

Pregledni rad

Primljen: 3. 1 . 2015.

Revidirana verzija: 11. 3. 2015.

Prihvaćen: 29. 6. 2016.

UDK: 35.077:336.247(497.11)

doi:10.5937/nbp1602159N

CARINSKI ORGANI U FUNKCIJI SUZBIJANJA SIVE EKONOMIJE

Đurica Nikolić¹

Uprava carina Republike Srbije, Carinarnica Niš

Aleksandar Čudan²

Kriminalističko-policijska akademija, Beograd

Bojan Đorđević³

Fakultet za menadžment, Zaječar

Univerzitet „Džon Nezbit”

Sažetak: Siva ekonomija je problem koji u velikoj meri opterećuje nerazvijene države. Republika Srbija ulaže napore da bi se obuzdala siva ekonomija koja joj godišnje umanjuje budžetski prihod za jednu trećinu. Neefikasan rad carinskih organa kroz omogućavanje neregularnog uvoza i izvoza robe, kao i šverca robe, može biti uzročnik sive ekonomije. Uprava carina Ministarstva finansija Republike Srbije svojim aktivnostima može u velikoj meri da spreči i suzbije protivpravno ponašanje i druge oblike neformalne ekonomije, što je definisano Poslovnom strategijom Uprave carina 2011–2015. godine.⁴ U cilju efikasne zaštite građana i privre-

1 Magistar ekonomskih nauka, d.nikolic@gmail.com

2 Docent, aleksandar.cudan@kpa.edu.rs

3 Vanredni profesor, bojan.djordjevic@fmz.edu.rs

4 Uprava carina Republike Srbije, *Poslovna strategija 2011–2015*, str. 3, „To će učiniti doslednim sprovođenjem svojih primarnih funkcija, uz efikasno otkrivanje i suzbijanje carinskih i drugih delikata, organizovanog kriminala, krijumčarenja i korupcije”, str. 3, „sprečavamo uvoz zabranjene robe i ona koja je predmet ograničenja, suzbijamo nezakonitu i nelegalnu trgovinu primenom zakona i propisa, str. 7 „zaštite zemlje od ilegalnog unošenja i iznošenja robe i borbe protiv prekograničnog kriminala”, str. 20 „sprečavanje

de od nezakonite i ilegalne trgovine i svih oblika prekograničnog kriminala u međunarodnom prometu robe, Uprava carina mora sarađivati sa drugim organima državne uprave i državnim organima. Od posebnog je značaja saradnja carinskih organa, Ministarstva unutrašnjih poslova i Poreske uprave, koja utiče na smanjenje sive ekonomije, povećanje priliva sredstava u budžet i smanjenje nezaposlenosti.

Primarni cilj rada se odnosi na dublju analizu ukorenjenosti neformalne ekonomije u savremeno ekonomsko tkivo i preispitivanje uloge carinskih organa Republike Srbije. Tokom istraživačkog procesa primenjivale su se savremene metode istraživanja, modifikovane za potrebe predmetnog problema. Najviše su korišćeni komparativni, deskriptivni i normativno-pravni metod.

Ključne reči: siva ekonomija, carinski organi, neregularan uvoz i izvoz robe.

Uvodne napomene

Siva ekonomija postoji u svim zemljama u svetu, i to kako u razvijenim tako i u nerazvijenim. Svaka država teži ka tome da smanji nivo sive ekonomije i što veći deo nelegalnog tržišta prebaci u legalne tokove. Mnogi autori su dali razne definicije sive ekonomije, a ovde smo izdvojili nekoliko njih.

Prema Ekonomskom rečniku siva ekonomija je skup ekonomskih aktivnosti koje se obavljaju van institucionalizovanog privrednog ambijenta. Ono obuhvata kriminalno poslovanje, fiktivno priređivanje, neformalnu ekonomiju i ostale prikrivene i nelegalizovane poslovne transakcije.⁵

Siva (skrivena, nevidljiva) ekonomija se najčešće definiše kao skup svih tekućih neregistrovanih ekonomskih aktivnosti koje doprinose zvaničnom bruto domaćem proizvodu (BDP) posmatrane zemlje. Siva ekonomija može se opisati i kao proizvodnja i promet nelegalnih ili legalnih proizvoda i usluga koji se ne mogu otkriti zvaničnim metodama procene BDP-a.⁶

Siva ekonomija sa poreskog stanovišta predstavlja vrednost oporezivih aktivnosti i prava za koje nije plaćen porez, a koje su prema zakonu oporezive. Utaja poreza predstavlja razliku između poreskih obaveza koje poreski obveznik ima po važećim propisima i prijavljenih poreskih obaveza.⁷

nelegalne trgovine”.

5 *Ekonomski rečnik*, Beograd, 2010. str. 715.

6 F. Schneider, *The Shadow Economy and Shadow Economy Labor Force: What Do We (Not) Know*. Discussion Paper Series, Bonn, 2011, str. 2–3.

7 D. Popović, *Nauka o porezima i poresko pravo*, Beograd, 1997.

U zvaničnim državnim aktima naše zemlje figurira termin „siva ekonomija”. Zvanični dokument Vlade Republike Srbije nosi naziv „Siva ekonomija i mere za njeno suzbijanje”. Još je Vlada SR Jugoslavije u okviru programa za suzbijanje sive ekonomije 1998. godine dala sledeću definiciju ovog pojma: „Siva ekonomija je aktivnost koja putem nepostojanja pravnih normi i poslovanja van legalnih tokova ima za cilj izbegavanje propisanih fiskalnih i drugih obaveza prema državi.”

Na osnovu napred iznetih definicija možemo zaključiti da siva ekonomija predstavlja:

- ekonomsku aktivnost pojedinih pravnih i fizičkih lica nad kojima država nema kontrolu;
- uporedno postojanje redovne i neredovne protivpravne ekonomske aktivnosti;
- sticanje koristi za pojedince i firme u vidu izbegavanja plaćanja poreza, doprinosa, carina i sl.;
- nanošenje štete državi i pojedincima koji rade legalno;
- širok spektar neregularnosti koje se tiču krijumčarenja robe, šverca, neplaćanja propisanih dažbina državi i sl.

Siva ekonomija je već godinama jedan od najvećih izazova sa kojima se suočava privreda Republike Srbije, a njene posledice vidljive su u oblastima utaje poreza, distorzije tržišta, neloyalne konkurencije i neefikasne raspodele resursa. U mnogim zemljama u tranziciji, pa tako i u našoj zemlji, siva ekonomija je značajna prepreka za razvoj snažnog preduzetničkog sektora, a posebno za izgradnju funkcionalne tržišne privrede.⁸ Iako je siva ekonomija i dalje važna „sigurnosna mreža” za mnoge pojedince i domaćinstva u zemlji, njene negativne posledice po zaposlene, firme i društvo u celini, daleko prevazilaze njene prednosti. Od velike važnosti jeste preduzimanje mera za podsticanje formalizacije sive ekonomije koje treba da budu zasnovane na poznavanju uzroka i strukturne formalne aktivnosti. Poseban problem u njihovom osmišljavanju predstavlja to što su informacije o sivoj ekonomiji nepouzdanе i nepotpune.

Uprava carina Ministarstva finansija Republike Srbije jedan je od važnih institucionalnih faktora. S jedne strane, ona neispunjavanjem osnovnih vizija i zadataka koji su definisani aktuelnom strategijom doprinosi pojavi sive ekonomije, dok se, s druge strane, preduzimanjem određenih aktivnosti može uspešno boriti za smanjenje sive ekonomije i crnog tržišta.⁹ Upravo prethodno

8 M. Šikman, *Struktura i oblici ispoljavanja privrednog kriminala u Republici Srpskoj, Bezbednost*, vol. LV, br. 2/2013, Beograd, str. 64.

