

STRUČNI RAD

GORDAN STOJIĆ*, SANJIN MILINKOVIĆ, VLADAN NIKOLIĆ

**INOVATIVNA ORGANIZACIONA REŠENJA RADA SLUŽBI U
POGRANIČNIM ŽELEZNIČKIM STANICAMA****INNOVATIVE ORGANIZATIONAL SOLUTIONS FOR SERVICE
OPERATIONS AT BORDER RAILWAY STATIONS**

Datum prijema rada: 11.10.2025. god.

Datum prihvatanja rada: 7.11.2025. god.

UDK: 656.2+32/34 : 656.2+004

REZIME:

Svaki železnički granični prelaz podrazumeva prisustvo više zainteresovanih strana koje obavljaju različite funkcije. Generalno, zainteresovane strane možemo svrstati u tri grupe: upravljači železničkom infrastrukturom, železnički prevoznici i nadležni državni organi. Na složenost funkcionisanja železničkih graničnih prelaza, pored velikog broja učesnika, utiče nedostatak saradnje između regulatornih agencija susednih zemalja, različiti propisi u pogledu neophodnih procesa i procedura za kompletiranje formalnosti, neefikasna razmena informacija između železničkih učesnika i državnih organa i nedostatak uzajamnog priznavanja kontrola sprovedenih od strane železničkih učesnika ili nadležnih organa jedne zemlje u drugoj i slično. U radu su prezentovane savremene organizacione (tzv. „meke“) mere u cilju otklanjanja ili smanjenja uticaja uskih grla u prevozu putnika i robe u železničkom međunarodnom saobraćaju koje se mogu realizovati u kratkom i srednjem roku sa visokim efektom i generalno se smatraju neinvesticionim ili niskoinvesticionim merama. Studija slučaja urađena je na primeru železničke pogranične stanice Subotica koja se smatra najkritičnijom tačkom i usko grlo u železničkom saobraćaju između Srbije i Mađarske.

Ključne reči: železnički saobraćaj, pogranične stanice, uska grla, pogranične službe, inovativna rešenja.

SUMMARY:

Each railway border crossing implies the presence of several interested parties performing different functions. In general, interested parties can be classified into three groups: railway infrastructure managers, railway carriers and authorized government bodies. The complexity of the functioning of railway border crossings, in addition to the large number of participants, is affected by the lack of cooperation between the regulatory agencies of neighboring countries, different regulations regarding the necessary processes and procedures for completing formalities, ineffective exchange of information between railway participants and state authorities and the lack of mutual recognition of controls carried out by railway participants or competent authorities of one country in another, or related institutions. The paper presents modern organizational (so-called “soft”) measures aimed at eliminating or reducing the impact of bottlenecks in the transportation of passengers and goods in international rail traffic that can be implemented in the short and medium term with a high effect and are generally considered non-investment or low-investment measures. The case study was done on the example of the railway border station Subotica, which is considered the most critical point and bottleneck in railway traffic between Serbia and Hungary.

Keywords: railway traffic, border stations, bottlenecks, border services, innovative solutions

*Prof. dr Gordan Stojić, Univerzitet u Novom Sadu, Fakultet tehničkih nauka, Trg Dositeja Obradovića 6, Novi Sad, gordan@uns.ac.rs

1. UVOD

Pod uskim grlima u železničkim stanicama podrazumeva se prvenstveno nemogućnost blagovremene dopreme ili otpreme, dugo vreme zadržavanja vozova, stvaranje zagušenja, smanjena propusna moć, pouzdanost i efikasnost operacija u ovim stanicama. Blagovremena otprema vozova može biti onemogućena iz različitih razloga (prioritet putničkog saobraćaja, problemi na transportnim pravcima, neblagovremeno informisanje, nespremnost lokomotive, drugi organizacioni problemi prevoznika, rada službi itd).

Prema podacima Zavoda za statistiku Republike Srbije međunarodni železnički prevoz robe (uvoz, izvoz i tranzit) čini oko 70% od ukupnog prevoza železnicom. Preko železničke granične stanice Subotica realizuje se oko 17% uvoza, 42% izvoza i 41% tranzita. [1] Podaci govore o značaju železničke stanice Subotica na mreži železničkoj Srbije. Pored toga, stanica se nalazi na mreži drumskih i železničkih saobraćajnica definisanih u okviru Orient/East-Med (OEM)¹ drumskih i železničkih koridora unutar regiona Zapadnog Balkana. Takođe, pruga 105 (Beograd) - Stara Pazova - Novi Sad - Subotica - drž. granica - (Kelebia) obuhvaćena je kao „The Core Network“ u okviru transportne politike šire transevropske transportne mreže se zasnivanom na Evropskoj regulativi 1315/2013.

Lisabonskim ugovorom iz 2009. godine i Uredbom (EU) 2019/1896 Evropskog parlamenta i Saveta od 13. novembra 2019. o Evropskoj agenciji za graničnu i obalsku stražu i stavljanju van snage Uredbi (EU) 1052/2013 i (EU) 2016/1624 propisani su elementi novog evropskog koncepta integrisanog upravljanja granicom na osnovu kojih su sve države članice u obavezi da donesu svoje nacionalne strategije integrisanog upravljanja granicom. Evropska komisija je 2018. godine donela smernice (Aneks 6) koje se koriste prilikom daljih izrada nacionalnih strategija, dok je Evropska agencija za graničnu i obalsku stražu donela tehničku operativnu strategiju za evropsko integrisano upravljanje granicom.

Republika Srbija je u procesu pristupanja Evropskoj uniji takođe preuzela ovu obavezu i na osnovu navedenih dokumenata donela Strategiju integrisanog upravljanja granicom za period 2022-2027. godine, kao i Akcioni plan za njeno sprovođenje za period 2022-2024. godine. Koncept integrisanog upravljanja granicom podrazumeva izmene normativnog i strateškog okvira, unapređenje kontrole državne granice i jačanje institucionalne saradnje, uz kontinuirano jačanje kadrovskih, materijalno-tehničkih i IT kapaciteta svih službi u sistemu integrisanog upravljanja granicom. Kvalitet obavljanja granične kontrole od strane odgovornih službi zahtevaju neprestano unapređenje i optimizaciju poslovnih procesa i operativnih procedura. U tom smislu posebnu pažnju treba posvetiti racionalnoj nabavci sofisticirane tehničke opreme u skladu sa dugoročnom vizijom planiranja, korišćenja i kompatibilnosti sa ostalim sistemima i institucijama.

U studiji INPUTTRANS [2] prevoznici i korisnici železničkih usluga izdvojili su 6 dominantnih faktora koji utiču na stvaranje uskih grla u pograničnim železničkim stanicama (studija slučaja stanice Subotica), i to: neefikasnost komercijalne, tehničke i operativne primopredaje, neefikasnost carinskih operacija, inspekcijskih kontrola i granično-policijske kontrole. Navedeni faktori svrstavaju se u grupu faktora organizacione prirode. Prva tri faktora su uglavnom uslovljena delovanjem pružalaca i korisnika usluga (upravljajući železničkom infrastrukturu, železnički prevoznici, logistički provajderi, špediteri, privredna društva koja posluju na teritoriji Srbije), dok na nastanak druga tri presudan uticaj ima delovanje državnih organa Republike Srbije (carinskih, inspekcijskih i unutrašnjih poslova). Treba imati u vidu da država, direktno ili indirektno, ima kontrolu nad železničkom infrastrukturu, njenim korišćenjem, investicijama i modernizacijom, državnim železničkim preduzećima i službama, kao i zakonskom regulativom koja se odnosi na železnički saobraćaj. [2]

U ovom radu razmatrana su rešenja koja mogu doprineti smanjenju ili eliminisanju uskih grla izazvanih delovanjem prethodno navedenih faktora. Predložene mere su podeljene na opšte, koje se tiču svih graničnih formalnosti u nadležnosti državnih organa, i posebne, koje se odnose na svaku od njih pojedinačno.

¹Koridor obuhvata region Centralne Evrope: sever, Baltik, Crno more i Mediteran.

