

UDK: 339.543.37:004.38:061.1
Bibliid 1451-3188, 11 (2012)
Год XI, бр. 39–40, стр. 194–203
Изворни научни рад

Др Предраг БЈЕЛИЋ¹
Мр Ивана ПОПОВИЋ ПЕТРОВИЋ²

УВОЂЕЊЕ ЕЛЕКТРОНСКЕ ДОКУМЕНТАЦИЈЕ У ЦАРИНСКОМ ПОСТУПКУ У ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ

ABSTRACT

The purpose of the Decision of the European Parliament and of the Council on a paperless environment for customs and trade is to increase competitiveness of companies doing business in Europe by establishing electronic customs systems as more effective and more efficient systems for the exchange of data between the customs administration, economic operators and other administrations and agencies.

Key words: Decision, electronic customs systems, data exchange, reducing administrative costs, customs declaration, economic operators.

I) СВРХА

Једна од најзахтевнијих процедура у спољнотрговинском пословању је процедура царинења робе која се обавља на граници једног царинског подручија. Ову процедуру обавља царинска служба једне националне привреде, што подразумева примену прописа те привреде, обрачун и наплату царинских дажбина и пореза и контролне мере на граници. Са спровођењем ове процедуре повезан је велики број царинских докумената,

¹ Економски факултет Универзитета у Београду.

² Економски факултет Универзитета у Београду.

Овај рад је резултат научног пројекта „Србија у савременим међународним односима: стратешки правци развоја и учвршћивања положаја Србије у међународним интегративним процесима – спољнополитички, међународни, економски, правни и безбедоносни аспекти” (бр. 179029) који изводи Институт за међународну политику и привреду Београд, а финансира Министарство просвете и науке Републике Србије.

али и друге документације, укључујући трговинска документа, шпедитерска документа и слично.³ Према процени Конференције УН о трговини и развоју (UNCTAD), у царинском поступку учествује од 20 до 30 субјеката, захтева се око 40 различитих докумената, у које се уноси око 200 различитих података, а 30 од њих се уноси до 30 пута, а преко сто података се уноси поново бар још једном. Овако велики захтеви у погледу прибављања докумената у току саме процедуре царинења робе могу да изазову значајне административне баријере у спољној трговини. Царинска процедура је нешто што је неопходно обавити како би роба могла да има приступ тржишту земље у коју се уводи, како би се платиле све неопходне дажбине и како би се осигурало да роба испуњава основне захтеве у погледу квалитета и безбедности употребе. Али ако царински органи или неки други државни органи присутни на граници, износе додатне и претеране захтеве у погледу царинења робе, продужавају процедуру царинења робе и слично, са циљем заштите домаће привреде, онда се може сигурно рећи да се ради о административним баријерама спољној трговини, као једној од група нецаринских баријера.⁴ Према подацима Светске банке (*World Bank*) у развијеним земљама, које су чланице Организације за економску сарадњу и развој (OECD), у царинској процедури везаној за извоз робе просечно су потребна око четири документа, а процедура се обавља просечно за 10 дана, док је у случају увоза просечно потребно пет докумената и 11 дана. У земљем у развоју царинење робе је мање ефикасно и потребно је 6–8 докумената просечно и 18–32 дана у извозу, и 7–9 докумената и 20–33 дана у увозу. Стање у нашој земљи је много боље него у већини земаља у развоју, јер је потребно шест докумената и 12 дана за обављање извоза, у просеку, односно шест докумената и 14 дана за обављање увоза, према подацима за 2011. годину.

³ Јелена Козомара, *Спољнотрговинско пословање*, Институт за економску дипломатију, Београд, 2005, стр. 140–142.

⁴ Више у: Предраг Бјелић, *Нецаринске баријере у међународној трговини*, Прометеј, Београд, 2004.

Табела 1: Процедуре у извозу и увозу робе, 2011. године

Регион / Привреда	ИЗВОЗ			УВОЗ		
	Документи (број)	Време (дана)	Трошкови (УСД)	Документи (број)	Време (дана)	Трошкови (УСД)
Источна Азија и Пацифик	6	22	906	7	23	954
Источна Европа и Централна Азија	7	27	1.774	8	29	1.990
Латинска Америка	6	18	1.257	7	20	1.546
Блиски Исток и Северна Африка	6	20	1.057	8	24	1.238
ОЕЦД земље	4	10	1.032	5	11	1.085
Јужна Азија	8	32	1.590	9	33	1.768
Подсахарска Африка	8	31	1.960	8	37	2.502
Србија	6	12	1.433	6	14	1.609

Извор: World Bank, Doing Business Database, Интернет, www.doingbusiness.org/data/exploretotopics/trading-across-borders, June 2011, 01/03/2012.

