

Upravljanje rizicima Uprave carina Republike Srbije

STRUČNI RAD

UDK 339.543(497.11)

DOI: 10.56362/Rev24105113V

Milica Vujadinović¹

Rezime: Uprava carina Republike Srbije ima implementiran i struktuiran pristup sprovođenju internih kontrola i upravljanju rizicima, zasnovanih na KOSO okviru. Sve veća složenost, brzina i obim međunarodne trgovine, podstaknuti tehnološkim napretkom koji je uneo revoluciju u globalnu trgovinsku praksu, značajno utiču na način na koji carinski organi sprovode svoje dužnosti. Upravljanje novim rizicima i sve složenijim poslovnim procesima zahteva kompleksniji sistem internih kontrola i analize rizika. Širok spektar delatnosti carinske službe, a posebno specifičnosti Uprave carina Republike Srbije, u pogledu međudržavnih granica, budući da je Republika Srbija država kandidat Evropske Unije, zahteva da se sa posebnom pažnjom pristupa procedurama i matricama koje se tiču sistema internih kontrola, sprovođenju interne revizije i upravljanju rizicima, zasnovanih na KOSO okviru, odnosno Pregovaračkom Poglavlju 32 (Finansijski nadzor).

Primljen: 29.03.2024.

Ispravljen: 15.05.2024.

Prihvaćen: 29.05.2024.

Objavljen: 28.06.2024.

Cljučne reči: *Carinska služba, interna kontrola i rizici carinske službe, COSO kontrolni okvir*

UVOD

Savremeno doba dovodi modernu carinsku administraciju do zahtevnog poduhvata, koji podrazumeva da carinski organi obezbede efikasan i efektivan protok robe i putnika, i da učestvuju u suzbijanju najrazličitijih oblika prekograničnih malverzacija. Dinamičan razvoj globalnog obima trgovine i složenost lanca snabdevanja, zahtevaju inovativne pristupe carinskim procedurama. Zato, u skladu sa standardima Svetske carinske organizacije i Evropske unije, i Uprava carina Republike Srbije revnosno radi na obezbeđivanju finansijskih interesa zemlje, sigurnosti i bezbednosti unutrašnjeg tržišta, kao i na ostvarivanju i održavanju konstantne interakcije i saradnje sa međunarodnom zajednicom, sa domaćim privrednim subjektima, i pojedinačno sa fizičkim licima, odnosno putnicima.

„Carina se više ne smatra samo sakupljačem uvoznih i izvoznih dažbina. Neumoljiva ekspanzija višeslojnog sistema globalne trgovine zasnovanog na brojnim međunarodnim sporazumima, zajedno sa sve većom potrebom za bezbednošću, dovela je do toga da se carina vidi kao evropska bezbednosna administracija, koja deluje kao čuvar spoljnih granica EU”. (6)

¹ Vlada Republike Srbije, Kancelarija za reviziju sistema upravljanja sredstvima Evropske unije.
E-mail: milicavujadinovic11@gmail.com

Na osnovu relevantne literature i najbolje svetske prakse, dolazimo do zaključka da su carinski organi prepoznati u vodećoj ulozi u svetskom lancu snabdevanja koji podrazumeva i kombinuje kako nadzorne i regulatorne zadatke, tako i posredničke i olakšavajuće. (7)

MAKROEKONOMSKI UTICAJI I ZAHTEVI EVROPSKE UNIJE

Promenljiva dinamika globalizacije, procesa integrisanja i mnoštvo drugih povezanih izazova savremenog doba, imaju kapitalan uticaj na spoljnotrgovinsku i carinsku politiku država i saveza, koja kroz svoju stalnu transformaciju i prilagođavanje vodi na nove ekonomske i trgovinske uslove. Međutim, zajedno sa razvojem carinske kontrole i napredovanjem tehnologije za podršku sprovođenja iste, sistem dizajniran da se zaobiđu takve kontrole takođe evoluiraju. Carinski organi i druge granične službe nastoje da upravljaju povezanim rizicima putem sofisticiranih sistema upravljanja rizicima, u cilju da budu korak ispred onih koji se bave prekograničnim malverzacijama. Sve veća složenost, brzina i obim međunarodne trgovine, podstaknuti tehnološkim napretkom koji je uneo revoluciju u globalnu trgovinsku praksu, značajno utiče na način na koji carinski organi sprovode svoje dužnosti. Kao posledica toga, mnoge administracije imaju implementiran i struktuiran pristup sprovođenju internih kontrola i upravljanju rizicima.

