

др Александар ЂИРИЋ
редовни професор на Правном факултету Универзитета у Нишу

СПОРАЗУМ СВЕТСКЕ ТРГОВИНСКЕ ОРГАНИЗАЦИЈЕ О ТРГОВИНСКИМ ОЛАКШИЦАМА*

Резиме

Аутор је у раду посветио пажњу перспективним правцима развоја трговинских уговорора у оквиру Светске трговинске организације (СТО), који добијају нову физиономију након њене девете Министарске конференције, одржане од 3. до 7. децембра 2013. године на Балију (Индонезија), и усвајања Споразума СТО о трговинским олакшицама у међународним трговинским односима. Трговинске олакшице подразумевају јоједностављење увозних и извозних докумената, ефикасније и убрзане трансграничне процедуре, аутоматизацију трговинских и царинских послова, уружање једноставној пристицању информацијама од значаја за трговину, мање формалности у транзитну, обезбеђење сарадње трансграничних царинских органа, и чини низ других мера. Аутор, најпре, указује на значај уговора о трговинским олакшицама под окриљем СТО и Девете Министарске конференције, док централни део рада посвећује Споразуму о трговинским олакшицама СТО, анализирајући његове циљеве, садржину, структуру, стању, имплементацију, као и чини низ конкретних мера, које Споразум предвиђа као механизме јоједностављења трговинској промени робом на глобалном светском тржишту.

* Рад је резултат истраживања на Пројекту Правног факултета Универзитета у Нишу, бр. 179046, који финансира Министарство образовања и науке Републике Србије.

Кључне речи: *Споразум о трговинским олакшицама СТО, Девеџа Министарска конференција СТО, Бали пакети, трансјаренитност и трговински информацијама, трговински царинења робе, посебни трговински у вези са увозом, извозом и трансјаренитом, „Јединствени шалтер“.*

I Уместо увода

Међународне организације су, данас, носиоци нормативне делатности и „законодавци“ *sui generis*.¹ Поштујући врховни интерес међународног промета, ефикасну, брзу и јефтину размену робе, услуга и новца, оне доприносе хармонизацији и унификацији нормативне основе међународних трговинских односа.² Свакако да се најважнија промена и реформа у овој материји везује за појаву Светске трговинске организације (СТО).³ Процена је да учешће земаља чланица СТО, уз примену њених правила, у укупној светској трговини робе и услуга достиже чак 98% целокупног светског трговинског промета. СТО је институционални оквир мултилатералног трговинског система, а извори права, који настају под њеним окриљем, представљају правно-регулаторни оквир светске трговине.

СТО је персонификација процеса преласка држава са двостраног на мултилатерални вид регулисања међународне трговине (мултилатерализација међународних трговинских односа – МТО). За правни механизам СТО се може рећи да представља инструмент универзализације права спољнотрговинског пословања и унификације правних система унутрашњег права њених чланица.

У ставу 1, члана 1 Споразума о оснивању Светске трговинске организације се истиче да „СТО обезбеђује заједнички институционални оквир трговинских односа међу својим чланицама у вези са питањима која се односе на споразуме и повезане правне инструменте, који су садржани у Анексима овог Споразума.“⁴ Споразум о трговинским

1 Број међународних организација данас је импозантан. Указује се на појаву пролиферације и дуплирања њихових надлежности. Предлаже се увођење посебног међународног тела (*international clearing house*), ради успостављања реда у њиховом делокругу рада. Вид. Јелена Вилус, Славко Царић, Славко Шогоров, Душанка Ђурђев, Драго Дивљак, *Међународно трговинско право*, Нови Сад, 2008, стр. 75.

2 S. H. Burman, „Building on the CISG: International Commercial Law Developments and Trends for the 2000’s“, *Journal of Law and Commerce*, бр. 17/1998, стр. 355–364.

3 Радомир Ђуровић, Александар Ђирић, *Међународно трговинско право – Описи и гео*, Ниш 2005, стр. 112.

4 „The WTO shall provide the common institutional framework for the conduct of trade relations among its Members in matters related to the agreements and associated legal instruments included in the Annexes to this Agreement“, СТО, чл. 1. ст. 1.

олакшицама свакако припада том кругу правних инструмената, који ће након свог ступања на снагу, постати саставни део „правног поретка“ СТО. Самим тим, његово дејство условљава обавезу прилагођавања одговарајућих националних извора права чланица СТО, као и земаља које су у фази пријема у чланство, попут Србије.

II Преговори о трговинским олакшицама под окриљем СТО и Девета Министарска конференција

Пакет правних докумената СТО, од самог почетка његовог настанка, није био имун од недостатака и сопствене недоречености које су, пре свега, рефлексивна дисбаланса у односима клуба богатих и клуба сиромашних чланица. На Министарској конференцији СТО у Сингапур у одржаној 1996. године, министри трговине чланица СТО су наложили Савету за трговину робом да спроведе аналитичко истраживање у вези са питањима поједностављења процедура у међународној трговини. Задатак иновирања тзв. „покривених споразума“ („covered agreements“), који чине правни систем СТО, је постављен убрзо након њиховог усвајања. Тако је 2001. године започела прва рунда трговинских преговора после оснивања СТО, а девета након *GATT*-а 1947, позната под називом Доха рунда.⁵ Поприште је тешких трговинских преговора, који су дуго времена остали без неког значајнијег резултата. У агенду ове Рунде је укључено око 20 области о којима се воде напорни преговори. Поред читавог низа тема, наметнуло се, по свом значају, питање трговинских олакшица и поједностављења трговинских поступака, које је у оквиру Рунде добило карактер сталности.