Као што смо видели, велики захтеви за документима и њихова обрада проузрокују велике трошкове и захтевају дуге временске периоде, тако да се највеће уштеде остварују заменом папирнате документације оном у електронској форми. За ту операцију потребни су неки предуслови, који осим располагања информационо-комуникационом технологијом подразумевају усвајање одговарајућих стандарда и протокола комуникације. Многе развијене националне привреде, од којих предњачи САД, још су крајем XX века покренуле иницијативу да се у царинском поступку значајније користе информационо-комуникационе технологије. У САД се са електронском пријавом извоза почело још далеке 1995. године када је Царинска служба САД развила Аутоматизовани систем за извоз (*Automated Export System – AES*). У почетку се систем користио на пробној основи и предузећа су могла да подносе информације или на традиционалним папирнатим обрасцима извозне декларације шпедитера (*Shipper's Export Declaration – SED*) или електронским путем. Најпре је електронска веза са америчком царинском остваривана приватним мрежама, док се од 1999. године овом систему може

приступити и преко Интернета (*AESDirect*).⁵ Променом прописа од 2008. године обавезна је и једино могућа електронска пријава извоза путем AES. Овај систем омогућава значајне уштеде приликом уноса и обраде података о извозу, јер се не морају уносити информације више пута, нема трошкова документације у папирном облику и смањена је могућност грешака. У многим међународним организацијама радило се на примени електронске документације у спољнотрговинском пословању, а посебно у царинском поступку као најзначајнијој процедури која се обавља на граници. Прве кораке у овом правцу урадила је Међународна трговинска комора (*International Chamber of Commerce*) усвајањем стандардизованих докумената који се користе у спољнотрговинском промету. Касније Уједињене нације усвајају стандарде УН/ЕДИФАКТ који омогућавају размену електронских докумената у спољној трговини. У циљу помоћи земљама у развоју да повећају ефикасност својих царинских служби Конференција УН о трговини и развоју развила је посебан програм за организацију царинења робе електронским путем, под називом Аутоматизовани систем за царинске податке (*Automated System for Customs Data – ASYCUDA*). Овај систем покрива већину спољнотрговинских процедура, како извоз и увоз, тако и транзит, и прилагођен је прикупљању статистичких података о спољној трговини. Светска царинска организација дала је такође допринос и у примени електронске технологије у царинском поступку оснивањем *WCO Data Model* који прописује хармонизоване захтеве за подацима у комуникацији између свих субјеката укључених у спољну трговину и надзор границе. Овим је омогућена електронска размена података на царини и креирање електронских порука које се могу размењивати преко интернета, применом *XML* стандарда. У Европској унији је тек у јануару 2008. године донета одлука да се ради на стварању окружења за царинење и међународну трговину у коме неће бити потребе за документацијом у папирном облику. Земљама чланицама је наложено да више примењују информационо-комуникационе технологије у царинском поступку како би ток робе у трговини постао ефикаснији.

II) МЕРА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

Одлука број 70/2008 Европског парламента и Савета Европске уније о употреби царинских и осталих спољнотрговинских докумената која неће

⁵ Department of Homeland Security's CBP Website, Интернет, www.cbp.gov/xp/cgov/trade/automated/aes/, (приступљено 20.02.2012).