2. OPŠTE ORGANIZACIONE MERE

2.1. Funkcionalno odvajanje putničkog i teretnog saobraćaja

Jedan od najvećih organizacionih, ali istovremeno i infrastrukturno-tehnoloških izazova u graničnoj stanici Subotica, koje su postojale do sada, jeste to što su se sve granične formalnosti za teretne i putničke vozova obavljale u putničkoj stanici koja ne pruža adekvatne uslove za njihovo obavljanje. Tehnologija i organizacija rada zahtevala je da se svi međunarodni vozovi, putnički ili teretni, primaju u putničku stanicu, odnosno moraju proći kroz nju. Ovakva organizacija je bila uslovljena geometrijom stanice, ali i činjenicom da se sve carinske, inspeksijske, bezbednosne i druge formalnosti od stane nadležnih državnih organa, kao i komercijalno-tehničke operacije od strane železničkog osoblja obavljale isključivo u stanici Subotica putnička. Problem sa brojem i dužinom koloseka, perona, opreme za kontrolu, nepostojanje osvetljenja za noćni rad itd. uticali su na problem dodatnog zadržavanja vozova i u putničkoj i u teretnoj stanici. To je dalje uzrokovalo nakupljanje vozova, dodatno manevrisanje i duže čekanje na ispunjenje administrativnih formalnosti.

Opisani problem može se rešiti jedino potpunim funkcionalnim razdvajanjem putničkog i teretnog saobraćaja, odnosno operacija koje se obavljaju u putničkoj i teretnoj stanici što je i planirano i realizovano projektom [3]. To znači da će kapaciteti biti dovoljni i sa aspekta broja i sa aspekta dužine koloseka. Izgrađeni kapaciteti su novi, moderni prema EU i drugim međunarodnim preporukama iz oblasti. Pruga i glavni koloseci za prijem i otpremu vozova su elektrificani. Očekuje se da će nova i moderna oprema i nova postrojenja da obezbede veliku pouzdanost u radu stanice.

2.2. Upravljanje ljudskim resursima

Granične operacije uključuju veliki broj zaposlenih u kompanijama upravljačima železničkom infrastrukturom, železničkim prevoznicima, logističkim operaterima, kao i državnim organima. U tom smislu, jedna od mera koju treba implementirati u kratkom roku je poboljšanje uslova rada osoblja na

graničnom prelazu. To podrazumeva nove/renovirane kancelarije (kancelarijski nameštaj, računarska oprema, rasveta, trpezarije, kuhinje, toaleti), dobar kvalitet odeće za loše vremenske uslove (kiša, sneg, niske temperature), bolje osvetljenje stanice noću, uređene staze za kretanje, što kraća rastojanja koje osoblje prelazi peške i sl. Sa druge strane, treba popraviti i finansijske uslove za osoblje, posebno kroz stimulacije za zaposlene ako su njihovi rezultati rada na očekivanom nivou ili bolji. Važan deo upravljanja ljudskim resursima je stalno stručno i profesionalno osposobljavanje kadrova. Osim za obavljanje poslova iz svog delokruga, posebnu pažnju treba posvetiti obuci zaposlenih u vezi sa informaciono-komunikacionim tehnologijama, na primer za korišćenje računara i specijalnih softvera, odnosno korišćenje moderne tehničke i informatičke opreme koja prati odgovarajuću infrastrukturu. Znanje bar jednog stranog jezika (srpski, mađarski, engleski) doprinelo bi uklanjanju jezičke barijere u prekograničnoj komunikaciji i boljoj saradnji između uzastopnih železničkih prevoznika i upravljača infrastrukture. Permanentna edukacija, uz bolju kontrolu i sistem podsticaja, znači povećanje efikasnosti i produktivnosti službenika i radnih procesa.

2.3. Zajedničke prekogranične operacije

Zajedničke prekogranične operacije u primopredajnim stanicama su provereno rešenje za optimizaciju graničnih procedura između susednih zemalja. Ovo podrazumeva da carinski i drugi nadležni organi zajednički realizuju predviđene formalnosti na graničnim prelazima, bilo prenosom nadležnosti na organe jedne od strana, bilo kroz instituciju zajedničkih kontrola. Princip zajedničke kontrole može se realizovati kroz koordinaciju carinskih i policijskih formalnosti za pojednostavljeno kretanje preko oba granična prelaza, određivanje zajedničkog graničnog prelaza na kojem se procedure i kontrole organizuju na jednoj lokaciji i organizovanje zajedničkih procedura u stanicama u unutrašnjosti, uporedo sa operativnim procedurama za upravljanje saobraćajem, bez zaustavljanja na graničnoj stanici.

Paralelno obavljanje graničnih procedura od strane nadležnih organa dve zemlje čini procese

efikasnijim, čime se smanjuje vreme zadržavanja. Realizacija ovakvog projekta u stanici Subotica podrazumevala bi, pre svega, sporazum o zajedničkoj kontroli granice između Srbije i Mađarske koji je u skladu sa zakonodavstvom EU, posebno u pogledu šengenskog prostora i carinske unije EU, kao i prilagođavanje nacionalnog zakonodavstva. Naročito je potrebno urediti razmenu informacija kroz ugovore o poverljivosti podataka koji navode vrste informacija koje je moguće deliti i na koji način. Pored toga, potrebna su određena ulaganja u primopredajnu stanicu, infrastrukturu, objekte i opremu za dodatno osoblje iz susedne države. Za rad osoblja iz susedne države potrebno je obezbediti sve neophodne uslove (kancelarije, opremu, računare, mogućnost sporazumevanja i sl).

2.4. Zajednička radna grupa za unapređenje graničnih operacija

Jedan od prvih koraka koji treba da doprinese usklađivanju i unapređenju graničnih operacija jeste formiranje međunarodne radne grupe sa stalno angažovanim osobljem koje radi u graničnoj stanici. Radni grupa treba da poveže i kombinuje različite vrste stručnjaka sa obe strane granice, između ostalog: predstavnike upravljača železničkom infrastrukturuom, carinu, inspekcije, graničnu policiju, relevantna ministarstva (npr. Ministarstvo građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture), predstavnike železničkih prevoznika i korisnika železničkog prevoza. Osim prevoznika u državnom ili većinskom državnom vlasništvu, deo radne grupe moraju biti i privatni železnički operateri, kako domaći, tako i međunarodni.

Cilj formiranja zajedničke radne grupe je povezivanje i olakšavanje saradnje različitih uključenih strana, kao i stalni monitoring i praćenje različitih indikatora, kao što su vreme zadržavanja i obim transporta. Bez praćenja situacije na graničama nije moguće sagledati šta se tačno dešava tokom graničnih operacija, zbog čega je potrebno uvođenje ključnih indikatora učinka i mehanizama praćenja koji omogućavaju efikasno merenje performansi na železničkom graničnom prelazu. Najvažniji ključni indikator učinka je ukupno vreme zadržavanja u graničnoj stanici, a zasniva se na

vremenima potrebnim za obavljanje operacija različitih vrsta na prelazu. Smanjenje ovog vremena tokom godina ukazuje na ukupan napredak u funkcionisanju graničnog prelaza.

3. POSEBNE MERE U OBLASTI CARINSKIH OPERACIJA

Uprava carina je organ uprave u sastavu Ministarstva finansija zadužen za zaštitu ekonomskih, fiskalnih i finansijskih interesa Republike Srbije, zaštitu od nezakonite i ilegalne trgovine, bezbednost i zaštitu ljudi i životne sredine, kao i za olakšavanje međunarodne trgovine. Uprava carina sprovodi aktivnosti na centralnom, regionalnom i lokalnom nivou. Aktivnosti na centralnom nivou sprovodi Sektor za kontrolu primene carinskih propisa, u čijem sastavu poslove kontrola izvršavaju službenici: Odeljenja za analizu i upravljanje rizikom, Odeljenja za suzbijanje kriminala, Odeljenja za carinske istrage, Odeljenja za oba- veštajne poslove i Odeljenja za zaštitu prava intelektualne svojine. Odeljenje za analizu i upravljanje rizikom sprovodi postupke analiza i nalaže ciljne mere kontrola na carinskom području Republike Srbije. Na regionalnom nivou aktivnosti sprovodi 15 carinarnica, u okviru kojih poslove kontrole vrše carinske ispostave i referati, koje predstavljaju lokalni nivo. Granične carinske ispostave i referati sprovode preventivne kontrole, kao i mere naložene sa centralnog i regionalnog nivoa.