Uprava carina Republike Srbije ne zaostaje prilikom implementacije. Uvedeni su principi internih kontrola i upravljanja rizicima u režim carinske kontrole. Naime, Strategija razvoja interne finansijske kontrole u javnom sektoru u Republici Srbiji, usvojena je u avgustu 2009. godine. Ovaj dokument predstavlja plan za uspostavljanje i razvoj sveobuhvatnog i efikasnog sistema interne finansijske kontrole u javnom sektoru, sa ciljem dobrog upravljanja i zaštite javnih sredstava bez obzira na njihov izvor i radi usaglašavanja za zahtevima iz poglavlja 32 – Finansijski nadzor, za vođenje pregovora o pridruživanju EU. (5) Zahtevi se reflektuju i na carinsku službu, te je neophodno bilo usvojiti moderan pristup carinskog menadžmenta, kako bi Uprava carina Republike Srbije bila prepoznata kao pouzdan učesnik koji obezbeđuje sigurnu vezu u međunarodnom lancu snabdevanja. Takođe, preduzimanjem pomenutih koraka, dodatno se podstiče i članstvo Republike Srbije u Svetsku trgovinsku organizaciju, članstvo koje je takođe preduslov za pristupanje EU.

Evropska unija primenjuje opsežne procedure provera, što ima za cilj da se obezbedi da novi članovi budu primljeni onda kada prikažu da u potpunosti mogu da odgovore na zahteve punopravnog članstva, uključujući i postupanje u skladu sa standardima i pravilima EU koja su klasifikovana u 35 različitih strateških oblasti (poglavlja), kao uslov za članstvo, među kojima je i Poglavlje 32 – Finansijski nadzor. Decembra meseca 2015. godine, u Briselu je održana Druga međuvladina konferencija između Republike Srbije i EU i otvorena su dva pregovaračka poglavlja, među kojima je upravo Poglavlje 32. Odredbe unutar ovog poglavlja se odnose na usvajanje međunarodno priznatih okvira i dobrih praksi iz EU u pogledu interne finansijske kontrole u javnom sektoru, zasnovanih na principu decentralizovane upravljačke odgovornosti. (1)

OSNOVE INTERNIH KONTROLA U JAVNOM SEKTORU

Interna finansijska kontrola u javnom sektoru (IFKJ, eng. PIFC – Public Internal Financial Control) je koncept koji je razvila Evropska komisija sa ciljem da pruži pomoć u razumevanju i primeni dobro razvijenih sistema interne kontrole u procesu pridruživanja EU. (2) Predstavlja okvir internih kontrola za javni sektor i sastoji se od tri stuba: sistema finansijskog upravljanja i kontrole, interne revizije i Centralne jedinice za harmonizaciju Ministarstva finansija Republike Srbije. Temelji se na postojanju efektivnih i transparentnih sistema upravljanja, mehanizmima odgovornosti za ostvarivanje ciljeva, postojanju funkcionalno nezavisne interne revizije i relevantnoj organizacionoj strukturi.

Interna kontrola predstavlja koncept koji je kompleksniji i celovitiji od finansijske i budžetske kontrole i provere usaglašenosti sa regulatornim okvirom, standardima i principima. Interna kontrola predstavlja skup upravljačkih metoda koji ima ulogu da pomogne u ostvarivanju ciljeva organizacije, pravovremeno, u skladu sa standardima radnog učinka, i u okviru predviđenog budžeta. Interna kontrola se zasniva na KOSO okviru, i kao takva treba da se primenjuje u celokupnom javnom sektoru od strane svih organizacionih jedinica. Sistem interne kontrole sadrži pet osnovnih, ključnih KOSO elemenata, koji zahtevaju uspostavljanje odgovarajućih pravila i procedura unutar organizacije, i to: kontrolno okruženje; procena rizika; kontrolne aktivnosti; informacije i komunikacija; praćenje.