имати папирни облик (*Decision No 70/2008/EC of the European Parliament and of the Council of 15 January 2008 on a paperless environment for customs and trade*), донета је 15. јануара 2008. године у Стразбуру.⁶ Са овом Одлуком непосредно су повезана два документа донета неколико година раније, под окриљем Европског парламента и Савета Европске уније. Земље чланице Уније су се Уговором из Лисабона обавезале да омогуће побољшање конкурентности компанијама које послују на територији Европе и у складу са тим циљем, 21. априла 2004. године, Европски парламент и Савет донели су Одлуку о испоруци и пружању пан-европских електронских услуга државне управе државној администрацији, пословном свету и грађанима (*Decision on interoperable delivery of pan-European e-Government services to public administrations, business and citizens – IDABC*).⁷ Према овој Одлуци, од Комисије ЕУ и земаља чланица очекује се да обезбеде и омогуће примену информационо-комуникационих електронских система којима би се омогућила размена информација између државне администрације и грађана земаља чланица Уније. Активности преузете на основу ове Одлуке углавном су као циљ имале постизање веће ефикасности и ефективности приликом спровођења царинског поступка, управо на основу примене савремених технологија и пружања могућности за остварење бржег протока података. Такође се тежило и смањењу утицаја административних препрека, али и спречавању кријумчарења, организованог криминала, као и омогућавању ефикасније наплате царинског дуга, заштити интелектуалне својине, очувању исправности производа и повећању степена безбедности међународне трговине. Годину дана пре ове Одлуке, дакле, 5. децембра 2003. године, Савет Европе донео је Резолуцију о потреби поједностављења и употреби царинских и осталих спољнотрговинских докумената који неће имати папирни облик (*Resolution on creating a simple and paperless environment for customs and trade*).⁸ И самим називом уочава се сличност, као и заснованост Одлуке из 2008. године, између осталог и на овој Резолуцији.

⁶ “Decision No 70/2008/EC of the European Parliament and of the Council of 15 January 2008 on a paperless environment for customs and trade”, *Official Journal of the European Union* (OJ) L 23, 26.01.2008, pp. 21–6.

⁷ “Decision on interoperable delivery of pan-European e-Government services to public administrations, business and citizens – IDABC”, *Official Journal of the European Union*, OJ L 144, 30.04.2004, pp. 25–35.

⁸ “Resolution on creating a simple and paperless environment for customs and trade”, *Official Journal of the European Union*, OJ C 305, 16.12.2003, pp. 1–2.

Од Комисије је затражено да са земљама чланицама створи вишегодишњи стратегијски план, како би се царинским службама на територији Уније омогућила електронска размена информација и података. Слични захтеви дефинисани су и у оквиру Регулative Савета (*Council Regulation No 2913/92*) којом се установљава Царинска тарифа Уније (*Community Customs Code*) из 1992. године.⁹ Како би била омогућена електронска размена података између царинских служби, као и спровођење царинског поступка на основу аутоматизованих система за управљање ризиком, овим путем захтевана је употреба система за обраду података.

III) ОСНОВНЕ КАРАКТЕРИСТИКЕ ДОКУМЕНТА

Као део Одлуке о употреби царинских и осталих спољнотрговинских докумената који неће имати папирни облик, налази се опширан уводни део са чак 13 ставова, након којег следи 18 чланова саме Одлуке. Да би се остварио примарни циљ наведен самим називом Одлуке у оквиру члана 1 одређено је да ће Комисија и земље чланице преузети одговорност за стварање безбедног, прихватљивог, интегрисаног електронског царинског система – ЕЦС (*Electronic customs systems – ECS*) који ће омогућити размену свих важних података, а нарочито података садржаних у царинским декларацијама, као и у осталим документима која их прате. Такав систем требало би да испуни више циљева, међу којима се истиче потреба за поједностављењем и олакшавањем спољнотрговинских порцедура, што би утицало на смањење жалби и административних трошкова, а убрзало време потребно за спровођење царинског поступка. Затим, контрола над протоком роба постала би заједничка, а прикупљање прихода по основу плаћања царинског дуга могло би бити ефикасније, док би информације једном унете у систем, могле бити поново искоришћене, што је такође извор нових уштеда. Други став истог члана дефинише средства која ће омогућити постизање наведених циљева. Та средства заснована су на моделима података и стандардизованим порукама који треба да омогуће хармонизацију размене информација на међународном нивоу. Затим, очекује се модернизација рада царина, која треба да омогући постизање ефикасности и ефективности њеног рада, као и проширење броја активности економских оператера који треба да електронским путем обезбеде комуникацију са царинским службама свих земаља чланица. Члан

⁹ “Council Regulation (EEC) No 2913/92 of 12 October 1992 establishing the Community Customs Code”, OJ L 302, 19.10.1992, p. 1.