Kada drugi nadležni organi sprovode kontrolu nad istom robom, carinski organi u saradnji sa njima nastoje da se ta kontrola izvrši, gde god je to moguće, u isto vreme i na istom mestu kao i carinska kontrola („jedinstveni šalter”), uz koordinisanu ulogu carinskog organa. Kada je u pitanju regulativno-institucionalni okvir, Srbija je uredila oblast carine u skladu normama EU i nastavlja da jača svoje administrativne i operativne kapacitete u sklopu priprema Srbije za pristupanje EU.

3.1. Primena novih tehnologija za carinsku kontrolu

Upotreba savremenih tehnologija i nenametljivih tehnika inspekcije može značajno doprineti unapređenju organizacije komercijalnih, tehničkih i or-

ganizacionih pregleda, carinskih i drugih kontrola i inspekcija na graničnim prelazima. Primena inovativnih rešenja posebno je efikasna kod obavljanja graničnih carinskih formalnosti. Procedure koje uključuju nove tehnologije, kao što je upotreba mobilnih skenera, omogućavaju brzo izvršenje potrebnih kontrola, smanjujući kašnjenja. Kada je moguće, treba predvideti korišćenje nenametljivih tehnika pregleda tereta i transportnih sredstava. Pored toga, poželjno je zajedničko korišćenje postrojenja i opreme od strane železnice i kontrolnih organa, uz razmenu rezultata kontrole. Relevantne tehnologije uključuju: informaciono-komunikacione tehnologije, sisteme signalizacije, elektronske dinamičke vage za merenje, automatske čitače brojeva vagona i kontejnera, automatske čitače senzora (toplote, udara, curenje hemikalija, buke), RFID odnosno QR sisteme koje čine oznake postavljene na vagone i čitači, laserske ili optičke sisteme za kontrolu dimenzija, sisteme za video i elektronski nadzor, detektore radioaktivnosti, rendgenske skenere i termovizijske sisteme.

Sistemi rendgenske inspekcije naročito su u primeni za zaštitu spoljnih granica carinske unije EU, kao što je stanica Kelebija odnosno stanica Subotica (u slučaju zajedničke kontrole). Upotreba skenera umesto fizičkog pregleda vozova i robe utiče na smanjenje vremena carinjenja i formiranja vozova. Savremene procedure carinske kontrole, kao što je rendgensko snimanje u pokretu, omogućavaju efikasnije upravljanje pošiljkama i indirektno smanjenje troškova vezanih za zakup železničkih kola. Uređaji za rendgensko skeniranje mogu otkriti ilegalnu i opasnu robu, kao što su eksploziv, radioaktivne supstance, vatreno oružje i cigarete. Pored toga, mogu otkriti skrivene prostore ili dodatne konstrukcijske elemente u teretnim vagonima i kontejnerima (dvostruki zidovi, vrata, pregrade i sl.) bez otvaranja kola.

Različiti sistemi kontrole se mogu kombinovati, međusobno povezati i povezati sa IT sistemom železnice, kao i sa informacionim sistemom carine i drugih kontrolnih organa. Kontrolni sistemi se postavljaju u blizini graničnih prelaza, sa mogućnošću da snimaju podatke dok se voz približava stanici i još uvek je u pokretu.

Savremeni sistemi za inspekciju teretnih železničkih vozila koriste tehnologiju prenosa rend-

genskih zraka sa dvostrukom energijom i mogu da skeniraju teretni voz i teret bez zaustavljanja. Sistem raspolaže tehnologijama za automatsko prepoznavanje lokomotiva, brzo uzorkovanje i samoprilagođavanje brzine, što omogućava brzo dobijanje visokokvalitetnih slika. Ovo je naročito važno u uslovima brze inspekcije vozova i tereta na graničnim prelazima sa velikim obimom rada.

Prikupljeni podaci iz kontrolnog sistema se prenose kontrolnim centrima na graničnom prelazu (npr. železnice i carine), tako da železnica, carina i druge zainteresovane strane imaju unapred spremne informacije u svojim elektronskim informacionim sistemima kada voz stigne na stanicu. Nakon skeniranja voza koji se malom brzinom pomera preko skenera, dobijene slike se obrađuju i prosleđuju u kancelariju carine. Slika 1. levo prikazuje sistem za inspekciju železničkih vozila RF6010 kompanije Nuctech Europe. Na istoj slici desno je postojenje za skeniranje vozova na železničkoj pruzi koja povezuje Tursku, Gruziju i Azerbejdžan. Opseg uređaja za skeniranje na terminalu može da pokriva više koloseka.



Slika 1. Primeri dva postrojenja za rendgensko skeniranje vozova

(izvor: <https://nuctech-europe.com/products/nuctech-rf6010-railway-cargo-and-vehicle-inspection-system>; <https://www.railwaygazette.com/freight/x-ray-train-inspection-systems-ordered-for-us-border-crossings/57300.article>)

3.2. Uvođenje savremenog informaciono-komunikacionog sistema

Uvođenje savremenih, namenskih informaciono-komunikacionih sistema ključno je za eliminaciju ili smanjenje uskih grla u graničnim železničkim stanicama. To podrazumeva modernizaciju i nabavku informacionih i komunikacionih sistema i savremenih softvera, kao i njihovu integraciju u postojeće regionalne i evropske informacione platforme.

Elektronski informacioni sistemi podržavaju optimizaciju železničkih procesa na graničnim prelazima i elektronsku razmenu informacija, kako između železničkih preduzeća međusobno, tako i između železničkih preduzeća i nadležnih državnih organa. Železnički informaciono-komunikacioni sistemi automatizuju organizaciju teretnog saobraćaja i obezbeđuju interfejs za komunikaciju između više strana prisutnih na graničnom prelazu. Aplikacije informacionog sistema podržavaju elektronsku obradu dokumenata, kao što su elektronski tovarni listovi. Na prometnim graničnim prelazima veoma je važno da upravljač železničkom stanicom optimizuje železničke procese i izbegne nepotrebna zadržavanja. Optimizacija uz pomoć elektronskih informacionih sistema može uključiti železničke procese kao što su red vožnje, dodela trasa i izbor stanica vozova pri dolasku i odlasku iz granične stanice. Korišćenje namenskih softvera za planiranje reda vožnje i dodelu trasa, koji omogućavaju unošenje promena bez čekanja, omogućilo bi veće fleksibilnije planiranje vremena i lakše određivanje prioriteta. Rezultat je smanjeno ranžiranje vagona i vozova u primopredajnim stanicama, kao i manje angažovanje železničkog osoblja i opreme na primopredajnim operacijama. Da bi sistem funkcionisao na željeni način, potrebno je obezbediti praćenje vozova putem GPS-a i veću dostupnost lokomotiva i voznog osoblja. U tom smislu, Izjavom o mreži bi trebalo propisati obavezu svih železničkih prevoznika da instaliraju GPS opremu u svoje vozove.

Osim navedenog, savremeni informaciono-komunikacione platforme omogućavaju: evidenciju zauzetosti kapaciteta železničkih stanica, koncentraciju i razmenu informacija o kretanju teretnih

vagona u međunarodnom saobraćaju, informisanje korisnika o držaocu i železničkom preduzeću koje je trenutno komercijalno odgovorno za teretne vagone, razmenu podataka o železničkim CIM tovarnim listovima i CUV vagonskim listovima između železničkih preduzeća, praćenje lokacije i statusa vagona (primljen, otpremljen), itd.