9 Tokom 2014. godine svi mediji su registrovali i prilično senzacionalistički informisali javnost o pravnosnažnim presudama i sudskim procesima koji su vođeni protiv visokopozicioniranih funkcionera nekadašnje Savezne uprave carina zbog postojanja osnovane sumnje da su učestvovali u švercu i lažnom deklarisanju robe – cigareta.

izneto jeste fokus istraživanja ovog rada, čiji je osnovni cilj sagledavanje pojava oblika sive ekonomije u Republici Srbiji i značaja aktivnosti carinskih organa u njihovom sprečavanju.

1. Osnovni aspekti sive ekonomije

Da bi se razumela siva ekonomija, mnogi autori se slažu da je potrebno razmotriti tri aspekta ili tri glavne interesne sfere sagledavanja ekonomije u senci:¹⁰

1. ekonomska i socijalna politika,
2. društvene nauke,
3. analitičari ekonomske politike i političari.

U ekonomskoj i socijalnoj politici, razlog postojanja nelegalnog rada jeste činjenica da te nelegalne i polulegalne aktivnosti nisu poželjne za javne institucije. Rastuća siva ekonomija se može posmatrati kao reakcija pojedinaca koji smatraju da su preopterećeni od strane države i koji radije biraju „izlaznu opciju” nego „odgovornu opciju”. Ako je rast sive ekonomije izazvan porastom opštih taksi i teretom socijalnog osiguranja, zajedno sa „krizom institucija”, logično je podrivanje poreske osnove i socijalnog osiguranja. Rezultat toga je začarani krug daljeg rasta budžetnog deficita ili poreskih stopa, dodatni rast sive ekonomije i postepeno slabljenje ekonomske i društvene osnove kolektivnih ugovora. Pored svega, moraju se razmotriti efekti sive ekonomije na zvaničnu ekonomiju, jer nezakoniti poslovi mogu dovesti do nepravilne raspodele, pošto se faktori proizvodnje i resursi ne koriste na najefikasniji način. S jedne strane, siva ekonomija može odvući radnike (i domaće i strane) od zvaničnog tržišta rada i stvoriti konkurenciju registrovanim kompanijama. S druge strane, najmanje dve trećine prihoda koji se ostvari u sivoj ekonomiji potroši se u zvaničnoj, legalnoj ekonomiji, ostvarujući tako pozitivan i stimulativan efekat na nju. Štaviše, rastuća siva ekonomija može zadati političarima na vlasti ozbiljne poteškoće, jer su zvanični indikatori, kao npr. nezaposlenost, radna snaga, prihod, BDP i potrošnja, potpuno iskrivljeni. Politika koja počiva na pogrešnim indikatorima je u najmanju ruku neefikasna. Prema tome, prilikom planiranja mera ekonomske politike, naročito kod fiskalne politike, moraju se uzeti u obzir recipročni efekti sive i zvanične ekonomije. Ako dođe do pojave nedozvoljenih radnji, prihodi mogu dostići negativno zakrivljeni deo Laferove krive, gde više poreske stope rezultiraju nižim prihodima.

U društvenim naukama siva ekonomija predstavlja prvenstveno izazov za ekonomsku teoriju i praksu. Ekonomske i ostale društvene nauke daju odgovore na pitanja kao što su: Zašto ljudi rade „na crno”? Zašto se trguje u sivoj

¹⁰ F. Schneider; H. E. Dominik, *The Shadow Economy – An International Survey*, 2004, str. 2.

ekonomiji? Šta je rezultat takvog ponašanja? U različitim društvenim naukama trenutno postoje teoretski pristupi koji se koncentrišu na pojedinačne aspekte ovog kompleksnog fenomena. Ali jasan, jedinstven i interdisciplinarni pristup analizi razloga ne postoji, tako da je neophodan razvoj sistematskog osnovnog modela. U empirijskim studijama se mora razmotriti problem merenja rasta i razvoja sive ekonomije korišćenjem različitih metoda. Uzroci i posledice aktivnosti sive ekonomije koje su izvedene teorijski, moraju se empirijski ispitati. Takođe, treba uzeti u obzir i izmeriti povratne efekte na zvaničnu ekonomiju, kao i interakcije ta dva sektora.

Najteži zadatak analitičara ekonomske politike jeste da prenesu političarima ne baš naročito cenjene rezultate naučnih analiza i da ih zatim ubede da su otkrića tačna i relevantna. Ovde ćemo probati da damo neke sugestije za mere ekonomske politike koje se baziraju na analizi odnosa između uzroka i efekata sive ekonomije, posmatrano iz ugla jednog od ključnih organa državne uprave koji doprinosi rastu državnog budžeta i ujedno ima važnu ulogu u suzbijanju neformalne ekonomije – Uprave carina Ministarstva finansija Republike Srbije.

Na rasprave o adekvatnoj ekonomskoj politici često utiču ideologije. Može se naći sve, od upornog poricanja samog postojanja fenomena sive ekonomije, pa sve do umišljenog preterivanja o njenoj veličini i uticaju. Početna tačka za debatu je činjenica da postoje razlike u procenama o veličini sive ekonomije. Jasno je da su te procene ključne za analizu koja će dati pouzdane rezultate. Međutim, svi naponi istraživanja se fokusiraju na pitanja kao što su: Koja je najbolja metoda za procenu opsega sive ekonomije? Koliko je procentualno radno sposobnog stanovništva uključeno u sivoj zoni? Zbir informacija o „podzemnim” ili kriminalnim aktivnostima, njihovoj učestalosti, kao i veličini, od ključne je važnosti za donošenje efektnih i efikasnih odluka. Ali je takođe i veoma teško doći to tačnih statističkih podataka o aktivnostima sive ekonomije, s obzirom na to da pojedinci koji u njoj učestvuju ne žele da budu identifikovani.

Prema tome, na procenu aktivnosti sive ekonomije može se gledati kao na strast naučnika koji želi da zna nepoznato. Postoji brojna literatura o pojedinačnim aspektima skrivene ekonomije, sa sveobuhvatnim istraživanjima. Ipak, i dalje postoji neslaganje oko definicije, metoda procene i „prave” procene sive ekonomije.

Kod istraživanja fenomena sive ekonomije, definisanje pojma je od ključnog značaja. Stvorile su se mnoge naučne kontroverze i političke diskusije zbog različitih ili nezadovoljavajućih definicija. Da bi smo analizirali uzroke i, iznad svega, odredili i procenili posledice rastuće sive ekonomije, neophodno je razjasniti na šta se tačno misli u svakom kontekstu. S obzirom da termin „siva ekonomija” objedinjuje brojne ekonomske aktivnosti, teško je odrediti jednu zvaničnu definiciju. Primera radi, mora se napraviti razlika između robe i usluga proizvedenih i konzumiranih u okviru kućnih „mekih” oblika nelegal-

nog rada (takozvano mesečarenje) i nezakonitog zaposlenja i socijalne prevare, kao i kriminalnih ekonomskih aktivnosti. U kontekstu Evropske ekonomske i monetarne zajednice, definicija se mora odrediti tako da bude uporediva i manje-više jednoobrazna. U okviru evropskih nacionalnih budžeta, područje sive ekonomije se smatra veoma problematičnim. Neophodno je usklađivanje termina i može se ostvariti integracijom sive ekonomije u BDP. Iako se to generalno smatra potrebnim, globalna definicija još uvek nije dobijena.

Uopšteno, siva ekonomija se može posmatrati kao „napuštanje utvrđenih načina rada” ili, kao što definiše Nemački savet ekonomskih eksperata¹¹, „odlučivanje o ekonomskoj aktivnosti suprotno uspostavljenim pravilima i zvaničnim institucijama”. Većina autora, od kojih izdvajamo Kasela (*Cassel*), Kaspersa (*Caspers*), Šnajdera (*Schneider*) i Ernsta (*Ernst*), pokušava da da sistematičniju definiciju termina koja je, do sada, široko prihvaćena u literaturi, iako ne obuhvata čisto finansijske transakcije. Kao kriterijum za sistematizaciju upotrebljen je koncept nacionalnih platnih bilansa.