3. предвиђа да ће ЕЦС обезбедити електронску размену података између царинских служби земаља чланица међусобно, али и између ових служби и Европске комисије, као и економских оператера и осталих служби, или државних агенција чији је рад повезан са прекограничним кретањем робе. Размена података треба да се обавља у сагласности са Директивом 95/46/ЕС, претходно већ донетом од стране Европског парламента и Савета 24. октобра 1995. Године, о заштити личних података и слободној размени тих података (*Directive 95/46/EC on the protection of individuals with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data*).¹⁰ Поред Директиве 95/46, потребно је и да се размена података обавља у складу са донетом Регулативом број 45/2001 о заштити личних података који се користе од стране европских институција и о слободној размени тих података (*Regulation on the protection of individuals with regard to the processing of personal data by the Community institutions and bodies and on the free movement of such data*).¹¹ Члан 4. одређује временске рокове, као и групу активности неопходних за успостављање ЕЦС захваљујући заједничким активностима Комисије и земаља чланица. Електронски царински систем постаје оперативан тек када се омогући функционисање система за евидентирање извоза и увоза, као и система који прати транзит, затим када се омогући ауторизованим економским оператерима да се само једном идентификују и евидентирају од стране царинских служби, а да обављају све своје активности, као и када се омогући функционисање система за ауторизацију, управљање сертификатима којима су ауторизовани економски оператери стекли тај статус. Од земаља чланица у сарадњи са Комисијом очекује се и да до одређеног рока 15. фебруара 2011. године, успоставе царинске портале на којима ће бити изложене све потребне информације о царинском поступку, које би могле бити потребне учесницима у спољнотрговинским пословима. Одређен је исти датум као рок до када земље чланице у сарадњи са Комисијом треба да успоставе повезаност система који се односи на царињење, са свим осталим системима који учествују у реализацији спољнотрговинских послова. До истог датума, Комисија и земље чланице треба да направе план за формирање јединствених приступних тачака (*single access points*), које

¹⁰ “Directive 95/46/EC on the protection of individuals with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data”, OJ L 281, 23.11.1995, p. 31.

¹¹ “Regulation on the protection of individuals with regard to the processing of personal data by the Community institutions and bodies and on the free movement of such data”, OJ L 8, 12.01.2001, p. 1.

треба да омогуће подношење царинских декларација од стране учесника у спољнотрговинским пословима из било које земље чланице, без обзира на земљу чланицу у којој ће се реализовати царински поступак. Очекује се и израда плана за увођење система за електронско повезивање учесника у спољнотрговинским пословима (*electronic interfaces for economic operators*) са царинском службом земље у којој им је седиште, али и са царинским службама свих земаља које су укључене у одређени спољнотрговински посао. Уколико ова два система добију позитивне оцене, очекује се да ће земље чланице у сарадњи са Комисијом, у року од три године, настојати да их примене и учине оперативним. Такође, очекује се и израда плана за пружање услуге „јединственог шалтера” (*Single window*), који треба да омогући учесницима у спољнотрговинском послу да доставе податке на једном месту, а да се затим ти подаци преусмеравају, како ка царинској служби, тако и ка надлежним министарствима и агенцијама. Чланом 5. дефинисан је делокруг рада који је заснован на активностима на нивоу Заједнице, као и на активностима које се обављају на националном нивоу. Заједница је задужена за израду „студије изводљивости”, као и за све заједничке техничке и функционалне захтеве, као и услуге, док националне компоненте ЕЦС чине активности које се односе на техничке и функционалне потребе, као и формирање база података на националном нивоу, затим умрежавање царинске службе, учесника у спољнотрговинском послу и надлежних министарстава и државних агенција и успостављање комуникације међу њима, као и израда софтвера које земље чланице могу сматрати неопходним за функционисање ЕЦС. Чланови 6. и 7. тачно дефинишу групе задатака Комисије и земаља чланица. Задаци Комисије су засновани на циљевима који се желе постићи на макро-нивоу, како би се омогућило функционисање ЕЦС на територији која покрива све земље чланице, а задаци земаља чланица односе се на испуњење задатака који ће омогућити функционисање ЕЦС на националном нивоу. Од земаља чланица очекује се да информишу Комисију уколико дође до неких појава које могу угрозити функционисање самог ЕЦС, а то све пре него што предузму било какве активности. Такође, од земаља чланица се очекује да једном годишње информишу Комисију о процени годишњих трошкова и потреба, како би се реализовао вишегодишњи план, који дефинише управо Комисија у сарадњи са земаљама чланицама. Извори средстава неопходних за успостављање ЕЦС су двоструки и одређени су чланом 9. Средства су исказана као радна снага, новчана средства и техничка средства. На националном нивоу, обезбеђује их сама земља чланица, за националне компоненте, а на заједничком нивоу, сама Заједница. Различите су и

