

# КОРУПЦИЈА НА ЦАРИНИ



Центар за либерално-демократске студије

*Борис Бејовић и Бошко Мијајковић (редакциони)*  
КОРУПЦИЈА НА ЦАРИНИ

*Издавач*

Центар за либерално-демократске студије

*За издавача*

Зоран Вацић

*Ликовни уредник*

Зоран М. Благојевић

*Штампа*

„Гораграф”, Београд

*Тираж*

500 примерака

ISBN 86-83557-09-X

2002.

# КОРУПЦИЈА НА ЦАРИНИ

Борис Беговић  
Мирјана Васовић  
Слободан Вуковић  
Бошко Мијатовић  
Роберт Сепи

*Овај пројекат финансирао је  
Center for International Private Enterprise*

# Садржај

Предговор 7

- I КОРУПЦИЈА НА ЦАРИНИ– ОСНОВНИ УЗРОЦИ И МЕХАНИЗМИ 9
  - 1. Царинска служба – функције и могућности злоупотреба 9
  - 2. Дефиниција и основни механизми корупције на царини 10
  - 3. Општи фактори корупције на царини 14
  - 4. Посебни фактори корупције на царини 28
- II ЦАРИНИЦИ О КОРУПЦИЈИ НА ЦАРИНИ 33
  - 1. Увод 33
  - 2. Корупција на царини – ставови цариника 35
  - 3. Основни закључци 53
- III КЛИЈЕНТИ О КОРУПЦИЈИ НА ЦАРИНИ
  - 1. Увод 57
  - 2. Ефикасност и транспарентност 58
  - 3. Одлике корупције на царини 64
  - 4. Узроци корупције 76
  - 5. Закључак 78
  - 6. Корупција у окружењу 80
- IV ПРЕДУСЛОВИ И МЕХАНИЗМИ КОРУПЦИЈЕ НА ЦАРИНИ 85
  - 1. Постојећи закони и остала регулатива: стварање предуслова за корупцију 85
  - 2. Чиниоци корупције и промене у последњих десет година 99
  - 3. Механизми корупције на царини 103
  - 4. Некад и сад: промене механизма корупције 127
- V ПОСЛЕДИЦЕ КОРУПЦИЈЕ НА ЦАРИНИ 131
  - 1. Економски ефекти 131
  - 2. Политичко-социјални ефекти 137
- VI СТРАТЕГИЈА АНТИКОРУПЦИЈСКЕ БОРБЕ НА ЦАРИНИ 141
  - 1. Узроци корупције 141
  - 2. Општа стратегија 142
  - 3. Систем реформи за царину 143
    - 1. Царински прописи 147
    - 2. Царинске процедуре 152
    - 3. Аутоматизација 159
    - 4. Подела посла и ротација 161
    - 5. Интерна и екстерна ревизија 163
    - 6. Запошљавање и напредовање 163
    - 7. Правила службе, санкције и етички кодекс 165
    - 8. Обука 166
    - 9. Зараде 167
    - 10. Сарадња Царине 168
    - 11. Закључне напомене 169
  - 4. План акције 170

# Предговор

И поред смањења у последње време, корупција је и даље озбиљан проблем у Србији. Она је неправедна и поткопава друштвене вредности, угрожава углед државе и наноси економску штету.

Царинска служба се налази међу најугроженијима по корупцији. Под претходном управом, корупција се веома раширила у Савезној управи царина доносећи многим велику приватну добит, а на рачун државе и пореских обвезника. Нова управа је у последње две године успела да смањи корупцију, али се суочила са бројним ограничењима која ометају веће резултате антикорупцијске борбе.

Сврха ове студије је да пружи институционалну анализу узрока корупције на царини и да сугерише широк и конзистентан спектар антикорупцијских акција, чији би циљ било даље сузбијање корупције и њено свођење на минимум.

У раду на овој студији ауторима је велику помоћ пружио руководство Савезне управе царина, на челу са Владаном Беговићем, на чему им се захваљујемо.

Београд, 12. новембар 2002.

*Борис Бејовић  
Бошко Мијајковић*

# I Корупција на царини – основни узроци и механизми

## ЦАРИНСКА СЛУЖБА – ФУНКЦИЈЕ И МОГУЋНОСТИ ЗЛОУПОТРЕБА

Царинска администрација врши бројне функције као чувар улаза у Србију/Југославију. Стога се мора нагласити да је корупција на царини врло озбиљна ствар. Основне функције царинске службе су:

- извршава трговинску политику земље и одговорна је за спровођење политике царинских стопа, квантитативних ограничења, правила о пореклу робе, антидампинских мера и слично,
- онемогућава увоз и уопште промет непожељних роба, као што су оружје, опасне хемикалије, дрога и слично, као и добара која су подвргнута међународним уговорима (угрожене врсте, слоновача или бело робље).
- убира знатне приходе на име увозних и евентуално извозних дажбина, који омогућују функционисање државе,
- учествује и у промоцији извоза, а преко повраћаја средстава од наплаћених царина, пореза и других стимулација.

Стога је добро функционисање царинске службе од највишег друштвеног и државног интереса, како из поменутих разлога, тако и због најмање могућег ометања спољнотрговинских токова.

Брзи развој светске трговине током последњих деценија донео је царинским органима нове изазове. Са једне стране, потребу олакшања и убрзања промета, како би се позитивни ефекти трговине на најбољи начин искористили за економски напредак. Са друге стране, битно су повећане могућности за корупцију и кријумчарење, која и сама може, уколико царински прописи и поступци нису модернизовани, да представља „средство” за олакшање и убрзање промета. Модерне информационе технологије и средства комуникације олакшавају посао царинским органима кроз све већу количину све брже процесираних информација, али и доносе, кроз могућност да се роба и новац покрећу интернационално притиском на дугме компјутера, нове тешкоће код надзора, примене закона и откривања његовог кршења. Сви ови изазови угрожавају интегритет државне границе, а тиме и

повећавају ризик кршења владавине права и вероватноћу нежељених утицаја иностраних чинилаца на домаће политичке и економске институције.

## ДЕФИНИЦИЈА И ОСНОВНИ МЕХАНИЗМИ КОРУПЦИЈЕ НА ЦАРИНИ

Најсадржајнија постојећа дефиниција корупције је она коју је понудио Вито Танци: корупција постоји уколико дође до намерног нарушавања принципа непристрасности при доношењу одлука у циљу присвајања неке погодности. Друга, веома често помињана дефиниција корупције као „злоупотребе јавног положаја ради стицања приватне користи” (ова се дефиниција обично везује за Светску банку и њене ауторе) у потпуности се уклапа у Танцијеву дефиницију. Будући да корупција у царинској управи подразумева постојање јавног положаја, и алтернативна дефиниција корупције потпуно је употребљива за даља разматрања, мада није толико садржајна као иницијална.

Дакле, основни елементи наведене Танцијеве дефиниције корупције су: (1) напуштање непристрасности, односно постојање пристрасности; (2) постојање намере; као и (3) присвајање материјалне користи, као последица, односно мотив корумпираног.

Напуштање непристрасности, односно постојање пристрасности у третирању корисника царинских услуга значи да је потребно да царински службеник нешто учини, рецимо да намерно рекласификује робу у пошиљци у тарифни број са нижом царинском стопом, или да нешто намерно не учини (пропусти), а требало би да учини према важећем пропису, рецимо да не изврши преглед пошиљке. Другим речима, непристрасност се у овом контексту царинске управе може тумачити као кршење правила процедуре, односно неједнако тумачење и примена тих правила према различитим физичким или правним лицима, корисницима услуга царинске администрације – царински службеници су, неминовно, пристрасни само према неким.

Међутим, поред напуштања непристрасности, потребни (неопходни) услови за постојање корупције у царинској управи, или било којој дугој државној, односно јавној служби су:

- постојање намере;
- постојање материјалне користи корумпираног.

Уколико царински службеник, на пример, грешком, услед умора на крају смене, примени нижу царинску стопу него што је Законом о царинској тарифи и другим правилима предвиђено, правила су несумњиво прекршена, нарушен је принцип непристрасности, али у свему томе није било намере. То значи да тај царински службеник није корумпиран, него само да можда не подноси добро напоре службе, или да је смена исувише дугачка.



Такође, царински службеник који не присвоји материјалну корист не може да се сврста у корумпиране. На пример, уколико царински службеник на неком од граничних прелаза једном путнику друге националности, односно друге етничке припадности, наплати царину вишу од оне правилима предвиђене, извесно је да се ради о пристрасности у примени прописа и да је та пристрасност намерна, али наведени хипотетички цариник је само шовиниста и никако се не може сврстати у корумпиране.

Свака корупција, па тако и корупција у царинској управи, јесте билатерална активност при којој се склапа неформалан и нелегалан уговор између коруптора и корумпираног. Такав уговор прецизира све детаље трансакције. Шта се очекује од корумпираног царинског службеника, тј. које услуге, односно какву пристрасност, он или она треба да пружи и у ком року, али и шта се очекује од коруптора, тј. колико ће, на који начин и када да плати пружену услугу у виду пристрасне примене прописа. Веома је битно уочити чињеницу да се ради о нелегалном уговору, дакле уговору којим се крши закон, што има веома значајне последице на начин примене овог уговора, односно могућност надзора те примене.<sup>1</sup>

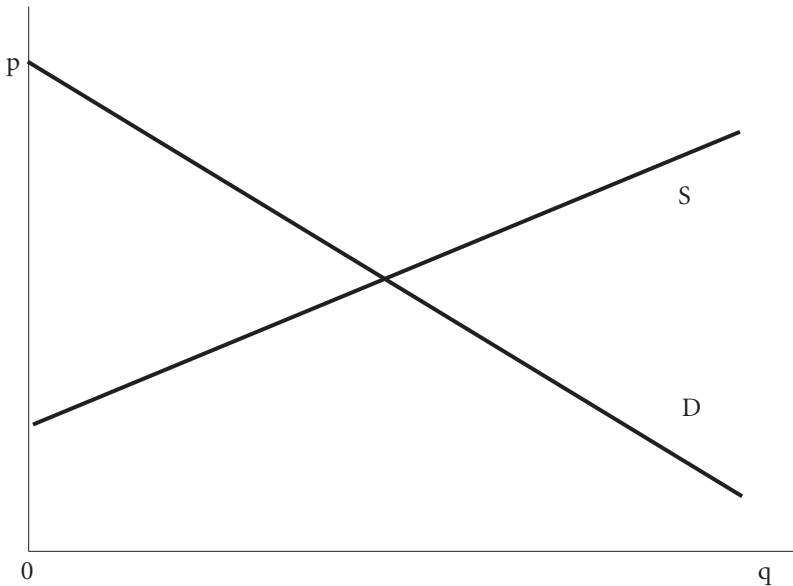
Дакле, корупција је трансакција, што подразумева двосмерни ток. С једне стране, постоји ток услуге од корумпираног царинског службеника ка коруптору (услуга је, на пример, кршење прописа о царини и примена ниже царинске стопе од прописом предвиђене) и тај ток назива се реалним током. У услуге ове врсте спада све оно што омогућава, односно доводи до кршења прописа и стварања, на било који начин, повлашћене позиције коруптора. С друге стране, постоји ток противуслуге (материјалне користи, најчешће, мада не и нужно, новца) од коруптора ка корумпираном царинском службенику и назива се финансијским током.

Будући да се ради о билатералној активности, односно трансакцији, јасно је да постоје понуда и тражња за корупцијом. Другим речима, постоји понуда пристрасног односа према некима, тј. понуда недоследног и непотпуног спровођења прописа и процедура, односно кршења прописа у корист оних који су спремни да за то плате. Функција понуде услуге корупције, попут класичне криве понуде, има позитиван нагиб. Што је већи износ цене те услуге (мито), већа је и њена понуда. На пример, нека је услуга корупције умањење стварне (ефективне) царинске стопе, односно износа царине који се од увозника наплаћује. Што је већа цена те услуге (мито, односно вредност противуслуге) већа је и понуда те услуге корупције. Крива понуде (крива S, Слика 1.) сече ординату (вертикалну осу) у одређеној тачки која је удаљена од координатног почетка. То значи да се имплицитно претпоставља да је потребан одређен минимални износ понуђеног

1 Будући да се ради о нелегалном уговору, односно уговору чијим се спровођењем крши закон, за надзор примене овог уговора не може да се користи судски систем. Самим тим, трошкови надзора падају на саме уговорне стране.

мита да би се добила позитивна понуда корупције. Другим речима, постоји бар једна цена (износ мита), нижа од наведене минималне цене при којој неће постојати понуда услуге корупције.<sup>2</sup>

Слика 1.  
Понуда и тражња за корупцијом



Насупрот томе, јавља се функција тражње за корупцијом (крива D, Слика 1.). Попут сваке друге функције, односно криве тражње, крива тражње за корупцијом има негативни нагиб. Што је виши износ који треба платити, што је виша цена корупције, то је мањи износ тражње за корупцијом. Овакав налаз је сасвим очекиван, тј. у складу је са основним начелима економске науке. Уколико је, на пример, регуларна царина која треба да се наплати приликом увоза неког добра износи 150 евра, нема никаквог смисла да царински службеник за услугу потпуног ослобађања од плаћања царине од потенцијалног коруптора тражи мито од 160 евра. Сходно томе, при одређеном, довољно високом износу цене корупције, нестаје тражња за корупцијом и то је тачка у којој крива тражње за корупцијом сече апсцису (вертикалну осу Слика 1.).

Приликом разматрања тражње за корупцијом на царини, потребно је поставити питање мотива коруптора: због чега су коруптори спремни да понуде мито царинским службеницима? Директан одговор може, на пример, да буде: због тога да би били ослобођени

2 Разлоге за овакав положај криве понуде корупције треба потражити међу факторима који одређују понашање царинских службеника, односно ниво понуде корупције, нарочито онима који се односе на казнену политику према корупцији, односно вероватноћу правоснажне осуде.

плаћања царине. Овакав одговор је тривијалан, па се стога може поставити питање: а због чега коруптори желе да буду ослобођени плаћања царине,<sup>3</sup> односно шта они добијају неплаћањем царине?

Постоје два основна мотива коруптора. Први је стицање ренте, односно прихода изнад трошкова ангажованих ресурса. У нормалним тржишним условима, равнотежна цена на тржишту је довољна тек да покрије трошкове ангажованих ресурса у те трошкове треба убројати и цену капитала која одговара профиту присвојеном по тзв. нормалној профитној стопи. Неплаћањем царине отвара се простор за коруптора да присваја ренту, што се може сагледати на следећој табели у којој се пореде трошкови предузећа-коруптора и свих осталих предузећа за која се претпоставља да нису укључени у корупцију.

**Табела 1.**  
**Корупција на царини и присвајање ренте**

|                         | трошкови набавке | царина | нормалан профит | рента | продајна цена |
|-------------------------|------------------|--------|-----------------|-------|---------------|
| некорупторска предузећа | 100              | 40     | 10              | 0     | 150           |
| коруптор                | 100              | 0      | 10              | 40    | 150           |

Као што се може видети из примера изнетог у претходној табели, предузеће-коруптор продаје увезени производ по тржишној цени, тј. по истој оној цени по којој тај производ продају и сва остала предузећа, али при томе, поред нормалног профита присваја и ренту која одговара неплаћеним царинским дажбинама. Наравно тај износ ренте треба умањити за износ корупције, односно укупне трошкове корумпирања које сноси предузеће-коруптор. У овом случају предузеће-коруптор коегзистира са свим осталим предузећима.

Други основни мотив предузећа-коруптора је елиминација конкурената. Наиме, неплаћање царине то предузеће ставља у предност у односу на конкуренте. Другим речима, предузеће-коруптор може производ који увози да понуди по нижој цени у односу на конкуренте.

**Табела 2.**  
**Корупција на царини и елиминација конкурената**

|                         | трошкови набавке | царина | нормалан профит | рента | продајна цена |
|-------------------------|------------------|--------|-----------------|-------|---------------|
| некорупторска предузећа | 100              | 40     | 10              | 0     | 150           |
| коруптор                | 100              | 0      | 10              | 0     | 110           |

<sup>3</sup> Ради поједностављења, овде се неплаћање царинске дажбине изједначава са резултатом корупције на царини са становишта коруптора, односно то неплаћање представља услугу коју пружају корумпирани царински службеници. Наравно, услуге корумпираних царинских службеника се не ограничавају искључива на неплаћање царинске дажбине.

На наведени начин предузеће-коруптор ствара предуслове да истисне све своје конкуренте, терајући их у стечај/ликвидацију, односно у њихово добровољно сељење у неку другу грану. Тиме се отвара перспектива успостављања монопола, што значи монополско формирање цена и присвајање ренте на тој основи. Другим речима, опет је мотив присвајање, односно максимизација ренте, само што у овом случају постоји и међукорак елиминасања конкурентата. Наведени мотив, односно механизам корупције на царини одогува добро познатој пракси предаторног одређивања цена (*predatory pricing*) којим се елиминишу конкуренти.

Подела на понуду и тражњу за услугама корупције у потпуности одговара често помињаној подели на активну и пасивну корупцију на царини. Корисници царинских услуга нуде мито (активна корупција, односно тражња за услугом корупције) између осталог и због тога што знају да су одређени царински службеници склони примању мита (пасивна корупција, односно понуда услуге корупције).<sup>4</sup>

Равнотежни ниво корупције се успоставља као и свака друга равнотежа на тржишту – изједначавањем понуде и тражње. То се односи, како на агрегатну, тако и на појединачну понуду и тражњу. При томе увек треба имати у виду да се деперсонализована агрегатна понуда и тражња формира на основу мноштва појединачних одлука учесника у промету људи и робе преко границе – одлука да ли ће да корумпира или буде корумпиран.

## ОПШТИ ФАКТОРИ КОРУПЦИЈЕ НА ЦАРИНИ

Фактори корупције на царини, односно у царинској управи, могу се поделити на опште и специфичне факторе. У опште факторе спадају сви они фактори који, поред корупције на царини, делују и на корупцију у било којој другој области, односној државној служби. Разматрање које следи се, наравно, усредсређује на начин на који ти фактори делују на понуду и тражњу за корупцијом царинске управе, односно царинских службеника.

### Општи фактори корупције на царини – понуда корупције

Понуда корупције зависи од спремности царинских службеника да буду корумпирани. Наравно да та спремност зависи од већег

---

4 У овом истраживању се посматра реални ток, па су према њему дефинисана и понуда и тражња. У неким другим истраживањима се посматра финансијски ток, тако да се на страни тражње за корупцијом јављају царински службеници, који потражују мито, а на страни понуде корупције корисници царинских услуга, који нуде мито. Не постоји суштинска разлика између овог приступа и приступа прихваћеног у овој студији.

броја фактора. Разматрање које следи је, како на појединачном нивоу, тако и на агрегатном нивоу, тј. разматрање укупне понуде корупције од стране царинских службеника.

### *Плаће царинских службеника*

Једано од веома раширених мишљења је да кључни фактор корупције на царини представљају ниске плате царинских службеника. Блиско је памети да ниске, односно недовољне плате царинских службеника представљају значајан фактор, односно бар изговор за корупцију. Наравно, они царински службеници који још увек имају неке моралне обзире, морално оправдање за своју корумпираност налазе у ниским, односно недовољним платама.

Иако је висина плата (надница) неспорно значајан фактор понуде корупције царинских службеника, свакако треба одговорити на нека битна питања. Прво питање је да ли су плате царинских службеника довољно високе да покрију егзистенцијални минимум њих самих и њихових породица, односно колики би се број царинских службеника налазио испод егзистенцијалног минимума уколико би се ослањао искључиво на своја регуларна примања у служби. Уколико је тај број велики, односно уколико је учешће тих царинских службеника значајно, онда је извесно да ниске наднице јесу, односно могу да буду значајан извор корупције на царини.

Следеће релевантно питање је да ли су слични послови изван Управе царина, односно изван државне администрације, слично и плаћени. Уколико постоји бар минимална мобилност радне снаге на тржишту, и уколико су плате у Управи царина значајно ниже од плата ван државне администрације, онда корупција настаје као природна последица два проблема. Прво, са становишта царинских службеника поставља се дилема запошљавања (или промене посла): посао у царинској управи за мању плату (уз евентуални додатни приход од корупције) или приватном сектору (за већу плату без додатног прихода). Извесно је да је износ корупције, као компензације ниске плате у овом случају веома битан за сагледавање функционисања тржишта радне снаге, односно формулисања политике плата у државној служби, конкретно царинској управи. Друго, исти проблем се може поставити и са становишта државе, односно царинске управе. Уколико уз ниже плате треба привући људе да раде у царинској управи, онда је јасна опција допуштања одређеног „прихватљивог” нивоа корупције као извора додатних прихода.

Проблем настаје што, уколико држава допусти овакву политику запошљавања, односно радне дисциплине, настаје корупција, а самим тим ускоро и долази до стварања слике о царинској управи као корумпираној управи у којој је већи део прихода запослених „нерегуларне” природе, тј. представља приходе од корупције. Тада

се ствара зачарани круг. Наиме, уколико је, услед ниских, односно недовољно високих надница царинских службеника, један део њихових прихода долазио од корупције, тада царинска администрација добија репутацију корумпиране институције. То веома често значи да се у друштву ствара перцепција царинских службеника као најкорумпиранијих државних службеника. Са тако раширеним мишљењем практично је немогуће да се у Влади донесе одлука о повећању плата царинских службеника (која је једним делом била и фактор настанка корупције). Наиме, политички је то веома ризикантно – неко ће, можда баш председник најјаче опозиционе странке, рећи: „Подижете плате царинским службеницима, а они већ јако добро живе од корупције!”. Тиме се затвара могућност да се повећањем плата у управи царина преокрене ситуација у погледу корупције.

Штавише, у описаном случају затвореног круга, постоји и мултипликативни ефекат. Наиме, када се створи лоша репутација царинске управе по питању корупције, и сами царински службеници то јако добро знају, а исто тако знају (или врло брзо сазнају) да управо због те репутације не могу да рачунају на повећање плата. Дакле, постаје им јасно да нема ништа од повећања регуларних, односно легалних прихода. Тада је сасвим јасно да ће се царински службеници определити да појачају своје коруптивне активности и увећају своје „нерегуларне” приходе. То доводи до даљег обарања репутације, односно до још горе репутације њихове службе (царинске управе) и даље умањује вероватноћу повећања регуларних плата, па се тиме стварају још снажнији подстицаји за корупцију. Дакле, уколико се наведени затворени круг не пресече, развија се класичан мултипликативни ефекат, заснован на сталном погоршању репутације царинске управе, који доводи до сталног увећања интензитета корупције те управе.

Погоршање репутације царинске управе по питању корупције има још један веома лош мултипликативни ефекат. Ради се, наиме, о квалитету људи који се пријављу за рад у царинској управи, односно који желе да постану царински службеници. Добра репутација царинске управе условљава да се за рад у тој управи пријављују поштени људи, чврстих моралних начела. На тај начин се одржава квалитетан (пре свега у моралном смислу) састав царинске управе. Погоршање репутације доводи до промене структуре људи који се јављају за рад у царинској управи. Наиме, сама царинска управа, без директне намере, шаље сигнал на тржишту радне снаге – ми смо организација у којој може лако и непоштено да се заради. Сходно томе, расте учешће потенцијално непоштених људи, односно људи који немају чврста морална начела. Управо такви људи виде шансу за сопствену реализацију у искључиво корумпираној царинској управи. Ово представља типичан случај негативне селекције (*adverse selection*),

односно стварања лоших подстицаја на основу слања погрешних сигнала.<sup>5</sup>

Долазак некавалитетних, односно морално сумњивих људи, у царинску управу увећава интензитет, односно распрострањеност корупције, погоршава се репутација царинске управе, што доводи до даљег погоршавања моралних квалитета радне снаге царинске управе, а то доводи до новог раста корупције и даљег, одговарајућег пада репутације царинске управе.<sup>6</sup> Дакле, опет лош мултипликативни ефекат – царинска управа добија оно најгоре што може да се добије на тржишту радне снаге.

Лоша репутација царинске управе представља веома снажан сигнал за најнепоштеније људе у друштву. Са њиховог становишта – што горе, то боље. Царинска управа тако постаје организација њихових снова, у којој ће они успети да просперирају и да обдареност за непоштене послове коначно успешно реализују.

Све наведено још више подвлачи значај великог заокрета који је потребан да би корумпирана царинска управа почела да се бори против корупције. Тај велики преокрет је потребан ради побољшања репутације, односно слања новог, другачијег сигнала на тржиште радне снаге – непоштени код нас губе посао. А непоштени који се налазе на тржишту радне снаге јако ће добро разумети нови сигнал и своју ће срећу окушати на неком другом месту.

Све досад наведено важи за релативно добронамерну државу, односно државу која нема за свој циљ постојање корумпиране царинске управе.<sup>7</sup> Ниске плате царинских службеника у том случају су последица релативно малог државног буџета, односно ниских буџетских прихода државе. Другим речима, влада не жели корумпирану царинску управу, али, између осталог, политиком плата ненамерно доводи до корупције на царини. У одређеним случајевима, не може се рећи да се ради о непостојању намере, већ се корупција толерише, будући да она обезбеђује какво-такво функционисање царинске управе, односно царинског система.

Међутим, треба имати у виду, у стварности не толико ретку, могућност да је корупција институционализована, односно да држава заправо жели корумпирану царинску управу. У том случају, основни мотив државе, односно владара је да има кооперативну, боље реченије покорну управну царина, а корупција је једино

---

5 Описана негативна селекција обухвата не само морал оних који долазе у царинску службу, већ и њихове друге људске и професионалне квалитете, попут, на пример знања, односно способности да се учи и стичу нова знања.

6 Поред тога, погоршање репутације царинске управе доводи до тога да поштени људи, тј. људи чврстих моралних начела напуштају царинску управу, будући да не желе да и даље буду у организацији која има лошу репутацију и да их јавност повезује са корупцијом.

7 Амерички економиста William Baumol наводи да се многе државе, односно владе у људској историји могу интерпретирати као гангстерске организације. Власти које су спутане владавином права и које на неки начин воде рачуна о благостању својих поданика, према Баумолу, представљају изузетак ограничен на новију историју и само неке делове света.

средство за постизање тог циља. Тиме се ствара институционализована корупција, унутар које је основни, а можда и једини циљ владара да максимизује сопствено богатство. Са таквим циљем, ниске плате у царинској управи представљају средство за развој корупције у тој служби. Да би биле делотворне (у смислу стварања, односно јачања корупције), такве плате морају бити ниже од егзистенцијалног минимума, како би присиле царинске службенике да постану корумпирани, односно да интензификују своје активности на том плану. На тај начин се ствара механизам уцене. Или ћете бити кооперативни (покорни) и радити све оно што вам ја наложим, или ћу изаћи са свим необоривим доказима о вашој корумпираности, што подразумева чистку (губљење посла), па тиме и губљење прихода (оних регуларних и оних од корупције), све уз могућност кривичног процеса и затворске казне (у екстремним случајевима судски процес није ни неопходан). Дакле, намерна политика не само ниских, већ недовољно високих плата, доводи до успостављања механизма уцене којим се обезбеђује покорност царинске управе, односно царинских службеника у њој. Чему ће све та покорност да служи није од највеће важности за ову анализу.

Коначно, ниске плате неминовно доводе до специфичног осећаја царинског службеника који је запостављен, и није доводљиво награђен, као ни његова цела служба. При овом разматрању треба нарочито узети у обзир чињеницу да царинска управа државном буџету обезбеђује значајне приходе, увек далеко веће него што су издаци саме царинске управе. Отуда се многи људи у царинској администрацији осећају превареним од стране државе, односно владе, па корупција представља њихову својврсну освету. У овом случају мале плате нису проблем искључиво са становишта егзистенције царинских службеника, већ са становишта потцењивачког односа који се перципира. Такође, тражи се одређени социјални статус, а често плата може да буде ограничавајући фактор. Ово се нарочито јавља у случајевима у којима неке друге државне службе (полиција или војска, на пример) имају већа примања и бољи друштвени статус. Тада није битно колико је плата царинског службеника мала, већ је само битно да ли је мања од плате полицајца или војног официра.

Напоследку, при разматрању плата царинских службеника, треба поменути један од веома често изречених судова: „Корупција је производ сиромаштва, односно сиромаштво друштва у целини је узрок корупције”. Будући да је узрок корупције сиромаштво, привредни раст ће нас ослободити сиромаштва, па ћемо се, сасвим природно, ослободити и корупције. Може се претпоставити да заговорници ове теорије сматрају да ће привредни раст довести до већих плата у целини, па тако и у царинској управи, па ће то довести до пада корупције. То је, најблаже речено, заблуда. Постоје државе на истом нивоу сиромаштва, односно богатства, али са битно различитим интезитетом корупције, како у царинској управи, тако и у



друштву у целини. Привредни раст, сам по себи, није лек за корупцију. Нити је то пуко подизање плата царинским службеницима.