Razdvajanje ekonomije na zvanični i nezvanični sektor nudi početne smernice za kategorizaciju sive ekonomije. Ta klasifikacija zavisi od pojedinačnih nacionalnih predloga koji se tiču ekonomskih aktivnosti. Međutim, set predloga za formiranje računa nije jedinstven, jer principi registracije mogu vremenom varirati, i mogu se razlikovati u različitim državama. Zbog toga je Evropska komisija inicirala standardizaciju na evropskom nivou, koju podržava detaljna studija Evrostata o BDP-u. Ali, razmatranja te teme moraju krenuti ranije, jer je pre svega bitno odrediti koje su to aktivnosti koje treba da se registruju, oporezuju i regulišu, a zatim treba postaviti osnovna pravila. Na primer, da li bi osnova za porez trebalo da bude prihod ili potrošnja? Da li svaka transakcija treba da se reguliše? U prilog ovim teorijskim razmatranjima, merenje ekonomske aktivnosti uključuje i mnoge praktične probleme. Deo nacionalne ekonomije ili privrede koji je obuhvaćen nacionalnim proizvodom, osim male statističke devijacije, definiše se kao zvanični sektor. On sadrži i javni sektor (državne aktivnosti) i privatni sektor (roba i usluge privatnih gazdinstava i kompanija koja se proizvodi i prodaje putem tržišta i kao takva je regulisana zakonom, javna i oporezovana). Kod sive ekonomije, implicira se da nijedna privatna ekonomska aktivnost nije uključena u obračun BDP, iako takve aktivnosti doprinose stvaranju dodate ekonomske vrednosti.

Interesan je pogled na sivu ekonomiju kroz prizmu obuhvata proizvoda u okviru BDP-a. U tom kontekstu, pojam sive ekonomije podrazumeva svu robu i usluge koje bi trebalo obuhvatiti pri obračunu nacionalnog proizvoda, ali iz određenih razloga to nije učinjeno. Kao razlozi zašto se te aktivnosti ne beleže, pominju se sledeći:

11 V. Tanzi, Uses and abuses of estimates of the underground economy, *The Economic Journal*, vol. 109, br. 456/1999, New Jersey.

1. prema međunarodnim običajima, izbegava se registrovanje aktivnosti u kontekstu BDP (samodovoljna ekonomija);

2. transakcija ne može da se evidentira u nacionalnoj računovodstvenoj statistici uopšte, ili delimično, zbog praktičnih problema i nedovoljnih metoda;

3. ne otkriva se dodata vrednost, prema tome ne može biti zabeležena (siva ekonomija).

Aktivnosti sive ekonomije skoro uvek ukazuju na zalihe robe i usluga, koje se dobijaju putem resursa kao što su rad, upravljačke ili industrijske aktivnosti i kapital. Nasuprot tome, čisto izbegavanje poreza obično dolazi kao rezultat finansijskih transakcija koje se izvode da bi se sakrio prihod. Ti aspekti su bitni naročito za fiskalnu politiku i javne finansije i u tim oblastima se detaljno razmatraju. Iz ugla ekonomske politike, posebno su relevantne aktivnosti sive ekonomije vezane za dodatnu vrednost, kao i njihov uticaj na raspodelu resursa.¹² Što se tiče procene aktivnosti, treba napraviti razliku između izraza nelegalnih i legalnih aktivnosti, s jedne strane, i legalne i nelegalne proizvodnje i distribucije tih aktivnosti, s druge strane. Tabela 1 bliže objašnjava prethodno navedeno. Ipak, granice između sektora nisu jasno definisane i menjaju se tokom procesa ekonomskog razvoja.

Tabela 1: Kategorizacija podzemne ekonomije¹³

Sektor	Sektor domaćinstva	Legalni sektor	Ilegalni sektor	Kriminalni sektor
Kriterijum				
Proizvodnja/distribucija	legalna	legalna	ilegalna	ilegalna
Tržišne transakcije	ne	da	da	da
Proizvod (roba/usluge)	legalni	legalni	legalni	ilegalni
Nacionalne konvencije	Samodovoljna ekonomija (legalna)		Siva ekonomija (ilegalna)	
Primeri	Rad kod kuće; čuvanje dece; lična razmena robe preko interneta	Honorarni rad, huma nitarni rad i udruženja	Rad na crno u građevini, restoranima, krivo tvorena dokumen tacija, evazi- ja poreza....	Ilegalno trgo vanje speci fičnim robom, oružjem, dro gom...koc kanje, prevare, krijumčarenje...

12 O. Ljajić, Kriminalističke provere u finansijskim istragama, *Bezbednost*, vol. LIV, br. 2/2012, Beograd, str. 193–210.

13 Izvor: Schneider, Friedrich and Dominik H. Ernste, *The Shadow Economy – An International Survey*, Cambridge, 2004, str. 11.

Siva ekonomija može, u principu, biti podeljena na četiri sektora. Nezvanične ekonomske aktivnosti se mogu definisati pomoću dva kriterijuma: tržišne transakcije i legalnosti. Odatle sledi da se siva ekonomija može logično podeliti na legalni i ilegalni sektor. Dalje se legalni sektor može definisati kao samodovoljna ekonomija, a nelegalni kao siva ili podzemna, skrivena ekonomija.¹⁴

2. Siva ekonomija u Evropskoj uniji

Sredinom ove godine okončan je proces analitičkog pregleda usaglašenosti domaćih propisa sa pravom Evropske unije u oblasti carinske politike. Tom prilikom detaljno je predstavljena hronologija procesa usklađivanja zakonodavstva Republike Srbije u sedamnaest ključnih oblasti carinskog zakonodavstva kao što su: carinske procedure, upotreba analize rizika, zaštita prava intelektualne svojine, carinsko vrednovanje, kontrola prometa robe i drugo.¹⁵ Pored prikaza stepena usaglašenosti carinskih propisa, analiziran je nivo njihove primene i planirane mere koje će carinski organi preduzimati delom i na polju suzbijanja sive ekonomije. S obzirom da taj nivo Carinske unije predstavlja jedan od kamena temeljca evropskih integracija i ključnu komponentu funkcionisanja unutrašnjeg evropskog tržišta, u ovom segmentu neophodno je analizirati stepen problema sive ekonomije u evropskim okvirima.

Obim sive ekonomije u evropskim zemljama je, u odnosu na prethodnih deset godina, zabeležio procenjenu vrednost od oko 2,15 milijardi evra, što predstavlja 17% bruto domaćeg proizvoda (BDP-a) EU-27 iz 2011. godine, odnosno 18,5% BDP-a EU-27 iz 2012. godine.¹⁶ Procena Evropskog parlamenta je da EU gubi godišnje oko 1.000 milijardi evra zbog sive ekonomije. Skoro dve trećine obima sive ekonomije zadnjih godina bilo je sadržano u ekonomski najmoćnijim zemljama Evropske unije – Nemačkoj, Francuskoj, Italiji, Španiji i Velikoj Britaniji.

Međutim, u zemljama na istoku EU i sa slabijom privrednom aktivnošću obim sive ekonomije je znatno veći nego u zvaničnim podacima o privredama ostalih zemalja članica. Za razliku od zapadnih zemalja Austrije i Nemačke, u kojima se obim sive ekonomije kreće između 7–8% zvaničnog BDP-a ovih ze-

14 Š. Marija, *Unrderground Economy in Croatia, Finance Theory and Practice*, vol. 33, br. 4/2009, Zagreb, str. 404.

15 U Briselu je 3. i 4. juna 2014. godine održan sastanak bilateralnog skринinga za Poglavlje 29 – Carinska unija. Delegaciju Republike Srbije su osim predstavnika Uprave carina Ministarstva finansija činili i predstavnici Kancelarije za evropske integracije Republike Srbije, dok su Evropsku uniju predstavljali eksperti iz Evropske komisije – Direktorata za poreze i carine i Direktorata za proširenje.