3.3. Dostavljanje dokumenata i informacija elektronskim putem

Efikasnost razmene informacija između upravljača infrastrukturom, železničkih prevoznika i nadležnih organa u vezi sa međunarodnim železničkim transportom tereta može se dodatno poboljšati elektronskom razmenom dokumenata i informacija. Elektronska razmena između zainteresovanih učesnika iz železničkog sektora i državnih organa treba da omogući znatno brže i efikasnije obavljanje carinskih kontrola u železničkim graničnim stanicama, što predstavlja direktan benefit za železničke prevoznike i pouzdanost njihovih usluga. Carinski organi imaju glavnu kontrolnu ulogu u pogledu robe koja ulazi u carinsko područje za koje su nadležni, pa im stoga napredne elektronske informacije mogu pomoći u brzom ispunjavanju predviđenih formalnosti. Informacioni sistem carine treba da omogućiti podnošenje carinskih deklaracija i pratećih dokumenata elektronskim putem prema preporučenim međunarodnim standardima. Rad na uspostavljanju funkcionalnog carinskog IT sistema uvezanog sa drugim sistemima na nacionalnom nivou je značajno odmakao, ali još uvek treba stvoriti sve preduuslove da bi se podnošenje dokumenata u papirnoj formi eliminisalo ili svelo na minimum. Nedostaju savremene tehnike upravljanja, uključujući upravljanje kvalitetom i upravljanje promenama. Potrebna su i značajna ulaganja kako bi se osigurala međusobna povezanost, interoperabilnost i mogućnost brze integracije na regionalnom nivou i evropskom nivou.

Elektronska razmena podataka (eng. EDI - Electronic Data Interchange) omogućava efikasnu razmenu informacija između železničkih kompanija kako bi se obavile granične formalnosti. Železničke kompanije u regionu se podstiču da implementiraju takve sisteme kroz odgovarajuće

sporazume, kao što su bilateralni, podregionalni ili regionalni. Koliko god je to moguće, EDI sistemi i poruke na njima treba da budu usklađeni među železnicama u regionu. Preporučuje se postepena implementacija elektronskih sistema, uz odgovarajuću obuku službenika koji je primenjuju. [5]

Primopredaja kompletnih vozova i grupa vagona može se izvršiti sa jednim elektronskim tovarnim listom. Za pošiljke koje se odnose na carinsku uniju EU ili na područja na kojima se tranzitni postupak odvija u skladu sa regulativom EU, a sadrže i vagone/kontejnere pod carinskim nadzorom i one koji su izuzeti od svih carinskih formalnosti, carinski status robe mora biti naznačen za svaki vagon/kontejner. Da bi procesi ostali što racionalniji, partneri se unapred dogovaraju o pravilima za eventualno štampanje tovarnih listova. Tovarni list i njegov duplikat mogu biti u obliku elektronskih zapisa podataka, u formatu koji je čitljiv za sve zainteresovane strane. Postupci koji se koriste za evidentiranje i obradu podataka moraju biti funkcionalno ekvivalentni, posebno u pogledu dokazne vrednosti tovarnog lista. Prevoznik i korisnik se ugovorom dogovaraju o vrsti i načinu razmene podataka elektronskim tovarnim listom. Može se dogovoriti mešoviti sistem koji bi omogućio korišćenje elektronskog tovarnog lista, odštampanog elektronskog tovarnog lista koji se koristi kao zamena za papirni tovarni list ili klasičnog papirnog tovarnog lista na različitim delovima trase voza.

Blagovremeno dostavljanje potrebnih informacija i dokumenata olakšava praćenje pošiljaka, fizički i administrativno, od mesta otpreme do odredišta. Uslov za to je dobro organizovano i vođeno okruženje sa funkcionalnim prekograničnim informaciono-komunikacionim sistemom i funkcionalnim vezama između različitih državnih organa i njihovih informaciono-komunikacionih sistema na nacionalnom nivou. Postojanje elektronske razmene dokumentacije između početne i granične stanice omogućilo bi bržu pripremu, blagovremeno uočavanje i otklanjanje nepravilnosti u dokumentaciji pre prispeća pošiljke u graničnu stanicu. Podnošenje i provera carinskih deklaracija u elektronskom formatu unapred omogućava da se carinski postupak obavi prema dostupnim

podacima pre dolaska voza, a carina plaćena u nekom trenutku tokom transportnog procesa. Informacije dostavljene na ovaj način istovremeno su na raspolaganju i drugim nadležnim organima.

Carinske deklaracije podnete elektronski treba da prati dostavljanje ostalih dokumenata u elektronskoj formi, bez potrebe da se dostavlja papirna verzija. Prevođenje pratećih dokumenata treba ograničiti tako da se ne prevode redovno, već samo kada je to neophodno za obradu deklaracije i kontrolu robe. U odabranim i valjano opravdanim slučajevima, kontrolni organi mogu da zatraže originalnu dokumentaciju u papirnoj formi (uključujući propratnu dokumentaciju navedenu u carinskoj deklaraciji koja se nalazi kod železničkog operatera ili špeditera) tokom carinjenja ili u postupku naknadne kontrole.

Zahteve za neophodnim podacima i dokumentima treba formalno standardizovati i usaglasiti između upravljača infrastrukturom, železničkih prevoznika i kontrolnih organa nadležnih za policijsku i carinsku kontrolu, medicinsko-sanitarnu, veterinarsku i fitosanitarnu inspekciju, čime bi se omogućilo uvođenje jednošalterskog sistema i elektronska razmena ovih podataka između zainteresovanih strana bez prepreka.

3.4. Obavljanje carinskih formalnosti u polaznim i dolaznim stanicama

Carinjenje pošiljaka na carinskim ispostavama u unutrašnjosti umesto na granici značajno olakšava obavljanje drugih operacija sa teretnim vozovima i smanjuje njihovo zadržavanje. Prebacivanje uvoznog/izvoznih procedura na lokacije u unutrašnjosti, kao što su velike stanice, suve luke i intermodalni terminali, naročito se preporučuje za granične prelaze sa značajnim međunarodnim prometom robe. Ovo će značajno smanjiti vreme potrebno za obradu teretnih vozova u tranzitu.

Većina kontrolnih formalnosti u vezi sa izvoznim i uvoznim carinskim procedurama ne mora se obavljati na graničnom prelazu. Takve kontrole se mogu efikasnije organizovati na polaznim i odredišnim carinarnicama koje se obično nalaze u unutrašnjosti u sklopu većih rasporednih i

ranžirnih stanicama, gde se vrši utovar/istovar robe, odnosno formiranje i rasformiranje vozova. Sa stanovišta carinske službe, tzv. „unutrašnje“ carinjenje poseduje niz tehničkih i organizacionih prednosti. Jedna od prednosti velikih centralizovanih lokacija (terminala) u unutrašnjosti, za razliku od graničnih ispostava, je bolja kontrola službenika carine i bolji uslovi za rad službe unutrašnje kontrole. Na centralizovanim lokacijama je lakše obezbediti doslednost sprovođenja carinske politike pri obavljanju carinskog postupka, s obzirom na tu pojavu drugačijeg tumačenja carinskih pravila i procedura na različitim lokacijama, sa kojim se susreću sve carinske uprave. Rezultat je bolja naplata carinskih prihoda i bolje ostvarivanje osnovnih funkcija carinske službe u celini.

Sa stanovišta privrednih subjekata takođe postoji niz razloga zašto je „unutrašnje“ carinjenje praktičnije. Carinjenje na odredištu znači veći direktan kontakt između carine i uvoznika, čime se olakšava dostavljanje dodatnih informacija, pojašnjenja ili dokumentacije. Uvoznici mogu uspostaviti i službu za carinjenje u okviru kompanije, kojoj može koristiti saradnja sa lokalnom carinom, a ako se odluče za usluge carinskih agenata, kontakt je svakako direktniji. Konačno, praksa carinjenja u polaznim i dolaznim stanicama smanjuje broj zaustavljanja, vreme čekanja i ponavljanje manipulativnih operacija sa robom.

3.5. Unapređenje sistema upravljanja rizikom

Integracija upravljanja rizicima je važna za dalje unapređenje sistema carinske obrade. Primena analize rizika i selektivne kontrole umesto fizičke inspekcije za carinske postupke uvoza, izvoza i tranzita robe značajno smanjuje zadržavanje pošiljaka u graničnoj stanici. Primena analize rizika i selektivne kontrole za ulazak i izlazak robe iz carinskog područja treba da se sprovodi dosledno i sveobuhvatno, u skladu sa Carinskim zakonom EU. Detaljna carinska kontrola robe u tranzitu treba da bude povremena, samo ako je valjana opravdana u skladu sa analizom rizika ili ako su obezbeđene pouzdane obaveštajne informacije o sumnji na prevarne aktivnosti. Generalno, ako su informacije potpune i carinske plombe ispravne, ne treba

praktikovati fizičke provere na granici. Inspekciju selektovanih roba i transportnih sredstava (vagona, kontejnera) treba izvršiti u koordinaciji sa drugim nadležnim organima i, koliko je to moguće, korišćenjem nenametljivih tehnologija. Pošto se obično radi o vrlo skupoj opremi, zainteresovane strane mogu da podele troškove njihove nabavke i instalacije.

