novčano kažnjeni ako ne pregledaju kompletan teret.“ Radna grupa za reforme je odgovorila tako što je uverila zaposlene da niko neće izgubiti posao i da se pravljenje greški smatra sastavnim delom procesa učenja. U postupak reforme bili su uključeni i korisnici iz privatnog sektora. Sistem elektronske razmene podataka instaliran je tokom 2002. i 2003. godine, a funkcionisao je do 2005.

Osim sistema za elektronsku razmenu podataka, Uprava carina je realizovala nov metod upravljanja rizikom. Ranije se sav teret fizički pregledao, pri čemu su carinici pregledali svaki kontejner i kamion koji prelazi granicu. To su smatrali važnim delom svoga posla. Nakon uvođenja novog metoda upravljanja rizikom, pregledalo se samo 15 posto tereta sa kamionima koji su se nasumice birali upotrebom novog kompiuterskog sistema. Od kada su sprovedene reforme na svakom graničnom prelazu zajedno rade četiri službenika: jedan policajac, jedan carinik i dva službenika iz agencija za pregled poljoprivrednih proizvoda i mesa.

Pre uvođenja sistema elektronske razmene podataka trgovcima je trebao celi dan da završe carinjenje. Međutim, nakon što je uveden novi sistem vreme carinjenja se smanjilo na dva sata ili manje. Nosilac projekta je postupak i rezultat opisao ovako: „Trebalo je samo promeniti način razmišljanja carinika. Bila im je potrebna edukacija i objašnjenje. Sada ne mogu zamisliti da posao rade na bilo koji drugi način.“

Do 2006. ukupno vreme za obradu izvoza se smanjilo sa 32 na 11 dana, a vreme uvoza sa 44 na 12 dana. Ove reforme su se isplatile: ostvarena je značajna korist kako za državu tako i za privatni sektor.

5.3.3 Regulatorne promene

Carinske uprave i druge granične agencije treba da preispitaju svoje carinske zakone, pravila i interna uputstva kako bi osigurale da imaju pravni osnov da odgovore zahtevima za upravljanje rizikom. Carinski zakoni i pravila bi trebalo da uključe članove i uputstva o kontroli i upravljanju uvoznim i izvoznim deklaracijama, pratećim dokumentima i proveru robe. Zakonskim odredbama koje se odnose na carinsku oblast trebalo bi takođe propisati i postupak provere uvoznih deklaracija nakon puštanja. Međutim, profili rizika se ne bi trebali propisati carinskim zakonima ili propisima niti obelodaniti.

Primer najboljeg načina rada može se pronaći u Carinskom kodeksu EU (Uredba Saveta [EEZ] br. 2913/92 od 12. oktobra 1992. godine), koje glasi:

„Da bi proverili prihvaćene deklaracije, carinski organi mogu: (a) pregledati dokumenta koja se odnose na deklaraciju i prateće dokumente. Carinski organi mogu zahtevati da deklarant pokaže druge dokumente radi provere tačnosti podataka sadržanih u deklaraciji; (b) pregledati robu i uzeti uzorke na analizu ili detaljan pregled.“

Ako se izmene carinski zakoni i pravila kako bi se uvrstile odredbe o upravljanju rizikom, možda će biti potrebno da carinske uprave promene interna uputstva ili materijale centra za obuku. Pored toga, stručnom osoblju mogu trebati specijalizovane vještine radi vršenja provera nakon carinjenja budući da se one zasnivaju na transakcijama. Za carinsko osoblje i rukovodeće takođe nije dovoljno da samo znaju za svoje carinske zakone, pravila i interna uputstva; takođe se moraju poznavati metode međunarodnog trgovinskog prometa.

Rubrika 5.12 preuzeta je iz Smernica o upravljanju rizikom Opšteg sporazuma o tarifama i trgovini (Opšti sporazum o tarifama i trgovini, 2005, str. 5).

RUBRIKA 5.12

Primeri loših formulacija u carinskom zakonu

- „Da bi utvrdili tačnost deklaracije, carinici pregledaju prijavljenu robu.“
- Komentar: to za posledicu ima otvaranje svake pošiljke.
- „Pri pregledu dokumenata carina primenjuje principe upravljanja rizikom.“
- Komentar: to eliminiše fizičke preglede koji su u nekim slučajevima zaista potrebni.
- „Korišćenjem tehnike upravljanja rizikom, carina pregleda samo delove pošiljki.“
- Komentar: iako se čini da carina ograničava u pregledu, to takođe za posledicu ima otvaranje svake pošiljke.
- „Carinski organi pregledaju putnike i robu“

Komentar: ne bi trebalo da se mešaju zahtevi i tehnike za pregled putnika i robe s obzirom da se sredstva i svrhe razlikuju. Utvrđivanje profila rizika za putnike i robu se takođe razlikuje.

- „Carina primenjuje principe upravljanja rizikom prilikom rada sa trgovcima koji ne postupaju po propisima.“

Komentar: to je loša formulacija za opisivanje odredaba o upravljanju rizikom u carinskom zakonu, s obzirom da je princip upravljanja rizikom da se otkrije, proceni i redovno ocenjuje usklađenost sa propisima, a ne suprotno.

5.3.4 Priprema strategije upravljanja rizikom

Strategije upravljanja rizikom bi trebale da imaju jasne i dostižne ciljeve, sredstva i pokazatelje učinka. One obuhvataju mnoge aspekte: zakonske odredbe, usklađen model, mere za utvrđivanje visokorizičnih oblasti, postupke upravljanja rizikom, saradnju i internu komunikaciju, definisane odnose sa javnim i trgovinskim sektorom kao i objekte, opremu i kompjuterizaciju.

Publikacija iz Carinskih standarda EU pod nazivom Putevi ka modernoj carini (Komisija EU 2007, str. 45–47) je model najboljeg načina rada u vezi sa strategijom upravljanja rizikom. Cilj joj je da se pomogne carinskim upravama država članica EU da izrade odgovarajuće tehnike za sistematsku identifikaciju rizika i realizuju mere potrebne da se ograniči izloženost riziku. Takođe pomaže da se u skladu sa relevantnom zakonskom regulativom implementiraju međunarodne i državne strategije za prikupljanje podataka i informacija, analizu i procenu rizika, propisivanje radnji i nadziranje ishoda kako bi olakšali, poboljšali i modernizovali postupke kontrole.

Poljski carinik na ekranu svog kompjutera procenjuje informacije o upravljanju rizikom.



5.3.5 Stvaranje strukture za upravljanje rizikom

Razvoj strukture upravljanja rizikom zahteva veliki broj izmena interne strukture carinske uprave. To često uključuje osnivanje odbora za upravljanje rizikom. Takav od-

Tabela 5.4 Organizaciona struktura upravljanja rizikom

Strukturalni nivo	Učesnici	Dužnosti
Strateški	Mali broj osoblja (ministri, generalni direktor, zamenici ministara i savetnici) za izradu i zauzimanje načelnih političkih stavova o državnim i međunarodnim strategijama.	Određivanje rizika u odnosu na ciljeve i zadatke carine, uključujući zabrane i ograničenja, socijalne i ekonomske rizike, rizike po zdravlje, prihod ili životnu sredinu.
Taktički	Osoblje i rukovodioci odgovorni za finansije, analizu rizika, opremu, postupke rada, zakone i pravila, logistiku, obuku i upravljanje ljudskim resursima. Oni bi osigurali da se strategija upravljanja rizikom uvrsti u organizaciju sa kontekstom upravljanja rizikom spremnim za testiranje i operativno funkcionisanje.	Odluke i akcioni planovi u vezi sa merama za postupanje sa procijenjenim rizicima, raspoređivanjem resursa, nadziranjem i pregledom.
Operativni	Osoblje i rukovodioci obavljaju svoje svakodnevne taktičke zadatke korišćenjem najboljih metoda rada, postupaka i opreme i ispunjavanjem ciljeva iz Strategije upravljanja rizikom.	Postupanje u trenutnim situacijama, rad u okviru zadatah parametara u skladu sa odobrenim procedurama.

Izvor: preuzeto iz studije pod nazivom Standardizovani okvir za upravljanje rizikom u carinskim upravama EU (Generalna direkcija Evropske komisije za poreze i carinsku uniju, 2007).

bor bi u svom sastavu trebalo da ima predstavnike raznih carinskih jedinica, kako regionalnih tako i lokalnih. Cilj mu je da raspravlja i usaglasi nove kriterijume rizika.

Carinskim upravama su potrebni pravni instrumenti ili uputstva koji ih ovlašćuju da uvedu upravljanje rizikom, prilagode svoje organizacije i dodele resurse za popunjavanje radnih mesta i upravljanje programom.

Početni korak može da bude osnivanje jedinice za upravljanje rizikom, sa pismenim ovlašćenjima. Za početak, takve jedinice bi trebalo da imaju ljudske resurse za pripremu i uvođenje upravljanja rizikom, a zatim za upravljanje tim rizikom.

Za strategiju upravljanja rizikom potrebno je planiranje od strane višeg rukovodstva i tehnički eksperti koji razumeju i mogu da procene trenutnu stručnost organizacije i njenu sposobnost da ispuni cilj strategije. Strategija

mora uzeti u obzir potrebu da se usklade troškovi, prednosti i mogućnosti, kao i resursi i oprema. Viši rukovodeoci takođe treba da ocene da li su u poziciji da izmere efektivnost strategije. Učinak upravljanja rizikom se može izmeriti na osnovu poboljšanja stepena poštovanja zakona ili povećanja broja otkrivenih slučajeva. Da bi se dobili pokazatelji učinka upravljanja rizikom prvo treba izvršiti reviziju ocene rada. Organizacione strukture upravljanja rizikom mogu da slede model najboljeg načina rada prikazan u tabeli 5.4 na prethodnoj strani.

5.3.6 Problemi u vezi sa organizacijom upravljanja rizikom

Prema *Standardizovanom okviru za upravljanje rizikom u carinskim upravama EU*, neki stručnjaci preporučuju osnivanje jedinica za upravljanje rizikom, koje se ponekad nazivaju i centri za ciljanu detekciju. Oni bi trebalo da

Rubrika 5.13 preuzeta je iz objavljenog predloga Australijske carinske službe (Vlada Australije, mart 2008).

RUBRIKA 5.13

Upravljanje rizikom u budućnosti: primer Australije

Australijska carinska služba je usvojila okvir za procenu rizika tako da do 2015. godine može raditi i delovati u vezi sa rizikom pre nego što se on konkretizuje, te omogućiti svom osoblju da pravilno identifikuje teret niskorizičnih uvoznika. To bi trebalo dovesti do olakšavanja trgovine i transporta i poboljšanja granične sigurnosti i bezbednosti.

Neki od metoda upravljanja i operativnih sedstava koji se planiraju upotrebljavati, su specijalizovani timovi za detekciju, procena rizika određenog subjekta u realnom vremenu, ovlašćeni privredni subjekti, prethodni podaci o izvozu i praćenje prekograničnih pošiljki.

Cilj jednog dela australijskog programa je da se poboljša sposobnost carine da identifikuje ona lica i pošiljke tereta koji predstavljaju značajnu pretnju na granici. Istovremeno bi se njihov uticaj na legitimna lica i robu koji prelaze granicu trebao svesti na najmanju moguću meru. Ulaganjem većih napora u identifikaciju visokorizičnih tereta carina se može fokusirati na one pošiljke za koje je potrebna intervencija. Biće osnovano nekoliko specijalizovanih timova za detekciju, od kojih će svaki imati različite visokoprioritetne fokuse, uključujući i kriminalne mreže, direktnu nabavku (online), finansijske transakcije, analizu komunikacija i terorizam.

Zajedno sa specijalizovanim timovima za detekciju, projekat procene rizika određenog subjekta u realnom vremenu će dati procene rizika koje su proaktivnije u stvarnom vremenu, čime će poboljšati analizu i upravljanje subjektima od interesa. Cilj projekat je poboljšati zaštitu granice na osnovu procene rizika koji određeni subjekat predstavlja u realnom vremenu i povećavanjem sposobnosti za izradu i oblikovanje pokazatelja rizika.

Ovaj model najbolje prakse procene rizika zahteva da se izađe iz okvira zavisnosti u kojem se carina do sada nalazila u pogledu konkretnih podataka koji se prikupljaju na osnovu prijave tereta.

Iz perspektive procene rizika podaci koje pružaju dokumenta o teretu, odnosno konkretne rubrike koje oni sadrže nisu toliko važni koliko odnosi između informacija u rubrikama i profiliranja ponašanja trendova koje oni pokazuju tokom vremena, te izvora informacija. Konceptualno polazište za australijsku carinu jeste da će aktivnosti kriminalnih subjekata i mreža sadržavati anomalije kojih nema kod zakonitih uvoznika. Da bi održala bezbednost granice australijska carina planira da većinu svojih napora i resursa vezanih za procenu rizika usmeri na malu grupu visokorizičnih subjekata.

Konkretno australijska carina planira da preduzme sledeće korake:

Sastaviti kompletnu sliku o trgovinskim obrascima. To će se postići profiliranjem ponašanja obrazaca korištenjem sveobuhvatnije analize pokazatelja rizika kako bi se uradilo dodatno upoređivanje profiliranih obrazaca. Na ovaj način trebalo bi biti moguće lako identifikovati nepravilnosti;

Sastaviti potpunu sliku ranijeg ponašanja svih uvoznika. Australijska carina je započela projekat prikupljanja podataka o ranijem ponašanju korisnika u okviru kojeg prikuplja informacije o uvozima o 3000 i više uvoznika. Ovaj projekat će se nastaviti i razraditi kako bi se napravila trajna evidencija o svim uvozcima;

Obezbediti siguran sistem za akreditaciju i pregled kompanija. Kreirati snažan sistem provere pouzdanosti i procene; razni relevantni projekti se privode kraju, uključujući i projekat ovlašćenog privrednih subjekta;

Imati mogućnost tajne intervencije. Uvoznici su sve više i više u stanju da nadgledaju kretanje pošiljki u lancu snabdevanja, što za carinu predstavlja izazov u slučajevima kada mora tajno intervenisati. Svakom načinu rada, koji finansira vlada u svrhu nadzora lanca snabdevanja, je potrebna ta mogućnost.

za svoj rad odgovaraju zameniku direktora carinske uprave ili drugom rukovodnom službeniku carinske uprave. Po mogućnosti takve jedinice ne bi trebalo da budu pod nadležnošću jedinice za informacionu tehnologiju, istrage ili unutrašnje poslove. Umesto toga one bi trebalo da obezbede informacije i druge resurse onim jedinicama koje su odgovorne za upravljanje rizikom. Upravljanje rizikom bi trebalo da bude sastavni deo carinskog postupka.

Jedan od prvih zadataka jedinice za upravljanje rizikom bi trebalo da bude izrada smernica za upravljanja rizikom za potrebe njene carinske uprave, nakon čega bi usledila izrada procene i profila rizika radi testiranja. Zadatak jedinice bi mogao da bude da pripremi i izradi nacrt plana i programa obuke za upravljanje rizikom, raspored obuke i materijale za obuku u konsultaciji sa rukovodstvom kardovske službe carinske uprave ili rukovodiocima centara za obuku.

Osoblje i rukovodioci jedinice za upravljanje rizikom bi trebalo da obuhvati iskusno osoblje sa graničnih prelaza i osoblje iz sedišta koje može da identifikuje rizike i pretnje i koje je sposobno da pripremi izveštaj za više rukovodstvo. Osoblje bi trebalo da obuhvati stručnjake za vrednost i tarifu, savetnike za reviziju nakon carinjenja i stručnjake za istrage i obaveštajne podatke. Sastavljanje takvog tima bi moglo da predstavlja izazov jer su u nekim slučajevima stručnjaci retki ili su potrebni drugim jedinicama ili službama carine.



Učesnici radionice OEBS i Svetske carinske organizacije o upravljanju rizikom u carinskim službama, Astana, oktobar 2011.

5.3.7 Edukacija osoblja i rukovodilaca za upravljanje rizikom

U cilju opšteg razumevanje novih postupaka za kompletnu carinsku organizaciju od koristi bi mogli biti kursevi upoznavanja sa ovom tematikom. Pored toga, trebalo bi da se organizuju specijalizovani stručni kursevi za osoblje koje neposredno učestvuje u postupcima upravljanja rizikom.

Svetska carinska organizacija je 2011. godine izdala Priručnik o upravljanju rizikom Svetske carinske organiza-

Rubrika 5.14 preuzeta je iz publikacije Međunarodne finansijske korporacije Grupacije Svetske banke (Beruashvili i McGill, maj 2010).

RUBRIKA 5.14

Automatizacija sistema upravljanja rizikom: primer Gruzije

Projekat reforme poslovne klime u Gruziji (GBCR) sproveden je od 2005. do 2009. Implementacija se sistematski proširila na sve ispostave gde se vršilo carinjenje, i do jula 2008, sistem selektivnosti u pogledu rizičnog tereta je u potpunosti postao operativan u celoj Gruziji.

Pre ovog projekta, svi uvozi i izvozi, bez obzira na rizika koji su predstavljali, bili su podvrgnuti fizičkom pregledu. S obzirom da su svi pregledi bili površni, vrlo malo je postignuto, a bilo je mnogo mogućnosti za korupciju. Elektronsko podnošenje dokumenata bilo nemoguće, a komplikovan, dvosmislen, i konfliktni pravni okvir bio je razlog što su carinska dokumenata i procedure bili nejasni. Carinski službenici su mogli da zahtevaju 23 različita dokumenta od trgovaca. Uvoznici nisu mogli unapred da odrede koja dokumenta bi mogla da se zahtevaju i koliko će morati da plate. Nisu se pratila pravila Svetske trgovinske organizacije o carinskom vrednovanju. Osim toga, nije bilo mehanizma za olakšavanje značajne reformu, kao što je mogućnost komunikacije i razmene informacija između privatnog sektor i Carinske uprave Gruzije.

Vlada je donela odluku da zameni sve fizičke preglede sa sistemom selektivnosti u pogledu tereta, a na bazi rizika. Uvođenje upravljanja rizicima u carinu značajno je smanjena sitna korupcija i, u kombinaciji sa razumnim zakonima i

procedurama, omogućeno je da se trgovci dobrovoljno pridržavaju propisa o prihodima. Sistem uključuje:

Upravljanje rizikom u carini: danas, 90 posto svih pošiljki je samo predmet pregleda dokumenata („žuti kanal“), što je smanjila vreme potrebno za carinjenje većine pošiljki na nekoliko dana. Preostalih 10 posto prolazi fizičku kontrolu („crveni kanal“). Selekcija se zasniva na kombinaciji kriterijuma rizika koji su programirani u ASYCUDA;

Program „zlatna lista“ ovlašćenih privrednih subjekata: u sklopu sistema za carinsko upravljanje rizikom, za uvoznike iz programa pod nazivom „zlatna lista“ implementiran je „zeleni kanal“ (nema fizičkih provera niti provera dokumenata). Program „zlatna lista“ obezbeđuje pojednostavljene uvozne postupke za trgovce sa pošiljkama velike vrednosti/velikog obima (vrednost uvoza 5 miliona gruzijskih lara [GEL]) koji su ranije pokazali da postupaju po propisima. Pojednostavljeni postupci uključuju: (a) puštanje robe odmah, čime se izbegavaju složene formalnosti; (b) naknadno plaćanje (do trideset dana) carinskih dažbina; (c) elektronsko podnošenje deklaracija bez prilaganja potrebnih dokumenata; i (d) popunjavanje deklaracije unapred. Od novembra 2009. godine carinska garancija se ne zahteva od privrednih subjekata koji su na „zlatnoj listi“. Broj kompanija koje



koriste program „zlatna lista“ je veoma porastao, sa četiri kompanije u pilot grupi na današnjih preko dvesto. Najvećih sto uvoznika u Gruziji čini više od 40 posto obima, vrednosti i broja podnetih uvoznih deklaracija.

Sprovođenjem sveobuhvatnih reformi postignuti su sledeći rezultati i naučene sledeće lekcije:

Povećao se obim prihoda od trgovine. Gruzija je dobila međunarodni publicitet kada se na rang listi Svetske banke o „lako poslovanje“ sa 112. mesta 2005. u 2010. godini popela na 11 mesto;

Stručna pomoć bi trebalo da se kombinuje sa nabavkom. Projekat GBCR-a je 2,5 miliona američkih dolara svog četverogodišnjeg budžeta od 13 miliona rezervisao za podršku implementaciji reformski inicijativa koje je podržavao. Ovo je bilo ključno za uspeh reforme, posebno na početku automatizacije poslovanja. Kako su prihodi rasli, vlada je prilagodila svoje budžetske prioritete i projekat je zamenio tehničku pomoć za aktivnosti nabavke. Do implementacije upravljanja rizikom je došlo tek nakon što su brojni postupci carinskog poslovanja revidirani i modernizovani. Postupci carinjenja su pojednostavljeni kako bi uključili prethodne deklaracije, puštanje robe bez odgađanja za niskorizične trgovce, itd. Postupci fizičkog pregleda od strane carinskih vlasti su optimizirani i automatizovani;

Transakcijska efikasnost dovodi do dramatičnih povećanja obima i vrednosti transakcije. To se može videti na brojnim primerima povećanja ukupne trgovine, visine prihoda od poreza na dodatu vrednost, a i po brojnim komercijalnim kamionima koji su u tranzitu kroz Gruziju;

Stvoren je mehanizam za dijalog između javnog i privatnog sektora. Projekat GBCR je zajedno sa AmCham Gruzija radilo na okupljanju radne grupe iz javnog i privatnog sektora u vezi sa carinskim pitanjima. Carinska radna grupa je pregledala poslovne subjekte kako bi utvrdila probleme na koje su nailazili, identifikovala uzroke i predložila rešenja koja su zatim uključena u izmene i dopune Carinskog zakona i pratećih propisa. Na taj način je privatni sektor postao snažan zagovornik reforme. Trgovinski partneri koji su na početku bili uznemireni zbog stalnih promena postali su prvi pobornici reforme, bukvalno dajući na hiljade preporuka.

Energičan postepeni razvoj smanjuje vreme koje je potrebno za dalekosežne reforme. Gruzija se, sprovođenjem niz manjih reformi, za četiri godine sa 149. popela na 30. mesto prema pokazatelju poslovanja pod nazivom „Trgovanje preko granice“ Urađeno je na stotine izmena zakona, propisa i poslovnih postupaka. Svaka urađena promena je sledeću učinila lakšom.

Reforme koje se zasnivaju na transakcijama brže izgrađuju kapacitet. Ako se promena režima implementira odozgo prema dole, to zahteva eksterne resurse. Međutim, to frustrira lokalne partnere jer se prednosti čine dalekim i kontroverznim. Reforma koja se zasniva na transakcijama pre dovodi do rezultata. Principe je lakše razumeti i primeniti na različite situacije.

Sa podrškom GBCR, kapacitet i profesionalizam Službe za prihode Gruzije u modernizovanju, automatizovanju, razvoju i implementaciji programa upravljanja carinskim rizikom se dramatično povećao. GBCR je takođe pružio specijalizovanu obuku i mentorstvo u određenim područjima kao što je nova jedinica za analizu rizika koja je bila fokusirana na transakcijske principe. Više rukovodstvo se sve više oslanjalo

na rukovodstvo srednjeg nivoa, dalo im je veća ovlašćenja što je proces poslovanja učinilo ugodnijim i efikasnijim;

Bilo je moguće monetizovati prednosti svake reforme.

Monetizacija rano i često pomaže u popularizaciji carinskih reformi i daje rezultate koje reformatori carine mogu prezentovati nadređenima koji se žale da nema napretka. GBCR je pokušao monetizovati uštede – kako za trgovce tako i za vladu – a koje su došle od novoimplementiranih carinskih reformi. Godišnje uštede od carinskih reformi za koje su se prednosti mogle monetizovati iznosile su oko 388 miliona američkih dolara. Na primer u septembru 2006. projekat je izračunao da je ušteda reformi za trgovce smanjenje vremena koje je potrebno da komercijalni kamion pređe granicu Gruzije za jedan dan. Trošak rada, odnosno upotrebe komercijalnog kamiona po danu iznosio od 288 američkih dolara, pomnožena je sa 139 000 prelazaka kamiona u prethodnih 12 meseci, što je rezultiralo procenjenom godišnjom uštedom od 40 miliona američkih dolara. Dve godine kasnije obim prelazaka kamiona je porastao na preko 600 000 godišnje stvarajući dodatnih 133 miliona američkih dolara godišnje uštede. GBCR je koristio standardni model troškova koji je izradila holandska vlada za merenje izdataka koje imaju poslovni subjekti zbog administrativnih opterećenja koja proizilaze iz potreba prijavljivanja informacija. Osim toga uključio je direktne finansijske uticaje na vladu i privatni sektor koji nisu povezani sa zahtevima za informacije, kao što su smanjenje ili eliminisanje taksi. Ovo je procenjeno kao novčana vrednost vremena.

Zaključak

Dramatična smanjenja vremena carinjenja do kojih su doveli modernizovani carinski postupci i uvođenje upravljanja rizikom u Gruziji u periodu od 2005. do 2009. godine je direktno smanjilo izdatke poslovanja kako trgovcima tako i službi za prihode. Ova smanjenja pratili su slični dramatični porasti prometa robe sa 3,4 milijarde američkih dolara u 2005. na 5,5 milijardi američkih dolara 2009. godine i porastom prihoda od PDV (kojih se 60–65 posto naplati na granici) sa 1,3 milijarde GEL na 2,5 milijardi GEL u istom vremenskom periodu.

Ključne beneficije uključivale su sledeće:

- Sistem upravljanja rizikom je smanjio fizičke preglede na
- 10-1% za uvoze i na 13% za izvoze;
- Vreme potrebno za puštanje robe se sa tri dana ili
- više smanjilo na oko dva sata u proseku;
- Oko 90 posto svih pošiljki sada se carini preko žutog kanala, gdje se zahtjeva samo provera dokumentacije;
- Cilj sprovođenja pregleda koji se zasnivaju na riziku i revizija nakon carinjenja podstakao je modernizaciju carinskih postupaka. Takvi modernizovani postupci uvedeni su za razne carinske postupke uključujući i carinsko skladištenje, olakšica za unutrašnju obradu, olakšica za vanjsku obradu, privremeni uvoz, izvoz, ponovni izvoz i olakšica za vraćenu robu;
- Zahtevi za dokumentacijom su pojašnjeni i dramatično smanjeni u poljeđu broja. Danas su potrebna samo dva dokumenta za izvoz i tri za uvoz.

Jednostavniji sistemi su pojednostavili ne samo mogućnost da poslovni subjekti postupaju po propisima već i da vlada otkrije utaje. Pregledi zasnovani na riziku sada identifikuju gotovo 100% više prekršaja nego što su fizički otkrivali ranije

cije, koji članicama SCO daje okvir za implementaciju upravljanja rizikom. Priručnik sadrži uputstva, metode i primere na koji način primenjivati upravljanje rizikom i procenu rizika u carinskim upravama.

Zaključak

Efikasan pristup otkrivanju i postupanju u slučaju rizika jeste korišćenje upravljanja rizikom koje podrazumeva selektivne preglede. Carinske uprave koje 100 posto koriste tradicionalne metode kontrole će možda hteti da promene svoj pristup. Ovo može ostati kratkoročni izazov dok carina i druge agencije za kontrolu granice prave carinsku strategiju za upravljanjem rizikom posebno u okviru sadašnjih ograničenih budžeta, što prati i obučavanje osoblja i rukovodilaca za upravljanje rizikom. Carinske uprave treba da modernizuju i implementiraju najnovije najbolje prakse upravljanja rizikom.

Prema publikaciji UNCTAD o upravljanju rizikom (UNCTAD, 2008), organi koji nameravaju da koriste moderno upravljanje rizikom bi trebalo da razmotriti sledeće važne korake:

- Osoblje i rukovodstvo mora prepoznati dodatnu vrednost i efikasnost upravljanja rizikom. Ovo se može postići politikom upravljanja rizikom i strateškim planom upravljanja koji može da naglasi ciljeve i prioritete i objasni razloge zbog kojih je uveden novi sistem;

- Kursevi upoznavanja za celu organizaciju mogu povećati razumijevanje novih postupaka. Specijalizovani stručni kursevi za osoblje koje je direktno uključeno u implementaciju novih procedura;
- Interna struktura carinske uprave mora da se prilagodi preduzetim reformama, posebno osnivanjem odbora za upravljanje rizikom sa predstavnicima kako regionalnih tako i lokalnih carinskih jedinica. Cilj takvog odbora je da se razgovara i da usaglasе novi kriterijumi rizika;
- Trebalo bi da se oformi posebna jedinica u okviru carine koja bi bila odgovorna za vođenje i funkcionisanje postupka upravljanja rizikom. Ova jedinica može sakupljati, šematski prikazivati i analizirati informacije o uvoznicima i prevoznicima sa informacijama koje dolaze iz relevantnih izvora kao što su CEN baza podataka Svetske carinske organizacije, nacionalni izvještaji o oduzimanju ili druge uprave koje deluju prema različitim sporazumima;
- Potrebno je da se prouče carinski zakoni i pravila kako bi se osiguralo da su tehnike upravljanja rizikom koje se implementiraju u okviru zakonskih granica;
- Carinske uprave bi trebalo da razmotre korišćenje elektronskih manifesta koji su usklađeni sa međunarodnim standardima kako bi osigurale prethodnu identifikaciju visokorizičnih pošiljki.

Literatura

Azijska razvojna banka (august 2005), *Vodič za upravljanje rizikom* [pdf]. Dostupno na www.adb.org/Projects/TradeFacilitation/Documents/Publications-RiskManagementGuide-ENG.pdf [zadnji pristup ostvaren 1. aprila 2011].

Azijska razvojna banka (april 2006), Jeffrey Liang i Dorothea Lazaro, *Upravljanje rizikom: Katalizator carinskih reformi i modernizacije, iskustva i inicijative zemalja učesnica CAREC* [pdf]. Dostupno na www.adb.org/Projects/TradeFacilitation/Documents/risk-management-carec.pdf [zadnji pristup ostvaren 1. aprila 2011].

Australijska vlada, Australijska carinska služba (mart 2008), *Predlog za bolja trgovinska rešenja u 2015 – nacrt za konsultacije* [pdf]. Dostupno na www.daff.gov.au/data/assets/pdf_file/0008/671318/99f-cbfa-at2.pdf [zadnji pristup ostvaren 4. aprila 2011].

Posebna ekonomska zona Aqaba [web stranica]. Dostupno na www.aqabazone.com/?q=node/329 [zadnji pristup ostvaren 5. aprila 2011].

Natalia Beruashvili; Olin McGill (maj 2010), „Prekidanje zatrpanosti informacijama: Implementacija automatizovanog sistema upravljanja carinskim rizikom u Gruziji,” u: *Smartlessons*, Međunarodna finansijka saradnja, Grupacija Svetske banke [pdf]. Dostupno na <https://smartlessons.ifc.org/smartlessons/lesson.aspx?id=1243> [zadnji pristup ostvaren 4. aprila 2011].

Jacqueline Den Otter (2009), „Prekogranične trgovinske reforme u posleratnoj Srbiji,” *Veličanje reforme 2009*, Svetska banka, str. 78–83 [pdf]. Dostupno na www.wbginvestmentclimate.org/uploads/DB09_Reforms_Serbia.pdf [zadnji pristup ostvaren 4. aprila 2011].

Frontex EU (2011) *Model analize zajedničkog integrisanog rizika* [web stranica]. Dostupno na www.frontex.europa.eu/faq [zadnji pristup ostvaren 27. septembra 2011].

Generalna direkcija Evropske komisije za poreze i carinsku uniju (2011), *Upravljanje rizikom za carinske službe u EU* [html]. Dostupno na http://ec.europa.eu/taxation_customs/customs/customs_controls/risk_management/customs_eu/index_en.htm [zadnji pristup ostvaren 20. septembra 2011].

Poreska i carinska unija EU (2007), Standardi, *Putevi ka modernoj carini* [pdf]. Dostupno na http://www.gumruk.gov.tr/tr-TR/abdisiliskiler/Dokumanlar/customs_blueprint_en.pdf [zadnji pristup ostvaren 24. novembra 2011].

Generalna direkcija Evropske komisije za poreze i carinsku uniju (2007), *Standardizovan okvir za upravljanje rizikom u carinskim upravama EU* [pdf]. Dostupno na http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/framework_doc.pdf [zadnji pristup ostvaren 24. novembra 2011].

Evropska komisija (1987), *Uredba Saveta (EEZ) br. 2658/87 od 23. jula 1987. O tarifnoj i statističkoj nomenklaturi i zajedničkoj carinskoj tarifi* [html]. Dostupno na <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31987R2658:EN:HTML> [zadnji pristup ostvaren 30. marta 2011].

Carinski kodeks EU, *Uredba Saveta (EEZ) br. 2913/92 od 12. oktobra 1992. o donošenju Carinskog kodeksa Zajednice* [pdf]. Dostupno na <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:1992R2913:20070101:EN:PDF> [zadnji pristup ostvaren 4. aprila 2011].

Evropska komisija (EK) 2007, *Smernice za integrisano upravljanje granicom u zemljama Zapadnog Balkana* [pdf]. Dostupno na http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/financial_assistance/cards/publications/ibm_guidelines_en.pdf [zadnji pristup ostvaren 10. novembra 2010].

Globalno partnerstvo za unapređenje transporta i trgovine (2005), *Smernice za upravljanje rizikom u carinskoj službi* [pdf]. Dostupno na www.gfptt.org/uploadedEditorImages/00000341.pdf [zadnji pristup ostvaren 4. aprila 2011].

Služba prihoda i carine Njenog visočanstva, analiza rizika: deo 1: analiza rizika u carinskoj kontroli [htm]. Dostupno na www.hmrc.gov.uk/manuals/inchpmanual/inchp08050.htm [zadnji pristup ostvaren 21. septembra 2011].

ISO (2009) vodič 73 Upravljanje rizikom – terminološki rečnik.

Međunarodna organizacija za migracije (2010), *Izveštaj Misije za procenu i praćenje: Jačanje integrisanog upravljanja granicom u zemljama Zapadnog Balkana i Turskoj* [pdf]. Dostupno na http://syb.icisleri.gov.tr/ortak_icerik/syb/Assessment_and_Monitoring_Mission_Report_final.pdf [zadnji pristup ostvaren 1. aprila 2011].

Carina Indije, Sistem upravljanja carinskim rizikom osvaja nagradu premijera. [web stranica] Dostupno na www.cbec.gov.in/RMS-PM-award.htm [zadnji pristup ostvaren 27. septembra 2011].

Centralni odbor za akcize i carinu [htm]. Dostupno na www.cbec.gov.in/RMS-PM-award.htm [zadnji pristup ostvaren u augustu 2011].

Emilia Lordache i Alina Vasilica Voiculet (novembar 2007), „Upravljanje carinskim rizikom u EU“, *Rumunski ekonomski časopis*, str. 55–72. Dostupno na www.rejournal.eu/Portals/O/Archiva/JE25/JE25IordacheVoiculet.pdf [zadnji pristup ostvaren u augustu 2011].

R. Ots, (2010), „Bosna i Hercegovina: Zajednička analiza rizika u prekograničnom prometu“, *Časopis Svetske carinske organizacije* 62. Dostupno na www.scribd.com/doc/34567937/World-Customs-Organization#outer [zadnji pristup ostvaren 1. aprila 2011].

UNCTAD (2006), Tehničke zabeleške o merama za olakšavanje trgovine, izdanje br. 239, juli 2006. Dostupno na www.eclac.org/Transporte/noticias/bolfall/5/25925/FAL239.htm i na [HTTP://eo.unctad.org/ttl/technical-notes/TN12_RiskManagement.pdf](http://eo.unctad.org/ttl/technical-notes/TN12_RiskManagement.pdf) [zadnji pristup ostvaren u augustu 2011].

UNCTAD (2011), *Upravljanje rizikom u pogledu carinske kontrole* [pdf]. Dostupno na www.unctad.org/en/docs/TN12_RiskManagement.pdf [zadnji pristup ostvaren 30. marta 2011].

UNCTAD (2008), *Upravljanje rizikom u carinskim postupcima, tehnička zabeleška br. 12* [pdf]. Dostupno na http://r0.unctad.org/ttl/technical-notes/TN12_RiskManagement.pdf [zadnji pristup ostvaren 1. aprila 2011].

Svetska banka (2006), *Reforma regulatornih postupaka za uvoz i izvoz: Vodič za profesionalce* [pdf], Međunarodna finansijska korporacija, Grupacija Svetske banke. Dostupno na [www.ifc.org/ifcext/sme.nsf/AttachmentsByTitle/BEEReformingtheRegulatoryProceduresImportExport/\\$FILE/ReformBookFinal.pdf](http://www.ifc.org/ifcext/sme.nsf/AttachmentsByTitle/BEEReformingtheRegulatoryProceduresImportExport/$FILE/ReformBookFinal.pdf) [zadnji pristup ostvaren 30. marta 2011].

Svetska carinska organizacija (28-29. juni 2010), *Osnovni dokumenti o upravljanju rizikom* [pdf]. Dostupno na www.wcoomd.org/files/2.%20Event%20files/PDFs/riskmngtforum/riskmangt21062010.pdf [zadnji pristup ostvaren 29. marta 2011].

Svetska carinska organizacija, *Carinska mreža podataka za suzbijanje krijumčarenja (CEN)* [htm]. Dostupno na www.wcoomd.org/home_cboverviewboxes_valelearningonCustomsvaluation_epcengien.htm [zadnji pristup ostvaren 1. aprila 2011].

Svetska carinska organizacija (juni 2008), *Rezolucija Saveta za carinsku saradnju o ulozi carine u 21. veku* [pdf]. Dostupno na www.wcoomd.org/files/1.%20Public%20files/PDFandDocuments/Resolutions/Role%20of%20Customs%20in%20the%2021st%20Century%20June%202008.pdf [zadnji pristup ostvaren 1. aprila 2011].

Svetska carinska organizacija (decembar 2007), *Izveštaj Svetske carinske organizacije o trendovima i obrascima: Procena izgradnje kapaciteta, izdanje 2* [pdf]. Dostupno na www.wcoomd.org/files/1.%20Public%20files/PDFandDocuments/Capacity%20Building/Trends-Patterns/Trends2-EN.pdf [zadnji pristup ostvaren 30. marta 2011].

Vidi takođe

Bertrand Laporte (2011), „Sistemi upravljanja rizikom: upotreba podataka u razvojnim centrima carinskih uprava“, *Časopis Svetske carinske organizacije* 5/1 [pdf]. Dostupno na www.worldcustomsjournal.org/media/wcj/-2011/1/Laporte.pdf [zadnji pristup ostvaren 25. novembra 2011]

6 Opcije za projektovanje graničnih prelaza

SADRŽAJ

Uvod	141
6.1 Ciljevi i zadaci projekta graničnog prelaza	142
6.2 Infrastruktura i resursi za male granične prelaze	148
6.2.1 Situacioni plan malih graničnih prelaza	148
6.3 Infrastruktura i resursi za velike granične prelaze	151
6.3.1 Kriterijumi najboljih načina rada na velikim graničnim prelazima	151
6.3.2 Oprema za bezbednosni pregled i procedure za traku za primarnu pregled	151
6.3.3 Oprema i postupci za pregled tereta nakon ulazne kapije	152
6.3.4 Ostale usluge na velikim graničnim prelazima	153
6.3.5 Situacioni planovi velikih graničnih prelaza	153
6.3.6 Projektovanje traka za vozila	156
6.4 Objekti i infrastruktura za drumske granične prelaze	163
6.4.1 Upravne zgrade	163
6.4.2 Infrastruktura graničnog prelaza	164
6.4.3 Ocena lokacije graničnog prelaza	165
6.4.4 Finansiranje projekata za poboljšanje granice	166
Zaključci i preporuke	169
Literatura	169

Rubrika 6.1	Merenje kašnjenja na graničnom prelazu i vremena potrebnog za prelazak:Primer najboljeg načina rada	141
Rubrika 6.2	Primer potrebe za modernizacijom graničnog prelaza	141
Rubrika 6.3	Granična strategija Velike Britanije	142
Rubrika 6.4	Karakteristike objekata na graničnim prelazima: Primer najboljeg načina rada SAD	143
Rubrika 6.5	Mogućnosti za projektovanje graničnog prelaza: potreba za dokumentima i standardima	144
Rubrika 6.6	Primer zadatka iz radnog plana za modernizaciju drumskog graničnog prelaza	144
Rubrika 6.7	Programi modernizacije graničnih prelaza: Primer najboljeg načina rada	145
Rubrika 6.8	Modernizacija graničnog prelaza: saradnja između susednih zemalja	146
Rubrika 6.9	Službe koje se obično nalaze na drumskim graničnim prelazima SAD (kopnene ulazne luke)	147
Rubrika 6.10	Novi napredni sistemi carinske kontrole na graničnim prelazima: Primer Ruske Federacije	153
Rubrika 6.11	Upravljanje protokom saobraćaja: Primer najboljeg načina rada	155
Rubrika 6.12	Novi granični prelaz Ludonka na granici između Rusije i Letonije	156
Rubrika 6.13	Novi granični prelaz na granici između Rusije i Poljske	156
Rubrika 6.14	Postupak projektovanja graničnog prelaza: Primer najboljeg načina rada	160
Rubrika 6.15	Spoljno osvetljenje na graničnim prelazima	162

Rubrika 6.16	Sadržaj Uputstva za projektovanje graničnih prelaza: Primer najboljeg načina rada	163
Rubrika 6.17	Primer graničnog prelaza kao jedne kancelarije	165
Rubrika 6.18	Granični prelaz Mokrany u Belorusiji	165
Rubrika 6.19	Partnerstvo privatnog i javnog sektora za modernizaciju graničnih prelaza u Turskoj	167
Dijagram 6.1	Osnovni situacioni plan malog graničnog prelaza (do 100 vozila dnevno)	149
Dijagram 6.2	Situacioni plan graničnog prelaza sa malim obimom saobraćaja (do 50 vozila dnevno)	150
Dijagram 6.3	Situacioni plan graničnog prelaza sa malim obimom saobraćaja (do 50 vozila dnevno) u blizini rečnog nasipa ili mosta	150
Dijagram 6.4	Tradicionalni linearni projekat trake za primarni pregled	156
Dijagram 6.5	Primarni pregled sa više linearnih traka	157
Dijagram 6.6	Granični prelaz sa nekoliko linearnih traka za primarni pregled i parking prostorima u obliku riblje kosti	157
Dijagram 6.7	Pojednostavljen veliki granični prelaz sa linearnim trakama dopunjenih parking prostorima u obliku riblje kosti	158
Tabela 6.1	Spisak opreme i uređaja za velike granične prelaze	153
Tabela 6.2	Prosečna dodela kancelarijskog prostora u EU	164
Tabela 6.3	Dodela prostora službenicima koji rade na prevenciji i kontroli primene propisa	164

6. Opcije za projektovanje graničnog prelaza

Uvod

Granični prelaz (GP) bi trebalo da obezbedi efikasnu obradu legalnog saobraćaja, da ima opremu za otkrivanje prekršaja i osigura dobru reputaciju zemlje koju predstavlja.

Kao što je to slučaj sa bilo kojom drugom vrstom infrastrukture, izgradnja i projektovanje GP-a uključuje mnoge probleme i svaka zemlja često ima svoje sopstvene standarde. Mogućnosti rasporeda GP-a o kojima se govori u ovom poglavlju su navedene kao primeri najboljih načina rada, čak iako automatski ne predstavljaju standarde pojedinih zemalja učesnica OEBS, odnosno zemalja članica UNECE.

U ovom poglavlju će biti opisano kako su različite uprave graničnih prelaza projektovale, izgradile, renovirale, popravile i održavale svoje granične prelaze.

Iz ekonomske/trgovačke perspektive, osnovno obeležje graničnog prelaza koji dobro funkcioniše je neometan protok saobraćaja. U slučaju zastoja, prioritet bi gotovo uvek trebalo dati ubrzavanju protoka saobraćaja. Ostale kontrole mogu se izvršiti u unutrašnjosti, odnosno na carinskim terminalima u unutrašnjosti.

Saobraćaj se na graničnim prelazima poslednjih decenija značajno povećao. Međutim, zgrade u kojima granični organi rade svaki dan su često stare i po nekoliko decenija i projektovane za mnogo manji obim saobraćaja. Na tim starijim graničnim prelazima oprema je često zastarela ili uopšte ne postoji. Infrastruktura često nije optimalna za

veliki broj zadataka koje granični organi moraju da obavljaju danas, od kojih se mnogi odnose na bezbednost i lakše obavljanje trgovine.

U ovom poglavlju će biti navedeni neki od pristupa najboljih načina rada mogućnostima projektovanja GP, a koje graničnim agencijama mogu da pomognu da stvore bolja radna okruženja što će im za uzvrat pomoći da poboljšaju uspešnost posla koje obavlja njihovo osoblje. Uključeni su i spiskovi opreme koja bi mogla pomoći carini i graničnim službama, a i rukovodiocima da obavljaju svoje dužnosti.



Kola se ređaju kako bi ušla u SAD iz Tihuane, Meksiko.

RUBRIKA 6.1

Merenje kašnjenja na graničnom prelazu i vremena potrebnog za prelazak: Primer najboljeg načina rada

Istraživanje Savezne uprave za puteve Ministarstva transporta o kašnjenju i vremenu potrebnom za prelazak GP El Paso–Ciudad Juarez Bridge of the Americas pruža primer najboljeg načina rada za upotrebu tehnologija koje: (a) lako i precizno mogu da izmere vreme prelaska komercijalnih i putničkih vozila i (b) lako mogu da se premeste na druge GP.

U prvom delu projekta ocenjivana je tehnologija u kojoj se identifikacija obavlja pomoću elektromagnetnih talasa u radio frekvencijama (RFID). Drugi deo projekta uključivao je šest zadataka:

- kontaktiranje strana zainteresovanih za projekat
- tehnologije procene
- izrada plana realizacije
- pokazivanje efikasnosti tehnologije
- rezultati procene
- pripreme konačnog izveštaja

Zadatak 1: kontaktiranje strana zainteresovanih za projekat

Prvi korak je identifikovati strane zainteresovane za projekat i njihove potrebe i oceniti prepreke za prikupljanje podataka o vremenu koje je potrebno za prelazak granice. U ovom slučaju su zainteresovane strane uključile kompanije za kamionski prevoz, agencije za planiranje i obavljanje transporta na državnom i lokalnom nivou, carinu SAD i Meksika i Saveznu upravu za puteve.

Zadatak 2: tehnologije procene

Napravljen je test kako bi se pokazala sposobnost RFID tehnologije da izračuna vreme putovanja u realnom vremenu i situaciji.

Zadatak 3: izrada plana realizacije

Čitači RFID tehnologije instalirani su na meksičkoj strani granice i na izlazu iz prostora GP na američkoj strani granice. Urađen je test na licu mesta korišćenjem oznaka RFID tehnologije koje je izdala Uprava za carinu i zaštitu granica SAD, u sklopu programa pod nazivom Slobodna i sigurna trgovina (FAST). Dokazano je da se sistem koji se temelji na upotrebi RFID tehnologije može koristiti za računanje vremena koje je komercijalnim kamionima potrebno da pređu granicu na graničnom prelazu.

Zadaci 4, 5 i 6 (konačni koraci) uključivali su:

Godine 2009. obezbeđena su finansijska sredstva za instalaciju stalnih mesta za merenje na mostu. Kako su obezbeđivana sredstva tako su dodavane i ostale lokacije. Ispitivala se komunikacija, manipulacija i problemi čuvanja podataka, kao, na primer prosleđivanje podataka. Zadnja dva zadatka uključuju ocenu prikupljanja podataka i pripremu konačnog izveštaja.

Izvor: Savezna uprava za puteve, Ministarstvo transporta SAD, april 2009.

RUBRIKA 6.2

Primer potrebe za modernizacijom graničnog prelaza

U izvještaju USAID o projektu reforme ekonomske politike u Mongoliji i konkurentnosti opisuje se istraživanje sprovedeno u aprilu 2008. godine sa 550 vozača kamiona koji su prelazili mongolsku granicu. Istraživanje je otkrilo sledeće prosečno vreme čekanja na drumskom graničnom prelazu između Zamiin Uud (Mongolija) i Erlian (Narodna Republika Kina):

- 23,5 sati za pregled kamiona sa različitim vrstama tereta
- 28,5 sati za skeniranje iste vrste tereta
- 13,5 sati za pretovar različitih vrsta tereta sa kamiona na voz
- 34,2 sata za kamione koji čekaju u Narodnoj Republici Kini da stignu na GP Zamiin Uud u Mongoliji

Drumski GP je u potpunosti zagašen i više nije efikasan. Osmišljen je plan poboljšanja u kojem je izvršena nadogradnja infrastrukture na sledeći način:

- proširenjem prostora za pregled kako bi se olakšali pregledi i poboljšao protok kamiona;
- odvajanjem komercijalnog kamionskog saobraćaja od putničkog saobraćaja;
- odvajanjem kamionskog tereta prema vrsti robe: kamioni koji prevoze istu vrstu robe idu direktno u fiksne tunelske rendgenske skenere, a oni koji prevoze različite vrste robe idu u prostor za pregled.

Zatim se analiziraju posledični troškovi i koristi GP. Ulaganje u infrastrukturu iznosilo je 2,5 miliona američkih dolara. Prema ekonomskoj internoj stopi povraćaja uloženi sredstava, za prosečni dnevni trošak upotrebe kamiona od 37 američkih dolara dnevno i dnevni trošak inventara od 7 američkih dolara, korist se procenjuje na preko 200%.

Izvor: USAID, 2008, str. 1.

Projektovanje i izgradnja novih graničnih prelaza ili renoviranje starih je postupak koji ima više aspekata. Međutim, to je od ključne važnosti za cilj olakšavanja trgovine i za zadatak ispunjavanja sigurnosnih i bezbednosnih potreba.

6.1 Ciljevi i zadaci projekta graničnog prelaza

Da bi se odredili ciljevi projekta graničnog prelaza mora da postoji strategija u vezi sa državnim granicama (vidi rubriku 6.3). Tek tada granične agencije mogu da počnu da odlučuju o kriterijumima projektovanja, odrediti koji granični prelaz bi trebalo renovirati ili proširiti ili odrediti mesta na kojima bi trebalo da se izgrade novi granični prelazi. Granične strategije moraju da uključe principe u vezi sa državnim granicama i moraju da identifikuju rizike i pretnje koji postoje na određenim granicama.

Na primer, na određenom području bi možda trebalo da se izgradi granični prelaz zbog krijumčarenja. Ne treba zaboraviti da granični prelazi, takođe, igraju važnu društvenu ulogu za prekograničnu zajednicu.

Sigurnost i bezbednost na graničnim prelazima bi trebalo da se uskladi sa potrebom lakšeg obavljanja trgovine, kao što su smanjenje vremena kašnjenja izvoza i uvoza. Granični prelazi se, takođe, mogu uključiti u vladine inicijative za povećanje izvoza, povećanje nivoa zaposlenosti i smanjenje siromaštva.

Ako je potrebno da se izgrade novi granični prelazi ili da se renoviraju i modernizuju postojeći objekti, moraju da se pripreme opšti projekti i smernice za izgradnju i održavanje. U mnogim zemljama carinske uprave odobravaju projekte infrastrukture graničnog prelaza, pa čak i nadgledaju projektovanje i izgradnju. O infrastrukturi graničnog prelaza često odlučuju ministarstva unutrašnjih poslova ili ministarstva

RUBRIKA 6.3

Granična strategija Velike Britanije

Kao što se opisuje u dokumentu koji je objavio Londonski institut za istraživanje javne politike o graničnoj bezbednosti u Ujedinjenom kraljevstvu Velike Britanije i Severne Irske (VB) od 2007. godine, cilj granične strategije VB je „da se izveze“ granica, obavljajući što je moguće više graničnih kontrola u drugim zemljama. Strategija je takođe usmerena na poboljšanje „integriteta“ dokumenata granične kontrole (korišćenjem na primer biometrije) i boljom upotrebom podataka kao sredstva za upravljanje granicom putem programa „e-granice“. U strategiji se navodi pet principa efikasne granične bezbednosti i upravljanja:

- postupati rano;
- ciljani naponi;
- upravljati saobraćajnim zastojevima;
- maksimalno povećati dubinu i širinu granične zaštite;
- otkloniti sumnje i sprečiti.

Granična strategija VB zasniva se na postupku upravljanja rizikom jer su 100-postotne granične kontrole nepraktične kako fizički tako i zakonski (zbog zahteva EU) i zato što ekonomija VB ima koristi i zavisi od što slobodnijeg kretanja ljudi i roba.

Strategija VB identifikuje pet rizičnih područja koje treba rešiti:

- slabosti imigracionih kontrola;
- gubici zbog utaje poreza na granicama (granični prihodi čine nekih 5 posto od ukupne naplate poreza u VB);
- organizovani međunarodni kriminal, kao što je trgovina drogom;
- terorizam;
- područje koje se odnosi na potrebu isključivanja zabranjene robe i zadržavanja kontrole robe za ograničenu upotrebu.

Izvor: Gregory, 2009, str. 6.

javnih radova, koji onda takođe obavljaju izgradnju i održavanje kolovozne konstrukcije. U ovom članku će kasnije biti dat opis detaljnog pregleda takvih planova rada.

Najbolji primer projektovanja graničnog prelaza može da se pronađe u *Uputstvu SAD o projektovanju kopnenih ulaznih luka* (vidi rubriku 6.4). U njemu se opisuju projektni ciljevi u pogledu arhitekture graničnih prelaza SAD koja se zasniva na sledeća četiri elementa:

- poštovanje ugleda
- poštovanje funkcije
- poštovanje okruženja
- poštovanje ekonomije

U Sjedinjenim Državama arhitektura, ona koja se smatra odgovarajućom za granične prelaze, ne dozvoljava da jedan od ovih elemenata dominira, nego svakom elementu daje odgovarajuću težinu i važnost.

Prilikom izrade najboljih načina rada za granični prelaz cilj je da se utvrde potrebe nove lokacije i uzeti ih u obzir prilikom izgradnje efikasnih, ekonomičnih i fleksibilnih objekata. Projekat mora da odražava funkciju graničnog prelaza kao i njegov rad. Takođe bi trebalo da uključi normalnu podelu zadataka i tok aktivnosti, organizaciju i radne grupe u objektima kao i utvrđivanje minimuma radnih standarda koji su prihvatljivi. Projekat bi takođe trebalo da uključi tipične generičke modele za one elemente koji su zajednički svim graničnim prelazima.

Međutim, iako je jasno da granični prelazi imaju neke zajedničke karakteristike, ne postoji prototip graničnog prelaza niti projektno rešenje koje može svuda da se primeni. Vrsta saobraćaja, obim saobraćaja i ograničenja koja nameće sama lokacija dovode do različitih fizičkih zahteva. Kao i kod projektovanja bilo koje druge zgrade, stručnjaci koji vrše planiranje moraju da istraže i naprave program i projektuju rešenja koja odgovaraju konkretnim potrebama i ograničenjima na određenom graničnom prelazu.



Granični prelaz između SAD i Kanade.

RUBRIKA 6.4

Karakteristike objekata na graničnim prelazima: Primer najboljeg načina rada SAD

U opštem uputstvu za projektovanje objekata, programu Nacionalnog instituta građevinskih nauka SAD, navodi se pet ciljeva za projekte GP, a koji se navode i u Uputstvu o projektovanju kopnenih ulaznih luka SAD:

- **Estetika:** Objekat GP bi trebalo da poželi srdačnu dobrodošlicu, ali bi takođe trebalo da se ističe i izgleda poslovno, odražavajući svoj službeni status i ozbiljnu funkciju sprovođenja zakona. Trebalo bi da bude u skladu sa regionalnim i lokalnim stilovima i da uključuje program umetničke arhitekture, kao i da uzme u obzir postojeće istorijske objekte i životnu sredinu date lokacije;
- **Funkcionalan i praktičan:** izgradnja GP bi trebalo da se planira tako da redovne aktivnosti mogu nesmetano da se nastave i da može da se prihvati dugoročno povećanje posla. Trebalo bi da se obezbede jasni obrasci cirkulacije kako saobraćaja tako i osoblja. Vizuelni utisak na osobe koje mu se približavaju bi, takođe, trebaloda se razmotri, trebalo bi da se obezbedi da javnost može jasno da vidi zaposlene i da su oznake jasno integrisane. Objekti na graničnom prelazu bi, takođe, trebalo da obezbede pregled četiri osnovne vrste saobraćaja: pešačkog, za nekomercijalna vozila, za komercijalna vozila i za autobuse;
- **Produktivan:** produktivan projekat objekta obuhvata pet osnovnih principa. Trebalo bi da promoviše zdravlje i dobrobit i obezbedi ugodan ambijent. Trebalo bi da uključi mogućnosti za promene u načinu rada.

Pored toga, trebalo bi efikasno integrisati tehnologiju i obezbediti da je radni prostor pouzdan, da objekat ima sisteme, opremu i uređaje koji redovno funkcionišu i redovno se održavaju;

- **Siguran i bezbedan:** iako moraju da budu uvedene potrebne bezbednosne karakteristike, poželjno je da se maksimalno smanji mogućnost da granični prelaz izgleda poput "tvrđave". Javni prostori bi, umesto toga, trebalo da nude dobrodošlicu i da budu pristupačni. Prostori koji nisu kontrolisani trebalo bi da se smanje na najmanju moguću meru, a inspektori bi trebalo da budu u mogućnosti da motre na saobraćaj i pojedince vizuelno, sa aktivnostima pregleda koje su pozicionirane tako da lako može da ih vidi veliki broj zaposlenih;
- **Održiv:** U većini slučajeva GP se nikada ne zatvara: radi sedam dana u nedelji, 24 sata dnevno. Njegova oprema mora da ispunjava najveće industrijske standarde i zahteva nizak nivo održavanja. Objekat bi trebalo da bude energetske efikasan i odgovoran u smislu zaštite životne sredine. Delovanje izduvnih gasova, zagađenja u obliku čestica i toplote od praznog hoda motora vozila bi trebalo da se smanje. Trebalo bi maksimalno da se poveća korišćenje dnevnog svetla u objektima i prirodna ventilacija, a potrošnja vode maksimalno smanji.

Izvor: Conway, 2010.

RUBRIKA 6.5

Mogućnosti projektovanja graničnog prelaza: Potreba za dokumentima i standardima

Prilikom planiranja novih graničnih prelaza, renoviranja i modernizovanja postojećih ili održavanja i popravke, najbolji način rada je ako postoje dokumenti i standardi sa uputstvima o projektovanju. Na primer u SAD, Uprava za opšte usluge i njeni izvođači moraju da poštuju *Uputstvo o projektovanju kopnenih ulaznih luka SAD* kao i veliki broj državnih standarda. Ti standardi su:

- *Građevinski standardi Službe za javne objekte*. U ovom dokumentu se opisuju građevinski propisi, savezni propisi i standardi Nacionalnog udruženja za zaštitu od požara i Američkog društva za testiranje i materijale koji za sve savezne građevine zahteva Uprava za opšte usluge. U njemu se upošteno govori o izgradnji objekta, sistemima, završnim radovima i kvalitetu, kao i poštovanju građevinskih propisa, standardima o pristupu, istorijskim građevinama, čuvanju energije, bojama s dodatkom olova, održivom projektu, recikliranim materijalima, kvalitetu vazduha u prostorijama, sniženju azbesta, smanjenju radona, zakonu o politici zaštite životne sredine, metričkim standardima i ceni životnog veka objekta. Građevinski standardi Službe za javne objekte daju smernice u vezi sa kvalitetom projektovanja, planiranjem lokacije, prostornim planiranjem, arhitektonskom i unutrašnjem dizajnu, tehnikama izgradnje (uključujući seizmički projekat), mašinskim tehnikama, elektrotehnici, tehnicima zaštite od požara kao i podnošenju uslova za projektovanje i izgradnju;
- *Razvojne studije, programi o objektu ili studije izvodljivosti*. Takvi dokumenti definišu konkretan opseg rada koji je odobren za pojedinačne projekte izgradnje GP, uključujući prostorne zahteve, budžete projekta, vremenske rasporede i konkretne zahteve koji se odnose na pojedine projekte;
- *Uputstvo o cenama Službe za javne objekte Uprave za opšte usluge*. U ovom dokumentu su prikazane smernice koje Služba za javne objekte koristi za određivanje cene nekretnina i s njima povezanih usluga saveznim agencijama za iznajmljivanje;

- *Standardi za sanaciju i smernice za sanaciju istorijskih građevina*. U ovom dokumentu su definisani postupci i zahtevi saveznih agencija koji se odnose na postupanje sa istorijskim građevinama;
- *Arhitektonski i inženjerski ugovori*. U njima je definisan okvir individualnih projekata i njihova odgovornost za usluge. U tim ugovorima se takođe preciziraju razne stavke koje treba ispoštovati. Spisak može da obuhvati sledeće kategorije: poštovanje građevinskih propisa, zahteve u pogledu pristupa, čuvanja energije, politike i propise o zaštiti životne sredine, zahteve Uprave za opšte poslove, metričke zahteve, izvrsnost projekta, kompjuterski potpomognut projekat, glavni specijalistički sistem Američkog instituta arhitekata, zbrinjavanje opasnog otpada, partnerstva i koncepte zastupljenosti umetnosti u arhitekturi;
- *Standardi Ministarstva transporta*. Projekat puta mora da ispunjava zahteve lokalnog Ministarstva transporta. Sav promet saobraćaja i table sa oznakama pravca kretanja moraju da poštuju kriterijume sadržane u Priručniku o jednoobraznim uređajima za kontrolu saobraćaja, koje primenjuje Savezna uprava za puteve;
- *Lokalni propisi, ako postoje*. O politici da savezni objekti moraju da poštuju građevinske propise govori se u građevinskim standardima Službe za javne objekte;
- *Jednoobrazni savezni standardi pristupa i Smernice o pristupu iz Američkog zakona o osobama sa invaliditetom*. GP moraju da se projektuju tako da omogućavaju pristup osobama sa invaliditetom, kao što to propisuju jedinstveni standardi o pristupu ili smernice o pristupu Američkog zakona o osobama sa invaliditetom. O usklađenosti saveznih objekata sa standardima o pristupu govori se u građevinskim standardima Službe za javne objekte.

Izvor: Uprava za opšte usluge SAD, 2011.

RUBRIKA 6.6

Primer zadatka iz radnog plana za modernizaciju drumskog graničnog prelaza

U projektnom izveštaju o projektu politike ekonomske reforme i konkurentnosti Mongolije navode se sledeći zadaci koji se izvršavaju prilikom modernizovanja drumskog GP između Mongolije i Narodne Republike Kine:

- Revizija dostupnih postojećih karti, informacija, statistika, nacionalnih i međunarodnih standarda, nacionalnih arhitektonskih smernica;
- pribavljanje kopija međunarodnih najboljih načina rada u pogledu projektovanja GP;
- Prikupljanje podataka, ispitivanje terena i test za verifikaciju postojećih podataka, utvrđivanje pogodnog poboljšanog modernog projekta GP i spisak kriterijuma za projekat GP kako bi se pomoglo u pripremi i izradi arhitektonskih i tehničkih crteža;

- pripremanje idejnog projekta situacionog plana GP, uključujući mesto novih prilaznih puteva na osnovu nacionalnih i međunarodnih ugovornih i tehničkih standarda;
- Pripremanje prihvatljivih metoda nabavke za izgradnju GP, kompletno sa dokumentima koji su obavezni za nacrt, tehničkim specifikacijama i spiskom građevinskih radova;
- Identifikacija i pokušaji da se reše administrativni zahtevi koji mogu da odlože rad na projektu, uključujući dozvole, odobrenja, kupovinu zemljišta, obezbeđenje komunalnih usluga i izmeštanje, procena uticaja na životnu sredinu i potrebe koje se odnose na zakon o očuvanju istorijskih građevina i istorijskih mesta.

Izvor: USAID, 2008, str. 6..

U SAD, agencije Saveznih službi za inspekciju, koje koriste granične prelaze, se konsultuju u početnim fazama bilo kog novog projekta. One kao ravnopravni partneri učestvuju u postupku projektovanja kako bi osigurale odgovarajuću primenu kriterijuma sadržanih u Uputstvu o projektovanju SAD.

Nemaju sve zemlje uputstva koja se direktno odnose na projektovanje graničnih prelaza. Ipak, građevinske firme, izvođači građevinskih radova i firme za puteve, elektro i hidro-inženjering moraju da poštuju nacionalne standarde za izgradnju, popravke i održavanje. Trebalo bi da postoji evidencija nacionalnih standarda u Ministarstvu javnih radova. To će omogućiti analizu trenutne situacije i identifikaciju propusta u bilo kom uputstvu o projektovanju graničnih prelaza koji je napravljen ili postoji. Izrada uputstva je stalan proces. U rubrici 6.6 opisuju se neki od zadataka koje obuhvata modernizacija i poboljšanje drumskog graničnog prelaza između Mongolije i Narodne Republike Kine. Ovo može da posluži kao uputstvo za druge postupke modernizacije u regiji.

Uputstvo o projektovanju mora da definiše ciljeve, kako za male tako i za velike granične prelaze. Ovi ciljevi moraju da uključe funkcionalna i praktična pitanja, produktivnost, bezbednosne zahteve i pitanja održivosti. U ovom

poglavlju će se detaljnije govoriti o ciljevima prilikom projektovanja graničnih prelaza.

Zaposleni u graničnim agencijama nisu kvalifikovani građevinski inženjeri, geometri, vodoinstalateri ili električari i od njih ne treba očekivati da uzmu četku za krečenje i okreće zidove ili urade neko drugo održavanje ili popravke. Projektovanje, izgradnja i održavanje objekata i opreme na graničnim prelazima se može zasnivati na različitim modelima. Na primer, u SAD savezna agencija



Znak carine na graničnom prelazu.

RUBRIKA 6.7

Programi modernizacije graničnog prelaza: Primer najboljeg načina rada

Ovaj primer najboljeg načina rada odnosi se na program modernizacije kopnenog GP koji su sprovele Sjedinjene Američke Države koristeći sredstva koja je dodelio Kongres Sjedinjenih Država u skladu sa američkim Zakonom o povraćaju i ponovnom investiranju iz februara 2009. godine.

Planovi za modernizaciju su uključivali:

- Poboljšanje tehnologije i modernizaciju infrastrukture kopnenih GP SAD;
- Pomoć u ostvarivanju zadataka Uprave za carine i zaštitu granice SAD u obezbeđivanju granice, dok se istovremeno olakšavaju zakonita putovanja i trgovina.

Za finansiranje je ukupno dodeljeno 420 miliona američkih dolara, i to za:

- projektovanje i izgradnju više novih kopnenih GP;
- popravku i izmenu postojećih kopnenih GP.

Metoda pod nazivom „Ocena strateških resursa“ rezultirala je:

- Strateškim planom za modernizaciju postojećih objekata i preporuke za buduće objekte;
- Zaključak da će biti potrebna ukupna sredstva u iznosu većem od 6 milijardi američkih dolara za dokapitalizaciju inventara;
- Listu potreba prioriternih kapitalnih projekata na osnovu objektivnih kriterijuma. Vrednovane su razne lokacije u odnosu na njihovu potrebu za modernizacijom, gde

su prioritetni rezultati vrednovanja od 83,3 do 100 klasifikovani kao „kritični“, rezultati od 66 do 83,29 kao „hitni“, a rezultati od 50 do 66 kao „visoki“. Primeri potrebnog renoviranja obuhvatili su krovove koji prokišnjavaju, loše drvene osnovne objekte, oštećenja u vezi sa vodom, azbest i infrastrukturu koja propada i koja ne može da podrži opremu koja se danas koristi.

Pokretačke sile koje stoje iza ovih planova modernizacije su obuhvatile:

- od 11. septembra brzi razvoj misije Uprave za carine i zaštitu granice i njenih praktičnih potreba;
- u proseku su objekti GP stari oko 40 godina, a neki su stari i preko 70 godina, a da od njihove izgradnje nije urađena nikakva modernizacija;
- opterećeni postojeći objekti usled povećanog obima saobraćaja i broja osoblja;
- nemogućnost da postojeći objekti koriste napredne tehnologije za pregled;
- naglašene potrebe za pregledom koje zahtevaju bolje osigurane operativne prostore.

Radovi na modernizaciji imaju tri cilja: ubacivanje sredstava u privredu, adekvatnu modernizaciju GP SAD i uključivanje učešća malih privatnih subjekata. Izvođenje radova izvršeno je zajedno sa inženjerima vojske SAD, Upravom za opšte usluge SAD i sa malim poslovnim subjektima direktno.

Izvor: Uprava za carine i zaštitu granice SAD, juni 2009.

koja pruža usluge upravljanja objektima na većini graničnih prelaza je Uprava za opšte usluge SAD.

Možda bi dragocene lekcije mogle da se nauče ispitivanjem načina na koji granične agencije drugih zemalja upravljaju sredstvima graničnih prelaza i načina na koji one rešavaju individualne izazove sa kojima se suočavaju. Takođe je od pomoći da se uporede najbolje prakse koje se koriste u sličnim radnim okruženjima. Svaka zemlja treba da pronađe svoj sopstveni put ka boljim strategijama graničnih prelaza. Treba izraditi uputstvo i standard za projektovanje graničnih prelaza, strategije za tehnološki razvoj i pronaći sredstva za finansiranje.

U tabeli 6.7 na prethodnoj stranici prikazan je program modernizacije kopnenih graničnih prelaza Uprave za carine i zaštitu granice SAD. On je za sobom povukao nove zakone koji daju ovlašćenje za modernizaciju kopnenih graničnih prelaza i obezbeđuju sredstva.

Praksa koja se takođe preporučuje je da bi granični prelazi trebali da budu planirani i izgrađeni u partnerstvu, odnosno da u tome učestvuju granične agencije s obe strane granice. Primer je partnerstvo koje je uspostavljeno između SAD i Kanade (vidi rubriku 6.8) i između SAD i Meksika.

Ona su rezultat Severnoameričkog sporazuma o slobodnoj trgovini, koji je sklopljen 1994. godine i koji je uklonio mnoge trgovinske barijere između SAD i susednih država. Ova partnerstva su dovela do izrade velikog broja korisnih istraživanja analizom, na primer, kratkoročnih jeftinijih načina za rešavanje putne infrastrukture i upravljanjem saobraćajnim zastojevima koji usporavaju kretanje ljudi i roba na granici između SAD i Meksika. Takve inicijative su korisne za sve granične agencije koje imaju problem sa upravljanjem saobraćajnim zastojevima na svojim graničnim prelazima.

Godine 1968. Ekonomski i socijalni savet Ujedinjenih nacija je izradio Bečku konvenciju o saobraćajnim znacima i signalima. To je međunarodni sporazum osmišljen da povećava bezbednost na putevima putem međunarodno standardizovanih sistema znakova koji se koriste na putevima.

Međunarodni saobraćajni znak koji označava drumski granični prelaz je bela okrugla ploča sa crvenim ivicama i sa horizontalnom crvenom prečkom. Reč "Douane" i njen prevod na jezik određene zemlje se obično stavi iznad ili ispod te prečke. Iako se ponekad umesto ove pojavljuje reč "policija", granični prelazi se obično nazivaju i "carinskim

RUBRIKA 6.8

Modernizacija graničnog prelaza: Saradnja između susednih zemalja

Istraživanje koje su zajedno uradile Savezna uprava za puteve Ministarstva transporta SAD i zajednička radna komisija SAD i Meksika za planiranje transporta je pokazala da je vrednost teretnih pošiljki koje se kreću između SAD, Kanade i Meksika od 1990. godine porasla za 170%, povećavajući se u proseku 8% posto godišnje. Godine 2003. zabeleženo je 13,3 miliona prelazaka na granici između SAD i Kanade i 4,2 miliona prelazaka na granici između SAD i Meksika. Godine 1994. potpisan je Memorandum o razumevanju između Meksičkog sekretarijata komunikacija i transporta i Ministarstva transporta SAD, čime je stvorena zajednička radna komisija za planiranje transporta koja od tada koordinira planiranje i programiranje intermodalnih projekata duž granice između SAD i Meksika. Godine 2000. Ministarstvo transporta Sjedinjenih Država i transporta Kanade potpisali su Memorandum o saradnji, kojim su osnovali radnu grupu za transport na granici između SAD i Kanade.

SAD-Meksiko

Glavni fokus radne komisije za planiranje transporta jeste planiranje kopnenog transporta i olakšavanje efikasnog, sigurnog i ekonomičnog prekograničnog kretanja ljudi i roba. Njeni ciljevi uključuju promovisanje prekogranične komunikacije između Meksika i vlade SAD, kao i između deset država SAD i Meksika sa svake strane granice, praveći koordinirane planove za kopneni transport i ocenjujući trenutne i buduće uticaje saobraćajnih zahteva u pogledu transportne infrastrukture. Komisija za planiranje transporta se sastaje dvaput godišnje u svakoj zemlji.

Istraživanje koje je sprovedla radna komisija za planiranje transporta 1998. godine je ispitala graničnu transportnu infrastrukturu dve zemlje, procese protoka trgovine za komercijalna vozila, procese planiranja transporta i mogućnost da se obradi sve veći protok saobraćaja preko granice. Jedan važan rezultat studije bio je kreiranje baze podataka koja postoji u Saveznoj upravi za puteve i Meksičkom institutu transporta i sadrži informacije o protoku trgovine i saobraćaja na GP, socio-ekonomske podatke za granična područja i podatke o postojećim i planiranim poboljšanjima granične infrastrukture.

SAD-Kanada

Glavni fokus radne grupe za transport, na granici između SAD i Kanade, bio je da reši potrebu za povećanjem stepena i brzine komunikacije između Ministarstava transporta SAD i Kanade, kao i potrebu za razmenom informacija o pitanjima transporta na granici koja su od zajedničkog interesa. Članovi radne grupe za transport na granici između SAD i Kanade uključuju organizacije za planiranje iz obližnjeg grada, privredne komore, koalicije zainteresovanih strana i privatnog sektora. Agencije SAD koje učestvuju obuhvataju: Saveznu upravu za puteve, ministarstva transporta država duž granice, Upravu za carinu i zaštitu granica, Ministarstvo spoljnih poslova SAD i Upravu za opšte poslove. Kanadski učesnici uključuju transport Kanade, regionalne i teritorijalne vlasti, Ministarstvo spoljnih poslova Kanade, Agenciju za graničnu službu Kanade i Agenciju za inspekciju hrane Kanade.

Izvor: Hochman 2005, str. 1–14.

ispostavama” ili carinarnicama. Ovo ponekad dovodi do zabune u vezi sa funkcijom graničnih prelaza. Bez obzira na međunarodni znak za granični prelaz, funkcija graničnog prelaza je upravljanje granicom. Nju obavlja nekoliko različitih institucija ili graničnih agencija, a ne samo carina. Od mnogih, da pomenemo tri najpoznatije:

- Ministarstvo transporta: proverava težinu vozila, naplaćuje naknadu za korišćenje puteva, daje dozvole za prevoz i licence, proverava kvote ulaznih dozvola;

- Ministarstvo poljoprivrede: ograničava širenje infekcija karantinom ili dezinfekcijama;
- Ministarstvo zdravlja: fitosanitarne provere, provere validnih potvrda o kvalitetu hrane.

U nekim zemljama, imigracione provere vrše carinski organi. SAD ima politiku poznatu pod nazivom “jedno lice na granici” prema kojoj sve početne provere dokumenata vrše carinici koji onda bilo kakav problem, neslaganje ili posebne potrebe dalje prosleđuju odgovarajućoj agenciji (vidi rubriku 6.9). Ovo ubrzava protok i komercijalnih i putničkih vozila.

RUBRIKA 6.9

Službe koje se obično nalaze na drumskim graničnim prelazima SAD (kopnene ulazne luke)

Kako se navodi na internet stranici Uprave za opšte usluge SAD (Službe koje se obično nalaze na kopnenim ulaznim lukama), na kopnenim ulaznim lukama (graničnim prelazima) nalaze se sledeće agencije:

Uprava za opšte usluge, Služba za javne objekte: Uprava za opšte usluge preko svoje Službe za javne objekte, odgovorna je za projektovanje i izgradnju graničnih prelaza kao i za iznajmljivanje nekih graničnih prelaza. Uprava za opšte usluge takođe obezbeđuje opšte rukovođenje GP i zadužena je za razne zadatke, kao što su održavanje i popravka;

Uprava SAD za carinu i zaštitu granice: Uprava SAD za carinu i zaštitu granice olakšava zakonitu trgovinu i putovanje, a istovremeno se brine za zaštitu i odbranu Sjedinjenih Država u celini. Uopšteno govoreći Uprava SAD za carinu i zaštitu granice pregleda robu i ljude koji na GP traže ulaz u SAD. Granična patrola SAD je deo Uprave SAD za carinu i zaštitu granice, ali ne učestvuje u vršenju pregleda na GP;

Savezna uprava za puteve Ministarstva transporta: Savezna uprava za puteve Ministarstva transporta radi zajedno sa državnim, saveznim i međunarodnim partnerima kako bi osigurala bezbedno i efikasno kretanje ljudi i roba preko granice. Zajedno sa svojim partnerima u Meksiku i Kanadi, Savezna uprava za puteve Ministarstva transporta osniva zajedničke radne grupe kojima je cilj da unaprede mobilnost i bezbednost na GP;

Uprava za hranu i lekove SAD: Uprava za hranu i lekove SAD obavlja preglede kako bi kontrolisala uvoz hrane, lekova, kozmetike, medicinskih uređaja, bioloških proizvoda, hrane i lekova za životinje i instrumenata koji emituju zračenje;

Služba za ribarstvo i prirodu SAD: Služba za ribarstvo i prirodu SAD reguliše uvoz ptica i divljih vrsta koje su zaštićene Konvencijom o međunarodnoj trgovini ugroženim vrstama (CITES) i Zakonom o očuvanju divljih ptica iz 1992. (WBCA);

Savezni istražni biro (FBI) Ministarstva pravde i Agencija za suzbijanje droge (DEA): odeljenja za sprovođenje zakona Ministarstva pravde, uključujući i FBI i DEA koordiniraju sa agentima Uprave za carine i zaštitu granice i Biroa za imigracije i sprovođenje carinskih propisa (ICE) kada njihove istrage uključuju povrede imigracionih propisa;

Centar za kontrolu bolesti: Centar za kontrolu bolesti razvija i implementira strategije za nadziranje bolesti kod ljudi, životinja, tereta i prevoznih sredstava koja dolaze na GP Sjedinjenih Država. Centar za kontrolu bolesti nadzire

postupke kako bi obezbedio efikasnu unos naučnih podataka u programe koji se koriste za kontrolu „uvoza“ bolesti za koje je potreban karantin i drugih konkretnih bolesti;

Biro za imigracije i sprovođenje carinskih propisa: Zadatak Biroa za imigracije i sprovođenje carinskih propisa je da otkrije i spreči teroristička i druga krivična dela fokusiranjem na ljude, novac i materijale koji podržavaju teroriste i kriminalne mreže. Za razliku od Uprave za carine i zaštitu granica čija je nadležnost ograničena na aktivnosti sprovođenja zakona duž granice, specijalni agenti Biroa za imigracije i sprovođenje carinskih propisa istražuju povrede imigracionih i carinskih propisa u unutrašnjosti Sjedinjenih Država. Biro za imigracije i sprovođenje carinskih propisa je, takođe, odgovoran za prikupljanje, analizu i širenje strateških i taktičkih obaveštajnih podataka koji se odnose na nacionalnu bezbednost, zaštitu infrastrukture i nezakonito kretanje roba, novca i tereta u Sjedinjenim Državama;

Uprava za bezbednost transporta: Osnivanje Uprave za bezbednost transporta (TSA) je bilo direktna posledica događaja od 11. septembra a zadužena je za zaštitu vazdušnih, kopnenih i železničkih sistema prevoza SAD kako bi se obezbedila sloboda kretanja ljudi i trgovine;

Granična patrola SAD: Granična patrola SAD sprovodi Zakon o imigracijama SAD i druge savezne zakone između zvaničnih GP kako duž granice tako i u unutrašnjosti Sjedinjenih Država. Prema svom trenutnom sastavu Granična patrola SAD je jedinstveni ogranak za sprovođenje zakona Ministarstva nacionalne bezbednosti. Njena primarna misija je da otkrije i spreči ulazak terorista, oružja za masovno uništenje i neovlašćene ulaze stranaca u zemlju, kao i da spreče krijumčare droge i druge kriminalce;

Ministarstvo poljoprivrede: Ministarstvo poljoprivrede utvrđuje poljoprivredne politike koje inspektori Uprave za carine i zaštitu granice izvršavaju. Ministarstvo poljoprivrede, između ostalog, implementira politike kontrole lutajućih životinja, obezbeđuje usluge pregleda za uvezene životinje nakon uvoza i pomaže u obaveštavanju o kretanju žive stoke u države prijema;

Centralna obaveštajna agencija: Centralna obaveštajna agencija (CIA) je važan igrač u naporima da se onemogući ulazak terorista i drugih stranih agenata u zemlju. Centralna obaveštajna agencija obaveštava službenike INS-a o potencijalnim teroristima, uključujući moguće operativce koji pokušavaju da uđu u Sjedinjene Države.

Izvor: Uprava za opšte usluge SAD-a, 2011.



Most „Duga /Rainbow/“ na Nijagarinim vodopadima povezuje Sjedinjene Države i Kanadu.

Na graničnim prelazima sa niskim obimom saobraćaja nije pametno imati osoblje iz mnogo agencija. Ovde bi možda bilo korisno obučiti carinike da ne sprovode samo metode za imigracionu i pasošku kontrolu nego i druge vrste kontrola (“princip svestranosti”).

Prilikom planiranja novog graničnog prelaza ili renoviranja i modernizovanja postojećeg mora se uzeti u obzir koje će granične agencije raditi u objektu. Na primer, na tipičnim graničnim prelazima u SAD zastupljeno je oko dvanaest različitih agencija.

6.2 Infrastruktura i resursi za male granične prelaze

Sigurnost, bezbednost i potreba za lakšim obavljanjem trgovine predstavlja isti prioritet na malom graničnom prelazu sa 50 vozila dnevno kao i na velikim graničnim prelazima sa 5 000 vozila na sat. Napravljen je prototip za male granične prelaze u Sjedinjenim Državama koje imaju oko pedeset malih graničnih prelaza duž svoje severne granice sa Kanadom. Ovo ne samo da je smanjilo napore potrebne za planiranje i projektovanje novih objekata ove vrste nego i vreme koje je potrebno za realizaciju tih projekata. Neke od najboljih praksi, opisane u tekstu koji sledi, mogu pomoći graničnim agencijama ili ministarstvima javnih radova drugih zemalja u izradi svog sopstvenog prototipa za male granične prelaze.