### *Корумпирана организација*

Услугу корупције увек нуди појединац, царински службеник са именом и презименом. Укупна понуда корупције царинске управе посматране земље представља само збир понуде услуге корупције свих појединаца у тој царинској управи, односно свих царинских службеника. А свако од њих, уколико ништа друго, бар на почетку своје професионалне каријере, има одређене моралне скрупуле. Бар на почетку своје каријере није онај појединац који неспутано нуди своје услуге корупције. Међутим, кључна питања су докле ће, односно под којим условима тај појединац успети да сачува свој интегритет и не постане корумпиран. Одговори на ова питања између осталог зависе од фактора везаних за организацију којој он припада.

У царинској управи постоји снажан тимски дух, односно заједнички дух екипе која заједно ради исти посао. Дакле, за корупцију је веома значајан фактор припадности тиму. Уколико је тим већ корумпиран, нови, некорумпиран службеник има малу шансу да се одупре изазову, односно претњи. Наиме, некорумпиран царински службеник представља претњу за остале, корумпирани, будући да поседује информације које по њих могу да буду итекако опасне. Због тога ће некорумпирани царински службеник бити под великим пристиском да бар не информисе друге о корупцији која влада у његовом тиму. То се најсигурније постиже уколико се он приволи да постане део корумпираног тима, будући да онда постаје својеврсни талац – уколико пријави колеге, мораће и он да одговора за корупцију. Дакле, постоји веома снажан подстицај корумпираних царинских службеника да у ланац корупције увуку што већи број колега, тако да се и овде јавља мултипликатор – велика корупција доводи до још веће корупције.

У преображењу једног царинског службеника из некорумпираног човека, тј. човека од интегритета у корумпираног веома је битан синдром „првог пута”. После првог пута, када је први пут примио новац или било коју другу противуслугу, све постаје другачије. Један од фактора који то условљавају јесте тај што корумпирани царински службеник постаје талац своје корумпираности. Он, практично, више није у ситуацији да одбије понуду онога који га је већ једанпут корумпирао. Коруптор располаже кључном информацијом коју може да подели са другима и да тако уништи професионалну каријеру корумпираног царинског службеника, односно да га доведе чак и до затвора. То је својеврсна уцена, која обично веома добро функционише.<sup>8</sup> Због тога корумпирани има подстицај да сарађује, односно да настави са корупцијом.

8 Механизам таоца. Williamson.

Поред свега наведеног, кључно је понашање руководиоца, односно репутација коју имају руководиоци царинске службе, почев од директора целе царинске управе, преко директора царинарница, све до управника царинских испостава и шефова смене. Лоши директори не могу да успешно воде исправну службу, а камо ли да се боре против корупције.

Разматрање плата и корумпиране организације као фактора корупције на царини показује постојање снажних мултипликативних ефеката. Иницијално погоршање на једном од ова два плана и стварање корупције неминовно води у «зачаран» ланац све дубљег срљања у корупцију. Због тога је, као предуслов борбе против корупције, потребан преокрет у царинској управи. Такав преокрет, услед постојања снажног мултипликативног ефекта, омогућава релативно брз напредак у смањењу корупције у царинској управи. Другим речима мења се смер мултипликативног ефекта плата и корумпиране организације као фактора корупције на царини.

Међутим, за одређени број корумпираних цариника, тешко да има повратка на старо, односно повратка у нормалан живот. Један део корумпираних цариника доживео је тешке психолошке поремећаје – постали су клептомани. За њих корупција представља начин живота, односно корупција сама по себи представља сврху. Уз њих треба напоменути да постоје они који су толико увећали своје лично богатство, односно свој доходак да више не могу да промене животни стил, него настављањем са корупцијом покушавају да одрже своје енормно високе приходе, који су далеко виши него у случају редовних прихода у царинској служби.

### *Казнена политика према корупцији*

Веома често се казнена политика према корупцији издваја као кључни фактор корупције, односно одлучујући елемент борбе против корупције. Према овом, прилично распрострањеном мишљењу, строга казнена политика и њено стриктно спровођење неминовно обарају ниво корупције, док либерална казнена политика, односно недоследно споровођење било које казнене политике доводи до бујања корупције на царини. На основу тога се често гради став да заоштравање казнене политике треба да буде основни метод борбе против корупције на царини.

Да би се боље разумели ефекти казнене политике на корупцију на царини, треба проучити понашање потенцијалног преступника, односно понашање потенцијално корумпираног царинског службеника. За то најбоље може да послужи Бекеров економски модел злочина и казне, који описује релације између позитивне корисности до које доводи извршење кривичног дела (у овом случају корупције) и негативне корисности до које доводи казна. Основни циљ овог модела је да се установи превентивно дејство

(функција одвраћања) казне на потенцијалног преступника. Вероватноћа чињења кривичног дела је функција разлике између очекиване корисности од почињеног кривичног дела и очекиване негативне корисности одговарајуће казне. Уколико је та разлика позитивна, потенцијални криминалац ће постати стварни криминалац, тј. починиће кривично дело. У случају царинских службеника (као и било којих других државних службеника), уколико је та разлика позитивна, може да дође до корупције.<sup>9</sup>

У случају корупције на царини, наведена релација говори да понуда корупције зависи од четири фактора:

1. Вероватноћа да ће се добити очекивани мито, односно одговарајућа противуслуга.
2. Вредност мита, односно противуслуге, мерена корисношћу која се генерише за царинског службеника.
3. Вероватноћа откривања, односно постојања правоснажне осуде за кривично дело корупције.
4. Вредност негативне користи коју генерише предвиђена казна.

Елементи 1. и 2. представљају елементе који се тичу тражње за корупцијом. Вредност (корисност) новца, односно противуслуге, које нуде коруптори, зависи од тога колико су они спремни да плате да би добили одговарајућу услугу корумпираног царинског службеника. На тај начин, тражња за корупцијом постаје фактор њене понуде, будући да повећана тражња доводи и до раста понуде.<sup>10</sup> Што је већа тражња за услугама корупције, корисници ће бити спремни да понуде већи износ новца, односно већу вредност одговарајуће противуслуге, што ће, при непромењеној казненој политици, повећати понуду корупције.

Елементи 3. и 4. представљају функцију одређене казнене политике, односно начина њене примене. Заоштравање казнене политике, како у погледу предвиђених казни,<sup>11</sup> тако и у погледу њихове примене (пре свега путем увећања броја правоснажних пресуда), доводи *ceteris paribus* до умањења укупне понуде корупције. Међутим, иако је овакав став, бар на први поглед, тачан, односно у складу са налазима Бекеровог модела, треба указати на одређене импликације које се обично не виде на први поглед.

Наиме, повећањем очекиване вредности казне, односно очекиване негативне корисности која из ње произилази, понуда корупције ће уследити само у оним случајевима у којима је очекивана

9 Да ли ће заиста да дође до корупције зависи од неких других фактора који овде нису обухваћени. Извесно је, међутим, да уколико је наведена разлика негативна, неће доћи до корупције.

10 Веома је битно напоменути да се у овом случају ради о померању криве понуде, тј. формирању нове криве понуде, а не о померању дуж постојеће криве понуде.

11 Под казнама се подразумева затворска казна, новчана казна и казна губитка посла. Ефективно, казна губитка посла је новчана казна, будући да не само да царински службеник остаје без прихода (редовних и „нерегуларних“), него се погоршава његова репутација на тржишту радне снаге, тако да се после отпуштања умањује вероватноћа да добије добро плаћен посао ван царинске управе.

корисност од мита, односно противуслуге изузетно велика, односно толико велика да компензује велику очекивану негативну корисност казне. То значи да ће оштра казнена политика спречити понуду „мале” корупције, односно оних случајева корупције у којима су мали и услуга корумпираног и мито (противуслуга) коруптора. Међутим, оштра казнена политика неће условити опадање велике корупције, тј. оне корупције у којој су у игри велике паре, односно велики корупционашки послови. Штавише, није извесно како ће се понашати они царински службеници који, услед оштре казнене политике, више неће бити укључени у мале послове. Неки од њих ће се определити да постану поштени, тј. више неће бити корумпирани (ризик казне и њене негативне корисности исувише је велики), док ће други почети да се баве искључиво великом корупцијом. Колики ће део тих царинских службеника прећи у категорију поштених, а колики у категорију оних који се баве великом корупцијом, зависи од великог броја фактора, међу којима је најважнији њихов однос према ризику, односно степен аверзије према ризику који поседују. Другим речима, иако је извесно да ће заоштравање казнене политике умањити малу корупцију (тј. корупцију коју карактерише мали износ противуслуге), неизвесни су њени ефекти на велику корупцију. Извесно је да се она неће смањити, али је неизвесно да ли ће се она и у којој мери повећати.

Без обзира на укупне ефекте заоштравања казнене политике према корупцији на царини, односно ефекте које ће оно имати на обим и структуру корупције, извесно је да у великом броју земаља (пре свега у земљама у развоју, односно у земљама у транзицији) постоје значајна ограничења за заоштравање казнене политике према корупцији. На пример, земље у транзицији, које су провеле деценије у комунизму, желе да што пре усвоје пре свега оне законе који ће омогућити либерализацију привредног живота и поспешивање тржишне алокације ресурса. Законодавна тела су загушена, услед потребе да се донесе веома велики број нових закона који ће привредни систем те земље приближити тржишном. А то значи да се релативно мала пажња посвећује законодавству које је потребно за ефикасну казнену политику у случају било које корупције, па тиме и корупције на царини, односно у случају било ког кривичног дела. Надаље, делотворно спровођење одређене казнене политике подразумева постојање снажних и делотворних институција правосудног система, од чега су многе земље у транзицији и развоју поприлично удаљене. Што се земаља у развоју тиче, у многим од њих корупција је свеприсутна и уобичајена појава, па се стога ни законодавне власти претерано не узбуђују, односно на дневни ред свог рада не стављају законе који би омогућили бробу против корупције. Што се законодавства тиче, ни западне земље нису баш најбоље опремљене законима који омогућавају ефикасну борбу против корупције. Од великих земаља, једино су САД донеле закон којим се забрањује правним лицима

регистрованим у земљи да подмићују стране државне службенике. Ипак, и наведени закон није успео да направи разлику између дозвољених плаћања за поспешивање трансакција (*facilitation payments*) и мита, односно корупције.

Поред тога, судије, односно судство у целини још увек у многим земљама није организовано на начин који би омогућио ефикасну законску борбу против корупције на царини, односно ефикасну примену казнене политике. Веома често судије које воде процес у случају корупције на царини нису упознате са специфичним царинским законима и царинским процедурама. То се нарочито односи на случајеве који се воде пред редовним, генералним судовима, иако и специјализовани судови (привредни, односно трговински судови, на пример) нису детаљно упознати са царинским законима и процедуром. Један од разлога за то лежи у чињеници да су царински закони и процедура донесени на основну одређених међународних конвенција, односно споразума којима је дата земља приступила, и нису производ домаћег правног система, па могу да се прилично и разликују од домаћих правних норми. Услед непознавања специфичности царинске процедуре, судови понекад могу у другостепеном поступку да поништавају савим исправне дисциплинске одлуке царинске управе.<sup>12</sup> Сва наведена ограничења судства у борби против корупције на царини која су наведена заснивају се на претпоставци да судство није корумпирано, односно да не постоји веза између корупције на царини и корупције у судству. У многим земљама у транзицији претпоставка о некорумпираном судству веома је далеко од реалности, па се тиме умањује вероватноћа примене делотворне казнене политике према корупцији на царини.

Корупција на царини у релативно малом броју случајева производи непосредне материјалне доказе који се могу користити за кривични поступак, односно суђење. Сходно томе, један од основних проблема делотворне примене казнене политике је прикупљење доказа. При томе, од највеће важности је понашање коруптора, будући да је он кључни (најчешће и једини) сведок трансакције (корупције), односно једини сведок трансакције који има некакав (макар и слаб) подстицај да говори о тој трансакцији. Међутим, веома често се коруптори, односно жртве корупције, одлучују да не говоре, па тиме лишвавају истражне, односно судске органе основе за процес и кажњавање корупције. Постоји неколико

---

<sup>12</sup> На пример, у једној централноевропској земљи у транзицији, корумпирани царински службеник је за потребе свог клијента пристрасно одређивао вредност робе, односно царинску основицу. То је ишло до тога да је вредност новог комбинованог штедњака за домаћинство била процењена на два евра. Суд је у другостепеном решењу поништио одлуку дисциплинске комисије да се наведени цариник избаци са посла, уз образложење да је према закону, царински службеник овлашћен да процењује вредност робе (царинску основицу) и да је слободан да је процени на начин на који он то хоће.

разлога за такво понашање коруптора, односно жртава корупције. Први је утисак који се често стиче да је цела организација (царинска управа, али и судство) корупмпирана и да нема никаквог смисла пријављивати корупцију неком који је потпуно корумпиран. На то се често надовезује непознавање структуре царинске и државне управе, тако да жртва крупције не зна којој инстанци да се обрати. Други фактор је осећај кривице што је плаћен мито, а у неким случајевима постоји и законска основа за кривично гоњење коруптора, па онда коруптор нема подстицај да се упушта у пријављивање корупције. Треће, веома често, у случају предузећа као коруптора, корупција у коју су ушли даје им одређену предност у односу на конкуренте. Четврто, веома често су коруптори задовољни исходом и желе да наставе однос корупције, тако да је свако пријављивање корупције противно њиховом интересу.

Све наведено показује да постоје велике тешкоће да се успостави делотворна казнена политика према корупцији на царини. Чак и када се успостави таква казнена политика, велико је питање да ли ће она бити ефикасна, односно да ли ће њена примена довести до смањења корупције или само да трансформације њене структуре у можда, још опаснији тип корупције. Делотворна казнена политика може само да растера ситне корупционашке рибе, односно да само ојача крупну и добро органозовану корупцију.

### **Општи фактори корупције на царини – тражња за корупцијом**

#### *Недовољна понуда царинских услуга*

Недовољна понуда регуларних царинских услуга веома често може да буде узрок тражње за корупцијом на царини. Наиме, основни посао царинске управе је да обезбеди несметани пролазак робе преко границе. Уколико су анагажовани капацитети царинске управе недовољни, односно уколико се недовољно користе, на пролазак робе преко границе се веома дуго чека, што значајно подиже трошкове увозника. Тада се ствара подстицај да се корумпирањем царинских службеника прескочи ред, односно да се на тај начин добије сасвим легална услуга – она услуга која сваком, начелно посматрано, и припада: брз пролаз робе преко границе, тј. ефикасан царински преглед и наплата царине. Дакле, недовољни ангажовани ресурси доводи до редова, а поједини корисници царине спремни су да плате како би прескочили ред, односно како би преко реда добили савршено легалну услугу коју пружа царинска управа.

Међутим, у случају појединих земаља, ствари су отишле толико далеко да регуларни царински преглед уопште ни не може да се обави уколико се не потплате царински службеници. Другим речима, легална царинска услуга се нелегално наплаћује од корисника царине. Уместо да се трошкови те услуге покривају из буџета,

што је законом предвиђено у свим модерним државама, ефективно се већи део трошкова царинске службе, пре свега наднице царинских службеника, покривају из прихода од корупције. У случају неких земаља, сви приходи на основу корупције ове врсте сливају се у заједнички фонд, најчешће фонд једне царинске испоставе, па се онда укупан корупционашки приход дели на све за послене. Дакле, ради се о својеврсној институционализованој корупцији. Међутим, битно је уочити да се ова врста корупције односи на пружање потпуно легалних услуга царинске службе, које се иначе, без корупције, не би ни пружиле.

Поставља се питање разлога због којег долази до недовољног ангажовања капацитета, односно ресурса. Начелно посматрано, могућа су два одговора, односно одговарајуће ситуације.

Прва ситуација везана је за објективне околности, односно објективно мале могућности да се обезбеде довољна средства из националног буџета за добро функционисање царинске управе. Другим речима, ограничени буџет условљава ограничене номиналне капацитете царинске администрације, али се ти царински капацитети у потпуности користе. Ово може да буде случај у приличном броју земаља у развоју – сиромашних земаља са малим буџетом. Нарочито у последње време, као део процеса глобализације, дошло је до пораста обима спољне трговине, тако да је увоз и извоз из тих земаља значајно порастао. Сходно томе, порасле су потребе за царинским услугама, али су капацитети царинске службе остали непромењени.

Друга ситуација настаје уколико се постојећи капацитети царинске управе намерно недовољно користе, без обзира да ли су, номинално посматрано, ти капацитети довољни за обезбеђивање несметаног и брзог протока робе преко границе, односно ефикасног обављања целокупне царинске процедуре. Намерно недовољно коришћење капацитета у овом случају представља само средство за изнуђивање корупције, односно начин на који се ствара тражња за корупцијом. Уколико све функционише без проблема, на пример уколико нема чекања на граничном прелазу, корисници царинских услуга немају потребу да било кога подмићују да би добили регуларну услугу која им пропада. Због тога је неопходно да се створи подстицај корисницима царинских услуга да, услед дугог чекања на регуларну услугу, корумпирају царинске службенике, како би такву услугу добили преко реда. Дакле, ради се о намерном изазивању «несташице», како би се створила тражња за корупцијом на царини.

### *Политика протекционизма*

Политика протекционизма представља најснажнији извор тражње за корупцијом царинских службеника. Под политиком протекционизма подразумева се висока царинска заштита домаће

производење (високе царинске стопе на увозну робу), као и постојање распрострањених нецаринских баријера увозу (контингенти, дозволе и квоте).<sup>13</sup>

Не залазећи у разлоге (мотиве) због којих државе спороводе протекционистичку политику високе царинске заштите, односно политику заштите путем високих царинских стопа, потребно је напоменути да таква политика генерише значајну тражњу за корупцијом царинске управе. Наиме, што је виша царинска стопа која се наплаћује при увозу неког производа, то је већи подстицај увознику да корумпирањем царинског службеника избегне плаћање царине или умањи њен износ. Уколико је, на пример, царинска стопа 40%, при пошиљци од 1.000.000 евра, увознику се, начелно посматрано, исплати да за ослобађање од царине у виду корупције плати сваки износ мањи од 400.000 евра, будући да ће на тај начин да присвоји ренту. Уколико царинска стопа порасте на 50%, наведени износ потенцијалне корупције, односно потенцијалне тражње за корупцијом расте на 500.000. А са порастом тог износа, расте и број царинских службеника спремних да понуде услугу корупције. Равнотежни износ корупција расте, како у обиму трансакција које се обављају, тако и у укупном износу мита.

Обарање царинске стопе, наравно, доводи до супротног ефекта. Уколико је, на пример, царинска стопа 1%, највероватније да уопште неће ни бити тражње за корупцијом. Наиме, начелно посматрано, увозник би био спреман да за ослобађање пошиљке од наплате царине плати до 1.000 евра. Уколико се узму у обзир трансакциони трошкови корупције, као и могућа очекивана казна, мало коме би се исплатило да се излаже ризику за тако мали износ ренте. Наравно, при увозу без царинских оптерећења (режим слободне трговине) нестаје и теоријска основа за тражњу за корупцијом, будући да нема потенцијалне ренте, односно могућности истискивања конкурената путем корупције.

Све наведено важи и за нецаринске баријере увозу, с тим што оне, по самој својој природи, отварају још већи простор за корупцију. Режим дозвола за увоз одређеног производа неминовно доводи до пада, односно ограничавања укупног увоза посматране робе – само увозници са дозволом у којој је спецификована количина увоза дозвољена по појединачној трансакцији могу да увезу дозвољену количину робе. Дакле, дозволе за увоз су безусловне и непрелазне дозволе, а издају се на нетранспарентан и неконкурентан начин. Будући да овакве дозволе доводе до ограничавања увоза, долази до вештачког (административног) обарања укупне понуде (понуда је испод оне до које би довела равнотежа на слободном тржишту), што увозницима који поседују дозволу

---

<sup>13</sup> У протекционизам свакако треба убројати и скривене нецаринске баријере увозу, попут рестриктивних техничких стандарда, захтева за хомологизацију, као и екстензивну фито-санитарну и ветеринарску заштиту у случају пољопривреде.



отвара могућност за присвајање ренте. Издавање дозвола за увоз не спада у посао царинске управе (то је обично посао Министарства за спољну трговину, односно Министарства за економске односе са иностранством), али у посао царинске управе спада провера, при царинском прегледу, да ли увозник поседује уредну дозволу за увоз оне робе (у предвиђеној количини) која се налази у пошиљци. Уколико увозник није успео да од надлежног министарства добије дозволу за увоз (без обзира на начин на који се та дозвола добија – на легалан начин или корумпирањем), проблем се може решити на врло једноставан начин: корумпирањем царинског службеника који, потом, неће да установи стварно стање, већ ће да пропусти пошиљку иако у документацији недостаје дозвола за увоз.

Исти налази се, мање или више, односе и на контингенте, који су по својој природи нецаринске баријере увозу слични увозним дозволама, бар са становишта корупције у царинској администрацији. Наиме, расподела контингента, тј. права на увоз одређене количине дате робе, резултује издавањем специфичне дозволе за увоз унутар тог контингента. Уколико увозник није успео да прибави такву дозволу, једино што му преостаје је да корумпирањем царинског службеника ипак, противно важећој регулативи, увезе робу.

Конечно, квоте такође представљају нецаринску баријеру увозу, могу да буду условне и безусловне. Условне квоте омогућавају увоз дате робе и изнад квотом одређене количине или вредности, али се на тај увоз примењује мултипликована царинска стопа. Безусловне квоте једноставно забрањују увоз дате робе изнад квотом одређене количине или вредности. Уобичајено је да се примењују опште квоте (које се односе на укупну количину увоза, мерену количином или вредношћу), а могу да се примењују и појединачне квоте, као део опште квоте, које се односе на појединачног увозника. И у овом случају корумпирањем царинског службеника добија се могућност за увоз одређене робе.

Елиминисање нецаринских баријера путем корупције везано је, по правилу, за пропуштање пошиљке. Наиме, уколико би се пошиљка регуларно царинила, остали би писани трагови о томе да је процедура провере увозне дозволе, односно квоте прекршена. Због тога корупција у овим случајевима готово неминовно води пропуштању пошиљке, неевидентирању увоза, односно ненаплаћивању царинске дажбине на наведену пошиљку.

Наравно, што су нецаринске баријере увозу веће, односно што је политика додељивања дозвола и квота рестриктивнија, већа је потенцијална рента коју могу да присвоје увозници, па је тиме већа тражња за корупцијом, односно износ мита који су спремни да понуде царинским службеницима за илегално пропуштање пошиљке.

Протекционистичка спољнотрговинска политика по правилу доводи до високог степена регулације спољнотрговинске делатности. Међутим, висок степен регулације, компликована процедура и нетранспарентност доношења одлука поспешују генерисање тражње за корупцијом царинских службеника чак и при задатом нивоу протекционизма. Наиме, царинска управа је кључна тачка у спољнотрговинском поступку која омогућава спровођење целокупне спољнотрговинске регулативе. Самим тим, корупцијом царинских службеника заобилази се наведена регулатива, односно налазе се пречице унутар компликоване процедуре.

Типичан пример те врсте чини рестриктивна регулатива везана за регистрацију, односно пословање спољнотрговинских предузећа. Уколико се уведу рестриктивни услови за регистрацију спољнотрговинских предузећа, односно режим обавезне дозволе за рад која је везана за испуњење одређених услова (лиценца), спољнотрговинска предузећа ће бити обавезна да такву лиценцу приложе при сваком царинењу. Тиме се ствара подстицај да свим оним предузећима која не испуњавају наведене рестриктивне услове, односно оним предузећима које не поседују лиценцу, да приликом обављања посла за који нису регистровани, подмите царинске службенике. На тај начин, корумпирани царински службеници не обављају доследно свој посао, односно пропуштају да увиде да одређено спољнотрговинско предузеће не поседује целокупну документацију која је потребна за царинење робе у складу са свим прописима.

Случај компликоване процедуре који поспешује корупцију везан за постојање великог броја различитих царинских стопа које се примењују на сличне производе (тарифне бројеве). У таквим условима, постоји веома велики подстицај корупторима да подмићивањем царинских службеника остваре рекласификацију робе коју увозе у онај (неодговарајући) тарифни број према којем је висина царинске стопе, односно царинске дажбине далеко мања.

Компликована и нетранспарентна процедура доношења одлука, односно обављања царинског посла, неминовно оставља велика дискрециона права царинским службеницима, па се тиме ствара и простор за њихову корупцију, како би они својим пристрасним дискреционим одлукама омогућили исход повољан по увозника који је спреман да их потплати.

## **ПОСЕБНИ ФАКТОРИ КОРУПЦИЈЕ НА ЦАРИНИ**

Већина истраживања распрострањености корупције, поготово у земљама у транзицији, показала су да јавност перципира царинску управу као једну од најкорумпиранијих државних служби.

Сходно томе, потребно је истражити факторе корупције који су специфични за царинску управу, тј. оне факторе који не делују у случају осталих државних служби, па могу да буду додатни разлог за велику распрострањеност корупције у царинској управи.

Не негирајући постојање распрострањене корупције у царинским управама различитих земаља, поготову земаља у транзицији, потребно је указати на неколико фактора који могу да доведу до прецењености оцене степена корупције у царинској управи. Наиме, постоји већи број ситуација у којима се неспорна корупција погрешно везује за царинске службенике. Пре свега, ради се о томе да се при сваком преласку границе путници, односно људи који прате робну пошиљку сусрећу са већим бројем службеника који нису цариници. Први контакт са званичницима једне земље није контакт са царинским службеницима, већ са припадницима пограничне полиције. У случају робне пошиљке одређене врсте, у процедуру преласка преко границе могу да буду укључени и санитарни, фито-санитарни или ветеринарски инспектори. Сви они налазе се у позицији да понуде корупцију, односно да понуде пристрасност у спровођењу процедуре преласка преко границе. Ипак, готово увек се све те службе обележавају као царинске службе и на царинску управу се често сваљује цео товар лоше репутације корумпиране службе. На страну што у неким случајевима чак постоји и дослух између наведених служби, при чему царински службеници не морају да буду «координатори» у послу нуђења корупције, односно пристрасног третмана путника или робе приликом преласка границе.

Надаље, контакти корисника царинских услуга са царинском управом веома често нису директни, већ се обављају преко посредника. То се нарочито односи на робни саобраћај, односно проток робе преко границе, при коме власник робе, односно корисник царинске услуге нема директан контакт са царинским службеницима, већ целу процедуру у његово име воде шпедитерске компаније. Између клијената шпедитерских компанија и самих компанија постоји асиметрична информација, тј. клијенти не знају све детаље о пословању шпедитера и начину на који они заступају клијента пред царинском управом. За клијента је најбитније да роба брзо пређе границу и стога дозвољавају да шпедитери предвиде одређена средства за «подмазивање» протока робе, тј. за корумпирање царинских службеника. Међутим, клијенти немају увид да ли су та средства заиста употребљена на корупцију царинских службеника, већ то прихватају као такво, без обзира да су шпедитери присвојили та средства, будући да није било потребе за корупцијом царинских службеника. Међутим, на овај начин се гради репутација корумпиране царинске управе, без обзора на стварни степен њене корумпираности.

Конечно, многи корисници услуга царинске администрације, нарочито у случја путничког саобраћаја били су принуђени да

оставе своју робу на граници (одбили су да плате царинске дажбине које су биле изнад њихових очекивања) или им је она једноставно конфискована услед царинског прекршаја који су починили. Потпуно је природна (услед губитка робе), иако нетачна, њихова перцепција да царински службеници конфисковану робу задржавају за себе, што погрешно увећава перцепцију царинске управе као најкорумпираније државне службе.

Без обзира на наведене грешке у перцепцији извесно је да царинска управа свакако спада у најкорумпираније државне службе, бар у земљама у развоју и земљама у транзицији. Због тога је потребно указати на специфичне факторе који се тичу понуде и тражње за корупцијом на царини.

### **Посебни фактори понуде корупције на царини**

Физичко лице, односно робна пошиљка и лица која је прате, не могу да избегну сусрет са царинским службеницима приликом преласка границе, односно уласка у земљу. Царински службеници имају право заустављања путника и робне пошиљке на самој граници, а у неким земљама то право се проширује и на унутрашњост. Избегавање сусрета са царинским службеницима, односно избегавање царинског прегледа представља кршење закона.<sup>14</sup> Извесност директног контакта са потенцијалним даваоцем мита, ставља царинске службенике у веома повољан положај да затраже мито, односно да понуде услугу корупције. Ту се царинска управа значајно разликује од осталих државних служби у којима не постоји толика вероватноћа директног контакта са тако великим бројем људи који су, начелно посматрано, спремни да искажу своју тражњу за корупцијом.