3.6. Primena pojednostavljenog carinskog postupka

Pojednostavljeni carinski postupak zahteva minimalno zadržavanje vozova radi obavljanja carinskih formalnosti. Primenu pojednostavljenih procedura treba obezbediti za ovlašćene privredne subjekte. Železnički prevoznici u Republici Srbiji nisu ovlašćeni za primenu pojednostavljenog carinskog postupka, zbog specifičnih zahteva propisanih Carinskim zakonom, iako isti znatno olakšava carinske formalnosti i smanjuje troškove korisnicima prevoza. Pojednostavljeni carinski postupak može se primeniti za pojedine vrste robe (kroz otvaranje tzv. „zelenih“ kanala), kod privremenog uvoza i izvoza prevoznih sredstava, u slučaju otuđenja robe, odnosno u drugim slučajevima definisanim Konvencijom o pojednostavljenju formalnosti u trgovini robom (eng. Convention on the simplification of formalities in trade in goods). [6] Jedna od najčešćih primena pojednostavljenog carinskog postupka je za kombinovani transport. Izbeći zaustavljanje, a ako nije moguće da ona budu vrlo kratka (ne duža od 30 minuta), odnosno svedena na samo jedno zaustavljanje u zajedničkoj graničnoj stanici. [7]

Procedure carinskog tranzita na graničnim prelazima mogu se pojednostaviti uvođenjem mera kao što su: korišćenje železničkih tovarnih listova kao carinske tranzitne deklaracije, korišćenje komercijalnih i transportnih dokumenata kao opisnog dela carinske deklaracije ili kao carinske deklaracije za tranzit, redukcija zahtevi u pogledu drugih neophodnih dokumenata, odricanje od obaveze polaganja tranzitne garancije, razmena tranzitnih informacija elektronskim putem, priznavanje železničkih plombi i carinskih pečata zemlje otpreme; minimalni pregled tranzitne robe na graničnom prelazu i dodeljivanje statusa

ovlašćenog privrednog subjekta železničkim kompanijama.

Tranzitna carinska deklaracija predstavlja najsigurnije obezbeđenje pošiljke od polazne do krajnje tačke prevoza i značajno smanjuje vreme potrebno za obradu dokumentacije od strane carinskog osoblja. Carinski tranzitni postupak na osnovu međunarodnih ugovora je tranzitno kretanje kao deo jedinstvene carinske tranzitne operacije tokom koje se prelazi jedna ili više granica u skladu sa bilateralnim ili multilateralim sporazumima. Pojednostavljenje carinskih tranzitnih procedura može se postići nizom mera, uključujući mnoge od postojećih dobrih praksi:

- priznavanje železničkih tovarnih listova kao carinskih tranzitnih deklaracija;
- elektronska razmena podataka o tovarnom listu (ili elektronskom tovarnom listu) između železnica i dostavljanje tih podataka carinskim organima unapred kao prethodne informacije i/ili carinske tranzitne deklaracije u elektronskom obliku;
- kontrola dokumenata i fizička kontrola na osnovu analize rizika prilagođene za tranzit, gde se analiza rizika vrši na osnovu podataka dobijenih unapred iz obaveštenja pre dolaska voza na železnički granični prelaz; podaci koji su već dostupni iz elektronskog tovarnog lista trebalo bi da budu dovoljni za potrebe informisanja i ne bi trebalo zahtevati dodatne podatke;
- kontrola izvršenog rendgenskog skeniranja se vrši samo na odabranim vagonima i samo po potrebi, na osnovu strategije upravljanja rizikom; sistematsko rendgensko skeniranje svih transportnih sredstava u tranzitu se ne preporučuje;
- bez prevođenja i kontrole svih pratećih dokumenata uz carinsku tranzitnu deklaraciju (npr. fakture, paking liste, ugovori i sl.) za robu u tranzitu, već takva dokumenta treba identifikovati u carinskoj tranzitnoj deklaraciji i kontrolisati samo ako to zahteva sistem upravljanja rizikom; železnice bi trebalo da budu u obavezi da čuvaju kopije pratećih dokumenata uz carinsku deklaraciju i da ih po potrebi stave na raspolaganje carinskim organima (npr. ako postupak carinskog tranzita nije pravilno

okončan i razdužen);

- detaljna carinska kontrola robe u tranzitu treba da bude povremena, samo ako je valjana opravdana u skladu sa analizom rizika ili ako se dobiju pouzdane obaveštajne informacije o sumnji na prevarnu aktivnost;
- veterinarski, fitosanitarni i drugi zahtevi za kontrolu robe i transportnih sredstava u tranzitu su značajno smanjeni u skladu sa međunarodnim standardima i konvencijama;
- železničkim prevoznicima se dodeljuje status ovlašćenih privrednih subjekta u skladu sa carinskim zakonodavstvom, što može uključivati oslobađanje od obaveze polaganja garancije za carinski tranzit i druga pojednostavljenja u postupku carinskog tranzita;
- posebne pojednostavljene procedure carinskog tranzita za robu koja se prevozi železnicom u skladu sa bilateralnim/multilateralim sporazumima;
- pojednostavljene procedure carinskog tranzita u kojima železnica ima pravo da vodi carinski tranzit u svojoj evidenciji; pristup železničkoj evidenciji je omogućen carinskim organima koji u svakom trenutku mogu da urade nakanadnu kontrolu (revizuju) evidencija koje vode železnička preduzeća.

3.7. Uvođenje jednošalterskog sistema za železnički transport

Koristeći postojeće tehnologije, može se razmotriti implementacija elektronskog jednošalterskog sistema za železnički transport na graničnim prelazima. Zainteresovane strane iz železničkog sektora sa jedne strane, i različiti državni organi, sa druge strane, zahtevaju veliku količinu istih informacija, dokumenata i sertifikata da bi relizovali predviđene poslovne procese, odnosno obavili propisane formalnosti. Na primer, opis robe i informacije o mestu utovara i istovara zahtevaju železničke kompanije, carina, inspekcije, itd. Podaci prikupljeni iz više izvora, kao što su IT sistemi upravljača infrastrukturom, železničkih prevoznika, carine i policije, zatim oprema za automatsku kontrolu i dinamički skeneri, mogu da se čuvaju na posebnoj platformi za teretni železnički transport. Ovoj platformi mogu pristupiti sve zainteresovane strane na železničkim graničnim prelazima

kako bi ispunile formalnosti iz svog delokruga. Sličan sistem je u Evropi već uveden za pomorski transport (eng. EMWS - European Maritime Single Window). Nakon implementacije jednošalterskog sistema za pomorski transport, Evropska komisija razmatra njegovo proširenje na sektor teretnog železničkog saobraćaja. Povezivanje železničkih IT sistema sa nacionalnim jednošalterskim sistemom i IT sistemima različitih državnih organa dovelo bi do efikasnije razmene informacija i ublažilo potrebu za ponovnim dostavljanjem sličnih informacija.

3.8. Relaksacija propisanog tehnološkog vremena rada carinskih službenika

Carinski službenici često ne započinju carinjenje narednog voza dok ne istekne normirano vreme namenjeno za carinjenje prethodnog (2 sata), iako je realno vreme carinjenja neretko znatno kraće (npr. vozovi sa jednorodnom robom mogu biti ocarinjeni za 10 minuta). Izmenom ovih propisa značajno bi se povećala efikasnost rada i povećao kapacitet carinske obrade vozova. Radno vreme carinske službe mora biti organizovano u skladu sa potrebom neprekidnog odvijanja železničkog saobraćaja, odnosno 0-24 h, sedam dana u nedelji. Trenutno je radno vreme carine 7-19 h. Ukoliko obim posla to zahteva, treba angažovati i dodatni broj zaposlenih kako ne bi došlo do zadržavanja usled nedostatka osoblja.