Pri tome, pretpostavlja se postojanje upravljačke odgovornosti, koja podrazumeva da postoje već utvrđeni ciljevi i standardi učinka, da se poslovni procesi sprovode efektivno i efikasno, da je finansijsko i drugo izveštavanje verodostojno, kao i da je postignuta usklađenost sa važećim zakonima i propisima. Svaki od ovih elemenata je od vitalnog značaja za sistem finansijskog upravljanja i kontrole, a navedeni KOSO okvir se primenjuje sa ciljem da unapredi ove elemente i pruži uveravanje rukovodstvu. Razume se da je jedno lice koje je na najvišoj rukovodećoj funkciji odgovorno za sveukupni rad organizacije, ali da bi se učinak ostvario, potrebna mu je adekvatna podrška celokupne organizacije, odnosno svih zaposlenih na čelu sa rukovodstvom. Međutim, veoma je važno da jedno lice koje je na vodećoj rukovodećoj funkciji, ne donosi sve odluke. Zato, upravljačka odgovornost, odnosno efektivan sistem delegiranja ovlašćenja i odgovornosti za određene zadatke, predstavlja preduslov za unapređenje sistema finansijskog upravljanja i kontrole, a samim tim i sveukupnog sistema interne kontrole.

Jedan od ključnih delova sistema finansijskog upravljanja i kontrole, svakako jeste proces upravljanja rizikom. U okviru jedne od pet komponenti KOSO okvira (komponenta procena rizika), definisani su principi koji podrazumevaju da organizacija utvrđuje dovoljno jasne ciljeve kako bi se omogućila precizna identifikacija i procena rizika, u odnosu na te ciljeve. Zatim, da se rizici identifikuju na nivou celokupne organizacije i da se prilikom ocene rizika, koji se odnose na date ciljeve, razmatra i mogućnosti postojanja prevare. Takođe, potrebno je da organizacija prati i prepozna svaku promenu koja bi mogla u značajnoj meri da utiče na sistem interne kontrole. (3)

U skladu sa navedenim principima, dolazimo do sistemskog pristupa sistema finansijskog upravljanja i kontrole gde se kontrole stavljaju u kontekst ciljeva i rizika:

>>> ciljevi nose rizike >>> rizici zahtevaju kontrole >>> kontrole su usmerene na ciljeve <<<

Upravljanje rizicima je složen proces koji se odvija na više nivoa i podrazumeva prepoznavanje, procenu, upravljanje i praćenje rizika, zatim i sprovođenje neophodnih internih kontrola sa ciljem da se izloženost rizicima svede na prihvatljiv nivo. Adekvatno upravljanje rizicima podiže svest rukovodilaca i zaposlenih, služi za razmenu stavova na svim nivoima organizacije, i doprinosi podizanju verovatnoće uspešnosti u ostvarivanju ciljeva organizacije. Fokus je prvenstveno na preventivnim aktivnostima, a ne na suzbijanju, rešavanju ili detekciji već ostvarenih rizika.

Upravljanje rizicima i kontrolne mere su važne za ostvarivanje rezultata svake organizacije. Ove mere obuhvataju stalne procese koji su osmišljeni u cilju identifikovanja i postupanja sa značajnim rizicima za ostvarivanje ciljeva organizacije. Snažan sistem internih kontrola, koji čine finansijsko upravljanje i kontrola i interna revizija, je važan za realizaciju politika u javnom sektoru i ostvarivanje planiranih ciljeva kroz primenu finansijske discipline, strateške alokacije resursa, efikasnog pružanja usluga i odgovornosti. (4)