Следећи фактор корупције царинских службеника везан је за чињеницу да они свакодневно имају физички контакт са веома вредном робом, без обзира да ли се ради о путничком или робном саобраћају. Често се, у путничком саобраћају, царински службеници сусрећу са веома богатим људима. Све то код њих ствара додатно искушење да понуде услугу корупције, односно да приме мито, ако би били пристрасни при спровођењу прописа. Нити једна друга државна служба се регуларно не сусреће са тако вредном робом, односно потенцијалним изворима финансирања мита, што чини да је понуда корупције на царини услед дејства овог фактора већа него у другим државним службама.

У случају путничког саобраћаја, цариник има одређену психолошку предност у односу на путника. Наиме, у самој царинској процедури цариник нема шта да изгуби, док путник, у великом

---

<sup>14</sup> На пример, класично кријумчарење путем преласка границе ван граничних прелазних представља начин избегавања царинског прегледа, али представља кршење закона.

броју случајева има шта да изгуби, тј. да цариник може да му наметне плаћање царинског намета који ће да умањи његово благостање. Дакле, супериорна позиција цариника током тог сусрета охрабрује га да понуди пристрасни третман, тј. да понуди корупцију кориснику царинске услуге.

Географски, односно регионални елемент у кадровској политици царинске службе свакако да представља значајан фактор понуде корупције. Наиме, велики део царинских службеника долази из пограничног региона у коме служе. Поред тога, веома често се царински посао преноси са оца на сина, рођачке везе су веома снажне, а понекад се рођаци налазе са друге стране границе. Чак и да је цариник новопридошлица у погранични регион, он се веома брзо сналази у новом окружењу. Све такве везе представљају погодно окружење за стварање корупционашке мреже која олакшава спровођење саме трансакције, попут, на пример, раздвајање саме понуде услуге корупције и њеног плаћања. Наведене снажне мреже, веома често и прекограничне, ретко постоје у случају неких других државних служби, што доводи до додатног фактора корупције у случају царинске администрације.

Коначно, у одређеном броју случајева корупција на царини наплаћује се у роби из пошиљке која је била предмет пристрасног третмана царинске администрације. Царински службеници који на тај начин наплаћују своју услуге јако добро знају да је, по правилу, таква роба осигурана, тако да узимање одређене количине робе неће ићи на штету шпедитера или превозника са којима су у директном контакту, већ на рачун неке анонимне осигуравајуће компаније која је осигурала товар. Таква деперсонализација трoшкова корупције доводи до раста њене понуде.

### **Посебни фактори тражње за корупцијом на царини**

Велика овлашћења царинских службеника су значајан фактор тражње за корупцијом на царини. Наиме, царински службеници могу да спроведу претрес сваког путника, могу да (сарадњом са полицијом) доведу до хапшења или до конфисковања целокупне имовине нађене код оног ко је начинио царински прекршај. Начелно посматрано, свака роба која прелази границу треба да буде оцарињена. Све то показује да су овлашћења царинских службеника веома велика и да примена тих овлашћења може да доведе до значајног умањења дохотка, односно богатства онога који прелази границу. Будући да корисници услуга царинске службе све то јако добро знају, они имају подстицај да подмићивањем царинских службеника спрече примену тих овлашћења.

То се најбоље може сагледати поређењем овлашћења цариника и пограничне полиције у чијој је надлежности пасошка контрола. У случају царинске контроле, начелно посматрано, постоји могућност наплаћивања царинске дажбине при сваком преласку

границе, што доводи до материјалних губитака оних који прелазе границу. Насупрот томе, погранична полиција задужена за пасошку контролу, једино што може је да спречи неког путника да уђе у земљу, а за тако нешто мора да има јако добар разлог. Полиција, једноставно, нема могућност да наплатри било какву дажбину, па не постоји ни тражња за корупцијом пограничних полицајаца задужених за пасошку контролу.

Коначно сви они који прелазе границу у путничком саобраћају или су укључени у увоз у робном саобраћају јако добро знају да царински службеници имају дискреционо право да процене вредност пошилике, односно да, на основу унапред дефинисаних критеријума, одреде тржишну вредност пошилике као царинску основу. Другим речима, постоји подстицај да се поткупљивањем царинских службеника утиче на њихову дискрециону одлуку, односно да се поспешу њихова пристрасност, што неминовно доводи до раста тражње за корупцијом. Оволики простор у дискреционом одлучивању тешко да има било која друга државна служба, тако да је ово значајан специфичан фактор тражње за корупцијом на царини.

## II Цариници о корупцији на царини

### УВОД

У склопу општеприсутног, горућег, проблема раширене корупције у друштву Србије у целини, корупција на царини заузима посебно место. У неколико обухватних истраживања јавног мњења, у последњих неколико година, царинска делатност (заједно са полицијском, судском и здравственом) означена је од стране најшире јавности као главно упориште корупције, а запослени на царини као њени основни „носиоци”. У склопу неких објективних стручних анализа, такође, царинске службе описују се као значајне неуралгичне тачке у овом погледу.

Могуће је истаћи неколико основних разлога који овакве процене чине веродостојним. Претходни десетогодишњи период, обележен распадом претходне федерације и избијањем међуетничких сукоба у окружењу, односно увођењем економских санкција, високом инфлацијом и општим осиромашењем становништва у самој Србији, погодовао је бујању свих оних врста економских активности које су, по природи ствари, везане за корупцију. У томе су подједнако учествовали и представници државе и грађани. Реакција владајућег режима на међународну економску изолацију земље била је суспендовање унутрашњег правног поретка, тј. замагљивање граница између легалних и криминалних радњи у привредној сфери, које је правдано разлозима економске и политичке целисходности. Посебни државни програми пројектовани су у циљу обезбеђења и контроле промета одређених стратешких производа у, мање или више, формалној спреси врхова извршне државне власти (влада, полиције, царине, инспекцијских и финансијских служби) и дела државних предузетника. Не треба изгубити из вида да су у томе учествовали и појединци из редова представника међународне заједнице који су били одговорни за обезбеђење „зида санкција”, тј. за осигурање економске изолације СРЈ. Корупција је постала, тако, једна од полуга вођења економске политике земље (Медојевић, 2001)<sup>1</sup>. Одбрамбена реакција друштва

---

1 Н. Медојевић – Корупција и реформе институција, у: Отворено о корупцији (Царина), дискусија на округлом столу о корупцији у Србији, Friedrich Ebert Stiftung, Beograd, 2001

на стање општег економског пропадања и прилагођавање стању друштвене и правне аномије, на другој страни, било је бекство у „сиву зону” економије и пара-економске активности. Највећи део оваквих активности из домена сиве економије – дивља трговина, шверц, препродаја, „штицунг”, прање новца – одвијао се уз, отворено или прикривено, намерно или ненамерно, корумпирање свих државних чиновника, а највећим делом (по природи ствари) царинске службе. Пракса корупције пратила је промет широког спектра првенствено стратешких производа (нафте), а затим и осталих врста дефицитарне робе широке потрошње (кафа, цигарете, козметика, текстил). Овакав вид привређивања не само да је у протеклом периоду обезбеђивао потребе државе, а појединцима омогућавао енормне зараде, већ је, за велики део становништва представљао (и још увек представља) нужан услов обезбеђивања основних средстава за живот, услов задовољења његових базичних потреба. У том смислу, како са становишта „успешних бизнисмена” нашег доба, тако и „обичног” човека, подмићивање цариника (и свих оних који учествују у малограничном промету) стиче прворазредан, чак егзистенцијалан, значај. Стога је управо овај слој државних чиновника изложен изузетно јаком корупцијом притиску.<sup>2</sup>

Други разлог везан је за природу политичко-економског система. Даљи опстанак вишедеценијског система спољне трговине који је наслеђен из социјалистичког периода – заснован на претераном администрирању, инфлацији прописа и „папирологије” и, изнад свега, бирократској логици увозно-извозних квота – законито је у последњих десет година генерирао појаве мита и корупције. Овакав систем подразумева, наиме, веома широка дискрециона права државних чиновника што, посебно у околностима политичког волунтаризма и друштвене аномије, отвара нове просторе за њихову енормну злоупотребу. У таквим околностима проблем корупције постаје системски проблем и у том смислу што је везан за дисфункцију норматива и институција правне државе. Стога се може закључити и да је појава корупције, у оквиру тако специфичне државне службе као што је царинска, нужно индукована из политичке сфере. Поједини аналитичари указују управо на чињеницу да је криза легитимитета система и власти увек праћена стварањем кланова, интересних група и „кумстава”, а да је последица тога повратна контаминација институција на свим нивоима корупцијом.<sup>3</sup> Злоупотреба постојећег спољнотрговинског система, увозно-извозних дозвола и

---

2 У истраживању јавног мњења Србије о појавама и пракси корупције које је спроведено почетком 2001. добијен је податак да највећу спремност да плате мито грађани испољавају када је реч о здравственим услугама, запошљавању и царинским услугама, Корупција у Србији, ЦЛДС, 2001.

3 Н. Медојевић – исто.



царинских прописа уопште увек подразумева постојање спреге између државних чиновника на различитим нивоима и у различитим областима и криминала. У таквој спрези, по природи ствари, царински службеници имају значајног удела и представљају једну од кључних карика.

Најзад, још један, не и најмање важан разлог, лежи у чињеници да је урушавање државног сектора у целини које прати период транзиције довело до наглог сиромашења посебно оне категорије запослених који се финасирају из државног буџета, па тако и некада добростојеће царинске бранше. Овај сегмент државних чиновника (које, иначе у целини одликује знатна инертност када је реч о промени радног места) био је више од осталих „затечен” измењеним стањем ствари у друштву, и то управо због своје неспособности и/или немогућности да се брзо „преусмери” на друга егзистенцијална решења. Мада су у просеку били мање образовани од других, они су увек уживали већу сигурност запослења и бољи материјални положај од осталих запослених у друштвеном сектору, тако да су у већој мери искусили ефекте тзв. релативне депривације. Стога, у околностима опште друштвене дерегулације и непосредних „прилика” које им специфично запослење нуди, неретко бивају додатно мотивисани да на пара-законите начине поправе свој релативно неповољнији положај.

Три управо описана разлога који ближе повезују царинску делатност са изазовима корупционог понашања – сама природа и услови обављања царинског посла, карактеристике политичко-економског система (у смислу прописа и регулатива у оквиру којих Царина послује) односно, специфични мотивациони фактори присутни код људи који су на Царини запослени – не представљају, наравно, једина исходшта ове друштвено патогене појаве. Сигурно је, међутим, да они спадају међу најважније околности које погодују утемељењу корупције и у значајном степену доприносе њеном ширењу управо у склопу ове делатности.

## **КОРУПЦИЈА НА ЦАРИНИ – СТАВОВИ ЦАРИНИКА**

Нужан део свеобухватног истраживања узрока и појаве и развоја корупције на Царини представља проучавање њених субјективних (мотивационих) аспеката. Они употпуњавају објективну анализу удела који би, у овом смислу, могли имати постојећи економски систем, организација царинске делатности, позитивни царински прописи, општа правила царинске службе (као што су организација и услови рада, кадровска политика, дисциплинске мере), односно неки други не-психолошки фактори. Ова констатација проистиче из прости чињенице да се учинци свих објективних чинилаца настанка и ширења корупције у оквиру царинске делатности, чак и оних који се одигравају на системском или

„макро” друштвеном нивоу, нужно преламају кроз субјективна искуства појединаца који на царинским пословима раде, а која, у крајњем исходу, одређују њихово понашање у реалној ситуацији. Под субјективним аспектом истраживања корупције на царини подразумевамо испитивање широког спектра ставова, оцена и мишљења царинских службеника која би могла да, непосредно или сасвим посредно, утичу на њихову подложност или отпорност на изазове корупције. У ту сврху спроведено је интервјуисање око 300 случајно одбраних царинских службеника<sup>4</sup> које је обухватило не само њихове ставове и мишљења о самој појави корупције већ и низ других информација које се могу имати значаја са становишта анализе и превенције коруптивног понашања запослених у овој делатности.

Интервју царинских службеника обухватао је следеће „теме” или области:

- а. Познавање и оцене царинских прописа
- б. Оцене обима дискреционих права (овлашћења у примени прописа)
- ц. Мишљења о прописима везаним за услове рада и запошљавања на Царини
- д. Ставови и мишљења која се односе на мотивацију за рад и радну дисциплину
- е. Ставови и процене које се односе на кадровску политику
- ф. Ставови и мишљења о процесу обуке кадрова на царини
- г. Мишљења која се односе на мере за побољшање рада царине
- х. Оцене о могућност злоупотребе овлашћења и изложености корупционом притиску
- и. Ставови и мишљења о појавама корупције и мерама за њено сузбијање.

Овде износимо основне налазе и закључке анкете која је спроведена.

### **Познавање и оцене примене постојећих царинских прописа**

На једном општијем нивоу, корупционо понашање се одређује као нарушавање начела пристрасности приликом доношења одлука од стране државних чиновника који имају значајан обим дискреционих права. Обим дискреционих права државних чиновника уопште великим делом је одређен самом природом, јасноћом и квалитетом постојећих прописа и норми. Из тога произилази да ће и раширеност корупције на царини бити, између осталог, значајним делом условљена самом ефикасношћу рада царинских чиновника, тј. степеном у којем су они

---

<sup>4</sup> Истраживање је обављено на узорку од 293 службеника запослених у царинској служби: од чега су 31 запослена у савезној управи царина, 55 у царини а 199 у царинским испоставама.

способни да на правилан начин протумаче и једнообразно примене постојеће царинске прописе. Проблем познавања и одговарајуће примене прописа у поступцима царинења актуализују бар два чиниоца. Једно је затечена кадровска структура запослених, међу којима је највише радника са средњом стручном спремом. Недовољна и неодговарајућа обука која би била примерена измењеном друштвеном амбијенту и новим појавним облицима криминала у зони царине, о којој ће касније бити више речи, овај проблем само усложњава. Друга страна ове медаље јесу сталне делимичне промене и допуне царинских прописа, које су само сурогат неопходних свеобухватних законских реформи у овој области у периоду „транзиције” ка тржишном начину привређивања.

Процењујући сопствену компетентност у *познавању* царинских прописа запослени на царини су је, укупно посматрано, оценили пре осредњим него високим оценама (Табела 1). Међу анкетираним царинским службеницима готово подједнак је број оних који сматрају да су упознати са већином, односно само са делом постојећих царинских прописа који им је потребан за непосредан рад.

**Табела 1.**

**У којој мери сте Ви лично упознати са важећим царинским прописима?(у%)**

|            |     |
|------------|-----|
| Са свим    | 20  |
| Са већином | 40  |
| Са делом   | 35  |
| Не зна     | 5   |
| Укупно     | 100 |

*Свега једна петина процењује да познаје царинске прописе у целини.* Потпуније познавање царинских прописа забележено је међу радницима из царинских испостава, значи међу онима који су непосредније укључени у процесе царинења, него међу запосленима у администрацији. Налазе о релативно бољем познавању прописа од стране непосредних извршиоца царинског посла релативизују следећи подаци: 57% службеника царине *признаје да се са царинским прописима упознаје у току самог рада (праксе),* 35% у току посебно организоване додатне обуке, а свега 5% у току редовног школовања. Радници из испостава чешће се упознају са прописима у току додатне обуке, а они из централа на основу свакодневне праксе. Сталне измене царинских прописа представљају један од узрока немогућности систематичног усвајања знања из ове области (у току редовног школовања). Међутим, ови подаци указују на проблем непостојања специјалистичких школа (смерова) за царинске службенике који се, стога, регрутују најчешће из редова средњошколаца (општег смера) и, евентуално, из редова правника или економиста.

Цариници позитивно оцењују адекватност *примене* постојећих царинских прописа. Они сматрају да се у већини (47%) односно у свим случајевима (40%) у служби где су они запослени царински прописи примењују на одговарајући начин, док је само мањи број спреман да призна пропусте у овом домену.

### Оцене обима дискреционих права

Изразито повољне опште оцене о одговарајућој примени царинских прописа донекле су у колизији са податком да, истовремено, знатан број цариника (36%) процењује да су постојећи прописи и упутства за рад релативно флексибилни, тј. да омогућавају знатан степен слободе у тумачењу и примени. Наиме, тек нешто испод 50% царинских службеника сматра да су прописи у тој мери једнообразни и прецизни да не дозвољавају произвољност у току доношења царинских одлука. Цариници су такође, мишљења да *постоји знатан удео дискреционог права у примени царинских прописа у царинењу*. Приближно 42% њих изјавило је у анкети да су овлашћења царинског службеника у тумачењу царинских прописа и одређивању царинског поступка веома велика или велика, а тек нешто више од трећине да су мала или веома мала, док петина није умела да процени или није хтела да одговори на ово питање. Царински радници запослени у испоставама склонији су томе да потцењују степен својих дискреционих права.

*Две трећине запослених на царини признаје да има тешкоћа у примени царинских прописа*. При том се, као изузетно важни, равноправно истичу три разлога који ове тешкоће условљавају: прво, непрецизност царинских прописа (који, по правилу, захтевају додатна појашњења), друго, оптерећеност прописа упутствима и одлукама у оквиру саме испоставе који њихову примену додатно

**Табела 2.**  
Најважнији узроци тешкоћа у примени царинских прописа

|  | I ранг | II ранг |
|--|--------|---------|
| Нису прецизни                                  | 20,1   | 3,4     |
| Сувише крути                                   | 4,4    | 4,8     |
| Оптерећени додатним упутствима и одлукама      | 19,5   | 13,0    |
| Оптерећени политичким директивама и притисцима | 4,8    | 7,5     |
| Недовољна средства                             | 19,5   | 24,9    |
| Недовољно радника                              | 1,7    | 4,8     |
| Нису сви прописи доступни                      | 2,0    | 5,5     |
| Друго  | 1,7    | 3,4     |
| Немам тешкоћа у примени прописа                | 26,3   | 32,4    |

компликују, и треће, чињеница да су средства којима царина располаже недовољна да би се овај посао уопште успешно обављао. Међу узроцима тешкоћа у промени прописа који се наводе као други по важности најчешћи је мањак средстава са којима Царина располаже (Табела 2).

### **Мишљења о прописима везаним за услове рада и запошљавања на Царини**

Начин уређивања радних односа и запошљавања, а посебно мере за повећање мотивације за рад и радне дисциплине, представљају значајан аспект стварања услова, односно онемогућавања појава злоупотреба у служби, па и корупције у овој делатности као целини. Да ли је област радних односа на царини на одговарајући начин уређена прописима и правилима, односно у којој мери се они примењују?

У контексту актуелних расправа које се у друштву воде о томе да ли повећање плата запослених у државним делатностима (на пример у судству) може допринети смањењу корупције делује упадљиво налаз да цариници сматрају управо *области стимулације радној доприноса, тј. различитих додатних, а стимулативних, облика процењивања и награђивања њиховој учинка, поштојено нерегулисано*. Институције премија, других бенефиција, различитих наградних видова унапређења, стандардизације и вредновања учинка – не постоје у радним јединицама у којима ради 70-80% наших испитаника. Дисциплинске процедуре и етички кодекс претежни су инструменти „мотивисања” запослених на Царини да остваре бољи радни учинак и одупру се искушењима да злоупотребе свој службени положај. Уместо позитивно индуковане мотивације за рад и очување радне дисциплине у царинској делатности очигледно да је претежно заступљено кажњавање и изазивање осећања кривице (значи, примена спољашњих или „унутрашњих” санкција). Како, према мишљењу запослених, ни дисциплинске мере нису на одговарајући начин формално уређене, нити се донесена правила спроводе доследно и у потпуности, редовна примања (плате) преостају као једино средство диференцијалног награђивања и поспешивања бољег рада и веће дисциплине. Међутим, ефикасност овог средства умањена је чињеницом да су плате у буџетским установама (данас као и у претходном систему) пре средство неправедног уједначавања (уровниловке) него позитивне стимулације. Ово становиште дели готово половина испитаних цариника који износе своје уверење да ни области исплата редовних зарада, запошљавања, односно политике инвестирања у кадрове и њиховог обучавања, нису на прописан начин уређене. Ови налази имплицирају и одређене закључке о могућностима и мерама за сузбијање корупције на царини. Постаје јасно да постојеће

мере награђивања и кажњавања, па чак ни калкулације типа „заслужити овај посао” или „ризиковати да се он изгуби”, не могу никако у овом смислу бити довољно делотворне.

## Поспешивање мотивације за рад и радне дисциплине

### *Средства позитивне мотивације*

Горњи закључци налазе, донекле, своју потврду у ставовима царинских службеника о „најбољим начинима мотивисања људи да квалитетно обављају свој посао када је реч о царинској служби”. Знатан део запослених верује да су средства позитивне мотивације далеко ефикаснија него средства кажњавања. Према мишљењу испитаних, *обезбеђење високих основних њримања („добрих љлаша”) без сумње је најбоље средство да се запослени на царини мотивишу да боље раде* (79% испитаника придаје му први ранг по важности). Мада се осталим додатним облицима стимулације (вредновање рада и унапређивање, постојање бонуса и премија, новчане награде) чешће придаје други него први ранг значајности, ако се имају у виду сви дати одговори придаје им се готово иста важност. Остале мере као што су пружање могућности за обучавање (укупно 8%), постојање конкуренције при запошљавању (укупно 6%), гајење професионалне етике (укупно 4%) и друго, спомињу се знатно ређе. Важност дисциплинских мера истиче се у свега око 4% случајева (Табела 3).

**Табела 3.**  
Који је најбољи начин мотивисања цариника да боље раде?

|                              | I ранг | II ранг | Укупан број одговора <sup>5</sup> |
|------------------------------|--------|---------|-----------------------------------|
| Конкуренција при запошљавању | 4,1    | 1,7     | 5,8                               |
| Добре плате                  | 79,2   | 8,5     | 87,7                              |
| Бонуси и премије             | 3,4    | 17,1    | 20,5                              |
| Друге врсте бенефиција       | 8,2    | 6,8     | 15                                |
| Вредновање рада и унапређења | 0,7    | 44,0    | 44,7                              |
| Могућност обучавања          | 0,3    | 7,8     | 8,1                               |
| Дисциплинске мере            | 2,4    | 7,8     | 10,2                              |
| Професионална етика          | 0      | 4,1     | 4,1                               |
| Не зна, не жели да одговори  | 1,7    | 2,0     | 3,7                               |

У вези са овим налазима поставља се и питање шта, према мишљењу запослених на царини, највише утиче на њихов положај и третман у оквиру организације у којој раде. Судаћи према просеч-

5 Збир процената одговора под I и II рангом.

но датим оценама важности<sup>6</sup> појединих услова који одређују положај запослених, стручност (3.2) и учинак (3.0) се истичу као најважнији, а везе и познанства (2.0) односно мито (1.6) као најмање важни. Када се посматрају проценти датих одговора, критеријум стручности посебно издваја 76%<sup>7</sup> испитаника, учинак 71%, рођачке и политичке везе 36%, односно 30%, а давање поклона и мита „само” 17% (Табела 4). Однос са претпостављенима, такође помиње се као значајан критеријум третмана запослених са релативно већом учесталостју.

**Табела 4.**  
**Шта највише утиче на положај и третман радника запосленог на царини?**

| Критеријуми               | „Веома важни” и „прилично важни”(у %) | Просек |
|---------------------------|---------------------------------------|--------|
| Стручност                 | 76,5                                  | 3,18   |
| Учинак                    | 71,4                                  | 3,02   |
| Однос са претпостављенима | 65,6                                  | 2,80   |
| Ранг                      | 58,7                                  | 2,65   |
| Дужина стажа              | 47,8                                  | 2,80   |
| Рођачке везе              | 35,5                                  | 2,10   |
| Политичке везе            | 30,4                                  | 2,00   |
| Давање поклона или мита   | 16,7                                  | 1,60   |

### Начини процене радног учинка

У вези са наведеним проценама, природно се поставља питање да ли се и на који начин процењује стручност и радни учинак запослених на царини, тј. да ли се могу и објективно потврдити њихове субјективне процене да управо ови критеријуми примарно одређују њихов третман и положај на послу. Налази о поступцима селекције за посао цариника (који су приказани на другом месту) показују да претходна искуства и квалификације радника приликом запошљавања, тј. њихова стручност, нису били одлучујући критеријум за добијање посла. С друге стране, према изјавама самих испитаника, радни учинак запослених у њиховој радној јединици процењује се (редовно или повремено) тек у 47% случајева, док се у 22% случајева – никада не процењује. У случајевима када постоји пракса процењивања учинка радника на послу примењени критеријуми процене су, према мишљењу цариника, углавном „сасвим јасни и познати” (50%), мада је нешто мање од трећине испитаних ближе уверењу да су они „сасвим нејасни и непознати”. Запослени су, иначе, релативно подељени у мишљењима да

6 Просечна оцена од 1=потпуно неважно до 4=веома важно.

7 Наводимо збирни проценат одговора „прилично важни” и „веома важни”.

ли су примењени критеријуми вредновања рада пре „сасвим правични” (55%) или „сасвим неправични” (38%).

### *Врсте и примена дисциплинских мера – средства кажњавања*

Мада су у знатном броју радних јединица дисциплинске мере „разрађене” у формалном облику оне се, према оценама запослених, недоследно примењују. Испитаници су као најчешће дисциплинске мере помињали премештај радника (25%), отпуштање са посла (22%), а затим суспензију (7%), јавни укор или опомену (4%) и умањење плате (3%). У око петине случајева, према изјавама цариника, у њиховој радној јединици „нико није био кажњен”. Кажњавање радника најчешће следи као последица лошег рада (24%) или због примања мита (12%). Помињу се још случајеви кажњавања због одсуства са посла, сукоба са претпостављенима и проневере. Цариници, иначе, нерадо говоре о овој теми: готово 1/3 „не зна или не жели да одговори” на питање о примени и разлозима примене дисциплинских мера.

Невољност да се говори о случајевима санкционисања лошег рада и злоупотребе службеног положаја посебно је изражена када је реч о *покрепању кривичној поштујука прошив радника на царини збој коруџије (примања мити)*. Мада чак 1/3 одбија да одговори на такво питање, налаз да свега 1/5 учесника у анкети пријављује да је такав поступак покренут у њиховој радној јединици у последњих неколико година указује на то да је пракса сарађивања са иследничким и правосудним органима у борби против свих видова злоупотреба па и корупције на царини недовољно развијена.

### *Додатне мере за побољшање радне дисциплине*

Испитивањем је обухваћено и питање о евентуалном постојању додатних мера које могу да помогну у побољшању рада запослених и одржавању радне дисциплине у радним јединицама. Питање се односило на могућности странака да уложе жалбу или дају примедбе на рад цариника. Према тврдњама царинских службеника најчешћи вид ове врсте контроле њиховог рада јесте могућност улагања жалби на рад цариника путем телефона, затим посредством писаних жалби, док је *моућносиј директној пријема странке од стране прешипостављених или суочавање цариника са странком знајно ређа*. Жалбе корисника, при том, углавном „сасвим ретко” (0-20% случајева) утичу на кажњавање оних који су учинили пропуст.

### **Ставови и оцене кадровске политике**

Вођење кадровске политике показује се као једна од најслабијих карика у организацији рада на царини. Проблем обнове кадрова



посебно је актуализован после смене бивше власти из два разлога. Један је психолошке природе, пошто је служба царине у претходном периоду готово у целости (оправдано или не) поистовећена са појмовима злоупотреба и махинација. Други разлог је објективна чињеница о стихијском запошљавању на царини, о чему сведоче и подаци овог истраживања. Најкарактеристичнији период кадровске обнове у време претходне власти био је онај између 1994. и 1999. године: готово 50% испитаних службеника запослено је на царини управо у овом раздобљу. Судаћи према њиховим изјавама обнова је била темељита пошто чак 2/3 никада раније није радило на сродним пословима. (Графикон 1. *Када сте се зајослили на царини?*). У том светлу ваља сагледати податак да је, према изјавама 46% испитаника, свега неколицина радника из њихових радних јединица смењена (премештена на ниже место, у другу организацију или отпуштена) у периоду после промене власти, док у 27% случајева ни један од бивших радника царине није подвргнут таквој дисциплинској мери. Ове оцене сугеришу закључак да на царини, *после последње смене државне власти, није извршена суштинска кадровска обнова осим смене челних људи*, тј. да тај посао и даље обављају исти службеници.