6.2.1 Situacioni plan malih graničnih prelaza

U delu koji sledi prikazani su različiti projekti za male granične prelaze, nudeći tako opcije za projektovanja koje se mogu koristiti za preoblikovanje postojećih graničnih prelaza ili za projektovanje novih. Opcije za projektovanje su korisne za granične prelaze na kojima obim vozila i ljudi ne opravdava investiranje velikih suma novca. One uključuju posebne trake za ulaz i izlaz vozila i ljudi jer iz sigurnosnih i bezbednosnih razloga ljudi koji granicu prelaze pešice bi u idealnim okolnostima trebali da budu odvojeni od vozila. Važno je da osoblje granične agencije bude u stanju da vrši primarne i sekundarne preglede vozila i tereta, a da ih pri tome ne ometa veliki broj pešaka.

U dijagramu 6.1 na sledećoj stranici prikazani su predloženi projekti za granične prelaze sa malo saobraćaja gde se broj kamiona za uvoz i izvoz kreće od 50 do 100 dnevno, sa odvojenim protokom saobraćaja za uvoz i izvoz. Ljudi koji prelaze granicu pešice nemaju pristup onim zonama graničnih prelaza koje koriste vozila.

U ovom projektu, kancelarije carinske uprave i drugih graničnih službi nalaze se u centralnoj, zajedničkoj zgradi. U ovom projektu malog graničnog prelaza, vozači kamiona moraju da se parkiraju i odu do zgrade carine da obave sve formalnosti.

Vozila kojima se proveravaju dokumenta, kako na izlazu tako i na ulazu (izvoz i uvoz), parkiraju se u obliku “riblje kosti” (ukoso) kako ne bi blokirali kretanje drugih vozila, a takođe i ako je za neku proveru vozila potrebno duže vreme. Ti prostori za parkiranje moraju biti dovoljno veliki da se smeste mobilni kamioni sa rendgenskim uređajem, tako da carinske vlasti mogu da izvrše nasumično skeniranje vozila. Ako carinske i druge granične agencije odluče da izvrše detaljniji fizički pregled robe, odnosno vozila, u idealnim okolnostima bi trebalo da postoji prostor na kome se može bezbedno obaviti pregled i u koji se vozilo može premestiti. Pored toga, trebalo bi da se omogući da se vrate vozila čiji dokumenta o robi ili vozilu nisu spremna ili nisu kompletna, a da se ne blokira granični prelaz. Bilo kakvo parkiranje vozila treba da bude na udaljenosti od barem jednog kilometra od graničnog prelaza, tako da pojas graničnog prelaza ne postane parkiralište i odmorište za vozače.

U dijagramima 6.2 i 6.3 na stranici 150 prikazana su dva projekta graničnih prelaza sa manjim obimom saobraćaja, u ovom slučaju radi se o manje od 50 vozila dnevno. Oba primera u obzir uzimaju moguća ograničenja zbog mesta na kojem se GP nalazi, kao što su rečni nasipi ili mesta u blizini mostova. Ovi projekti se mogu prilagoditi kako za ruralna tako i za urbana područja.

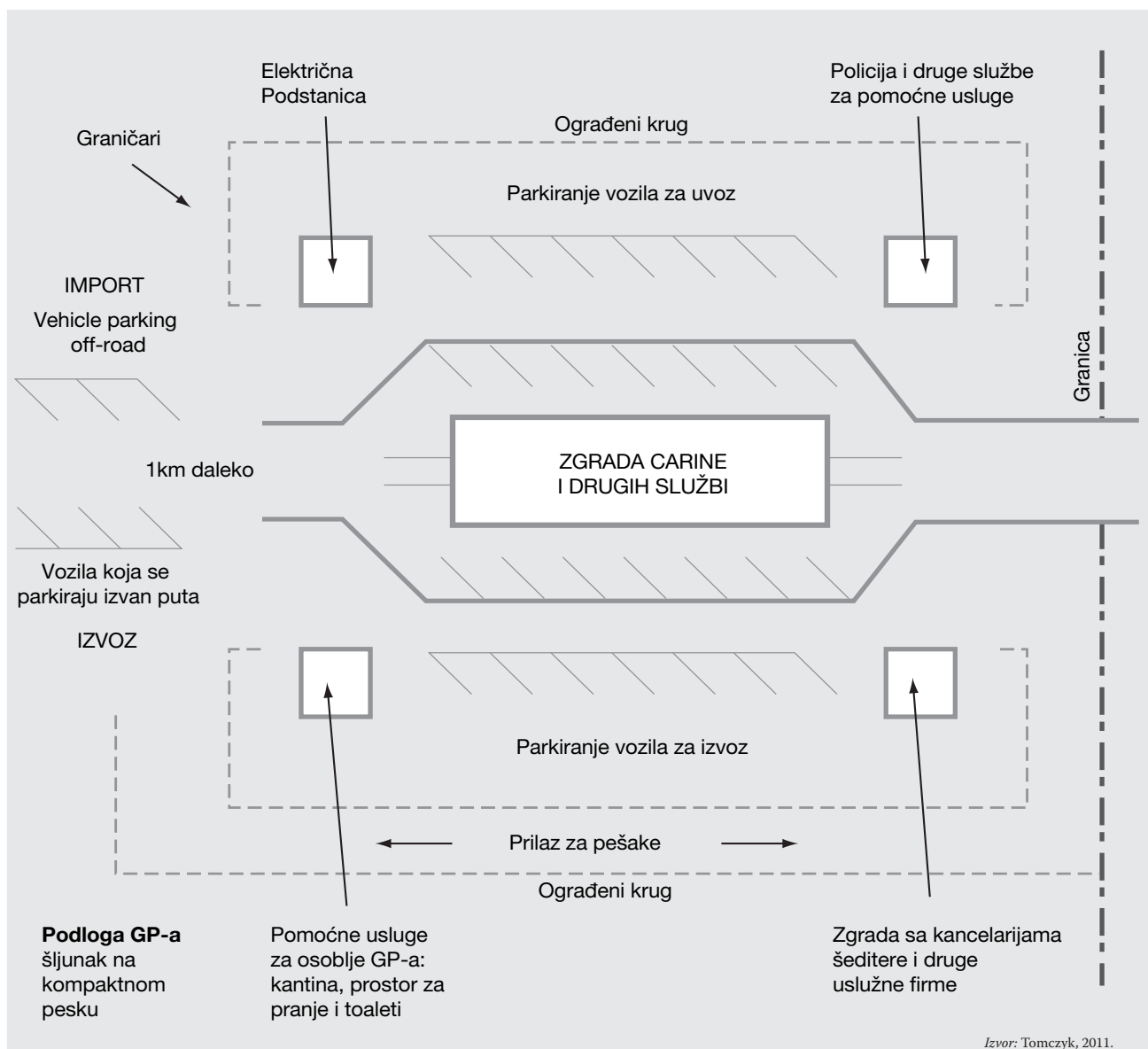
Obe varijante projekta razdvajaju kretanje vozila za uvoz od kretanja vozila za izvoz a mesto za parkiranje vozila lociraju van kruga zone za carinsku kontrolu. Ljudi koji granicu prelaze pešice moraju da imaju svoj sopstveni pristup i kontrolnu traku sa graničnim ili policijskim kontrolnim punktom.

Sve ove mogućnosti projektovanja razdvajaju kretanje vozila za uvoz od kretanja vozila za izvoz i prostor za parkiranje kamiona izmještaju van kruga zone za carinsku kontrolu, odnosno prostora graničnog prelaza. Ljudi koji granicu prelaze pešice su odvojeni od vozila i imaju svoje trake za pristup i kontrolu.

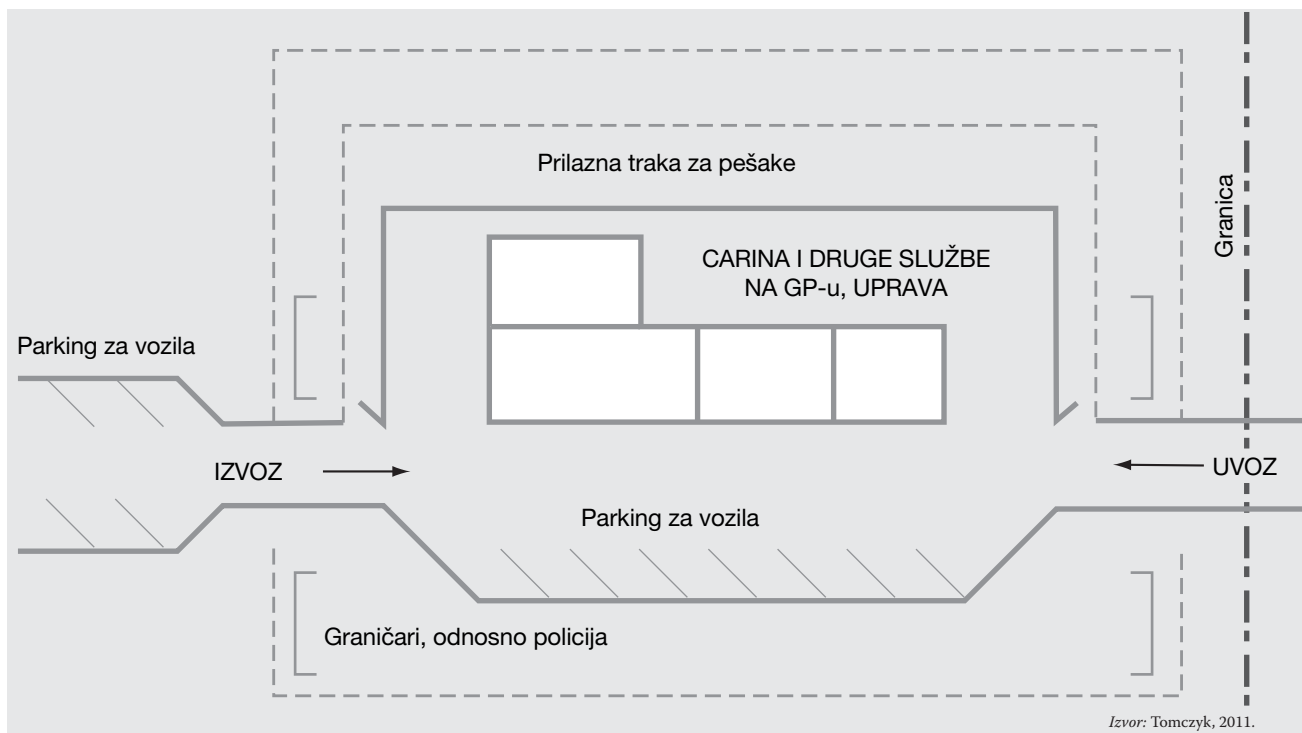
Građevinski materijal je još jedan aspekt projekta graničnog prelaza koji se mora razmotriti, posebno kada su troškovi ograničeni. Od betona ili cigli se mogu napraviti stalni objekti iako je sama izgradnja mnogo skuplja. Jeftinija opcija su mobilni modularni objekti kao što su konvertirani teretni kontejneri. Ograničeni saobraćaj na malim graničnim prelazima znači da se okolna područja i putevi za ulaz, odnosno izlaz mogu nasuti šljunkom ili kamenom koji se tu nalazi. Ograda može biti kombinacija žičane ograde ili bodljikave žice.

Bez obzira na vrstu gradnje, upravna zgrada na malom graničnom prelazu bi trebala, u zavisnosti od konkretnih potreba, da ima dovoljno prostora za: 1) pasošku kontrolu, 2) zdravstvene inspekcije, 3) poljoprivredne inspekcije i 4) carinske postupke za izvoz i uvoz. U idealnim uslovima trebalo bi da postoji i prostor za kompjuterski sistem, telefonsku i radio komunikaciju, prostor za bezbedno čuvanje oduzetih predmeta, prostor za kancelarije osoblja graničnog prelaza/rukovodioca carine i ostalih rukovodećih službenika za bezbednost i upravljanje granicom i njihovo osoblje, prostor za kantu sa kuhinjom i za toalete. Druge potrebe mogu uključivati prostorije za smeštaj osoblja i pranje, salu za sastanke i obuku, ostave za hranu i medicinske potrepštine i rezervni agregat.

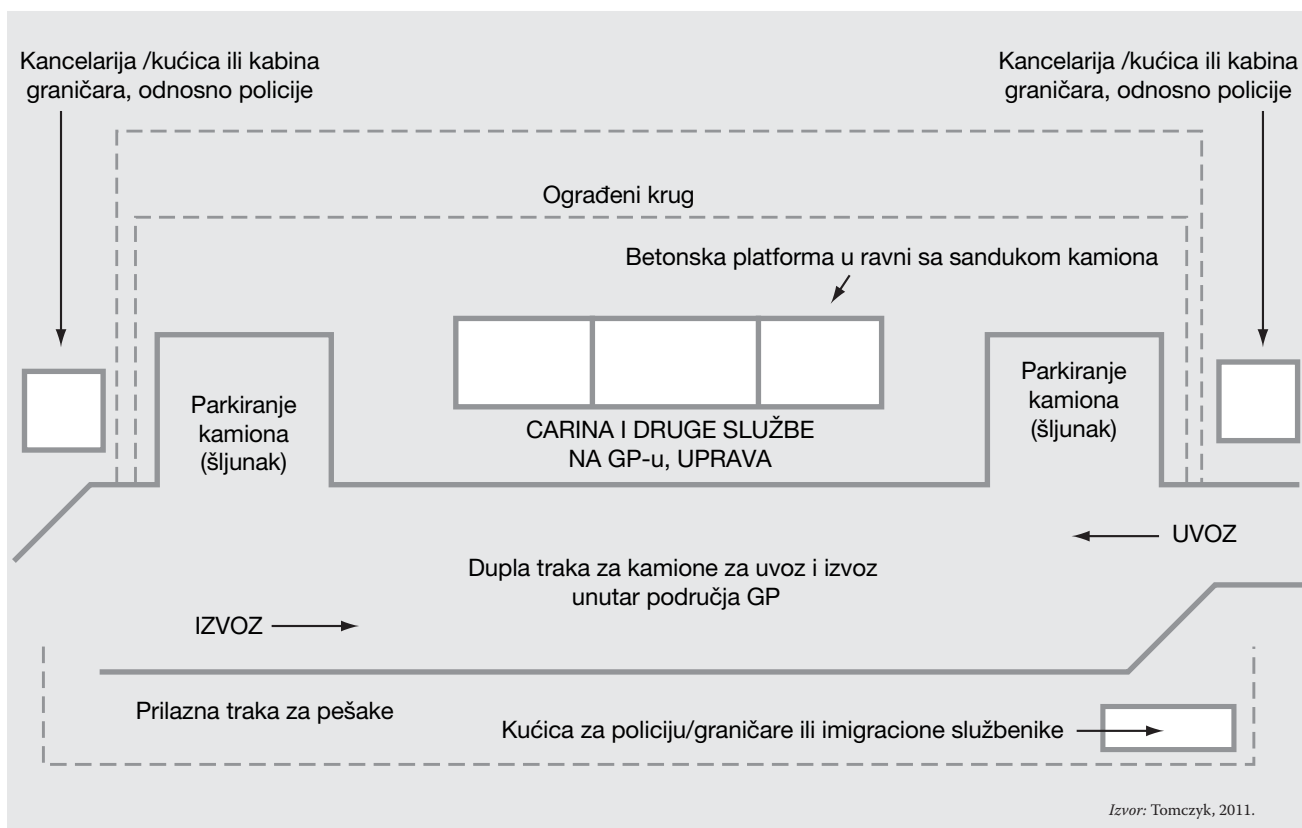
Dijagram 6.1 Osnovni situacioni plan malog graničnog prelaza (do 100 vozila dnevno)



Dijagram 6.2 Situacioni plan malog graničnog prelaza sa niskim nivoom saobraćaja (do 50 vozila dnevno)



Dijagram 6.3 Situacioni plan malog graničnog prelaza sa niskim nivoom saobraćaja (do 50 vozila dnevno) u blizini rečnog nasipa ili mosta



6.3 Infrastruktura i resursi za velike granične prelaze

Kao što je gore navedeno, potrebno je napraviti smernice prilikom projektovanja novih velikih graničnih prelaza ili re-noviranja ili poboljšanja postojećih. Dok će neki od problema biti isti kao i oni koji se odnose na male granične prelaze, veliki granični prelazi moraju da ispune dodatne zadatke. Po definiciji veliki granični prelazi obrađuju veliki broj vozila svaki dan. Da bi to uradili efikasno, brzo i neometano, u odnosu na male granične prelaze njima je potrebno mnogo više opreme. Postupak pregleda se takođe sastoji od raznih koraka, od kojih je za svaki potrebna posebna grupa resursa. Ovi koraci su opisani u tekstu koji sledi.

6.3.1 Kriterijumi najboljih načina rada na velikim graničnim prelazima

Mnogi od kriterijuma najboljih praksi za upravljanje velikim graničnim prelazima su isti kao i oni za male granične prelaze. U oba slučaja rad će se poboljšati, a kašnjenja smanjiti primenom određenih upravljačkih karakteristika i praksi, a posebno:

- visokokvalitetnim radnim uslovima za osoblje;
- izgradnjom graničnog prelaza i izradom osnovnog projekta koji olakšava brz protok uvoznog i izvoznog saobraćaja;
- jednostavnim saobraćajnim trakama za uvoz i izvoz sa projektom za konstantan protok;
- upravljanjem rizikom korišćenjem odabira vozila i tereta i banke podataka o proceni rizika;
- brzim trakama za najavljena/prethodno ocarinjena komercijalna vozila i autobuse;
- sigurnim objektima i zonama na graničnim prelazima;
- sistemom Jednog šaltera;
- zajedničkom politikom GP u pogledu carinskih, imigracionih i drugih relevantnih agencija;
- zajedničkim inspekcijama od strane carine, imigracionih i drugih relevantnih agencija;
- modernim informaciono – komunikacionim tehnologijama, radio i satelitskom komunikacijom;
- carinskim kompjuterskim sistemima kao što su WAN ili ASYCUDA;
- prostorima za carinsko skladište;
- redovnim analizama pokazatelja uspešnosti GP.



Granični prelaz Batrovci između Srbije i Hrvatske.

6.3.2 Oprema za bezbedan pregled i procedure za traku za primarni pregled

Postoji veliki broj preporuka o trakama za primarni pregled. Organizacija traka za primarni pregled bi vozilima trebala da dozvoli da saobraćajnim trakama na graničnom prelazu priđu bez dugih kolona ili mnogih sati čekanja na podizanje ulaznih rampi. Ipak, trakama za primarni pregled potrebne su metode za usporavanje vozila pre nego što stignu do kućica za pregled, kao što su trake sa ležećim policajcima i betonskim preprekama. Ovo osoblju obezbeđuje dodatno vreme da reaguje u slučaju fizičkih pretnji.

Kako bi zaustavili identifikovane ili sumnjive pretnje, trakama za primarni pregled je potrebna različita vrsta opreme za otkrivanje. Vozilima, vozačima i putnicima koji predstavljaju pretnju ne sme se odobriti ulaz u zonu izvan trake za primarni pregled. U nekim zemljama, na nekim graničnim prelazima može biti potrebna i zaštita od eksplozije.

Da bi se zaustavila vozila, vozači ili putnici koji predstavljaju pretnju na svakoj traci za primarni pregled potrebna je adekvatan broj zaposlenih. GP su potrebni prostori u koje vozila, vozači i putnici mogu da se preusmere i zadrže. Takvi prostori za zadržavanje treba da budu bezbedno odvojeni od ostatka graničnog prelaza.

Da bi identifikovali pretnje, potrebna je sledeća oprema i informacije:

Oprema za skeniranje radiokativnosti

Oprema za skeniranje radioaktivnosti potrebna je u svakoj traci za primarni pregled; rezultate skeniranja treba arhivirati.

Automobile, kamione ili autobuse, kod kojih se aktivira oprema za skeniranje radioaktivnosti, treba izolovati u područjima sa sigurnosnom ogradom i televizijom zatvorenog kruga (CCTV) za nadzor.

Potencijalno opasna vozila kod kojih se aktivira oprema za skeniranje radioaktivnosti treba odvojiti od ostatka GP. Osoblje GP se mora držati podalje od izolovanog područja.

Oprema za očitavanje registarskog broja vozila (LPR)

Svakoj traci za primarni pregled potreban je uređaj ili skener za očitavanje registarskog broja vozila koji bi putem



Skeniranjem vozila otkriva se neprijavljena roba.

informacione veze trebalo da bude povezan sa carinom, obezbeđenjem i graničarima/policijom. Oni, sa svoje strane, treba da imaju vezu sa Nacionalnom bankom podataka o registarskim tablicama vozila (NVRD). Na primer, u SAD registarske tablice koje se skeniraju u trakama za primarni pregled na graničnim prelazima upoređuju se sa informacijama iz baza podataka Komunikacijskog sistema finansijske kontrole (TECS) SAD i Nacionalnog centra za informacije o krivičnim delima (NCIC) radi potencijalnog podudaranja sa osumnjičenim kriminalcima. Oprema za očitavanje registarskog broja vozila sastoji se od infracrvenih detektora, kompaktnog sistema za strobo-osvetljenje, video kamere, procesora i konvertora protokola koji dozvoljava opremi za očitavanje registarskog broja vozila da se poveže sa bazama podataka TECS-a i NCIC-a (Conway, 2010).

Informacije o ukradenim vozilima i druge značajne informacije o određenim automobilima, autobusima ili komercijalnim vozilima treba da se unesu u Nacionalnu banku podataka o registarskim tablicama vozila.

Vozila kod kojih se oglasi upozorenje moraju da se izoluju u bezbedno područje. Posebna, sigurna čekaonica koja je dovoljno udaljena od vozila mora se obezbediti njihovim vozačima i putnicima koji ne bi trebali da imaju pristup vozilima koja se proveravaju zbog upozorenja.

Oprema za otkrivanje eksploziva

Oprema za otkrivanje eksploziva, baždarena da pravi razliku između organskih i neorganskih materija, potrebna je u svakoj traci za primarni pregled na GP. Bezbednosne službe mogu, takođe, koristiti policijske pse na ulaznim kapijama. Tehnologija opreme za otkrivanje eksploziva se i dalje razvija i unapređuje, te zahteva redovno investiranje ne samo u tehnologiju nego i u obuku, kako osoblja tako i rukovodilaca.

Oprema za otkrivanje narkotika

Prve provere se mogu izvršiti u svakoj traci za primarni pregled koristeći opremu za otkrivanje narkotika i obučene policijske pse.

IT prethodne informacije

Rukovodstvo carine i obezbeđenja na GP bi trebalo da primi prethodno elektronsko obaveštenje o vozilima i informaciju o pošiljci od poznatih (ili "proverenih") trgovaca, špeditera i transportnih firmi. Za više informacija o metodama najave, vidi Poglavlje 5 "Upravljanje rizikom i selektivnost". Redovne informacije ove vrste poboljšavaju efikasnost objekata GP. Informacije od "pouzdanih" špeditera i transportnih kompanija mogu da uključe registarske brojeve vozila, informacije o pošiljci ili teretu i ime vozača i broj registarske oznake, državljanstvo i broj pasoša.

Kod prethodnih informacija, rukovodeće osoblje carine i obezbeđenja može da odluči koja vozila mogu imati brzu obradu izvoza i uvoza, a osoblje carine može započeti postupak procene rizika. U idealnim okolnostima veliki GP

treba da imaju brze trake za izvoz i uvoz za komercijalna vozila u vlasništvu prevozničkih i špediterskih firmi koje su prepoznate kao niskorizične.

Obezbeđenju, carini kao i osoblju drugih agencija takođe su potrebne prethodne informacije o očekivanim opasnim i hemijskim pošiljkama (HAZCHEM). Osoblje GP može da planira upravljanje pregledom i obradom pre dolaska kamiona koji prevoze opasne i hemijske materije i supstance. Kamionima koji prevoze opasne i hemijske pošiljke su potrebne posebne trake i izolovani prostori za parkiranje.

6.3.3 Oprema i postupci za pregled tereta nakon ulazne kapije

Oprema za rendgenski pregled tereta

Carinske uprave bi trebale razmisliti o investiranju u nekoliko statičkih uređaja za skeniranje na velikim GP-ma. Poznati i kao fiksna tunelska oprema za rendgenski pregled tereta, ovim uređajima je potrebno dosta struje, što ograničava njihovu upotrebu.

Metode upravljanja rizikom trebale bi se koristiti za utvrđivanje koja vozila se trebaju rendgenski pregledati. Rendgenski pregled svih (100%) vozila povećava vreme carinjenja, rezultira velikim troškovima trgovine i stvara dodatne sigurnosne i kontrolne izazove za osoblje.

Tehnologija neinvazivnog rendgenskog skeniranja kamiona i kontejnera se i dalje razvija i unapređuje. Carinske uprave moraju da odluče koja tehnologija najbolje ispunjava njihove sigurnosne i bezbednosne zahteve. Pored toga, sa povećanim obimom saobraćaja treba da se poveća i obim opreme za rendgenski pregled kontejnera, što predstavlja dugoročnu budžetsku stavku. Danas oprema za preglede kontejnera obično uključuje detektore rendgenskih i gama zraka koji koriste tehnologiju povratnog rasipanja. Neki rendgenski skeneri mogu da obrade od 50 do 80 kamiona za jedan sat, u zavisnosti od toga koliko dobro se upravlja trakom za prilaz kamiona. Potrebna je obuka osoblja za upotrebu skenera. Takođe, mora da se izradi metod upravljanja, po kojem se rezultati svakog skeniranja unose u bazu podataka obezbeđenja i carine, koji dalje mogu da analiziraju podatke prema raznim kriterijumima.



Ruska mobilna jedinica za pregled tereta na radu.

GP je potrebno drugo područje za pregled vozila koja prolaze opsežan fizički pregled ili još jednu proveru. Fiksni tunelski uređaji za rendgenski pregled treba da budu locirani tamo gdje ima dovoljno mesta za parkiranje kamiona koji čekaju u redu kako ne bi blokirali druge kamione na području GP.

Vozila koja su prošla rendgenski pregled mogu se pomeriti u područje za carinske dokumente i upravljanje. Kako bi ubrzali kretanje dok vozila čekaju na rendgenski pregled carina može prikupiti dokumente o pošiljkama ili praznim kamionima od vozača.

Mobilna oprema za pregled tereta

Nekoliko kompanija koje proizvode mobilne uređaje za rendgenski pregled stalno poboljšavaju tehničke karakteristike. Carinske uprave bi u budžetu trebalo da predvide troškove za redovnu zamenu, održavanje i rad.

Ostali aspekti sigurnosne opreme na graničnom prelazu

Granične agencije moraju da odluče kakve tehničke karakteristike treba da ima njihova oprema za brzbedan pregled. One moraju da izrade višestruke veštine reago-

vanja za situacije u kojima se aktiviraju alarmi prilikom korišćenja te opreme.

Oprema za pregled na GP, koja je dole navedena, služi kao smernica. Izbor koji se napravi zavisiće od veličine i operativnog okruženja svakog GP posebno.

Rubrika br. 6.10 je preuzeta sa web stranice Carinske službe Ruske Federacije (2011).

RUBRIKA 6.10

Novi napredni sistemi carinske kontrole na GP: Primer Ruske Federacije

Granični kontrolni punktovi u Ruskoj Federaciji opremljeni su modernim uređajima za otkrivanje i identifikovanje fizijskih i radioaktivnih materijala, kako bi se tako spriječilo njihovo nezakonito kretanje.

Sistem za kontrolu radijacije Yantar instaliran je na oko 97% svih objekata dok su prenosivi uređaji za kontrolu radijacije dostupni na oko 85% carinskih ispostava.

Godine 2010. sistem Yantar je otkrio brojne povrede zakona: carinjenje robe i vozila je prekinuto u 765 slučajeva i zabranjeno je 170 uvoza robe u Rusku Federaciju, zagađene radioaktivnim supstancama.

Upotreba neinvazivnih skenera na kontrolnim punktovima obezbeđuje brzi rendgenski pregled kontejnera, vozila ili robe bez bilo kakvog otvaranja ili istovara, čime se značajno poboljšavaju tehnički standardi postupaka carinjenja.

Godine 2010. u funkciji su bila takva 52 detektora (42 mobilne jedinice i 10 statičnih) na kontrolnim punktovima na granici Ruske Federacije. Oni su izvršili impresivnih 809 000 carinskih pregleda robe i vozila. Zahvaljujući tome carina je na granici carinske unije zaustavila tri tereta opojnih droga, ukupne težine od 56 kg, a 140 slučajeva zabranjen je uvoz robe i vozila. Zbog otkrivanja povrede carinskih propisa pokrenuto je 2 278 upravnih i 41 krivični postupak.

Detektori ove vrste značajno podižu standarde carinske kontrole i maksimalno iskorišćavaju postupke carinjenja, pomažu službenicima da brzo identifikuju povrede carinskih zakona i smanje operativne troškove (uključujući i vreme) stranih trgovačkih operatera. Ovde je najveću poteškoću uvek predstavljalo carinjenje sadržaja velikih tereta i vozila, odnosno vazdušnih, pomorskih i železničkih kontejnera, hladnjača i kamiona koji su ranije zahtevali radno intenzivne i duge postupke utovara i istovara. Delovi i jedinice unutar vozila se takođe mogu koristiti kao mjesta za sakrivanje krijumčarene robe. Za samo nekoliko minuta IDK detektori primaju rendgensku sliku velikih tereta, a zatim detaljno pregledaju sliku u cilju pronalaženja bilo kakvih sumnjivih predmeta.

Godine 2010, ruske carinske vlasti su nabavile ukupno 491 jedinicu opreme za carinsku kontrolu različitih klasa i funkcija. Među njima su se nalazile rendgenske i TV jedinice, prenosivi rendgenski i fluorescentni metalni analizatori, kompletni pribori za carinski pregled aviona, prenosive jedinice za identifikovanje listopadne i četinarske drvene gradje, potpuni kompletni setovi tehničkog video nadzora, elektrohemijski analizatori za identifikaciju nakita i dragocenih metala, itd.

Tabela 6.1 Spisak opreme i uređaja za velike granične prelaze

Predmet
Metal-detektorska vrata
Skener za primarne dokumente kao što su pasoši i instrumenti za proveru viza i novca
Instrument za proveru sekundarnih dokumenta i novca
Ručna oprema za traženje eksploziva i narkotičkih isparenja
Statični instrument za otkrivanje hemijskih, eksplozivnih, bioloških i narkotičkih tragova
Prenosni instrument za infracrvene analize
Detektorska vrata za tragove eksploziva i narkotika
Oprema za kućicu, uključujući čitače dokumenata, čitače prikupljenih bio podataka, skener zenice oka i opremu za otiske prstiju i izgled lica
Oprema za karticu sa bio podacima
Visokofrekventna radio stanica i antena
Visokofrekventna radio stanica terenskih bicikala sa četiri točka i antenom
Agregat(i) od 35KVA
Kompiuterska radna stanica (koju podržava data zemlja)
Detektor za krijumčarenu robu
Digitalna kamera
Ručni daljinomer
Fiksni tunelski rendgenski skener(i) za kamione i kontejnerske prikolice
Mobilni rendgenski skener(i) za kamione i kontejnerske prikolice
Statični skener(i) za brojeve registarskih tablica
Statična oprema za skeniranje radioaktivnosti
EDI/RFID čitači i oznake za kamione i kontejnere

Izvor: sastavio Tomczyk, 2011 i preuzeto od EU BOMCA, 2011.

6.3.4 Ostale usluge na velikim graničnim prelazima

- carinske posrednike;
- banke i menjačnice;
- bescarinske prodavnice (duty free shops);
- kafeterije;
- konzularne institucije;
- hotele;
- parkinge;
- radionice za popravak automobila;
- špeditorske i prevoznike firme.

Neke zemlje vozačima komercijalnih vozila dozvoljavaju da vize izvade na njihovim GP-a. Vizne usluge se takođe mogu pružiti putnicima i putnicima autobusa ako su oprema i sistemi za informaciono-komunikacionu tehnologiju na GP-u u stanju da podrže postupke.

Bez obzira na prednosti koje sama lokacija granice, odnosno graničnog prelaza može da ima, za lokalni društveno-ekonomski razvoj (dugo vreme čekanja vozila zadržava ljude u mestu, što je dobro za poslovanje restorana i kafeterija), usluge privatnog sektora treba da budu usklađene sa bezbednosnim zahtevima i potrebom za efikasnom obradom tereta. Komercijalne usluge na GP često olakšavaju neformalne prekogranične aktivnosti i nekontrolisano kretanje osoba preko granične linije ili podstiču aktivnosti kao što je da komercijalni operateri podmićuju službenike da saobraćaj zadržavaju što je duže moguće. Neki GP imaju prodavnice i bazare u blizini. Kupci u skladištima i bazarima dovode do zastoja saobraćaja, što opet dovodi do sigurnosnih, bezbednosnih i kontrolnih izazova za osoblje granične službe. Najbolja praksa bila bi ili da se izmeste ta javna skladišta ili bazari ili izgraditi novi GP. Uopšteno govoreći, prisustvo takvih pružalaca komercijalnih usluga bi trebalo da se ograničiti na GP.

6.3.5 Situacioni planovi velikih graničnih prelaza

Veliki drumski GP odražava reputaciju zemlje i zato bi trebalo da poželi dobrodošlicu i bude pristupačan. Među najpoznatijim aspektima efikasnog situacionog plana je upravljanje protokom saobraćaja, kriterijumi za popločavanje puta, bezbedni prostori za pregled i adekvatno osvetljenje. Parking za vozila ne bi trebalo da onemogućav efikasnost GP. Glavna stavka u izradi najboljih načina rada je pažljiva upotreba raznih vrsta traka za vozila. O ovome će biti govora u posebnom odeljku.

Projekti koji pružaju dovoljno prostora za protoke saobraćaja zahtevaju prethodnu kalkulaciju svakodnevnog broja vozila koja prelaze granicu (uključujući i fluktuaciju za vreme praznika i odmora) i predviđeni protok saobraćaja. Ovi faktori određuju koliko je potrebno primarnih traka za pregled. U idealnim okolnostima svaki projekat bi takođe trebalo da uključi i dodatno zemljište za eventualno širenje u budućnosti, kao i dodatni prostor za unutrašnjost zgrade.

Upravljanje protokom saobraćaja na GP

Prvi korak u upravljanju protokom saobraćaja je jasno postavljanje znakova na svim relevantnim jezicima graničnog područja. Putokazi bi trebalo da počinju na autoputu, na glavnoj raskrsnici prije GP, a takođe bi trebalo da se nalaze na svim prilaznim putevima u pravcu GP. Znakovi koji su potrebni su:

- na prilazu GP znak na udaljenosti od dvadeset kilometara, na udaljenosti od jednog kilometra i krajnji saobraćajni znak koji vozačima govori u koju traku treba da se prebore;
- znakovi koji pokazuju maksimalnu dozvoljenu brzinu kretanja;
- znakovi koji pokazuju potrebne putničke dokumente kao i nakade, propise i zakonske uslove;
- znakovi koji pokazuju upravljanje primarnim trakama: zelene i crvene trake, trake za lokalni saobraćaj, diplomatske trake, trake za TIR kamione;
- znakove za opasne i hemijske pošiljke (sistem table upozorenja koji se često koristi za vozila koja prevoze opasne supstance) i znakove za trake za kamione s gorivom;
- Znakovi „pristup zabranjen“.

Prekogranična saradnja je takođe značajna za održavanje protoka saobraćaja. Čak i ako je GP dobro projektovan sa dovoljnim brojem saobraćajnih traka, trakama sa kućicama za primarni pregled i područjima za sekundarni pregled, ipak će biti neefikasan ako GP s druge strane granice ne može da radi istim kapacitetom. Smanjenje gužvi na GP zahteva blisku saradnju i dogovore sa susednim zemljama u vezi sa objektima, tehnologijom i postupcima na GP.

Parking za vozila

Granične službe moraju da izračunaju prostor koji je potreban za bezbedno parkiranje komercijalnih i putničkih vozila koja se pregledaju, i da obezbede da su ona odvojena. Pored toga, mora da se obezbedi siguran ograđen prostor za parkiranje privatnih vozila osoblja i rukovodilaca carine i drugih graničnih agencija.

Kao što je gore navedeno, svi drugi prostori za parkiranje bi, u idealnim okolnostima, trebalo da se nalaze najmanje jedan kilometar udaljeni od ulaza na GP.



Zastoji saobraćaja na graničnom prelazu .

RUBRIKA 6.11

Upravljanje protokom saobraćaja: Primer najboljeg načina rada

Kao što je navedeno u Izveštaju Zajedničke radne komisije SAD i Meksika o planiranju transporta, nakon što je osnovana radna grupa zadužena za prevoz preko granice između SAD i Kanade, napravljen je plan pod nazivom "Sažeti prikaz granične infrastrukture 2003. i kasnije". Ovaj sažeti prikaz sadrži opise vlasništva nad GP i situacione planove, informacije o godišnjoj stopi saobraćaja i trgovine, te opise trenutnih i planiranih projekata za podržavanje GP. Ukupno su predložena 224 projekta kako bi se poboljšala infrastruktura i postupci pregleda na ili u blizini granice između SAD i Kanade po ceni od oko 13,4 milijarde američkih dolara. Radna grupa zadužena za prevoz preko granice između SAD i Kanade jednom godišnje ažurira studiju kao podršku međugigijenskim naporima na planiranju, koordinaciji i finansiranju. Savezna uprava za puteve, zajedno sa radnom grupom zaduženom za prevoz preko granice između SAD i Kanade, je napravila Referentno uputstvo dragocenih načina rada na severnoj granici, zbirku najboljih načina rada koji pomažu kretanje robe i ljudi preko granice. U uputstvu se opisuju pristupi koje koriste savezne, državne i lokalne službe u izvršavanju svakodnevnih aktivnosti. Neki od najboljih načina rada, opisanih u uputstvu, uključuju:

- Instaliranje opreme za otkrivanje kolona vozila na prilaznim putevima prema GP. Kada se otkrije kolona, sistem automatski aktivira prenosive varijabilne znakove koji prikazuju unapred programirane poruke koje vozače koji dolaze upozoravaju da mogu očekivati zastoje;
- Pripremanje brošure za komercijalne vozače koji prelaze granicu između SAD i Kanade. Mnogi vozači kamiona na duge relacije retko prelaze granicu. Ova informativna brošura omogućava vozačima da se upoznaju sa situacionim planom GP i spiskom dokumenata koji su potrebni;
- održavanje mesečne nastave kako bi se vozači kamiona upoznali sa smernicama i postupcima na GP. Obučavanje vozača kamiona je pomoglo da se smanji vreme koje je potrebno za puštanje tereta.

Zajedno sa regionalnim i zainteresovanim državnim partnerima, radna grupa zadužena za prevoz preko granice između SAD i Kanade i Transportna organizacija Kanade su sprovele istraživanje o teškim kamionima. Podaci se koriste kao pomoć u odlučivanju kakva ulaganja u transportnu infrastrukturu će Kanada izvršiti na svojim granicama u budućnosti.

Ostale zajedničke radne grupe za GP su pokrenule sledeće projekte: deljenje tehnologije preko granice; teret u traci FAST; oblikovanje protoka saobraćaja na GP korišćenjem "Border Wizard" (graničnog čarobnjaka); i stvaranje informacione arhitekture.

Deljenje tehnologije preko granice

Program deljenja tehnologije preko granice je partnerstvo koje upotpunjava rad radne grupe zadužene za prevoz preko granice između SAD i Kanade i zajedničke radne komisije za granicu između SAD i Meksika. Misija mu je da unapredi znanje i veštine transportnog osoblja u graničnim područjima razmenom tehnologije, informativne i tehničke obuke kako bi se pomoglo sigurno, efikasno i bezbedno kretanje ljudi i roba.

Program je pomogao da se uspostavi šest centara za transfer tehnologije i po jedan centar na svakom od meksičkih univerziteta u blizini granice i po jedan na univerzitetu SAD. Ovi centri služe kao

centri za širenje informacija, kao što su transportni standardi i najbolji načini rada, a takođe obezbeđuju obuku za transportne radnike i tehničare.

Teret u traci FAST

Program slobodne i sigurne trgovine (FAST) je zajednička inicijativa koja uključuje Upravu za carinu i zaštitu graica SAD i službe u Meksiku i Kanadi, omogućava ubranu obradu prekograničnog kamionskog saobraćaja za one prevoznike koji vrše uvoz i one vozače kamiona koji ispunjavaju sigurnosne zahteve programa. Prema ovom programu pošiljke za odobrene kompanije, a koje prevoze odobreni prevoznici koji koriste registrovane vozače, se na granici ubrzano carine. Program je stvorio saobraćajne trake na GP sa velikim znakovima na kojima piše "SAMO ZA KAMIONE IZ PROGRAMA FAST", odnosno za kamione i vozače iz programa FAST. Dodeljene trake FAST su navodno smanjile vreme obrade za kamionske pošiljke sa tri do četiri sata na minute. Program FAST trake službama na GP omogućava da preusmere osoblje i rukovodiocima na one kamione za koje je potrebna pažnja. GP sa trakama FAST opremljeni su tehnologijom i antenama koje očitavaju repetitore prikačene na šoferšajbe kamiona koji učestvuju u programu, omogućavajući zaposlenima carine da brzo pristupe kompjuterizovanim informacijama o kamionu.

Oblikovanje protoka saobraćaja na GP pomoću modela „Border Wizard“

„Border Wizard“ je kompjuterski model koji simulira prekogranične protoke saobraćaja kamiona, autobusa, automobila i pešaka. On takođe simulira sve vladine aktivnosti pregleda kao što su carinski, imigracioni, transportni i bezbednosni postupci. Takođe se može primeniti na bilo koji GP da bi se utvrdile konkretne potrebe u vezi sa infrastrukturom, objektima i radnjama. Poboljšanje GP se stoga može temeljiti na modelu, a ne na najboljoj pretpostavci. Uprava za carinu i zaštitu granice je koristila Border Wizard radi procene predloženih metoda pregleda i komercijalnih pravaca kretanja na GP. Podaci se prikupljaju na svim velikim graničnim prelazima radi ocene dolaznih i izlaznih metoda pregleda i ocjene uticaja sigurnosnih promjena. Border Wizard takođe može da sprovodi simultane studije na velikom broju GP kako bi se uporedilo kako oni utiču jedni na druge. Takve studije su korisne radi analiziranja predloženog usavršavanja GP kao i za utvrđivanje momenta kada je područje doseglo svoj kapacitet i kada mu je potreban novi GP.

Stvaranje informacione arhitekture

Prema podacima Kancelarije za upravljanje teretom i operacije Savezne uprave za puteve, mnoge granične agencije planiraju ili implementiraju tehnologiju i informacione sisteme koji im pomažu u radu. Međutim, njima često nedostaje koordinacija i saradnja, što može da rezultira upotrebom tehnologije koja ne može međusobno da funkcioniše ili koja nije kompatibilna ili je suvišna i predstavlja smetnju efikasnom radu. Kako bi se otklonili problemi međusobnog funkcionisanja, SAD i njeni susjedi sarađuju kako bi razvili informacionu arhitekturu koja promoviše razmjenu podataka i koordinaciju među raznim graničnim agencijama kao i povećanje međusobnog funkcionisanja tehnologija koje se koriste da podrže njihove operacije.

Izvor: preuzeto od Hochmana 2005, str. 5–11.

Postoji veliki broj problema povezanih sa javnim parkiranjem u blizini GP. Vozači kamiona ih često koriste da sačekaju dokumenta ili rezervne delove za vozila, poprave gume ili da sačekaju da se formira konvoj. Sva čekanja i duža parkiranja vozila u blizini GP mogu da budu štetna za efikasnu obradu ljudi i tereta.

Rubrike br. 6.12 i br. 6.13 preuzete su sa web stranice Carinske službe Ruske Federacije (2011).

RUBRIKA 6.12

Novi granični prelaz Ludonka na granici između Rusije i Letonije

U novembru 2010. došlo je do otvaranja carinske ispostave za međunarodni teret i putničke automobile Ludonka u području zvanom Pskova Oblast na granici između Rusije i Letonije. Novi kapacitet terminala omogućava obradu 380 automobila, 100 kamiona i 20 autobusa u 24 sata. Kontrolni punkt ima četiri trake za ulaz u Rusku Federaciju, po jedna za automobile, autobuse i kamione i jedna rezervna traka. Isti broj traka postoji i za vozila koja napuštaju rusku teritoriju. Otvaranje nove moderne ispostave promoviše razvoj ruske spoljne trgovine sa Letonijom i Evropskom unijom u celini i pomaže da se izbegnu zastoji saobraćaja na rusko-letonskoj granici.

RUBRIKA 6.13

Novi granični prelaz na granici između Rusije i Poljske

U decembru 2010. na području zvanom Kaliningrad Oblast došlo je do otvaranja novog kopnenog transportnog GP Mamonovo II International na granici između Rusije i Poljske. Izgradnja objekta je počela 2006. godine i finansirana je iz saveznog budžeta Ruske Federacije i programa ulaganja TACIS Evropske Unije. Infrastruktura novog kontrolnog punkta uključuje objekte za carinjenje u putničkom prometu, carinjenje tereta, prostore za temeljan pregled automobila i kamiona, objekat za usluge pasa tragača, paviljone za graničnu i carinsku kontrolu, mesto za kompleks mobilnog carinskog pregleda i opremu za merenje.

Godine 2010. ispostava Mamonovo II je održala brojne sastanke sa rukovodiocima Ruske carinske službe i carine grada Olsztyn-a (Republika Poljska) u cilju koordinacije postupaka carinjenja koji bi trebalo da se koriste u ispostavi Mamonovo II.

Kapacitet novog objekta je 4 000 vozila u 24 sata, koji se sastoje od 2 600 automobila, 1 250 kamiona i do 150 autobusa. Za automobile postoji osam traka (po četiri za izlaz i ulaz), dve za autobuse (po jedna u svakom smeru) i 14 traka za kamione (po sedam za ulaz i izlaz).

Istovremeno sa otvaranjem ispostave Mamonovo II, Poljska je na svojoj strani granice otvorila carinsku ispostavu Gzhehotki-Mamonovo.

Više carinskih i logističkih terminala biće pušteno u rad u neposrednoj blizini ispostave Mamonovo II na području u blizini granice sa Ruskom Federacijom.

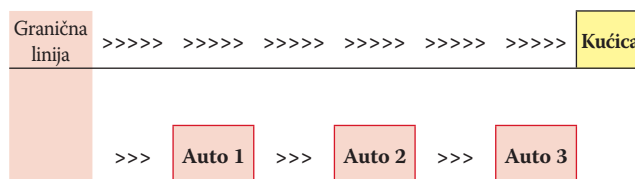
6.3.6 6 Projektovanje traka za vozila

S obzirom da je efikasna i brza obrada vozila na drumskom GP u direktnoj vezi sa projektovanjem traka za vozila, projektovanje traka je glavni faktor za lakše obavljanje prevoza na granicama. O značaju dobre infrastrukture GP govori se u kratkom izveštaju iz 2009. godine pod nazivom „Vrata ka Evropi“ – prijateljska granica? (Kindler, 2009) u kome se opisuju različiti problemi u vezi sa projektom traka za vozila.

Linearne trake za vozila za primarni pregled nisu efikasna metoda za upravljanje vozilima. Moderni najbolji naini rada za upravljanje GP u cilju smanjenje vremena čekanja vozila uključuje nekoliko traka za primarni pregled vozila, od kojih su neke trake određene za putnička vozila i autobuse, a druge za komercijalna vozila. Pregledi se u ovim trakama obavljaju u kućicama u kojima rade službenici GP. Pored toga, linearne trake za primarni pregled moraju da se dopune sa trakama za čekanje vozila ili sekundarni pregled (parking) koristeći model parkiranja u obliku „riblje kosti“, odnosno ukoso. U četiri dole navedena dijagrama tradicionalna linearna traka za pregled, koja nema trake za parkiranje u obliku riblje kosti, poredi se sa linearnim trakama za primarni pregled kod kojih postoje trake za čekanje u obliku riblje kosti. Trebalo bi konstatovati da je upotreba traka u obliku riblje kosti dobar način rada, ali nije automatski i jedini ispravan.

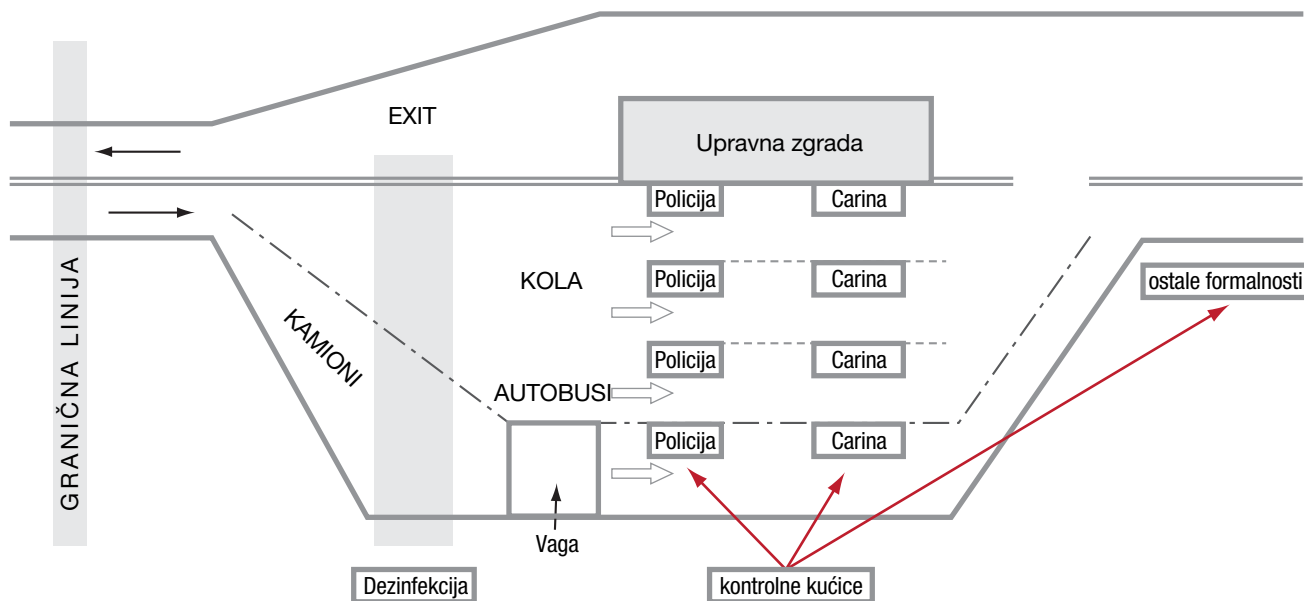
Kao što je prikazano u dijagramu 6.4 ispod, u projektu tradicionalne linearne trake za primarni pregled, auto 1 i auto 2 moraju da čekaju dok auto 3 završi sve obrade agencije za graničnu kontrolu. Ako postoji bilo kakav zastoj, auto 1 i auto 2 ne mogu da napuste traku i kontrolno područje. Sav saobraćaj vozila se odvija brzinom vozila koje prolazi najdužu kontrolu.

Dijagram 6.4 Tradicionalni linearni projekat trake za primarni pregled



Kolona kamiona na srpskom graničnom prelazu za teretni saobraćaj u blizini Batrovaca.

Dijagram 6.5 Primarni pregled sa više linearnih traka (Svetska banka, 2004)



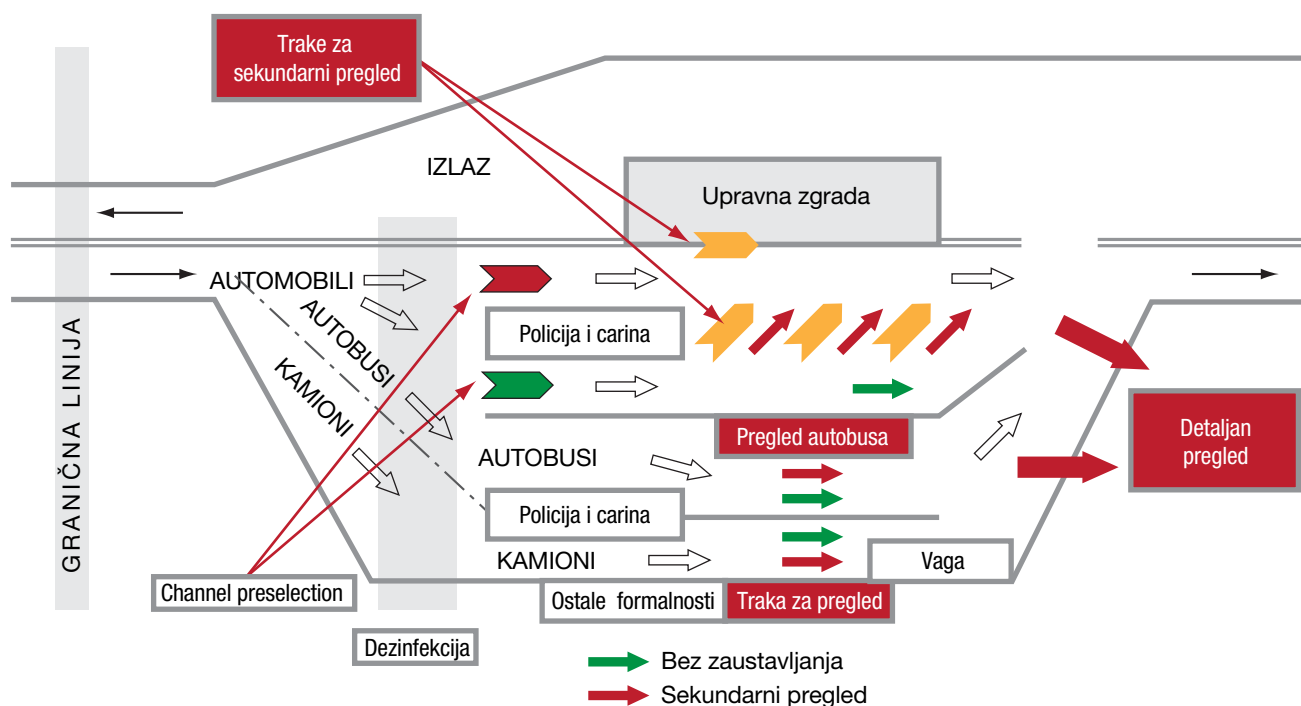
Jedno rešenje je povećanje broja traka za vozila kako bi se vozilima omogućilo da uđu u njima odgovarajuću traku za primarni pregled (dijagram 6.5). Međutim, projekat višestruke linearne trake za primarni pregled ne menja gore opisanu osnovnu strukturu i ima nekoliko drugih problematičnih aspekata. Izgradnja i funkcionisanje višestrukih traka za vozila je skupa budući da zahteva veći broj radnika granične agencije. Takav prelaz je teško preći pešice, a potencijalno i opasno. Nadalje, prilikom odabira reda vo-

zači ne mogu prosuditi koliko dugo će postupak carinjenja trajati.

Kako pokazuju ovi primeri, do zastoja u saobraćaju i vremenskog kašnjenja dolazi za sva vozila kada se sekundarni pregledi vozača i vozila vrše u trakama za primarni pregled na GP.

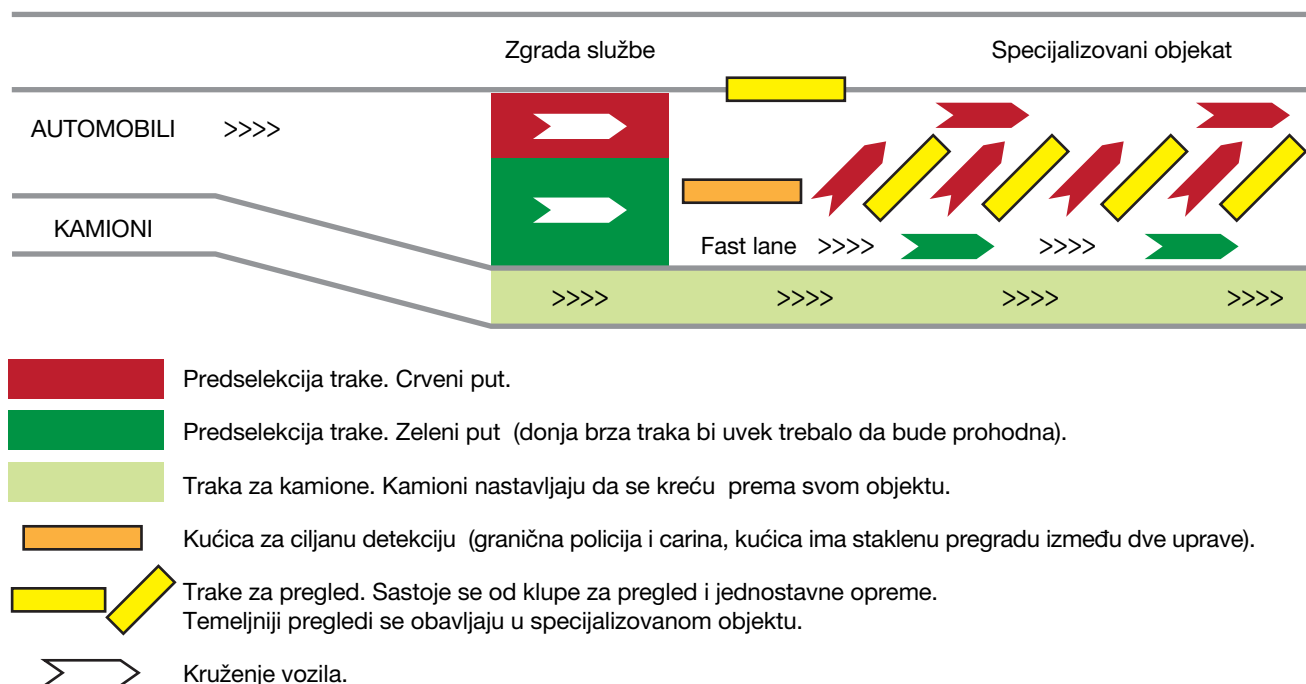
U dijagramu 6.6, vozači koji ulaze u trake za primarni pregled vozila biraju ili zeleni ili crveni put. Saobraćaj

Dijagram 6.6 granični prelaz sa nekoliko linearnih primarnih traka za pregled i parking prostorima u obliku „riblje kosti“ (Svetska banka, 2004)



* Ovaj postupak se detaljnije može videti na dijagramu 6.7.

Dijagram 6.7 Pojednostavljen veliki granični prelaz sa linearnim trakama, dopunjenih parking prostorima u obliku „riblje kosti“ (Svetska banka, 2004)



se odvija brže jer provere vozila ne utiču na mogućnost zaobilazanja zelenog puta. Policija ili carina, po potrebi, mogu preusmeriti vozila u druge trake. Trake za pregled su ukoso („u obliku riblje kosti“), tako da vozila koja se u njima nalaze ne blokiraju glavni protok saobraćaja. Čak i ako su sve te trake zauzete (sa nekoliko kontrola koje se vrše istovremeno), saobraćaj se i dalje može odvijati i vozila napuštati GP. Komercijalna vozila se mogu obraditi na sličan način. Kada se koriste najbolji načini rada u vezi sa trakama za čekanje ili pregled u obliku riblje kosti saobraćaj ne kasni čak i kada treba dodatno proveriti jedno vozilo ili je carinjenje usporeno iz drugih razloga.



Auto prolazi preko putničkog graničnog prelaza Terespol između Belorusije i Poljske.

Ovi primeri graničnih prelaza prikazuju da situacionim planovima GP trebaju zaobilazne trake koje zabranjenim vozilima omogućavaju da se okrenu i vrte na drugu stranu GP, a vozilima određenim za sekundarni fizički pregled da se pomere u sigurnu zgradu/objekat za sekundarni pregled, a da ne moraju da čekaju da ostala vozila završe primarni pregled.

Kada primarni pregled uključuje proveru dokumenta i pečata od strane carinskih službenika i graničara, teret se carini na carinskom terminalu u unutrašnjosti. Primarni pregled mogu obavljati carinski službenici u kućicama koji proveravaju validna fito i sanitarna uverenja; u slučaju neslaganja trebalo bi da se pozove odgovarajući stručnjak. U nekim slučajevima carinski službenici mogu skenirati i pasoše vozača. Međutim, ovaj scenario pretpostavlja da će metode informaciono komunikacione tehnologije omogućiti kamionu da dobije interni tranzitni dokument (kao što je T1) u razumno brzom vremenskom periodu. Kada špediteri, carinski posrednici i prevoznici carini najave kamione koji vrše uvoz, izvoz ili koji su u tranzitu, to carinskim službenicima na GP pomaže da brže pripreme interna tranzitna dokumenta.

Sekundarni pregled uključuje pomeranje kamiona u sigurnu i bezbednu zgradu za pregled gde obučeni carinski službenici i graničari mogu da fizički pregledaju kamion. Ovo pretpostavlja da kontrolno osoblje GP koristi upravljane rizikom i profilisanje rizika kako bi se utvrdilo pravi rizik umesto pretpostavljene lične ocene.

Sekundarni pregled može uključivati fiksno tunelsko rendgensko skeniranje. Na nekim graničnim prelazima centralne Azije komercijalna vozila koja ulaze u njihovu jednu ili dve trake za uvoz mogu stvoriti zastoje u zoni za carinsku kontrolu. Tada vozači kamiona ostavljaju svoje kamione i ulaze u upravne zgrade da daju dokumente na proveru i dobiju tranzitne dokumente dok graničari na ulaznoj kapiji na GP ograničavaju broj komercijalnih vozila koja ulaze u zonu za carinsku kontrolu. Sve ovo zagušuje saobraćaj van GP. Uprava carina Azerbejdžana planira da smanji zagušenje vozila na GP „Crveni most“ sa Gruzijom izgradnjom parkinga za komercijalna vozila zajedno sa objektima za pružanje usluga na jednom mestu.

Kada se GP renoviraju ili kada se grade novi sa nekoliko traka za vozila od kojih svaka ima kućicu, možda se javi potreba za angažovanjem dodatnih carinskih službenika kao i graničara, što povećava budžete, zapošljavanje i obuku. Dobra praksa upravljanja trakom za vozila uključuje odgovarajuće raspoređivanje osoblja u kritično vreme, kao i tokom gužvi za praznike, odnosno odmore.

Mnogi carinski službenici, graničari i drugo osoblje za graničnu kontrolu u Centralnoj Aziji trenutno rade na malim GP u radnim uslovima koji su ispod optimalnih i bez IT veza. Situacija se polako poboljšava u zavisnosti od raspoloživosti sredstava. Međutim, renoviranje GP korišćenjem tradicionalne konfiguracije od dve do tri trake ne poboljšava značajno efikasnost upravljanja GP i možda neće povećati protok vozila.

Manuelne rampe na drumskim GP

Neke zemlje nastavljaju da koriste tradicionalne manuelne metalne rampe koje se obično nalaze u prostoru između puta i zone GP-a. Takve rampe ograničavaju pristup trakama za primarni pregled na GP. Osim toga, na prometnom drumskom GP ove tradicionalne rampe mogu dovesti do zagušenja prilaznih puteva i vremenskog kašnjenja tereta koji se uvozi, izvozi ili provози. Jedno od rešenja, kao što je gore opisano, bilo bi korišćenje nekoliko traka za primarni pregled.

Trake za primarni pregled

Kao i na malim GP-a moraju se obezbediti posebne ograđene trake za ulaz i izlaz ljudi koji granicu prelaze peške.

Broj traka za primarni pregled bi trebalo da utvrdi analiza upravljanja kontrolom GP koja je preispitala postojeći i procenjeni protok saobraćaja u budućnosti. Čak i sa optimalnim brojem traka za primarni pregled do zagušenja još uvek može doći u kritično vreme dana ili u vreme praznika, odnosno odmora.

Trebalo bi da postoji nekoliko saobraćajnih traka odvojenih od traka za automobile i autobuse, samo za komercijalne kamione. U zavisnosti od obima saobraćaja jedna traka bi trebalo da bude „FAST /BRZA/“ traka za TIR ili ATP kamione.



Moderni objekti na srpskom graničnom prelazu u blizini Batrovaca.

GP sa velikom frekvencijom saobraćaja koji ne mogu imati nekoliko traka za primarni pregled zbog ograničenja koja nameće sama lokacija na kojoj su smešteni bi trebalo da koriste „trake“ za proveru dokumenata. I ovde se preporučuje parkiranje u obliku riblje kosti (ukoso) sa dovoljno mesta sa vozila koja prolaze.

Kada se pripremi uputstvo za projektovanje GP, mora se izračunati veličina komercijalnih vozila i autobusa, posebno turističkih autobusa i shodno tome napraviti trake u obliku riblje kosti. Revidirana Kjoto konvencija preporučuje da vozači ostanu u vozilima, a da kućice granične agencije budu u visini kabine vozača komercijalnog kamiona.

Mora se obezbediti traka za polukružno okretanje vozila kojima je odbijen prelazak.

Prilikom izgradnje novih GP ili renoviranja postojećih u obzir se moraju uzeti sledeće potrebe u vezi sa trakama za komercijalna vozila:

- Broj traka za primarni pregled, svaka sa kućicom; na primer novi GP Sarpi između Turske i Gruzije imaće 15 traka za vozila;
- Automatske kontrolne rampe za svaku traku za primarni pregled na svakoj kućici. Ovde umesto ulazne rampe na GP koja je uobičajena na mnogim graničnim prelazima Centralne Azije svaka traka ima rampu kojom upravlja graničar iz kućice;
- Kućice za kontrolno osoblje ili kancelarijske zgrade;
- Širina i dužina traka za primarnu kontrolu;
- Zelene i crvene trake;
- Prostor za okretanje vozila;
- Parking za vozila u obliku riblje kosti, nekoliko traka za primarnu kontrolu nije moguće;
- Broj i mesto znakova ispisanim na nekoliko jezika;
- Spoljašnje osvetljenje;
- Mesto i broj sigurnosnih kamera;
- U obzir treba uzeti novu kontrolnu kancelariju za upravljanje GP gde se može posmatrati korišćenje trake za vozila i vozila preusmeravati u slobodne trake sa osobljem koje se premešta u trake u kojima je gužva ili u trake za sekundarni pregled kada je to potrebno.

Potrebe koje se odnose na trake za putnička vozila i putničke autobuse uključuju:

- Broj, dužinu i širinu traka za primarni pregled;
- Mesto i broj znakova ispisanim na više jezika;
- Izlazne rampe traka za primarni pregled koje kontroliše svaka kućica za traku za primarni pregled ili kućica koja se nalaze u blizini parkirališta u obliku riblje kosti;
- Prostor za pasošku i imigracionu kontrolu kada GP nemaju nekoliko traka za vozila;
- bezbednosna kontrola u prostoru za putnike;
- Oprema za rendgenski pregled putnika i prtljaga;
- Spoljašnje osvetljenje;
- Mesto i broj sigurnosnih kamera.

Bezbedni pregled vozila

U idealnim uslovima ako je uočeno da vozila krše carinske zakone/pravila ili druge zakone treba ih pomeriti na sigurno područje za pregled. U idealnim okolnostima ta područja bi trebala da budu natkrivena ili prekrivena cirkadama kako bi se omogućio udoban pretres vozila ili otvaranje kontejnera. Međutim, na nekim malim GP, protok saobraćaja ne opravdava takvo ulaganje. Prema postupci-

ma za upravljanje rizikom osoblje i rukovodioci carinske uprave koriste postojeće obaveštajne podatke da procene i identifikuju visokorizične kamione i teret pre dolaska, unapred pozovu specijalizovano osoblje za pregled ako je to potrebno ili pod pratnjom preusmere takve kamione do drugog GP sa adekvatnom opremom za pregled i obučanim osobljem.

Sigurnost se povećava kada su ova područja odvojena od ostalih delova GP. Ovo možda nije uvek moguće na nekim uskim, skućenim GP. Ipak, osoblje granične službe mora da svede kontakt između javnosti, putnika i vozača kamiona na najmanju moguću meru, kao i svaki oblik neovlašćenog prilaza prostorima za sekundarni pregled.

Osvetljenje u područjima za pregled i parkiranje

GP moraju da razmotre svoje potrebe za osvetljenjem i da ih uporede sa standardima za osvetljenje. GP rade 24 sata dnevno 7 dana u sedmici. Osoblje, rukovodioci i korisnici imaju pravo na najbolje standarde osvetljenja koji postoje. Ako ne postoje nacionalne najbolje prakse i standardi osvetljenja, oni bi trebalo da se izrade. Međutim, u rubrici 6.15 prikazane su neke od poteškoća u izradi standarda za odgovarajuće osvetljenje za osoblje na GP.

RUBRIKA 6.14

Postupak projektovanja graničnog prelaza: Primer najboljeg načina rada

U sledećoj studiji o projektovanju sistema fizičkog obezbeđenja nacionalnih laboratorija Sandia u SAD opisuje se projekat GP San Ysidro na granici između SAD i Meksika, koji je najveći GP u svetu za ljude i putnička vozila, sa preko 2 miliona ljudi koji prolaze preko njega svakog meseca. Projekat GP Ysidro napravljen je pomoću metoda sistema fizičke zaštite koje se sastoji od tri koraka: 1) utvrditi ciljeve sistema; 2) osmisliti sistem i 3) analizirati sistem.

Utvrditi ciljeve sistema

Prvi korak u utvrđivanju ciljeva sistema je definisanje pretnji i identifikovanje vrste krijumčarene robe na koju GP želi da se fokusira. Prvo se mora definisati pretnja koja u obzir uzima sledeća pitanja:

1. Koja vrsta protivnika se razmatra? U slučaju GP protivnik može biti bilo ko: od sofisticiranog trgovca drogom do neregistrovanog migranta u potrazi za boljim načinom života.
2. Kakva je taktika protivnika? Njegova taktika može varirati od sitne prevare do korišćenja napredne tehnologije. Nivo motivacije neprijatelja se takođe mora razmotriti.
3. Koje su sposobnosti protivnika? Sposobnosti protivnika mogu uključivati obuku i finansijsku podršku kriminalnih organizacija ili se mogu zasnivati na jednom određenom pojedincu koji koristi obmanu.

Uz to, sistem mora identifikovati cilj kako bi utvrdio i odredio prioritete koje sistem želi da spreči ("meta"). Meta je često krijumčarena roba koja obično ulazi ili napušta SAD u vozilima ili je prenose pešaci. Tipični predmeti krijumčarene robe koja ulazi u SAD uključuju opojne droge, neregistrovano osoblje iz Meksika i drugih stranih zemalja ili poljoprivredne proizvode. Roba koja se obično krijumčari pri napuštanju SAD uveliko poprima oblik nezakonitih svota gotovine (više od 10 000 američkih dolara), ali uključuje i ukradena vozila, ostale predmete povezane sa kriminalom i begunce od zakona.

Sistem takođe mora okarakterisati postupak. Ovaj zadatak se odnosi na razumevanje ciljeva GP. Opis postupka, operativni uslovi i integracija načelnih zahteva u okviru objekta se mora u potpunosti razumeti.

Projektovanje sistema

Sistem mora da uključi tri funkcije: otkrivanje, zaustavljanje i reagovanje. One moraju da budu integrisane i da se izvršavaju u ograničenom vremenu koje je kraće od onog koje je potrebno protivniku da obavi svoj nezakoniti zadatak.

Detekcija je otkrivanje protivnikove radnje, uključujući sumnju na tajne ili očigledne postupke. Detekcija na osnovu sumnje na GP koristi rendgensku opremu, čitače registarskih tablica, obučene pse tragače i osoblje za sprovođenje zakona. Kontrola ulaza je



takođe funkcija detekcije u kojoj se ovlašćenom osoblju i vozilima dozvoljava ulaz dok se neovlašćenom osoblju, vozilima i materijalima ne dozvoljava.

Efikasnost kontrole ulaza može se meriti na osnovu protoka, stope ulaska lica sa lažnim akreditivima i stope pogrešnog odbijanja:

- Protok se definiše kao broj pristupa ovlašćenom osoblju po jedinici vremena, pretpostavljajući da je odobren ulaz svom osoblju koje pokuša da uđe;
- stope ulaska lica sa lažnim akreditivima je stopa uspešnih ulaza pomou krijumčarenih ili lažnih akreditacija;
- stopa pogrešnog odbijanja je učestalost prema kojoj je važećem osoblju i materijalu odbijen prolaz preko GP.

Komunikacija i procena su takođe važni elementi u otkrivanju. Na GP, mobilni radio uređaji i video kamere služe kao uređaji za komunikaciju i procenu.

Zaustavljanje je druga funkcija ovog sistema. Zaustavljanje je usporavanje napredovanja protivnika. U slučaju GP on je ugrađen u postupak preko rasporeda područja za predprimarni, primarni i sekundarni pregled. Zaustavljanje se može postići upotrebom barijera, aktiviranim zastojima i snagama zaštite. Međutim, iako se protivnik može zaustaviti pre otkrivanja, to zaustavljanje nije od koristi za efikasnost sistema budući da ne daje nikakvo dodatno vreme da se reaguje na protivnika. Osoblje obezbeđenja, pojasi sa šiljatim barijerama za vozila i betonske ograde su primeri sredstava za zaustavljanje na GP.

Reakcije se sastoje od radnji koje preduzimaju snage za sprovođenje zakona kao što su prekid i neutralizacija, a sve u cilju onemogućavanja protivnika. Prekid se definiše kao dovoljan broj osoblja interventnih snaga koje dolazi na odgovarajuću lokaciju da zaustavi napredovanje protivnika. Ono uključuje potrebno tačno obaveštavanje interventnog osoblja o delovanju protivnika, a i o rasporedu interventnog osoblja. Mera efikasnosti intervencije je vreme od momenta kada interventne snage saznaju za delovanje protivnika pa do momenta neutralizacije protivnika. Neutralizacija je čin zaustavljanja protivnika pre nego što on ostvari svoj cilj. Na GP neutralizovati se može tokom celog postupka. Situacija koja predstavlja izazov za postupak intervencije je slučaj trkača na GP, odnosno osobe koja agresivo vozi u prostoru za primarni pregled.

Opis GP Ysidro :

Vozila koja ulaze na GP iz Meksika

Vozila koja pokušavaju da uđu u SAD iz Meksika prolaze sledeću proceduru. Kada vozilo pređe geografsku graničnu liniju, vozači nastavljaju da se kreću prema koloni kako bi prišli kućici u kojoj se obavlja kontrola: to se zove „predprimarno“ područje. Na tom području nalaze se 24 dolazne trake za vozila koja ulaze u SAD i koje su odvojene metalnim stubićima. Ove barijere samo odvajaju trake, ali i sprečavaju da se vozila okrenu u

koloni. Ovde kolona vozila staje što omogućava osoblju carine i psima tragačima da s vremena na vreme prodju između traka sa vozilima, da pregledaju vozila u cilju pronalaženja nezakonito krijumčarene robe. Korišćenjem profilisanja osoblja, profilisanja vozila i obaveštajnih podataka (odnosno procena pretnji), carinski inspektori u predprimarnom prostoru nadziru i ispituju sumnjive vozače i putnike kako bi otkrili moguću nezakonitu delatnost.

Uporedo sa ovom aktivnošću službenici carine zaduženi za pse koriste obučene pse tragače da traže mirise koje ispuštaju vozila u tom području.

Nakon predprimarnog područja, vozila zatim prilaze „primarnom“ području u kojem se u kućicama nalaze inspektori carine ili Službe za imigraciju i neutralizaciju. Ovi inspektori imaju pristup bazama podataka organa za sprovođenje zakona. Dok se vozilo nalazi u koloni u tom primarnom području čitači registarskih tablica imaju vremena da otkriju da li je vozilo ukradeno ili je umešano u sumnjive aktivnosti.

Ako su u odnosu na vozilo ili vozača potrebne dalje aktivnosti zbog upozorenja koje daje kompjuterska baza podataka, a koje se takođe definiše kao „hit“ (pogodak) u predprimarnim ili primarnim područjima vozač vozila i putnik (putnici) se, ili usmeravaju ili se proprate do „sekundarnog“ područja u kom se može obaviti opširnija ocena. Betonske barijere zmiolikog oblika van primarnog područja omogućavaju zaustavljanje, na primer, vozila koje može pokušati da izbegne carinske postupke, kao što je trkač na GP. Nakon procene i saopštenja o mogućem krijumčarenju robe carinski inspektori na području za sekundarni pregled sprovode veoma temeljnu intervenciju.

Vozila koja na GP ulaze iz SAD

Vozila koja pokušavaju da uđu u Meksiko iz SAD prolaze sledeću proceduru. Kako vozilo prilazi GP carinski inspektori (zapamtite: a ne graničari) rukom daju znak vozilu da se zaustavi. Zastavljeno vozilo predstavlja zaustavnu barijeru za vozila koja se nalaze iza njega. Trake sa šiljatim barijerama koje se nalaze između traka za vozila takođe zaustavljaju vozila koja mogu pokušati da izbegnu ovu proceduru. Na osnovu profilisanja carinskog radnika, može se zatražiti da se prenosivom rendgenskom jedinicom pregleda vozilo i prtljag. Poslednji postupak pre ulaska u Meksiko je prolazak kroz prostor (sa kućicama) od šest traka kojim rukovodi carinska služba. Nakon ocene i obaveštavanja o situaciji koja predstavlja pretnju, carinski posrednici i meksičke vlasti za sprovođenje zakona intervenišu van sekundarnog područja GP.

Izvor: preuzeto od Wagner, 2011.

Spoljno osvetljenje graničnih prelaza

U studiji pod nazivom „Šire razmatranje graničnih pitanja“ (Frazier 2009, str. 1–3) prikazane su vrste izazova s kojima se granične službe susreću prilikom primene nacionalnih standarda osvetljenja Sjedinjenih Država. U SAD, trenutno, spoljno osvetljenje na GP se dobija od natrijuma visokog pritiska, pa čak i žive na starijim stanicama do keramičkog MH (metal halide) i LED na novijim GP. Teoretski oni svi ispunjavaju standarde osvetljenja, objavljene u dve publikacije u kojima se iznose standardi osvetljenja SAD. To su građevinski standardi Službe za javne objekte, P100-2005 (P100) i Uputstvo o projektovanju kopnenih ulaznih luka SAD iz 2006. (Uputstvo o projektovanju). Oba dokumenta je objavila Uprava za opšte poslove i oni se s vremena na vreme ažuriraju. Oni se prenose timovima koji rade na projektovanju novih GP i na preuređenju starih. Cilj pomenutih dokumenata je olakšanje izgradnje najboljih objekata za preciznu i efikasnu obradu podataka za vozila i ljude na graničnim prelazima.

Prema „Širem razmatranju graničnih pitanja“ uslovi za spoljnu rasvetu pisani su postupno, u rasponu od nekoliko godina zbog čega je značajan deo neosnovan, pa i netačan. Ove smernice stimulisu preteranu upotrebu energije, kao i prakse koje naglašavaju blještavost ne pridržavajući se principa dobre rasvete.

U studiji je problem analiziran na razne načine, uključujući istraživanja na postojećim GP, razgovore sa službenicima za pregled, preglede trenutnog istraživanja i analize primene konkretnih vizuelnih zadataka za određene objekte dok se pažljivo prate vizuelni zadaci koje službenici treba da obave. Ono što su istraživači ustanovili je da

su službenici na GP smatrali da je osvetljenje dobro ako postoji adekvatna vertikalna osvetljenost i dobra ujednačenost. Dok su službenici često izražavali svoju potrebu za boljim osvetljenjem u kritičnim situacijama, takođe su bili svesni kako blještavost i nedostatak ujednačenosti ometa njihovu sposobnost vida. Potreba da budu u stanju da vide vozila koja prilaze i pešake na licu mesta je njima bila važna stavka iako se njom nije bavio ni jedan od standarda. Postoji sve veći broj dokaza da svetlo na belo-plavom vidnom polju omogućava bolju vidljivost noću. Naučene lekcije i preporuke za timove za projektovanje GP uključuju sledeće:

Potrebno je da projektanti razumeju vizuelne i fizičke zadatke koji će se obavljati na GP kako bi dali preporuke; stoga opisi zadataka na svakom funkcionalnom području treba da se uključe u projekat osvetljenja GP;

- Adekvatno osvetljenje zavisi od vertikalnog osvetljenja i ujednačenosti;
- Najveći zahtevani nivoi osvetljenja nisu uvek potrebni; trebalo bi instalirati kontrole paljenja i gašenja i obaranja svetla kako bi se omogućili različiti nivoi osvetljenja prema potrebi;
- budući da je vizuelno okruženje toliko važno na objektima GP, profesionalni projektant osvetljenja bi trebalo da bude uključen u projekat GP.

Izvor: preuzeto od Fraziera, 2009, str. 1-3.

Vozila čekaju da uđu u SAD iz Meksika na graničnom prelazu u blizini Lukeville-a, Arizona.



6.4 Objekti i infrastruktura za drumske granične prelaze

Vrste potrebnih objekata i prostora određuju zadaci koji se vrše na određenom graničnom prelazu. Ti objekti i prostori uključuju:

- javne površine za čekanje;
- mesta za kontakt javnosti i osoblja, tj. kućice, odnosno kancelarije;
- prostore za carinske posrednike i špeditere;
- kancelarije za carinsko osoblje;
- kancelarije za graničare/policiju/imigraciono osoblje;
- kancelarije za rukovodstvo GP;
- sale za sastanke;
- toalete;
- kuhinju;
- kantine;
- svlačionice;
- pritvorske i policijske ćelije;
- policijske prostorije za obavljanje razgovora;

RUBRIKA 6.16

Sadržaj uputstva o projektovanju graničnog prelaza: Primer najboljeg načina rada

Nacionalni institut građevinskih nauka SAD navodi vrste prostora koje bi trebalo da imaju kopneni GP (kopnene ulazne luke), kao što se to navodi u Uputstvu o projektovanju kopnenih ulaznih luka SAD. Oni obuhvataju:

- prostore za formiranje kolone, obradu i pregled pešaka i putnika iz autobusa
- prostore za formiranje kolone, obradu i pregled komercijalnih i nekomercijalnih vozila, uključujući i prostore za pregled životinja i poljoprivrednih proizvoda i karantin.
- šalterske/radne prostore
- kancelarije
- laboratorije
- ćelije/pritvorske prostore za zadržavanje pritvorenih putnika
- privatne toalete
- prostore za potrebe centra za automatsku obradu podataka
- centar za automatsku obradu podataka
- skladišne prostore
- spoljašnji parking za vozila (parkinzi za upućivanje, posetioce, osoblje i službu bi trebalo da budu odvojeni)
- fitnes centar
- prostor za pse
- prostore za isključivanje oduzetih vozila iz saobraćaja i velikih predmeta
- područja lake industrije
- skladište
- smeštaj za inspektore koji rade u smenama ili za inspektore koji tu ostaju preko noći

Izvor: preuzeto od Conway, 2010.

- kancelarije za ispitivanje ili još jedan pregled dokumenata;
- kancelarije za informacionu tehnologiju i komunikacije (mogu da budu odvojene od svih službi);
- prostorije za obuku osoblja.

Kao što je gore navedeno, *Uputstvo za projektovanje kopnenih ulaznih luka SAD* je jedan od primera najboljih načina rada.



Novi carinski terminal na tadžikistanskoj granici napravljen je u blizini mosta preko reke Piandj na granici između Tadžikistana i Avganistana.

6.4.1 Upravne zgrade

Glavna svrha ovih zgrada jeste da podrže obradu izvoza i uvoza u saobraćajnim trakama. U upravnim zgradama na graničnom prelazu ne bi trebalo da se nalazi nijedna privatna služba.