PRISTUP SPECIFIČNOSTIMA CARINSKE SLUŽBE REPUBLIKE SRBIJE

Širok spektar delatnosti carinske službe, a posebno specifičnosti Uprave carina Republike Srbije, koja još uvek nije u sastavu Carinske unije, budući da je Republika Srbija država kandidat EU, zahteva da se sa posebnom pažnjom pristupa procedurama i matricama koje se tiču sistema internih kontrola, sprovođenja interne revizije i upravljanju rizicima, zasnovanih na KOSO okviru. U smislu prethodnog, i ako je sistem interne finansijske kontrole dobro utemeljen u zemljama članicama EU, a KOSO okvir sveobuhvatan okvir koji pokriva mnoge aspekte interne kontrole, smatram da je potrebno da carinska služba Republike Srbije, pored implementacije standarda iz Poglavlja 32 (Finansijski nadzor), zadrži i sprovodi i svoje specifične metode, procedure, mehanizme kontrole i revizije, u skladu sa njenim specifičnostima i nacionalnim interesima. Podsetimo, KOSO okvir, po čijim principima se zasniva celokupan sistem internih kontrola, nastao je na prostoru Sjedinjenih Američkih Država, po nezavisnoj inicijativi privatnog sektora, prvenstveno sa ciljem izučavanja uzročnih faktora koji mogu da vode ka lažnom finansijskom izveštavanju. (9) Ekspanzija ove dobro utemeljene matrice zaživela je i u zemljama članicama Evropske unije, odnosno državama sa slobodnim kretanjem robe, kapitala i ljudi. Republika Srbija nije članica EU, te se na međudržavnim granicama sprovodi kontrola granične policije i carinske službe, upravo u odnosu na slobodno kretanje robe, kapitala i ljudi, pa se samim tim razlikuju i poslovni procesi i smernice za upravljanje rizicima. Procedure koje sprovodi carinska služba Republike Srbije, još uvek su daleko složenije u odnosu na zemlje sa „otvorenim“ granicama. Kontrole na graničnim prelazima,

carinjenje robe, tarifiranje robe, obračun i naplata carinskih dažbina, još uvek se sprovode u skladu sa Carinskim Zakonom i drugim podzakonskim aktima Republike Srbije, koji se godinama modernizovao, i uskladio sa standardima EU, ali je, isto tako, u velikoj meri u skladu sa nacionalnim zakonodavstvom i tradicionalnim pristupom sprovođenja prekograničnih procedura. Takođe, šematski okvir finansijskog upravljanja i kontrole, na osnovu kojeg se sprovodi procedura interne revizije, kao takav odgovara administrativnom delu poslovanja carinske službe, poput sektora za finansije, ljudske resurse i informacione tehnologije. Međutim, za obavljanje carinske delatnosti, operativnog, terenskog dela poslovanja, složenost takvih procedura izlazi iz okvira finansijskog upravljanja i kontrole, kao i sprovođenja interne revizije prema oblastima carinske delatnosti. Ujedno, organizacione jedinice u carinskoj službi, koje sprovode analizu rizika u okviru sopstvenog sistema ove službe, naknadnu kontrolu carinskih formalnosti, kao i odeljenje za suzbijanje krijumčarenja, ili pak odeljenja koja se bave obaveštajnim radom i unutrašnjom kontrolom, sadrže osetljive, strogo poverljive podatke, te se u ovakvim poslovnim procesima uključuju i druge relevantne strukture Vlade Republike Srbije, i odluke se donose u saradnji sa drugim organima, a koje su u najboljem državnom interesu. Drugim rečima, carinska služba, kao organ u sastavu Ministarstva finansija Republike Srbije, pored složenosti same carinske delatnosti, uključuje upravljanje širokom lepezom rizika, kao što su usklađenost sa trgovinskim i drugim međunarodnim propisima, bilateralnim i multilateralnim sporazumima, poremećajem u lancu snabdevanja, prekograničnim malverzacijama, složenim tehnološkim rizicima kao što su sajber bezbednost, privatnost i zaštita podataka, odnosno upravljanje osetljivim podacima i informacijama, kao i rizicima koji se tiču kulturnih i jezičkih barijera. (10) U takvim okolnostima, neophodno je da organizacione jedinice koje se bave internim kontrolama u okviru carinske službe, pored sprovođenja sistema internih kontrola zasnovanih na finansijskom upravljanju i kontroli, internoj reviziji i KOSO okviru, održe i nastave da sprovode i tradiciionalne vidove carinske revizije i analize rizika, koji su u potpunosti prilagođeni specifičnostima operativnom radu i obavljanju osnovne carinske delatnosti, posebno u prelaznom periodu pridruživanja Republike Srbije Evropskoj Uniji. (8)