Агендом Доха рунде преговора је опредељена посебна тачка, на основу које је Савет за трговину робом задужен да „остварује надзор, тумачење и дораду члана V (Слобода транзита), затим члана VIII (Таксе и специјалне процедуре, у вези са увозом и извозом), као и члана X (Публикација и администрирање правила трговине) *GATT*-а, у редакцији 1994. године. Наведена три члана *GATT*-а управо уређују мере поједностављења царинске процедуре и њихову хијерархију у поступку примене, укључујући како развијене, тако неразвијене и земље у развоју“.⁶

5 Доха-рунда (*Doha Round*) је синоним за текуће трговинске преговоре, који је као прва рунда после оснивања СТО, добила назив „Рунда развоја“. Преговори су почели у новембру 2001. године. Функционални циљ им је снижавање трговинских ограничења, који би омогућиле чланицама увећање међусобног обима трговине.

6 Поједностављење царинских процедура је уређено Међународном конвенцијом за олакшање и хармонизацију царинских процедура (Кјотска конвенција), која је ступила на снагу 1974, после чега је она претрпела измене и допуне, од којих

Међу чланицама СТО није било спорно да је један од основних циљева преговора усмерен на усавршавање и допуњу одговарајућих норми чланова V, VIII и X *GATT-a 1994*. Наведене одредбе *GATT-a* су постале основа даљих преговора о новим трговинским олакшицама, јер су оне оцењене недовољним правним оквиром за лакши и једноставнији промет у трансграничном промету робе на светском тржишту.

Конкретни преговори са циљем усвајања Споразума о трговинским олакшицама су започели 2004. године. Мандат за почетак преговора о олакшавању трговине садржан је у Анексу Д Одлуке коју је усвојио Генерални Савет СТО, јула месеца 2004. године у Хонг Конгу.⁷ Већ 2008. године су биле опредељене основе будућег Споразума, да би 2010. године биле настављене активности на изради текста Споразума, који би био прихватљив за све његове учеснице.

Преговори о трговинским олакшицама у трговини робом су се разликовали од преговора за смањење тарифних и укидање нетарифних препрека. Њихов циљ је фокусиран на припрему општих, обавезујућих правила за олакшање и поједностављење поступака за промет робом у трансграничном робном промету чланица СТО.

Током преговора је констатовано да поједностављење поступка царинске контроле треба да постане класичан узајамно користан начин поступања како за развијене, тако и за неразвијене државе, где нико не може бити губитник.⁸

Коначно, чланице СТО су постигле консензус. Преговори који су се одвијали у оквиру Доха рунде, резултирали су на Деветој Министарској конференцији одржаној на Балију (Индонезија)⁹ доношењем Споразума о трговинским олакшицама. Иначе, ова Конференција се сматра историјским догађајем и значајним успехом читаве Организације.¹⁰ Она

је најзначајнија извршена 1999. године. Вид. www.wcoomd.org/Kyoto_New/Content/content.html.

7 Вид. *Decision Adopted by the General Council on 1 August 2004, WT/L/579*, доступно на адреси: http://wto.org/english/tratop_e/dda_e/draft_text_gc_dg_31july04_e.

8 Оцењује се да би највећу корист од Споразума о поједностављењу трговинске процедуре требало да имају управо пословни субјекти из земаља у развоју. Паралелно са тим, неке земље су испољиле забринутост у погледу трошкова имплементације обавеза, које проистичу из Споразума, и позивају развијене земље и финансијске организације да их финансијски подрже у циљу увођења нових мера.

9 *At the Ninth Ministerial Conference, held in Bali, Indonesia, from 3 to 7 December 2013, ministers adopted the „Bali Package“, a series of decisions aimed at streamlining trade, allowing developing countries more options for providing food security, boosting least-developed countries' trade and helping development more generally. They also adopted a number of more routine decisions and accepted Yemen as a new member of the WTO.* Више података оступно на адреси: <https://mc9.wto.org/>.

10 Поред Генералног савета, Секретаријата и директора, Министарска конференција је орган СТО, као њено врховно тело, које чине представници свих чланица. Од-

је уследila после дванаестогодишњих тешких мултилатералних преговора у оквиру Доха рунде. Министри чланица СТО су потписали пакет споразума („*Bali Package*“),¹¹ који обухвата материју поједностављења процедуре трговинског промета, затим област пољопривреде, трговину памуком,¹² као и питања преференцијалног третмана земаља у развоју у међународним трговинским односима.¹³ Успело се да, након других преговора у овој области, дође до усаглашених ставова чланица СТО. Оцењено је да је усвајање Споразума о трговинским олакшицама најважнији резултат Девете Министарске конференције, који је обележио повратак СТО на светло мултилатералних трговинских акција и успеха.

III Споразум СТО о трговинским олакшицама (*WTO Trade Facilitation Agreement – TFA*)

Након више од десет израђених нацрта Споразума, на Министарској конференцији СТО одржаној децембра 2013. године, усвојен је Споразум о трговинским олакшицама. Том документу се придаје изузетан значај и он се свртава у најважније изворе права СТО од времена

ржава се најмање једанпут у 2 године. Од оснивања је одржано укупно девет састанака. Конференција је овлашћена да доноси одлуке о сваком питању из делокруга рада СТО и у вези са функционисањем мултилатералних трговинских споразума, који чине право Организације. Вид. Александар Ђирић, *Међународно трговинско право, Ојшћић гео*, Ниш, 2012, стр. 120.