U idealnim situacijama na velikim GP bi trebalo da se nalazi jedna velika zgrada za sve aktivne granične službe na prelazu kako bi se omogućilo zajedničko korišćenje prostora (sala za sastanke, kafeterija, toalet, ulaz).

Kada se carinski prihodi i takse normalno naplaćuju na carinskim terminalima u unutrašnjosti carinjenje se može završavati na drumskom GP. Međutim, neke uprave carina kao na primer, u Avganistanu i Nepal naplaćuju carinske dažbine, takse i druge naknade direktno na svojim GP. U tim slučajevima, potrebno je gotovinu koja se naplati čuvati u obezbeđenom prostoru. Objekti banke bi trebalo da se nalaze u direktnoj blizini kancelarije za carinjenje i plaćanje carinskih dažbina kako bi se olakšalo brzo plaćanje. Preporučuje se jedinstvena metoda plaćanja budući da smanjuje vreme čekanja i zagušenje vozila na GP. Metoda jedne najbolje prakse uključuje carinske posrednike, odnosno uvoznike koji imaju kartice za plaćanje carine. Ovo omogućava elektronsku uplatu carinskih dažbina i taksi na carinski račun. U tom slučaju upravne zgrade moraju biti projektovane tako da omogućе elektronsko plaćanje.

Kada se planira izgradnja nove upravne zgrade na GP ili renoviranje postojeće moraju da se postave sledeća pitanja:

- Koje je radno vreme GP?
- Da li postoji stalan protok vozila koja ulaze na GP?

- Da li osoblje na GP carini vozila u serijama?
- Koliko će osoblje raditi na GP? Koje su im funkcije? Kojoj agenciji pripadaju i koji je opis njihovog posla? Gde se to osoblje trenutno nalazi?
- Da li se GP nalazi na udaljenoj lokaciji? Ako je tako, osoblju koje radi na GP stalno ili povremeno potreban je smeštaj i pristup objektima kao što su prodavnice, škole i klinika. Kako se rukovodi osobljem na GP? Da li se zaposleni smenjuju tokom radnog vremena? Da li imaju različite funkcije na GP?
- Da li je tokom praznika potrebno dodatno osoblje? Da li zahtevi variraju od sezone do sezone?
- Kako osoblje i rukovodioci raznih agencija komuniciraju unutar zgrade?
- Da li je moguće da različite granične agencije dele toalet, sale za sastanke i recepciju?
- Koliko prostora će biti dodeljeno svakom zaposlenom?

Prilikom izgradnje novih upravnih zgrada na GP ili renoviranja postojećih, treba primeniti državne standarde gradnje u pogledu prostora. U sledećoj tabeli prikazan je prosek dodele prostora koji se preporučuje u zemljama EU za osoblje u velikim objektima.

Tabela 6.2 Prosečna dodela kancelarijskog prostora u EU

Broj ljudi u jednoj kancelariji	Ukupno m ²	Prosečno m ² po kancelariji	Napomene
1	9	9	Kancelarije za jednu osobu su retkost na GP
2	12	6	Zajednički tip kanc. prostora na GP
3	21	7	Marginalni porast prostora po osobi
4	32	8	Mogu smestiti dodatno osoblje i posetioce
5	45	9	Mogu smestiti dodatno osoblje i posetioce

Izvor: Svetska banka, 2004.



Carinski objekti na trajektnom terminalu za automobile u Stokholmu, Švedska.

Dole niže je prikazana tipična dodela prostora u EU za osoblje za sprovođenje zakona i prevenciju uključujući i kancelariju komandira i sekretarijat:

Tabela 6.3 Dodela prostora za službenike koji rade na prevenciji i kontroli primene propisa

Opis	Površina (2 ^m)	Napomene
Komandir	13	Modularni projekat dozvoljava izmene određenih prostora u slučaju da se broj ženskog osoblja poveća.
Zamenik	12	
Arhiva	2,15	
Arhiva	2,15	
Sekretar	18	
Arhiva	3	
Svlačionica (muška)	27	
Svlačionica (ženska)	19	
Toaleti	16	
Soba za sastanke	21	
Transmisije	6	3 ćelije od po 3,5 m
Fizički pregled	4	
Analize uzoraka	3	
Rekreacija	21	
Alternativni komandir	21	
Zamenik	14	
Sekretar	21	
Sala za intervju	9	
Sala za sastanke	50	
Ćelije	10,50	
Pristup i hodnici	62	
Ukupno	354,8	4 m ²
Ukupno kancelarija	106,3	
Ukupno arhiva	6,95	
Ukupno svlačionice	45,52	Prosek 0,5 m ²
Ukupno prostora za osoblje koje nije vezano za kancelariju	169,53	U proseku 1,7 m ²

Izvor: Svetska banka, 2004.

6.4.2 Infrastruktura graničnog prelaza

Sledeća obeležja infrastrukture se moraju razmotriti prilikom projektovanja novog GP ili renoviranja starog:

Snabdevanje vodom za:

- toalete/higijenu/prostorije za pranje
- kuvanje
- vodu za piće kao i vodovod za tehničku vodu

Otpadne vode i kanalizaciju (uključujući broj potrebnih toaleta) za:

- kancelarijsko osoblje;
- objekte za pregled;
- kantinu;
- javne prostore.

Rubrika 6.17 temelji se na informacijama carinske komisije Republike Belorusije, 2011.

RUBRIKA 6.17

Primer graničnog prelaza kao jedne kancelarije

U poslednjih nekoliko godina Republika Belorusija je nadogradila i poboljšala svoje kontrolne punktove na transportnim koridorima. Glavna komponenta poboljšanja bio je prelazak na sistem jedne kancelarije.

Prema ovom sistemu sve službe carinjenja smeštene su pod jednim krovom. Cilj je da se tu dokumenta obrade i roba ocarini od strane svih regulatornih organa koji rade na kontrolnom punktu. Prevoznici štede vreme odlaska od zgrade jednog organa do zgrade drugog, a takođe im se pruža pomoć sa svim potrebnim procedurama kako bi ocarinili robu (npr. za tranzit). Ovaj sistem je smanjio vreme carinjenja na kontrolnim punktovima, smanjujući vreme prelaska granice.

Rubrika 6.18 preuzeta je sa web stranice državne komisije Republike Belorusije (decembar 2006) i iz novina Rossiiskaya Gazeta (Valentina Kozlovich, mart 2008).

RUBRIKA 6.18

Granični prelaz Mokrany u Belorusiji

Prema budžetima Belorusije i Ruske Federacije, izgradnja GP Mokrany koštala je 243,8 miliona ruskih rublji. Iako se kontrolni punkt nalazi na granici između Belorusije i Ukrajine njegova uloga za uniju država Ruske Federacije i Belorusije je veoma važna. Mokrany se nalazi na prometnoj trasi Brest–Kishinev–Odessa i prelazi preko drugog transevropskog transportnog koridora Pariz–Berlin–Varšava–Minsk–Moskva. Nakon rekonstrukcije kapacitet stanice je porastao za 150 posto: do 640 automobila, 140 kamiona i 45 autobusa koji se obrade u 24 sata.

Pre renoviranja stanica Mokrany bila je nedovoljno opremljena da regularno zaustavi krijumčare. Stanica sada poseduje najnovije tehnologije i objekte, uključujući detektor narkotika i eksploziva. Posebno obučeni psi tragači lako pronalaze zabranjene supstance koje se odmah identifikuju pomoću nove opreme. Optički kablovi velike brzine odmah prenose informacije državnoj carinskoj komisiji. Krivotvoreni dokumenti, čak i najboljeg kvaliteta ne predstavljaju problem za najnoviju specijalnu opremu.

Mokrany ima i novu poslovnu zgradu sa prostorijama za carinjenje kamiona i putnika, šatore za graničnu proveru i carinjenje vozila i prostor za specijalne i detaljnije preglede vozila. Ove veće promene infrastrukture su omogućile stvaranje pogodnih uslova kako za one koji prelaze belorusku granicu tako i za obavljanje postupaka carinjenja.

Projekat septičke jame, uključujući:

- veličinu;
- izgradnju;
- održavanje.

Snabdevanje strujom uključuje sledeće:

- zahteve radnog osoblja;
- zahteve zone GP;
- zahteve bezbednosti kada je GP zatvoren;
- zahteve komunikacija;
- zahteve IT sistema (na primer 200 KV ASYCUDA i druge vrste carinskih sistema informacione tehnologije);
- struju za kablove opterećenja i distribucionu mrežu;
- lokaciju podstanice(a);
- lokaciju najbliže stanice za snabdevanje električnom strujom;
- rezervne agregate u slučaju prekida napajanja električnom strujom.

Komunikacione zahteve u vezi sa:

- državnom komunikacionom mrežom;
- potrebnom opremom;
- pratećom infrastrukturom koja je potrebna (npr. struja).

Održavanje zgrade i pločnika.

6.4.3 Ocena lokacije graničnog prelaza

Karakteristike lokacije

Prilikom projektovanja novog GP ili renoviranja starog, moraju se oceniti sledeće karakteristike lokacije:

- Topografija: pregled zemljišta, uključujući testiranje zemljišta, hemijski sastav, nosivost i sklonost ka zasićenju; u planinskim područjima, ocena opasnosti od klizišta; ako je u blizini rečnog nasipa ocena bezbednosti na osnovu građevinskog pregleda i standarda ocenjivanja;
- istraživanje uticaja na životnu sredinu koje je u skladu sa državnim zakonima o uticaju na životnu sredinu;
- postojeće korišćenje zemljišta na tom mestu;
- postojeće korišćenje zemljišta oko tog mesta;
- sezonske karakteristike uključujući kišu, vetar, vlagu, temperaturu, nanose snega, visine krova i težinu;
- tablicu dubine i obima vode, zatim vodostaj reke u proleće i postojeće plavne nanose;
- postojeće stanje puteva i raspored;
- sve obližnje trgovačke aktivnosti, na primer industrijska područja, pijace, bazari ili zone slobodne trgovine;
- potencijalni uticaj na obližnja naselja;
- plan poklopaca za šahtove;
- odlaganje otpada;
- blizina lokanog autobusnog terminala, odnosno lokalnih autobuskih terminala.

Ocena prostora

Prilikom ocene koliko je potrebno prostora, potrebne su informacije o trenutnoj upotrebi kao i o očekivanoj kratkoročnoj, srednjoročnoj i dugoročnoj upotrebi:

- obim saobraćaja komercijalnih kamiona uključujući kontejnerske i one koji nisu kontejnerski, odnosno kamione (sa otvorenim gornjim delom) kao i druge vrste komercijalnih vozila kao što su lokalni pick-up kamioni ili zaprežna vozila;
- vrstu robe koja se prevozi prema vrsti kamiona;
- broj međunarodnih i domaćih tranzita;
- broj pešačkog prometa, odnosno broj lokalnih ljudi koji granicu prelaze peške;
- obim automobilske saobraćaja;
- broj saobraćaja turističkih i putničkih autobusa;
- potrebna parking mesta za vozila rukovodećeg i administrativnog osoblja i ostalih;
- obrasce sezonskih promena i promena tokom praznika.

Inženjerske aktivnosti

Potrebne su sledeće inženjerske procene:

- testovi zemljišta i analize nosivosti (vidi gore);
- električno opterećenje;
- rezultati bušenja bunara.

Granice

Za granice GP potrebno je obezbediti sledeće:

- obeležavanje aktivnosti granične agencije van ograđenog područja;
- ograđivanje;
- osvetljenje koje ne stvara delove pod senkom;
- kapije i zaštita kapija (odnosno zaštita od eksplozija);
- zaštićena mesta i kućice za graničare, policiju, a u nekim slučajevima i vojna vozila.

6.4.4 Finansiranje projekata za poboljšanje granice

Postoje tri opšte metode za finansiranje projekata za poboljšanja granice: interno finansiranje, finansiranje putem pozajmljivanja i javno-privatna partnerstva. O ove tri metode govoriće se u poglavljima koja slede.

Interno finansiranje

Do „internog finansiranja“ dolazi kada vlada direktno plati poboljšanja sredstvima koja dolaze ili iz raspodele državnog godišnjeg budžeta (carinski budžet) ili iz posebnih raspodela domaćeg budžeta za projekat poboljšanja granične infrastrukture. U svakom slučaju projekat se može finansirati na dva načina: iz redovnih prihoda države kao što je porez na primanja ili putem taksi koje se naplaćuju

na graničnim prelazima, bilo da se radi o opštim taksama za prelazak granice ili posebnim taksama koje su uvedene za korišćenje opreme graničnog prelaza kao što su uređaji za rendgensko skeniranje.

Može se konstatovati da postoji veća verovatnoća da će bogatije, razvijenije zemlje moći sebi da priušte interno finansiranje i da im neće biti potrebno finansiranje putem pozajmljivanja ili donatora.

Kredit

Postoji veliki broj kreditnih ili donatorskih institucija i pružalaca tehničke pomoći koji mogu pomoći finansiranje projekata unapređenja granične infrastrukture. Među njima su Svetska banka, MMF, USAID, EuropeAid, Azijska razvojna banka (ADB), the Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH i Afrička razvojna banka (ADB).

Granični prelaz u blizini Sarpija, Gruzija 2010. godine pre nego što su napravljene posebne trake za kamione, automobile i autobuse.



Saobraćajna traka za kamione na graničnom prelazu u blizini Sarpija. Kontrolne kućice za kontrolno osoblje granice i carine su napravljene u visini prozora kabine kako bi se vozačima omogućilo da ostanu u kamionu.



Partnerstva privatnog i javnog sektora

Na kraju, projekti poboljšanja graničnih prelaza mogu da se finansiraju putem javno-privatnog partnerstva u kom privatna kompanija ili konzorcijum finansira projekat infrastrukture graničnog prelaza za šta dobija posebne privilegije. Takve privilegije obično imaju dva oblika:

1. Koncesionar: privatna kompanija jedina ima pravo da posluje na GP (restorani, prodavnice, benzinske pumpe i slično). Kompaniji je dozvoljeno da posluje na unapred određeni vremenski period nakon kojeg se kontrola nad područjem koncesije vraća vladi. Obično u slučaju javno-privatnog partnerstva kao koncesionara, stvarno upravljanje granicom i područjima koja su predmet koncesije je odvojeno, tako da državni organi upravljaju tim GP;
2. Operater: u ovom slučaju privatna kompanija upravlja delom tog GP. Uobičajeni primeri su privatni lučki operateri ili privatne firme koje upravljaju opremom za skeniranje za carinsku upravu. Obično se takvi dogovori završe ustupanjem opreme carinskoj upravi nakon određenog vremenskog perioda.

Primer takvog partnerstva prikazan je u rubrici 6.19, u kojoj je ukratko opisano kako je Vlada sklopila partner-

stvo sa privatnom firmom da bi modernizovala svoje GP. Rubrika 6.19 preuzeta je sa internet stranice Gümrük ve Turizm İşletmeleri Ticaret A.Ş.

Inicijativa za model autoputa Međunarodne unije drumskih prevoznika je još jedan interesantan primer u vezi sa ovim. Zamišljena je kao sredstvo za realizaciju reprezentativnog međunarodnog dela puta koji je projektovan, finansiran i izgrađen zajednički od strane domaćih vlada, međunarodnih finansijskih institucija, međunarodnih organizacija i poslovne zajednice kao demonstracija ekonomskog potencijala i privlačnosti ponovo otvorenog Puta svile.

U praktičnom pogledu Inicijativa za model autoputa Međunarodne unije drumskih prevoznika sastoji se od (IRU, 2011):

- međunarodnih investicija u prateću putnu infrastrukturu (moderne benzinske stanice, moteli, bezbedna parkirališta, itd.);
- usaglašenih carinskih postupaka koji su u skladu sa međunarodnim konvencijama i najboljim praksama;
- graničnih prelaza za drumski prevoz koji ispunjavaju najsavremenije proceduralne, infrastrukturne i tehničke uslove.

RUBRIKA 6.19

Partnerstvo privatnog i javnog sektora za modernizaciju graničnih prelaza u Turskoj

Godine 2005. Gümrük ve Turizm İşletmeleri Ticaret A.Ş. [Carinska i turistička preduzeća, d.o.o.] (GTI) su uspostavila partnerstvo između Udruženja privrednih komora Turske i 137 lokalnih komora. Od tog momenta modernizovani su turski GP na osnovu modela „izgradi-upravljaj-ustupi“. Počevši svoje aktivnosti sa modernizacijom GP Habur, GTI je brzo završio rekonstrukciju i renoviranje GP Cilvegözü, Sarp, Hamzabeyli i Kapıkule i još mnogih drugih.

Izgrađene su prodavnice hrane i pića, banke, prodavnice suvenira i bescarinske prodavnice (duty-free stores) kako bi se zadovoljile potrebe putnika. U ovom okviru GTI rukovodi samo komercijalnim područjima; sve administrativne postupke i procedure kao što je carinjenje i provera putnih dokumenata obavljaju državni organi i institucije.

Administrativni i komercijalni objekti, jedinice za kontrolu ulaza i izlaza, hangari za pretres, skladišta krijumčarene robe, platforme, mostovi za merenje težine, društveni objekti i parking prostori za kamione izgrađeni su u okviru radova na rekonstrukciji i renoviranju. Sistemi rendgenskog skeniranja vozila, sistemi kartica za prolazak, kamera zatvorenog kruga i sigurnosni sistemi su svi stavljeni u funkciju. Sve ove investicije realizovane su sopstvenim resursima GTI.

Osim što je preuzeo veliki teret finansiranja projekata modernizacije, GTI je takođe proizveo dodatni poreski prihod i doprinio razvoju spoljne trgovine povećanjem trgovine i protoka saobraćaja preko GP. Vreme čekanja na granici, koje se nekada računalo u satima, je značajno smanjeno i kolone su ograničene. Vreme prolaska vozila i putnika ubrzano je četiri puta. Turski GP sada opslužuju 3,5 miliona vozila i preko 10 miliona putnika godišnje.

Glavni ciljevi ovih projekata koje je sprovelo Udruženje privrednih komora Turske i GTI su:

- olakšati i ubrzati protok saobraćaja na GP;
- omogućiti dalje olakšavanje carinskih postupaka u skladu sa međunarodnim standardima;
- popraviti mišljenje javnosti o GP.

Tehnička poboljšanja koja su pratila modernizaciju infrastrukture GP su efikasno doprinela borbi protiv krijumčarenja i trgovine ljudima.

Po isteku perioda koncesije modernizovani objekti ponovo će se vratiti javnom sektoru.



→
Slike pre i kasnije:

GRANIČNI PRELAZ SARP (Turska – Gruzija)



GRANIČNI PRELAZ CILVEGOZU (Turska – Sirija)



Modernizacija GP u budućnosti:

- ulaganje u tehnologiju i infrastrukturu će sve više i više dolaziti iz privatnog sektora i neće opterećavati javni budžet.
- prihodi od poreza će ići vladi; a privatni sektor će upravljati samo komercijalnim objektima (prodavnicama, itd.). Vladine agencije pažnju mogu usmeriti na svoje glavne aktivnosti vršenja provera i kontrola i dalje uklanjanje proceduralnih barijera.
- TOBB/GTI sve više i više promoviše Zajednički model graničnog prelaza (jedna granična kapija sa dva tima iz susednih zemalja za pregled), koji je na primer u upotrebi na GP Sarpi-Sarp (na tursko-gruzijskoj granici).

Izvor: GTI, 2007-2010 .

Zaključci i preporuke

Osim ostalog, savetuje se da:

- se koristi nekoliko traka za primarni pregled radi povećanja efikasnosti na GP, uključujući FAST traku namenjenu TIR komercijalnim kamionima;
- se naprave dodatne zaobilazne trake za vozila identifikovana za sekundarni (detaljan) fizički pregled tako da ona mogu da nastave da se kreću prema zgradi za sekundarni pregled, a da ne blokiraju ili zadržavaju ostala vozila;
- se na GP na kojima je područje ograničeno naprave parking trake „u obliku riblje kosti“ (ukoso) na svakoj linearnoj traci za primarni pregled;
- i na trakama za primarni pregled i na područjima za sekundarni pregled postoje zajednički timovi za pregled, sastavljeni od carinika i graničara;
- se instaliraju neinvazivni detektori radioaktivnog materijala, narkotika i nezakonitih hemikalija duž prilaznog puta ka GP-u;
- se instaliraju čitači (skeneri) broja registarskih tablica vozila na ulazu u svaku traku za primarni pregled;
- vozila koja predstavljaju sigurnosnu ili bezbednosnu pretnju ili ona kod kojih se sumnja na nezakonito kršenje odmah pomere u sigurna sekundarna područja;
- se zaduži rukovodstvo GP da pripremi strategije granične infrastrukture koristeći petogodišnje strategije sa godišnjim planovima delovanja, omogućavajući im da pronađu i dodele dovoljno resursa i sredstava;
- se osmisli uputstvo za projektovanje GP koje će obuhvatiti nacionalne standarde koje treba uspostaviti i stalno ažurirati;
- se sarađuje sa susednim zemljama na razvoju strategija infrastrukture GP i opreme;
- se razmotri izvođenje pilot projekata projektovanja infrastrukture malih GP i spiska opreme (posebno je relevantno za granične prelaze sa malim dnevnim brojem pešaka, automobila, autobusa i komercijalnih vozila, ali je potencijalno od koristi i za veće GP);
- se razmotri osnivanje državne agencije specijalizovane za projektovanje, izgradnju, održavanje i nabavku GP.

Literatura

Komisija Arizona – Meksiko, Uprava za carinu i zaštitu granice SAD-a, 16. juni 2005, *Jedno lice na granici, Upravljanje sredstvima u okviru jedinstvene granične agencije* [pdf]. Dostupno na www.canamex.org/PDF/CBP_border.pdf [zadnji pristup ostvaren 2. januara 2011].

EU BOMCA, Program upravljanja granicom u Centralnoj Aziji [web stranica]. Dostupno na www.bomca.eu [zadnji pristup ostvaren 27. septembra 2011].

Brian Conway, 2010, *Kopneni prelaz, Uputstvo za projektovanje kompletnog objekta*. Dostupno na www.wbdg.org/design/land_port.php [zadnji pristup ostvaren 20. januara 2011].

Carinska služba Ruske Federacije, 2011 [web stranica]. Dostupno na www.customs.ru [zadnji pristup ostvaren 28. septembra 2011].

Mary Claire Frazier (august 2009), *Šire razmatranje graničnih pitanja* [pdf]. Dostupno na www.sparling.com/SparAdmin/arts/MCF_LD_A_border.pdf [zadnji pristup ostvaren 29. januara 2011].

Frank Gregory, 2009, *Sigurnost na granici Ujedinjenog Kraljevstva: problemi, sistemi i najnovije reforme, Podnesak komisije Instituta za istraživanje javne politike o nacionalnoj sigurnosti u 21. veku* [pdf], London: Institut za istraživanje javne politike. Dostupno na www.ippr.org.uk/members/download.ap?f=/ecomm/filesUK_border_security_april.pdf [zadnji pristup ostvaren 19. januara 2011].

Gümrük ve Turizm İşletmeleri Ticaret A.Ş (GTİ), 2011, [online]. Dostupno na www.gtias.com.tr [zadnji pristup ostvaren 26. februara 2011].

Jill L. Hochman, (januar-februar 2005), *Trenutne granične aktivnosti, granično planiranje za 21. vek* [asp]. Ministarstvo transporta SAD-a, Savezna uprava za puteve, Zajednička radna komisija SAD-a i Meksika o planiranju prevoza, Javni putevi, knjiga 68, br.4. Dostupno na www.borderplanning.fhwa.dot.gov/current_article1.asp [zadnji pristup ostvaren 29. januara 2011].

Međunarodna unija drumskih prevoznika, 2010, *Brošura o inicijativi za model autoputa Međunarodne unije drumskih prevoznika*, str. 1–24.

Marta Kindler i Ewa Mateiko, januar 2009, *„Vrata ka Evropi“ – pristupačna granica?* [pdf], smernice, Fondacija Stefan Batory, Varšava, Poljska. Dostupno na www.batory.org.pl/doc/GatewaystoEurope-2009.pdf [zadnji pristup ostvaren 24. januara 2011].

Valentina Kozlovich, *Rossiiskaya Gazeta*, 20. mart 2008, [web stranica]. Dostupno na www.rg.ru/2008/03/20/punkt.html [zadnji pristup ostvaren 28. septembra 2011].

NIIT, Nacionalni institut transporta, Almaty, Republika Kazahstan.

Ministarstvo za nacionalnu bezbednost, juli 2002 (štampa Vlade SAD-a, Vašington), *Nacionalna strategija nacionalne bezbednosti* [pdf]. Dostupno na www.dhs.gov/xlibrary/assets/nat_strat_hls.pdf [zadnji pristup ostvaren 12. februara 2011].

Državni carinski komitet Republike Belorusije, 23. Decembar 2006, [web stranica]. Dostupno na http://gtk.gov.by/ru/press-center/news/i_190.html [zadnji pristup ostvaren 28. septembra 2011].

USAID, 2008, *Prostor za granične preglede, objekti za carinjenje i s njima povezana infrastruktura Zamiin Uud* [pdf], Ulaanbaatar, Mongolija: Projekat USAID o reformi ekonomske politike Mongolije i konkurentnosti. Dostupno na www.eprc-chemonis.biz/documents/tech_reports/Inception_report_Kamal_Patel_Eng_Jun_08.pdf [zadnji pristup ostvaren 20. januara 2011].

Uprava za carinu i zaštitu granice SAD, 13. juni 2009, *američki Zakon o povraćaju i ponovnom investiranju: Modernizacija kopnenih ulaznih luka* [pdf]. Dostupno na http://tester.senate.gov/Resources/upload/cbp_presentation.pdf [zadnji pristup ostvaren 24. januara 2011].

Savezna uprava za puteve Ministarstva transporta SAD, april 2009, *Merenje kašnjenja na granici i vremena koje je potrebno za prelazak tereta na GP El Paso – Ciudad Juarez Bridge of the Americas* [pdf], Kancelarija za upravljanje teretom i operacije. Dostupno na <http://ops.fhwa.dot.gov/publications/fhwahop09033/fhwahop09033.pdf> [zadnji pristup ostvaren 12. februara 2011].

Uprava za opšte poslove SAD, 2005, *Agencije koje se obično nalaze na kopnenim prelazima* [word]. Dostupno na www.gsa.gov/portal/content/103603 [zadnji pristup ostvaren 25. januara 2011].

Uprava za opšte poslove SAD, 2005, *Građevinski standardi Službe za javne objekte* [pdf]. Dostupno na www.gsa.gov/portal/content/104188 [zadnji pristup ostvaren 20. januara 2011].

Richard S. Vanderlinden, 18. mart 2005, *Stvaranje uslova za delovanje snaga obezbeđenja kopnene granice: Primena modela upravljanja vojnim snagama* [pdf]. Dostupno na www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pdffiles/ksil5.pdf [zadnji pristup ostvaren 2. februara 2011].

George G. Wagner, *Postupak u vezi sa fizičkim obezbeđenjem, onako kako se primenjuje na kopnenim ulaznim lukama SAD-a* [pdf], Nacionalne laboratorije Sandia. Dostupno na www.justnet.org/Lists/JUSTNET%20Resources/Attachments/1431/spic-final.pdf [zadnji pristup ostvaren 30. januara 2011].

Svetska banka, 2004, *Smernice za kopnene pogranične stanice* [pdf]. Dostupno na http://www4.worldbank.org/afr/ssatp/Resources/RegionalDocuments/BorderStations_Guidelines.pdf [zadnji pristup ostvaren 28. septembra 2011].

Informaciona i komunikaciona tehnologija i neinvazivan pregled

SADRŽAJ

Uvod	173
7.1 Uloga razvoja informaciono-komunikacione tehnologije (IKT) u upravljanju granicom	173
7.2 Globalno IKT okruženje	174
7.3 Međunarodni instrumenti	174
7.3.1 IKT aspekti Revidirane Kjoto konvencije	174
7.3.2 IKT aspekti SCO SAFE okvira i standarda	174
7.3.3 Međunarodni standardi u vezi sa podacima	175
7.3.4 IKT smernice iz Kjoto konvencije	175
7.3.5 Model podataka Svetske carinske organizacije	175
7.3.6 Jedinstven broj pošiljke	176
7.3.7 Prethodne elektronske informacije o robi	176
7.3.8 Jedinstveni administrativni dokument EU	178
7.4 Državna politika i razmatranja zakonske regulative	178
7.5 Softver paketi i sistemi	178
7.5.1 Automatizovano komercijalno okruženje	179
7.5.2 UNCTAD sistem ASYCUDA	179
7.5.3 Ostale softverske aplikacije	181
7.5.4 Jedan elektronski šalter	181
7.6 Izrada startegije za automatizovano upravljanja granicom	182
7.6.1 Nadzorni odbor	182
7.6.2 Strateško planiranje	183
7.7 Oprema za detekciju, skeniranje i neinvazivan pregled	185
7.7.1 Šta je neinvazivan pregled?	185
7.7.2 Šta se ne može postići neinvazivnim pregledom?	185
7.7.3 Zašto moramo da skeniramo?	186
7.7.4 Upravljanje rizikom: ključni element kod neinvazivnog pregleda	187
7.7.5 Skeneri za teret	187
7.7.6 Kriterijumi za rad skenera	189
7.7.7 Izbor skenera	189
7.7.8 Otkrivanje CBRN	190
7.7.9 Skeniranje lica, prtljaga i vozila	191
7.7.10 Sažetak osnovnih razmatranja u vezi sa neinvazivnim pregledom	191
Zaključak	192
Literatura	192
Rubrika 7.1 Revidirana Kjoto konvencija, Poglavlje 7: „Primena informacione tehnologije“	174
Rubrika 7.2 Online carinske deklaracije u Ruskoj Federaciji	177
Rubrika 7.3 Najava uvoza u Republici Belorusiji	177
Rubrika 7.4 Projekat jednog šaltera i e-carina u Azerbejdžanu	178
Rubrika 7.5 Ocena projekta ASYCUDA++ u Jordanu	180

Rubrika 7.6	EU smatra da je rendgensko skeniranje potrebno	186
Rubrika 7.7	Okvir SAFE Svetske carinske organizacije: standard 3 o nenametljivom pregledu	186
Rubrika 7.8	Generalni sekretar SCO o 100 postotnom skeniranju	187
Rubrika 7.9	Irski carinski službenici dobijaju rentgensku sliku	188
Rubrika 7.10	Nova oprema i tehnologija u Bivšoj Jugoslovenskoj Republici Makedoniji	189
Dijagram 7.1	Model za podatke Svetske carinske organizacije	176
Dijagram 7.2	Primer sistema jednog šaltera	182
Dijagram 7.3	Usklađivanje olakšavanja trgovine	187
Tabela 7.1	Potencijalne zainteresovane strane u projektu poboljšanja IKTt	183
Tabela 7.2	Analiza propusta	184

7. Informaciona i komunikaciona tehnologija i neinvazivan pregled

Uvod

Jedan od glavnih ciljeva kompjuterizacije bio je društvo osloboditi dokumenata i učiniti ga efikasnijim. Granična sigurnost i upravljanje je samo jedno od mnogih područja u kom se aktivno koristi koncept bespapirnog poslovanja.

U ovom poglavlju prvo se govori o ulozi informacione i komunikacione tehnologije u upravljanju granicom, a zatim se razmatra međunarodno okruženje u smislu propisa i standarda. Poglavlje se zatim fokusira na državne izazove i specifičnosti pre nego što pređe na razmatranje softverskih paketa i neke od softvera i hardvera koji su na raspolaganju. Nakon poglavlja o opremi za detekciju, skeniranje i neinvazivan pregled ovo poglavlje se završava kratkim prikazom strategije za automatsko upravljanje granicom.

7.1 Uloga razvoja informacione i komunikacione tehnologije (IKT) u upravljanju granicom

Može se pokazati da je porast obima posla na granicama u direktnoj vezi sa porastom međunarodne trgovine. S obzirom da se carinjenje obično obavlja za svaku transakciju posebno, porast broja transakcija posebno utiče na upravljanje carinskim operacijama. Na osnovnom nivou efikasni sistemi IKT pomažu da se smanji opterećenje zaposlenih za upravljanje granicom, čime se olakšavaju njihove svakodnevne dužnosti.

Unapređena informaciono-komunikaciona tehnologija carinsko upravljanje takođe čini efikasnijim. Efikasnim korišćenjem sistema IKT i automatizacijom određenih funkcija, carinska uprava može smanjiti stvarni obim posla. Jedan primer je korišćenje IKT za sprovođenje pro-



Carinski zastupnik unosi podatke u avganistanski carinski sistem ASYCUDA na graničnom prelazu Torkham sa Pakistanom.

cene rizika radi identifikacije visokorizičnih pošiljki koje zahtevaju fizičku intervenciju. Ovo organizaciji može omogućiti da bolje iskoristi svoje ljudske resurse, smanjujući broj zaposlenih, a održavajući efikasnost.

Još jedan problem je složenost. Operacije na graničnim prelazima su sada raznovrsnije nego ikad pre. Upravljanje ovakvim složenim sistemom zahteva moderne uređaje.

Upravljanje velikom količinom podataka koji se danas dostavljaju može biti teško čak i za organizacije sa najboljim rukovođenjem. Bez IKT, ovaj izazov neizbežno postaje prevelik i nepremostiv.

Razvoj događaja u pogledu regulatornih zahteva takođe može zahtevati novi ili ažurirani sistem. Kada je prvobitno tek instaliran sistem za upravljanje granicom nekih zemalja, te zemlje možda nisu bile potpisnice međunarodnih, bilateralnih ili multilateralnih sporazuma koji zahtevaju efikasan i uspešan IKT sistem. Ako su sada i potpisale takve sporazume ili planiraju da sklope sporazume u budućnosti, sistemi bezbednosti i upravljanja granicom bi trebalo da budu dovoljno fleksibilni kako bi zadovoljili i trenutne potrebe i odgovorili na sve što se eventualno može dogoditi.

Čak i ako nema ozbiljnijih nedostataka u trenutnom IKT sistemu ili graničnom politikom i postupcima zemlje, sveukupna slika se možda promenila od momenta kada je sistem instaliran. Mnogi faktori mogu dovesti do projekta potrebnog poboljšanja IKT: popunjenost radnih mesta, povećan obim posla, zakonski uslovi, povećanje složenosti ili napuštanje starog "nasleđenog sistema", su samo neki od tih faktora.

I poslednji, ali ne i manje važan faktor, jeste sam sistem. Ako je sam sistem možda i bio najsavremeniji u momentu kada je instaliran, verovatno je sada daleko od najboljeg na tržištu. Brzina promena u IKT je velika. Ono što je možda bilo najbolje pre godinu i po dana možda neće zadovoljiti današnje zahteve. Nadalje, nekad prođe samo kratak vremenski period pre nego što sistem izgubi podršku prvobitnog prodavca. Posebno u slučaju nasleđenog sistema, održavanje može da predstavlja problem, posebno u pogledu rezervnih delova koje je serviserima koji su voljni da servisiraju sistem sve teže i teže pronaći.

Potencijal programa poboljšanja IKT radi povećanja efikasnosti i uspešnosti upravljanja granicom zahteva da svi učesnici prepoznaju potrebu za poboljšanjem; samo tako može se postići konsenzus od najvećeg do najnižeg nivoa. Međutim, iako možda još uvek postoje rezerve u vezi sa promenama, poboljšanja se sigurno mogu napraviti ako oni koji učestvuju imaju zajedničko razumevanje celokupnog problema i slažu se u vezi sa zajedničkim ciljevima.

7.2 Globalno IKT okruženje

Programi na visokom nivou i međunarodni sporazumi često sadrže IKT zahteve. IKT projekti moraju da poštuju ne samo ove međunarodne instrumente nego i međunarodne tehničke standarde.

7.3 Međunarodni instrumenti

7.3.1 IKT aspekti Revidirane Kjoto konvencije

Revidirana Kjoto konvencija pruža opštu osnovu za uvođenje IKT u operacije upravljanja granicom. Iako se Revidirana Kjoto konvencija ne osvrće na specifičnosti primene IKT, ona jasno navodi da bi se IKT trebao koristiti. Takođe uključuje neke opšte konstatacije u vezi sa primenom.

Revidirana Kjoto konvencija propisuje minimalne zahteve za efikasnu i uspešnu carinsku upravu i sadrži elemente relevantne za IKT. Među ključnim principima navedenim u preambuli Revidirane Kjoto konvencije (Svetska carinska organizacija (SCO), 1999, str. 3) je „... usvajanje modernih tehnika kao što su upravljanje rizikom i kontrole putem revizije i maksimalno praktična upotreba informacione tehnologije“.

RUBRIKA 7.1

Revidirana Kjoto konvencija, Poglavlje 7: „Primena informacione tehnologije“

7.1. Standard

Carina primenjuje informacionu tehnologiju kako bi podržala carinske operacije u slučajevima u kojima je to isplativo i efikasno za carine i za trgovinu. Carina precizira uslove za njenu primenu.

7.2. Standard

Prilikom uvođenja kompjuterskih aplikacija carina koristi relevantne međunarodno priznate standarde.

7.3. Standard

Uvođenje informacione tehnologije obavlja se uz maksimalne konsultacije sa svim relevantnim stranama na koje se to direktno odnosi.

7.4. Standard

Novo ili revidirano nacionalno zakonodavstvo propisuje:

- metode elektronske trgovine kao alternativu zahtevima za papirne dokumente;
- elektronske kao i papirne metode potvrde autentičnosti;
- pravo carine da zadrži informacije za vlastitu upotrebu i, ukoliko je moguće, razmenu tih informacija sa drugim carinskim upravama i svim drugim stranama koje odobrava zakon pomoću tehnika elektronske trgovine.

Ugovorne strane Revidirane Kjoto konvencije moraju se pridržavati Opšteg aneksa Konvencije koji uključuje prelazne standarde 3.18 i 3.21, koji od carine zahtevaju da odobri podnošenje tranzitne deklaracije elektronskim putem.

U poglavlju 7. Revidirane Kjoto konvencije pod nazivom „Primena informacione tehnologije“ govori se nešto više o uvođenju IKT. Sastoji se od četiri standarda koji čine suštinu načina na koji Konvencija tretira ovo pitanje. Ova četiri standarda prikazana su u rubrici 7.1.

Pored standarda navedenih u ovom poglavlju Revidirana Kjoto konvencija sadrži i nekoliko drugih standarda koji se odnose na uvođenje IKT, za carinske službe konkretno, i uopšte za upravljanje granicom. Oni uključuju standard 3.11 i 3.12 i prelazni standard 6.9 koji se detaljnije bave određenim aspektima carinskog rada, uključujući robne deklaracije, zaštitu informacija, elektronske deklaracije i carinske kontrole.

7.3.2 IKT aspekti SCO SAFE okvira i standarda

Kao i Revidirana Kjoto konvencija, Okvirni standardi Svetske carinske organizacije za osiguravanje i olakšavanje globalne trgovine takođe sadrže ključne koncepte povezane sa IKT.

Dok međunarodna trgovina predstavlja ključni faktor u ekonomskom prosperitetu bilo koje zemlje dotle se sve zemlje suočavaju sa pretnjama u raznim oblicima, a posebno u vidu nezakonitih migracija, organizovanog kriminala i terorizma i izbegavanja carinskih dažbina. Ipak je neprihvatljivo preduzeti mere i sprovesti programe na granicama koji značajno opterećuju kako privatni tako i javni sektor. Praktično je nemoguće i zaista nepotrebno pregledati svaku pošiljku. Tako postoji jasna potreba za programom osmišljenim da se bori protiv pretnji, ali koji istovremeno omogućava neometano obavljanje zakonitog poslovanja.

Ovo je bio opšti scenario koji je Svetskoj carinskoj organizaciji omogućio da napravi Okvir SAFE kao instrument za olakšavanje međunarodne trgovine. Njega su jednoglasno usvojile zemlje članice Svetske carinske organizacije u junu 2005. godine. Okvir SAFE je instrument od nesporne važnosti za IKT sisteme i poboljšanje IKT.

Kao deo stuba 1, „carina-carini“ (SCO) 2005, poglavlje 3), standard 1 o integrisanom upravljanju lancem snabdevanja (strana 9–18), uvode se razna sredstva, uključujući i jedinstven broj pošiljke (JBP, 1.2.5), model podataka Svetske carinske organizacije (1.3.7) i jedan šalter (elektronski) (1.3.8).

Standard 4 sistema upravljanja rizikom (strana 18) počinje sledećim zahtevom: „Carinska uprava treba da uspostavi sistem upravljanja rizikom kako bi identifikovala

potencijalne visokorizične kontejnere i automatizovala taj sistem.“

Standard 6 (str. 20) na početku navodi: „Carinska uprava treba da unapred traži elektronske informacije o tere-tu i kontejnerskim pošiljkama na vreme kako bi se izvršila adekvatna procena rizika.“ Ovaj standard obuhvata veliki niz IKT stavki, uključujući i:

- potrebu za kompjuterizacijom (6.1);
- IKT smernice iz Revidirane Kjoto konvencije (6.2);
- standarde za elektronsku razmenu podataka (6.4);
- model podataka Svetske carinske organizacije (6.5);
- sigurnost IKT-a (6.6);
- digitalne potpise (6.7);
- privatnost i zaštitu podataka (6.9).

Standard 8 (str. 23) pod nazivom „Pokazatelji učinka“ počinje ovako:

„Carinske uprave treba da vode statističke evidencije koje sadrže pokazatelje učinka uključujući, ali se ne ograničavajući na broj pregledanih pošiljki, podskup visokorizičnih pošiljki, obavljene preglede visokorizičnih pošiljki, preglede visokorizičnih pošiljki tehnologijom neinvazivnog pregleda, provere visokorizičnih pošiljki neinvazivnim pregledom i fizičkim sredstvima, provere visokorizičnih pošiljki samo fizičkim putem, vreme carinjenja i pozitivne i negativne rezultate. Ove izveštaje treba da objedini Svetska carinska organizacija.“

7.3.3 Međunarodni standardi u vezi sa podacima

Dok međunarodni instrumenti usklađuju IKT procedure, postupke i neke od najboljih svetskih praksi, postoji rizik da svaka zemlja razvije svoj sopstveni skup podataka, čime se stvara barijera u smislu nekompatibilnosti. Rad sa podacima postavlja nekoliko pitanja:

- Koje vrste podataka bi carina trebalo da prikuplja od trgovinskog sektora?
- Koji format bi trebao da se koristi za prikupljanje tih podataka?
- Kada se podaci moraju šifrovati, kako bi to trebalo uraditi?
- Kako će se podaci razmenjivati?

Od ključne je važnosti da carinske organizacije usklade svoje odgovore na ova pitanja, ne samo kako bi olakšale prikupljanje podataka od trgovinskog sektora već i kako bi brzo i pouzdano mogle međusobno razmenjivati informacije.

Priznajući da postoji potreba da se bude konkretniji u vezi sa uvođenjem IKT, Svetska carinska organizacija je izradila nekoliko instrumenata koji mogu biti od koristi domaćim vladama kada krenu sa programom promena.

7.3.4 IKT smernice iz Kjoto konvencije

Smernice iz Kjoto konvencije o primeni informacione i komunikacione tehnologije koje je 2004. godine pripremila Svetska carinska organizacija (2004, str. 6), uvedene su na sledeći način: „Svrha ovih smernica je usmeriti pažnju carinskih uprava na uticaj informacionih i komunikacionih tehnologija na njihovo poslovanje. One u kratkim crtama prikazuju kako carina može koristiti ove tehnologije da unapredi pružanje programa i poboljšanje planova u uslugama koje pruža klijentima i trgovačkim partnerima. Smernice treba fokusirati na elaboraciju Revidirane Kjoto konvencije u vezi sa IKT. Preciznije, namenjene su kao uputstvo za primenu standarda i preporučenih praksi Konvencije.

Smernice nisu obavezujuće za ugovorne strane Revidirane Kjoto Konvencije, ali im je namena da onima koji donose odluke pomognu u procesu uvođenja IKT u svoj rad. Iako se one odnose samo na carinske postupke, saveti i stavovi koje sadrže mogu biti od koristi svakoj vladi koja razmatra projekat uvođenja ili nadogradnje svoje informaciono-komunikacione tehnologije za upravljanje graničnim prelazom. Osim toga, mogu imati dobre rezultate za druge operacije koje se sprovode na granici. Na primer, principi za efikasnije carinske kontrole lako se mogu koristiti za efikasnije obavljanje policijskih kontrola. Poboljšanje IKT takođe može biti od koristi graničnom osoblju koje želi da se bavi nezakonitim migracijama i međunarodnim kriminalom.

IKT smernice pokrivaju širok niz operativnih, tehničkih i strateških sadržaja, a posebno: odluku o automatizaciji sistema, proces razvoja sistema, glavne oblasti primene, korisničko povezivanje (user interface) između IT aplikacija, razmena informacija i e-trgovina i carina.

7.3.5 Model podataka Svetske carinske organizacije

Model podataka Svetske carinske organizacije je globalni standard skupa podataka za carinske operacije. Posvećen predmetu usklađenosti podataka na jednom šalteru on definiše skup standardizovanih podataka za elektronsku razmenu podataka između carinskih uprava i između carinskih uprave i trgovinskog sektora.

Delokrug modela podataka Svetske carinske organizacije (SCO, 2008):

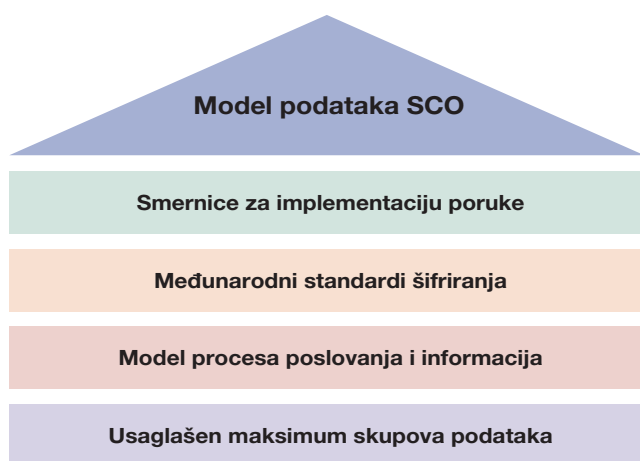
- Odloženi zahtevi za održavanje podataka koji su ostali iz verzije 2.0;
- pregled i rešavanje nepodudarnosti;
- carin, tranzit i e-TIR;
- poruke-Odgovori prekograničnih regulatornih agencija;
- tekuće usklađivanje sa CEFACCT CCTS, UNTDED i angažman trgovine/transporta;
- zahtevane regulatorne informacije koje su potrebne partnerskim prekograničnim regulatornim agencijama;

- obrade koje su u direktnoj vezi sa puštanjem robe, prevoznih sredstvima i posade, zdravljem i poljoprivredom (domaćom i međunarodnom).
- Treba konstatovati da nisu uključeni postupci za podnošenje/trazenje/odobravanje licenci/dozvola/uverenja.

It should be noted that licence/permit/certificate application/request/approval processes are not included.

Dijagram 7.1 daje grafički prikaz carinskog modela Svetske carinske organizacije (preuzeto od Matsumoto 2006, str. 5).

Dijagram 7.1 Model podataka SCO



7.3.6 Jedinstven broj pošiljke (JBP)

Jedinstven broj pošiljke koji je deo Okvira SAFE jeste broj koji svakoj pošiljci koja se uvozi ili izvozi dodeljuje carinski špediter sa ovlašćenjem za korišćenje pojednostavljenog postupka. Može se koristiti za praćenje pošiljke u svim evidencijama trgovca. Jedinstven broj pošiljke (SCO, 2004b, str. 3) opisan je na sledeći način:

„Glavni cilj JBR je da se definiše opšti mehanizam koji ima dovoljno fleksibilnosti da se nosi sa najčešćim scenarijima koji se dešavaju u međunarodnoj trgovini. Osnov jedinstvenog broja pošiljke je maksimalno povećati upotrebu postojećeg dobavljača, kupca i transportnih referenci.

To je takođe broj, prvenstveno za upotrebu od strane carine, a u budućnosti se može tražiti da se uvek prijavi carini za vreme carinskog postupka. JBR bi trebalo:

- primenjivati na sva međunarodna kretanja robe za koja se traži carinska kontrola;
- koristiti samo kao pristupni ključ u svrhu revizije, praćenja pošiljke, informacija i razduživanja;
- jedinstven kako na domaćem tako i na međunarodnom nivou;
- primenjivati na nivou pošiljke;
- izdavati što je pre moguće u međunarodnim transakcijama;
- koristiti u relevantnoj komunikaciji od strane svih strana koje učestvuju u celokupnom lancu snabdevanja u vezi sa carinama i svim drugim relevantnim

regulatornim agencijama.

- Podupiranje koncepta JBR je za carinske organe osnovna potreba kako bi olakšali zakonitu međunarodnu trgovinu, a istovremeno omogućili efikasnu kontrolu. U to smislu JBR bi carini obezbedeo efikasno sredstvo za razmenu informacija između agencija za kontrolu primene zakona.“

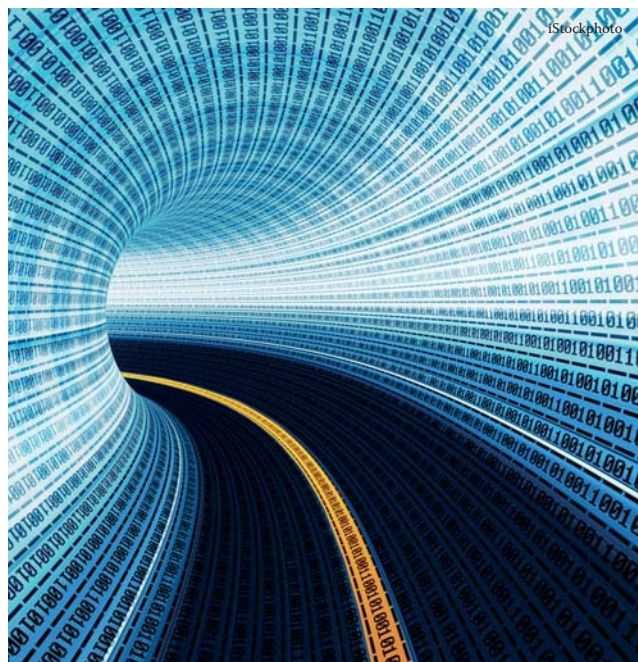
U dokumentu se dalje citira vodeća međunarodna trgovinska organizacija koja JBR opisuje na sledeći način: „Kao elektronska spajalica osmišljena za e-trgovinu, JBR spaja informacije – sve podatke o trgovinskoj transakciji od početne narudžbenice i isporuke robe od strane dobavljača do kretanja robe i njenog dolaska na granicu i konačne isporuke uvozniku.

7.3.7 Prethodne elektronske informacije o robi

Obezbeđivanje prethodne elektronske informacije o robi od strane svih učesnika u lancu snabdevanja preko pomorskih firmi omogućava carinskim organima da pregledaju uvezene kontejnere, donesu informisane, ciljane odluke za intervenciju i usmere resurse na visokorizičnu robu i teret.

Obezbeđivanje prethodne elektronske informacije o teretu od strane svih učesnika u lancu snabdevanja preko pomorskih firmi omogućava carinskim organima da pregledaju uvezene kontejnere, donesu informisane, ciljane i interventne odluke i usmere resurse na visokorizične probleme i terete.

Ono što sledi su samo neki od najrelevantnijih programa koji se zasnivaju na prethodnoj elektronskoj informaciji o teretu: pravilo 24 sata Sjedinjenih Država i zahtev 10+2, EU deklaracije pre prispeća i pre odlaska, kinesko pravilo prethodne dostave manifesta 24 sata ranije i japanske prethodne elektronske informacije o robi.



Rubrika 7.2 preuzeta je sa web stranice Federalne carinske službe Ruske Federacije (2011).

RUBRIKA 7.2

Online carinske deklaracije u Ruskoj Federaciji

U sklopu napora na obradi elektronskih dokumenata, Federalna carinska služba Ruske Federacije je potvrdila da su sve njene carinske ispostave ovlašćene da prihvataju carinske deklaracije putem interneta. Usvajanje napredne carinske informacione tehnologije se smatra jednim od glavnih fokusa za podizanje operativnih standarda. Postupci carinjenja se trenutno aktivno oslanjaju na sledeće napredne informacione tehnologije u vezi sa elektronskom dostavom podataka putem interneta:

- rano obaveštavanje carinskih organa;
- elektronska robne deklaracija;
- daljinsko carinjenje putem e-deklaracije.

Prelazak na elektronske deklaracije uveliko zavisi od stranih trgovaca i njihovih interesa za korišćenje nove informacione i komunikacione tehnologije. Danas internet deklaracije koristi više od 20 posto stranih trgovaca

Rano elektronsko obaveštavanje carinskih organa

Carinska služba Ruske Federacije je pokrenula eksperimentalni portal za prezentaciju elektronskih podataka na: <http://edata.customs.ru/Pages/Default.aspx>.

Preko ovog portala strani trgovci mogu dostaviti početne informacije o robi i vozilima pre nego što pređu carinsku granicu Ruske Federacije. Prednost ovakve rane razmene podataka je lakši pristup i jednostavnost upotrebe. Nema dodatnog troška za korišćenje portala osim troška za internet konekciju

Elektronske carinske deklaracije

Iz praktičnih razloga se za strane trgovce trenutno radi na izradi online portala carinskih deklaracija za elektronsku obradu podataka ili online podnošenje fajlova u dogovorenom formatu. Nova tehnologija će stranim trgovcima omogućiti da podnesu dokumenta online carinskim organima u svim regionima Ruske Federacije.

Način na koji elektronske carinske deklaracije funkcionišu se može sažeti na sledeći način. Dostavlja se popunjena online deklaracija sa elektronskim potpisom i spiskom dokumenata. Za vreme postupka carinjenja može se tražiti da se dokumensa sa spiska kao i dodatni dokumenti dostave u elektronskoj formi. Postupak može uključivati proveru stvarnih podataka od strane carine i pregled robe.

Daljinsko puštanje robe

Postupak daljinskog puštanja robe zasniva se na podeli postupa carinjenja na proveru dokumenata i stvarne postupke carinskog pregleda koje obavljaju različiti carinski organi.

Ovaj postupak smanjuje saobraćaj teških kamiona u velikim gradovima pod carinskom kontrolom, smanjuje papirologiju u postupku carinjenja, eliminiše carinsku obradu tranzita, optimizira operativni teret carinarnica, smanjuje troškove za strane trgovce i smanjuje vreme carinjenja.

Rubrika 7.3 zasniva se na informacijama Državnog carinskog komiteta Republike Belorusije (2011).

RUBRIKA 7.3

Najava uvoza u Republici Belorusiji

U Republici Belorusiji napravljen je sistem prethodne online obrade čiji je cilj da se poboljša sigurnost i pouzdanost međunarodnog lanca snabdevanja. Koristi se od 2007. godine. Pre uvođenja sistema sve procene rizika i svi carinski postupci mogli su se obavljati samo kad roba stigne na granicu, što nije bilo praktično za prevoznike i zahtevalo je više vremena za prelazak granice.

Izrada ovakvog sistema najave zahtevala je sastavljanje plana za njegovo uvođenje, obezbeđivanje pravnog osnova za sistem i osmišljavanje softvera koji bi svim zainteresovanim stranama omogućio da elektronski obaveste carinske organe. Osim obezbeđivanja sigurnosti i pouzdanosti međunarodnog lanca snabdevanja sistem koji funkcioniše u Republici Belorusiji usmeren je na smanjenje vremena koje strani trgovci i carinski službenici provedu u postupku carinjenja, čime se izbegavaju kolone ispred kontrolnih punktova.

Trenutno, prethodno obaveštenje nije obavezna procedura u Republici Belorusiji. Iako je tako od juna 2011. godine oko 30% prevoznika (kako domaćih tako i stranih) izabralo je da koristi novi sistem.

Ukratko, prednosti prethodnog elektronskog obaveštavanja carinskih organa su:

- obezbeđivanje sigurnosti i pouzdanosti međunarodnog lanca snabdevanja za transport robe;
- pojednostavljene carinske formalnosti povezane sa prelaskom granice, čime se smanjuje vreme potrebno za carinjenje;
- korišćenje elektronskih informacija datih za carinjenje strane robe zbog carinskog tranzita;
- povećanje efikasnosti analize rizika i sistema upravljanja rizikom;
- smanjenje rizika od korupcije.

7.3.8 Jedinstven administrativni dokument EU

Jedinstven administrativni dokument (JAD) EU predstavlja odličan primer mehanizma koji u potpunosti poštuje i koji je kompatibilan sa modelom podataka Svetske carinske organizacije. U EU JAD se koristi u okviru trgovine sa trećim zemljama i za promet unutar EU robe koja nije iz EU. Takođe se primenjuje na teritoriji zemalja EFTA (Island, Norveška i Švajcarska) kao i za trgovinu između ovih zemalja i EU. Većina podataka koji se unose su šifrirani tako da se dokument može koristiti na svim jezicima EU. Obuhvata stavljanje bilo koje robe u bilo koji carinski postupak bez obzira na način prevoza koji se koristi.

Rubrika 7.4 je citat iz intervjua sa Ajdynom Alievom, predsednikom Državnog carinskog komiteta Azerbejdžana koji je dostupan na zvaničnoj web stranici Carinskog komiteta Republike Azerbejdžan (2011).

RUBRIKA 7.4

Projekat jednog šaltera i e-carina u Azerbejdžanu

Dana 1. januara 2009. godine Državni carinski komitet

Azerbejdžana je na svojim kontrolnim punktovima počeo da koristi sistem „jednog šaltera“. Novi sistem pomaže povećanju efikasnosti i poboljšava interakciju između različitih kontrolnih organa. Takođe je značajno smanjio vreme potrebno za prelazak granice i carinjenje robe i vozila na carini.

Novi sistem jednog šaltera osmišljen je u skladu sa međunarodnim standardima kao što su standardi UN/CEFACT, te preporukama Svetske carinske organizacije i Svetske trgovinske organizacije. Hardver i softver sistemi su napravljeni na domaćem nivou. Kontrolni punktovi na granici opremljeni su kompjuterima koji obezbeđuju pristup bazi podataka dozvola i uverenja koje je izdalo Ministarstvo zdravlja, poljoprivrede i transporta.

Azerbejdžan takođe uvodi projekat e-carine koji obuhvata tri podsistema:

- jedinstven sistem kompjuterski podržanog dizajna (CAM) za carinsku službu;
- sistem upravljanja za resurse internet informacija;
- interni portal i intranet sistem.

Sistem pokreće veliki broj modula kao što je kompjuterizovana carinska kontrola, automatska obrada podataka, CAM/operativni centar za borbu protiv krijumčarenja i kontrolu primene propisa i sistem carinjenja putem „jednog šaltera“.

7.4 Državna politika i razmatranje zakonske regulative

Nije neuobičajeno da se za uvođenje ili ažuriranje IKT u državnoj upravi zahtevaju zakonodavne promene kako bi se eventualno dozvolila elektronska razmena informacija, koju ne propisuje važeće zakonodavstvo ili kako bi se povećala ovlašćenja za prikupljanje ili korišćenje informacija.

Godine 2003. Kazahstan je doneo Zakon o elektronskim dokumentima i digitalnim potpisima koji obuhvata pravna pitanja u vezi sa e-trgovinom. Zakon, između ostalog, propisuje sledeće (UNESCAP, 2006):

Organ za sertifikaciju: Centar za sertifikaciju koji rukovodi registracijom autentičnosti sertifikata i verifikuje podudarnost digitalnog potpisa;

Elektronski dokument/online transakcije: Elektronski dokument koji je ekvivalentan papirnom dokumentu koji u nekim slučajevima, kada je overen e-potpisom, može biti validan način za zaključivanja ugovora;

Elektronski/digitalni potpis: Digitalni potpis koji je ekvivalentan ručnom potpisu potpisnika i ima jednake pravne posledice;

Elektronsko plaćanje: Transakcije e-plaćanja koje proizilazi iz kreiranja i korišćenja e-dokumenata overenih digitalnim potpisima;

Pravosudni sistem i sigurnost: Kazahstan je usvojio Zakon o međunarodnoj trgovinskoj arbitraži u decembru 2004. godine;

Internet kriminal: Ažurirano zakonodavstvo za borbu protiv internet kriminala;

Intelektualna svojina: izrada kompjuterskih programa i menjanje postojećih programa budući da nezakonit pristup zakonski zaštićenim kompjuterskim informacijama može dovesti do građanske, krivične i upravne odgovornosti.

7.5 Softverski paketi i sistemi

IKT smernice ne preporučuju korišćenje određenog hardvera niti konkretnog proizvođača. Budući da za hardvere i softvere ne postoji opcija „jedan za sve“, ostavljeno je na volju svakoj državi da izvrši odabir u skladu sa svojim konkretnim potrebama.

Međutim, izabran sistem mora biti u stanju da razmenjuje informacije sa trgovinskim sektorom. Ako sistem koristi neku vrstu vlasničkih informacija, to za posledicu može imati da trgovinski sektor mora da nadogradi, ili još gore promeni svoj sistem kako bi mogao razmenjivati podatke.

U poglavljima 7.5.1 i 7.5.2 se daje opis dva dogovorena sistema, automatizovano komercijalno okruženje i UNCTAD ASYCUDA (automatizovan sistem za obradu carinskih podataka). Odeljak 7.5.3 daje mišljenje o ve-

likom broju privatnih pružalaca softvera. Odeljak 7.6.4 uvodi koncept jednog elektronskog šaltera.

7.5.1 Automatizovano komercijalno okruženje

U SAD sadašnji Automatizovani komercijalni sistem (ACS) se trenutno zamenjuje sa automatizovanim komercijalnim okruženjem (ACE). ACE je deo višegodišnjih napora Biroa za carinu i zaštitu granice na modernizaciji i odvijaće se u velikom broju faza. On će:

- dozvoliti učesnicima u trgovini da pristupe i upravljaju svojim trgovinskim podacima preko izveštaja;
- ubrzati zakonitu trgovinu tako što će Birou za carinu i zaštitu granica obezbediti instrumente za efikasnu obradu uvoza/izvoza i brzo kretanje robe preko granice;
- poboljšati komunikaciju, saradnju i napore na kontroli primene propisa između Biroa za carinu i zaštitu granice i trgovinske zajednice; olakšati efikasno prikupljanje, obradu i analizu komercijalnih uvoznih i izvoznih podataka; te obezbediti platformu za razmenu informacija u vezi sa trgovinskim podacima putem vladinih agencija.

Izvori: Svetska trgovina broj 2008 i Ministarstvo državne bezbednosti SAD-a, Biro za carinu i zaštitu granice 2011.



7.5.2 UNCTAD sistem ASYCUDA

Ono što sledi je prikaz sistema UNCTAD ASYCUDA (De Wulf i Sokol 2005, str. 299–300).

UNCTAD ASYCUDA (Automatizovan sistem za obradu carinskih podataka) je program napravljen početkom osamdesetih godina 20. veka kako bi automatizovao rad carinskih uprava. Trenutno je instaliran u 84 zemlje. Program je napravljen kako bi podržao carinske uprave u njihovom cilju da olakšaju trgovinu i efikasnost kontrole carinjenja. Program je obezbeđen besplatno, što znači da zemlje ne plaćaju troškove izrade softvera. Međutim zemlje plaćaju implementaciju sistema koja je u nadležnosti

tehničke pomoći UNCTAD. Implementacija se sastoji od opšte podrške, obuke, dokumentacije i razvoja konkretne podrške na osnovu refundiranja troškova (bez profita). UNCTAD je do sada napravio tri verzije ASYCUDA i trenutno prezentuje program pod nazivom ASYCUDA World.

- *ASYCUDA verzija 1* (1981–1984). ASYCUDA verzija 1 funkcionisala je na personalnim računarima (PC). Napravljena na poziv sekretarijata ECOWAS-a (Ekonomске zajednice zapadnoafričkih zemalja), a njeno glavno dostignuće bilo je da pomogne u pripremi trgovinskih bilansa i drugih srodnih trgovinskih statistika. Sprovedena u tri zemlje pokazala je da se kompjuterizovani sistemi carinjenja mogu napraviti na jeftinim računarima.
- *ASYCUDA verzija 2* (1985–1995). ASYCUDA verzija 2 uvela je lokalnu zatvorenu mrežu (Local Area Network) koja je prisutna u stotinama carinarnica, što omogućava sveobuhvatnu integraciju funkcionalnosti. Prvobitno je radila kao jedini operativni sistem sa više zadataka koji je bio dostupan na tržištu (PROLOGUE), program ASYCUDA verzija 2 je vremenom popravio UNIX operativni sistem, otvarajući put ka velikom obimu transakcija, a zatim je usledila implementacija sistema ASYCUDA u velikom broju carinarnica. UNCTAD više ne usavršava funkcionalnost ovog programa. Uvedena je u 40 zemalja i još uvek se koristi u 15 zemalja koje još nisu prešle na program ASYCUDA++.
- *ASYCUDA++* (1992–do danas). Sistem ASYCUDA++ zasnovan je na stvarnoj arhitekturi klijent-server, ima moć programskih jezika orijentisanih na temu i koristi potencijal odnosnih sistema baza podataka kao što su Oracle i Informix. Sa tehničkog stanovišta ASYCUDA++ je napredni sistem carinskih informacija koji integriše veliki broj modernih i robusnih tehnologija. ASYCUDA++ je izgrađena na kompletnoj garnituri carinskih modula koji postoje u sistemu ASYCUDA verzija 2, pa je dodala još carinskih funkcionalnosti, koje se odnose na direktan unos od strane trgovca (DTI), upravljanje rizikom i praćenje tranzita. Sistem ASYCUDA++ korisnički računari karakteriše na tekstu zasnovan korisnički interfejs sa više šaltera. Najčešći operativni sistemi u ASYCUDA++ korisničkim računarima su MS/ Windows 9x i MS/Windows XP. Program ASYCUDA je uključio komplementarnu upotrebu tehnoloških alata druge generacije i pojavu široko korišćenog internet okruženja. Prvi ishod ovog rada je da trenutna verzija ASYCUDA++ dozvoljava carinskim zastupnicima da podnesu deklaracije putem interneta. EU ASYCUDA++ verzija trenutno funkcioniše u četiri evropske zemlje koje su postale članice EU u maju 2004: Estonija, Letonija, Litvanija i Slovačka.

- ASYCUDAWorld. Sistem ASYCUDAWorld je UNCTAD rešenje za e-carine. Razvoj ovog sistema počeo je 1999. godine i prva upotreba (u Republici Moldaviji) usledila je početkom 2004. godine. Ovaj sistem omogućava carinskim upravama i trgovcima da većinu transakcija obave preko interneta, od ma-

nifesta tereta i tranzitnih dokumenata do carinskih deklaracija. Njegova platforma se zasniva na sofisticiranoj tehničkoj arhitekturi koja uklanja potrebu za održavanjem stalne konekcije sa nacionalnim serverom. Ovo je posebno važno za zemlje sa nepouzdanim telekomunikacijama. U zemljama u kojima

Rubrika 7.5 prikazuje izveštaj sa web stranice sistema ASYCUDA o uspešnom projektu sistema ASYCUDA++ u Jordanu (UNCTAD, 2011).

RUBRIKA 7.5

Ocena projekta ASYCUDA++ u Jordanu

Obavezna procena JOR/96/004-a „Kompjuterizacija carinskih postupaka i podataka za poboljšanje naplate prihoda“ održana je između 1. augusta i 13. augusta 1999. godine. Tim za ocenu sastojao se od dva međunarodna konsultanta iz UNDP i UNCTAD i domaćeg konsultanta iz Vlade Jordana. Sa sva tri konsultanta prvo je održan sastanak u kancelariji UNDP u Jordanu, a kasnije sa direktorom projekta.

Faza I projekta počela je u septembru 1997. kao pilot projekat u cilju kompjuterizacije tri projektne lokacije, i to sedišta carine u Amanu, međunarodnog aerodroma Kraljice Alije i carinarnica u Amanu. U vreme ocenjivanja sistem ASYCUDA ++ je funkcionisao u sedištu carine i na aerodromu. Prema planovima, kompjuterizacija carine u Amanu trebalo je da usledi u septembru 1999. godine. Sve carinske deklaracije elektronski podnose zastupnici korišćenjem direktanog unosa od strane trgovca.

Cilj razvoja programa bio je da se ekonomija zemlje poboljša jačanjem kapaciteta Vlade da ostvari carinske prihode, pružanjem efikasne usluge trgovinskoj zajednici.

Dokument projekta sadrži 5 direktnih ciljeva:

1. osigurati naplatu carinskog prihoda i poboljšati efikasnost i efektivnost carinskih operacija putem sistema ASYCUDA++;
2. ojačati kapacitet Vlade u formulisanju i sprovođenju uspešne ekonomske i fiskalne politike obezbeđivanjem tačnih i pravovremenih podataka;
3. ojačati institucionalne sposobnosti Carinske uprave;
4. poboljšati mogućnost carine u prosleđivanju trgovinskih informacija relevantnim korisnicima; i
5. obezbediti dobijanje određenih podataka iz sistema ASYCUDA++ koji bi poslužili kao informacije za upravljanje međunarodnom trgovinom.

Neki zaključci ocenjivačkog tima:

Za vreme implementacije projekta preduzet je veliki broj mera za pojednostavljenje postupaka, dokumenata i podataka pre njihove automatizacije u skladu sa sistemom ASYCUDA. Primeri uključuju integrisanu carinsku tarifu, jedinstven administrativni dokument (JAD) i usvajanje tehnika upravljanja rizikom. Kontakt između zastupnika i operativnog carinskog službenika sveden je na najmanju moguću meru.

Pokazatelji uspeha:

- Postoji nekoliko pokazatelja da je projekat bio uspešan i da su postignuti očekivani rezultati. To su:
- vreme puštanja: deklaracija za zelenu saobraćajnu traku traje u proseku dva sata;
- naplata prihoda: prihodi su ostali isti uprkos značajnim smanjenjima carinskih stopa;
- trgovinske statistike su kompletne, tačne i ažurirane;
- Pojednostavljivanje i povećana transparentnost:
- Integrisana carinska tarifa
 - Jedinstven administrativni dokument
 - tehnike upravljanja rizikom
 - direktni unos od strane trgovca
 - odvajanje zastupnika od carinskih službi
 - konsolidacija preferencijalnih poreza;
- Osposobljavanje: postignut je nivo obučenosti i prenosa tehnologije, znanja i iskustva.

Naučene lekcije su sledeće:

Prvo i najvažnije je da postoji politika visokog nivoa podrške i posvećenosti za ovu vrstu projekta u kom se implementira potpuno nov sistem. Ovo je potvrđeno odlukom Carinske uprave da se za upravljanje projektom ASYCUDA++ odredi najviše i najkvalitetnije osoblje i operativna radna mesta; drugo od suštinske je važnosti da druga ministarstva vlade koja učestvuju u međunarodnoj trgovini preduzmu sve napore da smanje terete koje su nametnuli poslovnoj zajednici. Ovo ekonomiji zemlje dozvoljava da izvuče maksimalnu korist iz pojednostavljenih carinskih postupaka koji su uvedeni kao deo projekta ASYCUDA++;

Treće, kada se radi o ovako složenom projektu stvarnoj implementaciji sistema ASYCUDA++ mora prethoditi temeljno testiranje;

Četvrto, vreme koje je potrebno za obuku i nabavku se mora propisno planirati kako bi zemlja domaćin mogla izvući maksimalnu korist;

Peto, u izradi projekata namenjenih da izvrše fundamentalne promene u načinu poslovanja organizacije ne bi trebalo štedeti napore na razumevanje kako željenih tako i neželjenih posledica ovih promena i pripremiti one na koje će promene uticati kako bi se sa njima nosili što uspešnije.

su telekomunikacije pouzdanije može se koristiti tradicionalni pristup globalne mreže /World Wide Web/. ASYCUDAWorld može da radi sa svim velikim sistemima upravljanja bazama podataka (uključujući Oracle, Sybase, DB2, Informix i SQL server) i većinom operativnih sistema (Linux, Solaris, HP-UX, AIX i MS/ Windows). Platformaska upotreba XML-a (extensible mark-up language) omogućava razmenu svakog dokumenta, u sistemu i van njega, između carinskih uprava i trgovaca kao i između carinskih uprava u različitim zemljama. To je „Java native“, u smislu da je osmišljen kao otvoreni standard koji se može koristiti sa Javom i da zemlje zato mogu modifikovati i proširiti sistem, a da ne traže pomoć od UNCTAD. On implementira koncept „e-dokumenata“ koji, kada se umetnu u platformu sistema ASYCUDA World, u svetu informacione tehnologije oslikavaju papirne dokumente koji se trenutno koriste, a koji implementiraju tražene poslovne prakse.

7.5.3 Ostale softverske aplikacije

U poglavlju 7.5.3 dat je pregled velikog broja ostalih softverskih aplikacija (De Wulf i Sokol 2005, str. 300–301 i 303).

SOFI i SOFIX

Sistem Solutions Françaises Informatiques (SOFI) izradila je carina Francuske i počeo se koristiti 1974. godine. Osmišljen da radi u centralnom okruženju, prvo se počeo koristiti na aerodromima u Parizu, a zatim se postepeno prenosio u carinarnice u Francuskoj. Originalni sistem je doživio nekoliko nadogradnji i ponovnog dizajniranja i još uvek se koristi.

Posle nekoliko pokušaja da se napravi verzija za izvoz, sistemi zasnovani na konceptu SOFI, ali koji su još uvek pod vlasničkim centralnim operativnim sistemima, počeli su uspešno da se primenjuju u Obali Slonovače i Egiptu početkom 80-ih godina XX veka. Početkom 90-ih godina XX veka sa dolaskom koncepta otvorenog sistema i konsolidacijom UNIX operativnog sistema, francuska carina je odlučila da podrži izradu SOFIX (SOFI pod UNIX) i da sistem ponudi drugim zemljama. Razvoj je započeo zajedničkim naporima sa nekoliko francuskih hardverskih i softverskih kompanija.

Ideja je bila da se ponudi sistem kao nekodiran proizvod sa malim ključnim delom oko kog su bili organizovani različiti moduli koji obuhvataju glavne carinske funkcije. Jedna od premisa ovakvog pristupa bila je da se sistem lako mogao prilagoditi lokalnim zahtevima.

Na kraju carina Francuske nikada nije implementirala SOFIX. Međutim, u Turskoj je sa uspehom bila urađena lokalna adaptacija SOFIX i on se još uvek koristi. Još jedna verzija SOFIX prilagođena je zahtevima Argenti-

ne, gde je prvi put primenjen 1993. godine, a i naknadno je prilagođen za implementaciju u Paragvaju 1995. godine. Ažurirane verzije se još uvek koriste u obe zemlje. Pojednostavljena verzija je 1999. godine implementirana u Francuskoj Polineziji (Tahiti) i još uvek je u funkciji.

Konsultantska firma SIF (Solutions Informatiques Françaises, jedan od prvih partnera u zajedničkom poduhvatu) i dalje podržava SOFIX i njegove proizvode u Argentini, Paragvaju i Francuskoj Polineziji i aktivno je zainteresovana za primenu njegove ekspertize u drugim zemljama.

PC trgovina

PC trgovinski softver novozelandskog Zavoda za statistiku je prvobitno napravljen da proizvede nacionalne trgovinske statistike koje se oslanjaju na podatke o uvozu iz programa ASYCUDA. Obezbeđivanje osnovne početne obrade robne deklaracije i modula za procenu carine je dalje unapredilo PC trgovinu. Sistem funkcioniše na samostalnom PC, ali se može umrežiti korišćenjem Novell ili Windows umrežavanja. To je i potpuni paket za statističku analizu. Vrlo se često koristi u ostrvskim zemljama Pacifika kao što su Togo, Francuska Polinezija, Vanuatu i Guam.

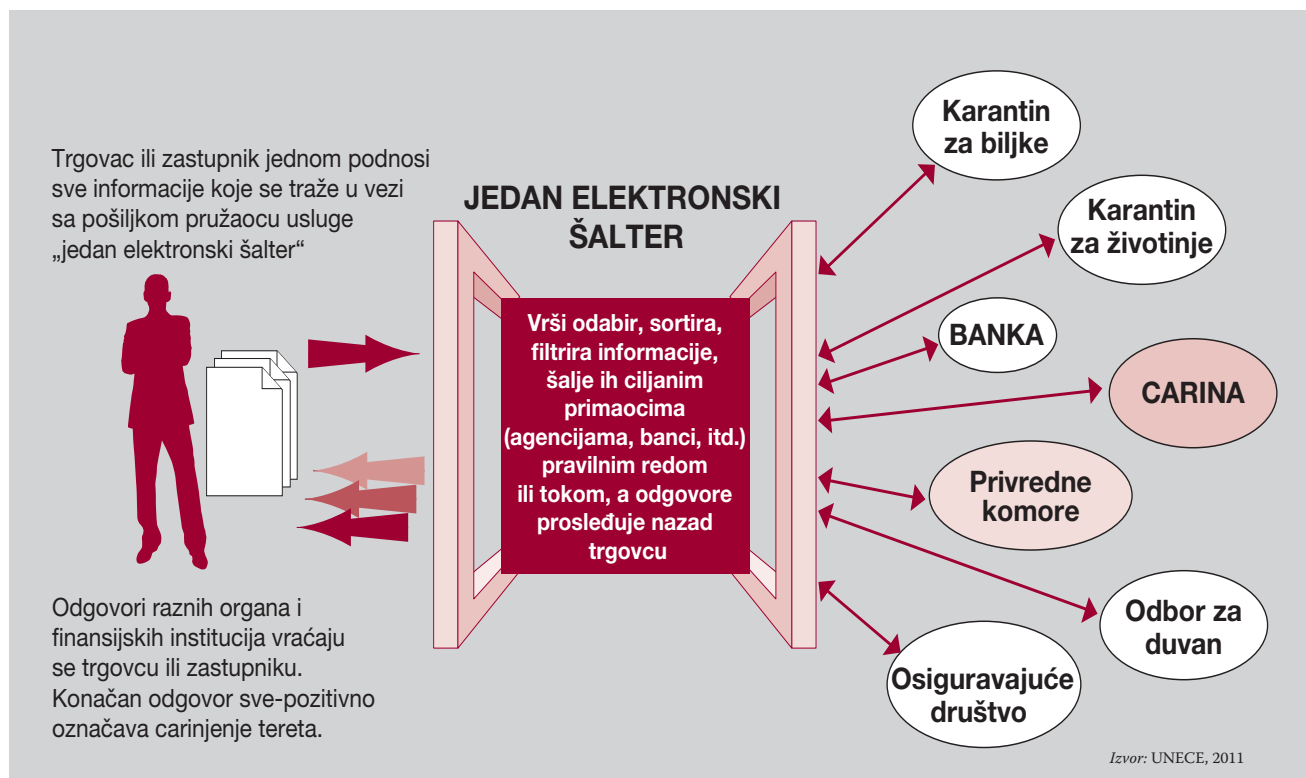
7.5.4 Jedan elektronski šalter

Sistem jednog elektronskog šaltera je koncept za olakšavanje trgovine koji omogućava prekograničnim trgovcima da podnesu dokumenta na samo jednom mestu, odnosno jednom subjektu. Podneta dokumenta su obično carinske deklaracije, zahtevi za uvozne/izvozne dozvole ili drugi prateći dokumenti kao što su uverenja o poreklu i trgovačke fakture.

Glavna korist koju zemlja može da ima od sistema „jednog šaltera“ je povećanje efikasnosti uštedom vremena i troškova za trgovce u radu sa vladinim organima. Pre uspostavljanja sistema „jednog šaltera“ trgovci su morali da sarađuju sa raznim vladinim organima na više lokacija kako bi pribavili sve potrebne papire, dozvole i obavili carinjenje da bi im roba prešla granicu (UNECE, 2003).

Koncept je reorganizovalo i promovisalo nekoliko svetskih organizacija koje rade na olakšavanju trgovine. Među njima su Ekonomska komisija Ujedinjenih nacija za Evropu (UNECE) i Centar UN za lakše obavljanje trgovine i elektronsko poslovanje (UN/CEFACT), Svetska carinska organizacija i Asocijacija nacija Jugoistočne Azije (ASEAN). Nema jedinstvenog definitivnog stanovišta o tome šta bi sistem „jednog elektronskog šaltera“ trebalo da bude. Uobičajena definicija termina „jednog elektronskog šaltera“ koju daje UNECE (2003 str. 4) glasi: „Olakšica koja stranama uključenim u trgovinu i transport omogućava da podnesu standardizovane informacije i dokumen-

Dijagram 7.2 Primer sistema jednog elektronskog šaltera



ta na jednom mestu kako bi ispunili sve standardizovane uslove koji se odnose na uvoz, izvoz i tranzit. Ako je informacija elektronska onda bi pojedinačne podatke trebalo dostaviti samo jednom.“

Godine 2005. UNECE je dala svoje preporuke i smernice o uspostavljanju sistema „jednog elektronskog šaltera“ (Preporuka UNECE 33). Nakon ovoga usledilo je usvajanje preporuke br. 34 UN/CEFACT o racionalizaciji i standardizaciji podataka za međunarodnu trgovinu i nacrt preporuke br. 35 o uspostavljanju pravnog okvira za sistem „jednog elektronskog šaltera“ u međunarodnoj trgovini.

Konkretni primer

U Velikoj Britaniji, pilot sistem za automatsku verifikaciju licenci za uvoz (iz trećih zemalja) biljaka, cveća i voća/povrća koji je uspostavio projekat „jednog elektronskog šaltera“ omogućava elektronsku vezu između sistema Ministarstva poljoprivrede i sistema carine. Odluka o puštanju pošiljke Ministarstva poljoprivrede se elektronski prenosi direktno u carinski sistem u najbližem realnom vremenu. Ovo je smanjilo vreme carinjenja sa 2 sata na 15 minuta. Takođe je smanjilo administrativno opterećenje uvoznika/zastupnika, ostvarajući tako korist koja se procenjuje na oko 1,7 miliona funti sterlinga godišnje. Očekuje se da sistem uključi uvoz (iz trećih zemalja) žive stoke, proizvoda od životinja i visokorizičnih prehrambenih proizvoda. Očekivana korist se procenjuje na 1,1 miliona funti sterlinga godišnje (Služba prihoda i carine Njenog Veličanstva Velike Britanije i Ministarstvo za privredu, inovacije i veštine, 2009).

7.6 Izrada strategije za automatizaciju upravljanja granicom

7.6.1. Nadzorni odbor

Nakon što je prepoznata potreba za promenama, moraju se preduzeti koraci za formalizaciju projekta automatizacije. Složenost projekta informaciono-komunikacione tehnologije (IKT) znači da se nadzorni odbor mora organizovati u vidu funkcionalne izvršne grupe sastavljene i od predstavnika javnosti i zainteresovanih strana. Zainteresovane strane bi trebalo da budu organizacije na koje će direktno uticati ciljevi i očekivani rezultati projekta. Predstavnici nadzornog odbora ne bi trebalo da budu neposredno odgovorni za očekivane rezultate projekta. Umesto toga, oni bi trebalo da predstavljaju svoje zainteresovane strane prilikom izrade i sprovođenja projekta.