16 GDP at current prices, 2001, 2010 and 2011, objavljeno u: *Europe in figures – Eurostat yearbook*, Eurostat, 2013.

malja, u Poljskoj, Bugarskoj, Hrvatskoj i Rumuniji je ova dimenzija poslovanja dostigla nivo od 24–32% domaćih BDP-a, što je dramatično više od evropskog proseka zastupljenosti sive ekonomije, koji se kreće od 19–20% BDP-a¹⁷.

Obim sive ekonomije je nesumnjivo determinisan privrednim ciklusima posmatranih zemalja članica ili EU u celini. Tokom perioda recesije, rastuće nezaposlenosti, manje raspoloživog dohotka i smanjene javne potrošnje, mnogi pojedinci, da bi došli do sredstava, teže ka ilegalnim aktivnostima. Globalna finansijska kriza 2008. godine potkrepljuje iznesene tvrdnje. Dok je do nje ne pojave relativno učešće sive ekonomije u BDP-u EU-27 beležilo postepeni pad, od 2009. godine (kao prve godine delovanja i uticaja krize) beleži se njen neznatni rast. O tome svedoče podaci prikazani u tabeli 2. Podaci se odnose na kretanje obima sive ekonomije u zemljama EU-27, Norveškoj, Švajcarskoj, Hrvatskoj i Turskoj u periodu 2003–2013. godine.

Od 2010. godine je poboljšanje opštih ekonomskih uslova u EU doprinelo oporavku legalne ekonomije, na direktnu štetu ekonomskih aktivnosti iz sive zone. Dok se od 2011. godine relativno učešće sive ekonomije u BDP-u EU-27 vratilo na predašnji nivo (konkretnije, na nivo iz perioda pre krize), procenjuje se da je nivo ovih aktivnosti tokom 2013. godine dostigao svoj istorijski minimum (od 18,5% učešća u domaćem BDP-u).

Tabela 2: *Siva ekonomija u Evropi (2003–2013)*¹⁸

Godina	Obim sive ekonomije u mlrd. evra	Siva ekonomija u domaćem BDP-u (%)
2003.	1,986	22,4
2004.	2,041	22,1
2005.	2,092	21,6
2006.	2,104	20,9
2007.	2,156	20,1
2008.	2,123	19,4
2009.	2,060	19,9
2010.	2,135	17,7
2011.	2,159	19,3
2012.	2,175	19,0
2013.	2,153	18,5

U širem kontekstu, ekonomska kriza je na različite načine uticala na stanje sive ekonomije širom evropskih zemalja. U periodu do 2009. godine borba protiv sive ekonomije davala je uspešne rezultate duž celog evropskog kon-

17 F. Schneider, *The Shadow Economy in Europe*, 2013, dostupno na: http://www.atkearney.com/financial-institutions/featured-article/-/asset_publisher/j8IucAqMqEhB/content/the-shadow-economy-in-europe-2013/10192 (9. 9. 2015), str. 22–23.

18 Izvor: Prema podacima Schneider, 2013, str. 5–7.

tinenta. Od 2011. godine su se, međutim, iskristalisale tri osnovne razvojne trajektorije evropskog društva:¹⁹

1. dugogodišnja tradicija uspešne borbe protiv sive ekonomije i umeren privredni napredak spadaju u faktore koji su, u zemljama Zapadne Evrope, održali nivo sive ekonomije na simboličnom i društveno prihvatljivom nivou;

2. u istočnoevropskim zemljama, koje se inače karakterišu visokom stopom rasta BDP-a, siva ekonomija je, mada u manjoj meri, ostala i dalje jaka;

3. u zemljama južne Evrope (a posebno u Španiji i Portugaliji) zabeležen je neznatni napredak u ovoj oblasti.

3. Siva ekonomija u Republici Srbiji

Siva ekonomija u Republici Srbiji imala je određeni istorijat. Dok je postojala Socijalistička Federativna Republika Jugoslavija, siva ekonomija imala je periferni značaj i uglavnom je bila vezana za pojedince – pre svega za fizička lica i preduzetnike, kojih je u vreme socijalizma bilo malo.

S raspadom države, dolazi do nepovezanosti i nedovoljne funkcionalnosti pojedinih privrednih grana i preduzeća koji su veoma dobro funkcionisali u zajedničkoj državi. Nakon prekida privrednih veza između bivših federalnih jedinica, počela su pojedina preduzeća da gube tržište, što je dovelo do laganog uvlačenja njihovog poslovanja u sferu sive ekonomije.

Obim sive ekonomije 1993. godine iznosio je 54,4% društvenog proizvoda. U 1995. godini došlo je do opadanja, tako da je obim sive ekonomije iznosio 40,8%, a 1998. godine pao je na 34,5%²⁰. Nivo sive ekonomije ne može se uvek tačno utvrditi, ali postoje mnogobrojni metodi koji mogu u dobroj meri proceniti iznos sive ekonomije.

Tabela 3: Učešća sive ekonomije u BDP izražena u procentima
(nekadašnje i sadašnje tranzicione ekonomije)

Srbija	30,1
Bugarska	32,3
Rumunija	29,5
Poljska	26,5
Češka	16,8
Mađarska	23,0
Slovenija	24,1

¹⁹ *Ibidem*, str. 5–6.

²⁰ G. Krstić, *et al*, *Izveštaj: Siva ekonomija u Srbiji: Novi nalazi i preporuke za reforme*, Beograd, 2013, str. 18.

Na osnovu tabela 3 i 4 može se videti da je u Republici Srbiji u velikoj meri zastupljena siva ekonomija, tako da država mora preduzeti odgovarajuće mere da bi je smanjila. Nakon postepene tranzicije privrede iz socijalističke u tržišnu privredu, takođe je došlo do porasta sive ekonomije, jer je želja privatnog sektora da ne bira sredstva i načine da dođe do profita, čak i putem sive ekonomije.

Poslednja nacionalna studija o sivoj ekonomiji u SR Jugoslaviji (Srbiji) sa preporukama rađena je daleke 1998. godine. Obim sive ekonomije procenjen je tada na 34,5% registrovanog BDP. Nesumnjivo da je tokom 2000. godine došlo do promena u relativnoj veličini, karakteru i novim pojavnim oblicima sive ekonomije.

Tabela 4: *Struktura i broj krivičnih dela iz oblasti sive ekonomije*²¹

Godina	Poreska utaja član 229	Krijumčarenje član 230	Nedozvoljena trgovina član 243	Nedozvoljena proizvodnja član 242
2007	223	274	277	7
2008	273	253	284	11
2009	294	403	197	8
2010	421	368	287	7
2011	275	205	240	10
2012	352	127	271	10
2013	257	75	356	25
2014	202	118	398	89

Siva ekonomija je tokom ranih devedesetih postala prihvatljiv mehanizam preživljavanja za preduzeća i domaćinstva, kao odgovor na višestruke šokove kojima su bila izložena. Premda su sadašnji ukupni ekonomski uslovi bitno drugačiji i povoljniji nego u poslednjoj deceniji prošlog veka, a siva ekonomija ne pokazuje veće znake izlivanja iz svog udobnog korita, ona u sadašnjem trenutku predstavlja višestruki izazov kreatorima ekonomske politike. Specifičnosti razvoja neformalne ekonomije u našoj zemlji su dosta vidne, a u kom stepenu i obimu će se oni u budućem periodu kriminalizovati zavisice od dosledne primene strategije za njeno suzbijanje.²² Istraživanja u našoj zemlji na temu sive ekonomije nisu dovoljno pouzdana, ne obuhvataju dovoljno kriterijuma i zato ne bi trebalo olako iznositi ocene. S druge strane, iluzija je tek tako očekivati da se zahvatanjem iz sive ekonomije može nadoknaditi manjak u budžetu.²³

²¹ Izvor: Ministarstvo unutrašnjih poslova Republike Srbije.