- 11 „*Bali Package*“ обухвата следећа документа: *Agreement on Trade Facilitation, Ministerial Decision, WT/MIN(13)/36 or WT/L/911, Agriculture – General Services, Ministerial Decision, WT/MIN(13)/37 or WT/L/912; Public Stockholding for Food Security Purposes, Ministerial Decision, WT/MIN(13)/38 or WT/L/913; Understanding on Tariff Rate Quota Administration Provisions of Agricultural Products; Agreement on Agriculture, Ministerial Decision, WT/MIN(13)/39 or WT/L/914; Export Competition – Ministerial Declaration, WT/MIN(13)/40 or WT/L/915; Cotton-Cotton, Ministerial Decision, WT/MIN(13)/41 or WT/L/916; Development and LDC issues Preferential Rules of Origin for Least-Developed Countries – Ministerial Decision, WT/MIN(13)/42 or WT/L/917; Operationalization of the Waiver Concerning Preferential Treatment to Services and Service Suppliers of Least-Developed Countries, Ministerial Decision, WT/MIN(13)/43 or WT/L/918; Duty-Free and Quota-Free Market Access for Least-Developed Countries, Ministerial Decision, WT/MIN(13)/44 or WT/L/919; Monitoring Mechanism on Special and Differential Treatment, Ministerial Decision, WT/MIN(13)/45 or WT/L/920*, Видети: *9TH WTO MINISTERIAL CONFERENCE, BALI, 2013, Bali Ministerial Declaration and decisions*, више података доступно на адреси: wto.org/english/thewto_e/minist_e/m.
- 12 Кина и друге водеће земље по произвођњи памука – Бенин, Буркина-Фасо, Мали и Чад, су 3. децембра 2013. објавили заједнички информациони Коминике, у коме су најавиле своју намеру о јачању сарадње у памучној индустрији у оквиру СТО.
- 13 О преференцијалном третману неразвијених земаља и земаља у развоју више видети: А. Ђирић, *нав. дело*, стр. 52.

након окончања Уругвајске рунде трговинских преговора, пре двадесет година. Споразум има за циљ да поједностави процедуре царинења робе широм света применом нових мултилатералних правила о трговинским олакшицама у свим земљама чланицама.

Важност Споразума произлази из његовог утицаја на поједностављење и олакшање трговинске процедуре, што у коначном ефекту смањује трошкове у вези са реализацијом трговинских уговора, посебно оних који прате царинење у поступцима увоза, транзита и извоза робе.¹⁴ Одредбе Споразума обавезиваће трговинске партнере из 160 чланица,¹⁵ примењиваће се на свим граничним и царинским прелазима, а повреда његових норми ће бити санкционисана у поступку решавања спорова предвиђеном правним механизмом СТО.¹⁶

1. Циљеви Споразума

Основни циљеви Споразума су: олакшање трансграничне трговине (*Trade facilitation*), које укључује скраћење бирократске процедуре у поступку са робом на царинским границама у увозу и извозу робе; убрзање промета робе; остварење брзог и ефикасног поступка царинења; унапређење сарадње између царинских органа чланица СТО; унапређење техничке помоћи и сарадње, као и изградња капацитета за примену Споразума, посебно у земљама у развоју. Поједностављење поступка у међународним трговинским односима је сложен процес, чије успешно спровођење може обезбедити значајне уштеде како пословним субјектима, тако и буџетима чланица СТО. Према подацима *OECD*, трошкови у царинским процедурама у међународној трговини просечно учествују у калкулативним елементима цене са 10 до 15% вредности робе у промету.¹⁷

14 Јединственог опредељења израза „поједностављена процедура трговине“ нема. Трговински представник САД *Robert Zellik* је описао мере поједностављења трговинске процедуре као „фактичко, проширење процедуре, које обезбеђује излаз на тржиште уз смањење трошкова у вези обављања трговинских операција и гаранција благовремених транзитних испорука“. Вид. *WTO Trade Facilitation Agreement: A Business Guide for Developing Countries, International Trade Centre (ITC), Geneva: ITC, 2013, Doc. No. BTP-13-239.E*.

15 Последња 160. чланица СТО је Јемен, који је примљен у чланство децембра месеца 2013. године.

16 О механизму СТО за решавање спорова видети: *Aleksandar Ćirić, „The dispute settlement procedure before the World Trade Organization“, Yearbook on International Arbitration, Antwerp, Berlin, Copenhagen, Vienna, Graz, Volume I, 2010, стр. 57–75*.

17 *Organization for Economic Cooperation and Development, OECD Observer. The Costs and Benefits of Trade Facilitation. October 2005*. Више података доступно на адреси: http://www.policyinnovations.org/ideas/policy_library/data/01201.

На основу оцене Конференције УН за трговину и развој (*United Nations Conference on Trade and Development – UNCTAD*), просечна царинска трансакција укључује различит и непотребан број учесника, а дешава се да трошкови царинења у многим случајевима надмашују трошкове дажбина који се плаћају у царинским поступцима.

Организација за економску сарадњу и развој (*Organisation for Economic Co-operation and Development – OECD*), процењује да ће применом Споразума СТО о трговинским олакшицама остварити циљано смањење укупних трошкова од 10 % у развијеним земљама и до 13–15,5% у земљама у развоју.¹⁸ Према проценама ове Организације, уколико би дошло до смањења глобалних трговинских трошкова за 1 %, остварио би се циљ пораста прихода на светском тржишту за више од 40 милијарди долара годишње, при чему би се тај позитиван ефекат у већој мери одразио на земље у развоју. Споразум би истовремено олакшао заинтересованим учесницима међународних трговинских односа приступ глобалном тржишту.¹⁹

Наводи се и поређење из кога произлази да је у земаља чланицама *OECD* за увоз робе по контејнеру потребно, у просеку, 10 дана уз трошкове од око 950 САД \$, док је за исту врсту трансакције у афричким земљама, потребно у просеку 35 дана (за извоз) и 44 дана (за увоз), по цени по контејнеру између 1,660 \$ за извоз, и 1.986 \$ за увоз робе.²⁰