Prilikom osnivanja Nadzornog odbora treba odgovoriti na tri pitanja:

1. Ko su potencijalne zainteresovane strane u vezi sa projektom poboljšanja IKT?
2. Koje su uloge i odgovornosti Nadzornog odbora?
3. Šta su očekivani rezultati Nadzornog odbora?

Da bi pomogli u davanju odgovora na prvo pitanje, u tabeli 7.1 navedene su neke organizacije koje se mogu konsultovati u vezi takvog projekta. Spisak nije konačan. Svaka zemlja može imati drugačije organizacije koje žele da se uključe.

Tabela treba da prikaže da će projekat poboljšanja IKT uticati na veliki broj organizacija, od kojih se svaka treba konsultovati.

Tabela 7.1 Potencijalne zainteresovane strane u projektu poboljšanja IKT

Javne organizacije	Privatne organizacije
Ministarstvo finansija	Banke
Ministarstvo odbrane	Osiguravajuća društva
Ministarstvo poljoprivrede	Pružaoči logističkih usluga
Ministarstvo unutrašnjih poslova	Špediteri
Uprava prihoda	Carinski zastupnici
Državni carinski organi	Izvoznici i uvoznici
Graničari	Prevoznicike firme
Ministarstvo transporta	Distributeri i trgovci na malo
Međunarodne organizacije i nevladine organizacije (WCO, UNECE, WTO, IRU i druge)	Posrednici kupaca i prodavaca
Policija	Rečne kontejnerske luke
Ministarstvo spoljnjih poslova	Lučki i rečni radnici
Predstavnici stranih vlada – na osnovu relevantnih bilateralnih i multilateralnih sporazuma (posebno susednih zemalja i glavnih trgovinskih partnera)	Pružaoči IT usluga
Veterinarska služba Fito-sanitarna služba	Organizatori IT sistema
Agencija za bezbednost hrane, itd.	

Nakon utvrđivanja koje bi organizacije trebalo da budu u Nadzornom odboru, drugo pitanje koje treba postaviti odnosi se na uloge i odgovornost Odbora. One uključuju:

- preuzimanje odgovornosti za izvodljivost projekta, poslovni plan i postizanje rezultata;
- osiguravanje da je predmet projekta u skladu sa zahtevima zainteresovanih strana i da zastupa interese zainteresovanih strana prilikom razmatranja projekta;
- davanje uputstava onima koji su direktno uključeni u projekat o poslovnim pitanjima projekta, posebno pitanjima koja mogu kompromitovati uspeh projekta;
- osiguravanje da napor i troškovi odgovaraju očekivanjima zainteresovanih strana;
- pomaganje u proceni rizika projekta i pristupa upravljanju rizikom projekta;
- držanje obima projekta pod kontrolom budući da problemi koji se pojave zahtevaju da se razmotri mogućnost izmene;
- pomirenje razlika u mišljenju i pristupu i rešavanje sporova koji iz njih proizilaze.

Konačno pitanje se odnosi na očekivane rezultate Nadzornog odbora. Iako Nadzorni odbor nije uključen u

stvarne zadatke koji su prikazani, on je odgovoran za planiranje, praćenje i reviziju projekta. Nadzorni odbor bi u svom radu trebalo da uključi barem sledeće:

- sopstvena operativna pravila i procedure
- početni plan projekta (rok, ciljeve, budžet, itd.)
- pružanje traženih preporuka predsedavajućem (predsedavajućima)
- periodične izveštaje o napretku projekta
- pregled članova koji imaju pravo glasa
- vođenje evidencije o prisustvu i glasanju
- pregled projekta (stvari koje su urađene, stvari koje su postignute, budući rad).

7.6.2 Strateško planiranje

Nakon što se formira Nadzorni odbor prvi zadatak bi trebalo da bude strateško planiranje. Strateško planiranje bi onda trebalo da uključi nekoliko podfaza kao što su samoprocena, istraga ciljanog scenarija, analiza propusta i izrada strateškog plana IKT. Planiranje se može podeliti na dva dela, *samoprocena i analiza nepodudarnosti*.

Samoprocena

Samoprocena bi trebalo da se vrši na način da utvrdi tačne uslove načina rada na graničnim prelazima. Ono što sledi su neki od problema koje treba rešiti prilikom samoprocene.

Treba napraviti spisak svih ciljeva i obaveza agencija koje su uključene. Treba navesti sva pitanja kao što su olakšanje trgovine, sigurnost i nezakonite imigracije. Pored ciljeva trebalo bi da postoji i izjava kojom se nadležna agencija obavezuje, na primer da će skratiti vreme carinjenja za 50 posto ili više u roku od tri godine.

Mora se utvrditi da li pojedinci imaju nivo kvalifikacija i znanja iz informacionih tehnologija koji je potreban da bi se koristila sofisticiranija IKT oprema, ne samo u carinama nego i šire na nivou zainteresovanih strana. Takođe je važno proveriti i stepen razvijenosti IT u ostatku zemlje.

Još jedan važan faktor je spremnost zainteresovanih strana na promene. Čak i da se instalira savršen sistem, vreme i novac biće uzaludno potrošeni ako oni koji treba da rukuju sistemom ne žele da ga koriste. Nije dovoljno utvrditi da se osoblje može promeniti: isto se mora dogoditi i sa širom zajednicom, uključujući sve zainteresovane strane kao i one izvan zemlje na koje će to uticati.

Mora se utvrditi i pravni okvir pomoću sredstva kao što su memorandumi o razumevanju ili bilateralni ili multilateralni sporazumi.

Još jedan ključni element kod samoprocene je da se utvrdi koji IKT sistemi trenutno postoje. Vi, u određenom trenutku, ne možete odrediti šta dalje ako ne znate kakvo je trenutno stanje. Pored toga, procena onoga što već posto-

ji je veoma važna za utvrđivanje stavki kao što su budžet i rokovi. Ključni problemi koje treba rešiti obuhvataju:

- mogućnosti infrastrukture
- starost postojećeg hardvera
- softver koji se koristi
- kompatibilnost softvera
- zrelost IT zajednice
- svrha postojećih sistema

Mora se utvrditi koji se dodatni elementi tehnologije koriste osim IKT sistema. Oni mogu uključivati stvari poput: senzora, skenera, štampača; hemijskih, bioloških radio-loških, nuklearnih i visokodometnih eksploziva (CBR-NE); detektore za otkrivanje, mostove za merenje težine i plombe.

I na kraju, instrumenti za procenu moraju se odabrati da mere napredak u odnosu na izložene strategije.

Analiza nepodudarnosti

Kada se završi samoprocena potrebno je da se dobro pozna trenutna situacija kako bi se prešlo na analizu nepodudarnosti. Analiza nepodudarnosti se koristi radi poređenja stvarnog rada organizacije sa nekim od samo-uvvedenih ciljeva rada ili ciljeva koji su konkretno navedeni u sporazumu kom se pristupilo ili u priznatom standardu. Pruža osnovu za merenje uloženog vremena, novca i ljud-

skih resursa potrebnih za postizanje željenog cilja. Kada se završi projekat poboljšanja korisno bi bilo da se sprovede još jedna analiza nepodudarnosti da bi se utvrdilo da li su ispunjeni ciljevi.

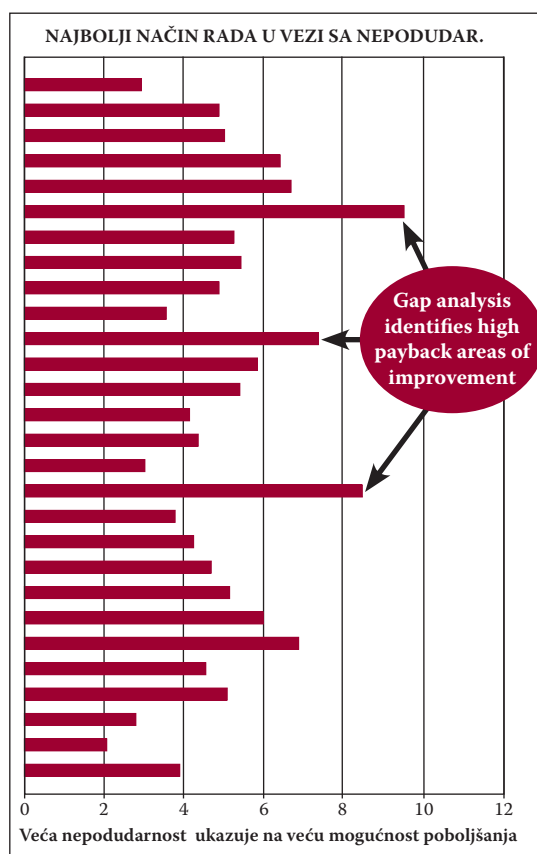
Analiza nepodudarnosti može da se obavi na razne načine, na primer korišćenjem SWOT analize, prosečne procene ili jednostavnom tabelarnom procenom. O ove tri mogućnosti se govori u daljem tekstu.

SWOT analiza je osnovni, a ipak moćan instrument koji se zasniva na četiri elementa: snazi (strengths), slabostima, šansama i pretnjama. Iako je obično koriste privredni subjekti kako bi utvrdili kako stoje na tržištu takođe se može primeniti na bilo koju vrstu projekta poboljšanja. U vezi sa analizom nepodudarnosti u projektu poboljšanja IKT, snaga i šanse se odnose na trenutno stanje IKT struktura, dok slabosti i pretnje odražavaju stanje koje se namerava postići u budućnosti. Nepodudarnost je razlika između ovo dvoje. Prepoznavanje nepodudarnosti je od ključne važnosti za utvrđivanje ciljeva koji se mogu ostvariti.

Primer rezultata prikazan je u tabeli 7.2. On pokazuje nesklad između internih želja organizacije i najboljih načina rada. Dužina linije ilustruje veličinu promena koje su potrebne da bi se ostvario cilj. Ovo se može koristiti za određivanje prioriteta. To je veoma jednostavan format iz kog se može videti šta nedostaje.

Tabela 7.2 Primer ponderisane analize nepodudarnosti

Kategorija procene	Procene	Procena firme	Efektivnost
Strategija poslovanja i proizvoda	0,5	1	4,2
Upravljanje proizvodima i kanalima	1	1	5,1
Upravljanje tehnologijom	0,75	1	3,3
Rukovodstvo	1	1	3,6
Početno učestvovanje	1	1	3,3
Timovi za izradu projekta	1,5	1	3,6
Organizaciono okruženje	1	1	4,7
Upravljanje postupkom	1	1	4,6
Poboljšanje postupka	0,75	1	3,5
Razumevanje korisnika	1	1	6,4
Zahtevi i specifikacije Mgt.	1,5	1	5,1
Integracija razvojnog postupka	1	1	4,1
Integracija nabavljača/podugovarača	1	1	4,6
Pokretanje projekta	1	1	5,8
Upravljanje konfiguracijom	1	1	5,7
Garancija dizajna	0,75	1	6,0
Upravljanje projektom i resursima	1,25	1	3,2
Projektovanje za proizvodnju	1	1	6,2
Upravljanje troškovima proizvoda	1	1	5,8
Čvrst dizajn	1	1	5,3
Integrirani probni dizajn i program	0,75	1	3,2
Projekat za operacije i podršku	0,75	1	2,0
Podaci o proizvodima	1,25	1	4,5
Automatizacija dizajna	1,25	1	6,4
Simulacija i analiza	1	1	4,9
Kompjuterski podržana proizvodnja	0,75	1	6,3
Tehnologija komunikacija i podrške	0,75	1	7,3
Upravljanje znanjem	0,5	1	2,2
Ukupno izmereno			4,7



Izvor: preuzeto sa www.npd-solutions.com, 2011.

Detaljnija i analitička metoda analize nepodudarnosti je prosečna analiza nepodudarnosti. U ovom slučaju kategorije koje se ocenjuju nalaze se u zadnjoj levoj koloni. To su vrlo konkretni aspekti IKT struktura koje treba istražiti. Sledeća kolona, desno od kolone kategorije, je procena. U suštini to se odnosi na onaj deo kada organizacija određuje prioritete kategorija. Što je veća procenjena vrednost to je taj konkretan aspekt važniji za organizaciju. Krajnja desna kolona je efektivnost. Ova vrednost zasniva se na određivanju organizacije i obično se zasniva na savetima stručnjaka. Najčešće se utvrđuje ili u odnosu na apsolutne ciljeve organizacije ili se zasniva na nekim dostupnim domaćim ili međunarodnim najboljim praksama.

Najjednostavnija metoda analize nepodudarnosti je jednostavna tabela. S leva na desno treba postaviti sledeća pitanja:

- Gde želimo da budemo?
- Gde smo sada?
- Koliko smo daleko od naših ciljeva?
- Šta nam je potrebno da stignemo tamo gde želimo da budemo?

Ovaj pristup obično nije toliko analitički i zahteva manje istraživanja, ali može da propusti neke važne informacije.

Konačni rezultat strateškog planiranja je strateški plan. To je dokument koji uključuje pojedinosti o samoproceni, zaključke o analizi nepodudarnosti i niz preporuka o tome šta treba da se desi kako bi se krenulo napred. U preporukama treba navesti jasne ciljeve i metodologiju koja se može postići.

7.7 Oprema za detekciju, skeniranje i neinvazivan pregled

Pored hardvera, softvera i infrastrukture koja je specifična u informaciono-komunikacionoj tehnologiji graničnog prelaza, moraju se razmotriti i potreba za drugom tehničkom opremom, od koje je sigurno najvažnija oprema za detekciju. U ovom poglavlju se govori o opremi koja se koristi za neinvazivan pregled tereta, lica, prtljaga i vozila.

7.7.1 Šta je neinvazivan pregled?

Ranije su svi pregledi po prirodi bili invazivni. Granična agencija koja je zainteresovana za određenu pošiljku bi otvorila kontejner ili kamion. Zatim bi pregledala sve što se unutra nalazi. Često bi agencija koja to radi morala fizički da premesti sav teret, pregleda ga i ponovo ga nатовari u vozilo.

Tehnologija je sada toliko napredovala da invazivni pregledi nisu više potrebni i trebalo bi da se obavljaju samo

u izuzetnim slučajevima. Većina neinvazivnih pregleda tereta se sada obavlja pomoću uređaja za skeniranje, obično skener sa rentgenskim zracima. Operater zatim pregleda rentgenske snimke kako bi utvrdio da li postoje nepravilnosti. Nema potrebe da se otvara ili skida plomba kontejnera ili uzima bilo koji deo tereta iz kontejnera. Skeneri omogućavaju i proveru manifesta. Pomoću skenera može, takođe, da se utvrdi da li su prisutni određeni materijali.



Uvođenje programa upotrebe pasa u službama za graničnu sigurnost na celom prostoru OEBS-a rapidno se povećalo u poslednjih deset godina.

7.7.2 Šta se ne može postići neinvazivnim pregledom?

Neinvazivni pregled nije univerzalni lek. On operacije koje se obavljanju na GP ne može učiniti 100 posto efikasnim. Neinvazivnim pregledom se ne može pronaći sav neprijavljen teret niti svo oružje, hemikalije ili droga. Niti



OEBS podržava poboljšanje sigurnosti kontejnera kako bi se sprečilo da teroristi koriste ovo prevozno sredstvo.

može nadoknaditi loše upravljanje graničnim prelazom. Skeniranje i neinvazivni pregledi imaju svoja ograničenja i nedostatke. Oni su:

- preveliko oslanjanje na veštine operatera u tumačenju
- nemogućnost da se nadoknadi neiskustvo, neobučenosnost ili umor operatera
- neoptimalno razlikovanje materijala na nivoima visoke energije
- alarmi u slučaju smetnji
- nejasne slike
- veliki broj fizičkih pregleda koji su posledica toga.

7.7.3 Zašto moramo da skeniramo?

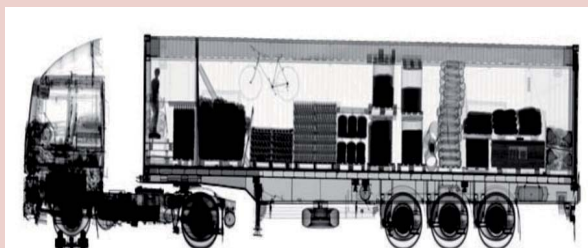
Dijagram 7.3 je preuzet iz dokumenta „Usluge skeniranja tereta“ firme Cotecna (2010, str. 2) i u njemu je dat širi prikaz zašto se na graničnim prelazima koristi neinvazivan pregled i skeniranje, odnosno kao instrument da se izbalansira briga vlade u vezi sa zaštitom prihoda, sigurnošću/bezbednošću i olakšanjem trgovine.

Rubrika 7.6 preuzeta je iz publikacije Evropske komisije iz 2006. pod nazivom „Sigurnost lanca snabdevanja“ (EK, 2006, str. 3).

RUBRIKA 7.6

EU smatra da je rentgensko skeniranje potrebno

Jasno je da tehnologija igra ulogu kako u povećavanju efikasnosti pregleda tereta tako i u broju pošiljki koje se mogu pregledati. Tehnologija za pregled kontejnera je od značajnog interesa jer pomaže carini da brže i lakše odgovori na veoma važno pitanje „Šta se nalazi u kutiji“. Oprema za neinvazivan pregled koja koristi tehnologiju rentgenskih i gama zraka je postavljena na graničnim prelazima kao i u pomorskim lukama i na aerodromima. Oprema za neinvazivan pregled omogućava carinskim organima da dobiju vizuelnu sliku o sadržaju kontejnera; to je relativno lak način pregleda sadržaja kontejnera za razliku od fizičkog istovara kontejnera.



Tehnologija za skeniranje radijacije je takođe važno sredstvo. Portali za otkrivanje radijacije se već koriste na većini glavnih graničnih prelaza na istočnoj kopnenoj granici Evropske unije. Kamioni koji teret dovoze u Evropsku uniju prolaze kroz portale. Trenutno sve više i više pomorskih luka instalira ovu vrstu portala na kapijama teretnih terminala. Ona olakšava efikasno skeniranje i otkrivanje prevoznih sredstava i tereta sa ograničenim zadržavanjem za trgovinski sektor.

U pogledu zaštite prihoda najočiglednija primena je za proveru manifesta koja ima dva aspekta: neprijavljenu robu i robu čija je prijavljena vrednost niža od stvarne vrednosti. Korišćenjem skenera i neinvazivnog pregleda može se dobiti broj predmeta koji se nalaze u pošiljci. Nakon toga je moguće utvrditi da li postoji roba koja nije prijavljena ili za koju je prijavljena vrednost niža od stvarne vrednosti.

Sledeća briga se odnosi na sigurnost/bezbednost. Od napada na SAD, 11. septembra, u celom svetu je uspostavljen visok stepen pripravnosti zbog pretnji terorista. Neinvazivni pregledi i skeniranje se mogu koristiti da bi se blokirali predmeti namenjeni za upotrebu od strane terorističkih grupa. Takođe, postoje i tradicionalne nezakonite aktivnosti koje se mogu rešiti skeniranjem. Četiri najveća tradicionalna problema su:

Oružje: Ova kategorija se uglavnom sastoji od konvencionalnog oružja kao što je lako naoružanje, minobacači, noževi i slično, koje može biti namenjeno za upotrebu u terorizmu ili organizovanom kriminalu.

CBRNE: Hemijske, biološke, radiološke, nuklearne i eksplozivne pretnje i materijali se svrstavaju u oružje za masovno uništenje (WMD). Ovo oružje može naneti masovne gubitke.

Droga: Iako droga automatski sama po sebi ne predstavlja uvek terorističku pretnju, ona je za mnoge vlade veliki problem jer se prihodi ostvareni trgovinom drogom mogu koristiti za finansiranje terorističkih mreža. Godišnju vrednost od nezakonitog prometa droga različiti izvori procenjuju na nekoliko milijardi američkih dolara.

Krijumčarenje i trgovina ljudima: Ovo je veliki sektor. U mnogim slučajevima ljudi se krijumčare u kontejnerskim pošiljkama ili sakriveni u raznim pregradama vozila. Ovo predstavlja problem po sigurnost zemlje i državni suverenitet.

U vezi sa olakšavanjem trgovine ključna činjenica je da se količina tereta koja se šalje povećava istom brzinom kao i pretnje po sigurnost/bezbednost i želja vlada da osiguraju svoje prihode. Ovo olakšavanje trgovine je glavni prioritet.

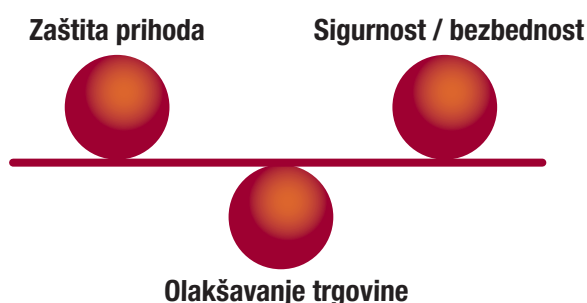
Rubrika 7.7 prikazuje još jednu zaštitnu meru iz Okvira SAFE Svetske carinske organizacije, standard 3 „Moderna tehnologija u pogledu opreme za pregled“ (SCO, 2005, str. 11).

RUBRIKA 7.7

Okvir SAFE Svetske carinske organizacije: standard 3 o neinvazivnom pregledu

„Oprema za neinvazivan pregled i otkrivanje radijacije bi trebala da bude na raspolaganju i da se koristi za obavljanje pregleda, ako postoji, i u skladu sa procenom rizika. Ova oprema je potrebna za brz pregled visokorizičnih kontejnera ili tereta, a da se ne ometa protok zakonite trgovine.“

Dijagram 7.3 usklađivanje olakšavanja trgovine



Neinvazivan pregled i skeniranje su sredstva za postizanje tog cilja. Obično se mnogo brže skenira kontejner (neinvazivan pregled) nego što se obavi njegov fizički pregled.

Prednosti tehnologije skeniranja mogu se sažeti u:

- olakšavanje trgovine, sigurnost/bezbednost, zaštitu prihoda;
- izbegavanje potrebe da se raspakuju pošiljke;
- izbegavanje zadržavanja čime se smanjuju carinske kazne i s njima povezani troškovi;
- veća konkurentnost;
- bolje i brže otkrivanje nepravilnosti u homogenim teretima;
- otkrivanje nezakonite trgovine;
- efikasnije korišćenje raspoloživih ljudskih resursa;
- promocija dobrovoljnog postupanja u skladu sa propisima.

7.7.4 Upravljanje rizikom: ključni element kod neinvazivnog pregleda

Program pravilnog upravljanja rizikom je ključni element kod neinvazivnog pregleda. Skeniranje i neinvazivan pregled se nikada ne bi trebali vršiti ad hoc. Moraju se ko-

RUBRIKA 7.8

Generalni sekretar SCO o 100 postotnom skeniranju

Svetska carinska organizacija i druge zainteresovane strane su kritikovale zakonodavstvo SAD u vezi sa 100 postotnim skeniranjem. U decembru 2007. godine Svetska carinska organizacija i konsultativna grupa privatnog sektora su usvojili zajedničku Rezoluciju kako bi izrazili bojazan u vezi sa 100 postotnim skeniranjem. U Rezoluciji se naglašava da bi ova mera mogla naneti štetu svetskoj trgovini kao i ekonomskom i socijalnom razvoju jer bi „uvela značajnu necarinsku trgovinsku barijeru i dovela do nesrazmera u pogledu infrastrukture, operativnih troškova i troškova inventara kako za trgovinu tako i za privredu“. U dokumentu se dalje navodi da bi 100 postotna provera takođe „dovela do neopravdanih zadržavanja, povećanih zahteva za skladištenjem i zagušenja prelaza.“

ristiti stvarni obaveštajni podaci kako bi se utvrdilo koje pošiljke su visokorizične, pa zbog toga zahtevaju pregled. Upravljanje rizikom je odgovarajuće sredstvo za obezbeđivanje te informacije.

Primer skeniranja i neinvazivnog pregleda koji se pokazao pogrešnim je Zakon SAD o 100 postotnom skeniranju. Rubrika 7.8 preuzeta je iz govora o ovoj temi koji je 2008. godine održao generalni sekretar Svetske carinske organizacije Kunio Mikuriya (SCO, 2008).

7.7.5 Skeneri za teret

U narednom poglavlju se razmatra veliki broj skenera pogodnih za pregled tereta: portalni skeneri, most skeneri, fiksni skeneri i mobilni skeneri.

Portalni skeneri

Portalni skeneri napravljeni su za veliki protok (preko 50 kamiona na sat). Kod ovog sistema skener ostaje stacioniran, a kamion polako prolazi kroz snop radioaktivnih zraka brzinom od nekoliko kilometara na sat (kabina se ne skenira iz sigurnosnih razloga). Portalni skener se može premestiti na drugo mesto. Zbog ograničene izlazne snage rendgenskih zraka za sigurno skeniranje i skeniranje velikom brzinom, može se instalirati na lučkim kapijama ili kopnenoj granici; performanse su mu ograničene.

Prednosti: veliki protok; jednostavnost i pouzdanost (nema delova koji se pomeraju); više prostora za operatore nego kod mobilnog skenera.

Mane: ograničene performanse; samo poluefikasna primena; ne skenira se vozačeva kabina.

Most skeneri

Kod most skenera koji se mogu premeštati, struktura mosta je podrška sistemu slika. Za vreme postupka skeniranja celi sistem se pomera preko prečki dok vozilo ostaje u istom položaju. Teoretski, sistem se može premestiti u roku od nekoliko nedelja, ali praktično u roku od jednog do dva meseca. Može se opremiti izvorom rentgen-

Ruska carina rukuje mobilnim most skenerom.



skih zraka od 4MeV (kao kod mobilnih skenera) ili 6MeV za veće prodiranje; u tom slučaju potrebna mu je zaštita ili veće sigurnosno područje radi zaštite od zračenja. Prolaznost varira od 25 do 35 kontejnerskih vozila/na sat; može se predložiti i proširena verzija koja omogućava skeniranje dva kamiona u redu. 6MeV verzije mogu se predložiti sa funkcijom materijalne diskriminacije.

Prednosti: može imati veće performanse od mobilnih skenera iako još uvek sa nekim merama fleksibilnosti (moguće premeštanje); više prostora za operatere nego kod mobilnih; manja složenost, a time i veća pouzadnost.

Mane: Samo polufiksna primena; za velike performanse sistema 6MeV potrebni su zaštitni zidovi u skladu sa specifikacijom proizvođača.

Fiksni skeneri

Fiksni skeneri napravljeni su za veoma veliki prodor (do 450 mm čelika) i za izvanredan kvalitet slike. Za vreme skeniranja kontejnerska vozila se pomeraju na pokretnoj traci u objektu. Fiksni skeneri se ne mogu premeštati zbog svoje velike betonske infrastrukture koja je potrebna za zaštitu od radijacije. Fiksni skeneri su opremljeni izvorom rentgenskih zraka (6 ili 9MeV), visoke energije i visoke snage i mogu da imaju jedan ili dupli pogled (pogled sa strane i odozgo). Protok je oko 20 do 25 kamiona/na sat (eventualno više sa posebnim dizajnom pokretne trake).

Prednosti: veoma veliki prodor, odličan kvalitet slike, opcija pogleda sa dve strane, opcija razlikovanja materijala, velika zgrada sa mogućnošću dogradnje kancelarijskog prostora.

Mane: skup; velika stalna infrastruktura (samo fiksna primena); uključuje teške mehaničke elemente (pokretna traka, zaštitna vrata).

Mobilni skeneri

Mobilni skeneri su savršeno prilagođeni za nasumične ili rutinske preglede kamiona na bilo kojoj lokaciji u luci, na kontrolnim punktovima pored puteva ili stanicama za merenje težine. Oni su u potpunosti autonomni i ne zahtevaju eksternu infrastrukturu (iako se to preporučuje kada se koriste na mestu za fiksno skeniranje). Za vreme skeniranja vozilo koje se skenira se obično ne pomaže dok preko njega prelazi skener. Protok varira od 20 do 25 kontejnerskih vozila na sat. Najmoćniji mobilni skeneri opremljeni su sa izvorom rentgenskih zraka od 4MeV za prodor 280 mm čelika i imaju dobar kvalitet slike.

Prednosti: fleksibilnost, mobilnost.

Mane: nivo složenosti zahteva više održavanja, manje je pouzdan od fiksnog skenera, odnosno skenera koji se može premeštati, ograničen prostor za operatere.

U rubrici 7.9 (delimično) je reprodukovan članak Maxima Kellya objavljen u ElectricNews (Kelly, 13. februar 2006), dostupan na web stranici kompanije NUCTECH.

RUBRIKA 7.9

Irski carinski službenici dobijaju rentgensku sliku

Mobilni skener sa rentgen zracima je visoko tehnološki dodatak snagama Vlade Irske u borbi protiv krijumčarenja droge i duvana.

Irski carinici su mobilni sa ovim skenerom koji je montiran na kamion i koji se može postaviti za 30 minuta. Skener je pogodan za skeniranje kontejnera koji se otpremaju, prikolica, auta, kombija i autobusa i biće raspoređeni na svim irskim trajektnim terminalima i lukama. Uređajem će rukovati dva tima od po tri službenika, posebno obučenog osoblja za prihode koje traga za opojnim drogama, krijumčarenom robom, eksplozivima, vatrenim oružjem i slepim putnicima.

Služba za prihode je u decembru 2004. potpisala ugovor vredan 3 miliona evra sa kineskim proizvođačem rentgen uređaja NUCTECH koji uključuje održavanje uređaja i obuku carinika. NUCTECH proizvodi skenere za kontejnere od 1997. godine i prodali su preko 80 u celom svetu, od čega 16 u Evropi. Kompanija je specijalizovana za statičke i mobilne skenere koji ne koriste radioaktivni izvor kako bi izbegli skupo i za okolinu nezdravo zbrinjavanje otpada.

Sistem koji irski carinici treba da upotrebljavaju koristi linearni akcelerator visoke energije radi stvaranja rentgenskih zraka koji se unose putem softvera slike. Službenici zatim proučavaju stvarne slike radi otkrivanja nezakonitog tereta.

U razgovoru sa ElectricNews.net, glasnogovornik Službe za prihode je izjavio da novi mobilni sistem podseća na veliki kamion sa dve produžene ruke koje dohvataju i skeniraju kontejner odozgo prema dole.

Nova oprema će pomoći u sprečavanju krijumčarenja droge i duvana u kontejnerima.

„Kancelarija za droge Ujedinjenih nacija je ocenila da je vrednost globalnog tržišta opojnim drogama 2003. iznosila preko 429 milijarde dolara. Sa sve većom sofisticiranošću krijumčara u celom svetu otkrivanje postaje sve teže i teže. Zato je od ključne važnosti da oni koji se moraju boriti protiv krijumčara budu opremljeni uređajima koji su im za to potrebni,“ izjavio je Taoiseach prilikom pokretanja mobilnog sistema.

7.7.6 Kriterijumi za rad skenera

Skeneri se mogu klasifikovati prema svom kapacitetu da prikažu manje ili više jasnu i detaljnu sliku predmeta u datom protoku. Postoje tri kriterijuma za uspešan prikaz slike koji su u uskoj vezi sa energetsom snagom izvora radijacije i brzinom skeniranja: prodiranje, osetljivost kontrasta i rezolucija:

- *Prodiranje* je najvažniji kriterijum. Što je radijacija veća to je prodiranje bolje;
- *Osetljivost kontrasta* igra značajnu ulogu u razlikovanju raznih vrsta predmeta koji se nalaze unutar tereta. Što je osetljivost kontrasta veća to je lakše razlikovati razne predmete koji se prikazuju na slici;
- *Rezolucija* se odnosi na kapacitet dobijanja slike sa više ili manje detalja, a time utvrđuje lakoću kojom se predmeti mogu identifikovati.

Ove radne karakteristike zavise od brzine skeniranja. Povećanje brzine skeniranja dovodi do smanjenja radnih karakteristika.

7.7.7 Izbor skenera

Izbor odgovarajućeg skenera je ključan. Preporučuje se da carina i obezbeđenje koriste skener velike prodornosti sa izvanrednom rezolucijom slike (više od hiljadu pojedinačnih detektora u linijskom senzoru) pri protoku najmanje 20 kamiona na sat iz sledećih razloga. Nisko prodiranje (ispod 200 mm čelika) ne omogućava tačan pregled veoma velikih i gusto utovarenih tereta. Kada prodiranje nije dovoljno da se vidi kroz teret (na slici se pojavljuju tamni delovi) nije moguće proveriti manifest. U tom slučaju, operater koji je zadužen za analizu slike nema drugog izbora nego da kamion pusti ili da ga pošalje na fizički pregled iako možda nema nikakav pravi razlog za sumnju. Ovo se na kraju loše odražava na postupak skeniranja i može izazvati nepovoljne reakcije legitimnih trgovaca.

Zato skeneri koji koriste tehnologije koje se zasnivaju na povratnom rasipanju gama ili rendgenskih zraka niske energije nisu uvek pogodni za pregled tereta i proveru manifesta.

- *Povratno rasipanje* daje finu sliku, ali samo onih nekoliko santimetara direktno ispod površine tereta; uopšte nema mogućnost da dublje pregleda teret.
- *Tehnologija gama-zraka* na mobilnim skenerima ne omogućava pravo prodiranje više od oko 160 mm i prikazuje sliku veoma lošeg kvaliteta (osim ako se koriste radioaktivni izvori veoma velikog intenziteta), što ne zadovoljava potrebe pravilnog pregleda. Pored toga, upotreba ili zloupotreba potencijalno veoma opasnih radioaktivnih izvora radijacije predstavlja veliki sigurnosni i bezbednosni problem.

- *Skeneri niske energije* sa prodiranjem ispod 200 mm su neodgovarajući za pregled tereta osim za skeniranje praznih kamiona i kontejnera ili za neke veoma konkretne primene.

Primer metode neinvazivnog pregleda.



Rubrika 7.10 preuzeta je iz Izveštaja za 2010 Misije za procenu i praćenje IOM. Jačanje integrisanog upravljanja granicom u zemljama Zapadnog Balkana i Turskoj (Međunarodna organizacija za migracije/IOM, 2010, str. 63–64).

RUBRIKA 7.10

Nova oprema i tehnologija u Bivšoj Jugoslovenskoj Republici Makedoniji

Uprava carina Bivše Jugoslovenske Republike Makedonije uvela je sistem centralizovanog video nadzora (CCTV40) koji je u funkciji na mnogim GP. On omogućava video nadzor u realnom vremenu koji podržava otkrivanje i sprečavanje krijumčarenja i korupcije graničnih službenika. Carinski organi su takođe uveli smernice i operativne instrukcije za sistem nadzora CCTV, uključujući i snimanje, transmisiju i analizu rizika i selektivnost. Pored toga sistem prepoznavanja registarskih tablica (LIPRE) je u funkciji na glavnim GP (pokriva ukupno 132 saobraćajne trake).

Napravljena je baza podataka sa funkcijom upozorenja koja sadrži sve registarske tablice koje su snimljene (Izveštaj AMT za 2010, str. 63)

Uprava carina trenutno upotrebljava četiri mobilna skenera sa rentgenskim zracima za pregled teretnih vozila i kontejnera na GP i koristi veliki broj manjih uređaja za skeniranje na aerodromima i glavnim poštama. Carina je takođe odgovorna za upotrebu portalnih monitora za radijaciju (RPM) na GP; trenutno ih je dvanaest koji su postavljeni na deset GP, a u planu je da se taj broj značajno poveća.

- *Skeneri srednje energije* (2 do 3MeV) nude prodiranje od 200 do 250 mm čelika; iako je kvalitet slike dobar, nije dovoljan da pokrije sve potrebe pregleda kada su kontejneri skroz puni.
- *Skeneri visoke energije* (3.5MeV i više) nude prodiranje iznad 250 mm (obično 280 mm) čelika, što je dovoljno za veći deo tereta (ali ne i sav). Ovi skeneri se preporučuju budući da odgovaraju potrebama pravilnog pregleda sa proverom manifesta.

Rad koji je potreban da se zadovolje potrebe pregleda i provere manifesta se može postići bilo mobilnim skenerom bilo premestivim skenerom sa energijom rendgenskih zraka od najmanje 4MeV. Takvi skeneri predstavljaju dobru kombinaciju radnih karakteristika i cene.

7.7.8 Otkrivanje CBRN

Velika bojazan svake vlade je pretnja koju predstavlja hemijski, biološki, radiološki i nuklearni materijal. Za vlade je imperativ da budu sposobne da presretnu ove materijale pre nego što oni uđu u zemlju.

Otkrivanje hemijskih materijala

Danas, pretnje hemijskim materijalima nisu primarno u vezi sa poznatim nacionalnim programom ratovanja bojnim otrovima već su pre u vezi sa terorizmom i mo-

gućnošću nezgoda u koje je uključen veliki broj manje otrovnih smesa. Zato je postalo teže pronaći adekvatne tehnike otkrivanja, posebno jer se broj posrednika značajno povećao, a zahteva se veliki opseg dinamike za otkrivanje količina tragova bilo bojnih otrova (CWA) ili otrovnih industrijskih hemikalija (TIC).

Za otkrivanje hemijskih materijala pogodna su dva tipa detektora: „standoff“ i „close“. Najčešće se koristi oprema za otkrivanje Standoff koja koristi Fourier-transformiranu infracrvenu spektroskopiju (FTIR). Ramanova spektroskopija i laserom inducirana „breakdown“ spektroskopija (LIBS) koriste se na kraćim udaljenostima. Na krajnjem završetku uređaja koji su na raspolaganju nalaze se oni koji su po svemu laboratorijski instrumenti, a koji obično koriste masenu spektroskopiju (GC-MS) kao svoju tehnologiju otkrivanja.

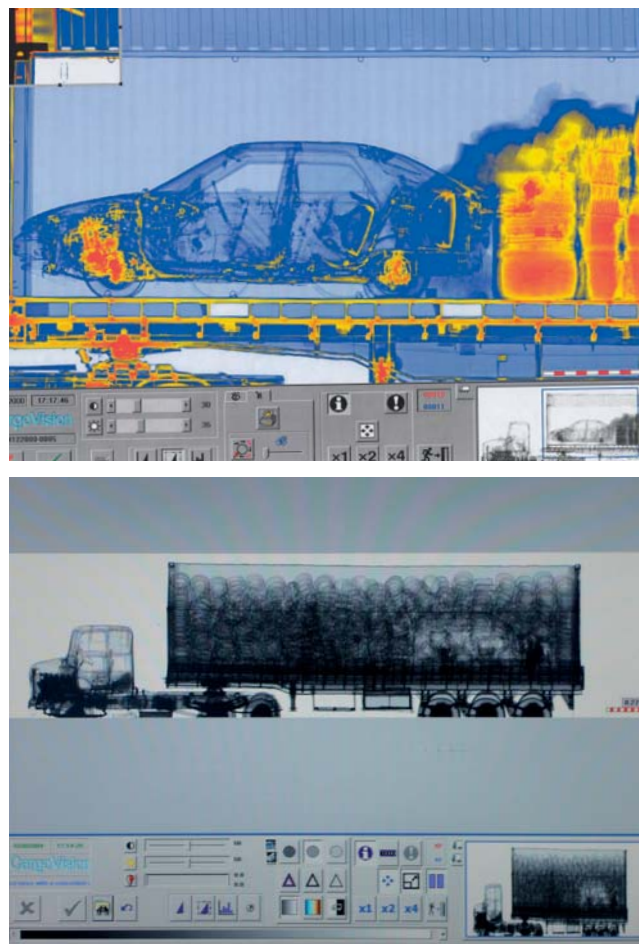
Trebalo bi zapamtiti da mnogi noviji uređaji koji se koriste za otkrivanje hemijskih materijala se takođe mogu koristiti za otkrivanje eksploziva.

Otkrivanje bioloških materijala

Nažalost istina je da je biološke bojne otrove (BWA) veoma teško otkriti iz nekoliko razloga. Prvo, budući da je količina bioloških bojnih otrova koja je potrebna da zarazi ljude veoma mala, detektor mora da bude veoma osetljiv. Drugo, ova osetljivost dolazi naknadno, odnosno ako pro-



Ostali primeri neinvazivnog pregleda.



sečno okruženje sadrži veoma veliki broj prirodnih bioloških čestica koje su bezopasne. Budući da je te bezopasne čestice veoma teško razlikovati od bioloških bojnih otrova tu postoji tendencija velikog broja lažnih uzbuna. I na kraju, brzina je ključna. S obzirom na karakteristike bioloških bojnih otrova, one se moraju brzo identifikovati tako da se mere predostrožnosti mogu preduzeti pre izlaganja.

U praksi je stoga uobičajeno da se kombinuju senzori. Jedan od njih je kontinuirano uzorkovanje vazduha, što će biti okidač za drugi senzor koji se koristi za analiziranje čestica. Napravljeno je nekoliko tehnologija kako bi se pomoglo otkrivanju bioloških bojnih otrova, a to su:

- analizator veličine i oblika aerosola (ASAS);
- aerodinamički fluorescentni analizator čestica (FLAPS);
- biološki alarm monitor (BAM), koji utvrđuje elementarne karakteristike korišćenjem spektrometrije

Otkrivanje radioloških i nuklearnih materijala

Tehnologije otkrivanja radioloških i nuklearnih materijala (RN) razvile su se u poslednjih nekoliko godina kako bi zadovoljile specifične potrebe različitih operacija. Stoga su, a posebno u poređenju sa sistemima za otkrivanje hemijskih i bioloških pretnji, radiološki i nuklearni detektori na veoma visokom tehnološkom nivou. Postoji niz različitih dizajna koji su dostupni na tržištu.

Dostupna oprema za otkrivanje radijacije, koja je relevantna za nuklearnu sigurnost, a posebno za svrhe nadziranja granice uključuje:

- identifikatore radioizotopa (RID);
- veoma osetljive detektore za traženje neutrona (NSD);
- prenosive skenere radijacije (PRS);
- spektrometrijske lične detektore radijacije (SPRD), koji su korisni za zaštitu osoblja graničnih agencija od potencijalne radiološke i nuklearne pretnje (rano upozorenje).

Fiksni instrumenti se obično koriste na graničnim prelazima, aerodromima i lukama kao i na ulazima u ključne infrastrukturne objekte:

- portalni monitori radijacije (RPM);
- spektroskopski portalni monitori radijacije (SRPM).

7.7.9 Skeniranje lica, prtljaga i vozila

Neinvazivan pregled tereta je tradicionalno bio glavni fokus agencija na GP. Međutim, sada je skeniranje lica, prtljaga i vozila postalo jednako relevantno kao i skeniranje tereta.

Jedna od glavnih tehnologija koja je napravljena za ovu vrstu skeniranja je povratno rasipanje rentgenskih zraka.

Tradicionalni rentgenski uređaji se oslanjaju na prolaz rentgenskih zraka kroz materijal koji se pregleda. S druge strane povratno rasipanje koristi reflektovane rentgenske

zrake za stvaranje slike. Obrazac povratnog rasipanja zavisi od karakteristika materijala i dobar je za snimanje organskog materijala.

Ono što sledi su samo neki od poznatih primera primene povratnog rasipanja:

- skeniranje ljudi;
- skeniranje predmeta u slučajevima gde se može skenirati samo jedna strana predmeta;
- skeniranje prtljaga;
- skeniranje pošte;
- skeniranje vozila, osim kontejnera koji su potpuno natovareni.

Prednosti: glavna prednost tehnologije povratnog rasipanja rendgenskih zraka jeste da se može koristiti za skeniranje ne samo neorganskih predmeta nego i živih bića. To je moguće zbog niskih nivoa jonizirajućeg zračenja. Povratno rasipanje se može koristiti za razlikovanje različitih materijala kao što su droga, eksplozivi ili metali tumačenjem Z broja predmeta koji se skenira.

Mane: budući da je dubina prodiranja rentgenskih zraka donekle ograničena ne može se koristiti za skeniranje kontejnera. Možda mu je najveća mana napad na privatnost. Mnoge ljude muči ideja skeniranja celog tela i slika koje takvo skeniranje prikazuje.

7.7.10 Sažetak osnovnih razmatranja u vezi sa neinvazivnim pregledom

1. Shvatiti da oprema za otkrivanje nije lek za sve: ona je sredstvo;
2. utvrditi koje su najvažnije bojazni vašeg graničnog prelaza;
3. razmotriti koji sistem na najbolji način može da reši vaše bojazni;
4. proceniti cenu, rad i povraćaj ulaganja;
5. ako sistem ispunjava vaša očekivanja, investirajte;
6. pobrinite se da se koordinacija vaše upotrebe opreme za otkrivanje vrši putem čvrstog programa upravljanja rizikom;
7. zapamtite još jednom da oprema za otkrivanje nije lek za sve: vi ćete ipak morati da upravljate njenom upotrebom.

Zaključak

Ne povećava se dramatično samo obim trgovine nego i brzina kojom se trgovina obavlja i složenost trgovačkog ambijenta. Svaka zemlja koja ima ambicije da razvije međunarodnu trgovinu će morati da usavrši svoje granične operacije kako u pogledu obima tako i brzine, a posebno sa razvojem IKT koji je neophodan za brže kretanje robe preko granica. Zemlje moraju povećati svoju sposobnost da se bave složenim graničnim operacijama koje zahtevaju svi

mnogobrojni postojeći trgovinski sporazumi i koji tek treba da se zaključe. Na granice takođe utiču domaće lokalne industrije i zahtevi da njihovi proizvodi uđu u globalni lanac snabdevanja. Na sreću, dostupni su mnogi IKT sistemi od „standardnih“ sistema do proizvoda napravljenih prema potrebama određenih kupaca. Potreban je pravilan postupak nabavke kako bi se odlučilo koja je investicija najbolja. Jedna stvar je jasna: moderno upravljanje granicom se jednostavno ne može vršiti manuelno.

Literatura

Cotecna, *Usluge skeniranja tereta*, 2010, Ženeva [pdf]. Dostupno na www.cotecna.com/com/Images/Scanning_Brochure_screen-A4.pdf [zadnji pristup ostvaren 22. februara 2011].

Predsednik Državnog carinskog komiteta Azerbejdžana Ajdyn Aliev (intervju 2010) [internet stranica]. Dostupno na <http://ru.trend.az/capital/customs/1623663.html> and www.customs.gov.az/ru/sw_sut.html [zadnji pristup ostvaren 28. septembra 2011].

Luc De Wulf i José B Sokol (eds.), Svetska banka, Vašington, 2005, *Priručnik o modernizaciji carine* [pdf]. Dostupno na http://siteresources.worldbank.org/INTEPCOMNET/Resources/Customs_Modernization_Handbook.pdf [zadnji pristup ostvaren 15. februara 2011].

dlharbour, 2011, Skeniranje koje vrše irski carinski službenici (slika. 7.6), [elektronska štampa]. Dostupno na www.dlharbour.ie/ [zadnji pristup ostvaren 10. februara 2011].

Evropska komisija (EK), Generalni direktorat EK za poreze i carinsku uniju, 2006, *Sigurnost lanca snabdevanja: Uloga carine EU u borbi protiv terorizma* [pdf]. Dostupno na http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/common/publications/info_docs/customs/customs_security_en.pdf [zadnji pristup ostvaren 22. augusta 2011].

Federalna carinska služba Ruske Federacije, 2011 [web stranica]. Dostupno na www.customs.ru [zadnji pristup ostvaren 28. septembra 2011].

IOM, *Izveštaj Misije za procenu praćenje: Jačanje integrisanog upravljanja granicom na Zapadnom Balkanu i Turskoj*, Budimpešta, 2010. Dostupno na http://syb.icisleri.gov.tr/ortak_icerik/syb/Assessment_and_Monitoring_Mission_Report_final.pdf [zadnji pristup ostvaren 31. marta 2011].

Maxim Kelly, „Irski carinsku službenici dobijaju rentgensku sliku“, *ElectricNews*, 13. februar 2006. Dostupno i na www.nuctech.com/view_en.jsp?silm=57&urlbh=7&bh=211 [zadnji pristup ostvaren 22. februara 2011].

Mikuriya Kunio, 2008, generalni sekretar Svetske carinske organizacije, govor o Okviru SAFE, 12. novembar 2008, Brisel/Svetska carinska organizacija [pdf]. Dostupno na www.wcoomd.org/speeches/?v=1&lid=1&cid=10&id=111 [zadnji pristup ostvaren 22. februara 2011].

Lifeboat, 2011, povratno rasipanje je prikazalo sliku celog tela (slika. 7.5) [elektronska štampa]. Dostupno na <http://lifeboat.com/en/security.preserver?print> [pristup ostvaren 23. februara 2011].

Takashi Matsumoto, 2006, *Carinski model podataka Svetske carinske organizacije*, Brisel: Svetska carinska organizacija, UNESCAP drugi regionalni sastanak za zemlje bez izlaza na more i tranzitne zemlje, Bangkok [pdf]. Dostupno na www.unescap.org/tid/projects/da6_symposium_s4matsumoto.pdf [zadnji pristup ostvaren 24. februara 2011].

npd-solutions, 2011, *Sažetak ocene razvoja* [elektronska štampa]. Dostupno na www.npd-solutions.com/image4.gif [zadnji pristup ostvaren 22. augusta 2011].

Rapiscansystems, 2011, *Portalni skener* [elektronska štampa]. Dostupno na www.rapiscansystems.com [zadnji pristup ostvaren 22. augusta 2011].

Državni carinski komitet Republike Belorusije [internet stranica]. Dostupno na www.gtk.gov.by [zadnji pristup ostvaren 28. septembra 2011].

Konferencija Ujedinjenih nacija o trgovini i razvoju, 2011, *Ocena projekta ASYCUDA++ u Jordanu* [online]. Dostupno na www.asycuda.org/EvJordan.asp [zadnji pristup ostvaren 22. augusta 2011].

Ekonomska komisija Ujedinjenih nacija za Evropu, 2003, *Koncept jednog šaltera*, Brisel, UNECE [pdf]. Dostupno na <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UNECE/UNPAN019892.pdf> [zadnji pristup ostvaren 22. augusta 2011].

Ekonomska i socijalna komisija Ujedinjenih nacija za Aziju i Pacifik, 2006, Bangkok, *Smernice o primeni IKT za olakšavanje trgovine i transporta za zemlje koje nemaju izlaz na more na području Azije i Pacifika* [pdf]. Dostupno na www.unescap.org/idd/pubs/ict_guidelines_for_ttf.pdf [zadnji pristup ostvaren 21. septembar 2011].

Ministarstvo državne bezbednosti SAD, Biro za carinu i graničnu zaštitu, 2011, *ACE* [Automatizovano komercijalno okruženje] 101 [pdf]. Dostupno na www.cbp.gov/linkhandler/cgov/trade/automated/modernization/ace/ace101.ctt/ace101.pdf [zadnji pristup ostvaren 21. septembra 2011].

Služba prihoda i carine Njenog Visočanstva UK, Ministarstvo za privredu, inovacije i veštine, 2009, *Olakšavanje trgovine preko granica UK: akcioni plan* [pdf]. Dostupno na www.bis.gov.uk/files/file53811.pdf [zadnji pristup ostvaren 21. septembra 2011].
Dostupno javnosti pod Odobrenje Vlade Ujedinjenog Kraljevstva za informacije javnog sektora, 2011, na www.nationalarchives.gov.uk/doc/open-government-licence/ [zadnji pristup ostvaren 27. septembra 2011].

Svetska carinska organizacija, 1999, Brisel, *Revidirana Kjoto konvencija* [pdf]. Dostupno na www.wcoomd.org/Kyoto_New/Content/content.html [zadnji pristup ostvaren 18. februara 2011].

Svetska carinska organizacija, 2004a, Brisel, *Smernice Kjoto Konvencije o primeni informacione i komunikacione tehnologije* [Smernice IKT-a iz Kjota; pdf]. Dostupno na www.iaata.org/SiteCollectionDocuments/Documents/Kyoto_ICT_Guidelines_e.pdf [zadnji pristup ostvaren 18. februara 2011].

Svetska carinska organizacija, 2004b, Brisel, *Jedinstven broj pošiljke* [pdf]. Dostupno na www.wcoomd.org/files/1.%20Public%20files/PDFandDocuments/Procedures%20and%20Facilitation/UCR_new_e.pdf [zadnji pristup ostvaren 23. februara 2011].

Svetska carinska organizacija, 2005, Brisel, *Okvirni standardi za osiguravanje i olakšavanje globalne trgovine* [pdf]. Dostupno na www.wcoomd.org/files/1.%20Public%20files/PDFandDocuments/Procedures%20and%20Facilitation/safe_package/safe_package_1.pdf [zadnji pristup ostvaren 18. februara 2011].

Svetska carinska organizacija, 2007, Brisel, *Model podataka Svetske carinske organizacije: usklađivanje podataka na jednom šalteru* [pdf]. Dostupno na www.wcoomd.org/files/6.SW_Files/Data_Harmonisation.pdf [zadnji pristup ostvaren 23. februara 2011].

Svetska carinska organizacija, 2008, Brisel, *Model podataka Svetske carinske organizacije: opšte informacije* [pdf]. Dostupno na www.wcoomd.org/files/6.SW_Files/SW%20Initiatives/WCO/002-General%20Info.pdf [zadnji pristup ostvaren 12. augusta 2011].

Referenca svetske trgovine, 2008, *Automatizovano komercijalno okruženje* [online]. Dostupno na www.worldtraderef.com/wtr_nl/WTR_site/ACE.asp [zadnji pristup ostvaren 10. augusta 2011].

Dodatna literatura i izvori:

Web stranica Ekonomske komisije Ujedinjenih nacija za Evropu (UNECE): www.unece.org

Web stranica Centra Ujedinjenih nacija za olakšavanje trgovine i elektronsko poslovanje (UN/CEFACT): www.unece.org/cefact

Svetski ekonomski forum, 2009, ed. Sumitra Dutta i Irene Mia, *Izveštaj o globalnoj informacionoj tehnologiji za 2008–2009: Mobilnost u umreženom svetu* [pdf].

Dostupno na <https://members.weforum.org/pdf/gitr/2009/gitr09fullreport.pdf> [zadnji pristup ostvaren 24. februara 2011].

8

Upravljanje ljudskim resursima

SADRŽAJ

Uvod	196
8.1 Promovisanje integriteta i transparentnosti u državnoj službi, uključujući i carinu i graničnu službu	197
8.1.1 Transparency International: Međunarodni organ za borbu protiv korupcije	198
8.2 Definisanje strategije	199
8.3 Izrada sistema za upravljanje ljudskim resursima	200
8.3.1 Kodeks ponašanja	201
8.3.2 Revidirana Aruša deklaracija Svetske carinske organizacije: Upravljanje ljudskim resursima i borba protiv korupcije	209
8.4 Raspoređivanje ljudskih resursa	210
8.4.1 Organizaciona struktura	210
8.4.2 Organizacione promene	210
8.4.3 Rešenje za uspešnu organizaciju	210
8.4.4 Samostalni organi za prihode	211
8.4.5 Izrada plana kadrova	211
8.5 Pronalaženje potrebnih ljudskih resursa	212
8.5.1 Zapošljavanje	213
8.5.2 Obuka	213
8.6 Investiranje u usavršavanje i rad ljudskih resursa	217
8.6.1 Naknade osoblju (finansijski i nefinansijski podsticaji)	217
8.6.2 Planiranje karijere	218
8.6.3 Ocenjivanje rada	219
Zaključak	221
Literatura	221
Rubrika 8.1 Cena korupcije	197
Rubrika 8.2 Zadatak misije Biroa za carinu i zaštitu granice SAD	198
Rubrika 8.3 Strategija Evropske komisije za upravljanje ljudskim resursima u carini	199
Rubrika 8.4 Kodeks ponašanja: ključni problemi i pitanja	201
Rubrika 8.5 Indikativno istraživanje ključnih elemenata u Priručniku o upravljanju ljudskim resursima	201
Rubrika 8.6 Model kodeksa etičkih normi i ponašanja Svetske carinske organizacije, poglavlje 1-11	203
Rubrika 8.7 Reforma za borbu protiv korupcije u carini: naučene lekcije	209
Rubrika 8.8 Program za borbu protiv korupcije Federalne carinske službe Rusije	209
Rubrika 8.9 Rešavanje pitanja korupcije u Upravi prihoda Ugande (URA)	210
Rubrika 8.10 Obnavljanje osoblja u carini Bolivije	212
Rubrika 8.11 OEBS koledž za osoblje zaduženo za upravljanje granicom	214
Rubrika 8.12 Projekat o razvoju obuke u carinskoj službi Republike Kirgistan: 2009-2012	215
Rubrika 8.13 Kazahstan: zapošljavanje carinika	216
Rubrika 8.14 Upravljanje ljudskim resursima u carinskoj službi: primer Turske	217
Rubrika 8.15 Da li niski platni razredi zaista predstavljaju faktor?	218
Dijagram 8.1 Strateško upravljanje rezultatima rada	220

8. Upravljanje ljudskim resursima



Uvod

„Ljudi su najveće bogatstvo jedne organizacije“.Ovu izjavu često čujemo. Da li je to tačno ili je to samo fraza koja se lako prihvata? To je apsolutno tačno. Pravi ljudi sa pravim kvalifikacijama koji obavljaju pravi posao su od ključne važnosti za uspeh ili neuspeh. Upravljanje ljudskim resursima (ULJR) je najvažniji izazov s kojim se suočava svaka organizacija. Nemoguće je previše naglasiti broj oblasti na koje utiče upravljanje ljudskim resursima ili preceniti njegov, kako pozitivan, tako i negativan uticaj na rad.

Ovo se, naravno, odnosi i na carinu i druge granične organe. Prošli su dani kada se rad carine/graničnih agencija sastojao prvenstveno od ručnih pregleda vozila, tereta i plovila. Tada rad nije pokretalo upravljanje informacijama. Danas je fokus mnogo veći. Upravljanje rizikom se, na primer, uveliko oslanja na upravljanje informacijama. Ova promena zahteva nove kvalifikacije koje prevazilaze one koje su se ranije zahtevale. Sada su carina/granični organi javno odgovorni za uspešnost i efikasnost svog rada. Postavljaju se veći zahtevi u pogledu njihovog profesionalizma i integriteta.

Međutim, još uvek se dovoljno ne naglašava pravilno upravljanje ljudskim resursima u carinskim/graničnim upravama. Statistike o projektima tehničke pomoći Svetske banke govore da se upravljanju ljudskim resursima posvetilo relativno malo pažnje (De Wulf i Sokol, 2005, str. 132). U svim njenim projektima od 1982. do 2002. godine pažnja se posvećivala: obezbeđivanju potrebnog osoblja (20 posto), zapošljavanju (15 posto), obuci (45 posto), kodeksu ponašanja (15 posto) i unapređenju po osnovu zasluga, plati i beneficijama i unutrašnjoj kontroli (po 15, 25 i 10 posto). O temama kao što su vrednovanje ili upravljanje rizikom u kontekstu carine postoji obilje informacija i uputstava, ali nedostaju informacije i smernice o upravljanju ljudskim resursima.

Najrelevantnija pitanja za ovo poglavlje su sledeća:

- Da li vaša organizacija ima strategiju upravljanja ljudskim resursima?
- Kako se pravi strategija upravljanja ljudskim resursima?
- Koji su ključni problemi?
- Koje politike i procedure su ključne za uspeh?

Šta je upravljanje ljudskim resursima?

Upravljanje ljudskim resursima se bavi ljudskom dimenzijom, obično popunjavanjem radnih mesta ili pomoćnih funkcija u organizaciji. Njegova uloga je da pruži pomoć u vezi sa problemima upravljanja ljudskim resursima – onima koji direktno učestvuju u proizvodnji robe ili pružanju usluga jedne organizacije. Dobijanje usluga od ljudi, poboljšanje njihovih kvalifikacija i motivacije da održe visok nivo učinka, kao i obezbeđivanje njihove dalje posvećenosti, od ključne je važnosti za postizanje ciljeva organizacije. Predloženo je da bi konkretni cilj upravljanja ljudskim resursima trebalo da obuhvati četiri funkcije: obezbeđenje potrebnog osoblja, obuku i usavršavanje, motivaciju i održavanje postignutog nivoa učinka (De Cenzo i Robbins, 1996, str. 8).

Osnovni strateški princip upravljanja ljudskim resursima je da je maksimalno korišćenje ljudskih sposobnosti ključno za postizanje održive konkurentске prednosti. Za ovo je potreban poseban paket politika, programa i praksi o integrisanom zapošljavanju. Funkcije upravljanja ljudskim resursima koje su ovde prikazane su planiranje, zapošljavanje i odabir, upravljanje ocenivanjem i učinkom, upravljanje nagrađivanjem, napredovanje u karijeri, odnosi između zaposlenih, zdravlje i bezbednost na radu i odnosi između sindikata i rukovodstva.

Uspostavljanje strategije upravljanja ljudskim resursima

Operativnoj jedinici za ljudske resurse potrebna je strategija. Ta strategija igra važnu ulogu u postizanju opšteg cilja organizacije. Ona ne samo da izražava razumevanje jedinice za ljudske resurse, njenu podršku pravcu, zadatku, viziji i glavnim vrednostima organizacije u celini, već i konkretno definiše kako će jedinica za upravljanje ljudskim resursima podržavati različite organizacione jedinice u postizanju njihovih ciljeva.

Zaposleni u jedinici za ljudske resurse bi trebalo da izrade strategiju upravljanja ljudskim resursima uz pomoć informacija dobijenih od svih zainteresovanih strana. Trebalo bi je integrisati u šire ciljeve organizacije. Ključni element je da strategija mora biti opšte prihvaćena u organizaciji, a posebno među najvišim rukovodstvom. Zaposleni u jedinici za ljudske resurse bi trebalo da redovno daju povratne informacije, na primer, putem biltena ili sastanaka.

Kada god je moguće uspešnost strategije bi trebalo prikazati na osnovu realnih pokazatelja, kao što su smanjenje fluktuacije zaposlenih ili smanjenje korupcije.

U suštini, strategija upravljanja ljudskim resursima se bavi faktorom „ljudi“ u organizaciji. Prema shvatanju iznetom u milenijumskom dokumentu Ministarstva morarice SAD pod nazivom „Sistem strateškog upravljanja ljudskim resursima za 21. vek“ strategija upravljanja ljudskim resursima treba da osigura:

- da organizacija zapošljava prave ljude;
- da ljudi imaju prave kvalifikacije;
- da je ponašanje ljudi u skladu sa glavnim vrednostima organizacije;
- da ljudi primaju odgovarajuće naknade za rad;
- da postoji plan za pravilno usavršavanje kvalifikacija i sposobnosti ljudi.

U dokumentu se razmatra i pitanje na koji način treba napraviti i sprovesti strategiju upravljanja ljudskim resursima. Smatra se da se ovaj proces, u suštini, sastoji od šest koraka:

- 1) određivanje pravca strategije;
- 2) izrada sistema za upravljanje ljudskim resursima;
- 3) raspoređivanje ljudskih resursa;
- 4) stvaranje traženih ljudskih resursa;
- 5) investiranje u razvoj i rad ljudskih resursa;
- 6) procena i održavanje organizacione stručnosti i uspešnosti.

Rubrika 8.1, koja se bavi pitanjem cene korupcije, preuzeta je iz onlajn publikacije Azijske razvojne banke (ADB) o borbi protiv korupcije (ADB, 2011).

RUBRIKA 8.1

Cena korupcije

Mnoge studije o ceni korupcije daju uznemiravajuću sliku izgubljenih resursa, kao i njihovog rasipanja ili neoptimalnog korišćenja:

- prema nekim procenama, 30 milijardi američkih dolara pomoći Africi završilo je na inostranim bankarskim računima. Ovaj iznos je dvostruko veći od bruto domaćeg proizvoda (GDP) Gane, Kenije i Ugande zajedno;
- u poslednjih 20 godina jedna istočnoazijska zemlja je procenila da je izgubila 48 milijardi dolara zbog korupcije, iznos koji prelazi njen celokupan spoljni dug od 40,6 milijardi;
- u internom izveštaju druge azijske vlade utvrđeno je da je u poslednjoj deceniji, aktiva države pala za više od 50 milijardi dolara, prvenstveno zato što su ih korumpirani službenici namerno potcijenili u trampi velikih imovinskih kapitalnih uloga za privatne interese ili su ih za naknadu ustupili međunarodnim investitorima;
- u jednoj južnoazijskoj zemlji najnoviji izveštaj vlade ukazuje da je ukupno oko 50 miliona dolara dnevno zloupotrebjeno lošim poslovanjem i korupcijom. Nedavno je premijer javno izjavio da je većina birokrata i administrativne mašinerije od vrha do dna korumpirana

Prvih pet koraka navedeni su kao naslovi pet odeljaka ovog poglavlja. U svakom se razmatraju osnovna pitanja koja treba rešiti u određenoj fazi i, ako je moguće, trenutne najbolje prakse i studije slučajeva iz te oblasti. Šesti korak je obrađen u Poglavlju 9 ovog priručnika pod naslovom „Ocenjivanje rada graničnih službi: Mogućnosti za upoređivanje“.

8.1 Promovisanje integriteta i transparentnosti u državnoj službi uključujući i carinu i granične službe

Ljudi žele da znaju kako njihove vlade troše njihov novac. Samo transparentnošću u vladi i uspostavljanjem mehanizama efikasne demokratske kontrole ljudi mogu da dobiju odgovor na ovo pitanje.

Transparentnost je slobodan pristup javnosti blagovremenim i pouzdanim informacijama u vezi sa odlukama i radom u javnom sektoru (Armstrong, 2005, str. 1). Zemlje članice Ujedinjenih nacija, iako to nije jasno definisano, potrebu za transparentnošću vide kao osnovni princip administracije i dobre javne uprave. UN, takođe, priznaje potrebu za podsticanjem veće transparentnosti u pristupu informacijama, nabavci i zapošljavanju ljudi na rukovodećem nivou (UN, 2005).

- u jednom severnoameričkom gradu preduzeća su bila u stanju da smanje iznos od 330 miliona dolara za račune za godišnje zbrinjavanje otpada od 1,5 milijardu dolara tako što su industriju otpada oslobodile dominacije mafije. Poseban problem bio je prodor organizovanog kriminala u regulatorne organe;
- studije o uticaju korupcije na vladinu politiku nabavke u nekoliko azijskih zemalja otkrivaju da su njihove vlade platile od 20 do 100 posto više za robu i usluge koje bi u svakom slučaju dobili;
- korupcija može mnoge vlade koštati koliko i 50 posto njihovih prihoda od poreza. Kada je carinskim službenicima u Latinskoj Americi dozvoljeno da dobiju procenat od onoga što su naplatili, carinski prihodi su se u roku od godinu dana povećali za 60 posto;
- neke procene korupcije u jednoj evropskoj zemlji su pokazale da je korupcija uvećala ukupan neplaćeni dug vlade te zemlje za 15 posto ili 200 milijardi dolara. U jednom gradu inicijative za borbu protiv korupcije su smanjile iznos izdvajanja za infrastrukturu za 35–40% omogućavajući gradu da značajno poveća izdvajanja za održavanje škola, puteva, ulične rasvete i socijalne usluge.



iStockphoto

Bez transparentnosti, javno poverenje u vladu se može ozbiljno narušiti. Da budemo konkretniji, transparentnost je sredstvo kojim se smanjuju sumnje i strah od korupcije. Ljudi u svim zemljama očekuju da njihovi državni službenici služe javnom interesu i potrebe ljudi stave iznad sopstvenih potreba. Ljudi očekuju da njihove vlade stvore „javno igralište“ i da državni službenici svoje dužnosti obavljaju bez prihvatanja ili traženja bilo kakve naknade od građana.

U tekstu koji sledi ukratko smo se osvrnuli na neke osnovne probleme transparentnosti i korupcije. Biće reči o ceni korupcije, pomenuće se neke međunarodne organizacije uključene u praćenje i eliminaciju korupcije i predstaviće se razni međunarodni sporazumi o transparentnosti i korupciji.

8.1.1 Transparency International: međunarodni organ za borbu protiv korupcije

Transparency International (TI) je globalna organizacija građanskog društva koja se bori protiv korupcije. Prema onome što piše na njenoj veb stranici, zadatak joj je da u celom svetu stvori koaliciju za okončanje korupcije i njenog razarajućeg uticaja na muškarce, žene i decu u celom svetu. Pokušava da poveže ljude kako bi stvorili svet u kojem nema korupcije (Transparency International, 2011a).

Transparency International je globalno prisutna, sa više od 90 kancelarija (ili podružnica) širom sveta. Da ne bi direktno istraživala korupciju, uobičajena politika TI je da koordinira borbu protiv korupcije, tako što TI postupa kao pomagač i okuplja razne igrače iz vlade, građanskog društva, poslovnih subjekata i medija.

Glavni cilj TI je podići globalni nivo svesti o postojanju korupcije. Pitanje korupcija je sada utemeljeno na dnevnom redu na državnom, regionalnom i svetskom nivou. Sve međunarodne organizacije, među kojima i Međunarodni monetarni fond, Svetska banka i Ujedinjene nacije priznaju da je eliminacija korupcije jedan od glavnih fak-

tora za privredni uspeh u celom svetu. TI je takođe doprinela izradi Konvencije Ujedinjenih nacija protiv korupcije (UNCAC).

Kao što se navodi na njenoj veb stranici, TI koristi nekoliko instrumenata u borbi protiv korupcije (Transparency International, 2011b):

- 1) Godišnji *Indeks uočene korupcije (CPI)* meri uočen stepen korupcije u javnom sektoru u 180 zemalja i teritorija širom sveta. S obzirom da se zasniva na 13 različitih stručnih i poslovnih istraživanja, indeks uočene korupcije se može najbolje opisati kao „istraživanje istraživanja“;
- 2) *Indeks davalaca mita (BPI)*, prvi put objavljen 1999. godine bavi se onima koji daju mito, pri čemu se vodeće zemlje izvoznice rangiraju prema njihovoj sklonosti da koriste mito prilikom poslovanja u inostranstvu;
- 3) *Globalni barometar za korupciju* predstavlja istraživanje koje ocenjuje opšti stav javnosti prema korupciji i iskustvo po pitanju korupcije u zemljama širom sveta.

RUBRIKA 8.2

Zadatak misije Biroa za carinu i zaštitu granice SAD

Mi smo čuvari granica naše zemlje. Mi smo američka granica. Mi štitimo otadžbinu Ameriku na i izvan naših granica. Mi štitimo američku javnost od terorista i sredstava terora.

Mi nepokolebljivo sprovodimo zakone Sjedinjenih Država, dok istovremeno jačamo nacionalnu ekonomsku bezbednost putem zakonite međunarodne trgovine i zakonitih putovanja. Mi služimo američkoj javnosti na osnovu principa budnosti, integriteta i profesionalizma.

Glavne vrednosti Biroa za carinu i zaštitu granice

Budnost je način na koji mi obezbeđujemo bezbednost svih Amerikanaca. Mi stalno nadziramo i u stalnoj smo pripravnosti kako bi onemogućili, otkrili i sprečili pretnje našoj naciji. U zaštiti naše zemlje demonstriramo hrabrost i srčanost.

Služenje otadžbini je sastavni deo našeg posla. Posvećeni smo odbrani i zaštiti Ustava Sjedinjenih Država. Američki narod nam je poverio zadatak da štitimo otadžbinu i branimo slobodu.

Integritet je naš kamen temeljac. Rukovodimo se najvišim etičkim i moralnim principima. Ono što činimo služi na čast nama i našoj službi.

Izvor: Biro za carinu i zaštitu granice SAD, 2011.

8.2 Definisanje strategije

Prvi korak je identifikovati viziju, zadatak i glavne principe organizacije o kojoj je reč.

U rubrici 8.2 na prethodnoj strani data je definicija misije i glavne vrednosti Uprave za carinu i zaštitu granice SAD. Takve definicije po prirodi mogu biti grandiozne, ali to nije potrebno. One na jednostavan način mogu da izraze šta organizacija namerava da postigne i kojih vrednosti, odnosno principa se pridržava u ostvarivanju tih ciljeva.

Definicija kao što je ova čini misiju, viziju i glavne principe organizacije jasnim. Međutim, pre nego što budete mogli da utvrdite bilo kakve ciljeve morate da konsultujete relevantne zainteresovane strane. Sakupljanje ulaznih podataka od svih zainteresovanih strana je od ključne va-

žnosti. Među najvažnijim su viši kreatori politike. Oni se moraju konsultovati i moraju jasno da se izraze o prihvatanju strategije.

Rasprava sa zainteresovanim stranama pruža osnov za izradu grupe ciljeva. Ovi ciljevi, koji ne moraju da budu previše detaljni, bi trebalo da pruže širok skup ciljeva organizacije. U rubrici 8.3 naveden je primer takvog skupa ciljeva koji je uzet iz Priručnika EK *Carinski standardi: Putevi prema modernoj carini* (Evropska komisija, 2007, str. 21). Imajte na umu da rubrika, pored ciljeva, sadrži i prateće ključne pokazatelje. Mora se povesti računa da ključnih pokazatelja budu ispunjeni.

Finalni element u uspostavljanju strateškog pravca je ocena uticaja zakonodavstva na organizaciju u pogledu sop-

RUBRIKA 8.3

Strategija Evropske komisije za upravljanje ljudskim resursima u carini

1. Cilj

Razviti efektivan sistem upravljanja ljudskim resursima koji podržava postizanje ciljeva carinske uprave, koji se zasniva na domaćem zakonodavstvu o ličnostima i međunarodnim standardima i njihovom poštovanju i koji nedvosmisleno potvrđuje da su ljudi najveće bogatstvo jedne organizacije.

2. Strateški ciljevi

- Izrada strategije, politike i sistema za upravljanje ljudskim resursima, koji u potpunosti podržavaju poslovnu strategiju carine.
- Razvoj sistema za upravljanje ljudskim resursima koji definiše funkcije, uloge i odgovornosti u okviru strukture carinske uprave.
- Razvoj sistema za upravljanje ljudskim resursima koji poštuje i integriše se sa domaćim zakonodavstvom u oblasti zapošljavanja i sa međunarodnim standardima.
- Razvoj sistema za upravljanje ljudskim resursima koji omogućava carinskoj upravi da sama donosi odluke o zapošljavanju, zadržavanju, upravljanju i proceni učinka, unapređenju, napretku u karijeri, obuci i usavršavanju, transferu, otpremnini, otpuštanju, penzionisanju i nagrađivanju u skladu sa važećim zakonodavstvom.
- Razvoj sistema za upravljanje ljudskim resursima koji omogućava da uprava zapošljava, zadržava i raspoređuje kadrove koji imaju kvalifikacije koje su potrebne za isunjavanje poslovnih ciljeva.
- Razvoj sistema za upravljanje ljudskim resursima koji motiviše sve zaposlene i nastoji da im pruži sigurnost i bezbednost i izgradi njihov stav u pogledu etike ponašanja.

3. Ključni pokazatelji

Strateško fokusiranje

- Postoji jasna veza između sistema za upravljanje ljudskim resursima i poslovne strategije.
- Strategija, politika i sistemi za upravljanje ljudskim resursima u potpunosti podržavaju ostvarivanje ciljeva koji su ucrtani u poslovnoj strategiji



Organizaciona platforma

- Jasno je definisana struktura carinske uprave, kao i svih službi u okviru te strukture.
- Jasno su definisani uloge i odgovornosti svake službe i zaposlenih na svim nivoima koji rade u svakoj od tih službi.
- Pripremljen je opis poslova za sva radna mesta u upravi u kom se navodi najniži nivo potrebnog znanja, veštine i sposobnosti za uspešno obavljanje zadataka.

Pravni osnov

- Pravila uprave o zapošljavanju usaglašena su sa domaćim zakonodavstvom i međunarodnim standardima kojima se uređuje oblast zapošljavanja.

Upravljanje kadrovima

- Za funkcionisanje kadrovske službe odgovoran je ovlašćen i iskusan viši rukovodilac koji ima redovan kontakt sa najvišim rukovodstvom i može na njega da utiče.
- Postoji jasan i integrisan kadrovski sistemi za zapošljavanje, zadržavanje, upravljanje i procenu učinka, unapređenje, napredak u karijeri, obuku i razvoj, transfere, otpremnine, otpuštanje, penzionisanje, nagrađivanje i za uslove rada.
- Za svaki sistem je napisana i objavljena politika koja je dostupna i koja se u praksi sprovodi.



- Postoji sistem predviđanja i planiranja čija je funkcija da predvidi i ispunji buduće potrebe upave za zapošljavanjem.
- U svakoj službi u okviru uprave redovno se vrši revizija strukture poslova, kategorizacije, popunjenosti i platnih razreda da bi se obezbedilo da odgovaraju svojoj svrsi.
- Rad svakog kadrovskog sistema fokusira se na to da se uspešno odgovori poslovnim potrebama uprave, i to zapošljavanjem i raspoređivanjem osoblja pravog profila, u pravo vreme, na pravom mestu i po povoljnom trošku.
- Uspostavljen je sistem upravljanja rezultatima rada koji omogućava upravi da sakupi i proceni kvalitativne podatke o učinku zaposlenog na osnovu kojih se donosi odluka o njegovom raspoređivanju, usavršavanju, unapređenju i napretku u karijeri.
- Svaki pojedinačni rukovodilac je neposredno odgovoran za sistem upravljanja rezultatima rada kada je u pitanju njegovo osoblje i obučen je da ga korektno sprovodi. Svi kadrovski sistemi sadrže principe koji su opisani u standardu o carinskoj etici.

- Rukovodioci uključuju svoje osoblje u nastojanjima da se poboljša kvalitet i poslovanje organizacije.

Motivisanost i zadovoljstvo

- Najviše rukovodstvo bi trebalo da se obaveže i obavezalo se da obezbedi najbolje moguće plate i uslove rada za sve zaposlene u upravi.
- Postoji zdravstvena i i politika bezbednosti na radu koja se redovno se sprovodi.
- Radno okruženje je tako osmišljeno da obezbedi svim zaposlenima moderne i odgovarajuće kancelarije, objekte i opremu.
- Zadovoljstvo zaposlenih se redovno procenjuje putem anketa, a dobiveni rezultati se koriste kao smernice za poboljšanje kadrovske politike i sistema.
- Rukovodioci redovno (tj. jednom godišnje) obavljaju konsultacije sa svojim službenicima kako bi im pružili priliku da iznesu svoje mišljenje i očekivanja.

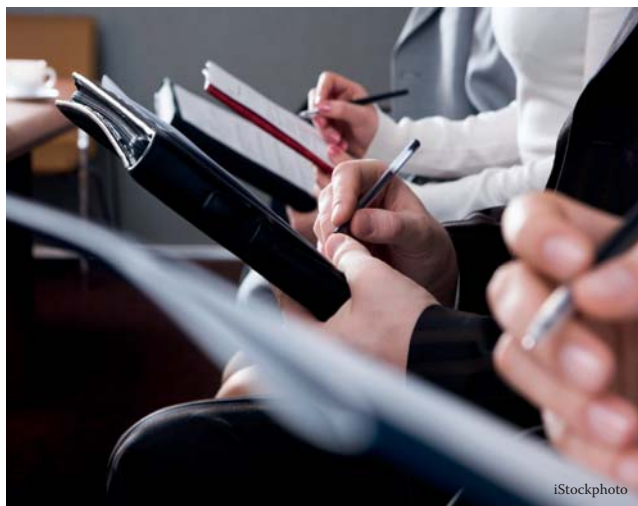
Izvor: preuzeto iz Carinskih standarda: Putevi prema modernoj carini (EK, 2007, str. 21).

stvenog pravnog okvira organizacije i konkretnih zakona o ljudskim resursima kao što su:

- Finalni akt Svetske trgovinske organizacije
- (Revidirana) Aruša deklaracija
- Revidirana Kjoto konvencija
- Bilateralni i multilateralni sporazumi o trgovini
- Harmonizovani sistem naziva i šifarskih oznaka robe (HS)

Oblasti nacionalnog zakonodavstva o radu koje se konkretno odnose na ljudske resurse su:

- zakoni o jednakim mogućnostima zapošljavanja
- zakoni o penzionisanju
- zakoni o pušenju
- platni razredi državnih službenika
- zakoni o zdravlju i bezbednosti na radu
- zakoni o radnicima sa invaliditetom
- zakoni o seksualnom uznemiravanju



8.3 Izrada sistema za upravljanje ljudskim resursima

Ovaj drugi korak fokusira se na odabir, izradu i usklađivanje planova, politika i praksi za upravljanje ljudskim resursima. Novonastale politike, prakse i najbolje prakse upravljanja ljudskim resursima kreću se od izmeštanja nekih funkcija koje nisu ključne do usvajanja fleksibilnih radnih praksi i povećane upotrebe informacione tehnologije. Međutim, ne odgovara svaki industrijski trend svim organizacijama. Pored toga, od ključne važnosti je analiza troškova i koristi od implementacije novih politika i praksi upravljanja ljudskim resursima. U slučaju novog sistema kategorizacije posla, troškovi implementacije (raspodela sredstava i resursa) mogu, na primer, nadmašiti potencijalne koristi.

Preporučuju se sledeće aktivnosti (Workinfo, 2010):

- Identifikovanje odgovarajućih planova, politika i praksi ljudskih resursa, potrebnih da podrže ciljeve organizacije;
- Identifikovanje relevantnih najboljih načina rada u upravljanju ljudskim resursima.

U rubrici 8.5 dat je indikativan pregled elemenata i postupaka koji se obično nalaze u priručnicima za sisteme upravljanje ljudskim resursima. Napravljena je lista na osnovu brojnih svetskih izvora. Lista nije konačna, a namera je da se samo stvori ideja o vrstama politika koje mogu biti potrebne. Za dobru praksu je potrebno više, a ne manje pojedinosti. Što se više stvari navede na jasan, koncizan i lako razumljiv način, to će organizacija biti bolja.

U preostalom delu ovog poglavlja naveden je niz primera najboljeg načina rada u upravljanju ljudskim resursima. Međutim, ne postoji jasna šifra za najbolji načina rada.

Uputstva se mogu uzeti iz privatnog sektora, mada praksa koja je dobra u privatnom sektoru, možda ne budu odgovarajuća za carinsku organizaciju.

8.3.1 Kodeks ponašanja

Kodeks ponašanja tačno navodi očekivane i zabranjene oblike ponašanja zaposlenih. On na jasan, detaljan i praktičan način objašnjava implikacije određenih radnji i objašnjava kako se etički problemi rešavaju na radnom mestu.

Ovo je prepoznala Svetska carinska organizacija u svojoj Aruša deklaraciji iz 1993. godine kao i u Revidiranoj Aruša deklaraciji iz 2003. godine, Poglavlje 7. koje glasi (SCO, 2003): „Ključni element svakog efikasnog programa integracije je razvoj, sačinjavanje i prihvatanje opšteg kodeksa ponašanja koji na veoma praktičan i nedvosmislen način propisuje ponašanje koje se očekuje od svih carinskih službenika. U kodeksu bi trebalo navesti koje su kazne za nepoštovanje, prilagođene tako da odgovaraju ozbiljnosti povrede i usklađene sa odgovarajućim upravnim i zakonskim odredbama“.

Svetska carinska organizacija je izradila Model kodeksa etičkih normi i ponašanja (SCO, 2004), koji predstavlja polaznu tačku za svaku carinsku upravu. Problemi koji se konkretno odnose na neku zemlju bi se mogli rešiti aneksima i dopunama.