LITERATURA

- (1) Evropska komisija, Evropska politika susedstva i pregovori o proširenju. Poglavlja pravnih tekovina, dostupno na https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/policy/conditionsmembership/chapters-of-the-acquis_en.
- (2) Ministarstvo za evropske integracije, Strategija razvoja interne finansijske kontrole u javnom sektoru u Republici Srbiji, dostupno na [pg32_pregovaracka_pozicija_srb.pdf](#) (mei.gov.rs).
- (3) Pravilnik o zajedničkim kriterijumima i standardima za uspostavljanje, funkcionisanje i izveštavanje o sistemu finansijskog upravljanja i kontrole u javnom sektoru, dostupno na: Pravilnik o kriterijumima finansijskog upravljanja u javnom sektoru (paragraf.rs).

- (4) Sistemi interne kontrole u javnom sektoru u Evropskoj uniji. Principi interne kontrole u javnom sektoru. Stav o poziciji, br.1. Interna kontrola u javnom sektoru, Pristup u EU, br. 2015 -1 . Poglavlje 2 „Interna kontrola u javnom sektoru – definicija i karakter“, dostupno na: <http://ec.europa.eu/budget/pic/lib/docs/2015/CD02PrinciplesofPIC-PositionPaper.pdf>.
- (5) Strategija razvoja interne finansijske kontrole u javnom sektoru u Republici Srbiji (“Sl. glasnik RS”, br. 51/2017) <http://demo.paragraf.rs/WebParagrafDemo/?did=385276>.
- (6) Witte, Peter, Henke, Reginhard and Kammerzell, Nadja (2016) Der Unionszollkodex (UZK) p. 28, dostupno na: Der Unionszollkodex (UZK) (E-Book) | Reguvis.
- (7) World Customs Journal, March 2016, Volume 10, Number 1, dostupno na: 1796 00 WCJ v10n1 COMPLETE.pdf (worldcustomsjournal.org)
- (8) Zakon o carinskoj službi “Sl. glasnik RS”, br. 95 /2018 i 144/2020, dostupno na: Zakon o carinskoj službi (paragraf.rs)
- (9) Ekonomski pregledi, Slavica Kulić, Univerzitet u Prištini sa privremenim sedištem u Kosovskoj Mitrovici, Ekonomski fakultet, Republika Srbija, 2018, dostupno na: Journal EKONOMSKI POGLEDI – Економски факултет (pr.ac.rs)
- (10) Zakon o ministarstvima, (“Sl. glasnik RS”, br. 128/2020, 116/2022 i 92/2023 - dr. zakon), dostupno na: Zakon o ministarstvima (paragraf.rs)

Risk Management of the Customs Administration of the Republic of Serbia

Summary: The Customs Administration of the Republic of Serbia has implemented a structured approach to conducting internal controls and managing risks based on the COSO framework. The increasing complexity, speed, and volume of international trade, driven by technological advancements that have revolutionized global trading practices, significantly impact how customs authorities perform their duties. Managing new risks and increasingly complex business processes requires a more sophisticated system of internal controls and risk analysis. The wide range of activities of the customs service, and particularly the specificities of the Customs Administration of the Republic of Serbia regarding interstate borders, given that the Republic of Serbia is a candidate country for the European Union, necessitates special attention to procedures and matrices concerning the system of internal controls, conducting internal audits, and risk management, based on the COSO framework, i.e., Negotiation Chapter 32 (Financial Control).

Keywords: Customs service, internal control and risks of the customs service, COSO control framework