За данашњи период карактеристична је *значајна стабилност кадрова у оквиру царинске службе у целини*. Само је у оквиру радних јединица (испостава) уобичајен један *симулирани* начин обнављања кадрова – принцип ротације, тј. периодичног премештања у друге радне јединице – и то управо у сврху спречавања злоупотребе службеног положаја. Премештање се, према изјавама запослених, под нормалним околностима врши најчешће (у 75% случајева) без икаквих правила (фактор изненађења); у 3% случајева постоји недељна, 6% месечна, 3% полугодишња и 1% годишња ротација. Тек десетина испитаника саопштава да се у њиховој радној јединици не врши ротација запослених. *Ротација је, изгледа, и једна од најчешћих метода сиречавања корупције на царини*. То значи да се „обнављање кадрова” на царини уопште врши првенствено на основу ротације, тј. хоризонталним премештањем

**Табела 5.**  
Најчешћи начин на који се мењају кадрови (у %)

| Начини                               | %    |
|--------------------------------------|------|
| Запошљавање нових радника            | 10,6 |
| Пензионисање или отпуштање           | 5,5  |
| Премештање у друге царинске јединице | 56,3 |
| Премештање на нижа радна места       | 3,1  |
| Премештање на виша радна места       | 3,8  |
| Друго                                | 3,8  |
| Не зна                               | 17,1 |

радника у друге царинске јединице, а знатно ређе запошљавањем нових радника. (Табела 5)

### *Рејрутовање кадрова*

Озбиљност проблема кадровске обнове и кадровске политике уопште у овој државној институцији показује и податак да је свега 32% испитаних царинских службеника сазнало да је отворено ново радно место на царини преко јавног огласа у штампи. Знатно већи број радника регрутован је на основу личног обавештавања од стране познаника који су већ били запослени у царини (29%), интерног обавештења у оквиру царине (27%) или на неки други начин (10%). Постоје, значи, *озбиљне индиције да „везе и познанства” имају значајну улогу у рејрутацији кадрова за Царину, што значи и могућности улива субјективних, а не објективних критеријума процене радника приликом запошљавања.* Приметно је да део цариника прикрива ову чињеницу пошто су одговори на питање „Да ли сте познавали некога у Царини пре него што сте се запослили” подељени. Наиме, 51% цариника изјавило је да нису познавали никога. Друга половина запослених на царини је, ипак, према сопственој изјави, претходно имала познанике на царини и то: 13% – више руководиоце, 17% – царинике, 8% административне раднике, 4% ниже руководиоце и 6% некога другог, било са царине или изван ње (укупно 47.4%).

### *Мотивација за запошљавање на Царини*

Испитивање мотива који се налазе у основи избора посла цариника може, такође, да буде од користи не само за анализу услова који погодују успешном функционисању ове установе, већ и са становишта спречавања злоупотреба у овој делатности. Судаћи према налазима, царина дели судбину свих осталих државних установа у којима налазе ухлебље углавном *они који се њивено руководе тежњом ка стабилности запошљавања и сигурности посла* (56%). Задовољство послом као примарни мотив истиче свега 14%, а немогућност налажења другог запошљавања 13% испитаника. То значи да је *мотивација за рад на Царини углавном негативна.* Посредно, ова чињеница има утицаја на селекцију кадрова која је, такође, негативна. Радници са мање амбиција, односно они који не могу да нађу запошљавање на другом месту или немају са својим квалификацијама уопште могућност да се запосле пријављују се за рад на царини, односно добијају то место на основу веза и познанстава.

Негативна мотивација огледа се и у чињеници да је међу запосленима на царини мало раширена бојазан од губитка посла (34% се „уопште не плаши”, а 27% „не много”).

**Табела 6.**  
**Мотивација за рад на царини**

| Разлози                  | Први важан разлог | Други важан разлог |
|--------------------------|-------------------|--------------------|
| Сигурност посла          | 56                | 18                 |
| Висина плате             | 3                 | 12                 |
| Разне бенефиције         | 1                 | 1                  |
| Радно време              | 1                 | 4                  |
| Умерена оптерећеност     | 0,5               | 4                  |
| Обучавање у иностранству | 0,5               | 3                  |
| Могућност усавршавања    | 4                 | 8                  |
| Задовољство послом       | 14                | 21                 |
| Социјални статус         | 1                 | 1                  |
| Моћ                      | 0                 | 0                  |
| Помоћ пријатељима        | 0                 | 0                  |
| Додатна зарада           | 0                 | 0                  |
| Немогућност запослења    | 13                | 11                 |
| Добијање стана           | 2                 | 9                  |
| „Одскочна даска”         | 0                 | 2                  |
| Друго                    | 4                 | 5                  |
| Без одговора             | 0                 | 1                  |
| Укупно                   | 100               | 100                |

### *Начини селекције кадрова*

Један од превентивних начина борбе против злоупотреба и корупције на царини јесте правилан одабир кадрова, тј. запослених. Поред знакова уплива субјективних фактора приликом регрутовања за посао цариника изгледа да *царина има проблема и са правилном селекцијом пријављених за овај посао*. У свега нешто више од 55% случајева примењен је одговарајући и систематичан поступак тријаже приликом запошљавања на основу личног интервјуа. Интервјуисање су превасходно обављали људи из царине, док је у свега 9% случајева интервју обавиљен од стране стручне и независне „ треће стране”. Увид у ранија искуства и квалификације извршен је код свега 57% случајева, док чак у 41% случајева није било, према изјавама цариника, оваквог вида провере!? Писмени стручни испит примењен је у 41% случајева, а одговарајући психотестови у 36%. Од царинских службеника је тек у мањем броју случајева тражена препорука од стране ранијих руководиоца или професора (17%), али зато се једна десетина провера заснивала на препорукама добијеним од познаника (12%). (Табела 7)

Табела 7.

Када сте конкурисали за овај посао које методе су коришћене за проверу Ваше стручности?

| Коришћене методе                   | % случајева <sup>8</sup> |
|------------------------------------|--------------------------|
| Интервју од стране неког из царине | 55                       |
| Интервју независне треће стране    | 9                        |
| Увид у квалификације               | 57                       |
| Испит стручности                   | 41                       |
| Препорука руководиоца              | 17                       |
| Препорука познаника                | 12                       |
| Психотестови                       | 36                       |

Запослени на царини сматрају, такође, да компетентност није увек пресудна за добијање посла. Ова врста критеријума (значи сви они који се односе на компетентност) истиче се у нешто мање од 2/3 свих одговора. „Одлучујућим за добијање после на царини” 37% цариника сматра одговарајућу школску спрему, 32% способност и знање, а 2% радно искуство. *Постојање одређених врста привилегованости и пристрастности ирилично добијања посла наводи приближно 1/5 испитаних* (16% истиче познанства, 1% политичку лојалност, 1% мито, а следећих 1% друге врсте пристрастности). Око 10% испитаника није желело да одговори на ово питање.

### Ставови и мишљења о процесу обуке кадрова

Правилна обука кадрова може у знатном делу да онемогући злоупотребу дискреционих права запослених на царини. У вези са овим у царини су присутни одређени проблеми који се могу одразити не само на појаву корупције у овој области већ и на њено укупно функционисање. Износећи своје мишљење о процесу обуке кадрова цариници су истакли неколико најзначајнијих проблема. Занимљиво је да цариници *не истичу у први план квалитет постојеће обуке колико ограничене могућности за обуку (33%) које настају углавном због ограничених буџетских средстава намењених овом виду усавршавања царинској посли (41%)*. На трећем месту наводи се неодговарајућа примарна селекција кадрова у које би ваљало улагати и кроз накнадну обуку. Критичке примедбе на саму успешност постојећих видова обуке такође се нешто учесталије дају, мада се овом проблему придаје мањи ранг важности. (Табела 8)

<sup>8</sup> Испитаници су могли да наведу све методе селекције које су коришћене, тако да податак означава проценат случајева, а не испитаника.

Табела 8.  
Основни проблеми у вези са обуком кадрова на царини

| Проблеми                         | Најважнији | Други по важности |
|----------------------------------|------------|-------------------|
| Ограничене могућности за обуку   | 33         | 27                |
| Недовољна буџетска средства      | 41         | 30                |
| Неодговарајућа селекција кадрова | 17         | 16                |
| Неодговарајуће обучавање         | 3          | 8                 |
| Недовољно успешно обучавање      | 2          | 10                |
| Друго                            | 2          | 3                 |
| Не зна                           | 2          | 6                 |
| Укупно                           | 100        | 100               |

### Приоритетне мере за побољшање рада царине

Мишљења запослених о мерама за побољшање рада њихове радне јединице или испоставе задржавању се углавном у домену обезбеђења бољих материјалних услова рада. *Међу приоритетним мерама истичу се оне које се односе на побољшање личној материјалној положаја запослених* (у смислу повећања плата, њихове веће редовности, повезаности учинка и награђивања, итд. – што чини заједно око 60% одговора). Тек знатно иза тога следе различите мере којима би се обезбедило унапређење пословања царине или њена модернизација. Тако, издвајање већих буџетских средстава за пословање царине као приоритетни задатак заговара 17%, бољу организацију рада у целини (компетентнији кадар, више радника, боља опремљеност, боља организација посла, тимски рад, боља обука, итд.) око 20%, а већу самосталност у раду (у смислу отсуства утицаја са стране, веће самосталности у руковођењу царинским пословима, отсуства политичког утицаја, учествовања запослених у одлучивању) само 3% испитаника. Нешто јаснија слика приоритета који истичу запослени на царини добија се када се саберу сви дати одговори (пошто је било могуће навести три најважније мере за побољшање рада). Наиме, у оквиру другог и трећег ранга важности се, осим награђивања радника, издаваја и диференцијално мерење учинка, односно решење које се види у побољшању опремљености царине и модернизацији царинског поступка. Релативна заступљеност појединих мера, када се саберу сва три одговора приказана је на Табели 9.

Оваква заступљеност одговора упућује на закључак да запослени на царини придају три пута већу важност повећању својих плата (као основној мери за побољшање рада царинске службе) него бољој опремљености царине, а четири пута већу него побољшању организације рада у њој. Очигледно, ови налази говоре у прилог оним гласовима (међу којима је и онај самог директора Царине) који сугеришу да *никакви напори ка модернизацији царине неће имаати ефекта уколико њима цариника осигану на садашњем нивоу.*

**Табела 9.**  
Три најбоље мере за побољшање рада царинске испоставе/јединице

| Мере                           | % укупних одговора <sup>9</sup> |
|--------------------------------|---------------------------------|
| Већи буџет                     | 10                              |
| Редовност прилива средстава    | 3                               |
| Више запослених                | 2                               |
| Компетентнији кадар            | 5                               |
| Боља обука                     | 7                               |
| Веће плате                     | 29                              |
| Већа самосталност руководиоца  | 1                               |
| Отсуство политичког утицаја    | 3                               |
| Награђивање према учинку       | 11                              |
| Боља опремљеност               | 13                              |
| Боља организација              | 7                               |
| Бољи односи запослених         | 6                               |
| Учешће запослених у одлучивању | 3                               |

### Оцене о могућностима злоупотребе овлашћења и изложености корупционом притиску

Изложеност корупционом притиску није било могуће непосредно „мерити”. Наиме, ово питање је у тој мери осетљиво да је мало вероватно да би запослени на Царини отворено говорили о искушењима којима су изложени. Стога смо покушали да на посредније начине утврдимо да ли су цариници изложени искушењима злоупотребе својих права, односно да ли су њихове одлуке под утицајем одређених структура унутар или изван Царине. У сваком случају ова тема је произвела знатан удео „аутоцензуре” приликом изношења мишљења, а тиме и знатну подељеност испитаника у проценама.

Већи број царинских службеника (1/3) очигледно се устручава да отворено укаже на могућности појаве злоупотреба у свом послу, мада то не жели ни да негира – и стога избегава јасан одговор на питање да ли постојећа овлашћења цариника у поступцима царинења овакве појаве омогућавају („не знам”, „не желим да одговорим”). Према мишљењу четвртине испитаних, постојећа овлашћења цариника омогућавају и чак повећавају („у знатној мери”, односно бар „донекле”) појаву злоупотреба од стране непосредних извршилаца овог посла. На другој страни, нешто више од трећине сматра да садашњи прописи (донекле или знатно)

<sup>9</sup> Приказани су кумулативни проценти, тј. постотак појединих одговора у односу на укупан број датих одговора.

умањују такву могућност, а око десетине верује да „садашња овлашћења уопште не омогућавају злоупотребу”.

Постоји још мања спремност да се означе неке важне личности које имају утицаја на одлуке о царинском поступку и току царинења. Чак 38% испитаника је у потпуности одбацило такву могућност (одговор „никада”), а 35% је избегло одговор. Ипак, нешто више од четвртине саопштава да се то дешава понекад (21%), често (5%) или увек (1%). Знатно мањи број испитаника спреман је, при том, да конкретно означи оне структуре које покушавају да врше утицај на поступке царинења (свега 20%). Међу овим одговорима најчешће се наводе функционери у оквиру саме Царине (8%), затим чланови владе или њени чиновници (8%), страначки прваци (преко 4%) и најзад „други људи изван царине (3%). Закључак који се може извести на основу овако расподељених одговора више се односи на чињеницу да *различити видови корупционој припадника у овој делатности још увек постоје*, него на процене његовог обима и степена укорееености.

### Ставови и мишљења цариника о појавама корупције

Долазимо, најзад, до кључног питања којим се ово истраживање бави, а то је схватања и ставови запослених у односу на проблем корупције. Наравно, мишљења о корупцији, тј. начелни ставови, никада не одражавају само стање ствари у погледу учешћа у пракси корумпирања. Њихова анализа, међутим, може да укаже на степен у којем се ова појава толерише и да на тај начин посредно обелодани (психолошке) услове који погодују њеном ширењу. Процене озбиљности проблема корупције у нас које цариници износе показују да се *сигурно њихове спремности за суочавање са овом појавом као проблемом смањује или повећава пропорционално близини односно удаљености референцијног оквира процене*. Они, наиме, виде корупцију као „значајан” проблем друштва у целини (72% одговора), „осредњи” до „значајан” проблем на Царини генерално (39%, односно 36% одговора) – а као *проблем који „уопште не постоји”* (51%) или је *сасвим миноран* (23% одговора) у *конкретној царинској испостави или радној јединици* (Табела 10)

Табела 10.

У којој мери корупција представља озбиљан проблем (у%)

|                                    | Не постоји | Мали | Осредњи | Значајан | Не зна |
|------------------------------------|------------|------|---------|----------|--------|
| У друштву уопште                   | 3          | 3    | 21      | 72       | 1      |
| У Царини у целини                  | 8          | 16   | 39      | 36       | 1      |
| У Вашој испостави /радној јединици | 51         | 23   | 16      | 10       | 1      |

Овај налаз показује, можда боље од било чега другог, да на царини заиста имамо проблем са корупцијом. Било да је реч о прикривању чињеница или о избегавању јасне свести о њима, сигурно је да корупција на царини неће моћи да буде умањена све док се запослени (као и када је реч о алкохолизму) са њеним постојањем отворено не суоче. Већина царинских службеника се, иначе, слаже да је корупција „веома штетна појава против које се на све начине треба борити” (65%). Али ова појава је, такође, бар за 27% њих, „нешто што је увек постојало и увек ће постојати ма шта ми мислили”. По овом питању ставови цариника о корупцији готово се уопште не разликују од схватања које има јавно мњење у Србији уопште<sup>10</sup>. Према датим проценама, *корупција у друштву у целини раширена је данас незнатно мање него пре пет година* (56% одговора „веома много и много”, наспрам 63% оваквих процена датих за претходни период). Мада највећи број њих није у стању да процени *размере корупције у друштву у будућности*, ипак се очекује смањивање раширености корупције у наредном петогодишњем периоду (Табела 11).

**Табела 11.**

**Мишљење о раширености корупције у друштву пре пет година, данас и кроз пет година**

|                 | Веома мало | Мало | Осредње | Много | Веома много | Не знам | Укупно |
|-----------------|------------|------|---------|-------|-------------|---------|--------|
| Пре пет година  | 2          | 6    | 13      | 30    | 33          | 16      | 100    |
| Данас           | 3          | 10   | 28      | 27    | 16          | 16      | 100    |
| Кроз пет година | 14         | 15   | 13      | 6     | 8           | 44      | 100    |

Од царинских службеника нису тражене процене о променама у обиму раширености корупције у самој царини пошто се могло очекивати да ће приказати садашње стање ствари на нереалан и улепшан начин. Постављено је, међутим, индиректно питање које се односило на процену раширености ове појаве *међу државним службеницима уопште* и добијена је следећа „лепеза” одговора (Табела 12):

**Табела 12.**

**Процене о раширености корупције међу државним чиновницима(у%)**

|                                    |    |
|------------------------------------|----|
| „Готово сви су у то умешани”       | 5  |
| „Већина је у то умешана”           | 21 |
| „Само неки су у то умешани”        | 54 |
| „Готово ни један није у то умешан” | 0  |
| Не зна/без одговора                | 20 |

<sup>10</sup> На слично питање које је постављено у истраживању о корупцији 2001. године добијени су готово исти проценти одговора. *Корупција у Србији*, ЦЛДС, 2001.



На основу горње расподеле одговора може се закључити да *чешће* царинских службеника оцажа државне чиновнике као *друшћину* која је, *генерално*, *подложна* корупцији (*тј*, *смањра* да у *шаковој* *иракси* учешћују *тош*ово сви или *већина* њих) док нешто више од половине сматра да је то спорадична појава пошто су „само неки у то умешани”. Известан број испитаника (20%) одбија да се изјасни у овом погледу, што потврђује раније изнету претпоставку да у једном делу царинских службеника постоји недовољна спремност за суочавање са овим проблемом. Мада добијени одговори нису сасвим упоредиви са онима који су пре две године забележени у испитивању на општем узорку становника Србије (пре свега, због промена које су се у друштву у међувремену догодиле) ваља се подсетити да је тада чак 2/3 грађана сматрало да су „готово сви” или „већина” службеника запослених у државним установама подложни корумпирању.<sup>11</sup> Имајући у виду како утицај измењеног друштвеног контекста тако и очекивану пристрасност испитаника при само-процењивању, може се рећи да су цариници испољили прилично велики степен (само) критичности. Овакве процене могу се протумачити и као упозоравајући сигнали да је корупција још увек у значајној мери присутна у свим доменима државних служби, па и у оном који је најближи искуству самих испитаника – на царини.

Основне узроке корупције царински службеници најчешће виде у општем сиромаштву које у друштву влада (33%) и малим зарадама чиновника (28%). Корупција се, значи, посматра првенствено као производ материјалне депривације, тј. као *реакција на немашћину* и *оскудицу*. У оваквој „теорији узрочности” етички разлози (општа криза морала) који апелују на личну одговорност актера корупције, упола су мање заступљени (16%) (Табела 13).

**Табела 13.**  
Мишљења о најважнијим узроцима корупције у друштву

| Узроци                     | % одговора |
|----------------------------|------------|
| Сиромаштво                 | 33         |
| Морална криза              | 16         |
| Лоше законодавство         | 4          |
| Наслеђе претходног режима  | 5          |
| Рат, санкције              | 1          |
| Политичко-економски систем | 3          |
| Недостатак контроле        | 5          |
| Мале плате чиновника       | 28         |
| Људска природа             | 1          |
| Не зна                     | 4          |

<sup>11</sup> *Корупција у Србији*, ЦЛДС, 2001

Сви остали могући узроци корупције помињу се само спорадично. Чињеница да живимо у економији оскудице, *тј. лично сиромаштво, за многе (међу њима и царинске службенике) представља не само објашњење, него и оправдање корупције уопште, па и свој есенцијалној учешћа у њој.*

Потпуно у складу са схватањем да је сиромаштво основни мотив који нагони све, па и државне чиновнике, да толеришу корупцију јесу мишљења запослених о мерама којима се она најефикасније може спречити. Приоритет се даје повећању плата (67% испитаника ставља ову меру на прво место), а знатно ређе мерама као што су бољи надзор, промена законске регулативе, чешћа ротација запослених, едукација и др. Када се анализира заступљеност појединих мера у укупном броју одговора<sup>12</sup> „веће плате” заузимају, такође, прво место далеко испред свих осталих (Табела 14).

**Табела 14**  
Које су три најефикасније мере против корупције  
(кумулятивни проценти одговора)

| Мере                                 | % датих одговора |
|--------------------------------------|------------------|
| Боља законска регулатива             | 14               |
| Чешћа ротација запослених            | 11               |
| Боља контрола и надзор               | 17               |
| Веће поверење у судство              | 3                |
| Боља сарадња са полицијом            | 3                |
| Веће плате цариника                  | 34               |
| Боља организација царинског поступка | 8                |
| Мања дискрециона права цариника      | 3                |
| Едукативне мере                      | 7                |

У овој делатности је, очигледно, управо као и у правосудној, *веома раширено уверење да се искушења злоуупотребе службеној положаја могу сузбити јошово искључиво бољим наирађивањем, док сва остала средства (надзор, едукација или измене у организацији и правилима службе) имају далеко мању важност и утицај на понашање службеника.* Овакве ставове требало би сагледати у светлу налаза да 80% испитаника у нашем истраживању изјављује да немају других прихода осим оних које им обезбеђује запослење на Царини, а 89% да су та примања недовољна да покрију основне трошкове живота.

<sup>12</sup> Сваки испитаник је могао да наведе три мере које сматра најефикаснијим. Наведени бројеви представљају проценат од укупно датих одговора.

## ОСНОВНИ ЗАКЉУЧЦИ

Основна тешкоћа са којом се суочава истраживање ставова државних чиновника према корупцији (као њених субјективних детерминанти) јесте велики утицај фактора социјалне пожељности на одговоре испитаника. Закључци који се изводе на основу ових одговора једноставно морају да узму у обзир чињеницу да ће, управо стога што је корупција (бар на нивоу начела) опште про-кажена појава у друштву, друштвена стварност бити приказивана бољом него што она то објективно јесте. То, конкретно, значи да се у оваквим истраживањима може очекивати да државни чиновници (у овом случају – цариници) покажу знатну склоност да прецене сопствену компетентност за обављање специфичног посла којим се баве и, у исти мах, да знатно потцене опасност од сопствене злоупотребе службеног положаја. Стога је, често, тек читањем података „између редова”, тј. усмеравањем пажње на испољене противречности које законито прате покушаје „лакирања” стварности, могуће сагледати реално стање ствари. А то значи и уочити „неуралгичне тачке” у функционисању царинске службе, оне које омогућавају или олакшавају појаву корупције, односно оне које могу бити значајне за планирање неке будуће стратегије њеног искорењивања у овом сектору државних услуга. Наши налази указују на неколико таквих „неуралгичних тачака” или проблема који су највероватније блиско повезани са различитим видовима злоупотреба у царинској служби.

На првом месту истичемо проблем *квалитетна царинских норми и њиховог познавања и адекватне примене* од стране царинских службеника. Постоји симптоматична противречност у оценама цариника које се односе на сопствену компетентност у примени прописа као и на рад царинске службе у целини. Већина њих, с једне стране, процењује да царинске прописе познаје релативно добро, као и да их у пракси адекватно примењује. У исти мах, међутим, велики број цариника истиче да приликом примене прописа постоји знатан уплив дискреционих права самог цариника, односно да је њихово спровођење отежано услед непрецизности прописа, постојања мноштва додатних упутстава и недостатка материјалних средстава. Очигледно је да овде постоје два међусобно повезана аспекта функционисања царинске службе чији недостаци могу значајно да утичу и чак да поспеше појаву корупције. Први се односи на неодговарајући квалитет прописа који се доносе у овој области (непрецизни, захтевају додатна тумачења, остављају велики простор дискреционим одлукама), а други на њихово неодговарајуће тумачење и примену. О проблему квалитета царинских прописа говоре директно сами цариници, док на проблем обучавања за рад на царинењу наши подаци индиректно указују. Из чињенице да свега једна петина цариника познаје царинске прописе у целини,

односно да се највећи део њих (готово две трећине) упознаје са прописима тек у току рада, а трећина у току додатне обуке, можемо извући закључак да обука није на одговарајући и на довољно систематичан начин организована. Подаци, при том, указују да је проблем обучавања за царинску делатност повезан првенствено са ограниченим (материјалним) могућностима.

*Кадровска политика и услови запошљавања* је следећи „критичан моменат” у функционисању царинске службе који је, уједно, најслабија карика у организацији рада на Царини. Наши подаци указују на то да још увек није извршена одговарајућа кадровска обнова на Царини после промене државне власти, ако изузмемо смену челних људи. Кадровски дисконтинуитет се, међутим, може сматрати веома важном психолошком и организационом претпоставком разбијања ланца корупције оформљеног у претходном периоду у овој делатности. Најинтензивније обнављање царинског кадра извршено је у периоду од 1994-1999. године, када је запослено више од половине садашњих царинских службеника, од којих већина није претходно радила на сродним пословима. То указује и на стихијност у процесу обнављања кадровске структуре, што добија посебну тежину када се имају у виду озбиљне назнаке да приликом регрутације радника значајну улогу имају субјективни („везе и познанства”), а не објективни (стручност) критеријуми процене. Проблеми са правилном селекцијом пријављених за посао на Царини и постојање пристрасности приликом добијања посла директно се одражавају и на проблем злоупотреба у служби, пошто погодују успостављању кланова и клика без којих организовани облици корупције и криминала уопште не би били могући.

*Услови рада и мотивација за рад* представљају, такође, факторе који могу бити од важности за ширење корупције у овој делатности. Царина дели судбину свих буџетских установа у којима не постоје велике могућности да запослени чиновници себи, на легалан начин, обезбеде висока примања, али зато нуде већу сигурност запослења и различите друге привилегије, међу којима су највеће, управо, поседовање широких дискреционих права. Стога и амбиције запослених могу бити усмерене више на то да се ова права и преимућства што боље искористе, а мање на задовољство послом или сопствено усавршавање. У том светлу требало би посматрати чињеницу да је мотивација за запошљавање у царинској служби данас првенствено – негативна, да постоји велико незадовољство висином зарада, као и да не постоји разрађен систем додатне стимулације и награђивања радника. Преовлађујуће уверење међу цариницима да је обезбеђивање високих примања основно средство за поспешење бољег рада и спречавање злоупотреба, односно да дисциплинске мере у овом смислу нису довољне, у очигледној је колизији са раширеном праксом борбе против корупције на Царини која се своди преваходно на „гашење пожара”

(примену дисциплинских мера и кажњавања) уместо на превентиву (позитивно мотивисање радника). Мада је третман запослених, према изјавама самих радника, превасходно одређен њиховом стручношћу и учинком, постоје наговештаји да на то утичу и фактори као што су однос са претпостављенима, рођачке и политичке везе и чак давање поклона и мита, тј. она врста обичајног права која је законито повезана и са коруптивним понашањем у правом смислу те речи.

*Природа постојећих дисциплинских и корективних мера* у царинској служби је таква да не омогућава адекватан третман или спречавање појава корупције. Не само да се радни учинак запослених нередовно, односно уопште не процењује, већ се и дисциплинске мере (које су у већини радних јединица предвиђене и разрађене) не примењују доследно. Подаци указују на то да су основни разлози кажњавања радника лош рад (ма шта се под тим подразумевало) и примање мита, мада је тешко доћи до поузданијих налаза о овме пошто се о санкционисању коруптивног понашања нерадо говори. Најчешћи начини кажњавања су премештај радника и отпуштање, док веома мали број случајева у којима је покренут кривични поступак може указивати на недовољно развијену праксу сарадње са иследничким и правосудним органима у борби против свих видова злоупотреба, па и корупције. Посебно треба истаћи одсуство оне врсте корективних мера у циљу побољшања рада запослених које би се састојале у добијању повратних информација од стране самих странака, тј. корисника услуга. Могућности за улагање жалби на царински поступак су сасвим ограничене, а пракса суочавања царинских службеника са странком готово уопште да не постоји. У сваком случају, веома раширена мера за спречавања коруптивног понашања – ротација радника, тј. премештање у друге царинске испоставе – очигледно се показује као недовољна.

*Процене запослених о могућностима злоупотребе службених овлашћења и њихова изложеност корупционом притиску* могу бити значајне детерминанте коруптивног понашања. Услед великог броја апстинентних одговора међу царинцима у овом истраживању није могуће са сигурношћу утврдити да ли и у којој мери они то и јесу. Углавном, међу царинцима постоје подељена мишљења о могућностима за злоупотребу службеног положаја које садашња правила службе пружају. Генерално, то је осетљива тема о којој се нерадо говори, тако да чак једна трећина избегава одговор. Постоје, ипак, неке индиције да се царинци суочавају са различитим видовима корупционог притиска: најчешће од стране надређених (функционера на царини), затим од стране различитих политичких актера изван царинске службе, а тек онда од стране „трећих лица”. Ове налазе ваља сагледати тек у светлу чињенице да је међу царинцима раширено уверење да се искушења везана за злоупотребу службеног положаја могу сузбити готово

искључиво бољим награђивањем, док сва остала средства (надзор, едукација или измене у организацији и правилима службе) нису ефикасна.