Model kodeksa ima 11 poglavlja:

1. Lična odgovornost;
2. Poštovanje zakona;
3. Odnosi s javnošću;

4. Prihvatanje poklona, nagrada, gostoprimstva i popusta;
5. Izbegavanje sukoba interesa;
6. Političke aktivnosti;
7. Ponašanje u novčanim stvarima;
8. Poverljivost i korišćenje službenih informacija;
9. Korišćenje službene imovine i usluga;
10. Privatne nabavke vladine imovine od strane osoblja;
11. Radno okruženje.

Vidi rubriku 8.6 na str. 203-208.

RUBRIKA 8.4

Kodeks ponašanja: ključni problemi i pitanja

- Da li je usvojen opšti kodeks ponašanja koji je usaglašen sa modelom Svetske carinske organizacije?
- Da li je sadržaj kodeksa jasan i nedvosmislen i da li osoblje razume koje su kazne u slučaju nepoštovanja?
- Da li se od svih rukovodilaca i supervizora traži da deluju ličnim primerom ili je na snazi „jedno pravilo za nas, a drugo za vas“?
- Da li se od svih zaposlenih traži da pročitaju, shvate i odobre kodeks?
- Da li se odmah preduzima odgovarajuća mera da se otklone bilo kakve povrede kodeksa koje su uočene?
- Da li je ustanovljen postupak za povremenu reviziju?
- Da li su osoblje i klijenti konsultovani tokom izrade ovog kodeksa?

Izvor: preuzeto od De Wulfa i Sokola, 2005, str. 81.

RUBRIKA 8.5

Indikativno istraživanje ključnih elemenata u Priručniku o upravljanju ljudskim resursima

Pregled:

- Uvodni deo generalnog direktora u kome pozdravlja supervizore i rukovodioce
- Svrha priručnika
- Uloga i dužnosti supervizora
- Uloga i dužnosti rukovodilaca službi za ljudske resurse / kadrovskih službi

Naknade zaposlenih:

- Filozofija naknada
- Organizacija posla i struktura plate
- Kako se ocenjuje rad?
- Načini za napredovanje u karijeri i strukture
- Platne prakse
- Razlike i dodaci
- Pregled plata
- Zakonski uslovi zasnovani na domaćim zakonima
- Stimulacije i bonusi

- Otpremnina: zasluženost i procedura
- Penzionisanje

Zapošljavanje i odabir:

- Smernice o zapošljavanju
- Preporuke, provera kandidata
- Interni konkursi za posao
- Podaci o usklađenosti sa propisima
- Povremeno zaposleni radnici, nezavisni izvođači

Odavanje priznanje zaposlenicima:

- Priznanje putem nagrađivanja
- Nagrade: zasluženost i procedura

Upravljanje rezultatima rada:

- Ocena učinka: Kako se vrši ocena učinka?
- Procena posla: Kako se vrši procena poslova?
- Premeštaji, unapređenja, raspoređivanja na niža radna mesta i ponovna klasifikacija



Odsustvo s posla:

- Prisustvo i tačnost: pravila i uslovi
- Kratkoročna odsustva, uključujući bolovanje, izostanak zbog smrtnog slučaja, slobodne dane
- Odustva uključujući duža bolovanja, porodijsko bolovanje, odsustvo radi nege člana porodice, lično odsustvo, vojno odustvo, odsustvo radi obrazovanja, odsustvo zbog državne službe
- Pauza za odmor
- Pauza za ručak
- Državni praznici
- Odmori: pravo na odmor, način korišćenja i korišćenje fleksibilnih alternativnih rasporeda, rad kod kuće.

Usavršavanje zaposlenih:

- Politika obuke rukovodstva i osoblja

Smernice o refundiranju:

- Putnih troškova
- Korišćenja službenih vozila i refundiranje troškova za korišćenje ličnih vozila u poslovne svrhe
- Refundiranje troškova ishrane
- Članstva u klubovima zajednice i civilnim organizacijama, uključujući i članarine
- Učešća u trgovinskim i profesionalnim organizacijama, uključujući i članarine

Kodeks ponašanja:

- Standardi ponašanja i rada
- Prekid rada
- Ponašanje: kodeks ponašanja i pravila rada za zaposlenike
- Lični izgled: standardi oblačenja i izgleda, uključujući neformalnu i formalnu odeću
- Lične finansije: smernice za kreditne provere i obustave od plate
- Odnosi s klijentima: smernice za službu za odnose sa klijentima i korišćenje telefona, obaveštenje da poslodavac može da nadzire poslovne telefonske razgovore
- Korišćenje sistema komunikacije: pravilna upotreba opreme koju je obezbedio poslodavac (uključujući telefone, kompjutere, elektronsku poštu i internet veze), obaveštenje da poslodavac može da pristupi i nadzire komunikacije zaposlenih.
- Poverljivost u vezi sa poslovima organizacije
- Disciplina: smernice za progresivni disciplinski sistem
- Droge, narkotici, alkohol: zabrana, odredbe za testiranje

Odnosi zaposlenih:

- Nesreća ili bolest povezana sa radom
- Politika jednakih mogućnosti
- Redovno radno vreme, odredbe o prekovremenim satima i plaćanju po pozivu
- Politika o smeštaju lica sa invaliditetom
- Seksualno uznemiravanje: prevencija, rešenje problema
- Politika o postupcima u slučaju seksualnog napada
- Politika zabrane pušenja
- Alternativno rešenje sporova i pritužbi
- Trudnoća na radu
- Medicinski postupci: uputstva za medicinske preglede
- Teške bolesti, politika o smeštaju zaposlenih koji boluju od teške bolesti kao što je SIDA
- Privatnost zaposlenih
- Održavanje radnih prostora, zahtevi u vezi sa higijenom
- Lična imovina
- Komunikacije
- Smanjivanje broja zaposlenih i privremena otpuštanja
- Lični dosijei, zadržavanje dokumenata
- Zdravstvene pogodnosti, fleksibilni aranžmani
- Ishrana na poslu, korišćenje kantine
- Smernice o pomoći u obrazovanju koju obezbeđuje organizacija
- Savetovanje zaposlenih, smernice o ličnim pitanjima i pitanjima koja se odnose na posao

Zdravlje i bezbednost na radu:

- Zarazne bolesti
- Upravljanje kriznim situacijama, pripremljenost za slučajeve opasnosti
- Bezbednost zaposlenih: potvrda namere organizacije da poštuje zakonske zahteve u vezi sa bezbednošću
- Sigurnost: smernice o bezbednosti, sigurnosti imovine poslodavca, pretresi
- Naknada za zaposlene

Izvor: Virginia DHRM, 2011; Janapriya, 2008; Modi, 2011; CiteHr, 2011.

8.3.2 Revidirana Aruša deklaracija Svetske carinske organizacije: upravljanje ljudskim resursima i borba protiv korupcije

Revidirana Aruša deklaracija (SCO, 2003) bavi se pitanji-

RUBRIKA 8.6

Model kodeksa etičkih normi i ponašanja Svetske carinske organizacije, poglavlja 1–11 (od juna 2011.)**1. Lična odgovornost***1.1. Opšta pravila*

Svi carinski službenici moraju prihvatiti ličnu odgovornost za poštovanje ovog kodeksa etičkih normi i ponašanja.

Carinski službenici posebno moraju da:

- zadatke obavljaju pošteno, pažljivo, marljivo, profesionalno, nepristrasno i sa integritetom;
- teže najvišim etičkim standardima kako bi održali poverenje građana kojima služe, a ne samo da zadovolje minimum standarda, koji je potreban da se ispune zakonski i proceduralni uslovi;
- odvoje vreme da pročitaju i shvate kodeks etičkih normi i ponašanja, kao i posledice u slučaju nepoštovanja;
- nemaju finansijske interese koji su u sukobu sa savesnim obavljanjem dužnosti;
- se ne upuštaju u finansijske transakcije korišćenjem poverljivih službenih informacija, niti dozvole nepropisnu upotrebu tih informacija radi ostvarivanja bilo kakvih privatnih interesa;
- osim ukoliko kodeksom etičkih normi i ponašanja ili bilo kojim drugim aktom, zakonom, propisom, odlukom ili uputstvom nije propisao drugačije, ne traže niti prihvataju bilo koji predmet materijalne vrednosti od bilo kog fizičkog ili pravnog lica koje traži službeno postupanje, sa kojim se posluje ili sa kojim se obavljaju aktivnosti koje su u nadležnosti carine ili čiji interesi mogu značajno zavisiti od toga da li zaposleni izvršavaju ili ne izvršavaju svoje zadatke;
- se pridržavaju svih relevantnih akata, zakona, propisa, odluka i uputstava koji se odnose na izvršavanje službenih dužnosti i izbegavaju svaku radnju koja samo stvara utisak da se krše bilo kakvi akti, zakoni, propisi, odluke ili uputstva;
- sa kolegama i građanima postupaju profesionalno i na pristojan način;
- postupaju nepristrasno i da ne obezbede povlašćen tretman bilo kojoj privatnoj organizaciji ili pojedincu;
- izbegavaju rasipanje i zloupotrebu javnih resursa;
- ulažu iskrene napore u obavljanje svih zadataka u skladu sa zakonima, politikama, statutima, pravilima, propisima, a prema kodeksu etičkih normi i ponašanja;
- svesno ne preuzimaju obaveze za koje nemaju ovlašćenje niti daju obećanja bilo koje vrste koja obavezuju carinu;
- ne otkrivaju niti koriste poverljive informacije do kojih su došli u toku obavljanja službene dužnosti kako bi izvukli korist za sebe ili za druge;
- ne koriste državnu službu za sticanje privatne koristi;
- štite i čuvaju imovinu države i da je koriste samo za odobrene aktivnosti;
- ne prihvataju druga zaposlenja ili aktivnosti, uključujući i traženje ili pregovaranje o poslu, koji je suprotnosti sa zvaničnim dužnostima i obavezama vlade;
- obaveštavaju odgovarajuće organe o oštećenoj imovini, prevarama, zloupotrebama i korupciji;

- u dobroj veri izvršavaju svoje obaveze kao građani, uključujući i sve finansijske obaveze, naročito one koje su zakonom propisane, npr. porezi; i
- se ponašaju na način koji se pozitivno odražava na carinu i njene zaposlene i služi im na čast.

2. Poštovanje zakona*2.1. Krivična dela*

Svi carinski službenici moraju da se pridržavaju zakona. Protiv carinskih službenika koji učine krivična dela, a posebno ona u vezi sa opojnim drogama, prevarom, traženjem ili primanjem mita, nezakonitim uvozom ili izvozom robe, pokrenuće se disciplinski postupak i/ili će se u krivičnom postupku izreći odgovarajuće kazne.

Svi carinski službenici su dužni da obaveste rukovodstvo čim saznaju da se protiv njih vodi krivični postupak ili da bi mogao da se vodi takav postupak. Po prijemu te informacije, nadređeni rukovodilac bi trebalo da odluči da li se službenik može zadržati da obavlja redovne zadatke, premestiti da obavlja druge zadatke ili suspendovati sa dužnosti.

Carinski službenici ne smeju da koriste svoj službeni položaj niti odnose uspostavljene za vreme obavljanja svoje dužnosti kako bi na nepropisan način uticali ili ometali postupak koji sprovode carinski službenici za unutrašnju kontrolu ili spoljni organi za kontrolu primene propisa.

2.2. Pritužbe na carinu i njene zaposlene

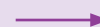
Od ključne je važnosti da javnost ima potpuno poverenje u integritet carine i njenih zaposlenih. Da bi se to obezbedilo moraju se odmah i nepristrasno istražiti pritužbe na carinu, odnosno na pojedine službenike.

2.3. Interno pokrenuti postupci

Ako carinski službenici smatraju da im je nadređeni ili kolega dao instrukciju da, prilikom obavljanja svojih službenih dužnosti, postupe na način koji je nezakonit, nepravilan, neetički ili na bilo koji drugi način krši etički kodeks i kodeks ponašanja, dužni su da to prijave imenovanom članu višeg rukovodstva ili jedinice za istrage u okviru svog ministarstva/agencije. Zaposlenima bi trebalo dati konkretne savete i odobriti odgovarajuću službenu zaštitu u takvom slučaju. Mehanizmi za razmenu informacija, ako postoje, trebalo bi da budu bez bilo kakvog nedopuštenog uticaja.

Više rukovodstvo ili jedinice za istrage moraju da preduзму efikasne korake da temeljno istraže sve navode prijave. U nekim slučajevima, posebno kada se navodi odnose na službenike višeg ranga, možda će biti potrebno da se istraga ustupi organu van carine. U cilju obezbeđenja pravičnosti niko ko je u vezi ili radi sa službenikom koji je podneo prijavu, ne bi trebalo da učestvuje u istrazi.

Ponašanje koje nije u skladu sa kodeksom etičkih normi i ponašanja ne bi trebalo da se toleriše i trebalo bi ga pravovremeno rešiti. To bi za posledicu moglo imati pokretanje disciplinskog postupka, uključujući i udaljavanje iz



službe u skladu sa smernicama, politikama i procedurama o carinskom disciplinskom postupku koje je definisala služba.

3. Odnosi s javnošću

Javnost očekuje da se njena saradnja sa carinskim službenicima obavi na osnovu principa integriteta, pristojnosti, nepristrasnosti, poštenja i profesionalizma. Da bi se obezbedili visoki standardi službe, potrebno je da svi zaposleni poštuju najviše standarde poštenja, nepristrasnosti, karaktera i ponašanja u cilju osiguranja pravilnog rada.

Kod carinskih službenika ne sme da bude diskriminacije u vezi sa rasnim poreklom, nacionalnom ili etničkom pripadnošću, verskim ubeđenjem, godinama starosti, seksualnim životom, invaliditetom ili po bilo kom drugom osnovu.

3.1. Promotivne aktivnosti u ime drugih organizacija ili poslovnih subjekata

Od suštinske je važnosti da carinski službenici održe nepristrasnost u kontaktu sa građanima, uključujući i da izbegnu da se na bilo koji način može naslutiti da daju prednost jednoj strani u odnosu na drugu. Zaposleni ne smeju da koriste, niti da dozvole da se njihova pozicija vladinog službenika ili zvanje ili bilo koji druga nadležnost u vezi sa njihovom javnom funkcijom, koristi na bilo koji način koji bi se mogao protumačiti da agencija ili vlada sankcioniše ili podržava lične aktivnosti službenika ili aktivnosti drugih lica ili da podržava bilo koji proizvod, uslugu ili preduzeće. Ako kod carinskih službenika postoji sumnja u vezi sa prirodom takvih zahteva, o tome moraju obavestiti nadređenog rukovodioca.

3.2. Otkrivanje imena – nošenje pločica sa imenom

U većini slučajeva, građani imaju pravo da znaju sa kim imaju posla. Zbog toga se od svih carinskih službenika očekuje da se na primeren način predstave u prepisci i preko telefona. Osim toga, zaposleni u carini koji u toku rada dolaze u kontakt sa građanima, trebalo bi da nose pločicu sa imenom ili neki jedinstveni službeni broj koji im je dodeljen (odnosno broj značke, broj isprave, itd.) Izuzetak od tog pravila je kada nošenje pločice sa imenom ili značke može ugroziti ličnu bezbednost službenika ili kada nošenje pločice sa imenom može pokvariti ili ometi tajnu akciju.

3.3. Bezbednost – napad na službenika i ometanje u radu

Prilikom obavljanja zadataka zaposleni bi uvek, kao stvar prioriteta, trebalo da vode računa o sopstvenoj bezbednosti i o bezbednosti svojih kolega. Ako se nađu u situaciji u kojoj bi bilo mudrije da se povuku i zatraže dodatnu podršku od strane obučenog osoblja, carinski službenici treba tako i da postupaju. U svim slučajevima takvo postupanje treba odmah prijaviti nadređenom rukovodiocu, čim se za to steknu bezbedni uslovi.

3.4. Odnosi sa poslovnom zajednicom

Poslovna zajednica bi trebalo da poznaje etičke standarde koje primenjuje carina i treba da se ponaša tako da ne vrši pritisak na carinske službenike da odstupe od tih standarda. O svakom pokušaji članova poslovne zajednice da ponude

razne beneficije u zamenu za usluge ili poseban tretman mora se odmah moraju obavestiti nadležni rukovodilac/rukovodioci ili jedinica za istrage ministarstva/agencije.

4. Ograničenja u vezi sa prihvatanjem poklona, nagrada, gostoprimstva i popusta

4.1. Pokloni i gostoprimstvo

Tokom obavljanja službene dužnosti, carinski službenici su često u kontaktu sa licima i organizacijama koje posluju ili žele da posluju sa carinom, kao i sa onima koji obavljaju aktivnosti koje uređuje carina. Premda je važno održati kontakte sa tim grupama, ipak je od ključne važnosti da se zna da se bilo kakav oblik mita ili korupcije ne može ponuditi carinskom službeniku. Nuđenje poklona, odnosno beneficija carinskom službeniku od strane pojedinaca ili organizacija može biti pokušaj da se utiče na odluku koju treba da donese carinski službenik. Stoga se u ovakvim situacijama pokloni moraju odbiti.

Carinski službenici su dužni da na najbolji način izvrše procenu kako bi izbegli stvarne situacije ili uočen sukob. Pri tome bi trebalo da razmotre sledeće kriterijume u vezi sa poklonima, gostoprimstvom i drugim beneficijama, imajući u vidu celokupan kontekst ovog kodeksa.

Javni službenici ne prihvataju niti traže bilo kakve poklone, gostoprimstvo ili druge beneficije koje mogu imati stvaran ili očigledan uticaj na njihovu objektivnost u vršenju službenih poslova ili ih obavezati prema onome koji to daje. Ovo, na primer, uključuje besplatan ulaz ili popust na ulaz na sportske i kulturne događaje, što proizilazi iz stvarnog ili potencijalnog poslovnog odnosa koji je u direktnoj vezi sa službenim dužnostima javnog službenika.

Prihvatanje poklona bi trebalo jasno regulisati i dopustiti samo ako:

- su minimalne ili skromne vrednosti (do unapred definisane nominalne vrednosti);
- su u okviru normalnih normi pristojnosti, gostoprimstva ili protokola; i
- ne ugrožavaju, niti izgleda da na bilo koji način ugrožavaju integritet javnog službenika ili njegovu, odnosno njenu organizaciju.

U situacijama u kojima je nemoguće odbiti poklone, gostoprimstvo i druge beneficije koje ne ispunjavaju gore navedene principe ili u situacijama u kojima se veruje da postoji dovoljna korist za organizaciju za prihvatanje odgovarajućih vrsta gostoprimstva, carinski službenik će tražiti pismenu instrukciju od svog rukovodioca. Viši rukovodilac će pismeno obavestiti carinskog službenika da li će se pokloni, gostoprimstvo i druge beneficije odbiti ili će ih zadržati organizacija, donirati u dobrotvorne svrhe, raspolagati s njima ili će ih zadržati taj javni službenik.

U slučajevima u kojima je prihvaćen skuplji predmet, kao na primer od strane vlade iz kulturnih ili protokolarnih razloga, taj predmet se mora predati carinskoj upravi i ne sme se smatrati ličnom imovinom zaposlenog, nego imovinom vlade. Kada je moguće, trebalo bi pokušati diplomatski vratiti poklon onome ko ga je dao. U svim

slučajevima bez obzira na vrednost primljenog predmeta carinski službenici moraju pismeno obavestiti svog nadređenog rukovodioca o svakom primljenom poklonu ili pruženom gostoprilstvu i predmet se mora evidentirati u registru. U registru bi trebalo navesti ime službenika koji je primio poklon ili kome je ukazano gostoprilstvo, onoga ko ga je dao, opis predmeta i odgovarajuća vrednost.

4.2. Osoblje koje učestvuje u nabavci

Osoblje koje učestvuje u nabavci mora posebno da se pobrine da ne krši pravila na snazi i zaštitne mere ili da se ponaša na bilo koji način zbog koga će odgovarati za optužbe u vezi sa nepoštenom nabavkom. Osoblje ne bi trebalo ni pod kojim okolnostima da prihvati poklone ili gostoprilstvo od trenutnih ili budućih dobavljača.

4.3. Povremene beneficije dobijene kao rezultat nabavke robe i usluga službenim sredstvima

Mnoge trgovinske organizacije nude besplatne poklone svima koji koriste njihove usluge. Ako je moguće, povremene beneficije, koje korisnicima obično ne bi bile dostupne pod istim uslovima, bi trebalo da koristi samo uprava, a carinski službenici ni pod kojim okolnostima ne bi trebalo da iskoriste ove beneficije u lične svrhe, van utvrđenih parametara.

4.4. Ponude za besplatno putovanje u službene svrhe

Neke privredne organizacije, kao što su avio ili trajektne kompanije, mogu carini ponuditi prazna sedišta ili mesta u okviru besplatnog i/ili promotivnog putovanja, a u svrhu službenog putovanja. Takva ponuda se ne sme prihvatiti bez prethodnog, odgovarajućeg odobrenja sa visokog nivoa, i to u tačno određenim slučajevima, a u vezi s tim se moraju primenjivati striktno prakse agencije budući da se zbog toga može posumnjati u nepropisne odnose između kompanije koja daje takvu ponudu i carine.

4.5. Koncesije i popusti koji se nude pripadnicima carinske službe

Kada kompanije nude popuste na svoju robu ili usluge svim ili značajnom broju zaposlenih u carini i pod uslovom je ponuda data na osnovu kupovne moći zaposlenih kao pojedinaca, odgovarajući službenik(ci) visokog ranga može odobriti zaposlenom da prihvati takvu pogodnost. Međutim, treba posebno poveriti računa da se izbegne mogućnost sumnje da bi bilo koja privatna povlastica mogla uticati na sklapanje ugovora ili donošenje odluke od strane carine. Pored toga, u takvim slučajevima treba postupati u skladu sa strogom praksom agencije u pogledu odgovornosti. Iz tog razloga, o popustima koji se nude, kao i o drugim sličnim povlasticama, ne bi trebalo pregovarati sa organizacijama sa kojima carina službeno posluje.

Carina bi trebala da ima jasne i koncizne smernice o odgovornoj primeni šeme čestih letova i, s tim u vezi, odgovarajućim pogodnostima po osnovu službenog putovanja, da bi se osiguralo da su ti programi u skladu sa opšte prihvaćenim principima.

5. Izbegavanje sukoba interesa

5.1 Lično udruživanje sa onima koji posluju sa carinom

Do sukoba interesa ili pojave sukoba interesa može doći zbog službenog postupanja sa pojedincima koji dele privatne interese ili zbog odluka koje su doneti u vezi sa njima. Na primer, članstvo u društvima, klubovima, drugim organizacijama ili čak i porodične veze, mogu dovesti do sukoba interesa. Kada nastane stvarni, uočen, odnosno potencijalni sukob interesa, zaposleni moraju da obaveste odgovarajuće službenike za etiku ili druge imenovane službenike i obezbede da ih njihove službene dužnosti ne stavljaju u poziciju da budu optuženi za nepravilnost.

Moraju se poštovati postupci izuzeća, koji bi trebalo da postoje u carini, kako bi zaposleni izbegli ili kako ne bi učestvovali u bilo kojoj situaciji koja bi mogla dovesti do stvarnog ili očiglednog sukoba interesa. Carina bi trebalo da ima uspostavljene procedure, koje se lako mogu primeniti, a koje će omogućiti da se u tim slučajevima zaposleni izuzme od obavljanja službenih dužnosti. Ako je doneta odluka da se zaposleni ne izuzme u potpunosti iz situacije, procedure bi, takođe, trebalo da omogućе odgovarajuću identifikaciju i upravljanje situacijom do postizanja odgovarajućeg rešenja.

5.2. Deoničarstvo

Carinski službenici mogu da ulagažu u deonice ili druge vrednosne papire, međutim, zaposleni ne mogu u službenom svojstvu učestvovati u bilo kojoj stvari u kojoj oni ili bilo ko drugi čiji se interesi pripisuju njima, ima finansijski interes, ako bi ta konkretna stvar imala direktan i predviđljiv uticaj na taj interes. Finansijski interesi sledećih osoba će generalno služiti za diskvalifikaciju zaposlenog u istoj meri kao da se radi o ličnim interesima zaposlenog: bračni drug zaposlenog; maloletno dete zaposlenog; partner zaposlenog; organizacija ili subjekt u kome zaposleni radi kao službenik, direktor, poverenik, partner ili zaposleni; i lice sa kojim zaposleni pregovara o zaposlenju, ili ima dogovor u vezi sa mogućim zaposlenjem. Takođe, carinski službenici ne smeju biti direktno ili indirektno umešani u bilo kakvu odluku koja bi mogla uticati na vrednost njihovih sopstvenih investicija.

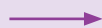
Isto tako, zaposleni ne smeju koristiti bilo kakve poverljive informacije dobijene tokom obavljanja dužnosti kako bi unapredili svoje privatne interese ili interese drugih. Ako carinski službenici smatraju da može postojati sukob interesa u vezi sa bilo kojim privatnim ili porodičnim deoničarstvom ili vrednosnim papirima, oni o tome moraju da obaveste odgovarajućeg službenika ili službenike za etiku u svojoj carinskoj organizaciji.

5.3. Učešće u poslovnim interesima i vladinim ugovorima

Nijedan vladin ugovor se ne može dodeliti bilo kom službeniku carine, odnosno bilo kojoj organizaciji u kojoj je partner službenik carine.

5.4. Traženje drugog posla

Zaposleni ne smeju da rade na određenim stvarima koje utiču na finansijske interese potencijalnih poslodavaca kod kojih traže posao.



5.5. Angažovanje na spoljnom poslu

Kada zakonodavstvo ili zakonite instrukcije ne zabranjuju spoljno zaposlenje, carinski službenici koji žele da imaju spoljno zaposlenje moraju prethodno dobiti pismenu dozvolu svog rukovodioca ili imenovanog službenika. Prilikom razgovora sa višim rukovodiocem carinski službenici moraju da daju izjavu da takvo zaposlenje neće dovesti do sukoba interesa ili do pojave sukoba interesa ili negativno uticati na obavljanje njihovih službenih dužnosti. Svi spoljni poslovi se moraju obavljati van radnog vremena i bez korišćenja državne imovine ili resursa. Pored toga, za obavljanje službenih dužnosti, zaposlene ne može plaćati niko drugi osim vlade.

5.6. Zaposlenje člana porodice

Carinski službenik koji ima člana porodice (bračnog druga, dete ili drugog srodnika, po braku ili krvi, kojeg izdržava zaposleni i/ili koji stanuje kod zaposlenog) zaposlenog na poslovima na kojima carinski službenik ne bi mogao da radi, u smislu spoljnog zaposlenja, zbog mogućeg sukoba interesa (t.j., carinski službenik ne bi mogao da radi za carinskog posrednika, međunarodnog prevoznika, carinsko skladište, itd.) mora, preko svog nadređenog, da podnese izveštaj kancelariji za etička pitanja ili drugom imenovanom službeniku kako bi se utvrdilo da li takvo zaposlenje predstavlja sukob interesa ili pojavu sukoba interesa u smislu obavljanja službenih dužnosti carinskog službenika.

5.7. Zaposlenje nakon zaposlenja u državnoj službi

Bivši carinski službenici bi trebalo da ograniče komunikaciju ili pojavljivanje pred vladom u ime strana sa kojima su možda sarađivali dok su radili za carinu. Osetljive informacije dobijene u toku rada u carini ne smeju se odati, niti se na njih smeju pozivati drugi organi, osim državnih. Bivši carinski službenici svojim delima ili rečima ne bi trebalo da dovedu u pitanje poverenje javnosti u integritet državne službe. Carinska uprava treba da odredi vremenski period, koji treba da prođe od prestanka rada u carini do početka rada u javnom, odnosno privatnom sektoru. Slično bi trebalo da budu definisani praktični administrativni dogovori, odnosno uslovi u okviru carine koji obezbeđuju smernice za zapošljavanje nakon napuštanja carine. Ova ograničenja bi trebalo da zabrane bivšem službeniku da sam ili u ime nevladinih poslodavaca ili drugih osoba pruža određene usluge, bez obzira da li se te usluge plaćaju ili ne. Carinski službenici bi trebalo da se konsultuju sa svojom kancelarijom za etička pitanja ili imenovanim službenikom kako bi utvrdili koje poslove, nakon rada u državnoj službi, ne bi trebalo da obavljaju. Pored toga, po zasnivanju radnog odnosa, trebalo bi tražiti od svih carinskih službenika da potpišu sporazum kojim se zabranjuje upotrebu ili odavanje privilegovanih ili poverljivih informacija do kojih su na bilo koji način došli tokom službe

6. Ograničenja u vezi sa političkim aktivnostima

Carinski službenici bi trebalo da se pridržavaju vladinih smernica i na taj način obezbede da se ne ugroze službene aktivnosti ili da se ne stekne utisak da su ugrožene zbog neodgovarajućih političkih aktivnosti ili javnih komentara na radnom mestu. Pravila koja uređuju političke aktivnosti bi trebalo jasno izložiti carinskim službenicima. Carinskim službenicima bi trebalo skrenuti pažnju da ne daju neprikladne komentare u javnosti o pitanjima koja se odnose na osetljivu unutrašnju vladinu politiku i programe.

7. Ponašanje po pitanju novčanih stvari

7.1. Opšta pravila

Carinski službenici moraju da ispunjavaju sve zasnovane finansijske obaveze, posebno one koje su propisane zakonom, uključujući i plaćanje poreza.

7.2. Privatne finansijske transakcije

Privatne finansijske transakcije između carinskih službenika se ne podstiču, a one između nadređenih i podređenih su strogo zabranjene. Ovo uključuje i davanje zajmova zaposlenima, odnosno ulogu žiranta ili davanje instrumenata obezbeđenja za zajmove.

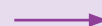
Zaposleni koji nisu u odnosu nadređeni-podređeni i koji dobrovoljno sklope privatne transakcije sa svojim kolegama to rade na sopstveni rizik. Oni koji sklapaju takve dogovore bi trebalo da osiguraju da njihovi privatni dogovori ne utiču negativno na rad carine i njenu reputaciju. U principu, ovu praksu bi u potpunosti trebalo izbegavati, a posebno u radno vreme, korišćenjem državne imovine ili resursa.

7.3. Postupanje sa službenim novcem

Prijem ili čuvanje bilo kakve uplate državi bi trebalo ograničiti na one koji to treba da urade za vreme obavljanja svojih službenih dužnosti. U normalnim okolnostima, nijedan drugi zaposleni ne bi trebalo da prihvati novac koji treba uplatiti carini, osim ako je posebno ovlašćen da to uradi. Takvo ovlašćenje ili uputstvo da se radi o redovnom zaduženju zaposlenog, mora se dati u pismenom obliku.

Zaposleni koji prima novac ili bilo kakvu vrstu uplate mora da izda na propisan nači sačinjenu potvrdu. Ako službena potvrda ne može odmah da se izda, izdaje se privremena potvrda, kao i njena kopija potpisana od strane onoga koji plaća, čime se potvrđuje da je iznos koji je prikazan na potvrdi tačan. Kopiju zadržava zaposleni. Ako se izdaje privremena potvrda, onda se onome ko je platio, što je pre moguće, treba poslati stalna potvrda koja je jasno označena kao "duplikat". Svaki iznos novca koji je prihvaćen u ime carine mora se odmah razjasniti u skladu sa službenim procedurama.

Odgovornost svih carinskih službenika prema javnosti je da se naplaćena sredstva koriste samo u službene svrhe i da obezbede da se za poštrošen novac dobije odgovarajući kvalitet. Pored toga, zaposleni moraju da izbegavaju stvaranje percepcije ili utiska da se sredstva prikupljena u službene svrhe, koriste za sticanje lične koristi bilo kog službenika carine.



Sledeći opšti principi se primenjuju na trošenje javnog novca:

- javni novac se mora trošiti na mudar i pravilan način;
- transakcije koje uključuju javni novac se moraju pravilno pojasniti;
- samo ovlašćena lica mogu donositi odluke o trošenju;
- pravila koja se primenjuju u slučaju prihvatanja poklona, gostoprimstva i druge beneficije se primenjuju na osoblje koje donosi odluke o trošenju i
- osoblje ne sme koristiti svoj službeni položaj za sopstvene privatne interese ili interese drugih.

8. Poverljivost i upotreba službenih informacija

Dužnost svih carinskih službenika je da ne otkrivaju (bez odgovarajućeg ovlašćenja i zakonskog osnova) bilo kakve službene informacije koje nisu za javnost do kojih su došli za vreme obavljanja službenih dužnosti, kao što su vlasničke poslovne informacije, odnosno osetljive informacije koje se odnose na kontrolu primene propisa, a koje su dobijene iz automatizovanih carinskih sistema. Službene informacije obuhvataju sve informacije koje zaposleni prikupi po osnovu svog zaposlenja, koje su mu poznate ili koje bi trebalo da zna, kao i one koje nisu objavljene široj javnosti. Ovo pravilo odnosi se na svu dokumentaciju, evidencije i informacije koje se elektronski čuvaju. Takođe, od carinskih službenika se zahteva da u toku obavljanja službenih dužnosti štite privatnost pojedinaca i kompanija.

- Primeri zloupotrebe službenih informacija uključuju sledeće:
- odavanje službenih informacija nekome ko nema zakonsko ovlašćenje da prima takve informacije;
- korišćenje informacija za sticanje lične koristi; i
- iskorišćavanje lica na osnovu informacija dobijenih iz poverljivih evidencija.

Učestvovanje u bilo kojoj od navedenih aktivnosti je zabranjeno i može za posledicu imati pokretanje disciplinskog postupka, odnosno krivičnog gonjenja.

9. Upotreba službene imovine i usluga

9.1. Opšta pravila

Osim ukoliko za to nije dato konkretno i opravdano ovlašćenje, upotreba carinskih resursa i imovine, kao i usluga plaćenih službenim sredstvima u lične svrhe ili ličnu korist je, zabranjena. Takvi resursi obuhvataju:

opremu (uključujući i telefone, fotokopir aparate, kancelarijsku opremu/nabavke);

- vozila, plovila, mašine i opremu;
- kompjutere i kompjuterske softvere;
- bezbednosne propusnice i službeni kancelarijski pribor; i
- pečate i poštanske usluge.

Neovlašćeni izdaci za robu i usluge mogu se smanjiti ukoliko se obrati pažnja na fizičko obezbeđenje kompletne carinske imovine. Od svih carinskih službenika se zahteva da preduzmu određene mere kako bi na adekvatan način obezbedili imovinu koju koriste. Posebno uputstvo integritetu koji osigurava odgovornost carine i zaposlenih prilikom korišćenja službene imovine, kao što su zadržana/ oduzeta sredstva, može se naći u dodatku ovog priručnika.

9.2. Motorna vozila

U vezi sa upotrebom i održavanjem motornih vozila treba primenjivati posebna pravila.

Ona uključuju, ali se ne ograničavaju, na sledeće:

- zaposleni neće koristiti, niti dati ovlašćenje da se službena vozila koriste u druge svrhe, osim u službene;
- zaposleni koji voze službena vozila moraju imati dozvolu i ovlašćenje;
- neovlašćeni putnici, uključujući i članove porodice, se ne smeju prevoziti, osim ukoliko nije drugačije odobreno;
- zaposleni ne smeju voziti službena vozila ili bilo koja druga vozila kada su pod uticajem alkohola ili bilo kog drugog opojnog sredstva ili droge; i
- službena vozila se ne smeju koristiti za prevoza do i od mesta stanovanja zaposlenog, osim ukoliko nije data posebna dozvola.

9.3. Upotreba službene identifikacije

Značke, isprave i identifikacione kartice carinski službenici koriste samo u službene svrhe. Identifikacione značke i sigurnosni predmeti izdaju se kako bi pomogli i identifikovali carinske službenike u obavljanju njihovih dužnosti i izvršavanju ovlašćenja koja su im poverena. Njihova upotreba u druge svrhe nije dozvoljena. O sigurnosnim značkama, ključevima, lozinkama i slično, brine se zaposleni kome su izdate, a po prestanku radnog odnosa moraju se predati carini.

9.4. Pristup i upotreba elektronske mreže

Carinski službenici koji imaju pristup ili koji koriste vladin kompjuterski sistem, opremu ili softver moraju nastojati da na svaki način zaštite vladu od svih mogućih pretnji u pogledu bezbednosti informacija.

Vladin kompjuterski sistemi ili sistemi spoljnih agencija kojima se pristupa preko vladine mreže, softvera, opreme, interneta, intraneta ili elektronske pošte bi trebalo koristiti u ovlašćene poslovne svrhe.

Dozvoljena je ograničena upotreba interneta, intraneta i elektronske pošte u lične svrhe pod uslovom da se poštuju svi odgovarajući propisi, politike i smernice i da to ne utiče na produktivnost carinskog službenika ili produktivnost njegovih kolega. Pod ograničenom ličnom upotrebom podrazumevaju se i profesionalne aktivnosti, napredak u karijeri ili čitanje ili pisanje kratke elektronske pošte nakon radnog vremena ili za vreme pauze.

Primeri nedoličnog ponašanja prilikom upotrebe vladinih elektronskih mreža uključuju:

- svesno gledanje, preuzimanje (download), posedovanje ili distribuiranje pornografskih slika ili materijala;
- slanje slika, materijala ili elektronske pošte sa uvredljivim rečima ili neprikladnim komentarima;
- kršenje autorskog prava, i/ili
- neovlašćeno ulaženje u kompjuterski sistem i pokušaj da se zaobiđu bezbednosne karakteristike elektronskih mreža.

Ovlašćeni službenici mogu pristupiti zabranjenim stranicama za vreme sprovođenja službenih istraga ili istraživanja, kao i kod pripreme zabranjenog materijala u svrhu obuke.

10. Privatna kupovina državne imovine od strane zaposlenika

10.1. Kupovina viška državnih proizvoda od strane zaposlenih

Kao i drugim državnim službenicima i carinicima je dozvoljeno, pod uslovom da nema ograničenja, da kupe višak proizvoda ili imovinu u vlasništvu države ili one proizvode koji se više ne koriste, kao što su publikacije, višak zaliha i robe koja se prodaje na rasprodajama, osim ako:

- su carinski službenici, na osnovu svog službenog položaja, došli do posebnih saznanja o stanju robe koja se prodaje;
- su carinski službenici službeno bili povezani sa aranžmanima oko prodaje;
- carinski službenici dobijaju robu s popustom koji ne bi bio dostupan građanima; i
- proizvode prodaje carina ili se prodaju prema uputstvima carine.

10.2. Nabavke robe iz carinskih izvora

Važno je da carinski službenici nemaju, niti ostavljaju utisak da imaju prednost u odnosu na građane pri kupovini oduzete ili zaplenjene robe. Iz ovog razloga bi carinskim službenicima trebalo izričito zabraniti da kupuju na takvim carinskim rasprodajama, odnosno licitacijama, bilo direktno ili preko trećeg lica, kada je imovina vlasništvo države i pod kontrolom carine, kada je oduzeta ili zaplenjena po instrukciji carine, odnosno u vezi sa delatnošću carine. Izuzetak od ovog pravila bi, na primer, bio ako prodaju obavlja drugi organ koji je odgovoran za državnu imovinu.

Pored toga, zaposleni koji su službeno uključeni u dogovore oko prodaje imovine ili koji su zbog svog službenog položaja stekli posebna saznanja o robi, ne mogu nabaviti takvu robu.

11. Radno okruženje

11.1. Opšti principi

Svi zaposleni imaju pravo na zdravo i bezbedno radno mesto, bez diskriminacije i uznemiravanja, na kojem se mogu ispuniti individualni ciljevi i ciljevi organizacije. Dobro radno okruženje je ono koje:

- je pravično i jednako za sve;
- je sigurno i koje pruža podršku;
- u kome nema alkohola i droge;
- u kome nema uznemiravanja i diskriminacije;
- poštuje individualne razlike i kulturne različitosti;
- obezbeđuje poštene povratne informacije o učinku i prilike za usavršavanje; i
- podržava učešće osoblja u postupku donošenja odluka.

11.2. Pravičnost i odsustvo diskriminacije

Opređenost ka pravičnosti i odsustvu diskriminacije je od ključnog značaja za održavanje carinskih standarda jednakosti, kodeksa etičkih normi i odgovornosti. Svi zaposleni moraju aktivno učestvovati da bi obezbedili da u carinskom radnom okruženju nema diskriminacije i uznemiravanja bilo koje vrste, uključujući i seksualno uznemiravanje.

11.3. Zdravlje i bezbednost na radu

Svi zaposleni bi trebalo da uživaju u zdravom i bezbednom radnom okruženju s obzirom da tu obavljaju dodeljene im dužnosti, da to direktno utiče na celokupan profesionalizam carinske uprave. Zbog toga, zaposleni moraju ozbiljno shvatiti kolika je njihova odgovornost, doprineti bezbednosti radnog mesta i svoje nadređene odmah obavestiti o svakom prekršaju pravila ili propisa o zdravstvenim i bezbednosnim uslovima.

11.4. Zloupotreba droga

Carina je odgovorna za presretanje nelegalnih opojnih droga koje prelaze granicu. U principu, korisnici opojnih droga se neće zaposliti u carini, a protiv svakog carinskog službenika za kog se otkrije da koristi, poseduje, prodaje, odnosno distribuira opojne droge sprovede se istraga i preuzeti odgovarajuće disciplinske mere. Carina može zahtevati da se svi novozaposleni testiraju na drogu i može sprovesti program slučajnog testiranja na drogu svih carinskih službenika, kao i izvršiti dodatna testiranja za one za koje postoji opravdana sumnja da koriste drogu.

11.5. Zloupotreba alkohola

Zaposleni se neće javiti na posao, niti ostati na poslu dok su pod uticajem alkohola. Ni pod kakvim okolnostima zaposleni neće voziti službena vozila, bilo da su na dužnosti ili slobodni, dok su pod uticajem alkohola. Uniformisani službenici neće kupovati niti konzumirati alkoholna pića na dužnosti, kao i kada nisu na dužnosti.

11.6. Pušenje

Carina je obavezna da zaštiti svoje zaposlene i da im obezbedi zdrav i bezbedan radni prostor. Zaposleni ne smeju da puše na mestima gde to nije dozvoljeno.

11.7. Standardi oblačenja

Oblačenje i izgled svih carinskih službenika bi trebalo da odražava profesionalni ugled. Na percepciju javnosti i radnu praksu može uticati izgled zaposlenih. Odeća bi uvek trebalo da odgovara dužnostima i opšte uspostavljenim standardima i da bude uredna, čista i pristojna.

Od posebne je važnosti da uniformisani službenici da zastupaju profesionalni ugled. Svaki carinski službenik koji je zadužio uniformu mora, kada je nosi, poštovati odgovarajuće smernice i odgovarati za čistoću i urednost svoje uniforme. Sve neophodne izmene ili popravke moraju se odmah uraditi. Svaku uniformu koja je neodgovarajuća za službenu upotrebu treba odmah povući iz upotrebe i na propisan način uništiti. Uniformisani službenici javljaju se na dužnost i ostaju u uniformi koja im je dodeljena prema radnom mestu i dužnosti, osim ukoliko nije drugačije odobreno.

ma dobrog upravljanja u carini. U njoj se navodi da je pravilno upravljanje ljudskim resursima ključni element u borbi protiv korupcije u carinskom poslovanju. Poglavlje 8. pod nazivom „Upravljanje ljudskim resursima“ glasi:

Implementacija dobrih politika i postupaka upravljanja ljudskim resursima igra veliku ulogu u borbi protiv korupcije u carini. Prakse upravljanja ljudskim resursima koje su se pokazale korisnim u kontrolisanju ili eliminisanju korupcije u carini uključuju:

- obezbeđivanje dovoljne plate, ostalih naknada i uslova kako bi se osiguralo da carinsko osoblje može da ima pristojan životni standard;



Rukovodilac Centra OEBS u Astani, ambasador Alexandre Keltchewsky obraća se na seminaru OEBS o razvoju integriteta u carini i graničnim službama u Centralnoj Aziji i južnom Kavkazu, održanom 13. jula 2010. u Almatiju, a koji je podržala Svetska carinska organizacija.

Rubrika 8.7 fokusira se na mere čiji je cilj kontrola korupcije (preuzeto od De Wulfa i Sokola, 2005, str. 88).

RUBRIKA 8.7

Reforma za borbu protiv korupcije u carini: naučene lekcije

Primarna lekcija koja je naučena iz carinske reforme u zemljama u tranziciji i drugim delovima sveta je da napori na kontrolisanju potencijalno korumpiranog ponašanja carinskih službenika zahtevaju sveobuhvatnu strategiju u cilju smanjenja motiva i priliku za korupciju. Kao što je ukratko prikazano u tekstu koji sledi, putem integrisane strategije za promovisanje integriteta ove lekcije i iskustva su uvrštene u projekte Svetske banke.

Mere po pitanju motiva:

- Elitni sistem vrednosti i odanost kolektivu
- Pozitivni razvoj karijere
- Podsticaji za visoke radne rezultate
- Konkurentna plata i transparentni sistem nagrađivanja
- Jači nadzori i kontrole
- Sankcije zbog korupcije
- Nezavisni mehanizam žalbe
- Istraživanja kod zainteresovanih strana

Mere po pitanju mogućnosti:

- Niže stope, manje izuzetaka
- Kompjuterizacija
- Pregled zasnovan na analizi rizika
- Nepriistrasne transakcije i smanjenje diskrecionih ovlašćenja
- Transparentni zahtevi za carinjenje
- Rotiranje službenika
- Funkcionalna organizacija
- Interna strategija protiv korupcije i revizija

Rubrika 8.8 preuzeta je sa veb stranice carinske službe Ruske Federacije (2011).

RUBRIKA 8.8

Program za borbu protiv korupcije Federalne carinske službe Rusije

Federalna carinska služba Rusije je bila jedna od prvih agencija koja je izradila i usvojila program za borbu protiv korupcije u carinskim službama 2006. godine. Napori u borbi protiv korupcije su učinjeni u okviru analitičkog programa Federalne carinske službe pod nazivom „Borba protiv korupcije i kriminala belog okovratnika u carini za 2007–2009“ kao i dugoročnih planova Federalne carinske službe za sprečavanje i iskorenjivanje korupcije. Preko 80% otkrivenih slučajeva korupcije u carini, a koje su otkrili organi za sprovođenje zakona Ruske Federacije, je rezultat napora jedinica za bezbednost Federalne carinske službe.

Godine 2009, ova cifra se popela na 96%. Sigurnosni nalazi Federalne carinske službe doveli su do 640 krivičnih predmeta, uključujući i podizanje 471 optužbi za kriminal belog okovratnika. Ukupno je otvoreno 87 krivičnih predmeta protiv 44 carinska rukovodioca

Velika pažnja se, takođe, posvećuje zapošljavanju i proveru potencijalnih carinika. Oni koji podnose molbe za rukovodeće pozicije moraju da prođu temeljne psihološke i zdravstvene provere, kao i testove pomoću detektora laži. Godine 2009. carinski organi su izvršili preko 600 takvih poligrafskih studija i testiranja. Poštovanje Pravilnika o radu carinika Ruske Federacije od strane carinika je od ključne važnosti za obnavljanje njegovog ugovora, ocenu upravljanja rezultatima, unapređenje i razvoj karijere.

Opis poslova službenika i interna pravila za carinske organe uključuju njihovu obavezu da prijave svoje prihode, sredstva i odgovornosti kao i da rukovodiocu na najvišem nivou relevantnog carinskog organa prijave sve pokušaje da budu umešani u nezakonite aktivnosti u vezi sa korupcijom.

- zapošljavanje i zadržavanje osoblja koje ima, i koje će verovatno održati, visoke standarde integriteta;
- obezbeđenje odabira osoblja i procedura za napredovanje u kojima nema pristranosti i favorizovanja i koje se zasnivaju na principu zasluga;
- osiguranje da odluke o rasporedu, rotaciji i premeštaju osoblja vode računa o potrebi da se otklone mogućnosti da carinski službenici duži vremenski period budu na osetljivim pozicijama;
- obezbeđivanje adekvatne obuke i profesionalnog usavršavanja carinskog osoblja nakon zapošljavanja i tokom celokupnog rada u carini kako bi stalno promovisali i naglašavali važnost održavanja visokih etičkih i profesionalnih standarda;
- implementacija odgovarajućih sistema za ocenjivanje rada i upravljanje koji naglašavaju dobre načine rada i koji se zalažu za visok nivo ličnog i profesionalnog integriteta.

RUBRIKA 8.9

Rešavanje pitanja korupcije u Upravi prihoda Ugande (URA)

Napori u borbi protiv korupcije bili su na samom vrhu dnevnog reda o reformi prilikom osnivanja URA. Opšta percepcija rukovodstva i privatnog sektora bila je da su slučajevi korupcije među carinskim osobljem brojni.

Kampanja protiv korupcije u carini je bila u skladu sa naporima za borbu protiv korupcije u javnom sektoru. Ovi napori su na kraju doveli do stvaranja Ministarstva integriteta.

Kampanja protiv korupcije u URA imala je nekoliko aspekata. Na početku, URA je davala plate koje su bile konkurentne najboljim platama u javnom sektoru ili čak onima u privatnom sektoru.

URA zahteva od svih zaposleni da popune "obrazac o prijavi imovine", koji se ažurira u slučaju značajnijih promena u pogledu porodičnog statusa ili vlasništva imovine. Carinski postupci su se sve više automatizovali i nedavno je uveden program ASYCUDA++. Kampanja protiv korupcije je objavljena u carinarnicama sa „direktnim“ porukama (na primer, sa natpisom "Korupcija prestaje ovde" postavljenim na vratima kancelarija rukovodilaca).

Uprava je, takođe, pokrenula i druge inicijative u kampanji protiv korupcije i osnovala Komitet za etička pitanja i integritet, izabrala savetnike za etička pitanja koji su bili odgovorni za niz inicijativa protiv korupcije i koji su počeli da rade na etičkom kodeksu (koji bi mogao imati koristi od primene Vodiča za poboljšanje integriteta Svetske carinske organizacije). Komesar Uprave prihoda Ugande je dao dobro obrazloženu inicijativu da ponovo ojača kampanju protiv korupcije. Obećao je jake mere, uključujući otkaz u kombinaciji sa mogućnošću davanja dobrovoljnog otkaza bez posledica, kao i poverljivu elektronsku adresu i brojeve telefona za prijavu korupcije.

Izvor: preuzeto od De Wulfa i Sokola, 2005, str. 124.

8.4 Raspoređivanje ljudskih resursa

Jedan od zadataka koji predstavlja najveći izazov s kojim se suočavaju oni koji su zaduženi za ljudske resurse je utvrđivanje budućih poslovnih zahteva, posebno u pogledu kadrova. Izrada plana za upravljanje ljudskim resursima je ključna komponenta svake strategije o ljudskim resursima i očekivanog ishoda svake aktivnosti koju preduzimaju ljudi zaduženi za ljudske resurse. Neuspeh organizacije da izradi i sprovede planiranje radne snage ukazuje na nedostatak opšteg strateškog planiranja.

8.4.1 Organizaciona struktura

Važan zadatak planiranja ukupne radne snage je uspostavljanje nove organizacione strukture ili poboljšanje postojeće strukture imajući na umu strateške ciljeve. Postoje brojne mogućnosti u pronalaženju prave organizacione strukture u zavisnosti od situacija s kojima se organizacija susreće. Međutim, ono što je jasno je da bi određenu strukturu trebalo izabrati nakon pažljivog razmišljanja i istraživanja.

Fleksibilnost je ključni element. Organizacije bi trebalo da se menjaju onda kada je promena potrebna. Ali, s obzirom da reorganizacija sama po sebi nije univerzalni lek i da često unosi smetnje, to se mora učiniti veoma pažljivo.

8.4.2 Organizacione promene

U mnogim zemljama carina je tradicionalno bila u sklopu Ministarstva finansija. Bila je decentralizovana, sa centralom, regionalnim i mesnim kancelarijama. Centrala je utvrđivala politiku celokupne organizacije i pratila rad regionalnih kancelarija, koje su onda pratile rad mesnih kancelarija.

Promene u odgovornostima i fokus na olakšavanje i bezbednost trgovine i transporta, su dali nove argumente za strukturalnu promenu. Na primer, u SAD su se carinski organ i agencija za zaštitu granice udružili kako bi osnovali Biro za carinu i zaštitu granice u sklopu Ministarstva za bezbednost zemlje. Struktura Biroa za carinu i zaštitu granice se uveliko razlikuje od tradicionalnih carinskih organa. Takođe, obuhvata odseke koji se fokusiraju na međunarodne poslove, informacione tehnologije i ljudske resurse.

8.4.3 Rešenje za uspešnu organizaciju

U Priručniku o modernizaciji *carine Svetske banke* (De Wulf i Sokol, 2005, str. 38) predlaže se da, bez obzira o kom organizacionom kontekstu se radi, za carinu je ključno da:

- radi sa adekvatnim sredstvima i osobljem;
- radi pod pravilnim nadzorom kako bi se obezbedilo poštovanje pravila i propisa;

- ima kadrovski sistem koji omogućava da zapošljava, obučava i usavršava profesionalne kadrove, kao i ovlašćenje da udalji korumpirane ili nekompetentne službenike;
- ima odgovarajuću samostalnost po pitanju kadrova i operativnih stvari;
- daje mogućnost žalbe trgovinskoj zajednici;
- smatra odgovornom za postizanje ciljeva u radu.

8.4.4 Samostalni organi za prihode

U mnogim zemljama Afrike i Latinske Amerike osnovani su samostalni organi za prihode s ciljem operativne i finansijske samostalnosti, kao što je to slučaj u privatnim preduzećima, ali ne i u državnim agencijama. Reč je o organizaciji koja je kombinacija carine i direktnog oporezivanja. Rad samostalnih organa za prihode osmišljen je tako da bude zaštićen od mešanja politike, a sve u cilju borbe protiv tendencije političara i vladinih službenika da imenuju one koji podržavaju njihovu politiku ili da koriste ili zloupotrebe informacije koje imaju poreski organi kako bi unapredili političke, lične ili plemenske ciljeve. (Taliencio, Robert [Jr.], 2004)

Prednosti modela samostalnih organa za prihode su sledeće (De Wulf i Sokol, 2005, str. 40):

- kao agencija sa jednim ciljem, koja je odvojena od Ministarstva finansija, može se fokusirati na jedan zadatak;
- zbog samostalnosti se može osloboditi od mešanja politike u svakodnevne aktivnosti;
- oslobođena stega državne službe može uspostaviti sopstvenu kadrovsku politiku kako bi poboljšala uspešnost i efikasnost.

8.4.5 Izrada plana kadrova

Međunarodni Poslovni rečnik (Poslovni rečnik, 2011) definiše planiranje radne snage na sledeći način: „Sistematska identifikacija i analiza onoga što će organizaciji biti potrebno u smislu broja, vrste i kvaliteta radne snage kako bi ispunila svoje ciljeve. Utvrđuje koja mešavina iskustva, znanja i veština je potrebna i stepenuje korake za dobijanje pravog broja pravih ljudi na pravom mestu u pravo vreme.“

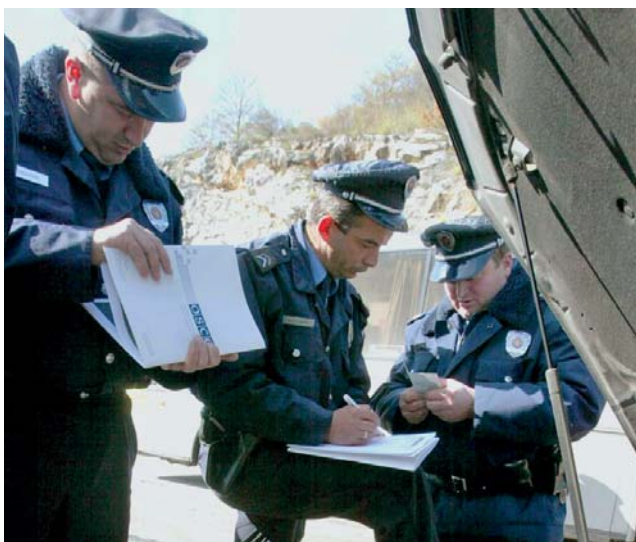
Planiranje radne snage ima mnoge prednosti, pre svega to su: (Keel, 2006):

- pomaže u pripremi rastućeg broja penzionisanja;
- pomaže u identifikaciji nesklada između trenutnih kvalifikacija za posao i kvalifikacija potrebnih za obavljanje posla u budućnosti;
- pomaže održavanju ili zapošljavanju raznolikog kadra;
- obezbeđuje pravilan način rešavanja eksternih ili internih promena okruženja koje bi mogle da promene strukturu kadrova;
- pomaže u pripremama za širenje, restrukturiranje ili smanjenje radne snage.

Profil osoblja

Ono što sledi je opšti opis profila osoblja koji se konkretno odnosi na carinske organe (De Wulf i Sokol, 2005, str. 32):

- *Sprovođenje domaćih zakona i propisa na granicama.* Ove zakone i propise bi trebalo uskladiti sa svim međunarodnim carinskim konvencijama i standardima koje je zemlja prihvatila. Zato bi zaposlene trebalo obavestiti o razvoju događaja u međunarodnim trgovačkim pregovorima i uslovima globalizacije. Zaposlenima je potrebna adekvatna pravna stručnost kako bi usvojili novine u trgovinskoj i međunarodnoj carinskoj zajednici i nadgledali njihovo prenošenje u domaće zakonodavstvo.
- *Implementacija modernog postupka carinjenja.* Kako bi olakšali trgovinu i prilagodili se trgovačkim logističkim naprecima privatnog sektora savremena procena rizika zasniva se na modernim tehnikama prikupljanja obaveštajnih podataka koristeći veliki doprinos informacione tehnologije. Za korišćenje informacionih tehnologija se zahteva stručnost, jer je to uslov za obavljanje analize rizika i revizije nakon carinjenja.
- *Održavanje otvorene komunikacije sa trgovinskom zajednicom.* Carina mora da osigura da trgovinska zajednica ima potpune informacije u vezi sa svojim obavezama, kao i da se stavovi trgovačke zajednice uzimaju u obzir prilikom donošenja odluka u carini. Zahtevaju se komunikacione veštine, ali se moraju održavati i službeni kontakti sa trgovinskom zajednicom.
- *Sprovođenje zakona u vezi sa pravima intelektualne svojine, sigurnošću, prometom droga i, eventualno, radničkim i ljudskim pravima.* Dok radnička i ljudska prava možda nisu nacionalni prioritet, potreba za sprovođenjem takvog zakonodavstva može nastati u zavisnosti od ishoda budućih trgovinskih pregovora. To zahteva sposobnost integrisanja ključnih predmeta drugih agencija sa carinskim procedurama.
- *Sakupljanje i prosleđivanje međunarodnih statistika o trgovini* zahteva stručnost u oblasti informacione tehnologije i svest o važnosti statistika za donošenje ekonomskih odluka.
- *Upravljanje ljudskim resursima u carinskoj službi* zahteva ispravno upravljanje ljudskim resursima i stručnost u usavršavanju ljudskih resursa.



Granični policajci i carinski službenici pregledaju vozila i dokumenta na srpskom graničnom prelazu u blizini Mehovog Krša tokom forenzičke radionice koju je organizovala Misija OEBS u Srbiji, 25. oktobra 2007.

8.5. Pronalaženje potrebnih ljudskih resursa

Ovaj korak bavi se odabirom, zapošljavanjem, klasifikacijom, obukom i raspoređivanjem zaposlenih i treba ga sprovesti na osnovu strateških imperativa kadrovskog plana organizacije.

Opšti plan kvalifikacija potrebnih za neko radno mesto određuje odgovarajuće prioritete obuke na osnovu trenutnih i budućih potreba za kadrovima određene organizacije. Možda moraju biti usvojene nove prakse zapošljavanja kako bi se povećala zastupljenost određenih grupa ili osigurale osnovne kvalifikacije u organizaciji.

Ovo su neke od predloženih mera:

- oceniti praksu zapošljavanja i odabira kadrova u odnosu na strateške ciljeve organizacije;
- izraditi priručnik za uslove obuke;
- usvojiti ili pojasniti klasifikaciju radnih nivoa i kategorija.

RUBRIKA 8.10

Obnavljanje osoblja u carini Bolivije

Oblast ljudskih resursa u Upravi carina Bolivije karakterisao je veliki broj pro bono osoblja koje radi, a nije raspoređeno na neko konkretno radno mesto i koje ne prima platu, kao i zaposlenja koja su se vršila na osnovu političkih preporuka, a ne na osnovu individualnih zasluga, zatim velika fluktuacija osoblja, niske plate i nepostojanje obuke. U sklopu vladine reforme kompletne administracije, carina je izabrana kao pilot projekat na osnovu usvojenog Statuta o državnoj službi i programa državne službe. Reforma upravljanja ljudskim resursima bila je suštinski element u pomaganju carini da postane efikasna i transparentna organizacija i značajnom smanjenju korupcije.

Odabir i angažovanje osoblja je trebalo da se zasniva na transparentnim i konkurentskim postupcima. Sva radna mesta su bila otvorena za javni konkurs; svim radnim mestima koja su popunjena osobljem koje nije izabrano na konkursu dat je privremen status; sva mesta pro bono osoblja su eliminisana. Specijalizovane firme angažovane po sistemu javnog nadmetanja preuzele su postupak odabira. Carina je imala koristi od ugleda nezavisnih firmi, a bojazni u vezi sa transparentnošću procesa su izbegnute. U isto vreme Odsek za ljudske resurse je izradio novi merni sistem zasnovan na novom tržištu nudeći konkurentne plate.

Slobodna radna mesta za rukovodioce visokog i srednjeg nivoa objavljena su 30. oktobra 1999, a za profesionalne i tehničke pozicije 16. aprila 2000. Nedostatak publiciteta i napora, pogrešna eliminacija velikog broja podnosilaca molbi za pozicije na granici i nepouzdan softverski sistem, doveli su do malog broja molbi. Sa mnogo nepopunjenih radnih mesta, treće objavljivanje oglasa za slobodna radna mesta za rukovodioce najvišeg nivoa i tehničko osoblje usledilo je 14. januara 2001. godine.

Postupak odabira zahtevao je niz prethodnih radnji: utvrđivanje idealnog profila carinika; kvantifikaciju zahteva osoblja, čiji broj je jedva prelazio 700 službenika od čega je 575 pozicija bilo otvoreno za konkurisanje i utvrđivanje profila posla sa minimalnim obrazovnim zahtevima, iskustvom koje nije samo prethodno iskustvo rada u carini i ličnim kvalitetima. Kandidati su ocenjeni na sledeći način: ocena biografije, tehnička i psiho-stručna ocena zasnovana na testovima; i integralna ocena putem intervjua. Za svaku poziciju utvrđen je minimalni broj bodova. Kandidati su, takođe, proveravani kako bi se eliminisali oni koji su, kao bivši ili sadašnji službenici, proglašeni krivim za kršenje internih carinskih propisa ili izvršenje teškog krivičnog dela. Nakon što su testovi ocenjeni, utvrđen je spisak najuspešnijih kandidata s kojima je obavljen razgovor.

Izveštaj sa spiskom najuspešnijih kandidata, sažetim prikazom rezultata za svaki ispit za svakog kandidata, dat je carini radi konačne ocene. Održan je strukturalni intervju kako bi se potvrdile informacije firme za konsalting, verifikovalo da su ispunjeni svi zahtevi i utvrdila podobnost kandidata za konkretne pozicije. Upravni odbor je odabrao komitet posebno u ovu svrhu. Komitet je dostavio izveštaj sa preporukama Upravnom odboru ili Opštem rukovodstvu. Izabrani kandidati su imali probni rad od tri meseca pre nego što su počeli sa radom.

Molbu je podnelo 12 563 lica, od kojih su 8 763 kandidata ispunjavala sve uslove; 2 718 kandidata su prošla tehničke i psiho-stručne testove; a nakon obavljenog intervjua napravljen je spisak od 1 653 najuspešnijih kandidata, od kojih je 87% odabrano da se pridruži očekivanjima uprave carina.

Izvor: preuzeto od De Wulfa i Sokola, 2005, str. 34.

8.5.1 Zapošljavanje

Napori u zapošljavanju bi trebalo da budu sistematski, uključujući objavljivanje oglasa za upražnjena radna mesta. U tim oglasima bi jasno trebalo navesti željene kvalifikacije novog osoblja (odnosno podatke o obrazovanju, prethodnom radnom iskustvu itd.) kao i postupak zapošljavanja. Transparentnost u postupku zapošljavanja je važna, jer utvrđuje standarde za razvoj karijere u carini i suzbija tendencije favorizovanja i zapošljavanja po političkoj liniji koji često ometaju proces zapošljavanja u javnom sektoru.

U studiji pod nazivom Merila u postupku zapošljavanja i najbolje prakse Kadrovske službe u državi Vašington (država Vašington, 2009, str. 6), postupak zapošljavanja sastoji se od:

1. Planiranja

Planiranje uključuje i zapošljavanje uopšte i zapošljavanje pojedinaca. Opšte planiranje radne snage se obično fokusira na predviđanje nedostataka u pogledu osoblja i kvalifikacija za većinu ključnih pozicija, dok se planiranje zapošljavanja pojedinaca fokusira na strategije pronalaženja i provere određenih upražnjenih radnih mesta;

2. Pronalaženje

Pronalaženje se fokusira na aktivnosti koje privlače kako pasivne tako i aktivne kandidate. Zajedničke strategije uključuju oglašavanje, marketing u odabranim školama i organizacijama, upravljanje programima preuzimanje zaposlenih i reklamiranje novih radnih mesta prethodnim kandidatima;

3. Provera

Provera se fokusira na stvaranje grupe kvalifikovanih kandidata o kojoj treba obavestiti rukovodioca zaduženog za zapošljavanje. Te aktivnosti uključuju preglede biografija/molbi za odabrane kvalifikacije, dodatne upitnike i formalno testiranje;

4. Obavljanje razgovora

Obavljanje razgovora uključuje lične kontakte u cilju odabira konačnog kandidata. Uobičajene strategije uključuju obavljanje razgovora od strane kolega, razgovore sa konkursnom komisijom i korišćenje psiholoških tehnika za obavljanje razgovora;

5. Angažovanje

Angažovanje se fokusira na ubeđivanje odabranog kandidata da se pridruži organizaciji. Uobičajene aktivnosti uključuju ponudu posla, uslove zaposlenja i ostalo;

6. Izveštavanje

Izveštavanje uključuje sve podatke prikupljene nakon zapošljavanja, praćenje i izveštavanje. Uobičajene aktivnosti uključuju praćenje kandidata i rukovodilaca zaduženih za zapošljavanje, prikupljanje i analiziranje podataka o kandidatu i izveštavanje o merilima radnog učinka i metričkoj obradi.



Kirgijski carinik demonstrira traženje narkotika tokom inauguracije carine/K-9 Centar za obuku u Biškeku 2011. godine.

8.5.2 Obuka

Promene koje se stalno dešavaju i sa kojima se carina suočava zahtevaju da obuka bude osnovni zadatak jedinica za ljudske resurse. Povećana zavisnost od informacionih tehnologija, složenih šema upravljanja rizikom, komunikacija, kompjuterizovanih sistema i oprema visoke tehnologije za neinvazivnu kontrolu, učiniće obuku još važnijom.

Trebalo bi da se zaposleni obučava tokom celog radnog veka. U razmatranje treba uzeti nekoliko nivoa:

1. Osnovnu obuku
2. Napredne individualne obuke
3. Specijalizovane obuke
4. Obuku rukovodilaca

Dobre prakse obuke uključuju:

- koncept „edukuj edukatora“: odnosno obučavanje ljudi za buduće predavače u organizaciji;
- uspostavljanje specijalizovanih akademija i centara za obuku na nacionalnom, odnosno međunarodnom nivou (vidi rubriku 8.11).

RUBRIKA 8.11

OEBS koledž za osoblje zaduženo za upravljanje granicom

OEBS koledž za osoblje zaduženo za upravljanje granicom je prvi međunarodni centar za specijalizovanu obuku svih rukovodećih radnika na granici. Koledž se nalazi u srcu Centralne Azije, u glavnom gradu Tadžikistana Dušanbeu, odnosno regiji koja se susreće sa mnoštvom izazova kada je reč o graničnoj bezbednosti.

Filozofija kojom se rukovodi OEBS koledž za osoblje zaduženo za upravljanje granicom je stvaranje otvorenih, ali bezbednih granica. Spajanjem znanja i iskustva 57 zemalja učesnica, koledž obezbeđuje specijalizovanu obuku za više rukovodeće radnike službi za graničnu bezbednost. Korišćenjem OEBS mreže za širenje znanja i iskustva, koledž nudi mogućnosti za detaljne analize međunarodnih standarda upravljanja granicom i razmenu najnovijih tehnika i najboljih praksi. Takođe, predstavlja jezgro za saradnju i razmenu informacija između stručnjaka za granice.

Koncept OEBS o bezbednosti i upravljanju granicom ukratko prikazuje kako OEBS može pomoći zemljama učesnicama u jačanju saradnje i kapaciteta u oblasti upravljanja granicom.

Koncept koji su zemlje učesnice OEBS usvojile 2005. godine za aktivnosti na granici obezbeđuje političko-vojnu, ekonomsku, ekološku i ljudsku dimenziju bezbednosti. Obuhvata teme kao što su terorizam, međunarodni organizovani kriminal, nezakonite migracije, nezakonita trgovina stvarima kao što je oružje, opasni otpad i droga, te trgovina ljudima. Takođe, uključuju se i teme koje se odnose na slobodno i sigurno kretanje lica, prekogranične postupke, olakšavanje trgovine i transporta, prirodne katastrofe i saradnju kod slučajeva ozbiljnih incidenata i sigurnost transporta.

Rad koledža je podeljen u tri dela:

- kursevi o bezbednosti granice i upravljanju granicom za više rukovodioce zemalja učesnica OEBS ili partnere za saradnju;



Predsedavajuća Stalnog saveta OEBS, ambasador Mara Marinaki (levo) i ministar spoljnih poslova Tadžikistana Hamrokhon Zarifi 2009. na ceremoniji otvaranja OEBS koledža za osoblje zaduženo za upravljanje granicom u Dušanbeu, 27. maja 2009.

- sposobnost istraživanja i razvoja koji koledž povezuje sa obukom u upravljanju granicom i istraživanjem na drugim mestima unutar područja OEBS. Koledž nudi reference i popis obuka i podstiče dalja istraživanja u vezi sa graničnom bezbednošću i upravljanjem;
- radionice i seminare na terenu koji promovišu i podržavaju prekograničnu i međuagencijsku saradnju putem razmene informacija, naučenih lekcija i utvrđivanja i usavršavanja najboljih praksi u upravljanju granicom.

Predmeti koji se odnose na osoblje:

OEBS koledž za osoblje zaduženo za upravljanje granicom pruža podršku višim rukovodiocima u oblasti granične bezbednosti i upravljanja, podržava napore drugih partnera koji obučavaju mlađe rukovodioce u Centralnoj Aziji. Kurs za osoblje je kapaciteta 25 učesnika po predavanju koji se biraju iz reda komandira i rukovodilaca agencija za upravljanje granicom u zemljama učesnicama OEBS i partnera za saradnju.

Intenzivni kurs pokriva i aspekt bezbednosti i aspekt lakšeg upravljanja granicom. Učesnici stiču znanja o mnogim graničnim izazovima na celom prostoru OEBS sa pregledom mehanizama međunarodne saradnje u sledećim oblastima: borba protiv organizovanog kriminala i terorizma, trgovina i tranzit, međunarodno zakonodavstvo i moderni pristupi u oblasti granične bezbednosti i upravljanja. Oni se, takođe, bave problemima upravljanja, kao što su strategija, operativno planiranje, odnosi s javnošću, upravljanje ljudskim resursima i upravljanje promenama. Kurs uključuje i studijske posete granici sa Avganistanom gde učesnici mogu neposredno da se upoznaju sa nekim od problema do kojih dolazi na njihovim granicama.

Izvor: OEBS, 2011.



Više od 100 tadžikistanskih i avganistanskih carinika je zajedno završilo obuku iz profilisanja rizika, selektivnosti i pregleda u okviru OEBS OiT Projekta tehničke pomoći carini u 2010. godine.

RUBRIKA 8.12

OEBS projekat o razvoju obuke u carinskoj službi Republike Kirgistan: 2009-2012

Na osnovu preporuka međunarodnih dijagnostičkih procjena Svetske carinske organizacije (2006) i OEBS (2007), Republika Kirgistan je utvrdila potrebu i želju da Centar za obuku svoje Državne carinske službe pretvori u Jedinicu za obuku većeg kapaciteta, sa strategijom, osobljem i planom i programom koji zahteva profesionalizam Državne carinske službe. Na osnovu preporuka Vlade Republike Kirgistan, OEBS je započeo sa izradom projekta razvoja koji je uključivao ove preporuke i nudio dugoročno rešenje za potrebe obuke carinske službe Republike Kirgistan. Pokrenut u septembru 2009. godine, projekat je identifikovao sledeća posebna sredstva, očekivane rezultate, ciljeve i svrhe:

1. Procenu sveobuhvatnih potreba za obukama: projektiranim je koristilo metodologiju procene iz tri dela:

- Interna studija je identifikovala i podrobno razmotrila vladina i istorijska dokumenta Republike Kirgistan i dokumenta iz međunarodnih izvora. Analiza ovih dokumenata pomogla je da se odrede obuke koje su potrebne u odnosu na zahteve zakonske regulative i međunarodnih preporuka/sporazuma.
- Terenska studija uključivala je posete tima velikom broju carinskih radnih mesta u celoj Republici Kirgistan. Za vreme ovih poseta tim je obavio razgovor sa najmanje 200 carinskih službenika s ciljem da prikupi podatke o nivoima obuke, opremi na radnom mestu, o tome koliko osoblje poznaje propise, o očekivanjima u karijeri i srodnim temama („Analiza radnih zaduženja“).
- Revizija kursa u okviru koje je projektni ekspert 2009. godine prisustvovao kursu za nove carinike kako bi ocenio predavačke metode i uspehe i shvatio predmete kojima je dat prioritet.

Procena sveobuhvatnih potreba za obukom završena je za četiri meseca. Nastavilo se sa daljom procenom, tako da je projekat završen sa najažuriranijom ocenom.



Carina/K9 Centar za obuku u Biškeku koji je inaugurisala EU BOMCA 2011. je centar za programe integrisane obuke, osmišljene za vreme trajanja OEBS projekta „Razvoj obuke u carinskoj službi“ (2009-2012).

2. Plan i program carinske obuke: na osnovu procene potreba, kirgijski instruktori Državne carinske službe, uz pomoć OEBS mentora, sačinili su sveobuhvatan plan i program, uključujući sve oblike obuke koji su mogući tokom karijere carinika. Konkretnim elementima obuke: početni nivo, ponovna obuka, usavršavanje i upravljanje obrađeni su u posebnom planu i programu kursa. Izrada plana i programa se nastavila za sve vreme trajanja programa sa kratkim prikazom preporučenog plana i programa za početni nivo koji je dostavljen rukovodstvu Državne carinske službe na odobrenje nakon sedam meseci.

Plan i program je u obzir uzeo sledeće elemente (proučene tokom procene potreba) kako bi se izradila sveobuhvatna politika obuke i sistem, koji je već u širokoj upotrebi, i potencijalno na raspolaganju za formalno usvajanje od strane Državne carinske službe Kirgistana, ako već nije u primeni, za vreme trajanja projekta:

A. Pre zapošljavanja i angažovanja:

- I) Nacionalne carinske strategije, taktika i misije – definisane i u skladu sa nacionalnim razvojem odgovornosti carine-trgovine i organima za sprovođenje zakona. Podržava i primenjuje carinsko zakonodavstvo;
- II) Identifikacija resursa – potrebna za sprovođenje strategija, taktike i misija;
- III) Objavljivanje jasnih profesionalnih ciljeva za agenciju – odgovornost agencije prema osoblju, kao i očekivanja agencije od osoblja;
- IV) razvoj i korišćenje kriterijuma kvalifikacije za angažovanje.

B. Plan ličnog usavršavanja

- I) Plan popunjavanja kadrova koji utvrđuje sva radna mesta u carinskoj službi; precizira poziciju, opis posla, platne razrede, zadatke, opremu, uzajamno delovanje sa drugim agencijama, zahtevanu obuku, uslove za napredovanje;
- II) Zakonodavstvo carinske službe ili interna pravila u kojima se ukratko prikazuju standardizovani kriterijumi za ispunjavanje ciljeva identifikovanih u planu popunjavanja kadrova.
- III) Katalog kurseva u vezi sa carinskim poslovima koji su potrebni za ispunjavanje ciljeva za lično usavršavanje može biti podeljen u sledeće kategorije: stažiranje, pripravničko mesto, periodične ponovne obuke, napredne kvalifikacije, međuresorski, potreban radi napredovanja, rukovođenje i oni koji su dobijeni na lokalnom nivou.
- IV) Sistem neformalnog i formalnog nagrađivanja za pozitivne rezultate rada na terenu i vanredno učešće u obukama;
- V) Standardizovan sistem napredovanja zaposlenih zasnovan na rezultatima rada;
- VI) Sistem ocenjivanja zaposlenih da bi se uključile napomene o završenim obukama, planiranim obukama i obuci koja je potrebna za napredovanje svakog pojedinca.

C. Organizaciono sprovođenje obuke

- I) Imenovani direktor za obuku i razvoj obuke, podržan od strane dovoljnog broja administrativnog osoblja da koordinira i sprovede nacionalni sistem obuke u carini;



- II) Profesionalno nastavno osoblje angažovano sa strane i posvećeno prevashodno mogućnostima/strukturi obuke;
- III) Potpuno razrađen plan i program obuke, planovi predavanja i prezentacije u učionici, za katalog kurseva;
- IV) Uspostavljanje i održavanje odgovarajućeg centralnog centra za obuku i regionalnih mesta za obuku, radi sprovođenja naprednih kurseva obuke.

D. Finansijska podrška obuci

Obavezanje centralnih carinskih organa da svake godine pruže finansijsku podršku sa uključivanjem budžetskih stavki koje se konkretno odnose na uspešno sprovođenje sistema obuke.

3. *Lokalni program obuke:* efektivan lokalni program obuke, koji vodi lokalno carinsko rukovodstvo u celoj Republici Kirgistan, povećava profesionalizam i veštine službenika sa najmanjim uticajem na finansijski budžet službe. To ga čini lakše održivim.

4. *Razvoj Centra za profesionalnu obuku predavača:* Važan element projekta bio je da se proverí i Državnoj carinskoj službi preporuči grupa od devet predavača da dugoročno rade u Centru. Selekcija osoblja i njihovo dugoročno angažovanje od strane Državne carinske službe izvršeno je

u toku prvih pet meseci projekta. Od 2011. godine oni rade kao glavni predavač za sve obuke u carinskom Centru za obuku Kirgistana. Eksperti OEBS nastavljaju da rade kao savetnici i mentori nastavnog osoblja tokom 2011.

Zaključci

U toku ovog dvogodišnjeg projekta OEBS, Državna carinska služba Republike Kirgistan je bila u stanju da značajno unapredi osnovni kapacitet obuke. Potrebno je još mnogo rada kako bi se obezbedila održivost programa obuke, ali su već evidentne nove inicijative koje obećavaju:

- usvojena je Strategija obuke za 2010–2013;
- odobrene su Smernice za osoblje s ciljem da postupak angažovanja i obuke bude transparentniji, ne samo za službenike – pripravnike već i u pogledu angažovanja specijalista i osoblja koje se vraća;
- uvedeni su uslovi za obuku pre ili u vreme napredovanja, tako da napredovanje nije samo odraz godina radnog staža već i mogućnost koja zahteva nove veštine i kvalifikacije.

Izvor: OEBS, 2011.

Rubrika 8.13 preuzeta je sa veb stranice Komiteta za carinsku kontrolu Ministarstva finansija Republike Kazahstan, 2011.

RUBRIKA 8.13

Kazahstan: Zapošljavanje carinskih službenika

Kazahstan trenutno ima ukupno oko 6 000 carinskih službenika, angažovanih iz reda visokokvalifikovanih kandidata koji su završili profesionalnu obuku, imaju diplome i zvanja i koji su, takođe, stekli radno iskustvo u relevantnim oblastima.

Podnosioci molbe moraju da zadovolje sledeće zahteve:

Prvo, potencijalni carinski inspektori moraju imati završen kurs iz ekonomije ili prava ili moraju biti obučeni carinski profesionalci. Pored toga, posao u centralnoj službi Carinskog komiteta zahteva ukupno tri godine radnog iskustva u oblastima iz objavljenog oglasa za upražnjeno radno mesto. Oni koji konkurišu za poslove kod regionalnog carinskog organa moraju imati najmanje dve godine radnog iskustva. Oni koji konkurišu za rukovodeća radna mesta moraju imati sedam godina radnog iskustva.

Drugo, oni koji konkurišu za poslove u carinskoj službi moraju proći zdravstveni pregled i mora ih proveriti Komitet državne bezbednosti i Centar za zakonske statistike u okviru glavnog tužilaštva.

Pored toga, podnosioci molbe za poslove u državnoj službi moraju ispoštovati određena profesionalna ograničenja i pismeno se obavezati da će poštovati propise za borbu protiv korupcije, prijavljivati svoje prihode i slično.

RUBRIKA 8.14

Upravljanje ljudskim resursima u carinskoj službi: primer Turske

U turskoj carini trenutno radi centralizovana kadrovska služba. Sve aktivnosti koje se odnose na kadrovska pitanja revidirane su 2003. godine u okviru partnerskog projekta/Twinning Project/ sa nemačkom carinskom upravom. Ova revizija obuhvatala je opis radnih mesta, kriterijume za zapošljavanje i utvrđivanje broja zaposlenih od kojih se traži da obavljaju carinske poslove. Svi novi službenici moraju da prođu početne ispite. Zakon o državnim službenicima i Pravilnik o obuci unutar službe Podsekretarijata carine utvrđuju aktivnosti obuke, uključujući sve standardne procedure za vrste obuka, programe obuke i planove. Obuka se organizuje prema potrebama rukovodilaca odseka i osoblja. Godišnji planovi obuke unutar službe su takođe pripremljeni, objavljeni i sprovode se.

Specijalistička profesionalna obuka organizovana je za „Osoblje koje razvija karijeru“ kao i za službenike koji deluju preventivno i službenike za kontrolu primene propisa. Pored toga, seminari za obnavljanje znanja i kursevi upravljanja organizuju se za sve zaposlene, po potrebi. Sprovodi se plan interne obuke. Na raspolaganju je Uputstvo za sprovođenje obuka zajedno sa raznim priručnicima o obukama. Uvedeni su propisi o disciplini za sve carinske službenike i kodeks etičkih normi za sve turske službenike za sprovođenje zakona u skladu sa međunarodnim standardima. Pored toga, svi odgovarajući službenici su upoznati sa oba kodeksa i sa utvrđenim principima.

Izvor: preuzeto iz publikacije IOM-a, *Izveštaj Misije za procenu i praćenje: Jačanje integrisanog upravljanja granicom u zemljama Zapadnog Balkana i Turskoj* (2010).

Tradicionalni pristupi planiranju karijere, oceni učinka, upravljanju postupkom nagrađivanja i usavršavanju zaposlenih moraju se ponovo proceniti imajući u vidu viziju, karakteristike i rezultate misije koji se ogledaju u planovima, politici i praksama upravljanja ljudskim resursima.