На основу процена Међународне трговинске коморе (*International Chamber of Commerce – ICC*), успешна имплементација Споразума о трговинским олакшицама СТО, посматрана кроз визуру функционалне реализације постављених циљева, могла би омогућити 21 милион нових радних места широм света, од чега би земље у развоју добиле више од

18 OECD, *Trade facilitation agreement would add billions to global economy, says OECD* (Mar. 5, 2013). Доступно на адреси: <http://www.oecd.org/trade/trade-facilitation-agreement-would-add-billions-to-global-economy-says-oecd.htm>. „The potential cost reduction of comprehensive trade facilitation reform is almost 14.5% for low income countries, 15.5% for lower middle income countries, 13.2% for upper middle income countries and 10% for OECD countries“. OECD, *OECD Trade Facilitation Indicators Transforming border bottlenecks into global gateways*; доступно на адреси: http://www.oecd.org/tad/facilitation/OECD_Trade_Facilitation_Indicators_updated-flyer_May_2013.pdf.

19 Вид. OECD, *Trade facilitation agreement would add billions to global economy, says OECD* (Mar. 5, 2013), доступно на адреси: <http://www.oecd.org/trade/trade-facilitation-agreement-would-add-billions-to-global-economy-says-oecd.htm>.

20 Terence P. Stewart and Patrick J. McDonough, *Is a Trade Facilitation Agreement Likely at the WTO Ministerial in December?*, 2013, доступно на адреси: <http://www.stewart-law.com/Article/ViewArticle/961>. Видети *World Economic Forum, The Global Enabling Trade Report 2008*, стр. 36; доступно на адреси: http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalEnablingTrade_Report_2008.pdf.

18 милиона, а привредно развијене државе би могле да рачунају на три милиона нових радних места.²¹

2. Садржина и структура Споразума

Садржински посматрано, текст Споразума²² се одликује дводелном структуром, која је употпуњена Завршним напоменама и Прилогом бр. 1, који садржи обавештење о пружању помоћи земљама у развоју. Прилог бр. 1 је настао као решење на испољену бојазан од стране привредно неразвијених чланица СТО, које су упозориле да оне не би биле у могућности да испуне високе захтеве у вези са применом Споразума у пракси, што би довело до појаве бројних спорова услед нарушавања његових норми. То је условило договор међу чланицама СТО да се земљама у развоју пружи подршка техничке и финансијске природе, као и повољнији режим за имплементацију Споразума о трговинским олакшицама.²³

Први део Споразума је посвећен мерама и обавезама чланица СТО у циљу поједностављења царинских поступака. Има 12 чланова.²⁴ Други део садржи 10 чланова. Односи се на механизме примене Споразума. Управо је у њему предвиђен посебно диференциран режим за земље у развоју и најмање привредно развијене чланице СТО. Овај део садржи веома детаљне услове примене Споразума о олакшању трговинских поступака у односу на ту групу држава, утврђује њихову обавезу у вези са имплементацијом, али и рокове повољности, који су предвиђени у њиховом интересу и у контексту олакшане примене Споразума у пракси.

21 Hogan Lovells, Lewis E. Leibowitz, Craig A. Lewis, Chandri Navarro, Jonathan T. Stoel and Samantha Clark Sewall, *Landmark WTO Trade Facilitation Agreement promises to streamline customs clearance procedures around the world*, доступно на адреси: <http://www.lexology.com/library/detail.aspx>.

22 Вид. WTO, *Ministerial Conference, Ninth Session, Bali, 3–6 December 2013, Agreement on trade facilitation, MINISTERIAL DECISION OF 7 DECEMBER 2013*, доступно на адреси: http://www.wto.org/english/tratop_e/tradfa_e/tradfa_e.htm, 30.3.2014.

23 Више података доступно на адреси: <http://ictsd.org/i/news/bridgesrussian185126>.

24 Чл. 1: Публикација и приступ информацијама; чл. 2: Претходно публиковање и консултације; чл. 3: Претходне одлуке; чл. 4: Процедуре по жалбама или преиспитивање одлука; чл. 5: Друге мере, усмерене на обезбеђење непристрасности, отклањање дискриминације и увећање транспарентности; чл. 6: Мере регулисања у области импортно-експортних дажбина и такси; чл. 7: Царињење робе; чл. 8: Координирање делатности пограничних управа; чл. 9: Кретање увозне робе под царинским надзором; чл. 10: Специјалне процедуре, у вези са увозом, возом и транзитом; чл. 11: Слобода транзита; чл. 12: Сарадња царинских органа.

3. Транспарентност и приступ информацијама

Први блок одредби Споразума од члана 1 до члана 5 је посвећен питањима транспарентности и приступу информацијама. Проблемски се поклапа са нормама чл. X *GATT-a*, а односи се на питања: публикавања информација; информација, које су доступне преко Интернета; информативних центара и пружања обавештења од значаја за олакшање трговинског промета.

Свака држава учесница се обавезује да, без одлагања, публикује подробну информацију о поступку увоза, извоза и транзита робе, формама докумената, царинским стопама и таксама, правилима о утврђивању порекла робе,²⁵ правилима тарифних квота, правилима класификације и критеријума утврђивања вредности робе, као царинске основице, затим информације о споразумима са другим државама, који се односе на увоз, извоз и транзит, као и правилима у вези са жалбеним поступком на донете одлуке у царинском поступку. Препоручује се да се информације публикују на националном језику, као и на једном од службених језика СТО.²⁶ Информације треба да буду доступне и преко Интернета. Дакле, основна обавеза чланица СТО се огледа у њиховој дужности да „благовремено“ публикују широки спектар информација и услова у вези са поступцима царинења робе. Очигледно је да ће спровођење члана 1 Споразума условити потребу за унапређењем ефикасности националних информационих служби у вези са транспарентношћу података из наведених области. То конкретно значи и потребу за обезбеђењем финансијских средстава, припрему и обуку одговарајућих кадрова.