4. POSEBNE MERE U OBLASTI INSPEKCIJSKIH KONTROLA

Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede, obavlja poslove iz svog delokruga koji se odnose na kontrolu pošiljaka prilikom uvoza i provoza, preko svojih organizacionih jedinica – Granične veterinarske inspekcije, koja je organizaciona jedinica unutar Uprave za veterinu i Granične fitosanitarne inspekcije, koja je organizaciona jedinica unutar Uprave za zaštitu bilja.

Odeljenje granične veterinarske inspekcije obavlja poslove koji se odnose na inspekcijski nadzor u veterinarskoj oblasti na određenim graničnim prelazima kroz veterinarsko sanitarnu kontrolu pošiljaka pri uvozu i provozi, kontrolu životinja, hrane životinjskog porekla, proizvoda životinjskog

porekla, sporednih proizvoda životinjskog porekla, reproduktivnog materijala, hrane za životinje, pošiljaka mešovite hrane koja u svom sastavu sadrži proizvode životinjskog porekla, dijagnostičkih preparata i drugih proizvoda koji sadrže elemente animalnog porekla, a kojima se može preneti zarazna bolest životinja preko državne granice na graničnim prelazima za drumski, železnički, rečni ili vazdušni saobraćaj. Veterinarsko sanitarna kontrola obuhvata: kontrolu bezbednosti i kvaliteta proizvoda, hrane i sporednih proizvoda životinjskog porekla, kontrolu uslova transporta životinja, hrane, proizvoda i sporednih proizvoda životinjskog porekla, kontrolu međunarodnih veterinarskih potvrda o zdravstvenom stanju pošiljaka, uzimanje uzoraka proizvoda životinjskog porekla, hrane životinjskog porekla, sporednih proizvoda životinjskog porekla i hrane za životinje radi ispitivanja bezbednosti i kvalitativne ispravnosti, izdavanje naloga za pregled pošiljaka pri uvozu nadležnom veterinarskom inspektoratu u mestima carinjenja (carinskim magacinima ili slobodnim zonama) ukoliko nije moguće izvršiti kompletan pregled na graničnom prelazu, kontrolu ugroženih i zaštićenih vrsta divlje faune u međunarodnom saobraćaju, itd. Aktivnosti Odeljenja granične veterinarske inspekcije se odvijaju na 17 graničnih prelaza.

Odeljenje granične fitosanitarne inspekcije obavlja poslove koji se odnose na inspekcijski nadzor u fitosanitarnoj oblasti na graničnim prelazima i mestima carinjenja kroz kontrolu zdravlja bilja i biljnih proizvoda pri uvozu i provozi sa pretovarom, kontrolu sredstava za zaštitu i ishranu bilja, kao i oplemenjivača zemljišta pri uvozu i provozi sa pretovarom, kontrolu bezbednosti hrane i hrane za životinje biljnog i mešovitog porekla pri uvozu, kontrolu prisustva GMO, kontrolu nivoa radioaktivne kontaminacije kod bilja, sredstava za ishranu bilja i oplemenjivača zemljišta. Cilj je sprečavanje unosa proizvoda koji nisu bezbedni za ishranu ljudi, tj. nisu u skladu sa Zakonom o bezbednosti hrane, i sprečavanje unosa štetnih organizama koji nisu prisutni u Republici Srbiji, a koji bi mogli naneti velike štete domaćoj poljoprivrednoj proizvodnji. Aktivnost granične fitosanitarne inspekcije se odvija na 21 graničnom prelazu, u 3 pošte carinjenja i u 11 mesta carinjenja.

Pored carinske kontrole kojoj podležu sve pošiljke koje iz jednog carinskog područja ulaze u drugo, neke vrste robe podležu i dodatnim kontrolama zavisno od svog sastava, načina transporta, namene i sl. Najveći broj pregleda odnosi se na veterinarsku, fitosanitarnu i sanitarnu kontrolu, a može se zahtevati i radiološki, zdravstveno-sanitarni i druge vrste pregleda. Robu ponekad pregledaju agencije za standardizaciju i kontrolu kvaliteta, itd. Svaka vrsta kontrole koja je usko vezana za robu ima svoju vlastitu regulatornu instituciju. Propisima svake od njih određeno je koji pregledi se moraju obaviti na graničnom prelazu, koji pored procedura na granici zahtevaju i dodatne procedure u mestu istovara, a koji se obavljaju isključivo u mestu istovara. Često je uslov da se uvozno carinjenje pošiljke ne može okončati (ili da se robe ne može pustiti u slobodan promet) pre dobijanja pozitivnog izveštaja o laboratorijskom ispitivanju. Za ispitivanje proizvoda su zadužene ovlašćene laboratorije koje raspolažu odgovarajućom opremom i kadrovima za detaljne analize.

Kada su u pitanju inspekcijski pregledi na teritoriji Republike Srbije, postoji značajan prostor za pojednostavljenje ili ukidanje pojedinih procedura, naročito za robu u tranzitu. Pojednostavljene tranzitne procedure mogu se primeniti pod uslovom da se pouzdano obezbedi da data pošiljka neće biti istovarena, odnosno uvezena i puštena u slobodni promet u bilo kojoj tački tokom transporta kroz našu zemlju.

4.1. Uvođenje savremenog informaciono-komunikacionog sistema

Informaciono-komunikacioni sistemi inspekcijskih službi treba da omoguće praćenje svake pošiljke od mesta proizvodnje, odnosno utovara, do mesta puštanja u slobodan promet, odnosno istovara. Sledljivost je ključni faktor koji treba da spreči da na teritoriju jedne zemlje dospeju robe i proizvodi koji mogu biti štetni za ljude, životinje i biljni svet. Pored izričite potrebe za kontrolom kvaliteta, velika raznolikost robe koja danas prelazi granice zahteva sve veći stepen stručnosti u različitim službama i međusobnu razmenu po-

data. Informaciono-komunikacione tehnologije olakšavaju saradnju inspekcijskih službi, kao i njihovu saradnju sa poslovnom zajednicom koja je, na kraju, i glavni korisnik graničnog prelaza. Osnovni cilj podvrgavanja robe dodatnim kontrolama je bezbednost. Savremeni informaciono-komunikacioni sistemi omogućavaju obavljanje ovih kontrola u razumnom vremenskom roku, pre svega kroz mogućnost elektronskog dostavljanja potrebnih dokumenata unapred. Kada prevoznici, logistički provajderi ili špediteri najave prispeće pošiljke koje podleže određenom pregledu, službenici inspekcije imaju dovoljno vremena da utvrde o kojoj se radi tačno i kakvi su zahtevi u pogledu njene kontrole, kao i da provere valjanost dostavljenih veterinarskih i fito uverenja.

Informaciono-komunikacioni sistemi koji su primenjeni u železničkim sistemima u svetu prikazani su u radu [4]. Pojedine takve sisteme koriste i inspekcijske službe.

4.2. Dostavljanje dokumenata i informacija elektronskim putem

Elektronska razmena dokumenata i informacija između inspekcijskih službi i drugih državnih organa prisutnih na graničnom prelazu umnogome olakšava njihov zajednički rad. Podaci koji se razmenjuju elektronski mogu uključivati: informacije o prevoznim sredstvima i robi, dozvole, potvrde, ovlašćenja, deklaracije i druge informacije potrebne za uzorkovanje robe i obavljanje inspekcijskih pregleda, informacije relevantne za zajedničku (koordinisanu) analizu rizika i zajedničku kontrolu. Inspekcijske službe razmenjuju relevantne informacije na nacionalnom i na međunarodnom nivou sa svojim kolegama u susednim zemljama. S obzirom na veliki broj različitih dokumenata potrebnih u procesu inspekcijskog pregleda robe, bez obzira o kom pregledu se radi, elektronska razmena dokumenata omogućava značajne uštede vremena i materijala u odnosu na podnošenje štampanih dokumenata. Inspekcijski organi tako imaju dovoljno vremena za proveru dokumenata, analizu rizika i pripremu za eventualni pregled robe još pre dolaska voza

na granicu. Sa pregledom se zvnično može početi odmah nakon dobijanja obaveštenja o prijemu voza od strane magacionera i pregledača kola.