Usavršavanje bi trebalo da bude usmereno na povećanje poslovnih veština i njihovu primenu (često se naziva: stručnost) i na elemente ponašanja, što sve doprinosi uspešnom radu organizacije. Saglasno propisima o razvoju veština od organizacija se zahteva da umnogome reorganizuju svoje metode i praksu usavršavanja. Novi koncepti, kao što su doživotno učenje i prepoznavanje onog što je ranije naučeno, trebalo bi da budu sastavni deo procesa investiranja u zaposlene.

8.6.1 Naknade osoblju: finansijski i nefinansijski podsticaji

Pitanje naknada osoblju je kritičan izazov svim jedinicama za ljudske resurse. Pitanje naknada treba da bude dovoljno izazovno da privuče visokokvalitetne kandidate, ali i da ih zadrži nakon zapošljavanja. U ovom slučaju se misli samo o plati, iako postoje drugi načini motivacije, na primer unapređenje, mogućnost obrazovanja ili premeštaj na bolje radno mesto. Kao i druge vladine službe, carinske uprave su često ograničene s obzirom da moraju da se pridržavaju platnih razreda državne službe koji obično kaskaju za onim u privatnom sektoru.

Bonusi bi mogli da budu još jedan od vidova nadoknade. Ključno je da oni budu objektivni, transparentni i da se lako mogu primeniti. Ima nekoliko vrsta bonusa koji se mogu koristiti. Neki od njih su:

- *Bonus za zadržavanja zaposlenih:* isplata određenog procenta plate zaposlenog ako ostane da radi u organizaciji;



Učesnici regionalne radionice Svetske carinske organizacije za carinike o ovlašćenim privrednim subjektima organizovane u Astani, novembra 2011.godine.

- *Bonus za promenu dužnosti:* isplata bonusa ako zaposleni preuzme kritično radno mesto ili mesto za koje nema dovoljno resursa;
- *Bonus za profesionalno usavršavanje:* bonus koji se daje za sticanje visoke stručne spreme, licence ili uverenja koje će direktno unaprediti rad zaposlenog;
- *Bonus za radni učinak:* bonus koji se daje ako je radni učinak zaposlenog bolji od njegovih kolega, što zahteva mehanizme za ocenu učinka. Bonus bi trebalo dodeliti na osnovu principa SMART: specifičan, merljiv, dostižan, relevantan i vremenski određen (Specific, Measurable, Achievable, Relevant, Timed).

Ostali oblici novčane naknade su:

- isplata razlike;
- prekovremeni rad;
- plaćanje po pozivu;
- otpremnina.

Postoje drugi oblici naknada koji nisu direktno povezani sa novcem. To su stavke koje ne samo da su dobre za zaposlene, nego i za poslodavce. Na primer, od planova zdravstvene zaštite vidljivu korist imaju i poslodavac i zaposleni podjednako. Ostali oblici nenovćanih naknada uključuju:

- planove zdravstvene zaštite;
- dugoročnu i kratkoročnu nesposobnost za rad;
- penzionisanje;
- planove penzionisanja;
- životno osiguranje;
- odsustva;
- mogućnosti za rekreaciju;
- odmore.

Pored toga, šeme za dodelu nagrada i priznanja mogu pomoći povećanju „odanosti kolektivu“. Jasno je da postoji veća verovatnoća da će srećni, dobro motivisani zaposleni bolje da rade. Nekoliko primera mogućih programa su:

- Nagrade za dužinu radnog staža: potreba za priznavanjem lojalnosti ne može biti preterana. Dužina radnog staža se obično meri u jedinicama od pet godina;
- Program predloga zaposlenih: ovaj program podstiče zaposlene da daju povratne informacije kod promene u organizaciji. Takođe, dozvoljava da se oda priznanje pojedincu ako njegova povratna informacija rezultira pozitivnom promenom u načinu poslovanja;
- Programi priznanja za zaposlene smišljeni su da podstaknu zaposlene da naprave razliku bilo u individualnom, bilo u timskom radu. Ovim nagradama se priznaju dostignuća koja su doprinela opštim ciljevima organizacije.

8.6.2 Planiranje karijere

Planiranje karijere je ključni proces u upravljanju karijerom. Obuhvata sve informacije koje su dobijene na osnovu ocene potreba organizacije, ocena učinka i potencijala, kao i planiranja fluktuacije rukovodilaca i prenosi se kroz program individualnog razvoja karijere i opštih aranžmana za razvoj rukovodstva, savetovanja u vezi sa karijerom, mentorstva i obuke rukovodilaca.

Ovo poglavlje se zasniva na materijalu sa internet stranice CiteHR.com „Unapređenje organizacija“. Tema se razmatra u dva poglavlja koja se odnose na organizaciono i lično planiranje karijere, u zavisnosti od salučaja, sa upućivanjem na njihove zajedničke elemente.

Elementi koje treba razmotriti u organizacionom planiranju karijere uključuju:

- *Planiranje karijere na osnovu pristupa „segment stručnosti“*: razvoj karijere se može definisati kao stručnost koja se traži od pojedinca za obavljanje posla na višim nivoima odgovornosti ili doprinosa. Stručnost se može definisati kao osobine i ponašanje potrebni za efektivan rad na svakom pojedinačnom nivou posla ili karijere. Broj nivoa varira u zavisnosti od obima stručnosti koji se traži za određenu grupu poslova. Za svaki segment stručnosti mora se definisati iskustvo i obuka koji su potrebni za dostizanje traženog nivoa stručnosti.
- *Sistem oglašavanja poslova*: sistem oglašavanja poslova je organizovani postupak koji zaposlenima omogućava da konkurišu na upražnjena radna mesta u okviru organizacije;

RUBRIKA 8.15

Da li niski nivoi plata zaista predstavljaju faktor?

Na osnovu rezultata studije o tri carinske uprave u tri zemlje u razvoju, Irene Hors, iz Centra za usavršavanje OEBS, je utvrdila da niski nivoi plata predstavljaju faktor koji doprinosi razvoju korupcije u okviru jedne istočnoazijske carinske uprave. Ona je konstatovala da nivoi plata za mlađe službenike nisu uzeli u obzir inflaciju i troškove života i da zaposlenici koji žive od tih plata jednostavno ne mogu iznajmiti kuće niti školovati svoju decu. Međutim, ona je ispitala vezu između plate i korupcije na višim nivoima carinske hijerarhije. S tim u vezi, konstatovala je da su među višim rukovodiocima koji su nekada imali relativno visoke plate i povoljne radne uslove, razmetljiv život i ekstravagantno trošenje postali standard i da je ponašanje tih rukovodilaca zavisilo od ponašanja šire elite koja se po svom običaju bavila nezakonitim aktivnostima i paradirala preteranim bogatstvom. Njen zaključak je bio da je verovatno postojao kontinuum situacija koje su se postepeno menjale između službenika koji su praktično primorani da se bave korupcijom kako bi obezbedili osnovne potrebe i onih koji su posegli za mitom radi oponašanja društva i iz pohlepe.

Polazeći od iskustava Tanzanije i Ugande u kojima su se platne stope i uslovi rada značajno povećali nakon usvajanja ARA modela, Fjeldstad, Kolstad i Lange (2003) navode da čak i sa relativno visokim platama i dobrim uslovima rada, korupcija može i dalje da buja, jer visina plata nikada službenicima ne može uspešno kompenzovati iznose koje mogu pribaviti mitom. Štaviše, ako su odobrena povećanja plata, ali se kasnije ne održavaju u pravom smislu, onda povećanja u stvari mogu rezultirati manjim naporima i većom korupcijom nego da su plate ostale nepromenjene. Isto tako, u okviru državne službe povećanja plata u jednom delu mogu rezultirati stavom da službenici u drugim agencijama smatraju svoje plate nepravednim, što ima štetne posledice za moral državne službe. Autori zaključuju da, bez opsežnog i uspešnog nadgledanja i opšteg programa modernizacije, povećanje plata može jednostavno dovesti do bolje plaćene, ali i korumpirane uprave.

Izvor: preuzeto od De Wulfa i Sokola, 2005, str. 82.



Projekat razvoja obuke za carinu u Republici Kirgistan (2009-2012) obuhvatio je instruktore, sačinjavanje plana i programa i obučavanje više od 300 carinika Republike Kirgistan i Avganistana.

- *Centri za razvoj karijere:* centri za razvoj karijere prebacuju odgovornost za razvoj karijere na pleća zaposlenih. Osnovne usluge koje se pružaju u centru za razvoj karijere su edukativne informacije, planiranje karijere i lični napredak;

Rukovodioci kao savetnici za pitanja karijere: rukovodioci mogu da procene mogućnosti koje nudi organizacija i da iskoriste ranija iskustva za davanje predloga za planiranje karijere. Rukovodioci mogu biti empatični slušaoci.

Element koji treba uzeti u obzir prilikom individualnog planiranja karijere je i lično planiranje usavršavanja svakog zaposlenog uz pomoć uputstva i podsticaja od strane njegovog rukovodioca i zaposlenih u jedinici za upravljanje ljudskim resursima. Plan ličnog usavršavanja utvrđuje radnje koje zaposleni treba da preduzme kako bi učio i usavršavao se. Zaposleni preuzimaju odgovornost za formulisane i sprovođenje plana, ali dobijaju podršku organizacije i svojih rukovodilaca. Svrha je da se obezbedi samoorganizovani okvir za učenje.

8.6.3 Ocenjivanje rada

Ocenjivanje rada je formalni sistem upravljanja, osmišljen radi ocene kvaliteta rada određenog pojedinca u organizaciji. Obično to radi neposredni rukovodilac zaposlenog. Postupak zahteva da rukovodilac popuni standardizovan obrazac o ocenjivanju u kojem ocenjuje tog pojedinca sa različitih aspekata, a onda o rezultatima razgovara sa zaposlenim.

Svrha ocenjivanja

- Pregledati ranije i sadašnje rezultate rada, identifikovati dobre i slabe strane;
- Dati konstruktivnu povratnu informaciju o radu pojedinca;
- oceniti buduće izgleda za napredovanje;
- oceniti potrebe za obukom;
- planirati razvoj karijere;

- oceniti i unaprediti individualne sposobnosti;
- obezbediti objektivnu osnovu za odluku o obuci i napredovanju;
- dati mogućnost za savetovanje po pitanju karijere;
- motivisati zaposlene;
- razjasniti pojedincu očekivanja organizacije;
- dati mogućnost pojedincu da postavi pitanja i izrazi zabrinutost;
- utvrditi ciljeve za naredni period;
- pomoći u postizanju ciljeva organizacije i ličnih ciljeva na planirani način;
- pomoći u planiranju fluktuacije i promene radnih mesta.

Faze u postupku ocenjivanja rada

U dijagramu 8.1 na sledećoj strani dat je grafički prikaz četiri faze u postupku ocenjivanja rada.

Faza I: Planiranje rada. Na početku godine, rukovodilac i zaposleni se sastaju kako bi napravili plan rada. Na sastanku razgovaraju o tome šta će zaposleni postići u narednoj godini (ključne odgovornosti), koji su ciljevi i projekti na kojima će raditi i na koji način će obaviti posao. Takođe se vodi razgovor o ponašanju i stručnosti koje organizacija očekuje od svojih članova. Obično se govori i o individualnim planovima za usavršavanje.

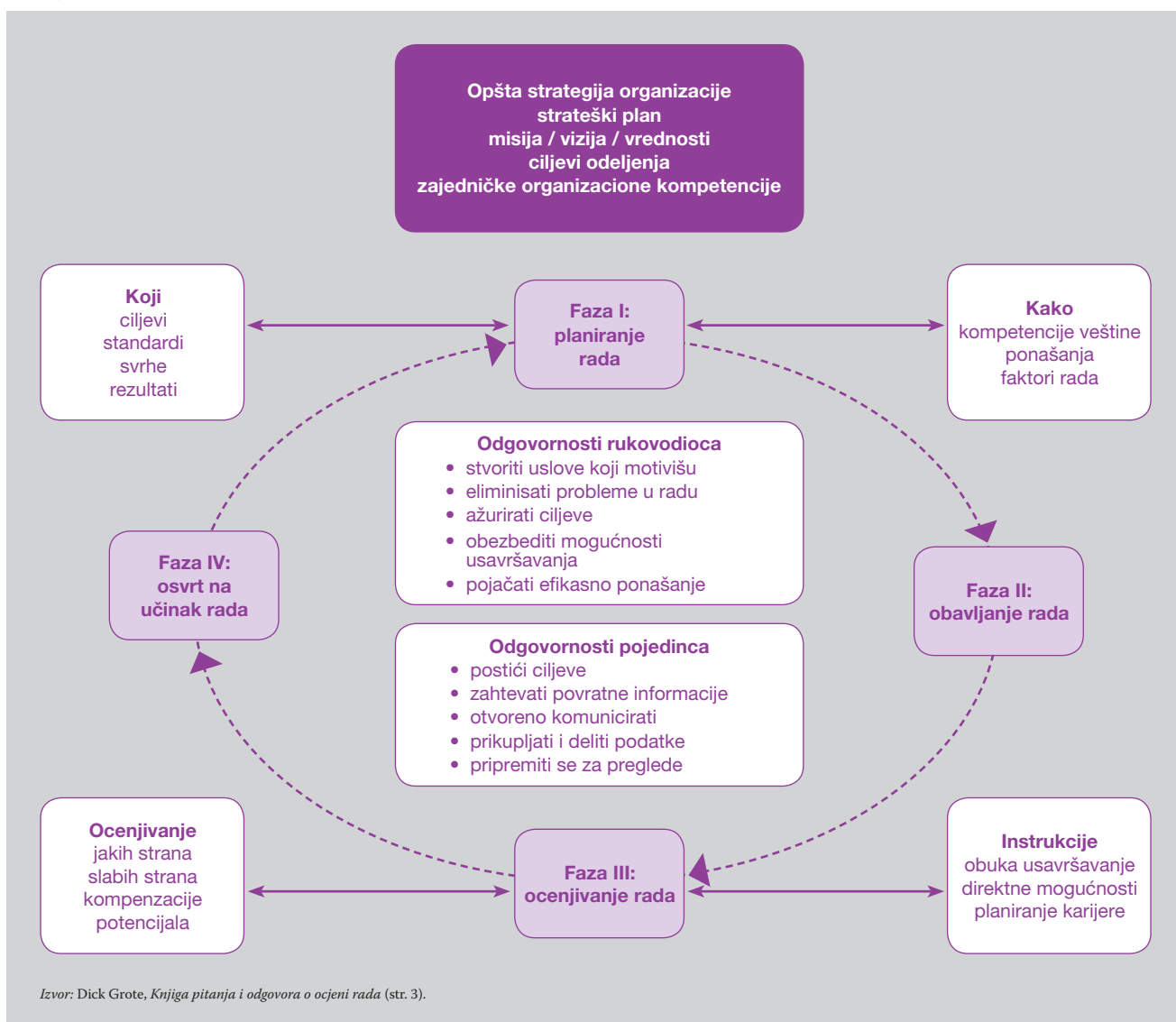
Faza II: Obavljanje rada. U toku godine zaposleni radi kako bi postigao ciljeve i ključnu odgovornost u vezi sa poslom. Rukovodilac zaposlenom obezbeđuje obuku i povratne informacije. On, takođe, stvara uslove koji motiviše i rešava sve probleme u radu koji se pojave. U određenim intervalima tokom godine potrebno je izvršiti reviziju da tada obavljenih poslova.

Faza III: Ocenjivanje rada. Kako se vreme za formalno ocenjivanje približava, rukovodilac vrši analizu koliko dobro je zaposleni radio i popunjava propisane formulare za ocenjivanja rada. To je trenutak kada se mogu dati preporuke u vezi sa naknadom. Rukovodilac i njegov nadređeni rukovodilac nakon razmatranja svih činjenica postižu dogovor oko ocene.

Faza IV: Osvrt na učinak rada. Rukovodilac i zaposleni se sastaju da bi pregledali ocenu rada koju je dao rukovodilac i razgovarali o tome koliko je zaposleni dobro radio u prethodnoj godini. Po završetku sastanka ugovaraju datum ponovnog sastanka radi izrade plana za sledeću godinu.

O pitanju ocene rada se još govori u Poglavlju 9. ovog Priručnika „Ocenjivanje rada granične službe: Mogućnosti za upoređivanje (Benchmarking)“.

Dijagram 8.1 Strateško upravljanje rezultatima rada



Primeri aktivnosti vezanih za obuke OEBS-a



Carinici iz Republike Kirgistan i Avganistana sprovode zajedničku obuku u Biškeku od 2010. Do danas u njoj je učestvovalo više od 100 avganistanskih službenika.



Poseta ocenjivača graničnom prelazu Sot između Srbije i Hrvatske.



Terenske vežbe na aerodromu Manas i na GP Ak-Jol su deo obuke za carinske službenike na ulazu, osmišljene u okviru projekta OEBS o razvoju obuke u Republici Kirgistan.



Turkmenistanski službenici se obučavaju za traženje, otkrivanje i identifikaciju droga, za vreme kursa u pomorskoj luci Turkmenbaši koji je organizovao Centar OEBS u Ašgabat, jula 2007.godine.

Zaključak

U proteklih nekoliko godina došlo je do naglog povećanja trgovine, tehnološkog napretka trgovine i složenih i dinamičnih ciljeva što je zadatak carine i drugih graničnih agencija učinilo veoma složenim. Jednoobraznost carinskih operacija na celoj teritoriji i u pogledu svih kategorija tereta je važna, dok je brzo puštanje robe ključno za konkurentnost trgovaca. Takođe, potrebno je poštovati međunarodne standarde o vrednosti i svrstavanju robe, kao i regionalne standarde koji se odnose na pravila o poretku. Očigledno je da carinske službe treba da se prilagode ovim izazovima, da, u skladu sa tim, upravljaju osobljem i postupcima i pronađu organizacionu formulu koja najbolje odgovara njihovim potrebama.

Ukratko, na osnovu ove situacije mogu se izvući sledeći zaključci i preporuke:

- prvenstveno se mora izraditi strategija upravljanja ljudskim resursima;
- dobro upravljanje ljudskim resursima je ključno za uspešno i efikasno upravljanje carinom. Ako se zanemari, nastaju problemi u vezi sa pružanjem usluga i integritetom. Upravljanje ljudskim resursima je višestano. Ono uključuje zapošljavanje, obuku, naknadu osoblju i napredovanje, kao i sprovođenje pravila i propisa koji se odnose na zaposlene.

Ovi zadaci nisu nimalo laki. Pored toga, budžeti su, generalno, striktni, a pravila državne službe često daju malo prostora za fleksibilnost. Međutim, ove poteškoće ne bi trebalo da obeshrabre nove inicijative za promene. Ako se to uradi, sigurno će uslediti napredak;

- visokokvalitetni stručnjaci za ljudske resurse su od ključne važnosti. Bez kvalifikovanog osoblja, carina i druge službe za upravljanje granicom neće biti u stanju da ispune zahteve i odgovore na izazove globalizovanog sveta;
- novčana naknada nije jedini oblik komenzacije. Imajući u vidu platni sistem državne službe, treba istražiti druge oblike kompenzacije;
- bez obzira koji organizacioni model se odabere, vlade moraju carini i drugim agencijama za upravljanje granicom da obezbede resurse potrebne za uspešan i efikasan rad;
- Vrednost kodeksa ponašanja se ne može potceniti;
- Zapošljavanje je ključni faktor u obezbeđivanju ne samo tehničke kompetencije, nego i profesionalizma i visokog nivoa integriteta;

Obuke koje traju tokom celog radnog veka su uslov od vitalnog značaja. Povećani zahtevi su razlog povećane potrebe za obukom. Obuku bi trebalo obezbediti od osnovnog nivoa, pa sve do naprednog, specijalizovanog i rukovodećeg nivoa..

Literatura

Elia Armstrong, 2005, *Integritet, transparentnost i odgovornost u državnoj upravi: najnoviji trendovi, regionalni i međunarodni razvoj i novonastali problemi* [pdf], Ujedinjene nacije. Dostupno na <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan020955.pdf> [zadnji pristup ostvaren 23. februara 2011].

ADB (Azijska razvojna banka), 2011, *Borba protiv korupcije IV. Cena korupcije* [asp]. Dostupno na www.adb.org/documents/policies/anticorruption/anticorrupt400.asp [zadnji pristup ostvaren 26. augusta 2011].

BusinessDictionary.com, web stranica, definicija „planiranja kadrova“ [html]. Dostupno na www.businessdictionary.com/definition/workforce-planning.html [zadnji pristup ostvaren 21. februara 2011].

- CiteHR, 2011, Format priručnika sa smernicama. [web stranica]. Dostupno na www.citehr.com/research.php?q=HR%20MANUAL%20CONTENTS#axzz1W22pRyEc [zadnji pristup ostvaren 25. augusta 2011].
- Komitet za carinsku kontrolu Ministarstva finansija Republike Kazahstan, 2011, [web stranica]. Dostupno na www.customs.kz/exec/news/news_msg?newsid=1000 [zadnji pristup ostvaren 28. septembra 2011].
- David A. De Cenzo i Stephen P. Robbins, 1996, *Upravljanje ljudskim resursima*, John Wiley & Sons Inc.
- Luc De Wulf i José B Sokol. (eds.), 2005, Svetska banka, Vašington, *Priručnik o modernizaciji carine* [pdf]. Dostupno na http://siteresources.worldbank.org/INTEPCOMNET/Resources/Customs_Modernization_Handbook.pdf [zadnji pristup ostvaren 15. februara 2011].
- Robert Taliencio (Jr.), 2004, Institut za mir SAD – međunarodna mreža za privredu i konflikte, *Osmišljavanje rada: Model polusamostalne uprave prihoda u Africi i Latinskoj Americi*. Dostupno na <http://inec.usip.org/resource/designing-performance-semi-autonomous-revenue-authority-model-africa-and-latin-america> [last accessed 20 Sept. 2011] and http://econ.worldbank.org/external/default/main?pagePK=64165259&theSitePK=469372&piPK=64165421&menuPK=64166093&entityID=000160016_20041027132024 [zadnji pristup ostvaren 20. septembra 2011].
- Evropska komisija (EK), 2007, predgovor Laszla Kovacs, *Carinske smernice: Putevi ka modernoj carini* [pdf]. Dostupno na http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/common/publications/info_docs/customs/customs_blueprint_en.pdf [zadnji pristup ostvaren 21. februara 2011].
- Federalna carinska služba Ruske Federacije, 2011, [web stranica]. Dostupno na www.customs.ru [zadnji pristup ostvaren 28. septembra 2011].
- Fjeldstad, Odd-Helge, Ivar Kolstad i Siri Lange, 2003, *Samostalnost, poticaji i patronat: Studija o korupciji u Upravama prihoda Tanzanije i Ugande, Napredne studije i ljudska prava*, Oslo: Institut Michelsen.
- Dick Grote, 2002, *Knjiga pitanja i odgovora o ocenjivanju rada: Uputstvo za opstanak rukovodilaca*, Amacom.
- Humanresources.hrvinet, 2011, Svrha ocena rada [online]. Dostupno na www.humanresources.hrvinet.com/purpose-of-performance-appraisal [zadnji pristup ostvaren 25. augusta 2011].
- IOM, 2010, Budimpešta, *Izveštaj Misije za procenu i praćenje: Jačanje integrisanog upravljanja granicom u zemljama Zapadnog Balkana i Turskoj*. Dostupno na http://syb.icisleri.gov.tr/ortak_icerik/syb/Assessment_and_Monitoring_Mission_Report_final.pdf [zadnji pristup ostvaren 31. mart 2011].
- Janapriya Engineers Syndicate Pvt. Ltd, 2008, PRIRUČNIK ZA ZAPOSLENE [pdf]. Dostupno na www.janapriya.com [zadnji pristup ostvaren 25. augusta 2011].
- J. Keel, 2006, *Uputstvo za planiranje radne snage*. Austin TX, Kancelarija za reviziju.
- Kancelarija za reviziju države Teksas, 2006, *Uputstvo za planiranje radne snage*, Izveštaj br. 06-704, [pdf]. Dostupno na <http://sao.hr.state.tx.us/Workforce/06-704.pdf> [zadnji pristup ostvaren 16. februara 2011].
- Država Vašington, 2009, *Vrednovanje procesa zapošljavanja i proučavanje najboljih praksi* [pdf]. Dostupno na www.dop.wa.gov/SiteCollectionDocuments/Strategic%20HR/Research%20and%20Resources/Recruitment%20Process%20Study.pdf [zadnji pristup ostvaren 21. februara 2011].
- Ujedinjene Nacije, 2005, *Informativni bilten UN-a o mjerama za reformu rukovodstva* [Word-ov dokument]. Dostupno na <http://iseek.un.org/LibraryDocuments/734-200504081624465908649.doc> [zadnji pristup ostvaren 22. februara 2011].
- Ministarstvo za bezbednost zemlje SAD: Biro za carinu i zaštitu granice, 2009, „Zadatak misije Biroa za carinu i zaštitu granice i glavne vrednosti“ [online]. Dostupno na www.cbp.gov/xp/cgov/about/mission/guardians.xml [zadnji pristup ostvaren 25. augusta 2011].
- Ministarstvo mornarice SAD, 2000, „Sistem strateškog upravljanja ljudskim resursima za 21. vek“ [online]. [zadnji pristup ostvaren u martu 2011].
- Ministarstvo za bezbednost zemlje SAD, 2007/8, *Katalog programa obuke za 2007. i 2008. Saveznog centra za sprovođenje obuke*.
- Virdžinija DHRM, 2011, PRIRUČNIK O UPRAVLJANJU LJUDSKIM RESURSIMA [pdf]. Dostupno na www.dhrm.state.va.us/compreform/hrmanual.pdf [zadnji pristup ostvaren 25. augusta 2011].
- Workinfo, 2010, *Vodič za strateško planiranje ljudskih resursa*. [online]. Dostupno na www.workinfo.com/free/downloads/176.htm [zadnji pristup ostvaren 14. februara 2011].
- Svetska carinska organizacija, 2004, *Model kodeksa etičkih normi i ponašanja* [pdf]. Dostupno na www.wcoomd.org/files/1.%20Public%20files/PDFandDocuments/Model%20Code%20of%20Ethics%20and%20Conduct.pdf [zadnji pristup ostvaren 15. februara 2011].
- Svetska carinska organizacija, juni 2003, *Revidirana Arusha deklaracija* (Deklaracija Saveta za carinsku saradnju o dobrom upravljanju i integritetu carinske službe) [pdf]. Dostupno na www.wcoomd.org/files/1.%20Public%20files/PDFandDocuments/Declarations/Revised_Arusha_Declaration_EN.pdf [zadnji pristup ostvaren 15. februara 2011].

9

Merenje učinka granične službe: Mogućnosti za upoređivanje (benčmarking)

SADRŽAJ

Uvod	224
9.1 Mogućnosti za upoređivanje (benčmarking) rada carine	224
9.1.1 Benčmarking definicija	224
9.1.2 Benčmarking metodologija	226
9.1.3 Raniji pokazatelji učinka	227
9.2. Argumentacija pokazatelja učinka graničnog prelaza	229
9.2.1 Pravni okvir	229
9.2.2 Potreba za pouzdanim pokazateljima	230
9.3. Postupanje sa pokazateljima učinka	233
9.3.1 Prikupljanje i obrada podataka o učinku	233
9.3.2 Glavni zaključci	236
9.4. Put u budućnost	239
9.4.1 Standardizacija metodologije	239
9.4.2 Poboljšanje metoda prikupljanja	242
9.4.3 Institucionalizacija vrednovanja pokazatelja	244
Zaključci	246
Literatura	247
Rubrika 9.1 Statistike pokazatelja učinka	227
Rubrika 9.2 Merila i pokazatelji u EU i zemljama Severne Amerike	232
Rubrika 9.3 Pokazatelji vremena	240
Rubrika 9.4 Pokazatelji olakšanja	240
Rubrika 9.5 Pokazatelji postupaka	241
Rubrika 9.6 Pokazatelji efikasnosti	241
Rubrika 9.7 Ka sistemu sveobuhvatnih pokazatelja učinka	242
Rubrika 9.8 Indeks mogućih ukupnih rezultata rada na granici	246
Grafikon 9.1 Ciljevi i vreme obrade na granici	230
Grafikon 9.2 Mesečno praćenje vremena	237
Grafikon 9.3 Nezvanični pokazatelji	237
Grafikon 9.4 Stopa pregleda i otkrivanja	238
Grafikon 9.5 Poređenje rada carine i uvoznika/carinskih zastupnik u trajektnoj luci	238
Grafikon 9.6 Pregled glavnih pozicija za obradu na kopnenom graničnom prelazu	238
Grafikon 9.7 Odnos između vremena potrebnog za carinjenje i naplaćenih prihoda	239
Grafikon 9.8 Godišnji naplaćeni prihod po cariniku	239
Grafikon 9.9 Ocena poštovanja propisa u datom okruženju	244
Dijagram 9.1 Moguće lokacije saobraćajnih gužvi i „efekata harmonike“	227
Dijagram 9.2 Mesta za prikupljanje podataka	235
Dijagram 9.3 Kombinacija satelitskih očitavanja i čitača kartica	243
Tabela 9.1 Matrica ciljeva učinka	233
Tabela 9.2 Knjiga dolazaka/odlazaka kamiona	234
Tabela 9.3 Izveštaj o pregledu kamiona	235
Tabela 9.4 Matrica protoka na granici	245

9. Merenje učinka granične službe:

Mogućnosti za upoređivanje (benčmarking)

Uvod

Olakšanje transporta i trgovine je uvek bilo od fundamentalnog značaja za adekvatan ekonomski razvoj. Međutim u zemljama regiona OEBS/UNECE koje još uvek primenjuju zastarele pristupe za rad na granici, ostaje jedna glavna prepreka, a to je dugo vreme čekanja na granici koje nekada traje ceo dan. Postoji tendencija da se carina poveže sa svim graničnim postupcima, što za posledicu ima da se sva zadržavanja transporta na granici neizbežno pripišu carini. Od ključne je važnosti pažljivo ispitati razloge zadržavanja na granici i identifikovati glavne smetnje koje sprečavaju realizaciju potencijala međunarodne trgovine. Budući da težimo uklanjanju uobičajenih zabluda o graničnim operacijama i postupcima, trebalo bi da usvojimo širi i sveobuhvatniji pristup koji obuhvata i reformu svih graničnih službi. Ovo poglavlje će pokušati da utvrdi stvarnu odgovornost carinskih uprava za vreme čekanja na granici. Uglavnom će se fokusirati na pokazatelje učinka u pogledu profesionalizma i kvaliteta učinka u graničnim operacijama. Pokazatelji treba da obuhvataju sve metode merenja kvaliteta rada agencija za graničnu kontrolu, čija je krajnja namera da se ti pokazatelji koriste kao sredstvo za poboljšanje rada. Prilikom traženja glavnih pokazatelja učinka treba da ispitamo koje su to smetnje za neometano obavljanje graničnih postupaka i izradimo merne pokazatelje iz perspektive prevoznika. Postoji hitna potreba za pokazateljima koji mogu da mere i uporede raniji i sadašnji rad graničnih službi i procene promene do kojih je došlo u određenim zemljama.

Osnove vrednovanja uspešnosti rada na granici možemo naći u prvom programu regionalnog ulaganja Svetске banke za Jugoistočnu Evropu u okviru kojeg su carinske reforme bile osmišljene na osnovu interesa pošiljalaca i prevoznika. Ovaj projekat je uveo pokazatelje za merenje učinka rada kako bi se vremenom pratio napredak.

U ovom poglavlju efikasnost agencija za kontrolu granice i kvalitet njihovog rada se posmatra kao izdatak kome se izlažu trgovci (i drugi nekomercijalni korisnici) prilikom prelaska granice, kako u pogledu vremena tako i u pogledu transakcijskih troškova. Takođe postoji i geografska dimenzija, budući da se granice često definišu kao mesto gde se ljudi i roba stavljaju pod suverenitet druge zemlje, ali se to ne dešava samo na geografskim granicama: postoje brojni slučajevi u kojima se roba carini daleko od granice, odnosno na carinskim terminalima u unutrašnjosti. Iz tog razloga se u ovom poglavlju govori i o radu na mestima za carinjenje u unutrašnjosti i izvlače neki zaključci iz odgovarajućih nalaza.

9.1 Mogućnosti za upoređivanje (benčmarking) rada carine

9.1.1 Definicija benčmarkinga

Benčmarking je postupak unapređivanja poslovanja. Kompanije ili organizacije mogu koristiti benčmarking kako bi uporedile svoje postupke i rad sa drugima koji su deo iste ili različite privredne grane; one naknadno mogu prilagoditi i primeniti glavne prakse koje druge organizacije čine izvanrednim. Poređenja se obično vrše radi utvrđivanja najboljih načina rada u određenim oblastima. Kako bismo izvršili validno poređenje rada različitih kompanija ili organizacija, benčmarking se oslanja na sistematsku metodologiju istraživanja i analize.

U privatnom sektoru benčmarking je prihvaćen već neko vreme. U proteklih par godina carinske uprave širom sveta su pokazale sve veći interes za primenu benčmarkinga kao sredstva za poboljšanje usluga koje pružaju i politika koje sprovode.

Mnoge međunarodne organizacije koriste benčmarking kao osnovnu strategiju. Na primer, Svetska carinska organizacija izradila je nekoliko dokumenata o benčmarkingu kako bi carinskim upravama pomogla u njihovim naporima da se unaprede. Postoji nekoliko benčmarking modaliteta, od kojih su sledeća tri osnovni primeri:

- *Introspektivni*: kod introspektivnog benčmarkinga organizacija poredi svoj sadašnji rad sa ranijim i ciljanim rezultatima;
- *Interni*: kod internog benčmarkinga poređenja se vrše u okviru organizacije u vezi sa konkretnim postupkom. Na primer, u slučaju carinske uprave neko može uporediti koliko vremena je potrebno vozilima u tranzitu da prođu granični prelaz u nekoliko različitih vremenskih perioda;
- *Eksterni* (ista ili različita privredna grana): kod eksternog benčmarkinga jedna uprava ili organizacija se poredi sa drugom. Ovo se može uraditi u vezi sa jednim postupkom, nekoliko postupaka ili celokupnim poslovanjem.

Postoji i nekoliko vrsta benčmarkinga, na primer: benčmarking postupka, finansijski benčmarking, benčmarking iz perspektive investitora, strateški benčmarking, funkcionalni benčmarking, vrednovanje najboljeg u klasi ili operativni benčmarking.

Kod svih ovih oblika benčmarking, organizacije se fokusiraju na aspekt ili aspekte pokazatelja učinka, čiji je glavni cilj nastojanje da se bude najbolji. Benčmarking postupak će ukazati na nivo rada – kvantitativno merenje rezultata ili ishoda – kao i ciljeva koje treba postići. Dalje, utvr-

divanje sredstava kojima se ostvaruju ciljevi je način da se identifikuje najbolji način rada, što u slučaju carinske službe može predstavljati mogućnost da carinske uprave uče, i na taj način stvore mogućnost da se poboljšaju i da se približe benčmarking vrednostima ili da ih čak i nadmaše.

Prednosti benčmarkinga

Zašto bi neko odvojio vreme da sprovede benčmarking? Svuda u svetu carinske uprave moraju da se bave globalizacijom trgovine i opasnostima od prevare i kriminala. Benčmarking može biti koristan mehanizam da se carinskim službama pomogne da odgovore tim izazovima i postanu efikasnije i uspešnije, budući da on dozvoljava kontinuirano poboljšanje postupaka i metoda rada. Korišćenje dokazane i isprobane benčmarking tehnike može ubrzati promenu i restrukturiranje.

Benčmarking ima veliki broj prednosti. Prvo, daje odgovore na sledeća ključna pitanja:

- Kako se rad organizacije poredi sa radom drugih organizacija?
- Koje su najbolje prakse koje postoje?
- Gde bi trebalo da se nalazi fokus za unapređenje?

Drugo, bez obzira o kojoj organizaciji se radi, ona može uraditi sledeće:

- Identifikovati konkretne problematične oblasti i eliminisati nagađanja;
- Reći koje se najnovije prakse koriste i koji rezultati rada su postignuti;
- Pomoći da se odrede prioritetni koraci za poboljšanje;
- Služiti kao odlična osnovna „kartica rezultata“;
- Olakšati postizanje očekivanog većeg učinka;
- Stvoriti pravi duh konkurentnosti i želje za poboljšanjem;
- Podstaci ljude da „rade pametnije“ umesto da „rade više“;
- Ubrzati razumevanje i sporazumevanje u oblastima koje su zaista problematične;
- Prebaciti interna razmišljanja sa „ulaznih“ na „izlazne“ rezultate
- Motivisati tim da sarađuje u vezi sa nadmašivanjem eksternog benčmarkinga;
- Izgraditi poverenje potvrđivanjem „unutrašnjih“ osećaja;
- Izbaciti emocije iz debate i rasprave.

I treće, što se posebno odnosi na carinske uprave, benčmarking služi da se:

- Različitim carinskim upravama omogućiti da rade zajedno kao partneri, što je ključni element u povećanju saradnje i zajedničkog tumačenja i primene carinskih zakona, konvencija, sporazuma i dogovora;
- Dati carinskoj upravi priliku da proučava i implementira dobre prakse koje su već isprobale i proverile druge carinske uprave;

- Obezbediti sredstva za bolju kontrolu;
- Promovisati veću efikasnost unutar regulatornih agencija;
- Poboljšati uspešnost trgovine;
- Poboljšati ekonomsku konkurentnost.

Rešenje za uspešan benčmarking

Jedan od najvažnijih uslova za uspešan benčmarking je potpuna predanost rukovodstva. Osim toga, više rukovodstvo mora da obezbedi da su svi članovi njihovog rukovodećeg tima podjednako predani. Štaviše, njihova volja i entuzijazam se mora održati od početka projekta preko sakupljanja podataka i faze analize, te dalje do faze sprovođenja i kontrole.

Nakon što carinsko rukovodstvo odluči da pokrene benčmarking projekat i izrazi svoju predanost, sledeći koraci su od suštinske važnosti:

- imenovanje rukovodioca projekta sa proverenim dosijeom;
- sastavljanje dobrog plana projekta sa dobro definisanim i realističnim ciljevima i zadacima i jasnoća po pitanju stvari kao što su odgovornost, strukture izveštavanja i očekivani rezultati;
- osnivanje projektnog tima koji se sastoji od pojedinaca koji su dobro obučeni za postupke poslovanja, upravljanje projektom i celokupan posao benčmarkinga;
- identifikacija i angažovanje drugih zainteresovanih strana u postupku benčmarkinga;
- odabir i izrada odgovarajućih kriterijuma za merenje i drugih pokazatelja učinka;
- obezbeđivanje odgovarajućeg budžeta i utvrđivanje razumnih vremenskih rokova i jasnih važnih događaja;
- strategija za uvođenje najboljih praksi i implementacija drugih promena koje utvrdi projekat.

Prepreke za uspešan benčmarking

Nepostojanje jasne, vidljive i dosledne podrške rukovodiocima projekta će redovno dovesti do neuspeha benčmarkinga. Takođe, ako nema pravilnog upravljanja projektom, čak i odličan projektni tim će uraditi osrednji posao.

Prema Međunarodnom carinskom benčmarking priručniku Svetske carinske organizacije (SCO, 2002, str. 5), ostale prepreke za uspešan benčmarking uključuju:

- *Neuspeh da se potpuno razumeju i dokumentuju sopstveni postupci.* Ako vaši sopstveni postupci nisu u potpunosti shvaćeni, analizirati nedostatke u radu je nemoguće, a razumevanje razloga za najbolje prakse je malo verovatno;
- *Neuspeh da se nalazi jasno analiziraju.* Benčmarking se sastoji od različitih elemenata i proceduralnih koraka. Mora da ga podrži istraživanje koje

utvrđuje kvantitativne pokazatelje i kvantitativne analize najboljih praksi;

- *Biti preambiciozan u okviru sprovođenja benčmarkinga;*
- *Odbijanje da se odredi potrebno osoblje i resursi.* Važno je osigurati da su na raspolaganju potrebni ljudski resursi za završetak ovog zadatka;
- *Nedekvatne informacije o tome kako usvojiti dogovorene prakse i učiniti ih funkcionalnim;*
- *Nedostatak kvalifikovanih resursa da izvrše predložene promene i upravljaju njima, što za posledicu ima neimplementiranje najboljih načina rada.*

9.1.2 Benčmarking metodologija

Kao i mnogi drugi postupci analize, benčmarking nema opšteprihvaćenu standardnu metodologiju. Ovde su prikazane tri metodologije. Prva je osnovna metodologija za benčmarking budući da ju je ustanovio jedan od njenih prvih originalnih kreatora; druga je opšti oblik; a treća metoda, o kojoj će se detaljnije govoriti, je metoda koju preporučuje Svetska carinska organizacija.

Metodologija Roberta Campa

Robert Camp je bio jedan od prvih autora metodologije za benčmarking. On je izradio pristup od dvanaest faza koji se sastoji od sledećih koraka: unapred odabrati temu, definisati postupak, identifikovati potencijalne partnere, identifikovati izvore podataka, prikupiti podatke i odabrati partnere, utvrditi nepodudarnost, utvrditi razlike u postupcima, odrediti cilj budućeg rada, komunicirati, prilagoditi cilj, implementirati i pregledati/ponovo korigovati.

Opšta metodologija

Sledeća metodologija je posebno osmišljena za poslovni benčmarking, ali se može primeniti na bilo koju drugu organizaciju, uključujući i carinske uprave.

Identifikovati problematične oblasti: Ovo se može uraditi na razne načine na osnovu kojih treba vrednovati postupak ili funkciju. Neke metode istraživanja mogu biti jednostavne koliko i neformalni razgovori sa kupcima, zaposlenima ili dobavljačima. Ostale tehnike istraživanja mogu biti sofisticiranije, kao što je detaljnije marketinško istraživanje, kvantitativno istraživanje, pregledi, ankete, analize ponovne izrade, pregledno prikazivanje postupka, izveštaji o razlici u kvalitetu kontrole ili analize finansijskog pokazatelja.

Identifikovati druge privredne grane koje imaju slične postupke: u slučaju carine jasno je da mnoge, ako ne i sve službe, primenjuju slične postupke iako sa različitim stepenima učešća i složenosti.

Identifikovati organizacije koje su lideri u tim oblastima: ovo bi trebalo da bude što je moguće više zastupljeno. Ustvari, da bi se utvrdilo koje organizacije su vredne pro-

učavanja, istraživanje je najbolje sprovesti globalno. Zadaivanje tih informacija može se koristiti veliki broj izvora uključujući kupce, dobavljače, finansijske analitičare, trgovinska udruženja, pa čak i časopise.

Sprovesti istraživanja organizacija u pogledu mera i praksi: cilj bi trebalo da budu posebni industrijski postupci, uz korišćenje detaljnih istraživanja mera i praksi kako bi se utvrdile vodeće kompanije i alternative za postupke. Takva istraživanja bi trebalo sprovesti na način koji štiti poverljive podatke.

Posetiti organizacije sa „najboljim načinima rada“ kako bi se utvrdile vodeće prakse: prilikom posete organizacijama sa najboljim načinima rada mogu se formirati grupe za benčmarking. U tim grupama kompanije se obično dogovore da razmenjuju informacije koje su korisne za sve strane.

Implementirati nove i poboljšane poslovne prakse: Ovo uključuje odabir vodećih praksi i izradu planova za njihovu implementaciju, pri čemu su takvi postupci prilika za identifikaciju mogućnosti, pronalaženje sredstava i „prodaju ideja“ organizaciji kako bi dobila na prikazanoj vrednosti.

Benčmarking metodologija Svetske carinske organizacije

Više podataka o metodologiji za benčmarking Svetske carinske organizacije može se naći u Međunarodnom carinskom benčmarking priručniku (Svetska carinska organizacija, 2002).

Metodologija Svetske carinske organizacije sadrži tri opšte faze: planiranje, izvršenje, kao i implementaciju i praćenje. U svakoj od ove tri faze moraju se uraditi brojni zadaci ako se želi da benčmarking bude uspešan. O ovome se ukratko govori u tekstu koji sledi.

Planiranje:

- jasno definisati predmet;
- definisati ciljeve i kriterijume koji će se koristiti za ocenu uspeha;
- dogovoriti se da li će se poređenja izvršiti prema rezultatima (jake mere efektivnosti kao što su efikasnost, ekonomija ili kvalitet) ili prema postupku (načinu na koji su urađene);
- identifikovati i odabrati potencijalne partnere; dogovoriti da li će partneri biti u potpunosti odgovarajući ili pasivni;
- izraditi plan;
- identifikovati sve zainteresovane strane, kako interne tako i eksterne koji treba ili konsultovati ili samo obavestiti o napretku i ishodima;
- dogovoriti se o jeziku koji treba koristiti na međunarodnim sastancima i za finalni izveštaj;
- dodeliti finansijska sredstva i odrediti tim za benčmarking;
- dobiti saglasnost, podršku i odobrenje višeg rukovodstva.

Izvršenje:

- prikupiti i analizirati podatke;
- osigurati potpuno razumevanje svakog postupka, posetiti radna mesta ukoliko je potrebno;
- prilikom sakupljanja podataka, pribaviti definicije i formule koje će olakšati njihovo tumačenje;
- dati pismene opise odabranih postupaka zajedno sa spiskom pitanja za partnere;
- dogovoriti program poseta na lice mesta (gde je to moguće) i osigurati da svrha poseta bude jasna;
- upariti informacije i podatke i izraditi komparativne opise, tabele, itd;
- tražiti objašnjenja za propuste u radu;
- osigurati da su poređenja smisljena i verodostojna;
- identifikovati realne mogućnosti za poboljšanje;
- osigurati da su preporuke izvodljive;
- objasniti zašto se daju preporuke.

Implementacija i praćenje:

- izraditi plan implementacije;
- po okončanju implementacije izvršiti ocenu.

9.1.3 Raniji pokazatelji učinka

Pokazatelji učinka za carinsku službu i, u manjem obimu, za druge kontrolne agencije oduvek su postojali. Potreba da se izmeri kvalitet je davno postala očigledna. Dok su pokazatelji ponekad bili intuitivni, a ne objektivni, hijerarhija je zajednički ocenjivala carinike u pogledu obima obrađenih korisnika tokom smene ili u danu, gužvi do kojih je došlo dok su oni bili u smeni i, naravno broja pregleda koje su izvršili u istom periodu. Dok je rukovodstvo koristilo ovo sredstvo u svoje svrhe, strukovni sindikati ili profesionalna udruženja bi se takode pozivali na iste pokazatelje kako bi mogli da zahtevaju sprovođenje reformi u obliku povećanja broja osoblja ili boljih uslova rada. Prevoznici i špediterski sektor je uvek koristio grube pokazatelje za ocenu vremena isporuke. Iako su druge službe koje rade na granici imale svoje sopstvene osnovne pokazatelje, oni su se u suštini zasnivali na statističkim vrednostima (odnosno broju korisnika u određenom vremenskom periodu), a ne na vremenu protoka.

Međutim, metode koje su se ranije koristile za merenje učinka graničnih ispostava često su za rezultat imale: (I) birokratske dopune, (II) nedosledne rezultate i (III) potrebu da uprava opravda njihovo prisustvo.

RUBRIKA 9.1**Statistika pokazatelja učinka**

Službe koje primenjuju kratke postupke koji se često ponavljaju ne moraju nužno imati potrebu za računanjem prosečnog vremena. Ovo se odnosi na imigracione organe (odnosno graničare, graničnu policiju ili službenike za imigraciju), gde u velikoj većini slučajeva obrada pasoša traje od 60 do 200 sekundi (u zavisnosti od zemlje). Ovo se smatra kratkim vremenskim periodom u poređenju sa drugim upravnim postupcima kao što je carinjenje ili postupci tranzita. Isto se odnosi na uprave za puteve kada vagaju svaki kamion koji ulazi u zemlju (a ponekad i onaj koji izlazi iz zemlje) ili na zdravstvene radnike ili službenike zadužene za karantin koji dezinfikuju svako vozilo. Karakteristika tih postupaka je da su univerzalni (odnosno svi podležu kontroli), dok su carinski postupci sve više i više selektivni (odnosno neka vozila i putnici mogu se delimično ili u potpunosti osloboditi obaveze kontrole).

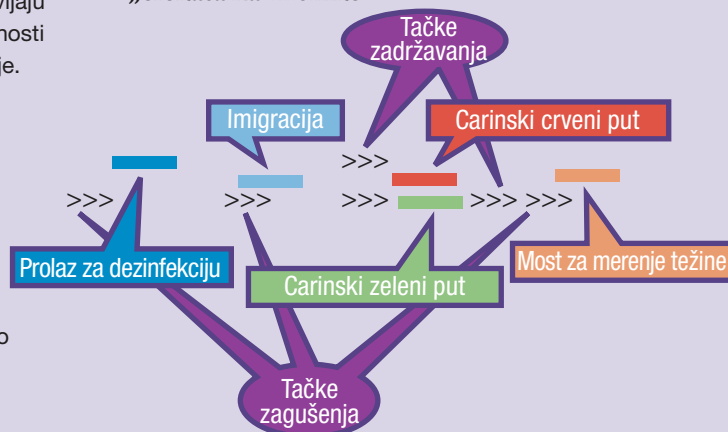
Poteškoća sa kratkim postupcima koji se često ponavljaju jeste da oni stvaraju prilazne kolone, koje su u suprotnosti sa selektivnim kontrolama, bilo da su one pre ili kasnije. Dole navedeni Dijagram 10.1. ilustruje tačke gde će verovatno doći do saobraćajne gužve i one gde često dolazi do „efekta harmonike“.

Službe koje primenjuju obrade koje se često ponavljaju obično previde vreme čekanja. Iako, na primer, imigraciona kontrola može trajati u proseku jedan minut, ako 20 vozila čeka u koloni zadnje vozilo će morati da čeka više od 20 minuta. Prethodno će čekati 19 minuta, a vozilo pre njega 18. Rezultat je ukupno vrijeme čekanja od 210 minuta podeljeno sa 20 vozila, sa prosekom od deset i po minuta.

Pod pretpostavkom da će se svaki putnik iz prvog vozila koje stigne na carinu obraditi za pet minuta, drugo vozilo će morati da čeka osam minuta pre nego što stigne na kontrolni punkt carine. Ovih osam minuta se dodaje vremenu čekanja od 18 preostalih vozila koja čekaju na imigracionu kontrolu i njihovo prosečno vrijeme čekanja će sada biti 12 minuta.

Situacija se ponovo usložnjava u stanicama za merenje težine u kojima će službenici možda morati da čekaju dok se obavljaju carinske provere ili da se nose sa iznenadnim dolaskom saobraćaja iz „zelenog kontrolnog prolaza“. Međutim, svaka služba će biti zadovoljna svojim statističkim vremenom obrade koje će se po svim standardima smatrati razumnim.

Dijagram 9.1 Moguće lokacije saobraćajnih gužvi i „efekata harmonike“



Kontrolne potvrde ili propusnice na kapiji

Do 80-ih godina XX veka, mnoge zemlje su koristile „kontrolne potvrde“ da izmere vreme za proveru vozila na granicama (one se još uvek koriste u nekim zemljama). Svrha kontrolne potvrde bila je dvostruka: (i) da pruži naznaku ukupnog vremena provedenog na granici u obavljanju raznih administrativnih koraka i kontrola (uključujući necarinske uprave); i (ii) što je još važnije nakon što je osigurano da su svi kontrolni koraci ispoštovani vozilu se dozvoljava da nastavi. Međutim, kontrolne potvrde su imale pogrešne efekte. Prvo, kada su se sistematski koristile one su bile još jedan korak u postupku: vozači su morali da stanu u kolonu na posebnim mestima za overavanje potvrda, što je ponekad uključivalo još jedno (dugo) čekanje. Drugo, obrada potvrda je dugo trajala, posebno u vreme kada nije bilo kompjutera. Treće, korumpirani službenici su često počeli da iskorišćavaju sistem iznuđivanjem taksi za obično overavanje dokumenta bez kojeg vozači ne bi mogli napustiti granični prelaz. I na kraju, nije postojao način da se proveri tačnost podataka na potvrdi, a vreme se obično evidentiralo otprilike.

Sistem je kasnije unapređen tako što je pečat vozačima na kontrolne potvrde stavljao direktno službenik koji je obavio kontrolu. To je malo smanjilo vreme transakcije i troškove, ali budući da je glavna svrha kontrolne potvrde bila (i u velikoj meri je još uvek) osigurati poštovanje propisa, ona nije bila napravljena za pogodan kompjuterski unos nego više kao evidencija radnji. Zato je većinu kontrolnih potvrda bilo teško obraditi, sa brojnim pečatima koji su se preklapali i unosima koji su često bili nečitki i koristili bi se samo u slučaju sprovođenja istrage o konkretnom vozilu. I opet je proteklih godina došlo do poboljšanja, sa nekim zemljama koje su kompjuterizovale obradu potvrda i drugim koje su u potpunosti automatizovale postupak prikupljanja podataka. Međutim, kontrolne potvrde su se često koristile da opravdaju prisustvo određene agencije na granici koje u suprotnom ne bi bilo potrebno i da osiguraju svoje vlastito finansiranje i osoblje.

Neke zemlje kao što su članice EU nikada nisu koristile te potvrde u velikoj meri; u većini slučajeva one bi bile uvedene samo na kratko i za mali broj vozila, kako bi se u suštini dobili statistički podaci o ograničenom uzorku kamiona. Ponekad bi granični službenik bio sa kamionom tokom kompletnog postupka i na odgovarajući bi način popunio kontrolnu potvrdu. Ova gruba procena vremena koje je potrebno za prelazak granice smatrala se dovoljnom u situacijama u kojima je olakšanje već bila glavna preokupacija i jedna služba (carina) bi upravljala većinom, ako ne i svim postupcima i kontrolama.

Subjektivne ocene

Iako celokupno vreme obrade nije u potpunosti utvrđeno, svaki granični prelaz u svetu je uvek imao određenu ideju o vremenu carinjenja. Ovo se uveliko zasnivalo na

svakodnevnom iskustvu, s tim da su carinici davali samo grube procene svog vremena obrade, a nisu računali vreme provedeno u koloni pre obrade. U slučaju transakcija koje su obavljene u normalnim okolnostima i bez ikakvih problema carina bi takođe navela samo procenjeno vreme. Zbog toga su postojale ozbiljne razlike između vremena koje je navodila carina i onog koje je prijavio trgovinski sektor.

Preklapanja službi

Za razliku od, na primer, situacije koja postoji u EU, gde većinom postupaka granične kontrole upravlja carina ili ih carina bliže koordinira, u zemljama u tranziciji granicom još uveliko upravljaju brojne službe. To je dodatno učinilo merno vreme nejasnim. Svaka agencija je imala svoju vremensku skalu: carina bi carinjenje posmatrala kao stvar sati, dok bi graničari procenili imigracionu kontrolu na manje od dva minuta. Iako se pet posto razlike u vremenu koje je navela agencija carini može učiniti beznačajnim, to bi još uvek rezultiralo dodatnim vremenom od pola sata za kompletno vreme obrade, posebno u poređenju sa mnogo kraćim pasoškim kontrolama. Dalje, postojao je vremenski zaostatak između različitih kontrolnih pozicija, koje se ne bi merile. Na početku carinskog postupka uvoznici i vozači su obično morali da koriste usluge carinskog zastupnika, koje su se možda tražile i tokom carinjenja, ali nije jasno kako se izračunavalo to dodatno vreme budući da carina nije htela da preuzme odgovornost za rad eksternog saradnika. Druge službe bi imale svoje sopstvene postupke, koje ponekad nisu htele da mere. Ponekad bi se ovi postupci delimično ili u potpunosti preklapali sa carinskom obradom, što je još dodatno otežalo merenje. I na kraju, obično je postojao konačni korak koji se sastojao od plaćanja svih carina i poreza na posebnom šalteru, koje nijedna od agencija prisutnih na granici ne bi uzela u obzir prilikom izračunavanja svog sopstvenog vremena obrade.

Kompjuterizacija

Kada su se carinske operacije prvi put kompjuterizovale 70-ih godina XX veka, prikupljanje sveobuhvatnih podataka je postalo lakše. Ovo se u suštini odnosilo na robu koja se carinila u carinskim objektima, a koji se nisu nužno nalazili na geografskim granicama. Međutim, to je dalo dobru priliku za sistematsko prikupljanje podataka o vremenu koje je bilo potrebno da se roba pusti u domaću upotrebu. U to vreme carine je uglavnom zanimalo da pokažu da postupak carinjenja, nakon što je sva dokumentacija sređena, ne prelazi određenu granicu, odnosno vreme od jednog kalendarskog dana. Pominjao se podatak da se carinjenje 90% robe obavlja za manje od 12 sati. Neke zemlje kao Danska preuzele su obavezno puštanje robe u tom vremenu, čak i ukoliko carinjenje nije završeno. Međutim ovo vrednovanje je statistički

ignoriralo jednu osnovnu stvar, a to je pitanje zašto je carinjenje određene pošiljke trajalo duže nego što je to uobičajeno? Da li je to bilo zbog nepravilnosti ili zbog proceduralnog zadržavanja? Nikada se nije u obzir uzimalo prosečno vreme jer u slučaju da su obuhvaćeni slučajevi nepravilnosti onda bi trebalo duže da se sprovede istraga i to reši, što bi povećalo prosečno vreme zadržavanja. Sve ovo se desilo kada je carina u razvijenim zemljama pokazala svoju opredeljenost da smanji vreme transakcije. Pored toga, vreme zadržavanja na granici obično nije bilo dostupno jer se granični postupci nisu kompjuterizovali onoliko brzo koliko carinske radnje u unutrašnjosti.

Pristup merenju učinka stoga nije u potpunosti bio pouzdan. Iako je obezbeđivao jednostavan instrument upravljanja u pogledu ocene efikasnosti, ipak nije dovoljno razlikovao varijable jednog graničnog prelaza od drugog.

9.2. Argumentacija pokazatelja učinka rada graničnog prelaza

9.2.1. Pravni o kvir

Situacija je počela da se menja kada su se pojavili međunarodni instrumenti za olakšanje trgovine i transporta zajedno sa sve većom svesću da se moraju izvršiti promene u načinu poslovanja. Posttranzicioni period u zemljama Centralne i Istočne Evrope je takođe otkrio značajna zadržavanja na graničnim prelazima do kojih je očigledno došlo zbog zastarelih metoda rada. Ovo je bio okvir za uspostavljanje novih međunarodnih i domaćih standarda, navedenih u tekstu koji sledi.

Međunarodna konvencija o usklađivanju graničnih kontrola robe

Iako „Konvencija o usklađivanju“ ne pominje konkretno pokazatelje učinka ona navodi određeni broj standarda koji podrazumevaju prakse merenja i benčmarkinga.

Konvencija o usklađivanju:

- Cilj joj je smanjenje zahteva za obavljanje formalnosti, kao i broja i trajanja kontrola, a posebno putem domaće i međunarodne koordinacije kontrolnih postupaka i metoda primene;
- Propisuje pojednostavljenje postupka i brzo postupanje sa tranzitnim pošiljkama;
- Podstiče jedinstvene, zajedničke granične olakšice (Aneks 8), sa usklađivanjem kontrolnih postupaka.

Efikasnost ovih reformatorskih napora bi se mogla oceniti jedino putem upotrebe jedinstvene, jednostavne i nesporne metodologije. Ovo je zahtevalo izradu realne metode merenja učinka rada na granicama, duž tranzitnih koridora ili ispostavama za unutrašnje carinjenje. Ženevska konvencija iz 1982. godine je po prvi put pružila okvir za ozbiljan, usklađen rad na merenju učinka i benčmarkinga.

Revidirana Kjoto konvencija

Revidirana Kjoto konvencija je ustanovila najbolje načine rada za carinske službe. Priznajući da carinske službe nisu jedini organi koji rade na granici, ona se oslanja na Konvenciju o usklađivanju u smislu da navodi princip da je carina: (I) glavni operater na granici, (II) ima potrebne kvalifikacije i stručnost da vrši provere u ime drugih službi kada je to potrebno (ili uvek kada je opravdano), i (III) bi trebalo da preuzme odgovornost za puštanje robe nakon što se uveri da su sve obaveze i zakonski uslovi ispunjeni. Revidirana Kjoto konvencija naglašava potrebu za selektivnim proverama zasnovanim na upravljanju rizikom, što predstavlja odstupanje od tradicionalnog pristupa sveobuhvatnih provera. Značajno je da je utvrdila koncept da rizik može dosta da varira od jedne do druge službe i da carine imaju sposobnost da primenjuju različite kriterijume upravljanja rizikom za istu transakciju (odnosno činjenicu o prelasku granice). Revidirana Kjoto konvencija je takođe uvela koncept „koordinisanog upravljanja granicom“, koji podrazumeva da bi carina trebalo da bude odgovorna za provere koje obavlja u ime drugih agencija – kao i za njihovo trajanje. Poglavlje 6. Opšteg aneksa Revidirane Kjoto konvencije pod nazivom „Carinska kontrola“ se takođe fokusira na predmete merenja učinka i merenje stepena poštovanja propisa. Iako je u suštini svrha merenja poštovanja propisa da se napravi podela različitih kategorija trgovaca koji prolaze carinu, ono zahteva tačnu bazu podataka, koja se može napraviti samo na osnovu merenja učinka.

Domaće zakonodavstvo

Neke su zemlje uvele zakonodavstvo koje ograničava obradu na granici ili vreme carinjenja u unutrašnjosti. Neki carinski zakoni ili drugi zakoni propisuju maksimalno vreme potrebno za obradu putnika, auta, autobusa ili kamiona koji prelaze granicu ili utvrđuje maksimalno vreme za puštanje robe. Međutim takvo zakonodavstvo nije uvek efikasno onoliko koliko se zamišlja. Prvo, vremenska ograničenja se primenjuju samo na transakcije usklađene sa propisima. Ako se putnik ne nalazi u običnoj situaciji ili ako su dokumenti predloženi za carinjenje robe nepotpuni ili neadekvatni, transakcija se izuzima iz benčmarkinga. Drugo, zakonodavstvo može da ima psihološki efekat u smislu da kada je službenicima dato maksimalno dozvoljeno vreme za obradu, oni teže da iskoriste ukupno vreme koje im je na raspolaganju čak i ako određena transakcija to ne opravdava.

9.2.2 Potreba za pouzdanim pokazateljima

Karakteristično je da su raniji pokazatelji bili rascepkani u smislu da su se često odnosili konkretno na određenu službu ili su ignorisali vreme čekanja ili pauze u postupku prelaska granice. Iako su se smatrali korisnim, na njih se nije gledalo kao na preko potrebne u administrativnom okruženju u kojem je preovladavala jaka kultura kontrole i sumnjičavosti prema privatnom sektoru. Osim toga, percepcija je bila takva da su zadržavanja bila već dovoljno kratka, tako da nije bilo potrebno preduzimati radnje koje bi ih dalje smanjivale. Ova situacija se radikalno promenila kada su međunarodni donatori počeli svoju podršku projektima infrastrukture da povezuju sa stvarnim poboljšanjem rada. Tradicionalni pokazatelji više nisu bili dovoljni.

Novi pristup pokazateljima

Učinak rada je prvi put, 1998. godine, postao potencijalno značajan element u projektu efektivnosti u okviru Programa „Trgovinske i transportne olakšice u Jugoistočnoj Evropi“ (TTFSE) koji je finansirala Svetska banka. Program je u velikoj meri bio orijentisan prema učinku. Iako je bio usmeren na smanjivanje zadržavanja na granici na regionalnoj osnovi, sastojao se od konkretnih projekata u zemlji. Program za olakšanje trgovine i transporta u Jugoistočnoj Evropi se uveliko oslanjao na korišćenje pokazatelja učinka za: (I) uspostavljanje polaznih vrednosti, (II) utvrđivanje normi za poboljšanje, (III) ocenu učinka rada i utvrđivanje benčmarking sistema i (IV) kombinovanje pokazatelja učinka rada lokalnih graničnih prelaza sa nacionalnim. Program za olakšanje trgovine i transporta u Jugoistočnoj Evropi bio je originalan u smislu da je rezultate rada podredio daljim troškovima i ustanovio mehanizme za pravilno odstupanje u slučaju otkrivanja nezadovoljavajućeg učinka rada.

Prvi korak bio je utvrđivanje adekvatnih polaznih vrednosti. Pošto tehnike za metodološko merenje koje su kasnije korišćene još uvek nisu bile definisane i uvedene, bilo je potrebno osloniti se na subjektivne podatke koje su dostavile zemlje ili uprave. Kako su se godišnje norme za poboljšanje zasnivale na polaznim vrednostima, utvrđene su preoptimistične vrednosti za godišnja smanjenja vremena obrade.

Kako je prikazano u Grafikonu 9.1, bilo je potrebno goto-

vo četiri godine da se postignu ciljevi projekta, jer su u suštini cifre polazne vrednosti za 1999. i 2000. bile previše ograničene. Vremena su prikazana u minutama.

Drugi korak je bio da se predlože godišnja smanjenja vremena prelaska granice, koja su se otprilike sastojala od godišnjeg smanjenja od 20% ukupnog vremena. Stoga, što je polazna vrednost bila manja, manje je bilo i smanjenje. Glavna poteškoća koja se pojavila tokom ugovaranja projekta bila je da carinske uprave, kao primarni korisnik Programa za olakšanje trgovine i transporta u Jugoistočnoj Evropi, neće prihvatiti odgovornost za ukupno vreme prelaska granice, govoreći da nisu imali kontrolu nad radnim navikama i rezultatima rada službe. Međutim, one su brzo shvatile da: (I) su prema međunarodnim instrumentima one trebalo da preuzmu vođstvo u upravljanju granicom; (II) su mogle izvršiti značajan uticaj na privredne subjekte iz privatnog sektora koji su takođe odgovorni za zadržavanja; i (III) je Svetska banka mogla pomoći u obezbeđivanju određenog nivoa međuagencijske koordinacije, koja je do tada bila dosta neobična.

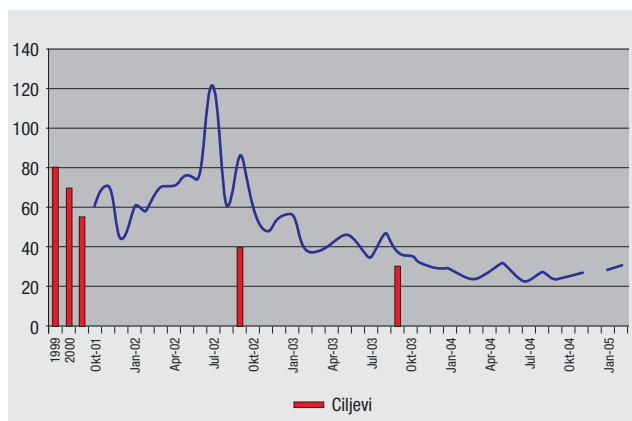
U trećoj fazi uspostavljeni su redovni posmatrački mehanizmi na velikom broju pilot lokacija, smeštenih na glavnim tranzitnim pravcima kretanja i u glavnim industrijskim centrima.

Izvršen je godišnji pregled i analiza učinka na granici u svakoj zemlji prema opsežnoj šemi nadzora i posmatranja koja je bila deo Programa za olakšanje trgovine i transporta u Jugoistočnoj Evropi. Osim toga, sastanci Regionalnog nadzornog komiteta dva puta godišnje dali su mogućnost zemljama učesnicama da razmene podatke i ustanove neke oblike pritiska na svoje kolege kako bi podstakli postizanje najboljih regionalnih standarda.

Pokazatelj učinka

Poštujući princip da ako se nešto meri da se tim i upravlja, pokazatelji učinka su istakli proceduralne nedostatke i ukazali na razumna poboljšanja. Osim vremena za prelazak granice, pratio se i broj pregleda sa naknadnim otkrivanjem nepravilnosti. Slično tome, merenje učinka je vodilo evidenciju o broju komercijalnih vozila koja su ocarinjena za manje od 15 minuta. Oba ova pokazatelja su rapidno ukazala na nedostatke: (I) potpunog pregleda svakog vozila koje prelazi granicu, (II) ponovljenog pregleda istog vozila od strane drugih službi, (III) provera koje su izvršene na granici, a koje su se mogle obaviti u unutrašnjosti i (IV) navika privatnih privrednih subjekata, koje su igrale veliku ulogu u zadržavanju na granici. Kvantitativni podaci su omogućili carinskom rukovodstvu da traži strukturalne reforme i bolju međuagencijsku koordinaciju, na primer konsolidaciju provera zajedničke kontrole sa pograničnom policijom, sveobuhvatan pristup kontrolama zasnovan na riziku i bolje partnerstvo sa trgovinskim sektorom. Još jedan važan ishod bila je sposobnost da se u realnom vremenu testiraju efekti novih pojednostavljenih postupaka, uvedenih na pilot lokacijama.

Grafikon 9.1 Norme i vreme obrade na granici



Svetska banka je godinama nastavila da redovno koristi merenje učinka kako bi:

- Stvorila uslove za isplatu tranši kredita za strukturno prilagođavanje, što se pokazalo rentabilnim mehanizmom za promociju reformi, bez njihovog isprobavanja; U tom slučaju pokazatelji postaju službena vrednost za ocenu napora modernizacije;
- Utvrdila ciljne vrednosti za efektivnost projekta;
- Ocenila učinak i izmerila iznos uštede za privredu;
- Testirala i racionalizovala nove postupke dajući podatke koji pokazuju da li su ispunjeni ciljevi u pogledu prihoda;
- Prilagodila radno vreme (zahtev iz Konvencije o usklađivanju);
- Procenila prosečnu usaglašenost kako bi olakšala segmentaciju klijenata prema politici kontrole različitih službi za graničnu kontrolu.

Sistemi za merenje rezultata rada

Iako postoje značajne razlike između sistema koje su osmislile razne međunarodne organizacije, trebalo bi napomenuti da oni takođe služe u različite svrhe.

- Studija odnosa vremena i izdataka koju je uradio UNESCAP (Ekonomska i socijalna komisija Ujedinjenih nacija za Aziju i Pacifik) je u suštini zasnovana na koridorima u Centralnoj i Istočnoj Aziji. Dok se istraživanje temelji na uzorku vozača kamiona i ukazuje na uska grla u pogledu vremena čekanja, analiza se radi posebno. Studija odnosa vremena i izdataka nije skoro obnovljena iako bi, da je obnovljena, pokazala na koji način dolazi do zadržavanja na glavnim tranzitnim pravcima i ukazala na glavna područja reformi.
- Studija vremena zadržavanja koju je osmislila Svetska carinska organizacija (SCO) je moćno sredstvo za detaljne analize carinskih postupaka. Nedavno kompjuterizovana, uključuje opcije za merenje zadržavanja do kog dolazi iz razloga koji nisu u vezi sa carinskim službama i operaterima, putem kodiranih informacija o vremenu koje ukazuju na prekide u postupku carinjenja. Međutim, Studija vremena zadržavanja se uveliko oslanja na opširne podatke iz carinske deklaracije koji možda nisu uvek biti dostupni na graničnim ispostavama i mada je metodologija sada prilagođena kopnenim graničnim ispostavama (na početku je bila osmišljena za pomorske luke), ona zahteva opsežan uzorak u kratkom vremenskom periodu, koji ne mora da odražava dugoročne trendove. Studija vremena zadržavanja, koja je sprovedena u brojnim zemljama članicama Svetske carinske organizacije, zahteva dosta resursa i može se obavljati jednom u godini ili jednom u dve godine. Međutim, to je još uvek najbolje analitičko sredstvo koje je dostupno za ocenu učinka carine i njenih nedostataka.
- TTFSE metodologija osmišljena je da meri dugačke kolone na kopnenim graničnim ispostavama na Balkanu. Zasnovana je na konceptu „crne kutije“: Vreme se meri od momenta kada se vozilo priključi koloni u zemlji izlaza dok ne napusti granični objekat s druge strane. Ostale informacije koje se prikupljaju su da li je vozilo pregledano ili ne i koji je bio rezultat pregleda. Merenje se vrši korišćenjem posmatrača (obično graničnog osoblja koje nije na dužnosti) koji su postavljeni sa obe strane granice na ulazu u objekte i na stvarnoj graničnoj liniji. Njihovi izveštaji se usklađuju i unose u jedinstvenu bazu podataka zajedno sa dodatnim izveštajima koji su dati posmatračima, u vezi sa vizilim koja se fizički pregledaju. Merenje se obavlja u periodu od 72 sata svakog meseca, svaki put u različite dane, čime se osigurava pouzdani uzorak i doslednost između najgušćeg i najmanje gustog saobraćaja. Detaljnija analiza i presek različitih kontrolnih pozicija se mogu povremeno obavljati, ali za razliku od situacije sa sistemom Laufzettel (vidi dole), ovo se ne radi sistematski. Do danas je upravo sistem TTFSE prikupio najopsežnije podatke za zemlje Jugoistočne Evrope.
- Međunarodno udruženje drumskih prevoznika (IRU) sprovodi posmatranje vremena prelaska granice, što je na internet stranici prikazano kao interaktivna karta: www.iru.org/bwt-app. Nažalost, informacije koje su dostupne nisu baš detaljne.
- Grupacija Svetske banke objavljuje pokazatelje poslovanja sa godišnjom rang listom zemalja. Istraživanje poslovanja zasniva se na uzorku privrednih subjekata izabranih prema sofisticiranom protokolu i uveliko se fokusira na zadržavanja pre uvoza (kao što je dobijanje licenci i dozvola) za razliku od stvarnih vrednosti obrade na granici. Ovo ponekad dovodi do neslaganja između cifri poslovanja i vrednosti obrade na granici merenih drugim sredstvima.
- Još jedno sredstvo koje je Svetska banka nedavno razvila je Indeks logističkih rezultata rada (LPI), urađen zajedno sa finskim univerzitetom. LPI je opšti pokušaj kombinovanja kvantitativnog merenja sa subjektivnom ocenom. U suštini se zasniva na istraživanju mišljenja korisnika preko detaljnih anonimnih anketa koje se koriste za utvrđivanje administrativnog okruženja granice i postupaka carinjenja u unutrašnjosti. Metodologija LPI može se koristiti u vezi sa sistemom TTFSE
- *Laufzettel* (nemački izraz za kontrolnu oznaku ili tragač) istraživanje pokrenula je EU za Baltičke zemlje. Studija je obuhvatila sve deklaracije obrađene u sedam uzastopnih dana u toku redovnog saobraćaja, i na taj način obezbedila dovoljno reprezentativan uzorak. Istraživanje je sprovedeno

u najmanje jednoj graničnoj carinarnici u svakoj zemlji, prvenstveno na kopnenim graničnim prelazima u saradnji i koordinaciji sa partnerskom carinarnicom susedne zemlje. Istraživanje je obuhvatilo momenat od uključivanja u kolonu do potpunog puštanja s druge strane granice i obuhvatilo je sve postupke (tj. ne samo carinske) i vreme mirovanja. Oslanjalo se na detaljan obrazac popunjen za svako vozilo sa naznačenom svakom merom kontrole. Laufzettel obuhvata sve relevantne podatke i obezbeđuje detaljnu analizu vremena obrade i ukupno vreme potrebno za prelazak granice. Međutim, nedostatak ovog pristupa je da zahteva priličan broj resursa.

- Poljska u velikoj meri ima kompjuterizovane podatke o svojim prekograničnim kretanjima. Svaki kamion koji uđe u poljsku pograničnu ispostavu dobija elektronsku karticu koja se mašinski očitava pri svakom koraku postupka carinjenja kao i na kontrolnim mestima drugih agencija. Obezbeđuje sveobuhvatne statističke podatke, a takođe se koristi kao kontrolna potvrda. Jedino ograničenje poljskog sistema je da on izgleda beleži vreme čekanja u koloni pre ulaska u pojas graničnog prelaza. Podaci o zadržavanjima na granici objavljuju se na internet stranicama raznih carinarnica i ažuriraju se nekoliko puta dnevno.
- U Centralnoj Aziji je uvedeno merenje koridora korišćenjem metodologije TTFSE, dopunjene dnevnicima putovanja i razgovorima sa vozačima. Istraživanje su pojačali „lažni“ kamioni sa posmatračem koji beleži sve incidente na putu.

U svim slučajevima potrebna su lokalna analitička sredstva za tumačenje podataka. Ključna funkcija ovih metodologija je da kombinovanjem informacija koje se ponavljaju sa analitičkom sposobnošću shvate zadržavanja i međusobna delovanja između različitih koraka obrade. Iz tog razloga bi se metodologije trebalo koristiti zajedno. Na primer, sistem merenja TTFSE daje pouzdan, važan kratki prikaz, statističke podatke, te trend razvoja događaja, s tim da mu je prednost što se može redovno sprovoditi; a da bi se dopunio TRS se može koristiti jednom ili dva puta godišnje kako bi se dobila fina analiza carinskih postupaka i identifikovali razlozi za pojavu određenih događaja koji su uočeni.

S obzirom na to da je svrha merenja učinka oceniti rezultate projekta, moglo bi se tvrditi da nakon što se projekat završi, završava se i potreba za ocenom rezultata rada. Ovo nije uvek tako iz sledećih razloga. Prvo, neke zemlje su sprovele merenje rezultata rada dugo nakon što su projekti u vezi sa carinom ili graničnom infrastrukturom završeni. Drugo, neke carinske uprave žele da održe redovno nadgledanje i poređenje TRS istraživanja. I treće, nekoliko uprava je utvrdilo da merenje rezultata rada predstavlja dobar instrument upravljanja u pogledu korišćenja resursa i predviđanja događaja.

Institucionalizovanje merenja rezultata rada takođe je ukazalo na neke poteškoće u vezi sa: (i) ciljevima koji služe kao povod, (ii) spoljnim uticajima, (iii) poteškoćama u definisanju i tumačenju i (iv) sporovima između službi. Međutim, stečeno iskustvo je omogućilo da se metode merenja rezultata rada preoblikuju i definišu sveobuhvatniji pokazatelji koji se kasnije mogu koristiti za nadzor i benčmarking.

RUBRIKA 9.2

Merila i pokazatelji u EU i zemljama Severne Amerike

Nekoliko zemalja EU i Severne Amerike je nedavno pojačalo upotrebu pokazatelja učinka carine u svrhe upravljanja. Neke utvrđuju merila (odnosno veliki procenat uvoza se mora obraditi u kratkom vremenskom periodu), dok druge utvrđuju ciljeve (na primer, nivo otkrivanja krijumčarenja). U nekim slučajevima, službenici dele nagrade kada postignu ciljeve koji su kolektivno utvrđeni.

Merila su korisnija gledajući iz perspektive carine nego iz perspektive privatnog sektora budući da većina privrednih subjekata već zna da će se pošiljke ocariniti u kratkom vremenskom periodu, ako ne i odmah, što je dovoljno za ispunjavanje cilja „tačno na vreme“. S druge strane odstupanje od merila omogućava sedištu uprave da oceni radne navike i preispita postupke i organizaciju.

O ciljevima se povremeno diskutuje. Iako ocenjivanje prosečne stope otkrivanja nakon carinjenja predstavlja dobar način rada, ipak može biti i teže te ciljeve proširiti na konkretne lokalne ispostave za naknadno carinjenje, posebno u okruženju u kome uvoznici mogu ocariniti robu kad god žele. Ovo se još više odnosi na ciljeve u vezi sa sprovođenjem zakona, budući da se carinarnicama može odrediti godišnji broj otkrivanja slučajeva krijumčarenja (posebno droge), koji se često izračunava na osnovu rezultata iz prethodne godine. Ispunjavanje (ili neispunjavanje) ciljeva utiče na ocenu rada rukovodstva, bonus za ostvarene rezultate rada i ocenu rada osoblja. Zbog toga postoje brojne situacije u kojima lokalne jedinice pokušavaju da postignu rezultate radom na manjim prekršajima, što obezbeđuje stabilan protok predmeta na štetu ozbiljnijih istraga koje možda zahtevaju više resursa i čiji je ishod neizvesniji.

9.3 Postupanje sa pokazateljima učinka

Korišćenjem mesečno prikupljenih podataka u periodu od četiri do pet godina program TTFSE je sakupio podatke o preko 30 pograničnih ispostava i unutrašnjih lokacija, koji su najsveobuhvatniji do sada. Lokacije poznate kao „pilot mesta“ odabrane su jer su se nalazile na glavnim međunarodnim koridorima ili su bile velike ispostave i smatrale se predstavnikom prekogranične aktivnosti u celoj Jugoistočnoj Evropi. Metodologija se redovno ažurirala kako bi se osiguralo da prikupljeni podaci odražavaju celokupnu situaciju na terenu i da su izolovani ekstremni slučajevi, dok se veličina uzorka postepeno smanjivala kako bi se ograničili troškovi prikupljanja. Činjenica da je metodologija toliko pouzdana je zatim omogućila da se ona koristi i u neke druge svrhe osim praćenja. Činjenica da je pristup TTFSE verovatno najsveobuhvatniji sistem prikupljanja podataka o rezultatima rada je vodila ka ko-

piranju metodologije u mnogim drugim zemljama, iako u manjem obimu. Sledeći deo stoga opisuje stečeno iskustvo i naučene lekcije za vreme sprovođenja programa TTFSE i ispitaće kako se iz ovih pokazatelja mogu izvući instrumenti za upravljanje i reforme.

9.3.1 Prikupljanje i obrada podataka o učinku

Za vreme pripreme projekta TTFSE identifikovani su uslovi, a očekivano poboljšanje rezultata rada je eksplicitno navedeno. Niže navedena tabela 9.1 pokazuje polazne vrednosti i dogovorene ciljeve za vreme trajanja projekta. Objavljen je Metodološki priručnik kako bi pomogao u tumačenju različitih pokazatelja.

Postojale su tri kategorije pokazatelja:

- Vrednosti lokalne pogranične ispostave („pogranično pilot mesto”). Ovo se u suštini zasnivalo na

Tabela 9.1 Matrica ciljeva učinka

Pokazatelji	Dec 1999	Sep 2000	Sep 2001	Sep 2002	Sep 2003
	stvarni*	ciljani	ciljani	ciljani	ciljani
1. Učinak carinjenja na pilot lokacijama					
Pilot terminal u unutrašnjosti					
Vreme uvoznog carinjenja (minuta)	90	80	60	50	30
Fizički pregled (%)	15	12	10	8	5
Kamioni koji su ocarinjeni za manje od 15 minuta	0	0	10	25	50
Nepravilnosti/broj pregleda (%)	5	8	10	12	15
Pilot granični prelaz 1					
Pregled kamiona (%)	15	12	10	8	5
Nepravilnosti/broj pregleda (%)	2	5	10	20	40
Prosečno vreme napuštanja granice (minuta)	60	28	25	23	20
Prosečno vreme ulaska na granicu (minuta)	60**	28	25	23	20
Procenjene pojave korupcije (%)					
Prijavljene pojave korupcije (broj)					
Pilot granični prelaz 2***					
Pregled kamiona (%)	15	12	10	8	5
Nepravilnosti/broj pregleda (%)	2	5	10	20	40
Prosečno vreme napuštanja granice (minuta)	30	28	25	23	20
Prosečno vreme ulaska na granicu (minuta)	30	28	25	23	20
Procenjene pojave korupcije (%)					
Prijavljene pojave korupcije (broj)					
2. Dostignuća u razvoju ciljeva					
Ukupni carinski troškovi/naplaćeni prihodi	1.3	<1.5	<1.5	<1.5	<1.5
Naplaćeni prihodi/carinsko osoblje	480	530	580	640	700
Plate/naplaćeni prihodi (%)	.63	<0.7	< 0.7	<0.7	<0.7
Obim trgovine/ broj osoblja	800	880	970	1060	1160
Godišnji broj deklaracija/carinsko osoblje	267	300	350	600	1000
Transportni troškovi za glavnu izvoznu robu kojom trguju tri glavna trgovačka partnera (US \$– osnova 100 1999. g.)	100	100	98	96	94
Vrednost evidentiranih uvoza (miliona US \$)	4900	5300	5750	6200	6650
Vrednost evidentiranih izvoza (US \$)	3900	4450	4900	5400	5880

* Polazne vrednosti dostavile su uprave bez bilo kakvih rigoroznih merenja.