²² G. Krstić, *et al*, *Opus citatum*, str. 69.

²³ Ako uporedimo sa aktuelnom krizom u Grčkoj, u kojoj je gotovo trećina privrede u sivoj zoni, odnosno oko 30% poreskih obveznika ne plaća porez, jasno je da je reč o velikom problemu koji preta da ugrozi čitav privredni sistem naše zemlje, jer i u Srbiji se prepoznaju mnogi elementi grčke krize.

Najsiromašniji imaju najmanje šansi za prelazak iz sive u regularnu ekonomiju. Njihov prihod iz sive ekonomije služi im za očuvanje egzistencije, jer na taj način ne stižu bogatstvo. Snažniji privredni razvoj, kroz kreiranje novih radnih mesta, može veliki deo siromašnih prevesti u regionalnu ekonomiju. U pogledu prisustva sive ekonomije Republika Srbija u odnosu na druge zemlje nije izuzetak, međutim, ono što je izdvaja od većine zemalja jeste veliki broj i visok procenat učešća stanovništva koje je angažovano u sivoj ekonomiji u ukupnom broju radno sposobnog stanovništva, a perspektive su da će se ovaj trend i zadržati.

Nameće se potreba za dubljim razumevanjem sive ekonomije i pronalaženjem mera za njeno smanjivanje. U takvim uslovima vidljivije je da siva ekonomija može biti ne samo posledica, već istovremeno i uzrok dodatnog smanjivanja bruto domaćeg proizvoda i produbljivanja krize. Stoga je osnovni cilj izrada strategije i preporuka za podsticaj formalizacije sive ekonomije, kako bi se poboljšala konkurentnost srpske privrede i doprinelo ekonomskom razvoju. Predviđanje daljeg razvoja pojave usmerava na zaključak da je to dug, ali smišljen i jedino mogući put za konsolidaciju naše privrede koja ne bi trebalo da se dalje razvija kao podneblje pogodno za različite oblike sive ekonomije. Shodno proceni stručne javnosti, Srbiji će biti potrebno tri do pet godina da nivo sive zone svede bar na nivo regiona.

4. Rad carinskih organa i suzbijanje sive ekonomije u Republici Srbiji

Carinski organi nakon raspada SFRJ, devedesetih godina prošlog veka, bili su jedan od bitnih faktora koji su uticali na pojavu i razvoj sive ekonomije. Mnogi nelegalni poslovi koji su bili vezani za uvoz robe odvijali su se uz veće ili manje znanje carinskih službenika, a naročito su bili aktuelni akcizni proizvodi – pre svega cigarete, nafta i naftni derivati. Međutim, u tom periodu bio je veoma zastupljen uvoz robe od strane domaćih fizičkih lica i ta roba je nelegalno prodavana na pijacama i u maloprodajnim objektima.

Nakon 2000. godine nelegalan uvoz robe je znatno smanjen, ali je, kao i u svim zemljama sveta, još uvek zastupljen, što izaziva nestabilnosti i poremećaje na domaćim tržištu.

Kao oblici sive ekonomije koji su vezani za rad carinskih organa mogu se navesti:

- nelegalan uvoz i izvoz robe;
- neregistrovano unošenje i iznošenje deviza;
- šverc razne robe preko graničnih prelaza;

- zloupotreba carinskih povlastica;
- uzimanje robe ispod carinskog nadzora;
- zloupotreba intelektualne svojine.²⁴

Neretko su registrovani slučajevi kada je u carinskoj dokumentaciji navedena jedna vrsta robe koja ima nižu stopu carine ili ima nižu cenu, a u kontejneru ili prevoznom sredstvu nalazi se druga vrsta robe koja je znatno veće vrednosti ili ima veću stopu carine.²⁵

Takođe, kao pojavni oblik sive ekonomije pojavljuje se slučaj da carinski službenik pogrešno tarifira robu²⁶, prihvati preferencijalni tretman robe, odnosno prihvati nižu stopu carine po carinskoj tarifi kao da je roba poreklom iz EU, i tako stvori uslove za povoljniji položaj jednog uvoznika u odnosu na druge.²⁷

Nelegalno iznošenje i unošenje deviza predstavlja jedan od važnih oblika sive ekonomije. Carinski službenici u skladu sa Zakonom o deviznom poslovanju²⁸ kontrolišu iznošenje i unošenje u Republiku Srbiju efektivnog stranog novca, dinara, čekova i hartija od vrednosti u putničkom, robnom i poštanskom saobraćaju. Carinski organi imaju ovlašćenje za privremeno oduzimanje deviza, dinara, čekova i hartija od vrednosti koji su u većem iznosu od onog koji je propisan aktom Narodne banke Srbije.

Krijumčarenje cigareta i rezanog duvana datira od kraja 2012. godine, kada je naglo povećana akciza na duvanske proizvode. Mora se reći da putevi šverca, cigareta i rezanog duvana vode iz Crne Gore, Kosova, Bosne i Hercegovine i kreću se ka EU, gde se Srbija pojavljuje kao tranzitna zemlja.

Mora se naglasiti da carinski nadzor predstavlja jednu od značajnih mera koju sprovode carinski organi. Carinski nadzor robe koja se unosi u carinsko područje Republike Srbije počinje od momenta njenog unosa i traje dok roba

24 Kada je u pitanju sprovođenje propisa iz ove oblasti, broj zahteva za zaštitu prava intelektualne svojine koje je primila Uprava carina porastao je sa 205 u 2012. godini na 244 u 2013. godini. U sklopu tih aktivnosti carina je u 2012. godini oduzela 127.000 falsifikovanih i piratskih proizvoda, a u 2013. godini oduzela je 138.000. Neophodno je obezbediti dalje usaglašavanje zakonodavstva sa Direktivom o sprovođenju prava intelektualne svojine. Mehanizam formalne koordinacije za efikasno sprovođenje prava intelektualne svojine još uvek nedostaje, a i dalje postoje kašnjenja u sprovođenju nacionalne strategije intelektualne svojine i akcionog plana za period 2011–2015.

25 U aprilu mesecu uhapšeno je 14 osoba koje su oštetile državu za više od dva miliona evra. Među uhapšenima su carinici, špediteri i vlasnici privrednih firmi. Oni su prijavljeni nadležnim pravosudnim organima.

26 Prema proceni Srpske asocijacije menadžera, smatra se da se zbog sive ekonomije gubi godišnje oko tri milijarde evra. Ujedno ukazuju da se u našu zemlju godišnje uveze 100.000 tona ulja za loženje, koje se prodaje kao dizel-gorivo i novina je da je sivo tržište preseljeno na internet kupovinu i oglase.

27 Dnevni list *Kurir* je 14. 5. 2014. objavio da je pokrenut krivični postupak protiv carinskog službenika D. F. zato što je oštetio budžet za više od 1,47 miliona dinara, prilikom carinjenja primenio je pogrešnu tarifu za robu i evidentirao je da je iz Italije, umesto iz Srbije.

28 *Sl. glasnik RS*, br. 62/06, čl. 47 i čl. 48.

ne promeni status.²⁹ Carinski nadzor prestaje kada se roba izveze, uništi ili ocarini i stavi u slobodan promet. Poseban vid carinskog nadzora predstavlja nadzor nad robom koja je privremeno uvezena ili je na aktivnom oplemenjivanju, odnosno preradi, obradi i doradi repromaterijala iz inostranstva koji će se kasnije izvesti kao gotov proizvod. Dešava se da pojedine firme, i pored carinske kontrole, uzmu robu ispod carinskog nadzora i takvu robu bez plaćanja carine i poreza na dodatnu vrednost plasiraju na domaćem tržištu, čime postaju konkurentniji. Takvim postupkom remete i stvaraju sivo tržište.³⁰ Za nastanak sive ekonomije usled uzimanja robe ispod carinskog nadzora delom su odgovorni i carinski organi zato što nisu vršili blagovremene kontrole firmi koje se bave aktivnim oplemenjivanjem i privremenim uvozom.