Чланом 2 Споразума чланице СТО се обавезују, да омогуће прелиминарно упознавање са актима из области регулисања трговине, пре њиховог ступања на снагу, као и да обаве консултације са учесницима међународних трговинских односа и са другим заинтересованим странама. Поред тога, чланице су дужне да организују обуку и саветовања пограничних органа и других заинтересованих страна на територији своје државе.

25 О правилима о пореклу робе више вид. Александар Ђирић, „Значај правила о пореклу робе у међународним трговинским односима“, *Присјуй и правосуђу – инструментии за имплементацију европских стандарда у иравни систем Републике Србије*, Тематски зборник радова, Књига 5, Ниш, 2010. стр. 435–458; Александар Ђирић, „Методи утврђивања порекла робе у спољнотрговинском промету“, *Право и привреда*, бр. 4–6/2011, стр. 718–731.

26 Енглески, француски и шпански језик су службени језици СТО. Вид. <http://www.wto.org>.

4. Доношење претходних одлука као мера олакшања прекограничног промета робе

Чланом 3 Споразума установљена су нова правила СТО, која омогућавају поједностављење поступака код царинења робе у међународном промету. Наиме, увозници и извозници робе се суочавају са одлукама о класификацији и пореклу робе, чија суштина често зависи, на пример, од поступања царинске службе, или чак и од ротације запослених службеника у царинској администрацији, која врши процену вредности увозно-извозне робе. Таква пракса доводи до неизвесности у вези са стварним ефектима читаве трговинске операције, будући да неуједначено поступање у истим или сличним ситуацијама доводи до различитог оптерећења робе царинским дажбинама, што утиче на коначну цену робе, али и на развој међународних трговинских односа у целини.

Погрешна процена, неодговарајућа класификација, или неадекватна примена правила о пореклу робе представљају вид нетарифних ограничења и начин заобилажења важећег тарифног система. Томе ваља придодати проблем корупције царинских службеника у циљу примене повољнијег режима у царинском третману робе.

Члан 3 Споразума, коме се придаје значај важне норме, обавезује чланице СТО да преко својих овлашћених националних органа издају претходне одлуке на основу поднетог захтева за царинење робе учесника спољнотрговинског промета.

Претходном одлуком се, између осталог, унапред, односно пре спровођења поступка непосредног царинења робе, одређује њена тарифна класификација, затим применљива стопа царинске дажбине, царинска вредност робе, као и утврђивање земље њеног порекла. Ова одредба Споразума би требало да допринесе убрзању поступка царинења робе, као и отклањању евентуалних грешака и непотребних спорова. Њена реализација у пракси ће захтевати значајно стручно усавршавање сарадника царинских служби и царинских органа у земљама чланицама СТО. „Претходне одлуке“ се доносе на основу важећих правних норми, чиме се привредницима обезбеђује гаранција и извесност поступања царинског органа при доношењу коначне одлуке. Дакле, доношење претходних одлука омогућава да се поступак царинења робе спроведе ефикасније и брже, без сумњи у компетентност царинске службе, и уз предупређење појаве системске корупције.²⁷

27 Више података доступно на: <http://www.wcoomd.org>.

5. Жалба на решење царинских органа

Уколико пословни субјект, који остварује међународни трговински промет, сматра да је директно оштећен одлуком, или радњом пропуштања царинског органа, према одредбама чл. 4 Споразума, орган је дужан да, на основу захтева странке, односно декларанта, обрзложи разлоге свог поступања. Незадовољан учесник у поступку царинења робе има право апелације пред надлежним државним органом. Преиспитивање одлука од стране апелационих органа треба да омогуће јединствену примену закона и нормативно-правних аката Светске царинске организације. Процењује се да би примена оваквог система апелације могла бити разлог оснивања специјализованих „царинских судова“.

6. Мере усмерене на обезбеђење непристрасности, отклањање дискриминације и повећање нивоа транспарентности

Чланом 5 Споразума о олакшању трговине су предвиђене нове обавезе, које се стављају у задатак чланицама, у вези са пограничном царинском контролом и прегледом прехранбених производа, пића и хране за животиње. Уколико чланица СТО, у циљу повећања ефикасности контроле, изда обавештења или инструкције, одредбе овог члана је обавезују да, у поступку такве контроле, узима у обзир степен и ниво ризика, као и да потребне мере примењује на једнообразан начин. Увозник, или његов овлашћени агент, дужан је да влада информацијама о свим случајевима задржавања робе, и ако прва инспекцијска анализа покаже негативан резултат, чланица је, на основу захтева странке, дужна да понови проверу стања на роби.

При анализи ризика за здравље, потребно је ослањати се на научне доказе, које прате независни, објективни и транспарентни закључци. Полазећи од губитака, који би пословни субјекти могли да претрпе услед процењеног ризика у вези са стањем на роби, која је предмет царинског поступка, Споразум им признаје право да затраже анализу и мишљење независне контролне организације.

7. Регулаторне мере у материји увозно-извозних дајбина

Посебан блок одредаба Споразума у делу текста од 6 до 12 члана, обухвата питања царинских тарифа, такси и посебних поступака, у вези са увозом, извозом и транзитом робе. Чланом 6 се утврђује износ такси

и накнада, у вези са увозом и извозом робе, осим царинских дажбина и пореза, који треба да одговарају реалној вредности пружених услуга.²⁸

Овај члан садржи критеријуме за јасније опредељење шта је потребно укључити у вредност пружених услуга. То питање ће се појавити пред царинским органима појединих држава, као и органима царинских унија и слободних царинских зона.