** Razgovori sa privatnim sektorom su otkrili da su potrebna tri do četiri sata za prelazak ove granice (s obe strane), dok je carima uradila preliminarno istraživanje u kome je stajalo 28 minuta. Zato je, zbog nepostojanja polaznih podataka, usvojena srednja vrednost od jednog sata.

*** Svaka zemlja TTFSE-a identifikovala je najmanje dve granične ispostave i jedan terminal za unutrašnje carinjenje.

vremenu, sa nekim dodatnim podacima o fizičkom pregledu i propratnim stopama otkrivanja nepravilnosti. Princip je bio da se granica tretira kao „crna kutija“ gde bi se beležilo samo vreme ulaska i vreme izlaska, bez obzira na to koja je služba bila uključena u obradu, odnosno zadržavanja. Ovo se smatralo potrebnom buduću da se tako izbegavalo da se za kašnjenje okriviti konkretna služba (možda pogrešno u početnim fazama), stvorio duh timskog rada između službi na granici i dala priliku lokalnim upravama da analiziraju podatke i izvuku prave zaključke. Ideja je bila izmeriti vreme iz perspektive vozača kamiona od početka pa do kraja postupka carinjenja na granici, po mogućnosti u obe zemlje u isto vreme. Evidentiranje fizičkih pregleda i odgovarajućih otkrivanja nepravilnosti (ako postoje) je bilo u nameri da se, u kulturi vršenja 100 postotnih pregleda, pokaže neefikasnost tog pristupa i veliki marginalni troškovi otkrivanja;

- Vrednosti carinskog terminala u unutrašnjosti („pilot lokacije u unutrašnjosti“). Za razliku od situacije u pograničnim ispostavama, glavni ključni igrač na terminalima u unutrašnjosti bila je carinska uprava sa nešto ograničenijim doprinosima drugih službi. Uloga carinskih zastupnika koja postaje važna kada se roba carini radi okončanja postupka je takođe uračunata u merenje;
- Nacionalni pokazatelji su se prikupljali na godišnjem nivou. Oni su obezbeđivali razmere koje su olakšavale poređenja između jedne godine i druge i omogućili međunarodna poređenja, koja su očigledno bila korisna samo ako je u obzir uzeta mogućnost da carinske uprave različitih zemalja imaju i različite nadležnosti.

Morao se izraditi postupak prikupljanja podataka. S obzirom na to da je cilj bio institucionalizovati merenje učinka, bilo bi logično da se celi postupak merenja preda carini. To bi bilo u skladu sa Konvencijom o usklađivanju, koja u članu 1. Aneksa 1. propisuje da će se „u meri u kojoj je to moguće, organizovati druge kontrole na na-

čin koji je u skladu sa carinskom kontrolom“, a u članu 3. Aneksa 1. da će se kontrole vršiti istovremeno, odnosno biti prosleđene carini.

Postojala su tri glavna razloga zašto ovo rešenje nije usvojeno u celosti. Prvo, postupak merenja učinka je bio sasvim nov i zahtevao je konzistentan pristup na celom području u smislu metodologije prikupljanja podataka i analize. Drugo, budući da je zadovoljavajući učinak uticao na novčanu isplatu, podaci su morali da budu u potpunosti pouzdani, bez opasnosti od sukoba interesa na nivou naplate prihoda. I treće, postojeće okruženje sa pograničnom policijom koja obavlja jaku, kvazirukovodeću ulogu, je carini otežalo da preuzme kontrolu nad postupkom prikupljanja podataka.

Otprilike iz istih razloga se mislilo da uključivanje privatnog sektora nije održivo rešenje. Drugi razlog zašto je jako učešće privatnog sektora bilo nerealno je taj što je cilj bio postići sporazum o reprezentativnosti pokazatelja, a u vezi s tim bi došlo bi do neslaganja između trgovinskog sektora i uprave oko rezultata.

Zato je opcija koja je zadržana bila kombinacija unutrašnjih i spoljnih posmatrača. Sprovođenje prikupljanja podataka nadgledali su savetodavni timovi Inicijative za saradnju Jugoistočne Evrope/SECI-TTFSE (STATs), ali je podatke prikupljalo lokalno, slobodno osoblje za sprovođenje zakona raspoređeno na ulazu u pojas graničnog prelaza i na graničnoj liniji. Kada god je moguće prikupljanje podataka bi se vršilo istovremeno u drugoj zemlji partneru. Na jednostavnom obrascu sa podacima, posmatrač bi zabeležili registarski broj i zemlju registracije vozila i vreme posmatranja. Na kraju perioda prikupljanja obrasci bi se uneli u jednostavnu bazu podataka korišćenjem registarskog broja radi poklapanja ulaznih i izlaznih podataka (vidi tabelu 9.2 ispod). Na svakom posmatračkom mestu se koristio drugi obrazac.

Dole navedeni Dijagram 9.2 prikazuje gde su posmatrači bili smešteni u okviru pogranične ispostave. Ulazna tačka za prikupljanje bi se pomerala unapred kako se kolona povećavala, jer je princip bio da se kamion morao ubeležiti u dnevnik čim bi počeo da čeka. Kada su se kolone na-

Tabela 9.2 Knjiga dolazaka/odlazaka kamiona

Mesto _____ Datum/vreme _____

Registarski broj	Zemlja registracije	Vreme dolaska / odlaska

Tabela 9.3 Izveštaj o pregledu kamiona

Mesto _____	Datum _____
Registarski broj kamiona _____	
Počelo u: _____ časova	Završeno u: _____ časova
Razlog pregleda _____	
Preduzete radnje _____	
Rezultati pregleda _____	
Otkrivene nepravilnosti Da _____ Ne _____	
Službenik koji je izvršio pregled: _____ (potpis)	
_____ (napisati ime i prezime)	

Kada je izvršen fizički pregled od inspektora se tražilo da popuni poseban obrazac. Obrazac se uzimao nakon što bi vozilo napustilo objekat.

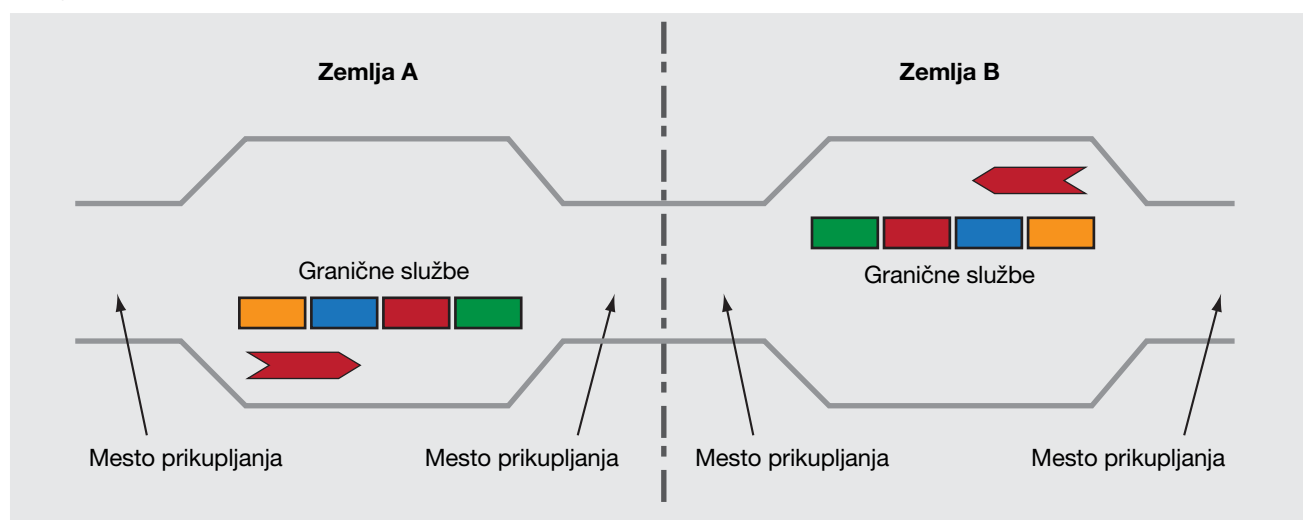
lazile na ulazu u pogranične ispostave (odnosno kada su policijski organi držali kamione u manjim grupama sa intervalima između njih kako bi omogućili manjim vozilima da ih preteknu), merenje je počinjalo na zadnjem većem zastoju saobraćaja pre graničnog objekta.

Kako se iskustvo povećavalo timovi za prikupljanje su postali samostalniji sa STAT-om koji je određivao datume prikupljanja, prikupljanje obrazaca sa podacima i izračunavanje prosečnog vremena. STAT je takođe vršio povremene revizije podataka kako bi osigurao da su poštovani standardi prikupljanja. U nekim retkim prilikama (a posebno kada se prosečno vreme pogoršavalo i moglo da utiče na rang listu Svetske banke), STAT je utvrdio da su vremena namerno uneta nakon stvarnog vremena dolaška. Ovo je bilo lako otkriti budući da su se podaci iz ze-

mlje izlaza mogli porediti sa podacima zemlje ulaza, a i za posmatrača na dva mesta prikupljanja bilo bi teško da istovremeno dosledno unesu pogrešne podatke. U tim situacijama, ako je promenjeno samo nekoliko evidencija, one bi se uklonile iz uzorka; u suprotnom ceo postupak prikupljanja je morao početi ponovo.

Pažnja se takođe morala posvetiti standardima za uzorkovanje podataka. Prikupljanje podataka se radilo mesečno u periodu od 72 sata, što se isprva smatralo dovoljnim da se obezbedi pouzdan uzorak. Međutim, kasnije se utvrdilo da bi se vremena obrade mogla razlikovati u zavisnosti od toga da li se radilo o danima sa najvećom ili najmanjom saobraćajnom gužvom. Tako je i pristup prilagođen da se prikupljanje podataka radi u različito vreme, koje je svaki mesec bilo drugačije (na

Dijagram 9.2 Mesta za prikupljanje podataka



primer, od ponedjeljka do srede u prvom mesecu, od utorka do četvrtka u drugom, itd.). Korišćena je i sledeća formula:

	Špic	Normalan dan	Bez špica	Ukupno kamiona
Broj kamiona	nB	nN	nO	tT
Procenat od ukupnog	pB	pN	pO	100
Prosečno vreme po kamionu	tB	tN	tO	
Prilagođeni pokazatelj	$I_1=(tB \cdot nB)/tT$	$I_2=(tN \cdot nN)/tT$	$I_3=(tO \cdot nO)/tT$	
Ukupni pokazatelj				$=I_1+I_2+I_3$

Kada je TTFSE metodologija kasnije kopirana u drugim zemljama, osmišljena je jednostavnija metoda. Prva tri prikupljanja obuhvatala su sve dane u nedelji. Na osnovu rezultata bilo je moguće utvrditi dan u nedelji i dan u mesecu za koji je prosek bio najbliži nedeljnom proseku koji je na početku izračunat. Zatim je odlučeno da se taj dan svaki mesec uzme kao pilot period za prikupljanje ili, kada se zahtevao veći uzorak, nedelje koja uključuje taj dan. Sistem je funkcionisao dobro u pomorskim lukama gde obim posla u velikoj meri zavisi od dolaska planiranih trajekata.

Još jedna poteškoća bio je ukupan vremenski razmak. Premda se tvrdilo da bi se sav saobraćaj ocarinio za manje od jednog dana, postojali su slučajevi na terminalima za unutrašnje carinjenje, pa čak i na granicama u kojima bi zadržavanja bila i duža. Period od 72 sata bio je dovoljan za rad na njima kada bi dolazak bio prvog, ili eventualno drugog dana. Međutim, ovo se nije odnosilo na dolazke trećeg dana. Pored toga, smatralo se da je nepravedno kriviti vlasti za zadržavanje koje je moglo biti prouzrokovano proceduralnom greškom uvoznika ili u slučaju da je otkriveno delo krijumčarenja. Usvojeno rešenje se sastojalo od eliminacije ekstremnih zadržavanja za svako prikupljanje uzorka sve dok ona nisu prelazila pet posto ukupnog uzorka. Ovo se pokazalo dovoljnim kako se ne bi narušilo sveukupno prosečno vreme ili srednje vrednosti, te se bavilo neobično dugim trajanjem nekih carinjenja.

Na terminalima za unutrašnje carinjenje (ICT), podaci su se prikupljali između dolaska kamiona na carinsko kontrolno područje i izdavanja obaveštenja o puštanju od strane carine. Dodatno zadržavanje koje bi se moglo desiti između puštanja od strane carine i kamiona koji zaista napušta terminal za unutrašnje carinjenje nije mereno, jer je to zavisilo samo od vozača. S druge strane bilo je važno konstatovati vreme dolaska, jer je uključivalo naknadnu pripremu deklaracije koju radi carinski zastupnik.

Za carinjenje u unutrašnjosti odlučeno je da kada bi se roba mogla cariniti direktno u prostorijama uvoznika (čime se izbegava da se prevoznik mora javiti carinarnici pre raspolaganja robom) izračunato vreme zadržavanja i vreme carinjenja bi bilo nula, što bi predstavljalo bonus za unutrašnje carinjenje. Ovaj pristup je u nekoj meri promovisao pojednostavljene postupke carinjenja.

Na svim probnim lokacijama period prikupljanja podataka se obično najavljivao što kasnije kako bi se izbegli rizici manipulacije podacima i saobraćajem. Datume je odredio STAT, a obično ih je dan pre objavljivao lokalnom osoblju (odnosno nakon što su smene već bile određene).

9.3.2 Glavni zaključci

Nakon što je utvrđen, princip pokazatelja je dobio opštu podršku. Međutim, na početku je postojalo određeno oklevanje: granične stvari su se još uvek smatrale stvarima koje se odnose na državnu bezbednost i stoga su bile obavijene velom tajne; neke uprave su se, s pravom ili ne, osećale uvređenim jer su to smatrale uplitanjem u svoj rad; a druge, koje nisu imale direktne koristi od programa kreditiranja Svetske banke, nije bilo lako uvesti u šemu. Postojala su tri osnovna problema za čije je prevazilaženje bila potrebna sva diplomatija STAT:

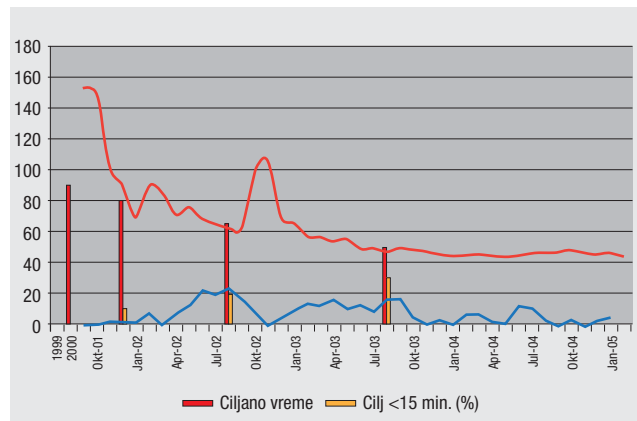
- Sve granične agencije su se snažno suprotstavile merenju vremena provedenog u koloni. Eventualno su pobeđene argumentom da se dugo vreme čekanja ne bi pripisalo samo upravama i da ako kamioni, nakon što su ocarinjeni na granici za dalji saobraćaj, odluče da ne napuste teritoriju zbog recimo saobraćajne gužve na drugoj strani; merenje zadržavanja je stoga omogućilo da se izračuna zadržavanje koje se prenosi iz druge zemlje;
- Treći problem bio je neraspoloženje jer se na to gledalo kao nešto što su nametnuli stranci, kako u pogledu rezultata (smanjenje vremena) tako i u pogledu daljih izdataka, a u kombinaciji sa strahom da operacije na jednom pilot mestu mogu imati dalekosežne posledice na nivou zemlje i da se službenici na jednom određenom mestu mogu smatrati odgovornim za to od strane svojih nadređenih;
- Kako bi razjasnili situaciju utvrđena je sledeća politika: rezultati prikupljanja podataka bi se prvo preneli lokalnim rukovodiocima. Sprovela bi se zajednička analiza između službi kako bi se identifikovali uzroci boljeg/lošijeg učinka i ukupno vreme bi se na osnovu ograničenijih uzoraka moglo podeliti u nekoliko koraka. STAT bi delovao samo kao pomagač u postupku. Lokalni tim, poznat kao lokalni projektni tim, bi takođe pokušao da elaborira proceduralnu reorganizaciju ili reformu.

Pojam globalnog pokazatelja svih graničnih postupaka bio je u suprotnosti sa opštom navikom službe da krivi

sve druge službe za zadržavanja; svaka služba (a posebno carina) želela je da odgovara samo za svoje sopstvene procedure i vreme koje je s njima povezano, te nije bila spremna da u obzir uzme eksterne varijable (kao što je ponašanje vozača kamiona ili carinskih zastupnika, koji takođe sami uzrokuju zadržavanja);

Vremenski ciljevi su se obično ostvarivali. Kao što je prikazano u dole navedenom Grafikonu 9.2 ovi ciljevi su se relativno rano ispunili. Iako je bilo nekoliko slučajeva kada nisu bili u potpunosti ispunjeni ili održani, činjenica da je postojalo redovno praćenje imala je opšti uticaj na način na koji su operacije izvršavane, što je dovelo do napretka. U celoj regiji vreme puštanja na granici se stalno povećavalo sve dok je to zavisilo od načina na koji su se obavljale kontrole na lokalnom nivou.

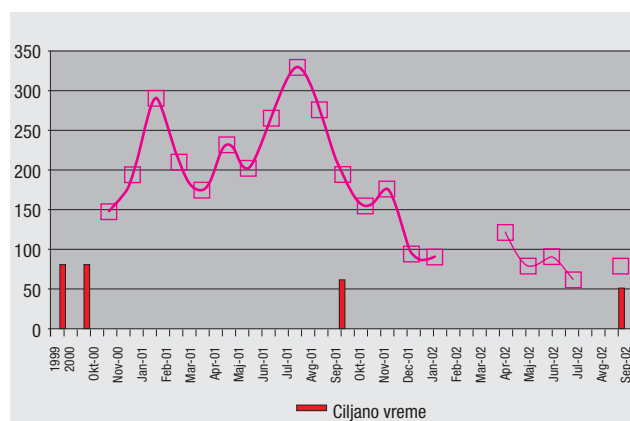
Grafikon 9.2 Mesečno praćenje vremena



Grafikon 9.3 prikazuje slučaj kada nisu ispunjeni vremenski ciljevi u carinarnici u unutrašnjosti. Direktni razlog je da su ciljevi bili nerealno postavljeni jer je zemlja bila sigurna da su njeni (još neprocenjeni) rezultati dobri. Prvo prikupljanje podataka pokazalo je duplo vreme u odnosu na polazne vrednosti. Uprava, STAT i tim Svetske banke za nadzor su napravili hitan plan sanacije koji se sastojao od:

- Drastičnog smanjenja broja fizičkih pregleda, a posebno letimičnih provera;
- Reorganizacija lanca obrade;
- Uvođenje prethodnog obaveštavanja u obliku faksirane kopije tranzitnog dokumenta, tako da bi carinski zastupnici mogli da pripreme deklaracije pre dolaska robe, a carina bi mogla da uradi neko profilisanje rizika pre deklaracije;
- Primena pritiska na carinske zastupnike i uvođenje određene mere konkurencije među njima.

Grafikon 9.3 Nezvanični pokazatelji



Kada su uvedene ove mere rezultati su počeli da se poboljšavaju i zadržavanja su gotovo odmah pala.

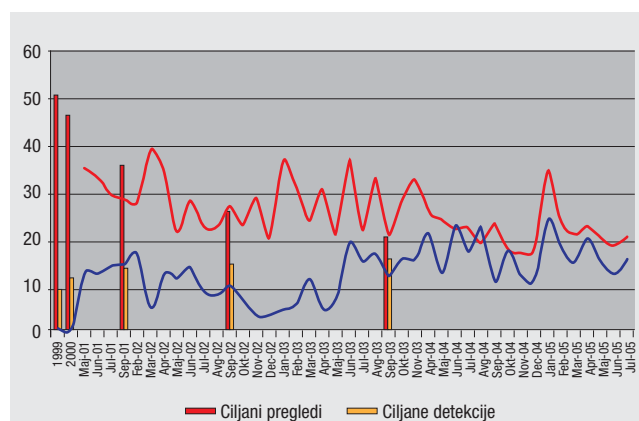
Slabosti politike pregleda postale su očigledne. Carina je iz mnogo razloga pregledala praktično sve što se prijavljivalo. Ovo se odnosilo i na komercijalni i nekomercijalni saobraćaj iako se pregled obično sastojao od veoma letimičnog preleda. Na primer, carina bi sistematski uradila „pregled zadnjeg dela“ (odnosno jednostavno otvorila zadnji deo kontejnera, a da nije vadila nijedan paket), što je opisano kao „vizuelni pregled“, a koji je carina nerado računala kao pregled. Međutim „pregled“ je jasno definisan kao bilo koja radnja koja bi dovela do zadržavanja vozila jer je službenik hteo da ga pregleda, što bi se takođe odnosilo na „vizuelne preglede“. Dalje, čak i da su vizuelni pregledi trajali samo minut ili dva postojali su slabi izgledi da bi ih carinik obavio odmah. Oni su stoga proizveli dodatno vreme čekanja.

Grafikon 9.4 prikazuje međusobni odnos između pregleda i otkrivanja nepravilnosti (definisanih kao bilo šta što nije odgovaralo onome što je prijavljeno). U ovom konkretnom primeru, stopa pregleda je već bila ispod 50% kada je merenje počelo, što je sve učinilo relevantnijim. Gornja linija pokazuje stopu pregleda, a donja linija procenat otkrivanja nepravilnosti. U prve četiri godine broj otkrivanja bio je u obrnutoj razmeri u odnosu na stopu pregleda. Što je bilo više pregleda, postojala je manja verovatnoća da će doći do otkrivanja nepravilnosti. Primer je bio dovoljno iznenađujući da podstakne sve zemlje TTF-SE da preispitaju svoju politiku pregleda. U narednim godinama, kada je uvedeno i kompjuterizovano upravljanje rizikom, rezultati su se potpuno promenili kao što to prikazuje desni deo grafikona.

Poteškoća je bila merenje stope otkrivanja nepravilnosti. Na pitanje o tome carinici bi rekli da je gotovo svaka deklaracija sadržala nepravilnost. Međutim, samo nekoliko ih je prijavljeno. U nekim slučajevima to je bilo zbog toga što bi carina od deklaranta jednostavno tražila da ispravi grešku, bez preduzimanja bilo kakve naknadne radnje. U drugim slučajevima izveštaji o nepravilnostima bi se podneli posebnoj jedinici u sedištu carine i pojavili bi se samo kao statistički rezulta-

ti nakon što su predmeti presuđeni i naplaćene kazne. I na kraju carina je naizgled samo očigledne primere krijumčarenja ili preniske vrednosti robe smatrala pravim prekršajima. Ostali slučajevi su se obično odbacivali kao manja dela sa samo korektivnom (i diskrecionom) radnjom preduzetom na lokalnom nivou. Ovo je naravno bilo veoma nepravilno i često je dovodilo do korupcije. Tek kada su zemlje podstaknute da uvedu dnevnik nepravilnosti sa vezom između brojeva deklaracije i odgovarajućih izveštaja o nepravilnostima pojavile su se prave cifre otkrivanja. Cifre su bile veoma niske ali se promer otkrivanja normalno povećao kada je postojala niža stopa pregleda.

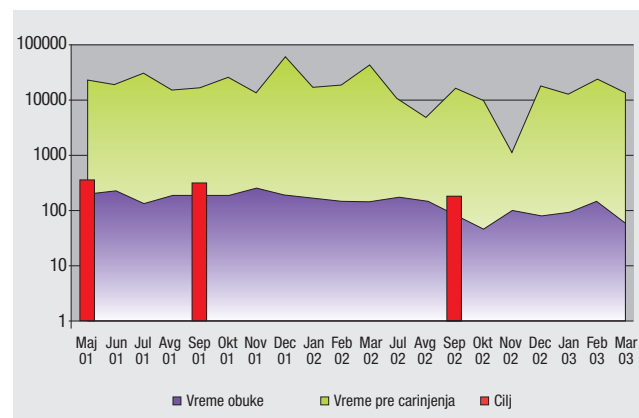
Grafikon 9.4 Stopa pregleda i otkrivanja



Još jedna stvar koja je otkrivena bila je uloga privatnog sektora u zadržavanjima. Tradicionalna slika je bila da su vozači čekali satima, ako ne i danima, na graničnim ispostavama, a granični službenici bi, sa retkim gestom dobre volje, otvorili kapije nekolicini vozača da prođu. Realnost, barem prema pokazateljima učinka, je bila nešto drugačija. Dole navedeni Grafikoni 5 i 6 prikazuju nalaze u trajektnoj luci i na kopnenoj granici.

Grafikon 9.5 prikazuje da kada se vreme koje je carinskim zastupnicima bilo potrebno da pripreme i podnesu dekla-

Grafikon 9.5 Komparativni rezultati rada carine i uvoznika/carinskih zastupnika u trajektnoj luci (logaritamaska skala, vreme u danima)

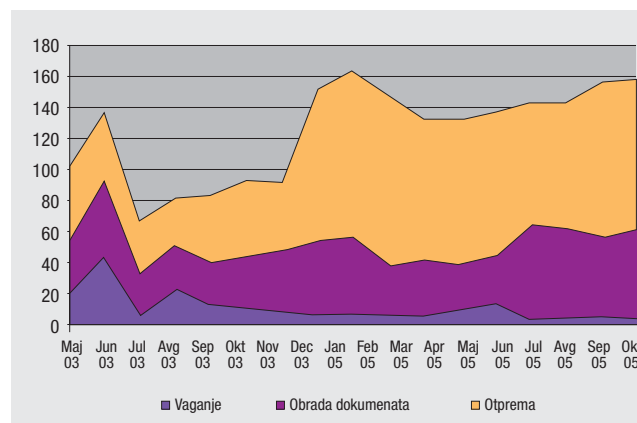


racije povećalo, zadržavanje od strane carine je imalo tendenciju smanjenja, a zatim bi se malo povećalo kada su zastupnici smanjili svoje sopstveno vreme obrade. Jedno objašnjenje bi moglo biti da, što je duže bilo potrebno da se pripremi deklaracija, to je postojala veća verovatnoća da će ona biti tačna i odmah prihvaćena od strane carine. Međutim, rasprave sa lokalnim osobljem i privrednim subjektima su ukazale da su carinski zastupnici znali koje će biti ukupno vreme, te su shodno tome prilagodili svoje obrasce. Osim toga, dok se roba nalazila pod carinskim nadzorom, nije postojala carina koju je trebalo platiti i troškovi skladištenja su bili manji nego što bi bili u skladištu u unutrašnjosti. I na kraju delovalo je da bi uvoznici pokušali da prodaju robu pre carinjenja, carineći je tek nakon što je dobijen depozit od kupaca. Odgovornost za velika kašnjenja u carinjenju zajedno su snosili carina i privatni sektor, dok Carinski zakon dozvoljava veoma velika kašnjenja za carinjenje robe koja dolazi morem.

Mnogo godina je rečenica: „Morao sam da čekam na carini” bila standardno objašnjenje za neispunjavanje roka. Međutim, merenje rezultata rada je raspršilo legendu da je za sva zadržavanja na granici kriva carina. Podnošenje prethodne deklaracije ili zadržavanja nakon puštanja robe su potpuno razjašnjena podelom između vremena obrade i vremena zadržavanja. Efekat čekanja u koloni je pokazao da su i druge službe mogle uzrokovati zadržavanja, čak i kada je njihova obrada bila jednostavna i kratka. U nekim zemljama pojavilo se da carinsko vreme – uključujući stvaranje kolone do pozicija na kojima se obavljala carinska kontrola – nije prelazilo šest posto ukupnog vremena. Ovo je igralo veliku ulogu u podsticanju carine da uvede merenja, jer je carinskim organima dalo opravdanje za njihov rad i na vreme demonstriralo efikasnost njihovih napora modernizacije.

Grafikon 9.6 prikazuje analizu na kopnenim graničnim mestima između stanice za merenje težine, faze obrade dokumenata i vremena koje je vozač već potrošio nakon puštanja kamiona. (Stvaranje kolone je uključeno u fazu obrade: imigracione kontrole su uvršćene u fazu obrade dokumenata.) Rezultati prikazuju da je povećanje admi-

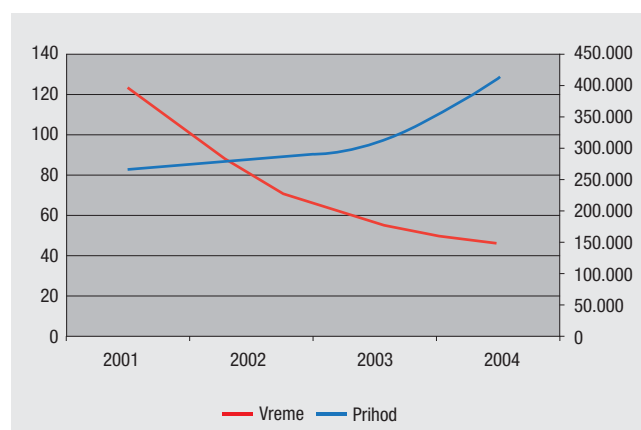
Grafikon 9.6 Analiza glavnih mesta za obradu u kopnenoj graničnoj ispostavi



nistrativnog vremena imalo više nego srazmeran efekat na vreme koje je vozač potrošio nakon puštanja i ovo vozačevo vreme se stalno povećavalo. Objašnjenje je bilo da su vozači imali radne obrasce i navike i uvek su više voleli da čekaju u sigurnom okruženju pogranične ispostave nego na manje sigurnim odmorištima na putevima unutar zemlje. Vozači su takođe naviknuti na vožnju u konvojima i na pograničnoj ispostavi bi čekali dok se ne ocarine svi pripadnici tog konvoja.

Interesantno je da je takođe utvrđeno da su prihodi rasli kako se vreme smanjivalo. Grafikon 9.7 ukratko prikazuje podatke za sve zemlje u programu TTFSE. Pokazuje da je smanjenje vremena carinjenja pratilo povećanje naplaćenih prihoda. Dok je postojalo mnogo razloga zašto su se prihodi povećali (uključuju i obim spoljne trgovine i smanjenje vrednosti američkog dolara u kojem su se vršile sve kalkulacije), poboljšani postupci i veći stepen olakšanja su takođe bili od značaja.

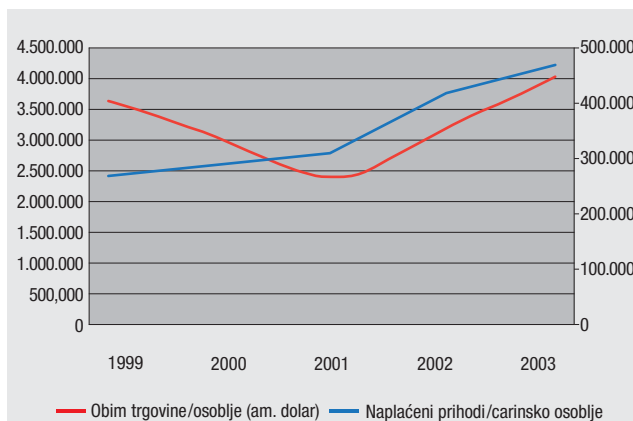
Grafikon 9.7 Odnos između vremena potrebnog za carinjenje i naplaćenih prihoda



Ovo je jasno iz ocene prihoda koji su u proseku naplaćeni po cariniku. Grafikon 9.8 poredi ukupnu vrednost uvoza sa naplaćenim prihodima po zaposlenom. Povećanje u prikupljanju je stalno dok su carinske stope ostale nepromenjene, označavajući poboljšane rezultate rada osoblja i pozitivne rezultate provera koje su bolje ciljane.

Ne samo da su pokazatelji učinka pokazali svoju efikasnost i povećali vrednost, nego su takođe pokazali kako su se lako mogli usvojiti, ne samo od strane carine nego i od strane drugih kontrolnih agencija ili privatnog sektora. U nekim zemljama oni se još uvek koriste iako se program TTFSE završio. U nekim slučajevima oni su preuzeti i – preoblikovani – od strane lokalnih organa za olakšanje prometa. Iako se još uvek upotrebljavaju brojne različite metodologije u drugim regijama, one sve pokazuju iste rezultate. Godišnja publikacija Svetske banke o pokazateljima poslovanja sa odgovarajućom rang listom zemalja je dobro osmišljena. Stoga sada postoje brojne mogućnosti da se ide napred razvijanjem sveobuhvatne grupe pokazatelja, koja će dovesti do novih benčmarking perspektiva.

Grafikon 9.8 Godišnji naplaćeni prihod po cariniku



9.4 Put u budućnost

Broj inicijativa koje su trenutno u toku pokazuje značaj koji se uopšteno pridaje merenju učinka. Mnoge zemlje uvode pokazatelje učinka kako bi istražile zadržavanja i njihove uzroke ili kao šire sredstvo upravljanja. Nažalost, budući da postoje značajne razlike u obimu i upotrebi raznih metodologija koje su dosada razvijene teško je dati pouzdana međunarodna poređenja. Više pažnje bi se takođe moglo posvetiti osiguranju konzistentnosti između različitih zemalja putem preoblikovanja postupaka prikupljanja i standardizovanih analiza. U isto vreme, najvažnije je da pokazatelji budu celoviti, laki za implementaciju, pouzdani, da se ponavljaju i da se zasnivaju na jeftinim mehanizmima prikupljanja. Sve ovo zahteva adekvatnu internalizaciju i resurse.

9.4.1 Standardizacija metodologije

Iako svaka kategorija pokazatelja može proizvesti različite učinke, još uvek su osmišljene da služe primarnoj svrsi. Sledeća poglavlja razmatraju sledeće kategorije: pokazatelje vremena, olakšanja, postupaka i efektivnosti.

Pokazateljima vremena je primarna namera da prikažu trajanje datog postupka. Kao što je gore navedeno oni mogu biti čisto statistički (svaki postupak u proseku traje x minuta), ili prikazani zajedno sa vremenom čekanja (prosečno vreme od momenta uključivanja u kolonu do momenta puštanja). Oni se konkretno mogu odnositi na službu ili čak uključivati kašnjenja zbog dobrovoljne odluke korisnika, na primer da ruča dok je na granici. Kada su prikupljeni prema konceptu „crne kutije“ mogu se razvrstati dodatnim uzorkovanjem za vreme istraživanja (jedan kamion od deset pregledanih podleže detaljnijem prikupljanju podataka) ili ako se koristi elektronski sistem dobijanja podataka putem identifikacije različitih pozicija u okviru pogranične ispostave. Metodologija TTFSE se više fokusira na sveopšti pokazatelj vremena, ali se može redovno primeniti. Iako pristup Laufzettel odmah obezbeđuje detaljan pregled, on zahteva više resursa

i ne može se često obavljati. Kada su dobro osmišljeni ovi pokazatelji daju cifre koje su prihvatljive svim uključenim stranama (upravama i korisnicima iz privatnog sektora). UNESCAP studija odnosa vremena i izdataka takođe spada u ovu kategoriju.

Pokazatelji olakšavanja se fokusiraju na formalnosti i odgovarajući trošak transakcije. Oni se obično bave „formalnostima iza granice“ (licencama, dozvolama), a ponekad i događajima nakon carinjenja (proverama nakon puštanja i istragama carine). Glavna poteškoća sa ovim pokazateljima jeste dobijanje pouzdanih podataka. U odsustvu pokazatelja koji se konkretno odnose na agenciju (na primer vreme potrebno za dobijanje dozvole u Ministarstvu trgovine), pokazatelji olakšanja se uveliko oslanjaju na podatke koje obezbeđuje odbor uvoznika, sa

povremenom validacijom na licu mesta. Ako je presek uzorkovane populacije previše ograničen ovi pokazatelji će pokazati pogrešne rezultate. Upotreba upitnika za prikupljanje podataka je takođe ponekad problematična. Bio je slučaj u kojem su uvoznici pitani koliko puta ih je posećila carina i službenici uprave za prihode u unutrašnjosti u protekloj godini. Svaka poseta se smatrala događajem protiv olakšanja. Međutim, upitnik je ignorisao činjenicu da kada carina posećuje firmu to može biti i zbog toga što nije bilo prethodne provere kada je roba tek ušla u zemlju ili jer je roba ocarinjena u prostorijama uvoznika kao deo pojednostavljenog postupka. U tom slučaju mera olakšanja se računa kao smetnja trgovini. Zvanična vrednost korišćena za izračunavanje ovih pokazatelja bi se trebala pažljivo pregledati. Važan element koji se često zanemaruje jeste indeks zadovoljstva poslom administrativnog

RUBRIKA 9.3

Pokazatelji vremena

Pokazatelji vremena pokazuju prosečno, srednje, maksimalno i minimalno vreme na graničnim ispostavama ili mestima za carinjenje u unutrašnjosti. Oni se mogu objediniti ili podeliti na nekoliko različitih proceduralnih koraka. Lako se prikupljaju, ali zahtevaju dobru metodologiju uzorkovanja, sem ukoliko nisu kompjuterizovani. Oni obično mere vreme čekanja pre dolaska u pograničnu ispostavu i vreme koje se tu provede nakon putovanja.

Pokazatelji vremena obuhvataju:

- pogranične ispostave
- ispostave za unutrašnje carinjenje
- transportne koridore

Upotreba pokazatelja vremena:

- Merenje prosečnog vremena čekanja i obrade. Ovo pomaže u odabiru graničnih prelaza i pravaca kretanja i računa vreme potrebno za isporuku;

- Pre i nakon ocene reforme. Pokazatelji pokazuju rezultate reforme ili uvođenja nove infrastrukture i sistema. Da bi bili pouzdani potrebno je da se izmere nekoliko puta pre reforme te nekoliko puta nakon reforme;
- Ocena učinka u vreme maksimalnog i minimalnog saobraćaja.

Rezultati:

- projekat ispostave (broj traka) i struktura smena i usklađivanje
- ekonomičnost procedura (takođe upotrebom pokazatelja ekonomičnosti)

Zajednička upotreba:

- sa pokazateljima olakšanja analizirati rezultate i potvrditi nalaze;
- sa pokazateljima postupaka oceniti uticaj procedura;
- sa pokazateljima ekonomičnosti oceniti i vrednovati određenu graničnu ispostavu;

RUBRIKA 9.4

Pokazatelji olakšanja

Pokazatelji olakšanja su dobri u pokazivanju učestalosti ostalih procedura (Doing Business), ali se čini da su slabi u pogledu merenja rezultata rada u realnom vremenu. Ovi pokazatelji su prilično skupi za prikupljanje i ne mogu se koristiti mesečno ili dnevno. Oni se u suštini oslanjaju na povratne informacije korisnika i mogu da se ne slažu sa rezultatima učinka uprave, a takođe se može sumnjati da imaju predrasude u vezi sa upravom.

Pokazatelji olakšanja obuhvataju:

- sedište uprava
- preduzeće
- celovitu perspektivu

Upotreba pokazatelja olakšanja:

- međunarodna rang lista
- pritisak na uprave
- učestalost korupcije

Rezultati:

- logističke odluke
- međunarodna vrednost
- mogli bi se koristiti kao povod/okidači

Zajednička upotreba:

- sa kvantitativnim pokazateljima, koje oni mogu potvrditi;
- sa pokazateljima postupaka, da bi se potvrdili komentari korisnika;

osoblja jer on utiče na pružanje usluge.

I indeks poslovanja i indeks rezultata rada spadaju u kategoriju pokazatelja olakšanja.

Pokazatelji postupaka u suštini dele carinske postupke na različite administrativne korake i analiziraju doprinose i učinke uzastopnih koraka. Oni se lako mogu izračunati na osnovu sistema za obradu podataka carine i u nekom obimu mogu obuhvatiti i druge postupke osim carinskih. Obim mogućeg sprovođenja donekle ograničavaju sledeće glavne poteškoće: postupak prikupljanja (svaki unos se zasniva na carinskom dokumentu); metode uzimanja uzoraka (sve operacije se broje duži vremenski period); i očiglednim odsustvom standardizovanih analitičkih sredstava za obradu podataka o pokazateljima. Studija merenja vremena Svetske carin-

ske organizacije (TRS) je trenutno najbolja raspoloživa metodologija.

Pokazatelji efikasnosti obuhvataju veliki broj podataka. Pokazatelj učinka koji se najčešće koristi je onaj koji se odnosi na uspeh u ostvarivanju prihoda i realizaciji ciljanih naplata. Program TTFSE je uveo širi skup ovih pokazatelja sa opštim fokusom na ekonomičnost (ukupan izdatak carinskih uprava u poređenju sa naplaćenim prihodima ili odnose između osoblja i naplate namenjene da pokažu različite rezultate provera koje su izvršene pre i nakon puštanja). Ovi pokazatelji se lako prikupljaju i mogu se koristiti periodično. Njihova glavna poteškoća je da kada se koriste za međunarodna poređenja u obzir moraju uzeti različite mandate koje imaju carinske uprave. Međutim oni su korisni za poređenje razvoja iz godine u godinu u okviru iste uprave. Pokazatelji efikasnosti se

RUBRIKA 9.5

Pokazatelji postupaka

Pokazatelji postupaka su obično usmereni na carinske postupke sa, u slučaju TRS, mogućnošću identifikacije necarinskih lokcija (sve dok one utiču na obradu carinskog dokumenta, ali ne i kada su nezavisne). Oni se fokusiraju na teret, a većina se odnosi na carinsku deklaraciju ili drugu carinsku dokumentaciju za sveobuhvatno prikupljanje podataka i obično koriste kodirane informacije o vremenu ili oznake u kompjuterskom sistemu carine kako bi identifikovali različite korake. Kvalitetniju analizu podataka obavlja posebno imenovani tim pri carinskoj upravi.

Pokazatelji postupaka obuhvataju:

- osnovne objekte za carinjenje
- tranzitne tačke na kopnenim granicama
- do sada, ne mešanje drugih graničnih agencija

Upotreba pokazatelja postupaka:

- vreme puštanja
- postupci pregleda
- identifikovati mogućnosti usklađivanja carinskih i necarinskih provera i postupaka

Rezultati:

- modernizacija postupaka

Zajednička upotreba:

- Međunarodni carinski benčmarking priručnik SCO
- Analiza, iz carinske perspektive, kvantifikovanih podataka prikupljenih na osnovu pokazatelja vremena

RUBRIKA 9.6

Pokazatelji efikasnosti

Pokazatelji efikasnosti koriste globalne raspoložive statistike koje su dostupne upravi na domaćem, regionalnom i lokalnom nivou i računaju jednostavne odnose koji se mogu porediti od godine do godine ili između uprava u celoj regiji. Do sada su samo korišćeni carinski podaci, ali bi se slični pokazatelji mogli ustanoviti za druge agencije.

Pokazatelji efikasnosti obuhvataju:

- domaće uprave koje učestvuju u prelasku granice
- regionalne i lokalne ispostave ovih uprava

Upotreba pokazatelja efikasnosti:

- merenje ekonomičnosti
- ocena praktičnih zadataka (odnosno provere nakon puštanja, provere vrednosti) kombinovanjem pokazatelja
- benčmarking

Rezultati:

- rasporostranjenost mera olakšavanja
- u vezi sa različitim učincima (prihodi, poštovanje zakona)
- identifikacija pitanja poštovanja propisa i izrade modela poštovanja propisa

Zajednička upotreba:

- svi regularni kvantitativni pokazatelji koji projektuju terenske operacije
- pokazatelji olakšanja

takođe mogu koristiti kao povodi za neke oblike prilagođavanja: na primer, naznaka izvršenja određene objektivne radnje može biti povod za dodelu resursa određenim funkcijama kao što su pregledi nakon carinjenja ili uvođenja novog zakonodavstva.

Može se napraviti još jedna kategorizacija na osnovu korišćene metodologije:

- **Kvantitativna istraživanja** zasnovana na prikupljanju svih dostupnih podataka ili ograničenijem uzorku. Ovi pokazatelji su kredibilni i jeftini za izradu, ali zahtevaju naknadnu analizu.
- **Subjektivna istraživanja** se zasnivaju na intervjuima, panelima i upitnicima. Ovi pokazatelji ne zahtevaju detaljnu analizu, već se moraju prikupiti korišćenjem pouzdanih instrumenata. Oni se najbolje koriste u kombinaciji sa kvantitativnim pregledima.

Oba istraživanja bi trebalo zajedno koristiti, s tim da subjektivna istraživanja omogućavaju validaciju ovih kvantitativnih pokazatelja.

Ujednačavanje pokazatelja

RUBRIKA 9.7

Ka sistemu sveobuhvatnih pokazatelja učinka

Budući da je cilj dobijanje globalnog pokazatelja, sve službe koje su uključene bi trebalo da učestvuju ostvarivanju, koje još uvek najefikasnije nadzire carina s obzirom da carinske uprave imaju najveći uticaj na vreme obrade na granici.

Subjektivni pokazatelji bi trebalo da prethode kvantitativnom merenju pošto oni često nastaju zbog reputacije ili neproverenih izjava. Takve informacije se mogu koristiti kao veoma široka polazna osnova (npr. „carinjenje robe traje danima“), ali ne bi trebalo da slede princip koji se odnosi na jednu ili više graničnih službi

1. Trebalo bi uspostaviti lokalno okruženje. Ovo podrazumeva polazno istraživanje:

- Lokacije za merenje bi trebalo odrediti na osnovu njihovog značaja za međunarodni saobraćaj i obim obrade;
- Trebalo bi osnovati lokalni tim službenika iz svih graničnih službi da upravlja prikupljanjem podataka o učinku, koji bi trebalo da predvodi carina. Uloga tog tima je da: (I) organizuje prikupljanje podataka, (II) oceni lokalne rezultate, (III) izvrši reviziju kvaliteta prikupljanja i (IV) da pruži početne analize rezultata uzimajući u obzir konkretne okolnosti koje su možda uticale na merenje;
- važno je uspostaviti rutinu prikupljanja podataka, poželjno u koordinaciji sa službama sa druge strane granice.

2. Sprovedeno je nacionalno istraživanje efikasnosti. Prikupljanje podataka u periodu od dve godine je obično dovoljno da se izradi profil zemlje. Budući da su podaci

Kao prvo, važno je osigurati doslednost zaključaka. Kada različite jedinice u istoj organizaciji prikazuju nedosledne rezultate je nešto što zabrinjava. Imajući u vidu da trošak za izradu pokazatelja može biti prilično velik, ima smisla optimizirati ga kako bi se prikazali najsveobuhatniji rezultati i analize zasnovane na kredibilnim statističkim podacima. Kao treće, budući da različiti pokazatelji služe u različite svrhe, trebalo bi da se koriste zajedno kako bi se postigao vidan, nesporan i jednostavan indeks rezultata rada umesto da se koriste za ciljeve za koje nisu osmišljeni.

9.4.2 Poboljšanja metoda prikupljanja

Pokazatelji se trenutno prikupljaju upotrebom posmatrača ili ex-post administrativne dokumentacije. Međutim, uvedeno je automatsko prikupljanje korišćenjem metoda kao što su one navedene u sledećim poglavljima.

Čisto statistički, lako se mogu dobiti iz nacionalnih sedišta svih službi koje učestvuju, sa sledećim stavkama:

- Globalne interne resurse obezbeđuje uprava (odnosno radnu grupu, budžet i plate);
- Potreba za eksternim podacima (obim i vrednost prometa), koji se mogu pribaviti ili od uprava ili drugih izvora (ministarstva finansija ili trgovine za trgovinske podatke, ministarstva unutrašnjih poslova za podatke o putnicima i vizama);

Osim toga, podaci ove vrste bi trebalo da obuhvate period od godinu dana kako bi se utvrdila sezonska variranja.

3. Obavljena su prva (polazna) istraživanja. Iskustvo je pokazalo da se lokalne polazne vrednosti mogu pouzdano utvrditi na osnovu tri istraživanja u trajanju od šest do devet nedelja. Mogu postojati sezonska variranja, ali se ona mogu identifikovati i kompenzirati za kasnije. Procedura je sledeća:

- posmatrači se biraju, obučavaju i sprovode prvu probu;
- radi se prvo merenje, a obrasci za prikupljanje podataka se pregledaju radi doslednosti;
- lokalni timovi analiziraju lokalne rezultate u vezi sa rezultatima rada i potvrđuju ih;
- kopija nacionalnog istraživanja efikasnosti se sprovodi na lokalnim mestima kako bi se uporedila nacionalna uspešnost sa lokalnim rezultatima;
- zajednički rezultati oba istraživanja se konsoliduju u lokanu polaznu vrednost rezultata rada

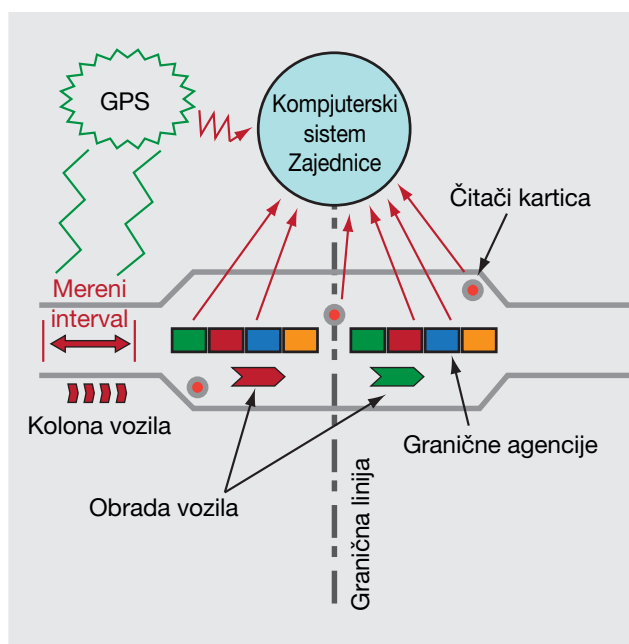


Pametna kartica se izdaje kada vozilo uđe u objekat na izlaznoj strani. Vraća se na granici ili (još bolje) na izlazu s druge strane granice. Kartica se stavi na čitač u svakoj fazi obrade ili se automatski očitava radio signal i ažurira kompjuterskim sistemom obrade podataka. Može se koristiti kao kontrolna potvrda, jedinstveni sistem prikupljanja podataka i izvor pokazatelja učinka.

Automatsko očitavanje registarskog broja i skeniranje pasoša može se kombinovati u jedinstvenu lokalnu evidenciju koja se ažurira svaki put kada vozilo stigne na novo mesto kontrole.

Dužina kolona pre ulaska u objekat se ne može lako meriti korišćenjem ove metode ali se može proceniti satelitskim očitavanjem kombinovanim sa vremenom kompjuterske evidencije. Na primer, satelitska slika bi mogla dati podatak o dužini i trajanju kolona vozila, a koji bi se dodao evidenciji o pojedinačnom kamionu koji je registrovan u vreme ulaska u granični objekat. Dole navedeni Dijagram 9.3 ilustruje upotrebu međuagencijske mreže za dobijanje podataka o broju registarskih tablica, pasošu i carinskoj i drugoj dokumentaciji.

Dijagram 9.3 Kombinacija satelitskog očitavanja i čitača kartica



4. Organizovano je redovno merenje. Lokalni timovi utvrđuju datume sa određenom fleksibilnošću i mogu ih promeniti u poslednjem trenutku ako je to potrebno.
- podaci se analiziraju i porede sa polaznom vrednošću.

5. Pokreće se istraživanje korisnika (olakšica). Ovo istraživanje se obavlja na nacionalnom i lokalnom nivou. Rezultati se upoređuju.

Rezultati lokalnog istraživanja se upoređuju sa merenjem vremena i efikasnosti. Nepravilnosti se pregledaju;

Razgovori sa korisnicima se obavljaju na manjem uzorku prometa;

Računaju se konsolidovani rezultati radi budućih istraživanja.

6. Istovremeno se pokreće istraživanje postupaka.
- Rezultati se dodaju paketu konsolidovanih rezultata;
 - U okviru službi pripremljene su proceduralne i organizacione reforme.

Naknadna istraživanja se upoređuju sa rezultatima i definišu u smislu vremena, troškova, prihoda i otkrivanja nepravilnosti. Variranja se unose kao procenat polazne vrednosti.

7. Konačni rezultat se sastoji od velikog broja odabranih podpokazatelja:

- Vreme
 - pregled pozicija
 - ukupno vreme čekanja
 - polazni indeks percepcije i satisfakcije
 - naplata prihoda (ako je relevantno)

- stopa pregleda/kontrole
- otkrivanje nepravilnosti
- Ponovna ocena prihoda (ako je relevantno) kao
- podskup otkrivenih nepravilnosti

8. Ako se učinak istovremeno meri i u susednim zemljama, rezultati se upoređuju.

- Može se utvrditi rang lista;
- razlike se analiziraju i obračunavaju.

9. Merenje rezultata rada koridora:

- Metodologija je ista na mestima ulaza i izlaza;
- Dnevni puti/obraci izveštaja se podele vozačima sa naznakom svakog zaustavljanja;
- razgovori sa vozačima se obavljaju na nešto ograničenijem uzorku na izlazu iz koridora.

10. Merenje rezultata železnice:

- Nema posmatrača;
- Podaci u mestima odlaska i dolaska se dobijaju ex-post od železnica i na osnovu carinske dokumentacije.

11. Morske luke:

- Isto kao i za železnice;
- Podaci se dobijaju od: (I) lučke kapetanije (dolazni brodovi), (II) špeditera (istovar), (III) carine (carinjenje ili smeštaj u carinsko skladište), i (IV) lučkih organa (skladištenje i uklanjanje robe).

Sledeća metoda je praćenje vozila u tranzitu korišćenjem GPS ili RFID tehnologije. Postoje dve mogućnosti za automatsko praćenje vozila duž tranzitnih pravaca kretanja, koji se mogu kombinovati sa elektronskim plombama, transponderima i pametnim karticama koje se izdaju vozačima:

- **Pasivno praćenje.** Vozač zna ili ne zna da mu je na kamion stavljen uređaj za praćenje. Ako je kamion skrenuo sa puta ili kasni, aktivira se uzbuna i službenici za kontrolu primene propisa se šalju da to provere. Poteškoće koje se mogu pojaviti su sledeće: (i) osigurati da uređaj nije neutralizovan ili stavljen na drugo vozilo, (ii) pronalaženje vozila u velikoj zemlji, i (iii) imati dovoljno osoblja da nadzire kompletan saobraćaj u realnom vremenu;
- **Aktivno praćenje.** Vozač dobrovoljno prihvata uređaj za praćenje, a zauzvrat mu se odobrava brza opcija za praćenje ako je na rasporedu i na pravom pravcu kretanja. U tom slučaju vozači više vole da prihvate cenu stavljanja uređaja na njihove kamione. Sistem je efikasniji budući da zahteva daleko manje resursa u pogledu sprovođenja.

Ostale metode su se koristile u prošlosti, obično uspešno, kako bi se proverili (o korupciji, na primer) koje je bilo teško dokazati, a kamoli kvantifikovati. Najpoznatiji slučaj zabeležen je kada je ministar unutrašnjih poslova puto-
vao u kamionu sa vozačem i konstatovao svaki slučaj kada je vozač zaustavila saobraćajna policija i kada je od njega tražen mito. Sledeći dan značajan broj saobraćajnih policajaca je otpušten.

9.4.3 Institucionalizacija merenja rezultata rada

Iskustvo je potvrdilo da ne postoje velike poteškoće da se metoda uvede nakon što granično osoblje shvati pojam i korišćenje merenja rezultata rada. Međutim, postoji potreba za konzistentnošću između zemalja, kao i između službi i privrednih subjekata u okviru zemlje. Zbog toga je poželjno da se razvije jedan međunarodni standard koji bi obezbedio: (i) redovno merenje, (ii) homogene metodologije, i (iii) zajednička pravila za tumačenje i upotrebu. To bi takođe bilo sredstvo za promociju najboljih načina rada u celom regionu.

Institucionalni instrumenti

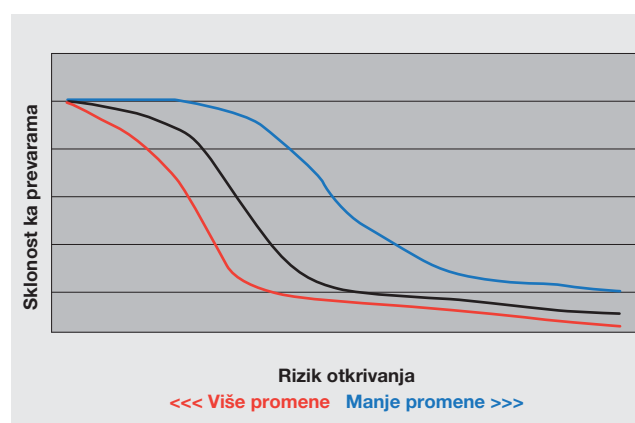
Većina međunarodnih organizacija i međunarodnih finansijskih institucija su veoma opredeljene ka olakšanju trgovine i transporta, pa su objavile standarde i preporuke o graničnoj obradi. Međutim, ne postoje konkretne smernice o merenju učinka iako bi one koristile usaglašavanju metodologije i promociji sprovođenja benčmarkinga. Stoga se čini da postoji potreba za institucionalnim sporazumom ili konvencijom koja će obezbediti potreban okvir za jednoobrazno merenje rezultata rada. Bilo bi logično

da bude uključen kao poseban aneks u dva veća međunarodna instrumenta, odnosno Međunarodnu konvenciju Ujedinjenih nacija (UNECE) o usklađivanju graničnih kontrola robe i Revidiranu Kjoto konvenciju Svetske carinske organizacije o pojednostavljenju i usklađivanju carinskih postupaka.

Uvođenje međunarodnog sporazuma o pokazateljima ne bi samo služilo radi usklađivanja, već bi takođe podstaklo zemlje da merenje rezultata rada koriste sistematski. Ovo bi zauzvrat imalo tri svrhe:

- **Benčmarking.** Najbolja praksa nije uvek tamo gde se smatra da jeste, stoga regionalna i međunarodna poređenja mogu pomoći u ponovnom ocenjivanju učinka. Iako merila svakako treba prilagoditi društvenim i kulturnim prilikama određene zemlje, u većini zemalja mogu se uvesti brojni standardi. Primer vrednosti uspešnih reformi u jednoj zemlji ne bi trebalo zanemariti;
- **Izrada.** Kada se dobro upotrebljavaju, pokazatelji učinka se mogu koristiti za postupke pregleda i za ocenu uticaja novih pristupa u skladu sa svim kriterijumima koji utiču na granične kontrole. Oni dozvoljavaju ograničavanje stopa pregleda ili drugih oblika intervencije na optimalnom nivou otkrivanja, kako u nacionalnim tako i u lokalnim okvirima. Oni naknadno mogu voditi definisanju modela poštovanja propisa i utvrditi izbore u pogledu politike sprovođenja zakona i kontrole. U grafikonu 9.9, sklonost ka prevarama je funkcija rizika otkrivanja i ona manje ili više brzo opada u zavisnosti od stepena kontrole primene propisa i kazne.

Grafikon 9.9 Ocena poštovanja propisa u datom okruženju



Nalazi se na mestu prevoja krivulja gde bi mere kontrole pokazale maksimalnu efikasnost. Pokazatelji učinka mogu: (I) dati polaznu vrednosti za sklonosti ka prevarama, i (II) oceniti rezultate u datom kontekstu kontrole primene propisa. Ovaj model se može preoblikovati u skladu sa vrstama prevara (npr. manja dela krijumčarenja, veće prevare u vrednovanju). Međunarodna poređenja stoga obezbeđu-

ju podatke za simulaciju. Ovaj model se može proširiti kako bi uključio nivoe popunjavanja osoblja na osnovu ekonomičnost različitih smena ili za izračunavanje marginalnog troška otkrivanja, čime takođe postaje sredstvo upravljanja.

- *Projekat i predviđanje.* Kada se razmatra izgradnja novog objekta protok se obično računa u smislu saobraćajnih traka, dok se malo obraća pažnja na vreme obrade (ili kolone). Ovaj problem je još relevantniji ako se granična ispostava deli sa susednom zemljom. Podaci o rezultatima rada se mogu koristiti za obavljanje simulacija, kao što pokazuje dole navedena matrica. Varijable kao što su obim saobraćaja i prihvatljiva dužina kolone ili vreme čekanja, mogu se uneti kako bi se pomoglo u određivanju opcija za izradu projekta graničnog prelaza. Takođe se može koristiti za utvrđivanje broja saobraćajnih traka koje su u funkciji i broja osoblja za svaku smenu posebno

Indeks rezultata rada na granici

Merenje rezultata rada bi se takođe moglo koristiti za rangiranje graničnih ispostava po efikasnosti i olakšanju. Trebalo bi uvesti pojam kvaliteta, kako bi se ocenile pružene usluge i njihova efikasnost. U ovom procesu trebalo bi konstatovati sledeće.

- Prva preokupacija osoblja bi trebalo da bude prelazak sa podrazumevanog sumnjivog ponašanja na praktični pristup. Uloga graničnih agencija je da uvoznici i putnici poštuju zakone njihove zemlje. Ovo automatski ne podrazumeva aroganciju ili nemar. Iskustvo pokazuje da ljubaznije uprave obično imaju bolje rezultate u pogledu otkrivanja i dobrovoljnog poštovanja propisa. Profesionalizam igra veliku ulogu u uspostavljanju kredibiliteta službi za graničnu kontrolu i podsticanje poštovanja od strane većine korisnika, kao što su sposobnost da se napravi razlika između poštenih privrednih subjekata i putnika od onih nepoštenih.

Tabela 9.4 Matrica graničnog protoka

Prosečno vreme	Broj vozila			Ukupno vreme			Prosečno pojedinačno vreme		
	v1	v2	v3	v1	v2	v3	v1	v2	v3
5	10	20	30	50	100	150	27.5	52.5	77.5
10	10	20	30	100	200	300	55	105	155
15	10	20	30	150	300	450	82.5	157.5	232.5
20	10	20	30	200	400	600	110	210	310

Vreme u zavisnosti od broja saobraćajnih traka (minuti)								
v1			v2			v3		
1	2	3	1	2	3	1	2	3
50	25	16.667	100	50	33.333	150	75	50
100	50	33.333	200	100	66.667	300	150	100
150	75	50	300	150	100	450	225	150
200	100	66.667	400	200	133.33	600	300	200

Prosečno vreme								
v1			v2			v3		
1	2	3	1	2	3	1	2	3
27.5	13.75	9.1667	53	26.25	17.5	77.5	38.75	25.833
55	27.5	18.333	105	52.5	35	155	77.5	51.667
82.5	41.25	27.5	158	78.75	52.5	232.5	116.25	77.5
110	55	36.667	210	105	70	310	155	103.33

Dužina kolone u zavisnosti od broja saobraćajnih traka								
v1			v2			v3		
1	2	3	1	2	3	1	2	3
120	60	40	240	120	80	360	180	120

Dužina puta (m): 12

Žute zone označavaju varijable

RUBRIKA 9.8

Indeks mogućih ukupnih rezultata učinka na granici

Sve varijable opisane u Tabeli 9.4 bi se mogle spojiti u kvantitativni, nesporni i konsolidovani pokazatelj rezultata rada na granici. On bi se fokusirao na aspekt olakšanja (odnosno, vreme čekanja), ali bi takođe trebalo uključivati statistike o pregledu i otkrivanju.

Vremena bi trebalo prikupiti na najmanje dva značajna prelaza, a srednja vrednost utvrditi u celoj zemlji, obračunajući pažnju na obim saobraćaja na svakom graničnom punktu. Prilagodilo bi se ukupno vreme uzimajući u obzir obim posla i broj obrađenih vozila po zaposlenom. Drugo prilagođavanje bi trebalo uzeti u obzir stopu otkrivanja nepravilnosti. Dole navedena matrica pokazuje kako bi taj pokazatelj trebalo izračunati (što je manja vrednost pokazatelja to su veći rezultati rada). Ovaj pokazatelj bi se onda mogao koristiti za regionalna i međunarodna poređenja. Na kraju on bi eventualno mogao poslužiti kao osnova za neki oblik sertifikacije, kao što je standard ISO 9000.

Broj lokacija		2			
Saobraćaj				Izmereni prosek	
Lokacija	Prosečno vreme	N v	%	Lokalni	Nacionalni
A	1	800	88,89%	0,89	
B	100	100	11,11%	11,11	
					6,00

Vozila/osoblje (indeks produktivnosti)						
	Osoblje	Vozila	%	Odnos	Ispravka	Lokalni indeks
A	10	800	88,89%	80,00	0,01	0,01
B	12	100	11,11%	8,33	0,12	0,01
						0,01

Otkrivanje/pregled (indeks efikasnosti)				
	Otkrivanje	% Saobraćaj	Osoblje	Lokalni indeks
A	4	0,50%	0,4	0,005
B	1	1,00%	0,08	0,01
				0,11

Ukupno
vreme/rad
0,73
+primena
6,67

- Osoblje koje radi na granici bi sebe trebalo da shvata kao deo tima koji je iznad konkurencije ili netrpeljivosti između službi. Svaki službenik koji radi u pograničnoj ispostavi bi trebalo sebe da smatra odgovornim za reputaciju zemlje i da ima svest da učestvuje kako u promociji, tako i u razvoju ekonomije svoje zemlje. Nacionalni i mesni pokazatelji mogu ojačati ovu percepciju.
- Rezultate rada bi trebalo prepoznati i eventualno verifikovati. Najkvalitetniji pristup graničnim operacijama bi služio interesima trgovine i uprave. Nagrade za izvanredna timska dostignuća bi dodatno pojačale sprovođenje reformi i povećale zadovoljstvo poslom.
- Godišnje rangiranje graničnih ispostava sa najboljim rezultatima – koji po mogućnosti uključuju obe strane granice – bi takođe ohrabrilo transportnu industriju da efikasno prave svoje planove putovanja i da sa upravama učestvuju u partnerstvima za borbu protiv prevara i korupcije.

Zaključci

Merenje rezultata rada na granici naučnim instrumentima, ne obuhvata jedan od akutnijih problema, a to je korupcija. Do sada nije osmišljen direktan instrument za ocenu pravog obima korupcije, iako su naponi na kategorizaciji olakšali njegovo razumevanje. Međutim, jedna od prednosti pokazatelja rezultata rada jeste da oni olakšavaju pregledno prikazivanje postupaka i faza u kojima se diskreciono ovlašćenje može primeniti na diskrecionoj osnovi između nosilaca javnih ovlašćenja i nosilaca materijalne imovine što bi moglo dovesti do smanjenja prostora za korupciju.

Takođe je dokazano da su službenici koji su zadovoljni svojim poslom i priznanjem svoga rada manje skloni korumpiranom ponašanju bez obzira na visinu svoje plate. Ovo dalje mogu potvrditi pokazatelji zadovoljstva poslom i kvalitetom radnog okruženja.

I na kraju, transparentan pristup upravljanju granicom sa objavljenim ciframa o vremenu prelaska granice bi umnogome bio značajan za vršenje pritiska na kolege i podsticanje privrednih subjekata da se pobune protiv ne-

profesionalnog ponašanja. Ovo poglavlje bismo želeli da završimo ponovnim naglašavanjem naše podrške sveukupnom celovitom pristupu, osmišljenom da unapredi partnerstvo kako između carinskih službi tako i između carinskih službi i privatnog sektora i promoviše opsežnu prekograničnu saradnju.

Literatura

„Benčmarkinge: Kako doneti najbolje odluke za vašu praksu” [html]. Dostupno na www.nuesoft.com/news-events/medical-practice-benchmarking.html [zadnji pristup ostvaren 5. decembra 2011].

Robert C. Camp, *Benčmarking: Potraga za najboljim praksama u industriji koje dovode do izuzetnih rezultata rada* (Milwaukee, WI; Quality Press, 1989).

Stage-Gate International, „Koje su prednosti benčmarking?” Dostupno na www.stagegatebenchmarking.com/benchmarking_benefits.php [zadnji pristup ostvaren 5. Decembra 2011].

UNECE, Međunarodna konvencija o usklađivanju graničnih kontrola robe [pdf]. Dostupno na www.unece.org/trans/conventn/harmonie.pdf [zadnji pristup ostvaren 5. decembra 2011].

Svetska carinska organizacija, *Priručnik za međunarodni benčmarking carine*, 2002 [pdf]. Dostupno na www.wcoomd.org/files/1.%20Public%20files/PDFandDocuments/Procedures%20and%20Facilitation/Benchmarking%20Manual_ENG.pdf [zadnji pristup ostvaren 5. decembar 2011].

Svetska carinska organizacija, Revidirana Kjoto konvencija (Međunarodna konvencija o pojednostavljenju i usklađivanju carinskih postupaka) [html]. Dostupno na www.wcoomd.org/Kyoto_New/Content/content.html [zadnji pristup ostvaren 27. septembra 2011].

Svetska carinska organizacija [internet stranica]: www.wcoomd.org/home.htm

Grupacija Svetske banke, Uputstvo za TTFSE [doc]. Dostupno na [http://lnweb90.worldbank.org/ECA/Transport.nsf/ExtECADocByUnid/8AC3260C40128FF985256C47006D5302/\\$file/TTFSE%20Manual.doc](http://lnweb90.worldbank.org/ECA/Transport.nsf/ExtECADocByUnid/8AC3260C40128FF985256C47006D5302/$file/TTFSE%20Manual.doc) [zadnji pristup ostvaren 5. decembra 2011].

Aneks 1: Granične definicije

- 1.1 Granične linije
- 1.2 Pomorske granice
- 1.3 Vazdušne granice
- 1.4 Unutrašnji plovni putevi
- 1.5 Granični efekti
- 1.6 Granični pojas
- 1.7 Carinsko područje
- 1.8 Granične ispostave
- 1.9 Granične funkcije i institucije
- 1.10 Granična pitanja
- Literatura

**Aneks 1.1: definicija „kopnene ulazne luke“
Sjedinjenih Američkih Država**

**Aneks 1.2: definicija „granične ispostave“
Svetske banke**

1.1 Granične linije

Po međunarodnom pravu *granična linija* razdvaja različite suverene teritorije; razdvaja dve suverene države i razgraničava državni identitet. Granice često odražavaju linije razdvajanja između stanovnika, koje se zasnivaju na jeziku, etničkoj pripadnosti ili tradicijama i koje često datiraju još od davnina. Iako države imaju pravo da se protive da druga zemlja preduzima aktivnosti na njihovoj teritoriji u nekim slučajevima moguća je primena određenih elemenata stranog prava.¹

Granice su univerzalni princip. One ostaju, čak i ako, kao što je to slučaj na prostoru Šengena, su se zemlje učesnice dogovorile da postepeno smanjuju granične provere i formalnosti. To se odnosi i na jedinstveno tržište EU: ukinute su rutinske carinske formalnosti između zemalja članica, ali su granice zadržane, a granične kontrole se sprovode samo u posebnim slučajevima.²

1.2 Pomorske granice

Dok bi bilo logično da se obale smatraju graničnim linijama, veliki broj metoda razgraničenja, uzimajući u obzir teritorijalne vode, je usvojen radi utvrđivanja važećeg suvereniteta na moru. *Obalne granice* uključuju: (I) carinsku pomorsku zonu do 12 nautičkih milja

od obale, (II) carinsku pograničnu zonu do 24 nautičke milje od obale i (III) ekskluzivnu ekonomsku zonu (EEZ) do 200 nautičkih milja od obale. Priroda dužnosti koje mogu izvršavati državne uprave varira od jedne zone do druge. Na primer, pravo potere i hapšenja u EEZ je ograničenije nego u pograničnoj zoni, koja se često naziva „teritorijalnim vodama“. Problemi se ponekad pojavljuju kada pomorski ili obalni prolaz koji razdvaja dve zemlje nije dovoljno veliki da smesti sve te zone. Prema principima međunarodnog prava, suverenitet prestaje na polovini vodene površine. Ovo takođe zahteva precizne sporazume kako bi se definisala lokacija obala, posebno ako postoje zalivi, drage i uvale.

1.3 Vazdušne granice

U vazduhu, granične linije teoretski prate kopnene granice a, preko mora, spoljnu granicu teritorijalnih voda. Koncept *vazdušnih granica* je prvi put razmatran 1909. godine kada je Luj Blerio preleteo engleski kanal između Kalea i Dovern.

1.4 Unutrašnji plovni putevi

Unutrašnji plovni putevi, iako su u potpunosti integrisani u državnu teritoriju države ili država, često služe u svrhe međunarodne plovidbe. Razni međunarodni sporazumi su postepeno regulisali probleme u vezi sa slobodom tranzita i suvereniteta (na primer Dunavska komisija).

1.5 Granični efekti

Jedan *efekat* državnog suvereniteta je pravo da se uvedu pravila u vezi sa prihvatom lica, vozila i robe, te da se naplate carinske dažbine na robu i uvedu druga davanja, uključujući PDV i akcize. Dok mnoga od ovih pravila i obaveza sve više i više podležu međunarodnim sporazumima, ona još uvek ostaju pravo država čije se granica prelazi.³ Stoga se na granicama prave početne procene u vezi sa poštovanjem zakona zemlje u koju se ulazi ili koja je predmet međunarodnih sporazuma, sa onim grupama zemalja koje su članice zajedničke ekonomske ili političke organizacije. Na primer proveru robe koja prelazi granicu između Belorusije i zapadnih suseda obavljaju beloruski organi radi (a) ulaska u Belorusiju i (b) ulaska u Rusku Federaciju, ako je potrebno.

Međunarodne granice se razlikuju od administrativnih granica država. Takva administrativna ograničenja nisu granice, iako se razna zakonska regulativa i stopa carine mogu primeniti na te granice, a posebno u slučaju federacija. Ovo se može odnositi na fiskalne režime kao što su stope PDV-a ili akciza sa stopama koje se razlikuju u pojedinim pokrajinama, pa čak i gradovima. Pre su ove vrste režima zahtevale interne kontrolne punktove. Danas takve punktove sve više zamenjuje centralizovana uprava i verifikacija destinacija, na primer u vezi sa PDV principima destinacije ili u slučaju zemalja članica EU, upotreba centralizovane baze podataka u kojoj se primenjuju različite stope.

¹ Ovo omogućava susedne granične prelaze i zajedničke operacije. Međutim, hapšenja na stranoj teritoriji su nezakonita, osim ako postoji konkretan dogovor kojim se to dozvoljava

² Na primer pre samita G 8 u L'Aquila u julu 2009. kada je u cilju povećanja bezbednosti Italija suspendovala Šengenski sporazum koji ukida granične kontrole na kopnenom području Evrope. U ovom periodu od svih koji su ulazili i izlazili iz Italije se tražilo da pokažu pasoš. Godine 1996. Francuska je takođe privremeno ponovo uspostavila granične provere sa Belgijom u pokušaju da spreči trgovinu drogom.

³ Ipak međunarodni sporazumi ostaju obavezni. Na primer roba koja ulazi i koja se carini na jednoj od spoljnih granica EU podleže zajedničkoj tarifi EU, čak i u slučaju kad treba da se prosledi drugoj zemlji članici. Slično tome lica koja prelaze granicu šengenskog prostora podležu ulaznoj kontroli koju zatim priznaju sve druge zemlje članice šengenskog prostora.

1.6 Granični pojas

Termin *granični pojas* koristi se na tri načina.

Kao prvo, koristi se da uputi na regiju na susednim stranama granične linije koje obrazuju jedinstvenu socijalnu, ekonomsku ili etničku celinu. Regije ove vrste su posebno prisutne kada su uspostavljene granične linije od strane stranih vlasti, kao na primer u Africi u kojoj su tokom 19. veka razne kolonijalne sile podelile isto stanovništvo na različite zemlje. Granični pojasevi često definišu tržišta koja služe ljudima sa obe strane granične linije, odnosno situacija koja stvara značajan prihod za lokalne nabavljače.⁴

Kao drugo, termin *granični pojas* se ponekad definiše kao granični pojas sa obe strane granične linije.⁵ Svrha takvih pojaseva je borba protiv krijumčarenja. Budući da se granična područja često koriste za sakrivanje velikih količina krijumčarene robe pre nego što se ona u manjim količinama distribuira na domaćem tržištu, carinicima u zapadnoevropskim zemljama su data ista ovlašćenja pretresa i hapšenja u graničnim područjima kao što ih imaju i na stvarnim graničnim prelazima. Ovaj koncept ponekad primenjuju i druge zemlje, na primer u Sjedinjenim Državama gde, prilikom potera sa granice u unutrašnjost, carinici imaju pravo na ista ovlašćenja koja imaju na svojim granicama. Neke zemlje, kao što je Francuska, proširuju koncept graničnog pojasa na kompletnu teritoriju zemlje za određene vrste zabranjene robe kao što je droga, oružje i falsifikovana roba, te visokoakcizni proizvodi kao što su duvan i alkohol.

Kao treće, termin *granični pojas* se koristi za ograničeni pojam kontrolnog područja u pograničnoj ispostavi na kojem su granični službenici ovlašćeni da vrše provere ili na kontrolno područje u okviru objekata u unutrašnjosti kao što su terminali za unutrašnje carinjenje (ICD), logistički carinski centri ili skladišta.

1.7 Carinsko područje

Pojam *carinsko područje* uvršćen je u carinske propise koji definišu važeće oblasti carinskih zakona, propisa i pravila. Svu uvezenu robu koja cirkuliše na carinskom području mora carina da ocarini. U većini slučajeva carinsko područje se poklapa sa državnim teritorijom, ali postoje izuzeci. Carinska područja, na primer, ne uključuju enklave. Ostali delovi područja mogu takođe biti posebni izuzeti, kao što su industrijske slobodne zone. U kontekstu EU, postoje delovi geografske teritorije Unije koji nisu uključeni u njeno carinsko područje, na primer, Grenland, određene francuske prekomorske teritorije i delovi kao što su Saint Pierre et Miquelon i španske enklave Ceuta i Melilla.

1.8 Granične ispostave

Granična ispostava je mesto na kojem se proverava poštovanje propisa kako bi se osiguralo da su aktivnosti koje uključuju prelazak granice u skladu sa zahtevima domaćeg zakonodavstva. Ne postoji univrzalno dogovoren termin za pogranične ispostave. One se još nazivaju granični prelazi, granične ispostave, kontrolni punktovi a i granične luke. U Avganistanu ih zovu „suvim lukama“, dok su u Sjedinjenim Državama poznate pod nazivom „ulazne luke“ (POE).

⁴ Na jednom velikom graničnom prelazu između Kazahstana i Kine godišnji promet za trgovce iznosio je 11 miliona američkih dolara 2007. sa 1 300 trgovaca koji su uvozili i izvozili dnevno; vidi Svetska banka (august 2007.) *Prekogranična trgovina u okviru Regionalne ekonomske saradnje u centralnoj Aziji* [pdf]. Dostupno na www.carecinstitute.org/uploads/docs/Cross-Border-Trade-CAREC.pdf [zadnji pristup ostvaren 16 marta 2011].

⁵ U Francuskoj se ovo zove „zona carinskog delovanja“.

Dole navedeni Aneks 1.1 preuzet je iz Uputstva o projektovanju objekata *Državnog instituta građevinskih nauka (Conway, 2010)*.

Aneks 1.1 – definicija pojma

„kopnena ulazna luka Sjedinjenih Država“

Kopnena ulazna luka je objekat koji obezbeđuje kontrolisani ulaz u ili izlazak iz Sjedinjenih Američkih Država licima i materijalima koji dolaze komercijalnim, nekomercijalnim, pešačkim ili železničkim saobraćajem. Obezbeđuje mesto kontakta za putnike koji ulaze ili napuštaju zemlju u cilju naplate prihoda; sprovođenja zakona; sprečavanja ilegalnih stranaca da uđu u zemlju; sprečavanja ulaska štetnih biljnih, životinjskih vrsta, ljudskih i životinjskih bolesti u zemlju; pregled izvoznih dokumenata; registraciju vrednih artikala koji se privremeno iznose iz zemlje i komercijalne transakcije. Kopnena ulazna luka može se nalaziti ka kopnenim i unutrašnjim vodenim granicama sa Kanadom i Meksikom. Kopnena ulazna luka uključuje objekat koji poseduje ili koji iznajmljuje Uprava za opšte poslove ili jedna od Federalnih agencija za inspekcijske usluge (FIS). Kopnena ulazna luka je obično otvorena tokom cele godine. Međutim, postoje neke lokacije koje rade sezonski zbog lokalnih klimatskih uslova, te neki objekti koji nisu otvoreni dvadeset i četiri sata svakog dana.

Granične ispostave se mogu nalaziti direktno na graničnoj liniji ili veoma blizu nje, ali se takođe mogu nalaziti u dubini državne teritorije. U tim slučajevima moraju se osmisliti postupci i obezbediti infrastruktura kako bi se osiguralo neizbegavanje graničnih provera. U nekim zemljama prijavljivanje graničnoj ispostavi je fakultativno, sa licima koja su prema prekograničnim olakšicama i povlasticama ovlašćena da ih zaobiđu. U tim slučajevima put koji vodi od granične linije do granične ispostave je obično poznat pod nazivom „odobreni carinski pravac kretanja“. U nekim slučajevima granične ispostave mogu biti razdvojene po službama (odnosno jedna granična ispostava za imigracione kontrole, a druga za carinu), a u slučaju zajedničkih operacija granična ispostava jedne zemlje se može smestiti na teritoriji druge. Pogranične ispostave se obično uparaju sa onima susedne zemlje, ali postoje neki slučajevi u kojima granične operacije uključuju tri zemlje, kao u slučaju graničnih kontrola brzih vozova koji saobraćaju Kanalom između Londona, Pariza i Brisela. U tom slučaju pogranična ispostava je pokretni objekat sa kancelarijama i pritvorskim objektom, a provere putnika i formalnosti se obavljaju u samom vozu.

Aneks 1.2 navodi definiciju Svetske banke termina *granične ispostave* (Svetska banka, 2004, str. 2).