Најзад, *ставови зајослених према корупцији уопште* на индикативан начин доказују да у овој бранши не постоји довољна спремност за супротстављање овој појави. Ставови према корупцији су, наиме, недоследни или амбивалентни. Пре свега, мада већина царинских службеника начелно осуђује корупцију као „веома штетну појаву против које се на све начине треба борити”, за добар део њих је то, ипак, „нешто што је увек постојало и увек ће постојати ма шта ми мислили”. Степен спремности да се суоче са проблемом корупције, међутим, смањује се уколико је референтни оквир процене њене раширености ужи. Тако, цариници процењују да је корупција у друштву веома раширена појава, а сами државни чиновници посматрају се као групација која је, генерално, склона корумпирању, али се ова појава у својој средини недовољно запажа. За многе царинске службенике, при том, чињеница да живимо у економији оскудице, тј. сопствено сиромаштво представља довољно објашњење, а, можда и оправдање појаве корупције уопште, па и свог евентуалног учешћа у тој пракси. Ови налази показују, можда боље од било чега другог, да на Царини заиста постоји проблем са корупцијом. Очигледно је да она у овом сектору неће моћи да буде искорењена све док (поред увођења осталих, спољашњих, превентивних и куративних мера) код запослених не превлада јасна свест о њеном постојању, узроцима и погубним последицама.

### III Клијенти о корупцији на царини

#### УВОД

У овом одељку покушаћемо да, на основу расположиве емпиријске грађе, видимо како стоје ствари с проблемом корупције у једној од виталних државних служби – Царини. Односно, да видимо који су њени основни узроци, колико је и где распрострањена и којим се каналима шири. Та сазнања су нам неопходна како би се на основу њих могао разрадити скуп правила и програм акција за њено, колико-толико, сузбијање, јер је готово немогуће потпуно је неутралисати.

#### Узорак

Истраживање корупције на царини реализовано је од 3. до 18. маја 2002. године на узорку од 290 приватних и друштвених предузећа из области спољне трговине и шпедиције. План узорка је остварен на нивоу 96,7%. У узорак су ушла предузећа са седиштем у 33 општине на територији Србије без Косова и Метохије. Том приликом коришћена је комбинација вишеструко стратификованог и простог случајног узорка. Регионална заступљеност узорка је: Војводина 30,7%, централна Србија 28,6% и град Београд 40,7%. Узорком је обухваћено 71,7% спољнотрговинских и производних предузећа (са значајним спољнотрговинским сектором) и 28,3% шпедитерских предузећа. Власничка структура анкетираних предузећа је следећа: друштвена 10%; приватна 72,8%; мешовита – већински друштвени капитал 8,3%; мешовита – већински приватни капитал 6,2% и мешовита – већински капитал страних држављана 2,8%. Интервју (разговор) је обављен са следећим званичницима у предузећу: генерални директор, председник 11,7%, власник 23,1%, партнер 3,1%, директор 16,6%, директор сектора 18,6%, менаџер 9,0%, службеник задужен за послове са царином 17,2% и остало 0,7%. Дистрибуција анкетираних предузећа по броју запослених је: до 5 запослених 17,6%, од 6 до 10 запослених 20,7%, од 11 до 20 запослених 19,7%, од 21 до 50 запослених 14,8%, од 51 до 100 запослених 5,5%, од 101 до 200 запослених 4,1%, од 201 до 500 запослених 7,9%, преко 500 запослених 5,5% и без одговора 4,1%.

## ЕФИКАСНОСТ И ТРАНСПАРЕНТНОСТ

### Од анархије ка реду

Пре анализе степена и раширености корупције на царини, добијених истраживањем предузетника, неопходно је, у најкраћим цртама, изложити генерално посматрано ефикасност царинске службе. Значи, треба да видимо како предузетници, нарочито они који су на њу готово свакодневно упућени, процењују ефикасност царинске службе. То је посебно важно, јер царинске баријере не морају чинити само царинске стопе, дозволе и квоте, већ и формалне процедуре које прописује економска и политичка власт, а тумачи их и примењује царинска служба. У те процедуре спадају разни технички прописи (квалитет робе, санитарни, биолошки и други прописи). У царинске баријере можемо убројати и корупцију, нарочито када је она од стране цариника схваћена као „порез”, односно једна врста надокнаде за мале плате, о чему ће бити више речи. Није спорно да се крути царински прописи уз помоћ корупције могу „омекшати”, чиме се може повећати проток робе. Отуда је логично да од ефикасности царинске службе као целине не зависи само заштита домаћих произвођача и брзина протока робе, већ у великој мери и отвореност, односно затвореност економије земље.

Табела 1.  
Оцена ефикасности царинске службе, у %

|                        |      |
|------------------------|------|
| Веома ефикасно         | 5,5  |
| Ефикасно               | 25,5 |
| Углавном ефикасно      | 53,1 |
| Углавном неефикасно    | 9,0  |
| Неефикасно             | 3,1  |
| Изузетно неефикасно    | 2,1  |
| Не знам и без одговора | 1,7  |

Готово трећина (31%) предузетника сматра да је царинска служба ефикасна и још преко половине (53%) да је углавном ефикасна. Значи, више је него јасно да предузетници, после демократских промена у Србији, када дају општи суд, више него повољно процењују ефикасност царинске службе као целине. То не значи да ће тако остати када дођемо до конкретних ствари и појединачних проблема, о којима ће касње бити више речи. Претходни генерални суд о царинској служби готово сви подржавају, тако да нема статистички значајних разлика у односу на делатност, тип власништва, или, пак, величину анкетираног предузећа.



**Табела 2.**  
Оцена ефикасности царинске службе данас у односу на пре три године, у %

|                     |      |
|---------------------|------|
| Знатно ефикасније   | 5,9  |
| Ефикасније          | 39,0 |
| Исто                | 45,5 |
| Неефикасније        | 4,5  |
| Знатно неефикасније | 1,4  |
| Не знам             | 3,8  |

Политичке промене у Србији утицале су да се ефикасност ове виталне државне службе побољша. То је последица, пре свега, њеног рада, с једне, и укидања разних ограничења од стране Савезне владе, с друге стране. То значи поједностављење и либерализацију спољнотрговинског режима, који се раније састојао почев од увозних и извозних дозвола, преко квота и пријава за извоз, смањење броја група у које се производи класификују, па све до уклањања различитих административних ограничења. На ову чињеницу недвосмислено упућују и сами привредници, међу којима постоји широка сагласност.

Поред ове начелне похвале функционисања царинске службе, резултати истраживања показују да су предузетници очекивали, после демократских промена у Србији, интезивније промене у садржају (јасноћа и једноставност) прописа који утичу на царинско пословање. Тиме би се повећала не само ефикасност царинске службе него би се смањила њихова дискрециона права. То би повољно утицало и на смањење корупције.

**Табела 3.**  
Очекивања промена царинских прописа у последњој години, у %

|                          |      |
|--------------------------|------|
| Много више од очекиваног | 9,7  |
| Мало више од очекиваног  | 24,8 |
| Нису се мењали           | 14,8 |
| Мало мање од очекиваног  | 28,3 |
| Много мање од очекиваног | 16,2 |
| Не знам и без одговора   | 6,2  |

Наиме, нешто више од трећине (34,5%) предузетника сматра да су се царински прописи „много” или „мало” више мењали од очекиваног. Насупрот томе, 44,5% који изјављују да су се „много” или „мало” мање мењали од очекиваног. Значи, и поред значајних политичких промена после доласка нове власти, очекивања предузетника на пољу поједностављивања и либерализације спољнотрговинског режима само су делимично задовољена. Очекивања су једно, а стварност друго. Промена процедура је недовољна, према

изјавама предузетника. Повећање ефикасности захтева и мењање навика оних који их спроводе, како појединаца тако и служби, па и целих друштвених група. И с постојећим делимично измењеним прописима с више воље и ангажмана може се више постићи.

Један од кључних услова сваког пословања свакако је квалитет правних институција, укључујући и Царину и царинске прописе. Они морају бити широко прихваћени од стране предузетника. Јер, уколико нису прихваћени, биће стално кршени. Тако, примера ради, готово трочетвртинска већина предузетника (72,5), како из приватних тако из друштвених фирми, сматра да су царински прописи фер и непристрасни, што значи да не садрже дискриминаторне садржаје, односно да ти садржаји не дају повода за различито третирање истоветних ситуација. Насупрот овоме, седмина (16,2%) сумња и изјављује да они дозвољавају различито, а то значи пристрасно тумачење.

**Табела 4.**  
Прописи на царини су (у %):

|                        | Фер и непристрасни | Поштени, не омогућавају корупцију |
|------------------------|--------------------|-----------------------------------|
| Увек                   | 14,5               | 19,3                              |
| Већином                | 45,9               | 33,8                              |
| Често                  | 21,1               | 12,4                              |
| Понекад                | 11,7               | 12,8                              |
| Ретко                  | 3,8                | 4,8                               |
| Никад                  | 0,7                | 1,7                               |
| Не знам и без одговора | 11,3               | 15,2                              |

Према изјавама предузетника, царински прописи и конкретна упутства су јасно дефинисани и, уколико се доследно примењују, омогућавају поштено пословање и без корупције. И у једном и у другом случају постоји пуна сагласност, односно нема статистички значајних разлика с обзиром на делатност предузећа, његов власнички статус и величину.

Пословни однос између царине и предузетника који су на њу највише упућени покушали смо да проценимо помоћу једног додатног питања: колико су њихови односи с царинском стабилни, да ли зависе од тренутних политичких и других промена како у друштву тако и у Царини? Једноставније речено, колико су присутни проблеми у пословању с царинском службом сада, а колики су били пре три године?

Резултати истраживања показују: прво, предузетници имају изузетно ретко већих проблема у пословању с царинском (две трећине изјављује да је то мали проблем или да га нема). То значи да царинска служба, као што смо видели, знато боље функционише

**Табела 5.**  
**Проблеми у пословању с цариним, у %**

|                     | Сада | Пре три године |
|---------------------|------|----------------|
| Без проблема        | 36,2 | 18,6           |
| Мали проблем        | 29,7 | 30,7           |
| Умерен проблем      | 27,9 | 31,0           |
| Велики проблем      | 3,4  | 12,1           |
| Врло велики проблем | 1,0  | 4,8            |
| Не знам             | 1,7  | 2,7            |

него раније. Истовремено, подмићивање цариника, о којем ће касније бити речи, сматрају као умерен проблем, или, пак, као нормалну ствар. Односно, толико су се на њега навикли да га сматрају нормалним. Друго, презентирани подаци говоре, што потврђују истраживачи с терена и њихова искуствена евиденција, да је тих проблема сада, у односу на пре три године, знатно мање. Треће, готово половина предузетника (49,3%) децидно изјављује да ни раније (пре три године) није имала проблема у пословању с цариним или да су они били мали. Овај податак се мора узети као релевантан јер је испитаник био ослобођен страха при давању исказа, с једне, суд је очишћен пропагандне реторике и свакодневног политичког набоја после протока времена, с друге стране.

Све у свему, предузетници, како из приватних тако и друштвених предузећа, позитивно оцењују ефикасност царинске службе. Затим, недвосмислено изјављују да је њен рад побољшан. Истовремено немају озбиљних примедби како на законску, тако и на интерну царинску регулативу, наравно ону која се тиче пословних односа предузећа с царинском службом. Такође, велика већина изјављује да се пословање с цариним одвија без проблема; а када и наступе, нису непремостиви, лако се решавају. Не треба заборавити да је у последње време, односно за последње три године (како је у анкетном упитнику назначено), њихово пословање са цариним упрошћено, чиме су се смањили евентуални проблеми.

### **„Транспарентност” власти**

Царину, као и сваку другу службу од виталног интереса, не можемо посматрати ван друштвеног контекста. Квалитет њених услуга, поред њене унутрашње организованости, зависи од укупног материјалног стања друштва, затим од квалитета и „транспарентности” политичке власти, како на општем тако и на локалном нивоу. То у нашим условима, пре свега, значи од квалитета савезне, републичке и локалне власти. Зато је неопходно видети како царинска служба стоји у односу на остале кључне „сервисе”

привреде. У ту сврху упоредили смо њен рад с делатношћу савезне владе, републичке владе и општинских и градских власти и њихових служби. Прецизније речено, да ли су се у последњих годину дана, приликом пословних контаката, тешкоће предузетника с њиховим чиновницима повећале или смањиле. Резултате тог дела истраживања приказали смо у следећој табели.

**Табела 6.**  
**Пословни контакти (тешкоће) са службеницима, у %**

|                              | Повећале | Остале исте | Смањиле | Не знам и б.о. |
|------------------------------|----------|-------------|---------|----------------|
| Републичке владе             | 5,9      | 38,6        | 22,4    | 33,1           |
| Савезне владе                | 6,9      | 38,6        | 27,6    | 26,9           |
| Царине                       | 4,8      | 54,1        | 32,4    | 8,6            |
| Општинских и градских служби | 12,1     | 47,2        | 16,9    | 23,8           |

Презентирани подаци више него јасно говоре неколико ствари. Прво, у извесној мери су се смањиле тешкоће предузетника приликом пословних контаката с актерима власти, почев од савезне, преко републичке владе па до општинских и градских служби. Друго, да је у смислу побољшања, у поређењу са другима, најбоље оцењена царина. На другој страни, према изјавама предузетника, најслабије су прошле општинске и градске службе, а затим републичка власт. Власт на локалном нивоу, показало се, далеко је мање у служби привреде, иако јој је „ближа”, него она велика на савезном или републичком нивоу. То је последица чињенице да власт на вишим нивоима обезбеђује макро услове пословања, а она на нижим нивоима, да тако кажемо, „микро услове” и „решава” конкретне проблеме појединих актера у пословним трансакцијама. Треће, то нам, уједно, говори да се ови емпиријски показатељи у потпуности слажу с претходно изнетим да је царинска служба, према изјавама предузетника, постала ефикаснија. Четврто, високе вредности у колони „не знам и без одговора”, за све службе осим царине, можемо тумачити чињеницом да многи од предузетника нису имали пословног контакта са њима. Пето, у презентираним оценама постигнута је широка сагласност међу предузетницима, како приватних тако и друштвених предузећа. Прецизније речено, нема статистички битне разлике у оценама (Крамеров  $v$  се креће од 0,029 па до 0,173 за сва четири реда у табели) с обзиром на делатност предузећа, власнички статус или величину.

Позитивнији однос предузетника према царинској служби у раније изнетим табелама у односу на последњу можемо тумачити познатом социолошком чињеницом да се не може радикално побољшати један сегмент друштва независно од осталих сегмената, посебно независно од политичке сфере. Јер, проблеми у политичкој сфери се по систему концентричних кругова шире на све

сфере друштва. То посебно долази до изражаја у друштвима са слабо развијеним институцијама, или у друштвима, што је готово исто, где су институције друштва дуго биле под монополом власти. Из тих разлога није могло доћи до радикалног побољшања ствари у Царини, што се, на крају, из целокупних резултата истраживања (не само овог него и других) јасно види.

Познато је да су многе службе у досадашњем друштвено политичком систему, па самим тим и Царина, биле конципиране као сервис владајуће номенклатуре, на једној, и као заштита домаћих произвођача од иностране конкуренције, на другој страни. То је створило и одређене навике. Промена начина понашања, и у развијенијим друштвима, тежак је и мукотрпан посао. Тај посао у друштвима у транзицији, као што је српско, знатно је дужи и мукотрпнији. Посебно стога што се промене морају иницирати и започети у политичкој сфери. Од квалитета тих промена зависиће и квалитет промена у осталим сферама друштва, па и на Царини.

### Предвидљивост понашања цариника

Пре анализе степена и раширености корупције на царини неопходно је видети како предузетници процењују предвидљивост понашања цариника у поступку царинења. То је нарочито важно јер је то један од индикатора процене начина коришћења њихових дискреционих права, а посебно стога што се могућност злоупотребе повећава са повећањем дискреционих права. Прецизније речено, од предвидљивости тог понашања зависиће и реакције предузетника на понашање цариника у конкретним (појединачним) случајевима. Предузетници се, наиме, довијају на разне начине како би избегли различито понашање цариника када је реч о истој или сличној ситуацији.

Табела 7.  
Предвидљивост понашања цариника, у %

|                        | Сада | Пре три године |
|------------------------|------|----------------|
| Потпуно предвидљиво    | 16,2 | 13,4           |
| Прилично предвидљиво   | 47,2 | 32,1           |
| Прилично непредвидљиво | 20,7 | 31,0           |
| Потпуно непредвидљиво  | 6,6  | 12,1           |
| Не знам и б.о.         | 9,3  | 10,3           |

Презентирани подаци нам недвосмислено говоре да је понашање цариника, у односу на њихово понашање пре три године, према изјавама предузетника, постало предвидљивије, односно сагласније с постављеним нормативима. То на неки начин значи да предузетник може лакше проценити да ли у тој ситуацији треба

дати мито или не, посебно стога што и он (по сопственим изјавама) повремено, намерно или ненамерно, крши прописе. Резултати истраживања нам такође говоре да и даље више од четвртине (27,3%) предузетника изјављује да је понашање цариника потпуно или прилично непредвидљиво. За оба ова става постоји пуна сагласност, односно нема статистички релевантне разлике с обзиром на делатност, власнички статус и величину предузећа. Узрок промене понашања цариника можемо тражити, прво, у чињеници да су, после октобарских прамена у Србији, очи јавности упрте у њих, друго, да је боља унутрашња контрола у самој царинској служби и, треће, да посао цариника постаје све мање сигуран после појаве на десетине хиљада радника из банкротираних предузећа на тржишту рада. То је морало довести до отрежњења бар једног дела запослених на царини. Отуда је њихово понашање у поступку царинења постало и предвидљивије, а то значи сагласније са успостављеним правилима.

## ОДЛИКЕ КОРУПЦИЈЕ НА ЦАРИНИ

### Раширеност корупције

Међу мноштвом проблема српског друштва значајно место зазимају криминала и корупција. Они најчешће иду руку под руку. Корупција је ушла у готово све поре српског друштва – постала је системска.<sup>1</sup> Самим тим морала је захватити и царинску службу. Процену раширености корупције потенцијално компликује недостатак воље код неких предузетника да укажу на проблем. То је последица извесног страха од могућих санкција, односно како сами предузетници кажу, од бојазни да сутра не би „још горе прошли”. Један од индикатора раширености корупције на царини свакако су и уопштени ставови предузетника о овој друштвеној појави. Они су засновани на дугогодишњем пословном искуству,

Табела 8.  
Раширеност корупције на царини, у %

|                 | Сада | Пре три године |
|-----------------|------|----------------|
| Веома мало      | 7,6  | 2,8            |
| Мало            | 10,3 | 2,4            |
| Осредње         | 31,4 | 18,3           |
| Много           | 12,8 | 27,9           |
| Веома много     | 6,6  | 19,7           |
| Не знам         | 31,4 | 29,0           |
| Индекс (од 1-5) | 3,00 | 3,83           |

1 Корупција у Србији, ЦИДС, Београд, 2001..

посебно стога што многи од њих имају готово свакодневне контакте с царинском службом.

Презентирани подаци нам говоре: прво, према изјавама приватних предузетника, у односу на пре три године корупција је смањена (индекс пре три године 3,83, а сада 3,00); друго, она је и даље значајна; треће, нема статистички значајне разлике с обзиром на власнички статус предузећа (Крамеров  $v = 0,123$  и  $0,101$ ); четврто, да је корупција на царини нешто више раширена сматрају предузетници шпедитерских у односу на предузетнике спољнотрговинских предузећа, како сада (Крамеров  $v = 0,220$ ) тако и пре три године (Крамеров  $v = 0,237$ ). То је последица њихове веће упућености у сам систем и начин пословања на царини, с једне, и због чешћих контаката с царинском службом, с друге стране; и пето, знатан је проценат оних који се нису изјаснили. Ово последње се може тумачити већ поменутом бојазни од последица изјашњавања.

Нелегална продаја услуга јавних службеника доводи до учвршћења хијерархијске структуре власти, јер тако горњи слојеви држе у покорности ниже, без обзира на величину њихове плате. Цена или „тежина” појединог места у хијерархијској структури положаја не мери се само величином плате, угледа, привилегија и моћи, већ и могућностима нелегалне наплате „услуга”.<sup>2</sup> Једна од служби која је то „право” обилато користила јесте и царина. Зато је у истраживањима јавномњенског типа, по обиму и раширености корупције заузимала високо место.<sup>3</sup> Следећи узрок је у томе што се мито даје да би се избегли трошкови, у овом случају царински, да би се скратило време (обављање посла преко реда), или зато што се, да тако кажемо, „нешто муља”. То увелико потврђује искуство с терена. Наиме, предузетници су често (после обављене анкете) истраживачима на терену изјављивали, да је највећа корупција на царини у ситуацијама када нешто није у реду, почев од папира па до квалитета робе, или када ситуација није у прописима прецизно дефинисана.<sup>4</sup> Тада је често нужно доплатити да би се проблем решио на задовољство предузетника. Прецизније речено, постоји позитивна корелација између обима и раширености корупције (па самим тим и на царини) и нелегалности обављеног посла. То посебно важи за акцизну робу (цигарете, нафта) која улази на два начина: као чист шверц или уз помоћ појединаца на царини. Када је реч о другом случају, робу треба без икакве пријаве или ваљане документације пропустити. Али то, пре свега, излази из оквира нашег истраживања, јер је реч о чисто криминалним радњама.

2 Види опширније: С. Вуковић – Раширеност и осуда корупције у Србији, Социолошки преглед, год.35. но. 1-2/2001, стр. 3-18

3 Види опширније: *Корупција у Србији*, ЦЛДС, 2001, стр. 33-55.

4 Пример: на намештај се плаћа царина, а на репроматеријал (плочасти) је занемарљива. Предузетник увози плоче за намештај изрезане и припремљене за монтажу. Дискреционо је прво цариника како у конкретном случају поступити. У том случају се ствара простор за корупцију.

Табела 9.

Уобичајено је да предузеће које се бави овом врстом посла „додатно плаћа” царинским службеницима (у %)?

|                    |      |
|--------------------|------|
| Сасвим             | 3,1  |
| У већини случајева | 8,6  |
| Понекад            | 24,5 |
| Ретко              | 13,4 |
| Никад              | 36,2 |
| Не знам            | 14,1 |

Неопходност подмићивања царинског службеника у бројним ситуацијама не представља никакво изненађење, јер је давање мита постало врло уобичајена појава, на коју су сви актери привикнути. Предузетници у готово половини случајева (49,6%) изјављују да онај ко се бави овом врстом посла има „додатно плаћање” на царини, а у распону од *редовно* до *рејко*. Нема статистички значајних разлика с обзиром на власнички статус и величину предузећа. Постоји блага, али статистички готово безначајна зависност од делатности (Крамеров  $v = 0,228$ ). Прецизније речено, шпедитери нешто чешће изјављују да су „додатна плаћања” нормална ствар.

О ширини и обиму распрострањености узимања мита међу цариницима, на једној, и његовом готово јавном узимању, на другој страни, може се судити и на основу следећих података; нешто мање од половине (46,2%) предузетника, друштвених и приватних предузећа зна, на основу искуства, колика су та „додатна плаћања” на царини, с тим да неки знају „увек”, а неки само „ретко”, али ипак знају. Насупрот овоме, само петина (20%) предузетника изјављује да *никад не зна* колико износи то „додатно плаћање” царинским службеницима, а то најчешће значи да га не плаћају.

Табела 10.

Да ли је висина „додатног плаћања” на царини позната, у %

|         |      |
|---------|------|
| Увек    | 4,3  |
| Обично  | 10,7 |
| Често   | 6,6  |
| Понекад | 15,5 |
| Ретко   | 9,0  |
| Никад   | 20,0 |
| Не знам | 33,8 |

Искуство с терена нам сугерише да за поједине „услуге” постоји одређена тарифа, или, пак, после извесног времена цариник треба да на неки начин буде награђен због „услужности”. Ту „тарифу”



чешће плаћају приватна од друштвених предузећа, или пре би се могло рећи да друштвена предузећа те „услуге” чешће плаћају у контра услугама, које могу имати широк дијапазон – од плаћања ручка у ресторану, па до запошљавања деце цариника. Истовремено, истраживачки подаци говоре да то „додатно плаћање” нешто чешће плаћају шпедитерска од спољнотрговинских предузећа (Крамеров  $v = 0,279$ ), јер су она чешће упућена на царинску службу.

Када се постави конкретно питање колико од вредности појединачног посла износи то „додатно плаћање” службеницима на царини, слика је нешто другачија (Табела 11).

**Табела 11.**

**Колико издвајате од вредности појединачног посла за мито? (у %)**

|                |      |
|----------------|------|
| Не дајемо      | 52,1 |
| Мало           | 3,4  |
| До 0,5         | 12,1 |
| Од 0,5 до 1    | 6,2  |
| Од 1,1 до 5    | 5,9  |
| Од 5,1 до 10   | 3,8  |
| Од 10,1 до 20  | 1,0  |
| Даје се у роби | 2,8  |
| Нема правила   | 4,4  |
| Не знам и б.о. | 8,3  |

Добијени емпиријски резултати показују да нешто више од половине предузетника (52,1%) одлучно изјављује да немају никаквих додатних плаћања за посебне услуге на царини. Насупрот овоме, сви остали дају неку суму, не знају или неће да одговоре на постављено питање. Прецизније речено, готово трећина (32,4%) изјављује да подмићује царинске службенике и наводи колико то износи у процентима од њиховог прихода у том послу. Додатних 7,2% изјављује да цариницима даје у роби или да нема правила, а 8,3% су без одговора или не знам. Значи, готово две петине (39,6%) предузетника друштвених и приватних предузећа изјављује да је царина мање-више корумпирана. Дистрибуција одговора према делатности и власничком статусу предузећа говори: прво, шпедитерска предузећа нешто чешће подмићују царинске службенике од спољнотрговинских, али не значајно (Крамеров  $v = 0,280$ ) и, друго, приватна предузећа, такође, то раде чешће од друштвених (Крамеров  $v = 0,303$ ). Презентирани подаци се у великој мери слажу с подацима добијеним на раније питање, где је готово половина (46,2%) изјавила да зна колико износи то додатно плаћање.

Уколико се има у виду чињеница да је не само примање, него и давање мита санкционисано кривичним законом, није нимало

изненађујуће што поједини предузетници, када се дође до питања колико издвајају за подмићивање на царини, или „занеме” или почињу да избегавају одговоре. Често нису вредела ни упозорења да је анкета анонимна, а можда стога што је у време спровођења истраживања вођена жестока антикорупционашка кампања по медијима, која је у извесној мери утицала на њихово (не)изјашњавање.

Када се прешло на још конкретније питање, проблеми су се увећавали. Без обзира на то, свестраном анализом емпиријске грађе можемо доћи до релевантних чињеница.

**Табела 12.**  
**Последње подмићивање, у %**

|                             |      |
|-----------------------------|------|
| Платили смо пре неки дан    | 3,8  |
| Платили смо пре месец дана  | 10,0 |
| Платили смо пре годину дана | 6,2  |
| Нисмо платили нешто дуже    | 1,0  |
| Никад нисмо платили         | 20,0 |
| Без одговора                | 10,6 |
| Не знам                     | 48,3 |

У овом случају тек сваки пети предузетник (20%) изјављује када је његово предузеће последњи пут дало мито на царини, уз 1,0% који кажу да је то било веома давно. Ове разлике се, као и у претходном случају, могу тумачити страхом од евентуалне кривичне одговорности, те зато избегавају одговоре који их могу теретити. Насупрот овоме, петина (20%) изјављује да никада нису дали мито на царини (као и у табели 10). И у овом случају нема статистички значајне разлике с обзиром на делатност и величину предузећа. Насупрот томе, постоји блага зависност, али не статистички значајна, с обзиром на власнички статус. Наиме, приватни предузетници нешто чешће од предузетника друштвених предузећа изјављују (Крамеров  $v = 0,221$ ) када су последњи пут дали мито на царини.

На постављено питање колико сте пута прошле године „додатно платили” царинском службенику (наравно, за посао који је без икаквог „додатног” плаћања био дужан да обави), проценат директних одговора нешто се смањује (Табела 13).

Само нешто више од шестине предузетника (15,9%) директно каже колико је пута у прошлој години дало мито царинику. На другој страни, непуна половина (47,9%) изјављује да у прошлој години ниједном није дала мито. Остали одговарају неодређено, не знају или уопште на то питање не дају никакав одговор. Постоји блага, али статистички без већег значаја, зависност с обзиром на делатност (Крамеров  $v = 0,297$ ) и власнички статус (Крамеров  $v = 0,221$ ) предузећа.