8. Поступак царинења робе

Чланом 7 Споразума, који се тиче поступка царинења, препоручује се учесницима спољне трговине да подносе документа у електронској форми пре доласка робе на царину, како би се убрзао процес преласка робе преко царинске границе. Предлаже се раздвајање поступка преласка робе и обавеза уплате царинских дажбина, пореза и такси у поступку царинења робе. Установљава се могућност издавања робе до утврђивања и уплате царинских дажбина, пореза и такси.

Наведени члан Споразума предвиђа низ конкретних обавеза, које се, пре свега, односе на: а) претходну обраду документације; б) електронско плаћање; в) разграничење фазе издавања робе и коначног обрачуна царинских дажбина; г) управљање ризицима; д) проверу после обављеног царинења; ђ) просечно време задржавања робе на граници; е) овлашћене привредне оператере; ж) убрзани превоз; з) брзо кварљиву робу и др.

а) У погледу претходне обраде документације, чланице СТО су, сагласно Споразуму, дужне примењивати процедуре обраде штампаних (папирних) и електронских докумената и спроводити остале посебне поступке до приспећа увозне робе, како би убрзали њено царинење и царинско ослобођење.

б) Када је реч о електронском плаћању, Споразум предвиђа да уколико могућности допуштају, чланице СТО се обавезују да пословним субјектима обезбеде плаћање царине, дажбина и такси електронским путем.

в) Поступак раздвајања функције царинења робе и коначног обрачуна царинских дажбина, подразумева обавезу чланица да примењују

28 Ово питање је било предмет спора у оквиру ГАТТ-а, који се тичао опредељења царинских надокнада од стране Владе САД, на основу примене *ad valorem* стопе увозне робе. Трибунал, је препоручио влади САД да утврди фиксне износе такси опредељујући њихову висину према реалној вредности за њихову наплату. Влада САД је испунила препоруку, међутим после тога је у оквиру СТО било више спорова, услед чињенице да је обрачун такси те врсте у низу земаља прелазило реални износ вредности пружених услуга. И. И. Дјумулен, „Упрощение процедур в международной торговле – перспективное направление торговых переговоров в рамках ВТО в 2012 году“, *Мировая экономика*, N° 4/2012.

процедуре, које омогућавају ослобођење робе од царинског надзора до коначног обрачуна царинских дажбина, уколико се за то испуне све потребне нормативно-правне претпоставке. У таквим ситуацијама се могу захтевати гаранције или друга средства обезбеђења плаћања, при чему сума обезбеђења плаћања не би требало да прелази износ, који треба да буде наплаћен, уз неодложни повраћај средства обезбеђења плаћања, након што престане потреба за њим.

г) У вези са управљањем ризицима, свака чланица СТО се обавезује да, по могућности, примењује одговарајући систем управљања ризицима, што треба да омогући да се акценат царинске контроле стави на транспорт робе са највећим ризиком, што би омогућило да се терети са најмањим степеном ризика пропуштају брже. Сагласно реченом, допушта се селективна царинска контрола свих терета, уз примену најефикаснијих метода царинског поступка, који се заснивају на управљању ризицима.²⁹

д) Споразум предвиђа да поступак провере, после извршеног царинења, обавезује земље чланице да спроводе систем провере на основу захтева странака.

ђ) Споразум препоручује чланицама СТО да публикују средње време царинења робе, што би требало да буде потврда странкама да нема прекомерних задржавања робе на границама. Препоручује се коришћење методе истраживања времена пропуштања робе на границама које постоји на нивоу Светске царинске организације. У теорији постоји схватање да се, у циљу повећања ефикасности рада одговарајућих служби у оквиру реализације мера царинских органа усмерених на оптимизацију процедуре на границама, а такође и обезбеђења ефективне примене мера за олакшање поступака у трговинском промету, може користити институт, који је познат као „истраживање времена потребног за прелаз робе преко границе“. Он се описује као уникатно средство за анализу ефикасности пограничних и, делом, царинских поступака, будући да су са њим директно повезане мере за олакшање процедуре трговине на границама.³⁰

29 Према основним одредбама Царинског закона Србије (*Сл. гласник РС*, бр. 18/2010 и 111/2012), управљање ризиком је дефинисано као „систематско утврђивање ризика и примена свих неопходних мера за умањење ризика и обухвата радње као што су прикупљање података о ризику, анализу и процену ризика, прописивање мера, редован надзор над њиховом применом и разматрање резултата мера предузетих на основу извора и стратегија царинске службе и других надлежних служби у Републици, као и на основу међународних извора и стратегија“.

30 Shingo Matsuda, „The Time Release Study as a performance measurement tool for a supply chain and an international corridor“, *World Customs Journal*, Volume 6, Number 1, Brussels, 2012, доступно на адреси: <http://www.worldcustomsjournal.org/media/wcj/2012/1/Matsuda.pdf>.

е) Споразум СТО посебну пажњу удељује категорији тзв. „овлашћених оператора“ (*Authorised operators*), којима се признаје право на додатне трговинске олакшице. Оне за њих значе преимућство, јер им омогућавају убрзани промет робе, право на подношење упрошћене документације и скраћење поступка прегледа товара.³¹ Ова олакшица се може довести у везу са могућношћу коришћења услуга царинских агената, у односу на које Споразум забрањује чланицама да уводе императивну обавезу коришћења њихових услуга, будући да таква мера може бити основ сувишних царинских трошкова.

ж) Приликом прегледа и преласка робе преко царинске линије држава, земље чланице СТО су дужне да примењују *процедуру убрзаног промета*. То се посебно односи на операторе који се баве експресним достављањем, превозом робе ваздушним транспортом, чија се делатност заснива на гаранцији брзе испоруке. Такав третман на границама омогућава брзу испоруку робе комерцијалним предузећима. Тиме се повећава њихова конкурентска способност и смањују трошкови импута, уз избегавање непотребног складиштења репроматеријала у виду сувишних резерви за производњу.