Aneks 1.2 – definicija pojma „granična ispostava“

Granična ispostava je mesto gde je administrativno utvrđen suverenitet jedne zemlje. Trebalo bi obezbediti efikasnu obradu zakonitog saobraćaja, uključivati uređaje za otkrivanje prekršaja i istovremeno osigurati dobru reputaciju zemlje. Osnovna karakteristika je da saobraćaj ne bi trebalo da se zadržava, a u slučaju zastoja prioritet bi uvek trebalo dati ubrzanju saobraćaja jer postoje druga sredstva da se kontrola obavi naknadno (odnosno „sigurnosna mreža“).

1.9 Granične funkcije i institucije

Granična obrada je često, iako ne uvek, podeljena između kontrole lica, roba i vozila. Iako postoji relativno jasna razlika između komercijalnih i nekomercijalnih operacija u slučaju kontrole lica i vozila nekada dolazi i do preklapanja.

Lica se u suštini proveravaju sa aspekta imigracije, sa dodatnim ciljem otkrivanja i hapšenja kriminalaca. Ove provere obavljaju imigracioni organi vlasti, granična policija ili u nekim slučajevima graničari. U ovom Priručniku o ova tri organa se govori naizmenično kada se opisuju postupci koji se odnose na imigracije.

Robu obično proveravaju carinski organi. Međutim, robu uvek može da pregleda granična policija kada se sumnja na drogu, oružje ili ponekad neprijavljenu ili zabranjenu robu. Robu ponekad pregledaju i veterinarski i fitosanitarni službenici ili agencije za standarde ili zaštitu potrošača. Sve te kontrole se takođe mogu preneti na carinske organe.

Komercijalna vozila kontrolišu uprave puteva kao što su ministarstva transporta, a ponekad i granična policija. Imigracioni organi takođe mogu da odluče da pregledaju komercijalna vozila kako bi otkrili ilegalne imigrante.

Privatna vozila pregledaju carinski organi, a ponekad i granična policija.

Razlike, zasnovane na zadacima upravljanja, između uprava za prelaz granice su napravljene kako bi se smanjila preklapanja dužnosti. Međutim, pravljenje takvih razlika nije uvek prednost.

Prema dobro utvrđenim ali nejasnim načinima razmišljanja, granična policija je zadužena za kontrolu lica, dok je carina zadužena za kontrolu robe. Stoga, teoretski carinici ne bi trebalo da pregledaju putnika i dokumenta za identifikaciju vozača ili pasoše jer je to odgovornost granične policije. Na mnogim graničnim prelazima, utvrđena praksa ne ovlašćuje graničnu policiju da pretražuje vozila ili robu. Međutim, to je kontraproduktivno jer je identitet vozača osnovni deo upravljanja rizikom u carinskoj službi i obratno granična policija može imati dobre razloge da pregleda železnički, drumski ili plovni transportni teret. Isto tako različite uprave mogu obavljati iste provere u različite svrhe, kao što je vaganje vozila. Tradicionalna podela zadataka koje obavljaju različiti zaposleni na graničnim prelazima sa sobom donosi rizik od rascepanosti obaveštajnih i drugih podataka.

1.10 Granična pitanja

Granične linije se često povlače duž prirodnih međa kao što su obala, reke i planinski venci ili u nekim slučajevima duž linija geografske dužine i širine kao što je to slučaj sa granicom između Sjedinjenih Država i Kanade. Povlačenje granice može predstavljati problem, a nesporazumi mogu dovesti do ozbiljnih incidenata i zadržavanja komercijalnog i putnog saobraćaja.

Literatura

Brian Conway, 2010, „Kopnena ulazna luka“, u programu Uputstvo za projektovanje objekta Državnog instituta građevinskih nauka [php]. Dostupno na www.wbdg.org/design/land_port.php [zadnji pristup ostvaren 5 decembra 2011.].

Svetska banka, 2004, Smernice za kopnene drumske pogranične stanice [pdf]. Dostupno na www4.worldbank.org/afr/ssatp/Resources/RegionalDocuments/BorderStations_Guidelines.pdf [zadnji pristup ostvaren 15. marta 2011].

Aneks 2: Međunarodne organizacije

2.1 „Porodica„ Ujedinjenih nacija Međunarodna pomorska organizacija (IMO)

- 2.1.1 *Međunarodna pomorska organizacija (IMO)*
- 2.1.2 *Komisija Ujedinjenih nacija za međunarodno trgovinsko pravo (UNCITRAL)*
- 2.1.3 *Konferencija Ujedinjenih nacija o trgovini i razvoju*
- 2.1.4 *Razvojni program Ujedinjenih nacija (UNDP)*
- 2.1.5 *Ekonomska komisija Ujedinjenih nacija za Evropu (UNECE)*
- 2.1.6 *Ekonomska i socijalna komisija Ujedinjenih nacija za Aziju i Pacifik (UNESCAP)*
- 2.1.7 *Organizacija Ujedinjenih nacija za industrijski razvoj (UNIDO)*
- 2.1.8 *Kancelarija Ujedinjenih nacija za drogu i kriminal (UNODC)*
- 2.1.9 *Svetska organizacija za intelektualno vlasništvo (WIPO)*

2.2 Međunarodne međuvladine organizacije

- 2.2.1 *Međunarodna organizacija rada (ILO)*
- 2.2.2 *Međunarodni monetarni fond (IMF)*
- 2.2.3 *INTERPOL*
- 2.2.4 *Međunarodna organizacija za migracije (IOM)*
- 2.2.5 *Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj (OECD)*
- 2.2.6 *Organizacija za zabranu hemijskog oružja (OPCW)*
- 2.2.7 *Međuvladina organizacija za međunarodni prevoz železnicom (OTIF)*
- 2.2.8 *Vasenarski aranžman*
- 2.2.9 *Svetska banka (WB)*
- 2.2.10 *Svetska carinska organizacija (WCO)*
- 2.2.11 *Svetska trgovinska organizacija (WTO)*

2.3 Regionalne međudržavne organizacije

- 2.3.1 *Azijska razvojna banka (ADB)*
- 2.3.2 *Udruženje naroda jugoistočne Azije (ASEAN)*
- 2.3.3 *Ekonomska saradnja Azije i Pacifika (APEC)*
- 2.3.4 *Evropski komitet za standardizaciju (CEN)*
- 2.3.5 *Zajednica nezavisnih država (CIS)*
- 2.3.6 *Evroazijska ekonomska zajednica (EurAsEC)*
- 2.3.7 *Evropsko udruženje slobodne trgovine (EFTA)*
- 2.3.8 *Evropska unija*
- 2.3.9 *Organizacija za evropsku bezbednost i saradnju (OEBS)*

2.4 Nevladine organizacije

- 2.4.1 *Globalno partnerstvo za olakšanje transporta i trgovine (GFPTT)*
- 2.4.2 *Međunarodna privredna komora (ICC)*
- 2.4.3 *Međunarodna komora otpreme (ICS)*
- 2.4.4 *Međunarodna organizacija za standardizaciju (ISO)*
- 2.4.5 *Međunarodna unija drumskih prevoznika (IRU)*
- 2.4.6 *Transparency International (TI)*

Zaključak

Uvod

Međunarodnu trgovinu, kao stub globalne ekonomije, pažljivo nadzire značajan broj međunarodnih organizacija. Pošto su za obavljanje trgovine globalno potrebne razne vrste ekspertiza, ova međunarodna tela pokrivaju veliki broj područja od bezbednosti do obrazovanja. U ovom aneksu će se predstaviti samo neke od ovih organizacija, i to prvo međunarodni organi koji su deo „porodice„ Ujedinjenih nacija, a zatim će se preći na razne međunarodne i regionalne međuvladine organizacije, a na kraju će biti reči o nekim nevladinim organima.

2.1 „Porodica“ Ujedinjenih nacija

2.1.1 Međunarodna pomorska organizacija (IMO)

Međunarodna pomorska organizacija je specijalizovana agencija Ujedinjenih nacija koja je odgovorna za sigurnost i bezbednost isporuke i sprečavanje zagađenja mora od strane prekookeanskih plovila.

Konvencija kojom se formalno osniva Međuvladina pomorska konsultativna organizacija (IMCO) usvojena je 1948. godine u Ženevi. Konvencija je stupila na snagu 1958. i nova organizacija je prvi put zasedala sledeće godine. Godine 1982. ime organizacije je promenjeno u Međunarodna pomorska organizacija.

U članu 1. tačka a) Konvencije se navodi cilj organizacije, a to je „obezbediti mašineriju za saradnju između vlada u oblasti vladinih propisa i praksi koje se odnose na tehničke stvari svih vrsta koje utiču na isporuke koje učestvuju u međunarodnoj trgovini; podstaći i olakšati opšte usvajanje najpraktičnijih standarda u stvarima koje se odnose na pomorsku bezbednost, efikasnost plovidbe i sprečavanje i kontrolu zagađenja mora od strane brodova.“ Međunarodna pomorska organizacija je takođe ovlašćena da se bavi upravnim i zakonskim pitanjima koja se odnose na ove zadatke.

Među radnim područjima IMO-a koji su relevantni za carinsko rukovodstvo su bezbednost i olakšavanje trgovine.

Web stranica IMO-a: www.imo.org

2.1.2 Komisija Ujedinjenih nacija za međunarodno trgovinsko pravo (UNCITRAL)

Godine 1966. nakon što je prepoznala da dispariteti u nacionalnim zakonima koji regulišu međunarodnu trgovinu predstavljaju prepreku za protok trgovine, Generalna skupština Ujedinjenih nacija je osnovala UNCITRAL.

Generalna skupština je Komisiji dala opšti mandat da podržava progresivno usklađivanje i ujednačavanje zakona koji se odnose na međunarodnu trgovinu. Od tada je Komisija postala glavni pravni organ sistema Ujedinjenih nacija u oblasti međunarodnog trgovinskog prava.

Komisija je osnovala šest radnih grupa da obavljaju potrebne pripreme radove na sadržajima u okviru programa rada Komisije. Svaka od radnih grupa ima predstavnike iz svih zemalja članica Komisije.

Trenutne teme ovih šest radnih grupa su sledeće:

- nabavka
- arbitraža i poravnanje
- online rešavanje sporova
- elektronska trgovina
- zakon o insolventnosti
- bezbednosni interesi

Web stranica UNCITRAL-a sadrži biblioteku kao i istraživačke resurse uključujući i sudsku praksu.

Web stranica UNCITRAL-a: www.uncitral.org

2.1.3 Konferencija Ujedinjenih nacija o trgovini i razvoju (UNCTAD)

UNCTAD je osnovan 1964. godine kao stalna međuvladina organizacija. Napravljen je tako da popuni prazninu između postojećih organizacija kao što je Opšti sporazum o carinama i trgovini (GATT) i Međunarodni monetarni fond (IMF), i da reši probleme koji su karakteristični za zemlje u razvoju. Sedište joj je u Ženevi, Švajcarska. Ima oko 400 zaposlenih i budžet od 75 miliona američkih dolara, od čega je 50 miliona redovni budžet, a 25 miliona su namenjeni kao sredstva tehničke pomoći. Trenutno UNCTAD ima 193 člana.

Primarni fokus UNCTAD-a je da promovise integraciju zemalja u razvoju u svetsku ekonomiju. Tri ključne funkcije su definisane u mandatu UNCTAD:

- postupati kao forum za međuvladina većanja
- istraživanje uključujući analize trgovine i politike
- pružanje tehničke pomoći najnerazvijenijim zemljama

Jedan program UNCTAD-a koji je relevantan za graničnu kontrolu i carinu je automatski sistem za obradu carinskih podataka (ASYCUDA), odnosno kompjuterizovani sistem upravljanja carinom koji pokriva većinu postupaka spoljne trgovine. U ovom Priručniku se o ASYCUDA detaljno govori u poglavlju 7, „Informaciona i komunikaciona tehnologija i neinvazivne kontrole“.

Web stranica UNCTAD: www.unctad.org

2.1.4 Razvojni program Ujedinjenih nacija (UNDP)

UNDP je globalna razvojna mreža Ujedinjenih nacija, organizacija koja zastupa pristup znanju, iskustvu i resursima, osmišljena da pomogne zemljama da pomognu svojim građanima da izgrade bolje živote. UNDP je aktivan u 166 zemalja. U razvijanju lokalnih sposobnosti, ove zemlje oslanjaju se na osoblje UNDP kao i na veliki broj partnera UNDP.

UNDP pomaže zemljama u razvoju da dobiju pomoć i da je efikasno iskoriste. U svim svojim aktivnostima podstiče zaštitu ljudskih prava i osnaživanje žena.

Rezidentni predstavnik UNDP svake zemlje je obično i rezidentni koordinator razvojnih aktivnosti sistema Ujedinjenih nacija u celini. Koordinacijom ovog tipa, UNDP želi da osigura najefikasniju upotrebu resursa Ujedinjenih nacija i međunarodne pomoći.

Web stranica UNDP-a: www.undp.org

2.1.5 Ekonomska komisija Ujedinjenih nacija za Evropu (UNECE)

UNECE je osnovao Ekonomski i socijalni savet Ujedinjenih nacija (ECOSOC) 1947. godine. Ona je jedna od pet regionalnih komisija Ujedinjenih nacija i sedište joj je u Ženevi. Njenih 57 zemalja članica uključuju zemlje iz Evropske unije, CIS i istočne i jugoistočne Evrope kao i SAD i Kanadu. Ostale zainteresovane nacije takođe mogu da učestvuju u aktivnostima UNECE. Osim toga trenutno pokriva sedamdeset nevladinih organizacija, a strukovne organizacije redovno učestvuju.

Glavni cilj UNECE je promocija ekonomske integracije u Evropi. Sa stručnošću u sektorima kao što je ekonomska saradnja, energija, okruženje, trgovina, transport i statistika, UNECE obezbeđuje analizu i načelne savete, a takođe pomaže u izradi normi, standarda i konvencija. Sve ovo pomaže fokusiranju na globalni ekonomski mandat Ujedinjenih nacija.

UNECE ima devet opštih programa. To su:

- ekonomska saradnja i integracije
- politika životne sredine
- stambeno i zemljišno upravljanje
- statistika
- održiva energija
- tehnička saradnja
- građa
- trgovina
- transport

Za prekogranična kretanja relevantan je transportni program.

Web stranica UNECE-a: www.unece.org

2.1.6 Ekonomska i socijalna komisija Ujedinjenih nacija za Aziju i Pacifik (UNESCAP)

UNESCAP koja je takođe osnovana 1947. godine je još jedna od pet regionalnih komisija Ujedinjenih nacija. Sedište joj je u Bangkoku, Tajland. Područje koje pokriva ova regionalna komisija proteže se od Turske na zapadu do Kiribata na istoku i od Ruske Federacije na severu do Novog Zelanda na jugu. Ima 62 zemlje članice. Od ovog broja, njih 58 se nalazi u regiji, a ostale četiri su Francuska, Holandija, Velika Britanija i Sjedinjene Države. To je najveći organ Ujedinjenih nacija koji opslužuje regiju Azije i Pacifika.

UNESCAP želi da prevaziđe neke od najvećih izazova regije radom u sledećim oblastima:

- makroekonomska politika i razvoj
- statistike
- podregionalne aktivnosti u vezi sa razvojem
- trgovina i ulaganje
- transport
- životna sredina i održivi razvoj
- informaciona i komunikaciona tehnologija i smanjenje rizika od katastrofa
- socijalni razvoj

UNESCAP se fokusira na probleme koji se najbolje rešavaju putem regionalne saradnje, uključujući:

- probleme sa kojima se susreću sve zemlje ili određena grupa zemalja u regiji, sa mogućnostima da uče jedni od drugih;
- probleme koji imaju koristi od regionalnog učešća i učešća više zemalja;
- probleme koji su po prirodi prekogranični ili koji bi imali koristi od pristupa saradnje između zemalja;
- problema koji su osetljive prirode ili koji se tek pojavljuju i zahtevaju dalje zalaganje i pregovore.

Jedan od relevantnijih projekata UNESCAP u vezi sa upravljanjem granicom je upotreba „metodologije analize udaljenosti u smislu vremena i cene (TCD)“. Ova metodologija je veoma jednostavna, ali efikasno sredstvo za analiziranje postupka prevoza. Pokušava ne samo da kvantifikuje troškove povezane sa postupkom prevoza nego i da identifikuje tačke na kojima ti troškovi nastaju. Rezultati su jasno ilustrovani upotrebom dijagrama i grafikona.

Prednosti ove metodologije su jasne, budući da:

- je jednostavna za upotrebu;
- daje slike transportnih situacija koje su približne realnom vremenu;
- može se koristiti za praćenje trendova u vremenu;
- može se koristiti za određivanje najefikasnijih pravaca kretanja;
- lako se razume.

Još jedna prednost metodologije je relativna lakoća sa kojom se mogu prikupiti i analizirati potrebne informacije. Sve potrebne informacije su lako dostupne transportnim organizacijama ili vladinim organima. Budući da analiza ovih podataka nije ništa više od obične matematike to je metoda koju svako može da koristi.

Potrebni podaci uključuju:

- pravac kretanja (polazna tačka, krajnja tačka i staza)
- način transporta koji je korišćen (za svaku deonicu)
- udaljenost svake deonice
- vreme svake deonice
- cenu svake deonice

Web stranica UNESCAP-a: www.unescap.org

2.1.7 Organizacija Ujedinjenih nacija za industrijski razvoj (UNIDO)

Cilj UNIDO-a je da pomogne zemljama u razvoju da uspostave potrebnu fizičku i institucionalnu infrastrukturu kako bi ispunile tehničke zahteve za multilateralan trgovinski sistem. Za svoju integrisanu tehničku pomoć i aktivnosti osposobljavanja kadrova UNIDO je razvio pristup osposobljavanju trgovačkih kadrova poznat pod nazivom „Tri C“, što je skraćenica za konkurentnost, usklađenost i povezanost (Competitiveness, Conformity, Connectivity).

U saradnji sa 171 zemljom članicom UNIDO je odgovoran za promociju industrijalizacije u svim zemljama u razvoju. Sa sedištem u Beču, prisutan je u 35 zemalja u razvoju. U kombinaciji sa velikim brojem specijalizovanih terenskih kancelarija koje rade na promociji ulaganja, tehnologiji i drugim posebnim aspektima ova opsežna zastupljenost čini UNIDO aktivno prisutnim na terenu.

Web stranica UNIDO: www.unido.org

2.1.8 Kancelarija Ujedinjenih nacija za drogu i kriminal (UNODC)

UNODC je osnovan 1997. godine kao Kancelarija za kontrolu droga i prevenciju kriminala. Osnovan je spajanjem Međunarodnog programa za kontrolu droge Ujedinjenih nacija (UNDCP) i Odeljenja za prevenciju i suzbijanje kriminala Ujedinjenih nacija u Beču. Ime mu je promenjeno u UNODC 2002. godine.

Agencija koja zapošljava oko 500 zaposlenih u celom svetu ima sedište u Beču, te 21 terensku kancelariju i kancelarije za vezu u Briselu i Njujorku.

UNODC je osnovan kako bi pomogao Ujedinjenim nacijama u stalnom oblikovanju koordinirane sveobuhvatne reakcije na grupu međusobno povezanih pitanja: nezakonita trgovina i zloupotreba droga, prevencija i suzbijanje kriminala, međunarodni terorizam i korupcija. UNODC ostvaruje svoje ciljeve putem tri primarne funkcije, i to: istraživanjem, usmeravanjem i podrškom; pomaže vladama u usvajanju i implementaciji raznih konvencija, ugovora i protokola koji se odnose na kriminal, drogu, terorizam i korupciju i pruža tehničku i finansijsku pomoć tim vladama kako da se suočavaju sa određenim situacijama i izazovima u ovim oblastima.

UNODC radi na sledećem:

- alternativnom razvoju
- korupciji
- sprečavanju kriminala
- zatvorskoj reformi i prevenciji kriminala
- prevenciji upotrebe droge, lečenju i nezi
- HIV-u i SIDA-i
- trgovini ljudima i krijumčarenju migranata
- pranju novca
- organizovanom kriminalu
- pirateriji
- prevenciji terorizma

Web stranica UNODC-a: www.unodc.org

2.1.9 Svetska organizacija za intelektualnu svojinu (WIPO)

WIPO je specijalizovana agencija Ujedinjenih nacija posvećena razvoju uravnoteženog i pristupačnog sistema međunarodne intelektualne svojine. WIPO je osnovan Konvencijom o WIPO 1967. godine. Sa sedištem u Ženevi, glavni zadaci su mu:

- izrada međunarodnih propisa i standarda o intelektualnoj svojini
- pružanje globalnih usluga zaštite intelektualne svojine
- podsticanje upotrebe intelektualne svojine u cilju ekonomskog razvoja
- promovisanje boljeg razumevanja intelektualne svojine
- obezbeđivanje foruma za debatu

Web stranica WIPO-a: www.wipo.int

2.2 Međunarodne međuvladine organizacije

2.2.1 Međunarodna organizacija rada (ILO)

ILO je osnovan 1919. godine odmah nakon Versajskog mira posle Prvog svetskog rata. Osnovni princip ILO je da se „univerzalni i trajni mir može postići samo ako se zasniva na socijalnoj pravdi.“

Trenutno sedište ILO je u Ženevi, Švajcarska. To je jedina „tripartitna“, organizacija Ujedinjenih nacija koja se bavi pitanjima rada. Upravno telo ILO sastoji se od predstavnika vlade, zaposlenih i radnika. Samo suverene države mogu biti potpisnice ILO, koji trenutno ima 182 članice.

ILO ima čitav niz programa i projekata, koji se mogu grupisati u četiri strateška cilja:

- promovisati i realizovati standarde i osnovne principe i prava na radu
- stvoriti veće prilike za žene i muškarce da osiguraju pristojno zaposlenje i prihod
- unaprediti pokrivenost i efikasnost socijalne zaštite za sve
- ojačati tripartizam i socijalni dijalog

Projekti od posebne važnosti za granice su oni koji se odnose na socijalne aspekte graničnih prelaza i trgovine, uključujući:

- trgovinu ljudima
- radnike migrante
- prisilni rad
- zaposlenje
- dečji rad

Web stranica ILO-a: www.ilo.org

2.2.2 Međunarodni monetarni fond (IMF)

MMF je osnovan krajem Drugog svetskog rata s ciljem izgradnje okvira za ekonomsku saradnju kako bi se izbeglo ponavljanje katastrofalnih ekonomskih politika koje su doprinele depresiji tridesetih godina XX veka i svetskom sukobu koji je usledio. U mnogim stvarima glavna svrha MMF, da doprinese globalnom javnom blagostanju putem finansijske stabilnosti, je ista danas kao i kada je organizacija osnovana.

MMF prati globalne ekonomske trendove i rezultate rada, upozorava svojih 187 zemalja članica kada primeti da se približavaju ekonomski problemi, obezbeđuje forum za politički dijalog i prenosi znanja i iskustva vladama koje se bave ekonomskim problemima.

MMF obezbeđuje načelne savete i finansijska sredstva zemljama koje imaju ekonomske probleme i takođe radi sa zemljama u razvoju da im pomogne da postignu makroekonomsku stabilnost i smanje siromaštvo.

Ključne aktivnosti MMF su:

- načelni saveti vladama i centralnim bankama zasnovani na analizi ekonomskih trendova i iskustvima različitih zemalja
- istraživanje, statistike, predviđanja i analize zasnovane na praćenju globalnih, regionalnih i pojedinačnih ekonomija i tržišta
- davanje kredita kako bi se zemljama pomoglo da prevaziđu ekonomske probleme
- davanje privilegovanih kredita kako bi se pomoglo u borbi protiv siromaštva u zemljama u razvoju
- tehničku pomoć i obuku kako bi se zemljama pomoglo da poboljšaju upravljanje svojim privredama

Publikacije MMF su:

- Svetski ekonomski položaj
- Izveštaj o globalnoj finansijskoj stabilnosti
- Fiskalni monitor
- Izveštaji o regionalnom ekonomskom položaju
- Ekonomski pregled MMF-a
- Svetska baza podataka o ekonomskom položaju

Web stranica MMF-a: www.imf.org

2.2.3 INTERPOL

Sa svojih 188 zemalja članica INTERPOL je svetska najveća međunarodna policijska organizacija. Osnovan 1923. olakšava prekograničnu policijsku saradnju i podržava i pomaže svim organizacijama, organima vlasti i službama čiji je zadatak da spreče ili se bore protiv međunarodnog kriminala.

INTERPOL cilja na olakšanje međunarodne policijske saradnje čak i kada diplomatski odnosi ne postoje između pojedinih zemalja. Radnje se preduzimaju u okviru postojećih zakona različitih zemalja i u duhu Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima.

Primarne funkcije INTERPOL-a su da:

- osigura globalne usluge policijske komunikacije
- pruži usluge operativnih podataka i baza podataka za policiju
- pruži usluge operativne policijske podrške
- ponudi policijsku obuku i usavršavanje

Web stranica INTERPOL-a: www.interpol.int

2.2.4 Međunarodna organizacija za migracije (IOM)

Osnovana 1951. IOM je glavna međuvladina organizacija koja se bavi migracijama: trenutno ima 127 zemalja članica sa dodatnih 17 zemalja koje imaju status posmatrača, kao i brojne međunarodne organizacije i nevladine organizacije. Budžet programa IOM za 2009. prelazi jednu milijardu američkih dolara, a on finansira 2 360 aktivnih programa i više od 7 000 zaposlenih koji rade u više od 460 terenskih kancelarija u više od 100 zemalja.

Rad IOM je opredeljen principom da humane i propisne migracije koriste i migrantima i društvima. IOM sa svojim partnerima radi u međunarodnoj zajednici kako bi:

- pomogao u ispunjavanju sve većih operativnih izazova upravljanja migracijama
- poboljšano razumevanje problema migracije
- podsticao socijalni i ekonomski razvoj migracijama
- poštovao ljudsko dostojanstvo i blagostanje migranata

Web stranica IOM-a: www.iom.int

2.2.5 Organizacija za ekonomsku saradnju irazvoj (OECD)

Preteča OECD-a bila je Organizacija za evropsku ekonomsku saradnju (OEEC). OEEC je osnovan 1947. kako bi, prema Maršalovom planu za rekonstrukciju Evrope nakon Drugog svetskog rata, upravljao pomoću koje su obezbedile Amerika i Kanada. OECD je preuzeo od OEEC-a 1961. Od tada mu je misija da pomogne zemljama članicama da postignu održiv ekonomski rast i zaposlenje kao i da podignu životni standard održavajući finansijsku stabilnost. Opšti cilj je da doprinese razvoju svetske ekonomije. Konvencija o osnivanju OECD-a takođe zahteva od organizacije da pomogne razumnoj ekonomskoj ekspanziji u zemljama koje nisu članice i da doprinese porastu svetske trgovine na multilateralnoj i nediskriminatorskoj osnovi. Trenutno ima više od 70 partnera koji razvijaju i prave nove tržišne ekonomije.

Misija OECD-a je da:

- podrži održiv ekonomski rast
- poveća zapošljavanje
- podigne životni standard
- održava finansijsku stabilnost
- pomogne ekonomskom razvoju drugih zemalja
- doprinese rastu svetske trgovine

Osim prikupljanja podataka OECD takođe nadzire trendove, analizira i predviđa ekonomska kretanja i istražuje socijalne promene ili obrasce koji se razvijaju u oblastima kao što su trgovina, ekologija, poljoprivreda, tehnologija i oporezivanje. OECD je jedan od svetskih najvećih izdavača u oblasti ekonomije i javne politike.

Web stranica OECD-a: www.oecd.org

2.2.6 Organizacija za zabranu hemijskog oružja (OPCW)

OPCW je organ za sprovođenje Konvencije o hemijskom oružju (CWC). Mandat mu je da ostvari cilj i zadatak Konvencije, osigura implementaciju njenih odredbi, uključujući i one za međunarodnu verifikaciju poštovanja zakona i da osigura forum za konsultacije i saradnju među državama potpisnicama Konvencije. Pokriva područja demilitarizacije, neširenja oružja, pomoći i zaštite, međunarodne saradnje, univerzalnosti i državne implementacije.

Web stranica OPCW-a: www.opcw.org

2.2.7 Međuvladina organizacija za međunarodni prevoz železnicom (OTIF)

OTIF (Organisation intergouvernementale pour les transports internationaux ferroviaires) osnovan je 1. maja 1985. nakon stupanja na snagu COTIF konvencije od 9. maja 1980, koja je izmenjena Protokolom iz Vilnusa od 3. juna 1999. Prethodnik OTIF-a bila je Centralna kancelarija za međunarodni prevoz železnicom koja je osnovana 1893.

Cilj OTIF-a je pre svega bio izrada jednoobraznog sistema zakona koji se primenjuje na prevoz putnika i međunarodnog tereta železnicom. Ovi sistemi zakona postoje decenijama i poznati su kao jedinstvena pravila CIV i CIM.

OTIF trenutno ima 45 zemalja članica (iz Evrope, Bliskog Istoka i severne Afrike) i jednog pridruženog člana (Jordan). Sedište organizacije je u Bernu, Švajcarska.

Aktivnosti OTIF-a se fokusiraju na:

- dalju izradu zakona o železničkom transportu
- proširenje obima COTIF-a kako bi se omogućio prevoz železnicom prema jedinstvenom pravnom režimu od Atlantika do Pacifika
- pripreme za stupanje na snagu Protokola iz Luksemburga
- uklanjanje prepreka za prelazak granice u međunarodnom železničkom transportu
- učešće u pripremi drugih međunarodnih konvencija u vezi sa železničkim transportom u okviru Ekonomske komisije UN za Evropu i drugih međunarodnih organizacija.

Web stranica OTIF-a: www.otif.org

2.2.8 Sporazum iz Vasenara

Sporazum iz Vasenara sklopljen je kako bi se doprinelo regionalnoj i međunarodnoj bezbednosti i stabilnosti promovisanjem transparentnosti i veće odgovornosti u transferima konvencionalnog oružja i robe dvojne namene i tehnologija. Putem ovih sredstava namerava da spreči akumulaciju destabilizirajućih elemenata.

Sporazum iz Vasenara počeo je da se primenjuje 1996. godine, a njegov sekretarijat smešten je u Beču. Njegovih 40 zemalja učesnica traže, preko svojih nacionalnih politika, da obezbede da transferi tih predmeta ne doprinose ni razvoju ni unapređenju vojnih sposobnosti koje potcenjuju ove ciljeve, niti da budu preusmereni da podrže takve sposobnosti.

„Smernice i postupci, uključujući početne elemente“ Sporazuma iz Vasenara propisuju svrhe i obim Sporazuma, a takođe pokrivaju pristup Sporazuma iz Vasenara prema:

- kontrolnim listama
- procedurama za razmenu opštih informacija
- procedurama za razmenu informacija o robi i tehnologijama dvojne namjene
- procedurama za razmenu informacija o oružju
- sastancima i administraciji
- učešću
- poverljivosti

Web stranica Sporazuma iz Vasenara: www.wassenaar.org

2.2.9 Svetska banka (WB)

Svetska banka je međunarodna finansijska institucija koja daje razvojne kredite za kapitalne programe zemljama u razvoju. Osnovana je 1944. kao rezultat Konferencije iz Breton Vudsa. Sa sedištem u Vašingtonu, Svetska banka se sastoji od dve značajne institucije: Međunarodne banke za rekonstrukciju i razvoj (IBRD) i Međunarodnog razvojnog udruženja (IDA).

Svetska banka je učestvovala u carinama i upravljanju granicom, uključujući carinsku reformu i samo u periodu od 1991. do 2011. investirala u preko 120 carinskih projekata ili projekata sa značajnim carinskim komponentama. Trenutni portfolio obuhvata oko

420 miliona američkih dolara u carinskim operacijama, sa preko 100 miliona američkih dolara u projektima koji su trenutno u radu. Dok se rad banke na carinskoj reformi tradicionalno fokusirao na poboljšanje naplate prihoda, poslednjih godina akcenat je prebačen na olakšavanje trgovine, poboljšanje nacionalne konkurentnosti i podsticanje regionalne integracije. Istraživanje koje je sprovedla banka i drugi dosledno identifikuje slabe rezultate rada carinskih i graničnih procedura kao važnu prepreku za konkurentnost izvoza.

Fokus carinske politike Svetske banke i administrativne tematske grupe obuhvata:

- carinski sistem i postupke
- olakšanje trgovine i pojednostavljivanje
- carinu i pitanja uprave
- upravljanje granicom
- procenu rizika i sredstva
- ocenjivanje rada
- carinsku informacionu tehnologiju i opremu

Svetska banka ima tri glavne publikacije koje se bave carinom i upravljanjem granice:

Inicijative za modernizaciju carine, ed. Luc De Wulf i José B. Sokol (2004).

Priručnik o modernizaciji carine, ed. Luc De Wulf i José B. Sokol (2004).

Modernizacija upravljanja granicom: praktično uputstvo za reformatore, ed. Gerard McLinden, Enrique Fanta, David Widdowson i Thomas Doyle (2010).

Web stranica Svetske banke: www.worldbank.org

2.2.10 Svetska carinska organizacija (WCO)

SCO, sa sedištem u Briselu, je međuvladina organizacija čije su članice nacionalne carinske administracije. Ima 179 članova. SCO je jedina međuvladina organizacija koja se fokusira samo na carinska pitanja. Članovi SCO obezbeđuju carinsku kontrolu preko 98% celokupne međunarodne trgovine.

Godine 1947, trinaest evropskih zemalja je izradilo studijsku grupu kako bi se fokusiralo na carinska pitanja. Ovaj koncept studijske grupe formalizovan je Opštim sporazumom o carinama i trgovini (GATT). U januaru 1950, usvojena je Konvencija o uspostavljanju Saveta za carinsku saradnju (CCC). Prvi sastanak Saveta održan je 1953. godine sa učešćem 17 osnivača. Godine 1994, Savet je formalno usvojio svoje sadašnje ime.

Misija SCO je da unapredi efikasnost i uspešnost carinskih agencija članica:

- obezbeđivanjem vodeće uloge u carinskim raspravama
- razvijanjem, promovisanjem i implementiranjem modernih carinskih sistema i pristupa
- obezbeđivanjem instrumenata i pristupa „najbolje prakse“

Podržava sledeće carinske ciljeve:

- nacionalne razvojne ciljeve
- naplatu prihoda
- državnu bezbednost
- olakšanje trgovine
- zaštitu zajednice
- prikupljanje trgovačkih statistika

SCO je izradila veliki broj instrumenata kako bi carinskim agencijama pomogla u njihovom operativnom ili strateškom upravljanju. Osim svojih pravno obavezujućih instrumenata SCO obezbeđuje metode, smernice za najbolje prakse i instrumente za vrednovanje. Oni su osmišljeni u duhu fleksibilnosti koju treba da koriste carinske organizacije, bez obzira da li upotrebljavaju napredni sistem ili su tek počele da implementiraju postupak modernizacije. Obezbeđuje komitet za tehničku klasifikaciju kome se nacionalne carinske vlasti mogu obratiti sa svojim problemima svrstavanja radi pojašnjenja, bezbednosnih standarda i modela za podatke za elektronski prenos. Takođe obezbeđuje online obuku, kako za carinsko osoblje, tako i za lica iz privatnog sektora.

Web stranica SCO-e: www.wcoomd.org

2.2.11 Svetska trgovinska organizacija (WTO)

STO je sasvim sigurno organizacija na najvišem nivou koja se bavi međunarodnom trgovinom. Ima tri glavne funkcije. Prvo, vladama u celom svijetu pruža forum za pregovore o trgovinskim sporazumima. Drugo, putem svojih pravnih instrumenata obezbeđuje zakonska pravila. I na kraju, posreduje u međunarodnim sporovima.

STO je počela sa radom 1. januara 1995. godine prema Sporazumu iz Marakeša koji je zamenio Sporazum GATT iz 1948. Sedište STO je u Ženevi i ima oko 625 zaposlenih. U svom sastavu ima 153 zemlje članice koje predstavljaju više od 95% ukupne svetske trgovine.

Srž pregovora STO je koncept najpovlašćenije nacije (MFN), koji u osnovi navodi da „smo svi jednaki pred zakonom“, i predstavlja model protiv diskriminacije. Stvara situaciju u kojoj jedna zemlja ne može dati ni posebne privilegije niti uvesti posebne restriktivne mere drugoj zemlji. Postoje određeni izuzeci opštem principu najpovlašćenije nacije, kao što su regionalni sporazumi o trgovini, ali takvi izuzeci se striktno kontrolišu. Koncept najpovlašćenije nacije je toliko važan da je uvršćen u svaki od tri instrumenta koja je izradila STO.

STO ima tri sporazuma koja propisuju pravni osnov međunarodne trgovine. To su Opšti sporazum o carinama i trgovini (GATT), Opšti sporazum o trgovini uslugama (GATS), i Sporazum o trgovinskim aspektima prava intelektualne svojine (TRIPS).

Opšti sporazum o carinama i trgovini (GATT)

Opšti sporazum o carinama i trgovini je najznačajniji pojedinačni akt u vezi sa međunarodnom trgovinom robama koji postoji. Pokriva gotovo svaki aspekt trgovine. Takođe propisuje osnivanje STO kao organa koji obezbeđuje institucionalni okvir sporazuma. Kompletan sporazum se može pronaći pod sledećim linkom:

www.wto.org/english/docs_e/legal_e/legal_e.htm#GATT94

General Agreement on Trade in Services (GATS) ?????

Uvod u rezime sporazuma glasi: „Sporazum o uslugama koji je deo konačnog akta zasniva se na tri stuba. Prvi je okvirni sporazum koji sadrži osnovne obaveze koje važe za sve zemlje članice. Drugi se tiče nacionalnih rasporeda obaveza koje dalje sadrže konkretne nacionalne obaveze koje će biti predmet neprekidnog procesa liberalizacije. Treći je broj aneksa koji se bave posebnim situacijama pojedinih sektora usluga.“

Za detaljan opis ovog sporazuma vidi:

www.wto.org/english/docs_e/legal_e/ursum_e.htm#mAgreement

Sporazum o trgovinskim aspektima prava intelektualne svojine (TRIPS)

Uvod u sporazum glasi: „Sporazum priznaje da su standardi koji se veoma razlikuju u pogledu zaštite i sprovođenja prava intelektualne svojine i odsustva multilateralnog okvira principa, pravila i discipline u bavljenju međunarodnom trgovinom krivotvorenim robama postali sve veći izvor tenzija u međunarodnim ekonomskim odnosima. Za bavljenje ovim tenzijama potrebna su pravila i disciplina. U tom cilju Sporazum se bavi primenljivošću osnovnih principa GATT-a i onih relevantnih međunarodnih sporazuma o pravima intelektualne svojine; odredbama o adekvatnim pravima intelektualne svojine; obezbeđivanju efikasnih mera za ostvarivanje tih prava; rešavanje multilateralnih sporova; i tranzicione sporazume.“

STO objavljuje mnoštvo naučnih radova i studija. Tri glavne godišnje publikacije su:

- Izveštaj o svetskoj trgovini
- Međunarodne trgovačke statistike
- Godišnji izveštaj STO

STO takođe obezbeđuje online zbirku zvaničnih dokumenata STO koji se odnose na sve njene aktivnosti. Ova riznica uključuje i zakonske tekstove sporazuma o STO koji su dostupni pod sledećim linkom: <http://docsonline.wto.org>

Web stranica WTO: www.wto.org

2.3 Regionalne međuvladine organizacije**2.3.1 Azijska razvojna banka (ADB)**

Glavna misija ADB-a je da poboljša blagostanje ljudi Azije i Pacifika. U ostvarivanju svog cilja ADB na raspolaganju ima nekoliko instrumenata: kredite, tehničku pomoć, grantove, savete i znanje. Iako je najveći deo njenih zajmova u javnom sektoru, ADB takođe obezbeđuje direktnu pomoć privatnim preduzećima.

Osnovana 1966. godine sa sedištem u Manili, ADB je multilateralna razvojna banka u vlasništvu 67 zemalja članica: 48 u regionu i 19 iz drugih delova sveta. Ima preko 2 400 zaposlenih, od kojih su polovina Filipinci, a njen budžet za kreditiranje iznosi oko 7 milijardi američkih dolara. Dva najveća deoničara su Japan i Sjedinjene Države, od koji svaka ima 15.57%. Prosečni projektni kredit iznosi oko 100 miliona američkih dolara.

Relevantni regionalni projekat je Jedinica za regionalnu ekonomsku saradnju centralne Azije (CAREC). Program CAREC je partnerstvo osam zemalja i šest multilateralnih institucija koje rade kako bi promovisale razvoj putem saradnje. Cilj mu je da se ubrza ekonomski rast i smanji siromaštvo. Promovisanjem i olakšavanjem regionalne saradnje u prioritetnim područjima transporta, olakšavanja trgovine, trgovačke politike i energije, CAREC pomaže zemljama centralne Azije da shvate svoj potencijal u sve integrisanijoj Evroaziji.

ADB je objavila veliki broj publikacija iz raznih oblasti:

O carinama:

- *Razvojni projekat regionalne modernizacijr carine i infrastrukture* (koji je sufinansirala Vlada Sjedinjenih Država, juli 2009.).

O centralnoj Aziji:

- *Povećana korist od trgovine putem regionalne saradnje u trgovačkoj politici, transportu i carinskom tranzitu* (januar 2006).

O graničnim prelazima:

- *Hronike o koridoru – Profili prekograničnih aktivnosti u podregiji Velikog Mekonga* (decembar 2009).

O ekonomskoj saradnji u centralnoj Aziji:

- *Usklađivanje i pojednostavljivanje sporazuma o transportu, prekograničnim dokumentima i transportnim pravilima* (oktobar 2005).

Web stranica ADB-a: www.adb.org

2.3.2 Udruženje naroda jugoistočne Azije (ASEAN)

ASEAN je osnovan 8. augusta 1967. u Bangkoku, Tajland potpisivanjem ASEAN deklaracije (deklaracije iz Bangkoka) od strane njenih osnivača: Indonezije, Malezije, Filipina, Singapura i Tajlanda. Brunei (Brunei Darussalam) se pridružila 1984, Vijetnam 1995, Lao PDR i Mianmar 1997 i Kambodža 1999, koje čine današnjih deset zemalja članica ASEAN-a.

Kao što se navodi u deklaraciji, ciljevi i svrhe ASEAN-a su:

- zajedničkim naporima ubrzati ekonomski rast, socijalni napredak i kulturni razvoj u regiji u duhu kvaliteta i partnerstva kako bi ojačali temelje za prosperitetnu i mirnu zajednicu jugoistočnih azijskih naroda;
- promovisati regionalni mir i stabilnost poštovanjem pravosuđa i vladavine prava u odnosima između država u regiji i pridržavanjem principa Povelje Ujedinjenih nacija;
- promovisati aktivnu saradnju i uzajamnu pomoć u stvarima od zajedničkog interesa u ekonomskim, socijalnim, kulturnim, tehničkim, naučnim i administrativnim oblastima;
- pružati jedni drugima pomoć u vidu obuke i istraživanja u edukativnim, profesionalnim, tehničkim i administrativnim oblastima;
- efikasnije sarađivati u pogledu veće iskorišćenosti sopstvene poljoprivrede i industrije, ekspanzije svoje trgovine, uključujući istraživanje problema međunarodne trgovine dobrima, poboljšanje njihovog transporta i komunikacija i podizanje životnog standarda svog naroda;

- promovisanje jugoistočnih azijskih studija; i
- održavanje bliske i korisne saradnje sa postojećim i regionalnim organizacijama sa sličnim ciljevima i zadacima i istraživanje svih puteva za čak i bližu međusobnu saradnju.

Web stranica ASEAN: www.aseansec.org

2.3.3 Ekonomska saradnja Azije i Pacifika (APEC)

APEC je forum za obezbeđivanje ekonomskog rasta, saradnje, trgovine i investiranja u regiji Azije i Pacifika. APEC od svojih učesnica ne zahteva ugovorne obaveze. Odluke APEC-a donose se konsenzusom, a obaveze se preuzimaju dobrovoljno.

APEC ima 21 članicu: Australiju, Bruneje (Brunei Darussalam), Kanadu, Čile, Narodnu Republiku Kinu, Hong Kong(Kina), Indoneziju, Japan, Republiku Koreju, Maleziju, Meksiko, Novi Zeland, Papua Novu Gvineju, Peru, Republiku Filipine, Rusku Federaciju, Singapur, Kineski Taipei, Tajland, Sjedinjene Američke Države, Vijetnam.

APEC je osnovan 1989. kako bi dalje unapredio ekonomski rast i prosperitet u regiji i ojačao azijsko-pacifičku zajednicu. Od svog osnivanja APEC je radio na smanjenju carina i drugih trgovinskih barijera u celoj azijsko-pacifičkoj regiji.

Web stranica APEC-a: www.apec.org

2.3.4 Evropski komitet za standardizaciju (CEN)

CEN obezbeđuje platformu za razvoj evropskih standarda i drugih tehničkih specifikacija. Ove usluge olakšavaju poslovanje u Evropi uklanjanjem trgovinskih barijera za evropsku industriju i potrošače.

CEN je osnovan 1961. u Belgiji. Ima 31 članicu koja zastupa nacionalne organizacije za standardizaciju svih 27 EU država, tri države Evropskog udruženja slobodne trgovine (EFTA) i Hrvatske.

CEN je partner sa druga dva organa Evropske unije za standarde: Evropskim komitetom za elektrotehničku standardizaciju (CENELEC) i Evropskim institutom za telekomunikacije (ETSI).

Iako nije direktno umešan u carine ili upravljanje granicom, CEN bi trebalo da se smatra delom carinskog sistema zato jer se CEN standardi često primenjuju prilikom vršenja carinskih operacija. Nadalje, CEN se može konsultovati za vreme izrade novih standarda koji će direktno da utiču na carinu ili upravljanje granicom..

CEN izdaje veliki broj publikacija, uključujući:

Evropske standarde (EN)

Neki od ovih standarda su dobrovoljni dok su drugi postali zakon EU i stoga zamenili sve nacionalne standarde koji su ranije postojali.

Nacrt evropskih standarda (prEN)

Ovo su standardi koji su u razvoju i koji čekaju na prihvatanje.

CEN sporazmi sa radionica (CWA)

To su dokumenti o standardima koje su izradile radionice CEN-a. Oni nisu pravno obavezujući niti se za njih traži da ih prihvate nacionalni organi za standarde.

Tehničke karakteristike (TS)

Tehničke karakteristike CEN-a se mogu smatrati prethodnim standardima.

Tehnički izveštaji (TR)

U suštini ovo je tehnički bilten koji se dostavlja CEN mreži radi pomaganja u izradi standarda.

Web stranica CEN-a: www.cen.eu

2.3.5 Zajednica nezavisnih država (CIS)

Sporazum o slobodnoj trgovini CIS-a stupio je na snagu u decembru 1994.godine. Sada obuhvata jedanaest država: Jemeniju, Azerbejdžan, Belorusiju, Kazahstan, Republiku Kirgistan, Republiku Moldaviju, Rusku Federaciju, Tadžikistan, Turkmenistan, Ukrajinu i Uzbekistan. Organizacija obezbeđuje trgovačke i uporedne statistike.

Web stranica CIS-a: www.cis.minsk.by

2.3.6 Evroazijska ekonomska zajednica (EurAsEC)

Prvobitni sporazum o EurAsEC stupio je na snagu 1997. godine između Belorusije, Kazahstana, Republike Kirgistan, Ruske Federacije i Tadžikistana. Cilj EurAsEC je promocija osnivanja regionalne carinske unije i zajedničkog tržišta, te promocija ekonomske integracije njenih zemalja članica koji su sebi postavili sledeće ciljeve:

- stvaranje režima slobodne trgovine
- uvođenje zajedničke carinske tarife i harmonizacija necarinskih pravila
- stvaranje zajedničkog carinskog područja sa zajedničkim sistemom carinskih propisa i zajedničkim upravljanjem carinskim službama

Web stranica EurAsEC: www.evrazes.com

2.3.7 Evropsko udruženje slobodne trgovine (EFTA)

EFTA je osnovana Konvencijom iz Stokholma iz 1960. godine u cilju unapređivanja slobodne trgovine i ekonomske integracije u korist svoje četiri zemlje članice: Islanda, Lihtenštajna, Norveške i Švajcarske.

Direktni cilj udruženja bio je da se obezbedi okvir za liberalizaciju trgovine robama između zemalja članica. Takođe se uspostavlja ekonomska protivteža sa više politički predvođenom EEC-om.

Web stranica EFTA-e: www.efta.int

2.3.8 Evropska unija

Carinom u Evropskoj uniji koordinira **Generalni direktorat za poreze i carinsku uniju (TAXUD)**. Misija TAXUD-a je da razvije i upravlja carinskom unijom koja je ustanova Evropske unije, te izradi i implementira poresku politiku u celoj EU u korist njenih građana, preduzeća i zemalja članica. Posebna pažnja se daje unutrašnjem tržištu EU kako bi se osiguralo da ono funkcioniše neometano i efikasno.

Generalni direktorat radi na pronalaženju rešenja u oblasti poreza i carina za zemlje članice i privredne subjekte, čime im omogućava da odgovore na trenutne ekonomske, socijalne i ekološke izazove kako na evropskom tako i na međunarodnom nivou.

Što se tiče carina, aktivnosti Generalnog direktorata usmerene su na:

- pojednostavljivanje i modernizaciju poreskih i carinskih administrativnih pravila i postupaka koje evropski privredni subjekti moraju da ispoštuju;
- pomaganje zemljama članicama u pravilnoj primeni poreskih i carinskih zakona EU i nadziranje odgovarajuće transparentnosti i primene poreskih i carinskih zakona;
- upravljanje i obezbeđivanje zajedničke spoljne granice, borba protiv protoka nezakonite trgovine i pojačavanje bezbednosti međunarodnog lanca snabdevanja;
- rad na međunarodnom nivou radi poboljšanja transparentnosti i razmene informacija i osiguranja koherentnosti između oporezivanja, carine i širih ciljeva zajednice, posebno u područjima komercijalne politike, razvojne pomoći i „šire Evrope“;
- osnaživanje kapaciteta zemalja kandidata da primenjuju carinske i poreske zakone EU;
- pomaganje zemljama članicama da se bore protiv prevara i utaje poreza.

Web stranica

DG-TAXUD: http://ec.europa.eu/taxation_customs/index_en.htm

Pored toga EU ima veliki broj programa saradnje. O dva od njih – Misiji pomoći granicama Evropske unije (EUBAM) i Programu Evropske unije za upravljanje granicom u centralnoj Aziji (EUBOMCA) – se u ovom Priručniku govori u Poglavlju 2: „Od domaće do međunarodne saradnje“.

Pored toga sledeća dva programa bave se trgovinom:

Komisija za međunarodnu trgovinu Evropskog parlamenta (INTA)

Kao rezultat Lisabonskog sporazuma Evropski parlament ima odlučujuću ulogu u definisanju trgovačke politike EU. Ovo pokriva međunarodnu trgovinu robama i uslugama, komercijalne aspekte intelektualnog vlasništva i strana direktna ulaganja.

Komisija za međunarodnu trgovinu zadužena je za pitanja koja se odnose na uspostavljanje i osnivanje zajedničke komercijalne politike EU i njenih eksternih ekonomskih odnosa, a posebno:

- finansijskih, ekonomskih i trgovinskih odnosa sa trećim zemljama i regionalnim organizacijama
- merama tehničke harmonizacije ili standardizacije u oblastima koje pokrivaju instrumenti međunarodnog prava
- odnosima sa relevantnim međunarodnim organizacijama i organizacijama koje promovišu regionalnu, ekonomsku i komercijalnu integraciju van EU

- odnose sa STO, uključujući njenu parlamentarnu dimenziju

Web stranica INTA-e uključuje dnevni red, i radne dokumente, istraživanja, izveštaje, saslušanja i bilten:

www.europarl.europa.eu/activities/committees/en/INTA/home.html

FRONTEX

FRONTEX je osnovan za rad na dva problema. Prvi je prihvatanje i implementacija Schengen Acquis-a. Ova legislativa je ukinula unutrašnje granice i omogućava slobodno kretanje ljudi u EU kao i pridruženim zemljama. Drugo, EU je želela zajedničku politiku u vezi sa integrisanim upravljanjem granicom koja bi se bavila stvarima na njenim eksternim granicama. Za oba koncepta bio je potreban organ zajednice da koordinira te napore.

FRONTEX je počeo sa radom 2005. Sedište mu je u Varšavi, Poljskoj i ima preko 164 nacionalnih eksperta kao i privremene radnike i radnike po ugovoru. To je pravni subjekat Evropske zajednice i ima operativnu i budžetsku samostalnost. Strateške i operativne smernice utvrđuje upravni odbor koji se sastoji od nacionalnih eksperata za upravljanje granicom i predstavnika komisije.

Svrha FRONTEX-a je da obezbedi da su spoljne evropske granice otvorene za zakonite putnike, a zatvorene za prekogranični kriminal. Ovo se radi koordinacijom obaveštajne saradnje na nivou EU. U ovom priručniku, o aktivnostima FRONTEX-a se detaljnije govori u poglavlju 3.: „Usklađivanje bezbednosti i olakšavanja trgovine, te razvijanje partnerstava sa privatnim sektorom“.

Web stranica FRONTEX-a: www.frontex.europa.eu

2.3.9 Organizacija za evropsku bezbednost i saradnju (OEBS)

Sa 57 zemalja učesnica u Evropi, centralnoj Aziji i Severnoj Americi i 11 azijskih i mediteranskih partnera za saradnju⁶, Organizacija za evropsku bezbednost i saradnju (OEBS) je najveća svetska regionalna organizacija za bezbednost. Nudi forum za političke pregovore i odlučivanje u polju ranog upozoravanja, prevencije konflikata, upravljanja kriznim situacijama i rehabilitacijom nakon sukoba. Ima jedinstvenu mrežu od 15 terenskih operacija u jugoistočnoj Evropi, istočnoj Evropi, južnom Kavkazu i centralnoj Aziji. OEBS preduzima sveobuhvatan pristup bezbednosti i obuhvata vojno-političku, ekonomsku, ekološku i ljudsku dimenziju. OEBS želi da unapredi bezbednost granice, ali i olakša zakonita putovanja i trgovinu, zaštiti ljudska prava i promoviše kontakte među ljudima. Koledž OEBS-a za osoblje u upravljanju granicom u Dušanbeu, Tadžikistan obučava granične službenike iz zemalja učesnica OEBS-a i partnera za saradnju, uključujući i Avganistan, i promoviše prekograničnu saradnju u regiji centralne Azije

Web stranica OEBS-a: www.osce.org

⁶ Avganistan, Alžir, Australija, Egipat, Izrael, Japan, Jordan, Maroko, Republika Koreja, Tajland i Tunis.

2.4 Nevladine organizacije

2.4.1 Globalno partnerstvo za olakšanje transporta i trgovine (GFP)

Cilj GFP-a je da okupi sve zainteresovane strane, javne i privatne koje učestvuju u olakšanju transporta i trgovine, posebno u zemljama u razvoju i tranziciji.

Njegova web stranica je osmišljena kao „jedan šalter“, za informacije i resurse u vezi sa olakšanjem trgovine u celom svetu. Održavaju je glavni partneri GFP-a: Međunarodna privredna komora, Svetska carinska organizacija, Konferencija Ujedinjenih nacija o trgovini i razvoju, Ekonomska komisija Ujedinjenih nacija za Evropu, Organizacija za industrijski razvoj Ujedinjenih nacija i Svetska banka.

Područja saradnje uključuju sledeće:

- dnevni red od zajedničkog interesa
- udruživanje resursa i stručnosti, ako postoje, za sprovođenje istraživanja ili projektovanje i implementaciju pilot projekata
- razmenu znanja i ideja

Web stranica GFP-a: www.gfptt.org

2.4.2 Međunarodna privredna komora (ICC)

Međunarodna privredna komora osnovana je 1919. godine sa sledećim ciljem: „Služiti svetskom poslovanju na osnovu promovisanja trgovine i ulaganja, otvorenih tržišta za robu i usluge i slobodnim protokom kapitala,“.

ICC predstavlja poslovni svet preko velikog broja aktivnosti od arbitraže do borbe protiv kriminala. Neke su od posebnog interesa za prekogranične transakcije.

- Jedinstvena carina i praksa za dokumentarne akreditive (UCP 500) su pravila koja banke primenjuju za finansiranje svetske trgovine vredne milijarde dolara svake godine.
- Incoterms (međunarodni trgovački nazivi) su standardne međunarodne trgovačke definicije. Prvi put objavljene 1936. ove standardne definicije međunarodnih trgovačkih termina koji su u opštoj upotrebi, kao što su FOB i CIF se redovno ažuriraju.
- Privredne komore 57 zemalja primenjuju sistem ATA karneta za privremeni uvoz oslobođen plaćanja carine.
- ICC Služba za komercijalni kriminal je specijalizovani organ, osnovan da koordinira usluge u borbi protiv komercijalnog kriminala, uključujući: Međunarodni pomorski biro, Obaveštajni biro za falsifikovanje i Biro za finansijske istrage. Jedinica za kibernetički kriminal dodata je 1998. godine.
- ICC Komisija za carine i trgovačke propise ima mandat „da podstakne smanjenje prepreka za prekograničnu trgovinu koje se odnose na carinske politike i propise“. Rad Komisije se fokusira na reformu i modernizaciju kao i na implementaciju transparentnih, pojednostavljenih i usklađenih carinskih politika i postupaka.

Web stranica ICC: www.iccwbo.org

2.4.3 Međunarodna komora brodara (ICS)

ICS zastupa brodare u celom svetu. Osnovana je kao nevladina organizacija 1921. Nalazi se u Londonu i predstavlja 75% svetske brodarske tonaže. Članovi su joj 34 nacionalna udruženja brodovlasnika iz celog sveta. Primarni međunarodni partner ICS-a je međunarodna pomorska organizacija (IMO).

Glavna svrha organizacije je da predstavi nacionalna udruženja brodovlasnika i da savete u vezi sa međunarodnom politikom.

Neki od glavnih ciljeva su:

- podstaći visoke standarde rada
- osigurati efikasan i visok kvalitet brodarskih usluga
- pomoći u stvaranju regulatornog okruženja koje podržava sigurne operacije, štiti okruženje i poštuje međunarodno priznate standarde i procedure
- unaprediti međunarodnu saradnju za razliku od jednostranih postupaka
- promovisati najbolje načine rada u industriji
- predstavljati industriju u:
 - izradi standarda klasifikacije
 - olakšanju trgovine i carini
 - poboljšanju pomorske sigurnosti i upotrebi međunarodne sigurnosne šifre za brod i lučke resurse (ISPS šifra)

Relevantni partneri ICS-a su Svetska carinska organizacija i Svetska trgovinska organizacija.

Gotovo sve publikacije ICS-a se bave pomorskim operacijama. Njihov glavni doprinos u vezi sa granicama i carinom je njihov doprinos upotrebi ISPS šifre.

Web stranica ICS-a: www.marisec.org

2.4.4 Međunarodna organizacija za standardizaciju (ISO)

ISO je opštepoznat kao kreator i izdavač međunarodnih standarda. Objavio je više od 18 000 međunarodnih standarda, pokrivajući veliki broj tema uključujući vazdušni prostor, poljoprivredu, odbranu, bezbednost, mašinstvo i informacionu tehnologiju.

Osnovan je u Londonu, u oktobru 1946. godine, spajanjem dve organizacije koje su ranije postojale: Međunarodne federacije nacionalnih udruženja za standardizaciju (ISA) i Komisije za koordinaciju standarda Ujedinjenih nacija (UNSCC).

Nevladina organizacija sa sedištem u Ženevi ISO je mreža nacionalnih instituta za standardizaciju iz 163 zemlje iz celog sveta. Njeni instituti članovi su ili u sastavu svojih nacionalnih vlada ili pod njihovim mandatom ili su udruženja privatnog sektora.

Iako ne učestvuju direktno u upravljanju granicom, ISO igra važnu ulogu u graničnim pitanjima. Međunarodni standardi koje je postavio ISO dodiruju svaki aspekt upravljanja granicom. Određeni ISO standardi su čak deo zakonodavstva i programa upravljanja granicom.

Primer je: ISO/PAS 17712: 2006 teretni kontejneri – mehaničke plombe o kome se govori u SAFE Okvirnim standardima SCO.

Ovde se jednostavnim pretraživanjem mogu pronaći brojni standardi koji se mogu razmatrati prilikom izrade nove legistative ili

implementacije postojećih programa. Na primer prilikom pretraživanja pod „carina“, nalazi se osam standarda kao i veliki broj sajtova.

Web stranica ISO-a: www.iso.org/iso/home.htm

2.4.5 Međunarodna unija drumskih prevoznika (IRU)

IRU se prvenstveno bavi komercijalnim operaterima drumskog transporta uključujući autobuse, automobile i kamione (od jednog prevoznika do velikih kompanija). Osnovan je u Ženevi, Švajcarska 1948. godine i trenutno ima 170 udruženje – člana u 73 zemlje u celom svetu. IRU je uključen u sve organe koji donose odluke na međunarodnom nivou. To je svetski privredni zastupnik u vezi sa drumskim prevozom. O stvarima koje se odnose na rad sa carinom govori se u Komisiji o carinskim poslovima IRU-a (CAD).

Glavni aktivnosti IRU-a relevantne za upravljanje carina obuhvataju:

- održavanje bliskih radnih odnosa sa kompetentnim nacionalnim, međuvladinim organizacijama
- rad na usklađivanju i pojednostavljivanju procedura koje utiču na drumski transport
- upozoravanje industrije na promene u nacionalnom i međunarodnom zakonodavstvu
- težnja ukidanju prepreka za međunarodni transport i trgovinu

Glavne funkcije IRU-a uključuju izradu tranzitnog sistema međunarodnog drumskog transporta (TIR) i elektronsku prethodnu deklaraciju TIR.

Međunarodni drumski transport (TIR)

Ubrzo nakon Drugog svetskog rata, sistem TIR je uspostavio mali broj evropskih zemalja. Namera mu je bila da olakša međunarodnu trgovinu, a i da štiti nacionalne interese u vezi sa prihodima potpisnika. Danas je TIR jedini međunarodno priznati carinski tranzitni sistem. Omogućava transport robe iz zemalja porekla preko jedne ili više tranzitnih zemalja u zemlju odredišta bez dodatnih (uobičajenih) carinskih kontrola u zemljama tranzita. Broji 68 zemalja ugovornica, s tim da 57 zemalja aktivno učestvuju u sistemu.

TIR-EPD (TIR– elektronska prethodna deklaracija)

Kako bi ispoštovao novu evropsku legislativu usvojenu 1. januara

2009. te zadovoljio Okvirne standarde SCO IRU je napravio web stranicu koja nosiocima TIR-a omogućava da elektronski podnesu prethodne deklaracije.

IRU je objavio veliki broj publikacija koje se odnose na drumski transport. Neke teme i primeri su:

- opšte studije i praktični dokumenti
- transport robe
- transport putnika
- porezi
- izveštaji IRU-a

Web stranica IRU-a: www.iru.org

2.4.6 Transparency International (TI)

Transparency International je globalna organizacija građanskog društva koja se bori protiv korupcije. Cilj TI-a je svet u kome nema korupcije. TI podiže svest kako bi se smanjila apatija i tolerancija korupcije i izradile i implementirale praktične aktivnosti za njeno rešavanje.

Transparency International je globalna mreža koja se sastoji od više od 90 lokalno uspostavljenih nacionalnih filijala koje su tek u osnivanju. Ovi organi se bore protiv korupcije u nacionalnom okruženju na brojne načine. Oni zajedno okupljaju relevantne aktere iz vlade, civilnog društva, preduzeća i medija kako bi promovisali transparentnost u izborima, javnoj upravi, nabavkama i poslovanju. Globalna mreža filijala TI-a i njihovi kontakti često koriste kampanje zastupanja kako bi kod vlada lobirali radi implementacije reformi protiv korupcije.

Budući da ne podržava nijednu politiku TI ne sprovodi istrage o navodnoj korupciji niti izlaže individualne slučajeve. Međutim, povremeno sarađuje sa organizacijama koje to rade. TI može da obezbedi kvalifikacije, sredstva, iskustvo, stručnost i široko učešće za borbu protiv korupcije putem inicijativa kako globalnih tako i regionalnih.

Web stranica TI: www.transparency.org

Zaključak

Međunarodne organizacije su ključne za unapređivanje i upravljanje svetskom trgovinom. U svojim konkretnim domenima svaka poseduje stručnost i znanje o izazovima sa kojima se suočava globalna trgovinska zajednica, od privatnih trgovaca do institucionalnih organizacija.

Putem legislative, istraživanja, partnerstava i edukacije međunarodne organizacije investiraju svoje resurse u izgradnji međunarodnog okvira kako bi promovisale razvoj trgovine. Njihov rad ima veliki uticaj na granične operacije. Budući da je tako, granične službe i trgovina bi trebalo da rade sa njima i tako učestvuju u izgradnji i oblikovanju trgovačkog okruženja u budućnosti.

Fotografije

Strana / stranice	Fotograf
Naslovna	iStockphoto
45, 129, 151 (donja desno), 189, 190	COTECNA S.A.
10, 33, 163	OEBS/Mikhail Evstafiev
36, 48, 93, 156, 159, 220 (donja desno)	Miloš Kosanić
38, 152, 187	Federalna carinska služba Rusije (2011)
41	OEBS/Maria Dotsenko
46, 110, 166, 173	Jan Tomczyk
58	OEBS/Johann Wagner
59, 102, 112, 120, 125, 133, 151 (donja levo), 158	OEBS/Roel Janssens
84, 135, 217	Komitet za carinsku kontrolu Republike Kazahstan
91, 94, 97	BIC Douane Française
127	OEBS/Jonathan Trumble
130, 212	OEBS/Milan Obradović
168	Carina i turistička preduzeća Co. Inc./GTI (u Turskoj)
185 (srednja desno)	Misija OEBS u Bosni i Hercegovini
185 (donja desno), 221 (gornja desno)	OEBS
209	OEBS-ov Centar u Astanu
213, 215, 219, 221 (gornja levo)	OEBS/John Krob
214 (donja levo)	OEBS/Firuza Gulomaseinova
214 (donja desno)	OEBS/Rodolphe Oberle
220 (donja levo)	OEBS/Saltanat Alibekova

Skraćenice i akronimi

AANZFTA	Sporazum o slobodnoj trgovini između ASEAN-Australije-Novog Zelanda	CCTV	Televizija zatvorenog kruga
ACE	Automatsko komercijalno okruženje	CDC	Centar za kontrolu bolesti
ACI	Prethodna elektronska informacija o teretu	CEFACT	Centar za olakšanje trgovine i elektronsko poslovanje (UN-a; puni akronim je UN/CEFACT)
ACS	Automatski komercijalni sistem	CEFTA	Sporazum o slobodnoj trgovini Centralne Evrope
ADB	Azijska razvojna banka	CEMAC	Ekonomska i monetarna zajednica Centralne Afrike
ADD	Antidampinška carina	CEN	Evropski komitet za standardizaciju
AEBTRI	Udruženje bugarskih drumskih transportnih preduzeća	CENELEC	Evropski komitet za elektronsku standardizaciju
AEO	Ovlašćeni privredni subjekat	CEZ	Zajednička ekonomska zona
AFCO	Avganistansko udruženje špeditera	CIA	Centralna obaveštajna agencija
AFTA	Područje slobodne trgovine ASEAN	CIF	Cena, osiguranje i teret
AFTZ	Afrička zona slobodne trgovine	CIM	Jedinstvena pravila u vezi sa Ugovorom o međunarodnom prevozu robe železnicom
AIS	Automatski informacioni sistem	CISFTA	Sporazum o slobodnoj trgovini Zajednice nezavisnih država
ALADI	Integrativno udruženje Latinske Amerike	CITES	Konvencija o međunarodnoj trgovini ugroženih vrsta
ALICE	Logički integrisano kompjuterizovano okruženje	CIV	Jedinstvena pravila u vezi sa Ugovorom o međunarodnom prevozu putnika i prtljaga železnicom
ANSA	Avganistanska uprava za nacionalne standarde	CIS	Zajednica nezavisnih država
APEC	Ekonomska saradnja Azije i Pacifika APTA Sporazum o trgovini Azije i Pacifika	CMR	Konvencija o Ugovoru za međunarodni drumski prevoz robe (Ženeva, 19. maj 1956.)
APTTA	Sporazum o tranzitnoj trgovini Avganistana i Pakistana	COMESA	Zajedničko tržište za istočnu i južnu Afriku
ARA	Samostalna uprava prihoda	COTIF	Konvencija o međunarodnom železničkom prevozu (od 9. maja 1980)
ASAS	Analizator veličine i oblika aerosola ASEAN Udruženje naroda jugoistočne Azije	CPI	Indeks percepcije korupcije
ASTM	Američko društvo za testiranje i materijale	CPT	Komitet za prevenciju mučenja
ASYCUDA	Automatski sistem za obradu carinskih podataka	CRMS	Sistem upravljanja rizikom u carinskim službama (EU) CSI Inicijativa za sigurnost kontejnera
ATA	Privremeni uvoz robe	CWA	Sporazumi radionica
ATIT	Međunarodni sporazum o kopnom prevozu	CWA	Hemijski bojni otrovi
ATTA	Avganistanski sporazum o tranzitnoj trgovini AUSTRIAPRO Deo Federalne privredne komore Austrije	DEFRA	Ministarstvo poljoprivrede, hrane i ruralnih poslova (UK)
AUSTRIAPRO	Dio Federalne privredne komore Austrije	DfT	Ministarstvo transporta (UK)
BCP	Granični prelaz	DES	Nacrtr evropskih standarda
BERR	Odelenje za poslovnu, preduzetničku i regulatornu reformu (UK)	DR-CAFTA	Sporazum o slobodnoj trgovini između Dominikanske Republike i Centralne Amerike EAGGF Evropski fond za smernice i garancije u poljoprivredi
BIC	Informacioni centar banke	EBRD	Evropska banka za rekonstrukciju i razvoj
BIS	Ministarstvo za privredu, inovacije i veštine (UK)	ECMT	Evropska konferencija ministara transporta
BMSC	Edukacija osoblja o upravljanju granicom (OEBS)	ECO	Organizacija za ekonomsku saradnju
BPI	Indeks davalaca mita	ECOSOC	Ekonomski i socijalni savet Ujedinjenih nacija
BTA	Bilateralni sporazum	ECOWAS	Ekonomska zajednica zapadnoafričkih zemalja
BTEP	Program za razmenu granične tehnologije	EDI	Elektronska razmena podataka
BWAs	Biološki bojni otrovi	EDS	Spektroskopija disperzijom energije
C-TPAT	Partnerstvo carine i trgovine u borbi protiv terorizma	EEA	Evropsko ekonomsko područje
CABSI	Inicijativa za sigurnost granice Centralne Azije	EEC	Evropska ekonomska zajednica
CAD	Komisija za carinske poslove IRU-a	EFTA	Evropsko udruženje poštene trgovine
CAP	Zajednička poljoprivredna politika	EIRR	Ekonomska interna stopa povraćaja
CAREC	Regionalna ekonomska saradnja centralne Azije	EN	Evropski standardi
CARICOM	Karipska zajednica	ENS	Ulazna sažeta deklaracija
CBM	Koordinisano upravljanje granicom	ETSI	Evropski institut za telekomunikacione standarde
CBP	Biro za carinu i zaštitu granice (SAD)	EFTA	Evropski sporazum o slobodnoj trgovini
CBRNE	Hemijski, biološki, radiološki, nuklearni i eksplozivni (odnosi se na materijale koje sadrži oružje za masovno uništenje)	EOF	Eskalacija snage
CCTS	Tehničke karakteristike glavnih komponenti	ETS	Bolja trgovinska rešenja
CEN	Carinska mreža za sprovođenje propisa (Svetske carinske organizacije)	EU	Evropska unija
CIRAM	Zajednički model analize integrisanog rizika (EU)	EUBAM	Misija Evropske unije za pomoć granici Moldavije i Ukrajine
CIT	Međunarodni komitet za železnički transport	EUBOMCA	Program upravljanja granicom Evropske unije u Centralnoj

	Aziji		
EurAsEC	Evroazijska ekonomska zajednica	IRU	Međunarodno udruženje drumskih prevoznika
FWS	Služba za ribarstvo i divljinu (SAD)	ISA	Međunarodna federacija nacionalnih udruženja za standardizaciju
FDA	Uprava za hranu i lekove (SAD)	ISCBC	Međuministarski upravni odbor za prelazak granica
FHWA	Federalna uprava puteva (SAD)	ISCM	Upravljanje integrisanim lancem snabdevanja
FIS	Federalna službe pregleda (SAD)	ISF	Izjava uvoznika o sigurnosti
FLAPS	Aerodinamički fluorescentni analizator čestica	ISO	Međunarodna organizacija za standardizaciju
FLETC	Federalni centar za obuku u sprovođenju zakona (SAD)	ISPS	Međunarodna sigurnost brodova i luka
FOB	Ukranc teret	Istanbul Convention	Konvencija o privremenom uvozu
FRONTEX	Evropska agencija za upravljanje operativnom saradnjom na spoljnim granicama zemalja članica	IT	Informaciona tehnologija
FSPBS	Građevinski standardi za javne objekte (SAD)	IVWC	Međunarodna potvrda o težini vozila
FSR	Uslovi za sigurnost tereta	JAC	Zajednički analitički centar
FTA	Sporazum o slobodnoj trgovini	JWC	Zajednička radna komisija za planiranje transporta
FTIR	Fourier–transformirana infracrvena spektroskopija	KZH	Železnice Kazahstana
FTR	Režim spoljne trgovine	LAC	Lokalni analitički centar
FTZ	Slobodna trgovinska zona	LED	L dioda koja emituje svetlo
GAFTA	Velikoarapsko područje slobodne trgovine	LIBOR	Ponudena stopa londonske Interbanke
GATS	Opšti sporazum o trgovini i uslugama	LIBS	Laserom-indukovana „breakdown„ spektroskopija
GATT	Opšti sporazum o tarifama i trgovini	LPR	Prepoznavanje registarskih tablica vozila
GAO	Kancelarija za javnu upravu (SAD)	MAB	Monitor biološkog alarma
GBCR	Gruzijska reforma poslovne klime	MATRA	Procena rizika više agencija
GFP (GFPTT)	Globalno partnerstvo za olakšanje transporta i trgovine	MFN	Najpovlašćenija nacija
GC-MS	Gasna hromatografija spektroskopija masa	MHRA	Regulatorna agencija za lekove i zdravstvene proizvode
GMS	Podregija Velikog Mekonga	MoU	Memorandum o razumevanju
GPS	Globalni sistem pozicioniranja	MoUs	Memorandumi o razumevanju
GSA	Uprava za opšte poslove (SAD)	MTA	Multilateralni sporazum o trgovini
GSM	Globalni sistem za mobilne komunikacije	MUTCD	Priručnik o jedinstvenim uređajima za kontrolu saobraćaja
GSP	Opšti sistem preferenci	NAFTA	Severnoamerički sporazum o slobodnoj trgovini
Hazchem	Opasne hemikalije	NCA	Nacionalna carinska agencija
HMRC	Služba prihoda i carina Njenog Visočanstva	NCIC	Nacionalni centar za kriminalističke informacije
HRIS	Informacioni sistem za ljudske resurse	NCTS	Novi kompjuterizovani tranzitni sistem
HRM	Upravljanje ljudskim resursima	NFPA	Nacionalno vatrogasno udruženje
HRMS	Strategija upravljanja ljudskim resursima	NGO	Nevladina organizacija
HDCDS	Harmonizovani sistem naziva i šifarskih oznaka roba	NII	Nenametljiv pregled
IBETs	Integrisani granični timovi za sprovođenje propisa	NSC	Koridor sever – jug
IBM	Integrisano upravljanje granicom	NSBS	Bugarsko udruženje špeditera
IBRD	Međunarodna banka za rekonstrukciju i razvoj	NSD	Visokoosetljivi detektori za traženje neutrona
ICC	Međunarodna privredna komora	NTTFC	Nacionalni komitet za olakšanje trgovine i transporta
ICD	Terminal za unutrašnje carinjenje	NVRD	Nacionalna banka podataka o registarskim oznakama vozila
ICE	Sprovođenje imigracionih i carinskih propisa	OC	Operativni centar
ICS	Međunarodna komora otpreme	ODASCE	Kancelarija za razvoj putem automatizacije i pojednostavljenja spoljne trgovine
ICT	Informacione i komunikacione tehnologije		
IDA	Međunarodno udruženje za razvoj	OECD	Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj
IFI	Međunarodne finansijske institucije	OLAF	Evropska kancelarija za borbu protiv prevara
ILO	Međunarodna organizacija rada	OPCW	Organizacija za zabranu hemijskog oružja
IMCO	Međuvladina pomorska konsultativna organizacija	OEBS	Organizacija za evropsku bezbednost i saradnju
IMF	Međunarodni monetarni fond	OSJD	Organizacija za saradnju između železnica
IMO	Međunarodna pomorska organizacija	OTIF	Međudržavna organizacija za međunarodni železnički prevoz
IMO	FAL Konvencija Međunarodne pomorske organizacije o olakšanju međunarodnog pomorskog saobraćaja	PBS	Služba za javne objekte (SAD GSA)
INS	Služba za imigracije i naturalizaciju (Imigracione službe SAD-a)	PCB	Policijska-carinska-granična straža
INTA	Komitet međunarodne trgovine (Parlamenta EU)	POE	Ulazna luka
INTERPOL	Međunarodna organizacija policije	PPP	Javno-privatno partnerstvo
IOM	Međunarodna organizacija za migracije	DES	Nacrt evropskog standarda
IP	Internet protokol	PRO	Nacionalni (komitet) organ za olakšanje trgovine
		PRS	Prenosivi skeeri radijacije
		PSCG	Konsultativna grupa iz privatnog sektora

RIID	Identifikator radioaktivnih izotopa	TS	Tehničke karakteristike
RN	Radiološki i nuklearni	TSA	Uprava za sigurnost transporta (SAD)
RPM	Portalni monitori radijacije	TSR	Sigurnosni uslovi za kamionski prevoz
RAILDATA	Međunarodna organizacija željeznica za razvoj i izradu centralnih informacionih sistema za teretni železnički saobraćaj u Evropi	UAIS	Jedinstveni automatski informacioni sistem
RFID	Identifikacija pomoću elektromagnetskih talasa radio frekvencijama	UBZhD	Železnica Ulan Bator
RIF	Oblici informacija o riziku	UFAS	Jedinstveni federalni standardi pristupa (SAD)
RKC	Revidirana Kjoto konvencija	U.K.	Ujedinjeno Kraljevstvo Velike Britanije i Severne Irske
RMS	Sistem upravljanja rizikom	UKTI UK	Trgovine i ulaganje
RTA	Regionalni sporazum o trgovini	UNDP	Razvojni program Ujedinjenih nacija
RTFCCP	Regionalni program za olakšanje trgovine i carine (ADB-a)	UNCITRAL	Komisija Ujedinjenih nacija o međunarodnom trgovinskom pravu
RZD	Željeznice Rusije	UNCTAD	Konferencija Ujedinjenih nacija o trgovini i razvoju
SACU	Južnoafrička carinska unija	UNECE	Ekonomska komisija Ujedinjenih nacija za Evropu
SAD	Jedinstvena carinska isprava (JCI)	UNESCAP	Ekonomska i socijalna komisija Ujedinjenih nacija za Aziju i Pacifik
SAFE	Okvini standardi za osiguranje i olakšanje globalne trgovine (SCO-a)	UNIDO	Industrijska razvojna organizacija Ujedinjenih nacija
SAFTA	Područje slobodne trgovine južne Azije SAPO Južnoafričke lučke operacije	UNODC	Kancelarija Ujedinjenih nacija za droge i kriminal
SBR	Standardno poslovno izveštavanje	UNSCC	Koordinacioni komitet za standarde Ujedinjenih nacija
SCS	Sigurnost lanca snabdevanja	UNTTED	Direktorat Ujedinjenih nacija sa trgovačkim podacima
SDS	Standardizovani skup podataka	URA	Uprava prihoda Ugande
SFI	Inicijativa za sigurnost tereta	U.S.A.	Sjedinjene Američke Države
SGL+	Super zelena traka plus	USAID	Agencija za međunarodni razvoj Sjedinjenih Država
SITPRO	(ranije) Odbor za jednostavnije trgovačke postupke (UK)	USDA	Ministarstvo poljoprivrede (SAD)
SMGS	Sporazum o međunarodnom teretnom saobraćaju železnicom	UTIKAD	Tursko udruženje špeditera i pružalaca logističkih usluga
SOFI	Francuska informatička rešenja	VACIS	Sistem za pregled vozila i tereta
SOLAS	Međunarodna konvencija za sigurnost života na moru	VET	Stručno obrazovanje i usavršavanje
SPARTECA	Južnopacifički regionalni sporazum o trgovini i ekonomskoj saradnji	WAN	Široka područna mreža
SPRD	Spektrometrijski lični detektori radijacije	WB	Svetska banka (grupacija)
SRPM	Spektroskopski portalni monitori radijacije SWEPRO Švedski savet za trgovačke postupke	WCF	Svetska federacija komora
SWOT	Snaga, slabosti, mogućnosti i pretnje (metoda strateškog planiranja koja se koristi za ocenu projekta ili poslovnog poduhvata koji učestvuje)	WCO	Svetska carinska organizacija
SWS	Sistem jednog šaltera	WIPO	Svetska organizacija intelektualne svojine
TAD	Dokument koji prati tranzit	WMD	Oružje za masovno uništenje
TAPA	Udruženje za zaštitu transportovane imovine	WTO	Svetska trgovinska organizacija
TARIC	Tarif Intégrée de la Communauté (integrisana tarifa Evropske zajednice)		
TAXUD	Generalni direktorat za poreze i carinsku uniju (EK-e)		
TBWG	Radna grupa za prevoz preko granice (Kanada – SAD)		
TCD	Promer cene/vremena (metodologija)		
TEP	Program za poboljšanje trgovine		
TEU	Jedinica ekvivalentna dvadeset stopa		
TI	Transparency International		
TICs	Otrovne industrijske hemikalije		
TTFSE	Olakšanje trgovine i transporta u jugoistočnoj Evropi		
TIR	Transports Internationaux Routiers (međunarodni drumski saobraćaj)		
TIR-EPD	TIR-elektronska prethodna deklaracija		
TNA	Procena potreba za obukom		
TOBB	Savez komora i razmene dobara Turske		
TR	Tehnički izveštaji		
TRIPS	Trgovački aspekti prava intelektualne svojine		
TRS	Studije vremenskog puštanja		

**Organization for Security and
Co-operation in Europe (OSCE)**

Wallnerstrasse 6
A-1010 Vienna,
Tel.: +43 1 514 360

info@osce.org
www.osce.org



facebook.com/osce.org



@osce



youtube.com/osce

**United Nations Economic
Commission for Europe (UNECE)**

Palais des Nations
CH-1211 Geneva 10, Switzerland
Tel.: +41 22 917 44 44

info.ece@unece.org
www.unece.org



facebook.com/unece.org



@un_ece



youtube.com/unece

**Priručnik sa najboljim iskustvima
za obavljanje procedura
na graničnim prelazima –
sa aspekta trgovine i prevoza**



Organization for Security and
Co-operation in Europe



UNITED NATIONS
ECONOMIC COMMISSION FOR EUROPE