**Табела 13.**  
**Фреквенција подмићивања, у %**

|               |      |
|---------------|------|
| Ни једном     | 47,9 |
| 1-2 пута      | 2,1  |
| 3-5 пута      | 4,8  |
| 6-9 пута      | 2,1  |
| 10-14 пута    | 3,1  |
| 15-20 пута    | 0,7  |
| Преко 20 пута | 2,1  |
| Не зна        | 10,0 |
| Без одговора  | 27,2 |

На још конкретније питање колико је у просеку износило то додатно плаћање добијена је следећа дистрибуција одговора (Табела 14).

**Табела 14.**  
**Величина мита по једном давању %**

|                     |      |
|---------------------|------|
| Нисмо никад платили | 60,3 |
| До 25 ЕУР           | 3,1  |
| 25-59 ЕУР           | 5,5  |
| 50-100 ЕУР          | 1,7  |
| 100-250 ЕУР         | 2,1  |
| У роби              | 1,0  |
| Нема правила        | 5,1  |
| Не жели да каже     | 5,5  |
| Без одговора        | 15,5 |

Приказани резултати показују да непуна петина предузетника (18,5%) изјављује колико новца или на други начин даје за ‘ванредне’ царунске услуге. Не жели да одговори 21%. Насупрот ове, три петине (60,3%) категорички изјављује да никада нису дали мито на царини. Постоји блага, али статистички не баш значајна зависност с обзиром на делатност (Крамеров  $v = 0,263$ ) предузећа, тј. предузетници шпедитерских предузећа нешто чешће изјављују да дају мито (и колико) од предузетника спољнотрговинских предузећа.

Претходну анализу нам потврђује још један налаз добијен истраживањем.

Да царински службеник директно тражи новац, поклон или услугу (од „увек” до у „појединачним случајевима”) изјављује непуна трећина предузетника (32,5%), заправо исто онолико колико

**Табела 15.**  
Цариници траже и очекују мито, у %

|                            | Директно траже новац, поклон или услугу | Не траже, али показују да очекују новац, поклон или услугу |
|----------------------------|---|--|
| Увек                       | 1,7                                     | 5,9  |
| У већини случајева         | 6,6                                     | 12,8   |
| У појединачним случајевима | 25,2                                    | 35,5   |
| Ни у једном случају        | 48,3                                    | 30,0   |
| Не зна и без одговора      | 17,9                                    | 15,9   |

је навело да постоји корупција на царини и навело колико то иде од њиховог прихода. Такође, да никада не траже новац, поклон или услугу наводи, као и у предходном случају, готово половина (48,3%) предузетника. Не траже, али показују да очекују новац поклон или услугу, од „увек” до у „појединачним случајевима”, изјављује 54,2% предузетника. Постоји блага корелација (али статистички безначајна), када је реч о директном тражењу новца, у зависности од делатности (Крамеров  $v = 0,227$ ) предузећа. Другачије речено, предузетници шпедитерских предузећа нешто чешће изјављују да царински службеници директно траже од њих новац него што то изјављују предузетници спољнотрговинских предузећа. То се може тумачити чињеницом да су они први, по природи посла, у чешћем контакту с царином. Истовремено нема статистички релевантне зависности у добијеним одговорима с обзиром на властички статус и величину предузећа.

Употпуњавање слике о корупцији на царини, ма колика она била, није могуће без начина на који се обавља.

**Табела 16.**  
Начин обављања додатног плаћања, у %

|                                |      |
|--------------------------------|------|
| Нема додатног плаћања          | 19,0 |
| Нема искуства                  | 1,3  |
| Не зна                         | 14,5 |
| Наводи један од начина плаћања | 30,4 |
| Без одговора                   | 34,8 |

Истраживачки подаци нам, пре свега, говоре да само петина предузетника категорички тврди да нема „додатних плаћања” на царини. Истовремено нешто мање од трећине (30,4) тврди не само да мито постоји, него наводи и разне начине како се то обавља. Остали не знају или не одговарају. Предузетници који наводе како се то обавља наводе један од начина: на руке у готовом, у

четири ока, дају им се „поклони”, даје им се у роби, траже робу, даје им се ван службених просторија, преко посредника, зависно од ситуације, рачуни у кафани за целу смену, пиће и цигарете се плаћају у фри шопу (па се накнадно „подиже” новац), ставља се новац у папире и слично. Један предузетник је рекао да га је цариник натерао да истовари и поново утовари четири тоне робе како би је „боље прегледао”, а само зато што није хтео да му поклони нешто што му се свидело.

Неминовно се поставља питање колико времена, а самим тим и радних ресурса, губе предузетници подмићујући царинске службенике.

**Табела 17.**  
**Време потребно за подмићивање, у %**

|                   |      |
|-------------------|------|
| Не губимо време   | 67,6 |
| Мало              | 3,4  |
| До 0,5            | 0,3  |
| 0,5-1             | 4,4  |
| 1-5               | 2,5  |
| 5-10              | 5,2  |
| 10-20             | 3,1  |
| То раде шпедитери | 1,0  |
| Нема правила      | 3,8  |
| Не знам и б.о.    | 8,7  |

Готово четвртина предузетника (23,7) изјављује да губи извесно време у подмићивању цариника, а колико је то види се из табеле 17. То се у великој мери слаже са истраживачким подацима о проценту предузетника који без имало зазора наводе висину мита, колико га често дају и када су га последњи пут дали. И овде предузетници шпедитерских предузећа нешто чешће у односу на спољнотрговинска, али статистички без неког значаја (Крамеров  $v = 0,237$ ), изјављују да непотребно губе време подмићујући службенике на Царини. Подмићивање на Царини тражи знатно мање времена него у другим државним службама,<sup>5</sup> јер, по изјавама предузетника, трошак може бити вишеструко већи. Примера ради: кварљива роба због намерног дужег задржавања (због успорене процедуре) може пропасти; затим, ту су трошкови складиштења, цена камион-дана и слично.

Посебан проблем представља када коруптор, и поред плаћеног мита, не добије „уговорену” услугу. Тада је реч о неодговорној биروقратији и истовремено о неефикасној корупцији, која увећава

5 Види: *Корупција у Србији*, стр. 71.

трансакционе трошкове. Због ћутања коруптора (из страха од санкција), често се „заборавља” ко не извршава уговорене обавезе. Недобијање услуге и поред плаћене корупције повећава несигурност предузетника.

**Табела 18.**

**Уколико се цариник корумпира, да ли се услуга добија (у %)?**

|              |      |
|--------------|------|
| Увек         | 15,5 |
| Већином      | 11,4 |
| Често        | 2,8  |
| Понекад      | 3,8  |
| Ретко        | 0,7  |
| Никад        | 4,5  |
| Не плаћам    | 10,3 |
| Без одговора | 6,2  |
| Не знам      | 44,1 |

Јасно је, на основу презентираних података, да и у овом случају више од трећине предузетника (34,2%) признаје корупцију на царини. Истовремено, велика већина изјављује да се после дате корупције уговорена услуга увек, већином или често добија, односно постоји велика вероватноћа да ће, после додатног плаћења царинском службенику, услуга бити извршена. Прецизније речено, коруптор нема апсолутну, већ само релативну сигурност да ће плаћену услугу добити. Договорену услугу нешто чешће, али не и статистички значајно (Крамеров  $v = 0,220$ ), добијају предузетници шпедитерских него спољнотрговинских предузећа. Они ту услугу, као што смо навели, нешто чешће плаћају. На другој страни, половина испитаника (50,3%) не зна или неће да одговори на постављено питање. То су они који „додатне услуге” уопште не плаћају или једноставно неће или не смеју о њима да говоре.

Вишеструко плаћање за исту услугу, посебно додатно, у уређеним бирократским друштвима права је реткост. Нарочито уколико је за ту врсту посла утврђена „тарифа”. Оно, такође, говори и о степену централизације корупције. Што је вишеструко плаћање чешће, корупција је децентрализованија и обрнуто. Наше раније истраживање,<sup>6</sup> које је говорило о корупцији јавних службеника, јасно је показало да је вишеструко плаћање службеника нормална и уобичајена појава. Заправо, готово две трећине (65%) приватних предузетника, за исту услугу је, барем једном, морало да плати два или више пута. Када је реч о Царини, ситуација је другачија.

6 Види: *Корупција у Србији*, стр.67

**Табела 19.**  
**Вишеструко плаћање за исту услугу, у %**

|              |      |
|--------------|------|
| Увек         | 1,4  |
| Већином      | 3,4  |
| Често        | 2,1  |
| Понекад      | 7,2  |
| Ретко        | 6,9  |
| Никад        | 18,6 |
| Нисам платио | 9,0  |
| Без одговора | 6,2  |
| Не знам      | 45,2 |

Нешто више од петине предузетника (21%), изјављује на основу искуства да је за исту услугу, барем једном, морало да плати два или више пута. Насупрот овоме, никада није морао поново да плати исту услугу готово сваки пети (18,6%) предузетник. Овај податак сугерише да је с корупцијом на царини суочено готово две петине (38,6) предузетника, што се поклапа с претходним резултатима. У претходном истраживању било је реч о свим државним службама (један је морао да плати на једном, а други на другом месту), а овде само о једној државној служби. То, пре свега, значи да је сваки други предузетник који је био принуђен да плати мито барем једном био принуђен да то учини два или више пута. У овом случају нема статистички значајне разлике с обзиром на делатност, власнички статус и величину предузећа.

У могућност ефикасне заштите од корупцији на царини, у оквиру саме царинске службе, на основу искуства предузетници мало верују. Заправо, да би избегли неизбежно „додатно плаћање”, одлазак код другог цариника или шефа као решење апсолутно одбија 13,1% предузетника. Да их тај одлазак може спасити, али ретко, изјављује 18,0%, а додатних 21,4% да их то може спасити „већином” и „често”. Супротно овоме, петина предузетника (21,3%) сматра да увек може одласком код другог цариника или шефа проћи без подмићивања. Да је неизбежно додатно плаћање на царини нешто чешће, али статистички без значаја (Крамеров  $v = 0,257$ ), изјављују предузетници шпедитерских у односу на предузетнике спољнотрговинских предузећа.

Предузетници изјављују да нема превелике заштите од подмићљивих цариника жалбом шефу, или, пак, „бегом” код другог царинског службеника. Очигледно је да постоји дослук унутар царинске службе. Да ли је тај дослук отворен или скривен, ништа не мења на ствари. Зато на постављено питање: да ли се жалио неком званичном органу због корупције у царинској служби – целих 94,1% предузетника изјављује да се никада никоме није жалио. Овим

**Табела 20.****Могућност успостављања коректних односа с другим цариником или шефом без корупције, у %**

|         |      |
|---------|------|
| Увек    | 21,3 |
| Већином | 11,4 |
| Често   | 10,0 |
| Ретко   | 18,0 |
| Никад   | 13,1 |
| Не знам | 26,5 |

долазимо до једног питања које је замишљено као контролно: због чега се никада нису жалили неком званичном органу? Дистрибуција одговора је више него занимљива: јер је то узалудан посао изјављује 24,8%; оних који се нису жалили да не би још горе прошли има 19,7%; зато што има сопствених пропуста 5,9% и у интересу им је да их подмите 1,0%. Насупрот овоме, остали (48,6%) најчешће изјављују да нису имали разлога или да не знају. Све у свему, преко половине (51,4%) предузетника приватних, мешовитих и друштвених предузећа на посредан начин признају да има корупције на царини. И не само то, него признају, на индиректан начин, да се не може тек тако искоренити, посебно не прокламацијама или застрашивањима предузетника и цариника, јер постоји нека врста прећутне сагласности између њих (то потврђује податак да 80,7% предузетника сматра да су мале плате цариника, од „вема много” до „веома мало”, један од узрока корупције на царини).

### **Корупција и начин царинења**

На претходним страницама видели смо како предузетници друштвених и приватних предузећа процењују укупно стање у царинској служби, на једној, и висину, учесталост и обим „неформалних плаћања” за њене услуге, на другој страни. Видели смо, такође, да подмићивање може имати разне форме. Поред тога, корупције на царини може бити како за регуларно царинење, тако и за убрзање царинске процедуре, или, пак, за нерегуларно (нелегално) ослобођење од царине, односно пропуштање робе (која подлеже царинењу) без царине. Резултате тог дела истраживања изложили смо у табели 21.

Резултати истраживања нам говоре следеће: прво, да готово две петине предузетника потврђује своју раније изнету констатацију да корупције на царини има. Друго, да нешто мање од трећине предузетника (30,0%) изјављује да је корупција присутна код регуларног царинења (од „увек” до „ретко”). Треће, кад је реч о убрзању царинске процедуре, предузетници су нешто оштрији и у готово две петине (38,6%) случајева изјављује, такође од „увек” до „ретко”, да



**Табела 21.**  
Додатна плаћања за следеће ставке (у %):

|                                | Увек | Већином | Често | Понекад | Ретко | Никад | Не знам |
|--------------------------------|------|---------|-------|---------|-------|-------|---------|
| Регуларно царинење             | 0,7  | 1,0     | 3,4   | 12,8    | 12,1  | 45,2  | 24,8    |
| Убрзање царинске процедуре     | 4,5  | 5,5     | 9,3   | 13,4    | 6,9   | 33,1  | 27,2    |
| Нелегално ослобађање од царине | 4,5  | 2,8     | 4,1   | 5,2     | 5,9   | 38,3  | 39,3    |

је мито убичајена појава. Четврто, приликом нерегуларног царинења (пребацавање робе у нижу царинску основицу или пропуштање робе без царине), односно нерегуларном ослобађању од царине готово четвртина (22,5%) сматра да је то, у већој или мањој мери, могуће уз додатно плаћање. Ово чешће, али статистички без значаја (Крамеров  $v = 0,203$ ), изјављују припадници шпедитерских у односу на спољнотрговинска предузећа. Изложени подаци нам, такође, говоре да је додатно плаћање на царини нормална ствар када је реч о убрзању царинске процедуре. Није редак случај да се царинска процедура намерно „строго” спроводи како би муштерија схватила да за њено „убрзање” потребан посебан „напор” који треба доплатити. Истовремено, искуство са терена говори, кад је реч о нерегуларном ослобађању од царине, или, пак, о пропуштању илегалне робе, да неформална плаћања, односно подмићивање расте с повећањем вредности товара.

Каква је ситуација сада, а каква је била пре три године, када је реч о регуларном царинењу, односно ослобађању од царине (односно кршењу царинских правила и процедура) и о смањењу царинских дажбина приказали смо у Табели 22.

**Табела 22.**  
Садашње стање у односу на пре три године, у %

|   | Боље | Исто | Лошије | Не знам и б.о. |
|---|------|------|--------|----------------|
| Регуларно царинење                              | 19,0 | 29,0 | 3,8    | 48,2           |
| Висина царинске стопе                           | 16,2 | 27,6 | 5,2    | 51,0           |
| Ослобађање од царине (кршење царинских правила) | 13,4 | 31,7 | 1,7    | 53,1           |

Половина предузетника не може да процене колико се стање у последње три године побољшало или погоршало кад је реч о подмићивању код регуларног царинења, промени висине царинске

стоје и ослобађању од царине. Они који то могу да процене, у већини случајева сматрају да се стање није битно променило, а да истовремено оних који налазе побољшање има од 13 до 19%. То нам говори да помак свеукупног стања на царини, почев од организације царинске службе, преко односа цариника с њиховим муштеријама до обима корупције на њој, према мишљењима предузетника, није велики, али је очигледан.

## УЗРОЦИ КОРУПЦИЈЕ

Претходно истраживање ЦЛДС-а<sup>7</sup> недвосмислено је показало да је корупција у Србији зашла у све поре друштва, прецизније речено – постала је системска. Степен и раширеност корупције у једном друштву зависи од мноштва чинилаца, као што су: обим и квалитет државне регулације, ефикасност казног апарата, друштвено-историјске околности, материјална развијеност друштва и стање друштвених вредности. Сви ови узроци важе и за српско друштво. Када је реч о царини, обим и раширеност корупције, може зависити и од специфичних узрока, међу којима су: регулација спољне трговине, обим и величина дискреционих права царинских службеника, квалитет законске и унутрашње регулативе, квалитет унутрашње контроле, ниво зарада запослених, као и многи други, мање или више важни узроци.

Нас овде, пре свега, интересује како предузетници, који су свакодневно упућени на ову службу, виде узроке корупције на царини. Наравно, то се може узети *само као један* од индикатора овог итекако сложеног друштвеног феномена. Евидентно је да царинску службу не можемо издвојити из контекста свеукупних друштвених збивања.

Резултати истраживања недвосмислено говоре да предузетници на прво место по узроцима корупције стављају кризу морала. Прецизније речено, готово три четвртине предузетника (73,1%) изјављује да је криза морала кључ за њено разумевање. То се може тумачити чињеницом да многа емпијска истраживања потврђују констатацију да је криза морала један, између осталих, од проблема српског друштва. На делу је свеопшта друштвена аномалија и одсуство поверења у готово све кључне институције друштва. Уколико је институција ближа политичкој сфери, то је неповерење у њу веће.<sup>8</sup> Отуда директно проистиче да је политичка сфера један од кључних генератора економске и друштвене, па самим тим и моралне кризе, односно да морална криза директно коренсподира с политичком кризом. Будући да је проблем корупције, генерално

<sup>7</sup> *Корупција у Србији*, ЦЛДС, 2001

<sup>8</sup> З. Славујевић – Делегитимација система и његових институција, у: З. Славујевић и С. Михаиловић – *Два огледа о летиштимитету*, ИДН, Београд, 1999

Табела 23.

Фактори који утичу на постојање корупције на царини, у %

|  | Веома<br>много | Много | Осредње | Веома<br>мало | Ни<br>мало | Не<br>знам | Индекс<br>(од 1-5) |
|--|----------------|-------|---------|---------------|------------|------------|--------------------|
| Мале плате   | 31,7           | 27,6  | 18,6    | 4,8           | 5,9        | 11,3       | 3,84               |
| Криза морала                                       | 37,6           | 35,5  | 11,0    | 3,4           | 1,0        | 11,4       | 4,19               |
| Неодговарајуће<br>законодавство                    | 26,6           | 31,4  | 16,2    | 7,9           | 7,6        | 10,7       | 3,68               |
| Неефикасност<br>унутрашње<br>контроле              | 30,0           | 32,1  | 16,2    | 5,9           | 2,4        | 13,4       | 3,95               |
| Неефикасно судство                                 | 22,8           | 28,3  | 19,7    | 3,8           | 3,4        | 22,1       | 3,81               |
| Непрецизна<br>царинска правила                     | 12,1           | 23,1  | 19,7    | 15,2          | 11,7       | 18,3       | 3,10               |
| Проблеми наслеђени<br>из комунистичке<br>прошлости | 17,6           | 19,0  | 17,9    | 11,4          | 13,4       | 20,7       | 3,20               |
| Неефикасни<br>органи гоњења                        | 26,2           | 30,3  | 18,3    | 5,5           | 2,8        | 16,9       | 3,83               |
| Неефикасно<br>тужилаштво                           | 27,6           | 29,7  | 17,2    | 5,5           | 2,1        | 17,9       | 3,65               |

узето, проблем функционисања правне државе и институција друштва, с једне, и поверење у њих, с друге стране, она се не може изоловано посматрати. Самим тим је и проблем корупције, у било којој специфичној служби, па самим тим и у царини, индукован из политичке сфере. То нарочито важи у друштвима која се налазе у транзицији. Наиме, без политичке воље и одлучности нема ни економских ни друштвених реформи. Зато се криза морала нашла, према виђењима предузетника, у самом врху узрока корупције.

На другом месту узрока корупције нашла се, као што видимо, унутрашња контрола (62,1% предузетника изјављује да је она „много” и „веома много” један од узрока постојања корупције). Највероватније, да смо поставили питање о „контроли контроле” да би сличне резултате добили. То је последица дугогодишње праксе југословенског самоуправног система, тј. незамерања у оквиру колектива. Битно је било задовољити форму. Пођемо ли корак даље, „политика незамерања” последица је, такође, дубоке друштвене аномије. За мале плате као један од кључних узрока корупције опредељује се 59,3% предузетника. То је опште место у целокупном српском друштву, јер су ниске зараде настале као последица пада економске активности, као и технолошког заостајања југословенске привреде у целини. Врло високо место, по узроцима корупције, заузимају органи гоњења. Наиме, више од половине (56,5%) предузетника изјављује да неефикасност органа гоњења „много” и „веома много” утиче на постојање корупције на

царини. То, пре свега, значи да не функционише репресивни апарат у друштву, или да је, пак, непоуздан. Неповерење у репресивни апарат последица је његове пристрасности. Да ли је реч о политичкој, пријатељској, породичној, или, пак, патронској пристрасности сасвим је свеједно. Будући да је репресивни апарат један од важних сегмената власти, без његовог ваљаног функционисања нема сузбијања корупције, а тамо где се корупција не сузбија, лако се шири. Предузетници, такође, као узроке корупције не заборављају, још две институције: правосуђе и тужилаштво. Правосуђе заузима пето, а тужилаштво седмо место. Ту долазимо до владавине права, опредељења друштва према корупцији и његове казнене политике, па самим тим, и до функционисања репресивног апарата друштва у којем је једна од основних карика тужилаштво. То су проблеми који превазилазе оквире овог рада, али је неопходно нагласити да што у једном друштву има више владавине права, то ће у њему корупција бити мање раширена, и обрнуто. Јер, кључна брана бујању корупције може бити правна држава, са свом лепезом услова (у које је овде непотребно улазити), почев од демократије, преко независног правосуђа, па све до контролисане (од стране грађана) и одговорне политичке власти.

## ЗАКЉУЧАК

Корупција је појава на коју нису имуне ни развијене, ни неразвијене земље. Она се, посебно када је реч о царини, као и криминал, лако „прелива” преко граница држава. Прецизније речено, она је често регионални проблем. То потврђује неколико јавномњенских истраживања о степену и обиму њене раширености у региону, где се Србија, мање-више, налази заједно с њеним суседима.

Предузетници, како из приватних тако и друштвених предузећа, повољно оцењују укупну ефикасност царинске службе. То значи да је она, посматрано у односу на период од пре три године, знатно побољшала своју ефикасност. Затим, не само законска него и интерна регулатива знатно је поједностављена, односно све мање дозвољава различита тумачења кад је реч о истој или сличној ствари. Проблеми до којих неминовно долази током пословних контаката нису нерешиви, односно лакше се превазилазе него раније.

Када је реч о корупцији, она је и даље знатно присутна, али је, по изјавама предузетника, мања него пре три године. Сваки трећи предузетник изјављује колико од просечног посла мора да издвоји за додатна плаћања службеницима на царини, а готово сваки четврти када је последњи пут платио неку услугу царинику. Такође, готово сваки пети предузетник наводи и колико је новца потребно издвојити за подмићивање царинских службеника. Затим, цариници нешто чешће очекују него што директно траже мито.

Резултати истраживања, такође, говоре да не постоји апсолутна сигурност и после давања мита да ће договорена услуга бити обављена. Поред тога, наводе и начине давања и узимања мита, који могу бити од директног давања новца, преко давања атрактивне робе и плаћања „поклона”, па све до разних контра-услуга.

Више је него јасно да предузетници не одговарају конзистентно на постављена питања о величини и обиму раширености корупције на царини. Прецизнијом анализом презентиране емпиријске грађе видљиво је следеће: прво, од петине до три петине интервјуисаних предузетника, зависно од питања, изјављује да нема корупције на царини. Друго, од петине да близу половине, опет зависно од питања, такође изјављује да је корупција на царини присутна и конкретно наводе колико плаћају, колико су то пута годишње принуђени да ураде, када су последњи пут дали новац, колико то износи по једном давању, како царински службеници директно траже или очекују мито, на који то начин најчешће раде и слично. Треће, када је питање било општије формулисано, предузетници чешће изјављују да има корупције на царини и колика је; насупрот овоме, када су питања директно формулисана (колико сте последњи пут дали новца, колико сте пута у току прошле године дали новац цариницима, колико то у процентима износи од вредности посла), корупција је, по изјавама предузетника, знатно мања. Четврто, шпедитерска су нешто чешће на „удару” цариника од спољнотрговинских предузећа, зато што су у чешћем контакту с царином. Пето, приватна предузећа, за разлику од друштвених, нешто чешће су, али статистички без значаја, принуђена да подмићују царинске службенике.

Основне узроке корупције на царини, *по виђењу предузетника*, можемо тражити у свеукупној моралној кризи која је захватила српско друштво, затим у неефикасности унуташње контроле, малим платама запосленим у Царини, неефикасним органима гоњења, неефикасном судству, неодговарајућем законодавству, неефикасном тужилаштву и тек на крају у проблемима наслеђеним из комунистичке прошлости и непрецизним царинским правилима.

Извесне разлике у одговорима предузетника на поједина питања, од мноштва постављених, о обиму и раширености корупције на царини можемо тражити у неколико чињеница.

Прво, неповерење које је захватило целокупно српско друштво, што констатују готово сва емпиријска истраживања, није могло да се не одрази и на неповерење и на емпиријска истраживања као таква, па отуда и на неповерење у поједине истраживаче на терену. Тако су анкетари у писаним извештајима навели да појединци сумњају у анонимност анкете, а један испитаник је чак питао да ли то има неке везе с телефонима за пријављивање корупције.

Друго, истраживање је спроведено у време антикорупционашке кампање, па многи појединци (испитаници) нису налазили

за сходно да баш све кажу, јер под кривичну одговорност лако може потпасти не само корумпирани, него и коруптор.

Треће, један број испитаника сматрао је да се царинска служба знатно поправила у односу на пре непуне две године и да јој треба дати шанс – посебно што брзе промене нису могуће.

Четврто, извесне разлике у одговорима предузетника нису битне, јер су додатном анализом, као што смо видели, релативизоване. Истраживање је такође децидно показало оно што је најбитније – да је корупција на царини нешто мања него пре демократских промена у Србији, на једној, и да је и даље значајна, на другој страни.

### КОРУПЦИЈА У ОКРУЖЕЊУ

Наша намера у овом одељку није да детаљно презентирамо проблем корупције у земљама у окружењу, већ, пре свега, да на основу неколико кључних података покажемо где се Србија налази по обиму и раширености корупције у царинској служби, у односу на њене суседе. На самом почетку (што ће касније потврдити емпиријски подаци) можемо констатовати да се обим и раширеност корупције у Србији много не разликује од њене раширености у земљама окружења. То је логично, јер све те земље имају исто, комунистичко историјско наслеђе. Оне сада, која брже која спорије, пролазе кроз готово исти процес преласка на тржишни начин привређивања и увођења и стабилизације политичког плурализма. Све су на самом почетку изградње и консолидације правних институција, које су једна од кључних претпоставки развоја демократије, а самим тим и једна од основних брана бујању корупције и криминала. Такође, све су готово педесет година имале једну од варијанти командне економије и у свима је на делу власничко реструктурирање привреде, које иманентно у себи садржи простор за развој корупције. На крају, све су на ниском нивоу економског развоја, све су, која мање која више, у последње време, имале пад друштвеног производа и као последицу тога осиромашење становништва. То је проузроковало велику несигурност код њених грађана. Зато су им и проблеми, грубо речено, мање-више, идентични или слични.

Подложност корупцији није специфичност српског друштва. Она је, кад је реч о југоисточној Европи, већа у окружењу, изузев Бугарске и Црне Горе, иако већина тих земаља није била изложена десетогодишњим економским и другим санкцијама. Такође, те земље нису биле изложене НАТО бомбардовању (у години бомбардовања СР Југославија је имала пад друштвеног

---

9 М. Прокопијевић (ред) – Две године реформе у Србији: пропуштена прилика, Центар за слободно тржиште, 2002, стр. 40

производа од 18 до 23,5 индексна поена – зависно од извора).<sup>9</sup> Обе ове чињенице створиле су повољан амбијент за развој криминала и корупције, као што је то био случај са СР Југославијом. А криминал и корупција, најчешће, иду једно с другим. Подложност корупцији (мерен индексом од 0 до 10)<sup>10</sup> била је крајем 2000. године у Албанији 4,3; Босни и Херцеговини 3,3; Бугарској 2,8; Македонији 3,1; Румунији 4,4; Хрватској 3,4; Србији 2,8 и Црној Гори 2,7 индексних поена.<sup>11</sup> Презентирани подаци говоре да је толерантност грађана на корупцију, не само у Србији, него и целом окружењу, врло висока. Другачије речено, спремност грађана како да приме или да дају мито врло је висока. А тамо где има спремних грађана да плате „додатне услуге”, јавним чиновницима или менаџерима државних или друштвених предузећа, има и биће корупције. Зато се она од стране грађана често дефинише као „нужно зло”.