Od momenta uvođenja *Pay-pal* servisa u Srbiju kao opcije elektronske trgovine, broj pošiljki koje građani primaju iz inostranstva na nivou cele zemlje povećao se za više od 60%. Prema podacima Uprave carina Ministarstva finansija Republike Srbije, najveći broj pošiljki pristiže iz Kine i SAD, a njihova vrednost najčešće ne prelazi sumu od 50 evra. Sasvim sigurno, brzorastući trend tog vida elektronske trgovine mogao bi da zabrine kreatore carinske politike.

U okviru Carinskog zakona predviđene su carinske povlastice, među kojima je i to da putnici za robu vrednu do 100 evra ne plaćaju carinu i ostale dažbine. Usled ekonomske krize, nezaposlenosti i materijalne nesigurnosti, prenošenje robe u okviru carinske povlastice od 100 evra predstavlja jedan od načina zarade za deo stanovništva koje živi u blizini državne granice. Oni u toku dana više puta prelaze granicu ili organizuju grupe lica koja to čine za novčanu nadoknadu. Carinski organi nisu u mogućnosti da zabrane ili spreče putnike da tokom dana u više navrata prelaze državnu granicu, jer bi time povredili jedno od osnovnih prava ljudi, pravo na slobodnu kretanja. Roba trgovinskog karaktera koja se u momentu prenošenja unosi legalno, kasnije se na carinskom području Srbije (na domaćem tržištu) plasira nelegalno, jer se radi o robi na koju nisu plaćene carina i ostale dažbine³¹.

Kao posledice nepreduzimanja mera od strane carine u borbi protiv sive ekonomije javljaju se:

- manje sredstava u budžetu;
- nezdrava konkurencija;
- pranje novca;
- nezaposlenost.

29 *Sl. glasnik RS*, br. 18/2010, čl. 62, st. 1 i 2.

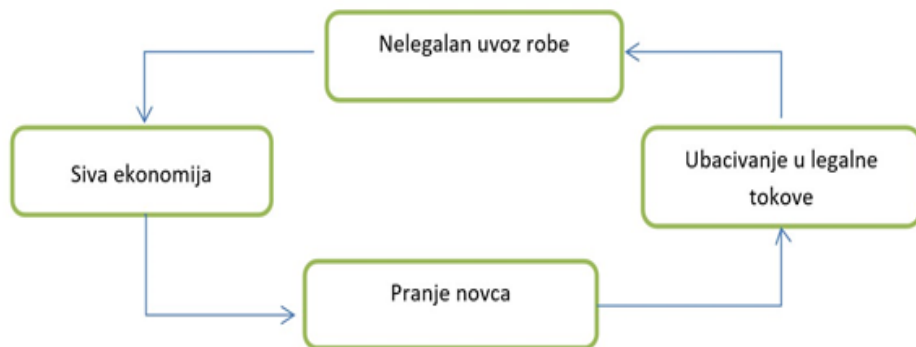
30 U Carinarnici Niš jedna firma iz Vranja uzela je ispod carinskog nadzora robu u vrednosti od 285.000 evra, dok firma iz Niša koja se bavila aktivnim oplemenjivanjem metala, uzela je ispod nadzora robu u vrednosti od oko 600.000 evra.

31 Prema proceni i anketama Unije poslodavaca Srbije, podaci ukazuju da šverc robe preko državne granice predstavlja jedan od velikih problema i uzroka sive ekonomije. Crno tržište tekstilne robe godišnje ostvaruje prihod od 700 miliona evra.

Mnogi stručnjaci, kao i predstavnici asocijacija privrednika, ukazuju da siva ekonomija, zbog neadekvatnosti mera koje treba da preduzima Uprava carina, dovodi do manjka sredstava u budžetu, čime se onemogućava pokrivanje budžetskog deficita. Smatra se da bi tri milijarde evra iz budžeta, izgubljene zbog sive ekonomije, bile dovoljne za saniranje dva budžetska deficita. Ujedno, smanjenjem sredstava u budžetskom prihodu onemogućava se normalno funkcionisanje države i državnih organa.

Ekonomija u senci i neadekvatno delovanje carinskih organa dovode do nelojalne konkurencije. Ukoliko neko uvozi ulje za loženje i plaća samo carinu i porez na dodatu vrednost, a posle toga tu istu robu prodaje kao dizel-gorivo, on ima mogućnost da za iznos akcize koju ne plaća ostvari odgovarajući profit, i na taj način osvaja tržište, dok firme koje legalno uvoze dizel-gorivo i plaćaju uredno sve dažbine, gube tržište i profit.

Mnogi učesnici uvoza koji se bave krijumčarenjem robe kao što su oružje, municija, rezani duvan, derivati nafte i sl. pokušavaju da nelegalno stečen novac unesu i ulože u legalne tokove (slika 1).³² Nelegalno stečen novac može se dalje koristiti za pospešivanje krijumčarenja i nelegalnog uvoza robe ili za potkupljivanje državnih službenika. Taj novac se kreće u sivoj zoni i na njega se ne plaćaju prinadležnosti državi.



Slika 1: Šema povezanosti nelegalnog uvoza, sive ekonomije i pranja novca

³² Krajem 2013. godine naši carinici, ali i hrvatski, otkrili su veće količine neprijavljenih deviza, za koje se smatra da vode poreklo od kriminalnih aktivnosti. Hrvatski carinici i policajci na graničnom prelazu Bajkovo kod srpskog državljanina u slovenačkom kamionu pronašli su neprijavljenih 4,75 miliona evra. Dana 28. 11. 2013. godine javnosti je objavljeno da su na graničnom prelazu Horgoš srpski carinici kod našeg vozača kamiona pronašli neprijavljenih 195.000 funti.

Kao posledica nelegalnog uvoza robe javljaju se propadanje i prestanak rada preduzeća, preduzetnika, samostalnih trgovinskih i zanatskih radnji, što dovodi do povećanja nezaposlenosti. U Republici Srbiji je 2012. godine bilo je nezaposleno 775.000 ljudi (tabela 5).

Tabela 5: *Broj nezaposlenih lica u Srbiji*³³

Godina	Broj nezaposlenih (u hiljadama)
2007.	850
2008.	793
2009.	730
2010.	730
2011.	745
april 2012.	775

Stopa nezaposlenosti u Srbiji je od 2010. godine do 2012. godine porasla od 19,2% na 25,5%. To je, osim svetskom ekonomskom krizom, jednim delom uslovljeno i povećanjem nelegalnog uvoza robe.

5. Mere u borbi protiv sive ekonomije

U sklopu aktivnosti i želje da se naša zemlja integriše u zajednički evropski ekonomski, pravni i carinski prostor, Evropska komisija sačinila je izveštaj o napretku Republike Srbije za 2014. godinu u kojem u poglavlju 24, 7 i 29 ocenjuje aktivnosti carinskih organa na polju suzbijanja sive ekonomije³⁴. Kada je reč o saradnji sa carinskim organima iz susednih zemalja, kao i učešću u međunarodnim aktivnostima na polju borbe protiv nezakonite trgovine, krijumčarenja narkotika, nafte i cigareta, u zaključku je data ocena „ograničen napredak”.

Pojedine mere u sprečavanju sive ekonomije može preduzimati prvenstveno Uprava carina Ministarstva finansija Republike Srbije, dok je za ostale neophodna saradnja sa drugim državnim organima. Mere koje bi, pre svega, trebalo da preduzme Uprava carina u borbi protiv sive ekonomije su sledeće:³⁵

– pojačati kontrolu na graničnim prelazima prilikom ulaska i izlaska robe, putnika i prevoznih sredstava,

³³ Izvor: Analiza osnovnih makroekonomskih pokazatelja u Republici Srbiji 2007–2012, Savez samostalnih sindikata Srbije, Odeljenje za ekonomska i socijalna pitanja, Beograd, 2012.