з) Споразумом СТО о трговинским олакшицама је договорено да чланице примењују поступак прегледа лако кварљиве робе на граници на начин који ће омогућити најбржи и даљи несметан транспорт, дајући таквој роби приоритет за прекоредни преглед, уз обезбеђење услова за њено чување, уколико то захтева увозник.³²

9. Координисање делатности пограничних управа

Споразум установљава обавезу за земље чланице да обезбеде узајамну сарадњу и координацију делатности својих царинских управа, служби и органа, одговорних за пограничну контролу и процедуре увоза, извоза и транзита робе, у циљу поједностављења и олакшања међународне трговине. У том смислу могу се предузимати и мере, које су наведене у Споразуму, а тичу се узајамног усаглашавања: радног времена и радних дана; процедуре и специфичних захтева царинских служби; питања заједничког коришћења објеката на граничним прелазима

31 Критеријуми примене мера ове врсте су детаљно предвиђени у Споразуму СТО. Они су садржани и у документу Светске царинске организације из 2005. са изменама и допунама из 2012. године, под називом „Оквирни стандарди безбедности и поједностављења процедуре међународне трговине“ (*SAFE Framework of Standards to Secure and Facilitate Global Trade – the SAFE Framework of Standards*). *International Trade Centre (ITC), WTO Trade Facilitation Agreement: A Business Guide for Developing Countries, Geneva: ITC, 2013. (Technical paper), Doc. No. BTP-13-239.E, стр. 14.*

32 Пример фризо контејнера са смрзнутим прехранбеним артиклима.

и заједничко оснивање потребних служби и установа; заједничке процедуре контроле робе; устројства комплексних пограничних пунктова и др.

10. Кретање увозне робе под царинским надзором

Земље чланице се чл. 9 Споразума обавезују, када је то могуће, да омогуће транспорт увозне робе под царинским надзором од улазног пункта у земљу до места њеног коначног царинења.

Таква мера је предвиђена у циљу убрзања преласка терета на границама и његовог царинења на унутрашњим царинским пунктовима.

11. Посебни поступци у вези са увозом, извозом и транзитом

Члан 10 Споразума је посвећен минимизацији терета и сложености посебних увозних процедура, извоза и транзита, а такође смањењу обима документације. У том смислу предвиђају се посебни поступци прибављања потребне документације.

Ступањем Споразума на снагу, чланице ће бити дужне да прилагоде своје процедуре у вези са обезбеђењем документације за увоз, извоз и транзит терета, на начин, који би омогућавао брзо и ефикасно царинење робе, што би резултирало уштеду у времену и средствима. Препоручује се чланицама СТО да у поступку царинења робе користе како папирнате, тако и копије у електронској форми, које прате одговарајућу документацију. Државни органи се обавезују да признају копије докумената издатих од стране других држава, што се не односи на документацију пословних субјеката.

12. „*Single window*“ („Јединствени шалтер“)

Мера којој се придаје посебан значај у процесу установљавања нових трговинских олакшица је обавеза чланица СТО да одреде и опреме посебне пунктове, који ће имати функцију пријема документације за увоз, извоз и транзит робе по принципу „*Single window*“. Реч је о напредном инструменту за постизање трговинских олакшица, који се сусреће и под називом „јединствени шалтер“, који се дефинише као систем који омогућава свим учесницима у трансграничној трговини да поднесу информације и доказе које захтева регулаторни орган за увоз, извоз и транзит робе, само на једном месту и у једном стандардизованом облику. Сагласно стандарду „*Single window*“, учесници међународног трговинског промета достављају податке и документацију о увозној или

извозној роби, само једанпут. Пуни ефекат таквог система је могућ уколико га примењују сви одговарајући погранични национални царински органи.

У функцији поједностављења поступка царињења робе, информација, достављена преко система „*Single window*“ не би могла да се поново тражи од стране других царинских органа, који су иначе укључени у исти национални пункт „*Single window*“. Такође, препоручује се да такви пунктови користе електронску размену података.

У каталог трговинских олакшица, Споразум сврстава и предопремне провере за оцену царинске вредности робе, затим опште пограничне процедуре и униформне захтеве у погледу документације, која прати робу. Посебна пажња посвећена је и мерама у вези са слободом транзита и међусобне сарадње националних царинских органа.

Чланице СТО су дужне да формирају националне комитете за олакшање трговинског поступка, или да у вези са тим установе друге одговарајуће механизме за реализацију мера из Споразума о трговинским олакшицама.

13. Ступање на снагу и имплементација Споразума

Ступање на снагу Споразума подразумева веома сложену процедуру, чија анализа превазилази оквире и предмет овога рада. Укратко, ступање на снагу Споразума најпре пролази фазу у којој Генерални савет СТО, у року до 31. јула 2014, треба да усвоји „Протокол о изменама и допунама“. Након наведеног рока, чланице СТО могу започети поступак приступања Споразуму прихватањем Протокола. Рок за приступање је 31. јул 2015. Споразум ће се спроводити од дана његовог ступања на снагу, након чега ће он бити обавезујући за све чланице СТО. Међутим, предвиђен је повољнији и флексибилнији режим прихватања и изградње капацитета за примену Споразума за земље у развоју и за најмање развијене чланице.³³

Како би се у реализацији и примени Споразума помогло земљама у развоју и привредно најсиромашнијим чланицама СТО, Споразум предвиђа његову примену по фазама и у продуженим роковима. Такве мере су оправдане и темеље се на оцени неопходних трошкова и потребног времена за имплементацију у односу на сваку поједину чланицу.