Више је него јасно да корупција није само присутна у неразвијеним него и у развијеним и богатим државама западне Европе и Северне Америке. Нарочито када је реч о полицији (о чему овде неће бити речи) и царини, а у западној Европи када је у питању и локална самоуправа. После полиције и правосуђа, високо место по важности, у овом случају за функционисање привреде једне земље и њених прихода, заузима и царинска служба. Једно међународно јавномњенско истраживање,<sup>12</sup> спроведено 1996/97. (које се искључиво односи на подмитљивост државних службеника) показује да су с корупцијом суочене, па самим тим и с корупцијом на царини, већина замаља света.

**Табела 24.**  
**Корупција на царини по регионима (%)**

|                |      |                    |      |
|----------------|------|--------------------|------|
| Западна Европа | 20,3 | Земље у транзицији | 16,7 |
| Африка         | 14,5 | Нови Свет          | 33,5 |
| Азија          | 3,3  | Јужна Америка      | 9,8  |

*Извор: Звекић, сџр. 53*

Претходно поменуто истраживање, спроведено у земљама у транзицији, такође показује да је перцепција раширености корупције на царини одмах иза раширености корупције у полицији и у локалној управи.

<sup>10</sup> Где је: 0 – нема корупције, 10 – сви су подложни корупцији.

<sup>11</sup> *Corruption Indexes*, Vitosha Research, Sofia, 2001, стр. 8.

<sup>12</sup> У. Звекић – *Жрџиве криминала у земљама у транзицији*, Виктамолошко друштво Србије – Прометеј – ИКСИ, Београд, 2001, стр. 53

Табела 25.  
Корупција на царини у земљама у транзицији 1996/97 (%)<sup>13</sup>

|            |      |             |      |
|------------|------|-------------|------|
| Монголија  | 37,7 | Мађарска    | 21,2 |
| Белорусија | 16,3 | Румунија    | 6,9  |
| Словенија  | 37,2 | Југославија | 21,2 |
| Бугарска   | 15,0 | Чешка       | 6,5  |
| Македонија | 32,5 | Литванија   | 21,1 |
| Албанија   | 13,3 | Естонија    | 6,3  |
| Грузија    | 32,4 | Киргистан   | 19,3 |
| Украјина   | 12,6 | Русија      | 5,7  |
| Летонија   | 22,3 | Пољска      | 16,9 |
| Хрватска   | 10,3 | Словачка    | 5,5  |

Извор: Звекић, *стп.* 53

Овде је неопходно нагласити да корупција, односно перцепција корупције, умногоме зависи од перцепције те јавне службе од стране грађана, односно од поверења грађана у њу. Прецизније речено, између перцепције корупције и поверења грађана у власт или одређену институцију постоји позитивна корелација. Познато је да је стварна корупција нешто нижа од перципиране,<sup>14</sup> али је, такође, познато да између стварне и перципиране корупције такође постоји позитивна корелација. Без обзира на ово методолошко ограничење, видимо да међу двадесет земаља у транзицији СР Југославија (а самим тим и Србија), по раширености корупције на царини, заузима високо место – дели шесто и седмо место с Мађарском. Овако високо место по раширености корупције је логично, јер је Југославија у време спровођења овог истраживања била под санкцијама и зато је (вероватно) заузела нешто више место на ранг листи него што би оно данас било. Истовремено, највећи део робног промета обавља се управо на заједничкој граници, с једне стране, с Мађарском, и друге с Македонијом (која по овом истраживању заузима високо треће место).

Нешто касније јавномњенско истраживање корупције<sup>15</sup> спроведено у седам балканских држава (у Србији пре октобарских промена), у којем је такође реч о перцепцији корупције, говори да је корупција на царини широко распрострањена. Зависно од земље до земље, од половине до четири петине испитаника изјављује да су „скоро сви” или „већина” цариника укључена у праксу подмићивања.

<sup>13</sup> Реч је о подмићивању државних службеника. Поред царине, испитиване су локална управа, полиција, инспекције и остале службе.

<sup>14</sup> J. J. Van Dijk and G. J. Terlouw – An international Perspective of the Business Community as Victims of Fraud and Crime, *Security Journal*, 7/1996

<sup>15</sup> *Corruption Indexes*, стр. 14.



**Табела 26.**  
**Распрострањеност корупције на царини 2000, у %**

|                     |      |           |      |
|---------------------|------|-----------|------|
| Албанија            | 86,6 | Румунија  | 63,4 |
| Босна и Херцеговина | 58,8 | Хрватска  | 51,3 |
| Бугарска            | 75,2 | Србија    | 80,9 |
| Македонија          | 72,2 | Црна Гора | 27,3 |

*Извор: Corruption Indexes, 2001*

Презентирани подаци потврђују старо правило да се криминал, па самим тим и корупција, лако „преливају” преко границе (немогуће је сузбити криминал и корупцију у било којој земљи, а да они цветају у земљама у њеном окружењу). Зато се и не могу изоловано посматрати као ствар једне земље. То у потпуности потврђују и следећи подаци. Наиме, распрострањеност корупције на царини, мерена индексом од 0 до 10, говори да нема битне разлике међу посматраним балканским земљама.

**Табела 27.**  
**Раширеност корупције у царини 2000 (Индекс)<sup>16</sup>**

|                     |      |           |      |
|---------------------|------|-----------|------|
| Албанија            | 8,84 | Румунија  | 8,60 |
| Босна и Херцеговина | 7,88 | Хрватска  | 6,90 |
| Бугарска            | 8,90 | Србија    | 8,68 |
| Македонија          | 8,80 | Црна Гора | 8,20 |

Презентирани подаци, такође, индиректно говоре да и борба за њено сузбијање није ствар само једне земље, већ, пре свега, свих земаља у региону. У овом конкретном случају у региону југоисточне Европе. Без њихове свестране сарадње не може бити успешне борбе у сузбијању корупције.

<sup>16</sup> Где је: 0 – нема корупције, 10 – максимална корупција.

## IV Предуслови и механизми корупције на царини

### ПОСТОЈЕЋИ ЗАКони И ОСТАЛА РЕГУЛАТИВА: СТВАРАЊЕ ПРЕДУСЛОВА ЗА КОРУПЦИЈУ

#### Уводна разматрања

Приказ правне регулативе за потребе ове студије требало би да укаже на изузетно велики број прописа који регулишу царину као инструмент царинске политике (у ширем значењу овог појма, који обухвата царину као увозну дажбину и остале инструменте који се примењују приликом утврђивања елемената битних за наплату те дажбине), као и прописа који регулишу царину као службу са овлашћењима контролног државног органа и органа који има и обавезу вођења евиденције о различитим подацима везаним за спољнотрговински промет робе. Како се контролна улога царине често занемарује, на први поглед се може учинити да су прописане царинске процедуре, ако би се посматрале искључиво у функцији наплате царинских дажбина, исувише компликоване. Остаје, међутим, чињеница да велики број прописа различите правне снаге које треба применити у конкретном царинском поступку има за последицу следеће:

- у директној је супротности са захтевом ефикасности и брзине рада царинских органа,
- захтева високо оспособљене службенике којима „кретање” кроз правне прописе неће представљати тешкоћу (у погледу знања и времена неопходног за успешно и правилно окончање царинског поступка),
- у највећем броју случајева изискује групни (тимски) рад, чак и у оквиру исте службе,
- дискрециона овлашћења, без правних механизма контроле њихових коришћења, широко су распрострањена и чине једну тешко прегледну материју идеалним простором за бујање корупције.

Поред тога, неопходно је учинити још неколико напомена. Најпре, правни прописи из области царина су савезног карактера. Теоријски гледано, и царинска служба је савезног карактера, с тим да су њене делатности и надлежности у пракси сведене само на

територију Републике Србије. И док је ситуација на територији АП Косова и Метохије последица чињенице да југословенски царински органи немају ингеренције над том територијом, одбијање „царинске службе” Републике Црне Горе да буде део Савезне управе царина и да примењује савезне царинске прописе последица је непостојања политичке воље и конвергентних економских интереса политичке елите.

Затим, писати о корупцији на царини у Србији, у времену садашњем или ближој прошлости, значи истраживати једну појаву која истовремено може бити криминално понашање раличитог типа, обима и нивоа (шверц и организовани криминал), са различитим друштвеним последицама. А управо се област царина јасно показује као пример да се криминалне делатности не могу спречити правним нормирањем. У последњих неколико година, царина се истакла као можда репрезентативни модел који потврђује да правно нормирање царине, у ситуацији суспендованог морала и кодекса јавних службеника, нефункционисања правосудног система, непостојања дугорочних циљева економске политике, спољнотрговинског пословања и тржишта, не даје резултате у борби са корупцијом. Ово због тога, што чак и тамо где је правна норма „добро” постављена и конструисана, цео систем је доведен у сумњу јер постоји велики раскорак између правне норме и стварности. Конкретним језиком речено, тамо где је, на пример, прописана обавеза царинског службеника да утврди идентитет робе, са врстом, количином или вредношћу робе која је приказана у декларацији, постоји сумња да он то неће учинити, или ће то учинити не поштујући правне прописе, али не постоји ефикасан правни инструментаријум да се такво стање санкционише. Узрок томе је што, иако је такво поступање царинских службеника прописано као кривично дело, у самој управи царина не постоји добро развијена служба унутрашње контроле која би тај посао успешно обављала.

Поред бројности, правне прописе из области царина, карактерише и:

- велики распон у хијерархији правних прописа који је регулишу,
- неадекватан и застарео правно-технички апарат,
- велика несразмера између онога што је дозвољено и онога што је забрањено,
- велики степен дискреционих овлашћења.

### **Велики распон царинских прописа**

Област царина је регулисана следећим врстама аката чији број је већи од наведеног, али који нису обухваћени анализом, јер је њихова примена обезбеђена другим актима кроз „изведена”

овлашћења, или који немају директан утицај на царински поступак и функционисање царинске службе:

- законима (18),
- уредбама (39),
- правилницима (7),
- решењима (22),
- наредбама (2),
- одлукама (28),
- упутствима (4).

Овакав галиматијас правних прописа заслужује кратак коментар. Прво, приказани правни акти се могу поделити у неколико група и подгрупа. Најпре, један део законских текстова припада групи системских закона који дефинишу институте којима се регулише поједина област, на пример Царински закон, док други део представљају *lex specialis* закони, као што је Закон о царинској служби, у односу на системске законе који регулишу организацију, рад, права и обавезе запослених у органима државне управе. Поред њих, постоје правни прописи који у једном делу спроводе царински органи, на пример Закон о порезу на промет. Друго, велики број законских текстова представља у законској форми уобличене међународне конвенције, чију примену треба да обезбеде аутономни прописи, као и споразуми између Савезне владе и влада страних земаља о узајамној помоћи у царинским питањима, који дају само основ за сарадњу царинских администрација и не утичу на одвијање царинског поступка и на овлашћења царинских радника. Поред тога, овако велики број подзаконских аката намеће закључак да не постоји јасна стратегија у овој области, те се у појединим ситуацијама, тамо где је то било могуће, прибегава нормирању правним актима извршне власти. Иако се ова констатација може односити на готово све правне области, чињеница је да то ствара проблем разграничења надлежности законодавне и извршне власти, али и проблем наше правне технике, што отвара питања:

- да ли је неопходно донети један царински закон насупрот више закона,
- да ли је пожељно и нужно подзаконским актима развијати и разрађивати и овако бројне и обимне законске текстове, обзиром да то ствара опасност да на тај начин буде заобиђена сврха и смисао закона.

Према проблематици коју третирају, односно према обиму „царинских” норми, може се извршити груба подела закона на следеће групе:

- а) Закони који искључиво или у претежној мери регулишу царинску проблематику:
  - Царински закон,
  - Закон о царинској тарифи,
  - Закон о царинској служби,

- Закон о потврђивању царинске конвенције о међународном превозу робе на основу исправа за МДП (карнета ТИР),
  - Закон о слободним зонама,
  - Закон о ратификацији међународне конвенције о усклађивању граничних контрола робе,
  - закони о потврђивању споразума о слободној трговини,
- б) Закони који не регулишу царинску материју, али чију примену спроводи или контролише царинска служба:
- Закон о спољнотрговинском пословању,
  - Закон о девизном пословању,
  - Закон о међународном превозу у друмском саобраћају,
  - Закон о порезу на промет и Закон о акцизи,
  - закони којима је регулисан промет специфичних производа (лекова, отрова, опасних материја и друго).

По мишљењу већег броја аутора, корупција везана за царину, а која се односи на шири круг државних службеника, остварује се лобирањем и, по природи ствари, кроз поступак доношења прописа којима се регулише право на увоз, односно извоз робе и висина царинских стопа. Поред тог вида корупције, сама чињеница да постоји царинска класификација роба са неједнаким царинским стопама рађа у току царинског поступка друге две појаве: појаву ситне или средње корупције (сива економија) и корупцију великог обима (шверц и организовани криминал).

Дакле, правно посматрано, корупција на царини јесте:

- девијантна, криминална појава,
- настаје и везана је за спровођење царинског поступка (процесно-правне одредбе које регулишу царински надзор, царинску контролу и царинење),
- омогућена је решењима која нуде материјално правне одредбе којима се регулишу услови за обављање спољнотрговинског промета робе, царинска тарифа, царинска основица, царинска повластица,
- манифестује се као незаконито или законито, али непрописно поступање царинских службеника који су надлежни за спровођење царинског поступка.

## Правно технички апарат

Правни прописи у овој области садрже две врсте недостатака:

- царински поступак, његове врсте и фазе садрже застарела решења која не обезбеђују истовремену примену два основна принципа функционисања модерних царинских служби – ефикасност контроле и брзи и несметани проток робе преко границе,
- језик и уопште редакција правних прописа следи и дели судбину његових решења. Тако, на пример, законски текстови не садрже прецизне дефиниције кључних појмова, што ствара

простор за тумачење у пракси. Проблем уопште није занемарљив, када се има у виду већ наведена дискрециона оцена у поступању царинских службеника и подељене надлежности које постоје између различитих органа у погледу одређивања услова за проток робе. Можда је најупечатљивији пример Закон о слободним зонама, који слободну зону дефинише парцијално и околним путем да у основним одредбама разграничи шта јесте а шта није зона, тако да остаје нејасно да ли је зона само територија или економски и правни субјект. Гледајући са аспекта синтаксе и граматике, употребљени термини су лоши, на пример да роба представља субјекат, а не објекат радње. И на крају, правни прописи су обимни јер садрже велики број чланова који опет чине више ставова и тачака. Оно што ситуацију чини још сложенијом јесте чињеница да су прописи рађени по принципу да први став или тачка представља правило који следећи став или тачка (који представља изузетак) у доброј мери дерогира.

Определили смо се за неколико примера законских текстова чија примена у поступку царинења може да створи тешкоће и да истовремено отвори простор за корупцију.

Напомињемо да овим приказом нису обухваћени Царински закон и Закон о Царинској тарифи, јер се примена ових закона најбоље илуструје кроз царински поступак, што је обухваћено одељком 1.5. Закон о царинској служби обухваћен је обим приказом како би се указало на недостатке постојећих механизма кажњавања корупције на царини.

### *Закон о спољнотрговинском пословању*

Иако у свом називу нема „царину” као одредницу, по свом значају, први закон у овој анализи треба да буде Закон о спољнотрговинском пословању. Ово стога што царински прописи настају као последица потребе да се контролише међународни промет робе, услуга и лица, те стога морају следити тај природни и логички ток.

Наведени закон уређује област спољнотрговинског промета и обављања привредних делатности у иностранству, а када је промет робе у питању, он по својој природи и садржини представља комплементаран (допуњујући) правни акт Царинском закону који садржи основне одредбе о царинском поступку, чија је примена обавезна у конкретном царинском случају. Услов за обављање послова спољнотрговинског промета испуњава се уписом у одговарајући регистар тог пословања, чиме се испуњава и услов за стицање статуса странке у царинском поступку. Међутим, у члану 9. Закон омогућава се и да државни органи, политичке странке и друге организације (ма шта то значило) могу обављати посао (сингулар) спољнотрговинског

промета за своје потребе. Иако се наведена одредба односи (ограничена је) на појединачан спољнотрговински посао, у суштини је неограниченог карактера, јер не садржи решење колико таквих послова у току године може бити. Сличан изузетак од правила ко се све може бавити спољнотрговинским прометом појављује се у чињеници да је слична могућност дата и предузећима која нису уписана у регистар предузећа овлашћених за послове спољнотрговинског промета, „ако је спољнотрговински посао у вези са њиховим пословањем” и уз сагласност надлежног савезног органа за економске односе са иностранством. Конкретне последице које могу наступити у овом случају су да се цео систем који обезбеђује упис у регистар спољнотрговинских предузећа доводи у питање, почев од могућности контроле рада тих предузећа и евентуалног обезбеђивања потраживања јавних прихода, плаћања и наплаћивања према иностранству и друго. Такође, одредба Закона да се може увозити односно извозити роба која испуњава услове за стављање у промет представља основ за примену великог броја правних аката, па и аката подзаконског карактера које доносе органи извршне власти – у овом случају Савезна влада, као и органи и организације у саставу Савезне владе. Законских аката из ове области има 14, док је чак 75 подзаконских прописа који ту област детаљније регулишу.

### *Закон о производњи и промету лекова*

Законом о производњи и промету лекова, којим су прописани услови за стављање лекова у промет, утврђено је да се увоз лекова врши на основу одобрења за стављање лека у промет које издаје савезни секретар за рад, здравство и социјалну политику када су лекови за хуману употребу у питању, односно савезни министар за привреду и унутрашњу трговину када су у питању ветеринарски лекови.

Међутим, оно што је већ истакнуто као проблем наше правне регулативе, а то су бројни изузеци од општег правила, овде се појављује и као технички проблем у примени закона и као потенцијални извор злоупотребе. Наиме, на режиму сагласности за увоз коју издаје поменути секретаријат и даље се налази осам група лекова (око 300 производа), као и лекови за лабораторијска и клиничка испитивања. Списак ових лекова подлежан је сталним променама и не може се контролисати кроз информациони систем царине (што значи да у сваком случају када увозник уместо одобрења о стављању лекова у промет подноси сагласност цариник мора да прелистава спискове лекова). Стога је разумљива бојазан од потенцијалних злоупотреба, јер се у оваквим случајевима тешко може обезбедити потупна и благовремена контрола рада цариника као „контролора” увоза.

### *Закон о сиречавању прања новца*

Законом о спречавању прања новца обавезују се царински органи да надлежном савезном органу доставе податке о сваком преносу преко државне границе готовог новца, чекова, хартија од вредности племенитих метала и драгог камења који прелази вредност од 30.000 динара (500 ЕУР). Истовремено је Законом о девизном пословању физичким лицима дозвољено уношење и изношење 2.000 ЕУР. Да ли цариник крши закон када не пријави да је путник **легално** изнео изнео више од 500 али мање од 2.000 ЕУР? Изгледа нам да је закон у овом случају, највероватније због обичне грешке у бројевима, створио још једну ситуацију за „чашћавање” цариника да путника за легалну радњу не прогласи опасним перачем новца. Можда овај пример пре спада у категорију малих правних апсурда него што ће довести до изразитих негативних појава, али је илустративан, јер показује како недореченост, непрецизност или супротност законских норми могу довести до ситуација у којима је странка у поступку принуђена да плаћа да би остварила своје право или, као у овом случају, да не би сносила последице радње која иначе и није забрањена или кажњива.

### *Закон о слободним зонама*

Слободна зона је законом дефинисана као уређен и ограђен простор на коме се, након добијања сагласности Савезне владе, могу одвијати привредне делатности под повољнијим условима, између осталог и уз ослобођење од плаћања царине на опрему, сировине и репродукциони материјал који се увози у зону. Да ли слободне зоне могу бити подручја на којима се одвија нелегални промет, „перу папири” и легализује уношење и изношење девиза, када се има у виду да се ради о простору чија је ограда висока 2,5 м и где се роба може уносити и износити само кроз улазе где је присуство цариника обезбеђено у току радног времена зоне? Одговор је потврдан ако се има у виду да Закон дозвољава пословање у зони домаћим и страним физичким и правним лицима, да при томе правна лица не морају имати седиште у зони па се упућивање робе пословној јединици у зони врши интерном документацијом (што отежава књиговодствено праћење), што фиктивно оверавање улаза и излаза робе из зоне од стране цариника чини могућим.

Друго, Закон прописује да се на лица која улазе, односно излазе из зоне примењују прописи којима се уређује прелазак царинске линије. Како је прелазак царинске линије појам који је дефинисан Царинским законом, може се закључити да при уласку и изласку из зоне царинској контроли подлежу превозна средства, роба и лица, при чему се не врши контрола уношења и изношења девиза јер Закон о девизном пословању ту контролу везује за одлазак односно долазак лица из иностранства. С друге стране, Закон о слободним



зонама дозвољава да се плаћање и наплаћивање између корисника зоне врши слободно, на уговорени начин и у уговореним роковима. То практично значи да се на делу територије Југославије који није проглашен за екстериторију могу без ограничења вршити плаћања робе и услуга ефективним страним новцем, унетим са другог дела територије где постоји ограничење у погледу таквог плаћања.

Ако се свему изнетом дода чињеница да у неким зонама основни вид пословања представља складиштење акцизне робе, економски интерес за злоупотребе постаје јасан. Истине ради, мора се указати и на чињеницу да ригидне одредбе Царинског закона којима се одређују максимални рокови лежања робе под царинским надзором „терају” увознике робе оптерећене високим дажбинама (царином, акцизом, порезом на промет) да робу складиште у зонама и царине је према потребама тржишта, одлажући тако моменат плаћања тих дажбина.

### *Републички прописи*

Напред је већ указано на чињеницу да царинска служба Југославије, иако формално савезни орган управе, има ингеренције само на подручју републике Србије, без Косова и Метохије. О практичним проблемима, као и о могућим злоупотребама као последицама чињенице да на административним границама нема правих граничних прелаза, нећемо овде говорити. Овде само желимо да укажемо на проблеме у примени уредби Владе Републике Србије које примењују царински органи.

Уредбом о промету нафте и нафтних деривата условљен је промет ових производа (увоз, извоз и транзит) посебном сагласношћу Републичког министарства рударства и енергетике. Не улазећи у целисходност оваквог административног регулисања тржишта, које је показало позитивне резултате у контроли промета ових производа и наплати јавних прихода, мора се рећи да је Уредбом дерогирана савезна Одлука о разврставању робе на облике увоза и извоза којом је одређен слободан увоз те врсте робе. Опредељујући се за примену једног, цариник крши други пропис. Кршење прописа, односно њихова непримена не може никако имати позитиван утицај на изграђивање свести цариника о значају функције коју имају у друштву, па ни онда када економски разлози то у потпуности оправдавају. Дужина трајања и бројност оваквих ситуација, показало се у претходном периоду, на крају доводе до стварања свести о томе да је само лични економски интерес оправдан. Поред тога, број нафтних деривата је велики, а број трговачких назива производа тог порекла још већи. Утврдити да ли је неки производ дериват нафте захтева лабораторијске анализе које царинске лабораторије најчешће не могу саме да изврше. Узимање узорака, начин њиховог достављања лабораторијама, непостојање

контроле поступка обављања анализа ван службе, доводи у питање поузданост њихових резултата.

Уредба о начину обрачунавања јавних прихода, садржини и начину вођења евиденције за промет робе са АП Косова и Метохије на први поглед трпи исте критике као и претходна – дерогира савезне прописе. Међутим, како је Царинским законом дата могућност странкама да захтевају упућивање (и царинење) робе царинарници коју саме одредбе, то право се не би могло оспорити ни када се захтева упућивање робе на подручје Косова и Метохије. Стога ова Уредба, са аспекта примене царинских прописа, представља на неки начин само њихову допуну, јер се на такав „транзит” плаћа одређена такса. Недоумице ствара примена Закона о спољнотрговинском пословању, односно испуњење услова за увоз одређене робе са аспекта прописа о стандардизацији. Међутим, са аспекта правне регулативе највеће нејасноће су у непостојању дефиниције статуса „домаће”, односно „стране” робе која долази у Србију са подручја Косова и Метохије, и недефинисању поступка доказивања одговарајућег статуса робе, а што за собом повлачи произвољност, а самим тим и могућност злоупотребе.

### *Међународне конвенције и споразуми*

Дати општу оцену примене међународних конвенција и споразума из области царинског система веома је тешко. Њихов број је велики, а значај, начин и обим примене је различит. Прво, један број конвенција и споразума је након ратификације, односно потврђивања нашао директну примену. Најзначајнија и свакако најпознатија је ТИР Конвенција (Царинска конвенција о међународном превозу робе на основу исправе за МДП), затим Споразум о увозу предмета просветног, научног и културног карактера, као и билатерални споразуми о слободној трговини и споразуми о узајамној сарадњи (општи или у појединим областима), а међу њима и споразуми о царинској сарадњи. Царинска Конвенција о хармонизованом систему роба и Споразум о царинском вредновању (члан VII ГАТТ-а) унети су у национално законодавство, Конвенција о усклађивању граничних контрола роба, иако ратификована још 1978. године, не примењује се у потпуности у делу који се односи на водећу улогу царине у координацији рада граничних служби. Степен примене Споразума о царинској сарадњи варира и највећи је са земљама са којима постоји преференцијални трговински режим, због великог броја провера издатих уверења о пореклу робе.

Из свега изнетог може се закључити да постоји потреба сваке земље, заснована често и на међународно преузетим обавезама, да врше контролу промета специфичних производа ради заштите здравља и животне средине или из безбедносних разлога. Такође је чињеница да се због различитог делокруга државних органа који

предлажу начин нормативног регулисања појединих области, често не може избећи бројност прописа које царински органи примењују. Међутим, оно што се у оваквим случајевима мора обезбедити да би се остварила потпуна контролна функција царине је стварање адекватне базе података „све на једном месту”, доступне царинским службеницима али и странкама у поступку. Земље ЕУ у ту сврху користе посебно приређену царинску тарифу, познату под називом ТАРИЦ, која сама по себи није законски текст, већ представља синтетизовану законску регулативу из области прекограничног промета робе. Очигледно је да се без оваквог „водича” за примену изузетно великог броја правних аката не може избећи појава њиховог намерног или случајног кршења, па и појава „продаје информација” о законским обавезама и правима учесника у царинском поступку.

### **Несразмера између дозвољеног и забрањеног**

Анализирајући прописе из области царинског система, наишли смо на мали број изричитих забрана, али смо се определили да овај термин користимо за све радње, односно права која су условљена, руковођени термином из Царинског закона да се као забрањен сматра и увоз који је регулисан посебним прописима, а увозник не испуњава прописане услове.

Познато је да забране рађају потребу да буду прекршене и да се начини за њихово кршење проналазе често у сарадњи са онима који би управо то морали да спрече. Указаћемо на пар примера кршења забрана, односно вршења недозвољених радњи.

- 1) Није дозвољена употреба робе смештене под царински надзор. Уколико се не контролише смештај робе под царинским надзором, нарочито ако је одобрен смештај код корисника (што је законом дозвољено), лице које је у поседу робе њеним коришћењем остварује добит, у ствари пролонгира плаћање царине. При томе не мислимо да контролу треба вршити стално, али је потребна макар једна контрола у току рока лежања робе.
- 2) Није дозвољено одлагање плаћања дажбина. Проблем се на краћи рок „превазилази” кашњењем у достављању рачуна за плаћање обвезнику, или у следећој фази ЗОП-у. На дужи период проблем се „превазилази” вођењем управног поступка у коме се оспорава нека од утврђених чињеница. Рокови за доношење решења у првом и другом степену су прописани Законом о општем управном поступку, али не и рокови за достављање одлука странци, као ни за достављање списка предмета од стране првостепеног органа другостепеном.
- 3) Није дозвољена употреба у друге сврхе, продаја или поклон робе која је увезена уз коришћење царинске повластице. Забрана се односи на период од три године, уз право странке да

са робом слободно располаже, уколико претходно плати царинске дажбине. Бројни примери препродаје предмета домаћинства увезених од стране повратника са рада у иностранству говоре о масовном кршењу ове забране.

Наведени примери сами нуде могућа решења проблема и промене у законодавној регулативи (утврђивање процесних радњи и рокова који су обавезујући за царинске раднике, сужење обима царинских повластица и других права њихових корисника), кадровско и организационо оспособљавање службе за вршење контроле код царинских обвезника, као и развијање службе интерне контроле.

### **Велики степен дискреционих овлашћења**

Да би се разумела врста и значај дискреционих овлашћења царинских радника потребно је укратко навести различите видове царинског поступка који се (када је увоз робе у питању) одвијају од уласка робе у земљу до њеног стављања у слободан промет. Основна подела царинског поступка је:

- поступак царинског надзора;
- поступак царињења.