4.3. Uvođenje jednošalterskog sistema za inspeksijske kontrole

Uspostavljanjem jednošalterskog sistema za necarinske, odnosno inspeksijske kontrole poboljšava se razmena informacija i saradnja između carinskih uprava i ostalih državnih organa zaduženih za sprovođenje necarinskih formalnosti na granicama, kao što su zdravstveno-sanitarna kontrola, bezbednost hrane i proizvoda, poljoprivreda, zaštita životne sredine, nadzor tržišta, itd. Sistem treba da omogući interoperabilnost carinskih i necarinskih organa kako bi se pojednostavila elektronska razmena informacija potrebnih za proces carinjenja robe, a korisnicima olakšalo dostavljanje originalnih dokumenata u realnom vremenu. Navedene funkcije, zajedno sa nekoliko drugih, koje podržavaju automatizovanu razmenu podataka, obezbeđuju sinhronizovanu primenu relevantnih propisa u oblasti inspeksijskih kontrola. Interoperabilnost između komponenti sistema osigurana je kroz dva nivoa digitalne i administrativne saradnje: između državnih organa međusobno (eng. G2G - Government-to-Government) i između državnih organa i poslovne zajednice, odnosno korisnika (eng. B2G - Business-to-Government).

4.4. Redefinisanje radnog vremena inspeksijskih službi

Radno vreme inspeksijskih službi (veterinarske, fitosanitarne, radiološke i drugih) mora biti organizovano u skladu sa potrebom neprekidnog odvijanja železničkog saobraćaja, odnosno 0-24 h, sedam dana u nedelji. Trenutno je radno vreme fitosanitarne inspekcije ograničeno na 7-19 h leti i 7-17 h zimi. Takođe, potrebno je obezbediti permanentno prisustvo veterinarske inspekcije u stanici, s obzirom na to da se njen rad sada odvija po pozivu (za železnički granični prelaz Subotica nadležna je ispostava granične veterinarske inspekcije na drumskom graničnom prelazu Horgoš).

5. POSEBNE MERE U OBLASTI POLICIJSKE KONTROLE

Za poslove granične kontrole u Republici Srbiji nadležna je Uprava granične policije u sastavu Direkcije policije, koja je hijerarhijski organizovana na tri nivoa - centralnom, regionalnom i lokalnom. Uprava obavlja poslove preko 8 regionalnih centara u čijem se sastavu na lokalnom nivou nalazi 40 stanica granične policije. U njenoj nadležnosti su: poslovi kontrole državne granice, poslovi u vezi sa kretanjem i boravkom stranaca, poslovi azila i povratka stranaca, suzbijanje prekograničnog kriminala i iregularnih migracija u skladu sa uspostavljenim sistemom analize rizika, suzbijanje krijumčarenja opojnih droga, oružja, zabranjenih supstanci, roba čiji je promet ograničen ili kontrolisan, suzbijanje korišćenja lažnih i falsifikovanih putnih isprava, itd.

Granična policija na osnovu analize rizika preduzima mere kontrole putnika i prevoznih sredstava na graničnim prelazima i obezbeđuje državnu granicu u cilju sprečavanja nedozvoljenog prelaženja državne granice, unošenja na teritoriju Republike Srbije minsko-eksplozivnih sredstava, oružja, narkotika, otkrivanja falsifikovanih putnih isprava, kao i podizanja nivoa bezbednosti na međunarodnom plovnom putevima na rekama Dunav, Tisa i Sava. Cilj graničnih provera je otkrivanje falsifikovanih dokumenata, otkrivanja lica za kojima su raspisane potražne mere, suzbijanje krijumčarenja droge, oružja, vozila, svih vrsta roba i sprečavanje iregularnih migracija. Koncept organizacije granične policije trenutno se usklađuje se sa operativnim potrebama i najboljom praksom u državama EU. Policijske snage na graničnoj stanici Subotica pojačano su angažovane od početka masovnog talasa migracija pre nekoliko godina, s obzirom na to da jedna od glavnih migrantskih ruta vodi preko ovog graničnog prelaza. Detaljna inspekcija teretnih vozova po ovom osnovu izaziva velika kašnjenja u železničkom transportu. Problemi sa nelegalnim migracijama moraju biti rešeni na višem nivou, između zemalja porekla i odredišta migranata. U međuvremenu, druge mere su dostupne za ograničavanje korišćenja teretnih vozova za ovakva putovanja.

5.1. Primena novih tehnologija za granično-policijsku kontrolu

Uvođenje savremenih tehnoloških rešenja za nadzor državne granice može značajno doprineti efikasnosti policijskih kontrola na železničkim graničnim prelazima. Relevantne tehnologije uključuju: informaciono-komunikacione tehnologije, sisteme za video i elektronski nadzor, sisteme za detekciju neovlašćenog kretanja lica, uređaje za merenje gustine materijala, stereo mikroskope, optičke endoskope, detektore radioaktivnosti, infracrvene kamere i termovizijske sisteme.

Primena termovizijskih sistema za skeniranje teretnih vozova i kola naročito je važna u graničnim stanicama na šengenskim granicama EU, kao što je stanica Subotica. Pri tome, nije neophodno skenirati sve vozove, već samo one koji potencijalno mogu biti iskorišćeni za prevoz migranata i krijumčarenje robe. Termovizijski sistemi omogućavaju skeniranje teretnih kola dok se voz kreće malom brzinom ka stanici ili tokom zaustavljanja voza na kolosecima stanice. Službenici u kontrolnom centru dobijaju sliku vagona odzgo, sa strane i odozdo, što im praktično obezbeđuje pogled od 360°.

Pored opreme i sistema koji se koriste u samoj stanici, granična policija je opremljena i osposobljena za terenski nadzor državne granice u širem području graničnog prelaza. To uključuje terenska vozila (po potrebi i motorne sanke), dvoglede za noćno osmatranje, detektore metala, laserske daljinometre, komunikacione sisteme i slično.

5.2. Jačanje tehničkih i operativnih kapaciteta granične policije

Jačanje tehničkih i operativnih kapaciteta za efikasniji nadzor državne granice obuhvata niz mera koje treba sprovesti na nacionalnom nivou, a u saradnji sa susednim zemljama i međunarodnim partnerima. Pre svega, potrebno je obezbediti izgradnju i opremanje graničnih prelaza u skladu sa evropskim standardima, kao i usklađivanje nacionalnog zakonodavstva sa evropskim pravnim okvirom. Ovim se ispunjavaju osnovni uslovi za implementaciju širokog spektra mera među koji-

ma su:

- uspostavljanje nacionalnog koordinacionog centra i jačanje nacionalne koordinacione struktura uspostavljanjem i povezivanjem regionalnih koordinacionih centara;
- poboljšana saradnja sa Evropskom agencijom za graničnu i obalsku stražu, poznatom kao FRONTEX, i susednim zemljama radi poboljšanja kapaciteta za brzo reagovanje;
- izgradnja nacionalnog identifikacionog i registracionog sistema za evidenciju migranata (lica koja ilegalno prelaze granicu i tražilaca azila) i usklađivanje sistema registracije, upravljanja i čuvanja podataka sa Evropskom bazom biometrijskih podataka EURODAC;
- povezivanje sistema sa relevantnim nacionalnim i međunarodnim bazama podataka;
- povećanje kapaciteta ljudskih resursa, kako u delu broja službenika potrebnih za nadzor i provere, tako i u delu njihove obuke za korišćenje složenih sistema;
- određivanje prioriteta za finansiranje iz fondova EU na osnovu jasno utvrđenih ciljeva i merljivih akcija koje se odnose na razvoj kapaciteta za strateško planiranje, dalji razvoj različitih komponenti integrisanog tehničkog sistema nadzora granica, modernizaciju sistema registracije migracija, uspostavljanje PNR sistema (eng. Passenger Name Record) i dalji razvoj graničnih prelaza, oprema i infrastruktura;
- integracija Evropskog sistema za nadzor granica EUROSUR u saradnji sa FRONTEX-om, uključujući razvoj kapaciteta za otkrivanje i presretanje uvođenjem zajedničkih patrola sa susednim zemljama i korišćenjem pasa tragača;
- dalji razvoj saradnje između granične policije i carine uz razmatranje uspostavljanja zajedničkih mobilnih jedinica.