Без обзира на обавезни карактер, који Споразум има у односу на све чланице, признаје се и респектује чињеница, да је неким земљама потребна техничка помоћ за испуњење свих или појединих преузетих оба-

33 Вид. *Section II of the Agreement on trade facilitation, Special and differential treatment provisions for developing country members and least developed country members.*

веза. У том смислу су се све чланице договориле да ће земље у развоју и привредно најсиромашније чланице СТО, своје обавезе испуњавати сагласно реалним могућностима, чиме је самим Споразумом установљена велика гипкост у његовој имплементацији, што је пропраћено и новом терминологијом – „*йосебно диференцирани односи*“.

Ти односи почивају на праву сваке земље у развоју да опредељује рокове ступања на снагу конкретних обавеза из Споразума, које су разврстане у три категорије:

- а) Категорија А обухвата обавезе, које чланице намеравају да испуне одмах после ступања Споразума на снагу;
- б) У категорију В су сврстане обавезе, које ће чланице почети да испуњавају у одређено време после прелазног периода;
- в) Категорији С припадају обавезе, које чланице намеравају да почну да испуњавају у времену после прелазног периода и примљене помоћи на име техничке подршке за достизање потребног капацитета.

У вези са наведеним, биће састављен „списак изузећа“, којим ће свака чланица обавестити СТО о успостављању категорија В и С, што ће значити да све остале обавезе подлежу категорији А.

Све чланице СТО, у односу на категорију С, имају могућности да затраже од доворских установа техничку подршку и/или помоћ у циљу стимулесања неопходног потенцијала, о чему се закључује посебан споразум. После постигнутог договора, свака страна је дужна да обавести СТО о датуму испуњења обавеза. За случај, када се у тој или другој земљи појаве тешкоће у вези са пружањем неопходне подршке, или са испуњењем обавезе без техничке помоћи, као и уколико је потребно преместити одређене обавезе из категорије В у категорију С, Споразум нормира детаљну процедуру благовременог обавештавања Комитета за трговинске олакшице. Такође је предвиђено да се индивидуалне шеме изузећа и услова њиховог испуњења за поједине чланице објављују на одговарајући начин, који омогућава пословној заједници доступност таквим информацијама.

IV Уместо закључка

Споразуму о трговинским олакшицама се придаје изузетан значај, и он се с правом свртава у најважније изворе права СТО од окончања Уругвајске рунде трговинских преговора пре двадесет година. Споразум треба да омогући брзо и ефикасно царинење робе на границама широм света применом нових мултилатералних правила о царинским процеду-

рама у свим земљама чланицама. Тиме ће се смањити време и трошкови преласка робе преко царинских граница, што доприноси реализацији функционалног циља примене трговинских олакшица предвиђених Споразумом.

Потреба за поједностављењем поступака у међународном трговинском промету је резултат спознаје да је прекогранична размена робом условљена бројним, често и непотребним формалностима. У многим случајевима је поступак царинења робе неефикасан и непотребно дуготрајан, што произлази из недостатка транспарентности националних прописа о спољнотрговинском промету. Томе доприноси неефикасна сарадња националних царинских администрација, непотребно дуплирање докумената и нагомилавање других формалности.

Трговинске олакшице предвиђене Споразумом имају за циљ смањење или елиминацију процедуралних и административних препрека, које ограничавају ефикаснију спољнотрговинску размену робе међу чланицама СТО. Оне укључују усклађивање и поједностављивање увозних и извозних докумената, ефикасније и упрошћене граничне процедуре, аутоматизацију трговинских и царинских поступака, уз пружање једноставног приступа информацијама од значаја за трговину, поједностављивање формалности транзита, као и обезбеђење сарадње трансграничних царинских органа.

Са своје стране, технолошки развој стално диктира нужност унификације процедуре и њену компјутеризацију практично у свим фазама припреме и реализације пословних уговорних односа. Поједностављење трговинских поступака подразумева не само упрошћавање документације, која прати робу у поступку њеног царинења, већ и олакшице у поступању и предузимању мера техничког карактера од стране царинских органа националних пограничних контрола.

Може се закључити да Споразум о трговинским олакшицама СТО представља универзалну мултилатерализовану правну основу и механизам за реализацију очекиваних циљева и ефеката, пре свега економског карактера, на глобализованом светском тржишту.

Aleksandar ĆIRIĆ, PhD
Professor at Faculty of Law University of Niš

WORLD TRADE ORGANIZATION AGREEMENT ON TRADE FACILITATION*

Summary

In this paper the author has devoted attention to up-and-coming directions in trade negotiations' development within the World Trade Organization (WTO), which take on a new physiognomy after WTO's Ninth Ministerial Conference held in Bali (Indonesia), in December 2013, and the adoption of the WTO Agreement on Trade Facilitation in international trade relations. Trade facilitation measures include the simplification of import and export documents, more efficient and simplified cross-border procedures, automatization of trade and customs procedures, providing easy access to information relevant to trade, less formality in the transit of goods, provision of cross-border cooperation between customs authorities, and other measures. At first the author points to the importance of negotiations on trade facilitation measures under the WTO, while in the central part of the paper he analyses the WTO Agreement on Trade Facilitation, his status, implementation, objectives, content and structure. Subjects of particular analyses in this paper are the whole series of concrete measures, which the agreement provides as mechanisms of streamlining trade of goods on the global world's market.

Key words: World Trade Organization (WTO), Ninth Ministerial Conference, Bali Package, Single window, Trade Facilitation Agreement – TFA.

* The paper is the result of the Project, No. 179046, implemented by the Faculty of Law, University of Nis, and funded by the Ministry of Education and Science of the Republic of Serbia.