³⁴ Izveštaj Evropske komisije o napretku Srbije za 2014. godinu, Brisel, 8. 10. 2014.

³⁵ Đ. Nikolić, Korupcija u robnim carinskim ispostavama, carinskim prekršajima, upravnom postupku i referatu prodaje robe, *Bezbednost*, vol. LIII, br. 3/2011, Beograd, str. 202.

- pojačati dubinsku kontrolu unutar carinskog područja Republike Srbije,
- pojačati kontrolu robe nad carinskim nadzorom u robnim carinskim ispostavama.

Carinici su u više navrata na graničnim prelazima Đerdap, Gradina, Končulj, Strežimirovci otkrili sakrivene i neprijavljene cigarete. Tako je na graničnom prelazu Đerdap u dva navrata u putničkim motornim vozilima otkriveno 44 boksova cigareta i 61.400 komada cigareta. Na izlazu na granični prelaz Gradina sprečeno je ilegalno iznošenje 115.000 komada cigareta, a na graničnom prelazu Strežimirovci je u autobusu srpskih registarskih oznaka na izlazu iz Republike Srbije pronađeno 100 sakrivenih boksova cigareta.

Zabeleženo je dosta slučajeva otkrivanja carinskih prekršaja na graničnim prelazima od strane carinskih službenika, čime se aktivno učestvuje u borbi protiv sive ekonomije. Predmet nelegalnog uvoza i krijumčarenja na graničnim prelazima su, pored narkotika i cigareta, u velikoj meri i zlato, tekstilna roba, lekovi, anabolici i sl.

Carinski službenici Odseka za suzbijanje krijumčarenja sprečili su početkom maja 2014. godine nelegalan uvoz 117 kg rezanog duvana koji se nalazio u vozilu kurirske službe za brzu dostavu pošiljaka; isto tako, krajem juna je u vozilu kurirske službe otkriveno 45 kg rezanog duvana.

Odsek za kontrolu vodenih puteva otkrio je 450 tona nafte u četiri čamca koja su bila prikačena za strani brod. Nafta je u kantama prevožena do jednog ostrva, gde ju je preuzimala druga grupa.

Odsek za suzbijanje krijumčarenja i Odsek za kontrolu vodenih puteva pokrivaju velike teritorije, ali je problem u nedovoljnom broju stručnih i iskusnih kadrova (tabela 6). Odseci koji vrše kontrolu unutar teritorije moraju imati carinske službenike koji su posebno obučeni i istrenirani, kako bi se uspešno i efikasno borili protiv sive ekonomije, odnosno šverca robe, oružja, municije, ljudi i sl. Carinski službenici u odsecima za suzbijanje krijumčarenja moraju imati adekvatnu tehničku opremu, mobilne vage za merenje, kompjutersku opremu i slično, kako bi efikasno obavljali svoje zadatke. Takođe, Odsek za suzbijanje krijumčarenja mora imati dobru saradnju sa Obaveštajnim odeljenjem Uprave carina, kao i Odeljenjem za analizu i upravljanje rizikom.

Tabela 6: Podaci o broju zaposlenih u Upravi carina, 31. 10. 2014.³⁶

	Ukupno zaposlenih	Zaposleni na neodređeno vreme	Zaposleni na određeno vreme
Uprava carina	2.675	2.346	329

³⁶ Izvor: Uprava carina Ministarstva finansija Republike Srbije.

Tabela 7: Broj otkrivenih carinskih prekršaja po čl. 292 i čl. 293 Carinskog zakona koji su vezani za neformalnu ekonomiju³⁷

Carinar-nica	2012. god.				2013. god.			
	čl. 292	vrednost	čl. 293	vrednost	čl. 292	vrednost	čl. 293	vrednost
Beograd	296				533			
Šabac	80	10.961.980	2	2.056.276	49	37.535.007	1	47.832
Kladovo	87	13.992.070	61	16.351.380	78	22.753.885	-	-
Dimitro-vgrad	160	69.456.442	-	-	219	199.614.774	1	201.141.390
Kraljevo	178	52.797.532	-	-	143	52.900.009	6	1.284.970
Kruševac	14	11.724.455	2	3.251.166	47	52.274.057	4	1.425.234
Užice	55	6.642.356	-	-	88	14.523.047	1	3.184.824
Niš i Priština	276	72.603.598	3	288.600	287	98.927.298	10	2.032.094
Kragujevac	312	212.913.172	-	-	191	74.396.252	4	3.188.380
Novi Sad	131 prekršaj po oba člana vrednost 78.564.717,49				201 prekršaj po oba člana vrednost 208.860.217,56			
Sombor	6	1.146.179	1	140.697	19	5.410.871		-
Vršac	10	607.515	-	-	6	1.490.783	-	-
Zrenjanin	10		-	-	35		78	
Subotica	263	105.891.197	433	18.865.207	222	67.903.256	1069	187.123.847

Ukoliko Uprava carina Ministarstva finansija Republike Srbije želi da se na graničnim prelazima uspešno bori protiv sive ekonomije (tabela 7), mora opremiti granične carinske ispostave vagama za merenje tovara, skenerima, rendgenima, ogledalima za pregled vozila ispod šasijske i na krovu vozila, garažama za pregled vozila i sl. Takođe, neophodno je razviti analizu i upravljanje rizikom na graničnim prelazima kako bi se pravilnom selekcijom sa što manje energije postigli što bolji rezultati. Mora se u dobroj meri razviti Obaveštajno odeljenje u Upravi carina koje se nalazi u okviru V sektora za kontrolu primene propisa, kako bi se u borbi protiv sive ekonomije blagovremeno došlo do odgovarajućih podataka. U okviru Petog sektora (Sektora za kontrolu primene carinskih propisa) nalaze se odseci za suzbijanje krijumčarenja, koji i nakon ulaska robe u carinsko područje mogu vršiti carinsku kontrolu, pregled i pretres robe i prevoznih sredstava i ulaziti u firme i vršiti kontrolu carinskih skladišta i poslovnih prostorija ukoliko posumnjaju da ima robe na koju nisu plaćene carinske i ostale dažbine.

³⁷ Izvor: Uprava carina Ministarstva finansija Republike Srbije. Prezentovani statistički podaci za izradu ovog naučnog rada pribavljeni su od strane Uprave carina na osnovu Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja.

Ukoliko ovaj ključni organ državne uprave želi da se uspešno bori protiv sive ekonomije, mora sarađivati sa drugim organima državne uprave i državnim organima, pre svega sa Ministarstvom unutrašnjih poslova (Upravom granične policije i Upravom kriminalističke policije), Poreskom upravom, Deviznim inspektoratom, Upravom za sprečavanje pranja novca i drugim organima.

Carinski službenici na graničnim prelazima moraju sarađivati u okviru integrisanog upravljanja granicom sa graničnom policijom i moraju zajedno raditi na sprečavanju šverca akcizne robe, deviza, kao pojavnih oblika sive ekonomije. Carinski službenici na graničnim prelazima, međutim, ne mogu sprečiti tzv. mravlji šverc, gde pojedina lica više puta u toku dana prelaze granicu i prenose robu za poznata lica u Republici Srbiji, s obzirom da je to u nadležnosti Ministarstva unutrašnjih poslova.

Carinski službenici pri carinarnicama moraju o svakom težem carinskom prekršaju obavestiti kolege iz Odseka za suzbijanje privrednog kriminaliteta Ministarstva unutrašnjih poslova i Poreske uprave kako bi procesuirali privredna društva koja nelegalno postupaju sa carinskom robom. Problem sive ekonomije su mere koje mora preduzeti država u smanjenju carinskih i poreskih davanja, jer je povećani šverc cigareta i rezanog duvana u periodu od 2012. do 2014. godine rezultat povećanja akciza na duvan i duvanske prerađevine.