Procenjeni rezultati primene navedenih mera su značajni: brže obavljanje graničnih procedura, bolji rezultati u borbi protiv krijumčarenja ljudi i ilegalnih migracija i unapređena saradnja između zainteresovanih strana na granici. Optimizacijom granično-policijske kontrole u stanici Subotica moglo bi se uštedeti najmanje 30 minuta po sva-

kom vozu.

6. ZAKLJUČAK

Na pograničnim železničkim prelazima službu obavljaju različiti privredni subjekti i državni organi. Većina potrebnih informacija, podataka i dokumentacije za obavljanje železničkih aktivnosti i prekograničnih formalnosti nadležnih državnih organa se preklapaju. I pored toga, uglavnom, naredna aktivnost počinje kada se prethodna završi i kada se dostave sve informacije i dokumentacija, najčešće u "hard copy" verziji. Sve to utiče na produženo vreme zadržavanja vozova u pograničnim stanicama, smanjenje efikasnosti i efektivnosti transporta, a često i na poslovanje privrede.

U cilju poboljšanja efikasnosti i efektivnosti železničkog transporta robe treba preduzeti niz mera koje za cilj imaju smanjenje vremena čekanja vozova na graničnim prelazima. Najperspektivnija je primena tzv. „mekih“ mera koje se mogu realizovati u kratkom i srednjem roku sa visokim efektom i generalno se smatraju neinvesticionim ili nisko-investicionim merama. Za finansiranje projekata iz ove oblasti mogu se iskoristiti mogućnosti sufinansiranja sredstvima EU. U svakom slučaju, uz relativno male investicione troškove mogu se postići značajne vremenske uštede.

Sa aspekta rešavanja problema identifikovanih uskih grla organizacione prirode predložene su tzv. „meke“ organizacione mere i mere koje zahtevaju nabavku odgovarajuće opreme i postrojenja za realizaciju istih. Od „mekih“ mera definisane su opšte organizacione mere koje se odnose na funkcionalno odvajanje putničkog i teretnog saobraćaja koje dobrim delom se odnose na poboljšanje infrastrukturnih kapaciteta ali i u poboljšanju tehnologije rada u graničnoj stanici Subotica, zatim potreba od poboljšanja uslova rada osoblja na graničnim prelazima uz permanentno stručno i profesionalno osposobljavanje, uvođenje zajedničkih prekograničnih operacija u primopredajnim stanicama i formiranje zajedničke radne grupe za unapređenje graničnih operacija koju bi činili predstavnici upravljača železničke infrastrukture, carine, inspekcije, granične policije, re-

levantnih ministarstava, predstavnike železničkih prevoznika i korisnika železničkog prevoza u cilju monitoringa i zajedničkog praćenja indikatora graničnih procedura. Pored opštih, definisane su i posebne mere u oblasti carinskih operacija koje podrazumevaju primenu novih tehnologija za carinsku kontrolu: informaciono – komunikacione tehnologije, sistem signalizacije, elektronske dinamičke vage, automatski čitači i senzori, laserski i optički sistemi za kontrolu, video i elektronski nadzor, detektori, rendgeni, termovizijski sistemi. Posebno je potencirana pogodnost i efikasnost razmene dokumenata i informacija elektronskim putem između zainteresovanih strana (uvođenje carinskog IT sistema uvezanog sa drugim sistemima na nacionalnom nivou je značajno odmaklo ali i dalje se podnošenje dokumenata obavlja u papirnoj formi). EDI sistem bi mogao u značajnoj meri da doprinese elektronskoj razmeni podataka. Takođe se preporučuje obavljanje carinskih formalnosti u polaznim i dolaznim stanicama čime bi se smanjio obim posla osoblja u graničnim stanicama, unapređenje sistema upravljanja rizikom, primena selektivne carinske kontrole a detaljne carinske kontrole obavljati povremeno u skladu sa procenjenim rizikom. Preporučuje se primena pojednostavljenih carinskih procedura za ovlašćene privredne subjekte (npr. kombinovani transport), korišćenje železničke i druge dokumentacije umesto sadašnjih carinskih obrazaca (npr. tovarni list kao carinska tranzitna deklaracija itd.), uvođenje elektronskog jednošalterskog sistema za železnički transport na graničnim prelazima, relaksacija propisanog tehnološkog vremena rada carinskih službenika itd.

Kada su u pitanju inspekcijski pregledi (veterinarski, fitosanitarni, sanitarni, radiološki, zdravstveno-sanitarni i sl.) na teritoriji Republike Srbije, postoji značajan prostor za pojednostavljenje ili ukidanje pojedinih procedura, naročito za robu u tranzitu. Pojednostavljenje procedure u pregledima zahtevaju jačanje tehničkih i operativnih kapaciteta inspekcijskih službi kako bi se planirane kontrole realizovale na kvalitetan način u skraćenom postupku. To podrazumeva neophodne ljudske i materijalne resurse kao što su oprema, alati, tehnologije za sprovođenje inspekcijskih pregleda, itd. Uvođenje savremenog informaciono

– komunikacionog sistema, mogućnost dostavljanja dokumenata i informacija elektronskim putem, uvođenje jednošalterskog sistema za inspekcijske kontrole i redefinisane radnog vremena inspekcijskih službi može značajno uticati na skraćivanje vremena obavljanja inspekcijskih pregleda.

Predložene mere u oblasti rada granične policije podrazumevaju primenu novih tehnologija za granično – policijsku kontrolu: savremene informaciono – komunikacione tehnologije, sisteme za video i elektronski nadzor, sisteme za detekciju neovlašćenog kretanja lica, uređaje za merenje gustine materijala, stereo mikroskope, optičke endoskope, detektore radioaktivnosti, infracrvene kamere i termovizijske sisteme. Pored uvođenja navedenih sistema i opreme potrebno je izvršiti i jačanje tehničkih i operativnih kapaciteta granične policije.

ZAHVALNICA

Istraživanja u ovom radu realizovana su uz finansijsku podršku projekta „Razvoj i implementacija održivih saobraćajno – transportnih i logističkih tehnologija u nastavi i praksi“ koji se realizuje na Departmanu za saobraćaj Fakulteta tehničkih nauka u Novom Sadu.

LITERATURA

[1] Republički zavod za statistiku: Bilten – Saobraćaj i telekomunikacije u Republici Srbiji

2023, 711, Beograd 2024 .

- [2] INPUTRANS: Studija o inovativnim rešenjima za otklanjanje ili smanjenje uticaja uskih grla u prevozu putnika i robe železničkim saobraćajem između Republike Srbije i Republike Mađarske, HUSRB/1903/22/0121, 2023.
- [3] Projekat za modernizaciju, rekonstrukciju i izgradnju železničke pruge Beograd-Subotica-državna granica (Kelebija), deonica Novi Sad - Subotica - državna granica (Kelebija), projekat za građevinsku dozvolu, Saobraćajni institut CIP, d.o.o. Beograd, maj 2021. godine:
- [4] Sveska 8/1.4. Projekat tehnologije i organizacije saobraćaja Čvor Subotica, br. 2020-250-ETS-8/14
- [5] Stojić, G. i dr. Informaciono - komunikacioni sistemi u cilju eliminisanja ili smanjenja uticaja uskih grla na železnici, Železnice, Vol. 69, Broj 2, 2024.
- [6] Rail electronic data interchange in a border crossing point in South East Europe - an assessment of options, , Transport and ICT Global Practice EUROPE AND CENTRAL ASIA, The World Bank, May 2015.
- [7] Transport Division ESCAP: Electronic Information Exchange Systems in Rail Freight Transport, Study, Economic and Social Commission for Asia and the Pacific, United Nations, 2018.
- [8] European Agreement on Important International Combined Transport Lines and Related Installations (AGTC), Economic Commission for Europe, ECE/TRANS/88/Rev.6, 1991.