финансијске обавезе које преузимају земље чланице са једне стране и Заједница, са друге. За трошкове који настају да би се изградиле и примениле заједничке компоненте ЕЦС, надлежна је Заједница, а за успостављање и примену компоненти ЕЦС на националном нивоу, трошкове сnose земље чланице. Као и код свих вишегодишњих планова, тако је и у случају успостављања ЕЦС немогуће све предвидети, па се творци ове Одлуке ослањају и на успостављање система за праћење (*monitoring*). Комисија преузима два задатка у погледу праћења, од којих се први односи на процену Комисије приликом установљавања да ли су све примењене мере финансиране из буџета Заједнице, примењене у складу са Одлуком и да ли су постигнути резултати управо они резултати који су дефинисани као очекивани циљеви примене ЕЦС. Други задатак Комисија обавља у сарадњи са земљама чланицама, а циљ те сарадње је испитивање остварених резултата у свакој појединачној земљи чланици. Систем извештавања дефинисан је чланом 12, према чијем садржају земље чланице имају обавезу да обавештавају Комисију о сваком задатку који су преузеле на основу вишегодишњег плана, као и да до краја марта месеца сваке године доставе извештаје о учинку који су оствариле у претходној календарској години. Након подношења њиховог годишњег извештаја, Комисија има обавезу да до краја јуна процени степен оствареног учинка земаља чланица. Чланом 13. истиче се значајна улога учесника у спољнотрговинским пословима, чија мишљења и предлоге треба да уваже како Комисија, тако и земље чланице. Земљама које су постале кандидати за чланство у ЕУ дозвољено је да узму учешће у процесу стварања и примене ЕЦС. Одлука је донета 15. јануара 2008. године у Стразбуру, објављена у *Службеном листу ЕУ* 26. јануара исте године, а ступила је на снагу двадесетог дана од дана објављивања.

IV) ИЗВОРИ

- Козомара, Јелена, *Спољнотрговинско пословање*, Институт за економску дипломатију, Београд.
- World Bank, Doing Business Database, Интернет, www.doingbusiness.org/data/exploretopics/trading-across-borders, June 2011, 01/03/2012.
- Бјелић, Предраг, *Нецаринске баријере у међународној трговини*, Прометеј, Београд, 2004.
- Department of Homeland Security's CBP Website, Интернет, www.cbp.gov/xp/cgov/trade/automated/aes/, 20/02/2012.

- Bjelić, Predrag, Ivana Popović Petrović, “Administrative Trade Barriers and Trade Facilitation”, in: Praščević Aleksandra, Božidar Cerović, Miomir Jakšić (editors), *Economic Policy and Global Recession*, Centar za izdavačku delatnost Ekonomskog fakulteta, Beograd, Vol. 1, pp. 185–197.
- “Decision No 70/2008/EC of the European Parliament and of the Council of 15 January 2008 on a paperless environment for customs and trade”, *Official Journal of the European Union* (OJ) L 23, 26.01.2008.
- “Decision on interoperable delivery of pan-European e-Government services to public administrations, business and citizens – IDABC”, *Official Journal of the European Union*, OJ L 144, 30.04.2004.
- “Resolution on creating a simple and paperless environment for customs and trade”, *Official Journal of the European Union*, OJ C 305, 16.12.2003.
- Council Regulation (EEC) No 2913/92 of 12 October 1992 establishing the Community Customs Code”, OJ L 302, 19.10.1992.
- “Directive 95/46/EC on the protection of individuals with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data”, OJ L 281, 23.11.1995.
- “Regulation on the protection of individuals with regard to the processing of personal data by the Community institutions and bodies and on the free movement of such data”, OJ L 8, 12.01.2001.

V) ЗНАЧАЈ ЗА СРБИЈУ

Србији је Европска унија најзначајнији спољнотрговински партнер, будући да је највећи део нашег извоза усмерен на ово тржиште, па се стога морамо упознати са свим прописима који владају на том тржишту. Посебно су важни прописи који регулишу царинење робе на граници ЕУ царинског подручја јер је то изузетно значајно за српске извознике. Такође, пошто се очекује да Србија постане чланица Европске уније, морамо се упознати и са свим прописима које ће Србија морати да преузме и примењује када ступи у чланство ове интеграције, а ови прописи ће тада у потпуности регулисати пословање наших предузећа на јединственом тржишту ЕУ, али и у спољнотрговинским односима са другим државама. Србија треба да настави са процесом оспособљавања своје царинске службе за задатке и изазове који ће проистећи из чланства у Европској унији.