Ukoliko želi da spreči sivu ekonomiju, država bi morala da se u što većoj meri angažuje na pokretanju privredne proizvodnje i smanjenju nezaposlenosti. Stalno povećanje nezaposlenosti uzrokuje razne oblike sive ekonomije, koji su delom vezani za nelegalne poslove uvoza i izvoza robe.³⁸

Zaključak

Siva ekonomija je problem koji razara svaku ekonomiju i protiv nje se bore kako razvijene zemlje, tako i zemlje u tranziciji. Problem sive ekonomije vezan je rad carinskih organa preko nelegalnog uvoza i izvoza robe. Uprava carina Ministarstva finansija Republike Srbije svojom neefikasnošću i neorganizovanošću može dovesti do velikih problema i može biti jedan od uzročnika povećanja sive ekonomije. Rad Uprave carina, koji mora biti u skladu sa kadrovskim i tehničkim mogućnostima, podrazumeva niz mera i aktivnosti kako bi se, što većim angažovanjem carinskih službenika na graničnim prelazima, u robnim carinskim ispostavama i unutar carinskog područja, uticalo na smanjenje sive ekonomije.

38 Z. Todorović, Korupcija u Srbiji – istorijsko-kulturološki aspekt, *Bezbednost*, vol. LVI, br. 1/2014, Beograd, str. 88.

U borbi protiv sive ekonomije Uprava carina mora sarađivati sa drugim organima državne uprave i državnim organima – Ministarstvom unutrašnjih poslova, Poreskom upravom, Narodnom bankom Srbije i drugim. Efikasan rad Uprave carina doprinosi smanjenju kriminaliteta, povećanju budžeta, smanjenju nezaposlenosti i sl. Podaci ukazuju na to da Uprava carina poslednjih godina učestvuje sa oko 43–44% u punjenju budžeta Republike Srbije, kao i da se povećao broj otkrivenih carinskih prekršaja, posebno na graničnim prelazima kao što su Preševo i Đerdap. Svojim aktivnostima Uprava carina Ministarstva finansija Republike Srbije nastoji da aktivno učestvuje u smanjenju sive ekonomije u Republici Srbiji, što je ujedno deo postavljenih strateških ciljeva.

Literatura

1. Delibašić, T; *Carinski prekršaji u praksi*, Poslovni biro, Beograd, 2011.
2. *Izveštaj evropske komisije o napretku Srbije za 2014*, Brisel, 8. 10. 2014, poglavlja 24 i 7.
3. Krstić, G; Schneider, F; Arandarenko, M; Arsić, M; Radulović, B; Randelović, S; Janković, I; *Siva ekonomija u Srbiji: Novi nalazi i preporuke reforme*, Fondacija za razvoj ekonomskih nauka (FREN), USAID Srbija, Beograd, 2013.
4. Nikolić, Đ; Korupcija u robnim carinskim ispostavama, carinskim prekršajima, upravnom postupku i referatu prodaje robe, *Bezbednost*, vol. LIII, br. 3/2011, MUP Republike Srbije, Beograd.
5. Nikolić, Đ; Čudan, A; *Zloupotreba carinskih povlastica od strane putnika u drumskom saobraćaju*, Kriminalističko-policijska akademija, projekat, Beograd, 2012.
6. OECD, *Measuring the Non-Observed Economy – A Handbook*, 2002.
7. Popović, D; *Nauka o porezima i poresko pravo*, Institut „Otvoreno društvo“, Institut za ustavnu i zakonodavnu politiku u Budimpešti, Beograd, 1997.
8. Savez samostalnih sindikata Srbije, *Analiza osnovnih makroekonomskih pokazatelja u Republici Srbiji 2007–2012*, Odeljenje za ekonomska i socijalna pitanja, Beograd, 2012.
9. Stanojčić, G; *Carinski zakon sa objašnjenjima prekršajnih odredaba*, Poslovni biro, Beograd, 2010.
10. Tanzi, V; Uses and abuses of estimates of the underground economy, *The Economic Journal*, vol. 109, br. 456/1999, Wiley-Blackwell, New Jersey.
11. Todorović, Z; Korupcija u Srbiji – istorijsko-kulturološki aspekt, *Bezbednost*, vol. LVI, br. 1/2014, MUP Republike Srbije, Beograd.

12. Uprava carina Republike Srbije, *Poslovna strategija 2011–2015*, Ministarstvo Finansija Republike Srbije, Beograd.
13. Uprava carina Republike Srbije, *Carinik*, maj–jun 2014 (elektronsko izdanje), Beograd.
14. *Zakon o deviznom poslovanju*, „Službeni glasnik RS“, br. 62/2006.
15. Ljajić, O; Kriminalističke provere u finansijskim istragama, *Bezbednost*, vol. LIV, br. 2/2012, MUP Republike Srbije, Beograd.
16. Schneider, F; Ernste, D. H; *The Shadow Economy – An International Survey*, Cambridge University Press, Cambridge, 2004.
17. Schneider, F; Shadow Economies around the World: What do we really know?, *European Journal of Political Economy*, 21/3, 2005.
18. Schneider, F; The Shadow Economy and Shadow Economy Labor Force: What Do We (Not) Know, objavljeno u: *Discussion Paper Series*, Bonn Graduate School of Economics, Bonn, 2011.
19. Schneider, F; *The Shadow Economy in Europe*, 2013, dostupno na: http://www.atkearney.com/financial-institutions/featured-article/-/asset_publisher/j8LucAqMqEhB/content/the-shadow-economy-in-europe-2013/10192
20. Švec, M; Unrderground Economy in Croatia, *Finance Theory and Practice*, vol. 33, br. 4/2009, Public Finance Institute, Zagreb.
21. Šikman, M; Struktura i oblici ispoljavanja privrednog kriminala u Republici Srpskoj, *Bezbednost*, vol. LV, br. 2/2013, MUP Republike Srbije, Beograd.

CUSTOMS SERVICE IN THE FUNCTION OF THE FIGHT AGAINST SHADOW ECONOMY

Durica Nikolić, MA

Customs Administration, Customs Office of Niš

Aleksandar Čudan, PhD

Academy of Criminalistic and Police Studies, Belgrade

Bojan Đorđević, PhD

John Naisbitt University, Faculty of Management in Zaječar

Summary: Informal economy or grey economy is one of the possible problems which economy faces and if it is not suppressed or reduced to an acceptable level our country cannot expect any

serious economic development. Taking into account such a point of view, it could be concluded that the fight against this kind of criminal economy is directly related to the problem of measures, instruments, and institutions competent for the fight against shadow economy.

Grey economy is a problem that heavily burdens underdeveloped countries. Due to the reduction of its annual budget revenues by one-third, the Republic of Serbia is fighting the grey economy to a great extent. The Republic of Serbia's customs service itself can cause the grey economy, facilitating irregular import and export of goods, trafficking, arms/ammunition/drugs smuggling, etc. Customs activities can help in the prevention and control of import-export irregularities, but this can only be done with the participation of other government officials. The cooperation between the customs service and other government bodies such as the Ministry of Internal Affairs and Internal Revenue Service may significantly affect the reduction of grey economy, the increase of funds' flow in the budget and the reduction of unemployment.

Scientific and domestic literature in the field of economic destructions and customs services is rather scarce, and it is with good reason suggested that scientific and expert studies of this problem both in our country and in the world are too rare in comparison with the significance of the problem. We are quite sure that the reading of the results we have presented and analysed in this scientific paper will also detect the obstacles resulting from them, which could ultimately lead to the comprehensive state strategy in the fight against grey economy and its transformation into legal flows, where the customs service would surely find its place. Without an intention for this paper to be the paper carrying an old seal of some ancient times, the basic motive is to transform this problem into contemporary flows and to offer as complete information as possible to both laymen and experts on the role of the customs service in the field of the fight against grey economy together with the prominent note of interdisciplinary character.

Keywords: shadow economy, customs, the customs service, the illegal import and export of goods.