Даље се сваки од ових поступака дели (разликује) у зависности од начина допремања робе, захтева за складиштење робе, видова спољнотрговинског посла по основу кога се роба увози, односно извози и слично. Тако се као основне фазе у поступку царинског надзора могу уочити пријављивање робе царинарници, упућивање робе одредишној царинарници уз утврђивање рокова за предају робе тој царинарници, смештај робе под царински надзор у просторије и просторе који су за то предвиђени. Напомињемо да се са аспекта царинског поступка транзит робе одвија као посебан вид поступка царинског надзора. Поступак царињења се такође одвија у више фаза и обухвата: подношење декларације, пријем декларације, преглед робе, обрачун и наплата царине. Царински поступак са робом која се привремено увози садржи елементе царињења, по правилу без обрачуна и наплате дажбина, јер се ово питање накнадно расправља у зависности од окончања посла привременог увоза, али и елементе царинског надзора (одређивање места где се роба налази, рока у коме се одобрава привремени увоз, норматива утрошка средстава и сл.).

Овај кратак приказ царинских поступака дат је ради сагледавања дискреционих овлашћења цариника и њихове дистинкције у односу на обавезе цариника да утврди чињенично стање и правилно примени прописе везане за конкретан поступак.

Анализом царинских поступака уочава се да је већи број дискреционих овлашћења дат у поступку царинског надзора. Тако царинарница, односно овлашћени царински радник може одобрити упућивање робе другој царинарници, одредити мере царинског

надзора, рокове предаје робе одредишној царинанрици, одобрити смештај робе под царински надзор и рок лежања робе под надзором, утврдити да ли су просторије и простори у које се смешта роба подобни за спровођење мера царинског надзора и слично. Број ових овлашћења јесте велики, али је условљен утврђивањем неког чињеничног стања од кога зависе радње које предузима или одлуке које доноси царински радник. Очигледно је да проблем код ових овлашћења није у њиховом постојању, већ у недостатку механизма контроле њиховог коришћења. У нормативној сфери могло би се обезбедити сужавање ових права прописивањем рокова за предузимање радње од стране цариника, увођењем обавезе стављања забелешке или сачињавања записника о предузетим радњама, уз навођење времена када су учињене и разлога за њихово чињење и слично. Овакве нормативне промене омогућиле би да служба интерне контроле (под условом да њен рад буде добро организован и ефикасан) уочи недостатке у раду цариника и степенује их од случајне грешке или пропуста до злоупотреба.

Међутим, оно што посебно треба нагласити је да се највеће злоупотребе јављају управо код непријављивања уласка робе у царинско подручје, наравно уз помоћ цариника, као и код фиктивног оверавања документације о иступу из земље робе која је пријављена као транзитна. Ове појаве се не могу, наравно, решити нормативним променама већ искључиво појачаном интерном контролом.

У поступцима царинења већ се не би могло говорити о дискреционим правима цариника, већ о обавези да у тим поступцима утврди чињенично стање (пре свега врсту, количину, вредност и порекло робе) и да на то чињенично стање примени одговарајуће прописе.

У фази контроле поднете декларације и приложених исправа злоупотребе се крећу у следећим оквирима:

- неправилно утврђивање количине робе. Лажни подаци из товарног листа уносе се у царинску декларацију, а само од једног цариника зависи хоће ли се ти подаци проверавати бројањем или мерењем;
- неправилно утврђивање вредности робе на основу лажних фактура. Овде се најчешће појављује проблем двојних фактура, где се фактура са нижим износом презентира царини, а фактура са правим, вишим износом служи за књиговодствене потребе. Како се на основу фактура које нису биле презентирани у поступку царинења не може вршити плаћање према иностранству преко домаће банке, ту се отвара питање даљих злоупотреба, плаћања у говотини или са рачуна у иностранству и слично. Ако мотив за лажно приказивање вредности робе није плаћање царине у мањем износу, већ изношење новца из земље подносе се тзв. „надуване” фактуре чија се тачност говото никада не проверава. Предмет накнадних

контрола су управо декларације где је као царинска основица прихваћена вредност робе нижа од уобичајене. Међутим, како је основни принцип царинског вредновања трансакцијска (уговорена) цена робе, корумпирани цариник који је прихватио нетачно пријављену цену, по правилу се брани истичући да је фактура била уредна (са свим потребним елементима) и да није имао разлога да сумња у тачност података који су у њој дати;

- нетачно сврставање робе по Царинској тафифи, за шта је мотив или плаћање царине по нижој стопи или избегавање посебних услова за увоз или извоз (квота, атеста, сагласности, уверења и слично). Пошто се по окончању царинења роба пушта у слободан промет, чињеница да је роба погрешно сврстана тешко се може накнадно проверити. Аналитичким праћењем увоза могу се уочити промене које указују на злоупотребе: након поштравања режима увоза појединих производа нагло се повећава „увоз” сличних производа за које се примењује блажи режим (било да се ради о нижим стопама царине или лакшим условима за увоз робе). Упозорењем о уоченој појави може се превентивно деловати на понашање цариника;
- нетачно утврђивање порекла робе код увоза омогућава неплаћање царине или плаћње царине по стопи мањој од прописане, а код извоза пласман производа на иностраном тржишту под преференцијалним условима. У оба случаја економски мотиви су јаки, а могућност доказивања злоупотребе учињене од стране цариника готово је занемарљива, јер своје понашање увек може правдати чињеницом да није имао услова да изврши проверу декларисаног порекла.

### **Законски услови за кажњавање**

Закон о царинској служби донет је 1980. а његове мање измене извршене су 1987. године. Ово је веома важно напоменути, јер се тим законом утврђују, између осталог, надлежности органа за вођење дисциплинског поступка и мере које се у том поступку могу донети. Имајући у виду да је Закон донет у СФРЈ ради регулисања тада важећих односа, није изненађујуће то што он не предвиђа знатна одступања од система дисциплинског кажњавања који иначе важи у органима државне управе. Донет у време „владавине” друштвене својине, Закон и није могао да предвиди касније настале појавне облике корупције на царини. Наиме, стицање финансијске добити као мотива за изигравање прописа мање је било изражено у условима када су предузећа пословала искључиво друштвеним капиталом. Ово свакако не значи да појаве корупције није било, већ само то да је она била испољена у мањем обиму, и то углавном кроз обављање царинских радњи у путничком промету,

па су и друштвене последице таквих видова корупције биле мање. Што се тиче самог вођења дисциплинског поступка, могу се уочити два основна недостатка. Прво, поступак покреће руководилац организационе јединице којој радник припада, а води га у првом степену комисија сачињена од радника исте организационе јединице. Сама ова чињеница доводи у сумњу објективност покретања и вођења поступка (у корист или на штету лица против кога је покренут). Друго, непостојање или недовољан број службеника обучених за вођење дисциплинског поступка често доводи до процесних грешака због којих могу бити поништене одлуке, било од стране другостепене комисије, било од стране суда у току радног спора. Ако овоме додамо пословичну спорост судова, не изненађује чињеница да се правоснажне одлуке могу очекивати тек после неколико година после покретања спора.

Очигледно је да се у овој области морају извршити корените промене. У том правцу би се развојем службе унутрашње контроле која би била организационо издвојена остварила ефикасност и објективност у покретању поступка, а законска решења која би уважила специфичности службе треба за циљ да имају што брже вођење и окончање поступка.

## **Закључак**

Укратко можемо рећи да је корупција на царини мотивисана пре свега избегавањем плаћања дажбина или њиховим плаћањем у мањем износу, али и остваривањем неких права (на увоз, односно извоз тамо где постоје квантитативна или квалитативна ограничења, или избегавањем прописаних услова за остваривање тих права, као што су услови за стављање у промет одређених производа). У крајњој линији мотив је свакако финансијска добит, непосредно или посредно. Учешће у тој добити или добијање „награде за услугу” мотив је цариника за примање мита.

Појавни облици корупције су вишеструки и јављају се у поступку царинског надзора и поступку царинења (укључујући и фазу наплате дажбина која може бити пролонгирана), најчешће као продаја неког права или ослобађање од неке обавезе.

Број и различита правна снага аката, непостојање адекватне регулативе за фактичко стање у коме функционишу три царинска система на подручју Југославије (нерегулисан робни промет са Црном Гором и Косовом), као и честа промена прописа доприноси појави корупције на царини.

## ЧИНИОЦИ КОРУПЦИЈЕ И ПРОМЕНЕ У ПОСЛЕДЊИХ ДЕСЕТ ГОДИНА

### Историјски фактори

Најзначајнији историјски фактор представља распад некадашње СФР Југославије 1991. године. С тим у вези догодило се неколико веома битних промена. До тада, гранични прелази у Србији били су искључиво гранични прелази са земљама некадашњег источног блока, које су са становишта протока робе и путника биле поприлично неинтересантне у комерцијалном смислу. У комерцијалном смислу најинтересантнији гранични прелази били су они у Словенији, будући да су то били гранични прелази са Италијом (тршћанска веза) и Аустријом (главни гастарбајтерски гранични прелази). Управо је на тим прелазима постојала економска основа (тражња) за корупцијом, па је самим тим и могла да се створи одређена понуда корупције.

Распадом некадашње СФР Југославије 1991. године, границе Србије, односно СР Југославије постају границе са западним, односно границе са све више комерцијализованим светом у транзицији. Трст је замењен Сегедином, а гастарбајтери се не враћају кући преко Шентиља, него преко Хоргоша. Самим тим, порасла је и економска основа корупције, односно тражња за њом.

Отцепљењем Словеније и Хрватске и начином на који је то урађено дошло је до снажних миграционих токова царинских службеника. Велики део царинских службеника са послом у Словенији који нису Словенци одлучио је да напусти Словенију, али да настави да се бави својим послом. То је довело у Србију, односно СР Југославију људе који су имали другојачији начин рада, односно који су се навикли на комерцијално атрактивне граничне прелазе. То су били људи којима није била страна идеја о пружању „услуга” повлашћеног третмана, чиме је на наше граничне прелазе донесена и понуда корупције. Семе је пало на веома плодно тло, тако да су новопридошли царински службеници успешно раширили своје идеје о начину рада и међу онима који су годинама потпуно ревносно обављали своју дужност.

### Политички фактори

Најзначајнији политички фактори корупције у нашој царинској администрацији везани су за почетак 1990-тих година, ратове у окружењу и стварање континуираног ванредног стања. Најзначајнији међународни фактор корупције представља увођење санкција међународне заједнице (резолуција Савета безбедности број 757), које су обухватале и забрану трговине са СР Југославијом. На тај начин је практично целокупан увоз (изузетак су чиниле храна и лекови) постао илегалан, па је свака увезена



пошиљка била пробијање санкција и могла је да се представи као патриотски задатак. На тај начин је све оно што је доводило до дотока робе у земљу (кријумчарење, корупција итд.) представљено не као кршење закона, већ као свети патриотски задатак. Уколико се увози роба – све је било дозвољено. Други значајан међународни фактор био је искључење наше земље из готово свих међународних организација и удружења, што је довело до обустављања сарадње у борби против корупције са суседним земљама, односно њиховим царинским управама, као и са мултилатералним организацијама. То се нарочито односило на размену кључних информација.

Међународни фактори корупције на царини почетком 1990-тих година пали су на веома погодно тло у Србији, односно у нашој царинској администрацији. Основни домаћи политички разлог за то лежи у чињеници да је тадашњи владар одлучио да царинску администрацију употреби за своја два основна циља: лично богаћење (на породичном нивоу) и очување власти. Сходно томе, за корупцију на царини у Србији, односно СР Југославији може се рећи да је типичан пример институционализоване корупције, тј. корупције која је настала као природна последица карактера политичког режима у земљи. Наиме, с једне стране, потпуном приватизацијом и корумпирањем царинске управе та државна служба је искоришћена за контролу новчаних токова, што је омогућило да се приходи од наплате царине не сливају у буџет, већ да се користе за финансирање различитих личних политичких пројеката. С друге стране, чињеница да је огроман број људи био умешан у криминалне послове (уз прећутну сагласност владара и његове екипе) чинило је све те људе таоцима режима. Уколико престану да сарађују са тим режимом, лако се могу доказати њихове криминалне радње, па су сви они имали делотворан подстицај на наставе са сарадњом и на тај начин учврсте тадашњу власт и владара.

Трансформација Савезне управе царина у корумпирану институцију довршена је довођењем новог директора током 1994. године. Нови директор, са дугогодишњим радним стажом у служби државне безбедности, реорганизовао је царинску управу како би се што боље остварила два горе наведена резултата. Његов долазак пратио је долазак потпуно нових људи – људи од поверња. Чак и данас, већину запослених у Савезној управи царина чине примљени у време од 1994. закључно са 2000. годином, дакле у време владавине наведеног директора. Људи примљени у то време нису имали знања потребна за обављање царинских дужности, али су имали „васпитање” за корупцију. Послушници који су могли да приграбе за себе, уколико би били кооперативни у великим корупционашким пословима који су, по правилу, увек били „од државног интереса”. А државни интерес се сводио на то да пословни људи блиски режиму профитирају користећи

нелегалне методе, а свој рачун ће да плате самом режиму када треба да се финансира оно што је одлучено да се финансира. Наравно, неће им бити ни на крај памети да се побуне против тог режима.

## Организациони фактори

Готово сви данашњи организациони фактори корупције у Савезној управи царина наслеђени су из претходне деценије. То само показује колико је тешко елиминисати одређене организационе факторе, односно колико институционални оквир за борбу против корупције не даје простор за ефикасне акције на том плану.

Први значајан организациони фактор тиче се сарадње царинске службе са осталим службама које контролишу границу, односно које су задужене за спровођење закона. То се, пре свега, односи на граничну полицију. Нејасно разграничење компетенција неминовно доводи до конфузије у обављању посла и међусобном оптуживању. Тим пре што постоје значајне индиције о корумпираности пограничне полиције. Прво, такво понашање полиције ствара подстицај царинским службеницима за корупцију. Друго, инертност (често намерна) полиције неминовно ограничава могућност антикорупцијских активности царинске управе. Коначно, ефикасна и некорумпирана полиција представља снажну претњу за царинске службенике који размишљају на тему корупционашког понашања. Некорумпирана полиција, по много чему, ствара некорумпиране царинике.

Постојећи законски оквир и механизми за његово споровођење посредно представљају фактор корупције. Наиме, доследна примена строгих законских казни представља претњу санкцијом (заstraшивање) за кривично дело корупције и на тај начин умањује вероватноћу чињена таквих кривичних дела. Најзначајнији фактор ове врсте је ниска ефикасност кривичног поступка у случају корупције на царини. Кривичне пријаве које су поднете у случају неколико царинских службеника пре годину и по дана још увек нису дале никакав резултат. Објективна околност која отежава кривично гоњење лежи у чињеници да директни материјални докази о примљеном миту веома често не постоје. Постоје само посредни материјални докази, попут личне имовине царнских службеника која је у потпуној диспропорцији са њиховим редовним примањима. У то треба убројати постојање „Долине лопова” у Суботици у којој се налазе породичне куће које вреде више стотина хиљада евра, као и скупа кола и луксузни ципови власника тих кућа. Све су то посредни докази, који немају снагу доказа на суду у самом кривичном поступку.

У оквиру Савезне управе царина постоји Служба за сузбијање кријумчарења, али не постоји класична унутрашња контрола.

Самим тим, Служба обавља и тај посао унутрашње контроле што се, вероватно, не може оценити као повољно. Постоје различити облици кријумчарења који не подразумевају корупцију, а њихово сузбијање захтева велико ангажовање људских ресурса. У организационом смислу, усредсређивање на борбу против корупције вероватно да захтева стварање посебне јединице унутрашње контроле, али свакако захтева далеко веће ресурсе и овлашћења такве јединице.

Што се тиче организације обављања корупционашких послова, у највећем броју случајева ради се о мање или више организованог групи – један царински службеник, без барем дослуха својих другова, тешко да може успешно да се бави корупционашким пословима. Другим речима, корумпирани царински службеник посао ради у добро организованог групи, било са припадницима пограничне полиције, било са својим колегама из царинске управе (подређеним или надређеним). Током 1990-тих те групе било је лако стварати, односно оне су чак и створане из једног центра. Толеранција према корупцији била је свеприсутна, тако да су се корупционашке групе лако одржавале, а евентуалне ротације нису имале ефеката, будући да су се групе опет веома брзо стварале и на новом граничном прелазу.

Током последње две године толеранција према корупцији је драстично смањена, а тиме се смањила и спремност царинских службеника да се укључују у корупцијашке групе. Веће групе су постале неатрактивне, тако да се више не могу одржавати на начин на који је то да сада функционисало. Сада је потребно или радити сам, што је веома тешко и неделотворно (осим, делимично, на путничком саобраћају), или формирати мале групе у којима људи укључени у корупцију имају поверење једни у друге. Даље заштравање казнене политике, а нарочито увећање делотворности њене примене (како у фази откривања починилаца, тако и у фази примене санкција) послужиће као елемент којим ће се још више отежавати формирање оваквих група, односно поспешивати њихово распадање.

На организационом плану, веома је битно уочити да је за корупцију веома битно постојање сталних веза и регуларних договора коруптора и корумпираних. Другим речима, потребно је да се успостави међусобно поверење обе стране. У таквим условима трансакциони трошкови, односно трошкови спровођења корупције су далеко мањи. На пример, у највећем броју случајева, раздвојене су операције корупције и њено плаћање, чиме се умањују трошкови спровођења, односно умањује вероватноћа откривања и кривичног гоњења. Заштравање политике деловаће на умањење међусобног поверење коруптора и корумпираних, тако да ће се увећати трошкови корупције, као и вероватноћа њеног откривања.

### Путнички саобраћај

Царињење, односно проток робе у путничком саобраћају има неколико веома битних карактеристика које га одвајају од робног саобраћаја. Прво, „корисници” царинских услуга, односно царински обвезници јесу физичка, а не правна лица. Друго, царињење се обавља непосредном применом прописа, по скраћеном поступку и то (данас) по јединственој царинској стопи од 10%, без обзира на врсту робе коју физичка лица увозе. Треће, проток робе у путничком саобраћају није везан за постојање документације, односно документација се јавља само у оним случајевима у којима је роба оцарињена, тј. случајевима у којима је настала обавеза физичких лица да плате царину на увезену робу. Недостатак документације значи да нема „трагова” било какве нерегуларности, односно трагова који су могу користити за накнадно установљивање и гоњење корупције. Коначно, у путничком саобраћају одувек је важио селективни преглед путника, тако да сваки царински службеник има дискреционо право да изабере путника кога жели да прегледа, односно да пропусти путнике за које процени да не завређују царински преглед.

Начелно посматрано, корупција у путничком саобраћају има малу јединичну вредност, односно износ корупције по једној трансакцији релативно је мали, али су, на супрот томе, трансакције веома честе, тако да је укупан износ корупције, односно износ плаћеног мита прилично велики. Не постоје поуздани подаци о учешћу корупције у путничком саобраћају у укупној корупцији на царини, односно у Савезној управи царина, али се процене крећу између 20 и 60%, па чак и до 70%.<sup>1</sup> Дакле, без обзира на релативно ниске јединичне вредности корупције, изгледа, бар према већини процена да је укупан износ корупције у путничком саобраћају релативно велики.

Посредан показатељ обима, односно значаја корупције у путничком саобраћају је чињеница да постоји веома велика тражња царинских службеника за рад на путничким терминалима, односно смењивање са путничких терминала се сматра као велика казна и лични неуспех царинског службеника. Овакав однос према царинском послу на путничком терминалу посредно показује „захвалност” оваквих радних места, односно очекивани приход од корупције. Тиме се показује и значај који овај облик корупције има за царинске службенике. Губитак таквог радног места означава губитак прихода који су омогућили прилично лагодан стил

---

<sup>1</sup> Велики распон наведених процена показује њихову релативно ниску поузданост. Ипак, највећи број процена указује на учешће овог вида корупције у преко 50% укупне корупције на царини.

живота, без немаштине за цариника и његову породицу, па чак и померање на социјалној лествици које се плаћа новцем од корупције. За многе од њих веома је тешко да се привикну на нормалан, поштен живот.<sup>2</sup>

Велика тражња царинских службеника за радна места на путничким терминалима неминовно генерише и индуковану корупцију унутар саме царинске управе. Наиме, ствара се подстицај царинским службеницима да корумпирају своје колеге из кадровске службе, како би себи обезбедили одговарајуће радно место и одговарајуће приходе од корупције. У таквим случајевима износ мита којим се долази до „одговарајућег” радног места представља својеврсну инвестицију која се отплаћује очекиваним приходима од корупције у путничком саобраћају.<sup>3</sup>

Велику тражњу за местима на путничким терминалима нарочито генеришу млађи царински службеници, а то су најчешће они који немају велика знања, односно они који не могу да учествују у релативно сложеним корупционашким пословима на царини, пре свега пословима у робном саобраћају, па јако много енергије троше да се наметну да добију послове на путничком терминалу. То посредно доказује да се у случају путничког саобраћаја ради о релативно једноставним механизмима корупције, за чију примену није потребно велико знање, и релативно малим (јединичним) добицима како за корумпиране, тако и за корупторе. Једноставност посла, непостојање потребе за великим ангажовањем на осмишљавању корупције, релативно ниским ризиком (нема документације која остаје, тако да нису могуће накнадне провере регуларности) условљава да је овај облик корупције најомиљенији међу већином корумпираних царинских службеника.<sup>4</sup> Сходно томе, удаљавање („скидање”, како се то каже у царинском жаргону) са путничких терминала доживљава се као велика казна. Ипак, постоје значајни изузеци од последњег наведеног става о којима ће касније бити нешто више речи.

---

2 Показало се да у неким случајевима похлепа постаје толико снажна да долази до психичких промена код корумпираних царинка, тако да се јавља својеврстан облик клептоманије, при чему корупција сама за себе, независно од њених материјалних резултата, постаје насушна потреба таквих људи.

3 Овакве ситуације се нарочито могу очекивати уколико већи број царинских службеника изгуби своје радно место на оперативним пословима на путничким или робним терминалима, попут ситуације у лето 1999. године, после повлачења наших царинских органа са Косова, односно практичног расформирања приштинске царинарнице, када су многи царински службеници били животни заинтересовани да добију премештај на путничке терминалне према Мађарској. Свакако да је понеко од њих био спреман да плати онолико колико је било потребно да се његова жеља и оствари. Остаје, међутим, нејасно, у којој мери се овај вид „интерне” царинске корупције задржао и после промене руководства СУЦ-а у јесен 2000. године.

4 У жаргону царинских службеника узимање мита, нарочито у путничком саобраћају, често се назива и „ударање клемпи пацијентима”.

Генерално посматрано, корупција везана за проток робе у путничком саобраћају може се поделити на неколико карактеристичних случајева. Разматрање које следи односи се углавном на друмске граничне прелазе, будући да су корупција, односно друге нерегуларности царинских послова у путничком саобраћају у највећој мери везане управо за ту врсту граничних прелаза. Исти или слични механизми у одређеној мери важе и за остале видове путничког саобраћаја.

### *Пропуштање пошиљке (избегавање прегледа)*

Ово је најједноставнији, односно најгрубљи начин избегавања царине робе, односно избегавања плаћања царине. Пропуштање пошиљке може да се обави са или без заустављења возила, односно путника. Уколико се ради о пошиљкама веће вредности, пропуштање пошиљке је унапред договорено, често унапред и плаћено, а услуга се своди на тзв. „махане”, тј. корумпирани царински службеник само махне путничком возилу или комбију да прође, без прегледа возила.<sup>5</sup> У овом случају постоји потпуно раздвајање пружања услуге и њеног плаћања. Наравно, не треба свако пропуштање без прегледа сматрати симптомом корупције, будући да је царински преглед селективан и да сваки царински службеник има дискреционо право да процени кога ће да прегледа, а кога не.

Наведено пропуштање возила обично се односи на пропуштање вредних пошиљака. То су пошиљке мале тежине, односно за премине, а велике вредности. То се пре свега односи на потрошачку електронику, телекомуникациону опрему (мобилни телефони и слично), електронске компоненте, као и скупа гардероба (престижне робне марке). На овај начин се роба у потпуности ослобађа плаћања царине, тако да постаје врло конкурентна на домаћем тржишту, односно њени трговци могу да уживају поприличну ренту. Понекад у једној од пошиљака те врсте може да буде робе у вредности и до 150.000 ЕУР. У одређеном броју случајева, нарочито у случају веома вредне гардеробе, ради се о украденој роби у некој од западних земаља, и прелазак границе без царинског прегледа представља само једну од карика у послу крађе робе у западним земљама и њеној препродаји у Србији (тзв. „шанирана” роба). У оваквим случајевима, поред мотива ослобађања од царине, још значајнији мотив је прикривање ове незаконите активности.<sup>6</sup>

5 У жаргону цариника овај облик корупције, пропуштање возила маханем, назива се и „УМАНА”.

6 Будући да је набавна цена „шаниране” робе једнака нули (иако постоје одређени трошкови њеног прибављања), оваква роба би лако могла да издржи царинске намете, а да се дакле нуди по конкурентним ценама уз велику ренту за њене трговце. Због тога се чини да је основни мотив корупције у овом случају ипак прикривање тока украде робе.

У далеко већем броју случајева ради се о пропуштању мање пошиљке, при чему најчешће долази до заустављања комбија, односно путничког аутомобила. Уколико се ради о мањој пошиљци, најчешће проширени лични пртљаг, целокупан корупциони посао се обавља на лицу места, при чему коруптор нуди обично мањи износ да не буде прегледан (20-100 ЕУР), што показује да се ради о релативно малој вредности робе, па тиме и малој вредности царине која би била наплаћена уколико не би дошло до корупције.

Оба наведена облика корупционашких послова путем пропуштања пошиљке, односно избегавања прегледа, далеко се боље обављају уколико постоји гужва на царинском прелазу, тј. уколико су сви који се налазе на царинском прелазу напети, нервозни и уморни. Наведени послови се у гужви далеко лакше обављају. При томе, уколико постоји гужва, може се догодити да неко од путника понуди одређени, обично мањи износ, само да се убрза, односно обави царински преглед, како би се што пре прешла граница, без намере да се избегне царински преглед. Због тога је разумљиво што се понекад намерно стварају гужве, односно редови, како би се намерно створила атмосфера погодна за корупцију. На пример, претходна смена је завршила свој посао, а смена која долази намерно оклева да започне са царинским прегледима, не би ли се створили редови и гужве.

Извесно је да у наведеном окружењу не постоје подстицаји за увођење реда и регуларности. У таквим условима не само да би се лакше уочила корупција, него би постале јасне и разлике између цариника у погледу њиховог знања и ефикасности у обављању посла. Онима који су мање способни, односно који немају довољно знања за обављење свог посла, никако не одговара успостављање реда и регуларности, а они други сами често немају довољно подстицаја да се изборе за такве услове.

### *Нецарињење робе*

Нецарињење робе која је регуларно прегледана представља само једну подврсту претходног механизма корупције, с том разликом што се обави царински преглед, али се закључи да не постоји основа за царињење робе које путници преносе преко границе. Овај начин корупционашког „рада” се примењује у случајевима мање вредности пошиљке, односно робе, исплата се врши на лицу места или у његовој непосредној близини, а коруптор (путник) и корумпирани (цариник) најчешће се не познају. Другим речима, не постоји потреба за посебним уговарањем, односно претходним организовањем оваквог вида корупције.

Корупција ове врсте се најчешће обавља директно, тј. не постоје посредници у новчаном току од коруптора ка корумпираним. Што се коруптора тиче, најчешће су у питању путници који

релативно ретко прелазе државну границу (гастарбајтери који се враћају кући на одмор), нису укључени у ланце шверца, односно препродаје робе, а износ корупције по трансакцији је, по правилу, релативно мали. Понекад корупмпирани царински службеници услугу наплаћују у роби, односно узимањем дела пошилике коју, супротно правилима, не царине.

### *Паушално царињење*

Паушално царињење представља специфичан облик пристрасног царињења пошилике, односно умањења царинског оптерећења путника који преносе робу путем корупције. Овај механизам корупције у путничком саобраћају најчешће се примењује у случајевима аутобуса пуних путника и робе. Клијентела, тј. путници најчешће су ситни шверцери који регуларнио прелазе границу на истом граничном прелазу. Они јако добро познају сваког цариника на том граничном прелазу, као што и цариници веома добро познају сваког од тих „путника”. У овом случају један од цариника склапа „уговор” са једним од представника путника (најчешће возачем аутобуса или вођом пута, односно вођом „туристичке” групе). Уговор се састоји од паушално одређеног мита (за аутобус у целини, односно за све његове путнике), као и паушално наплаћене царине. Износ мита и царинске дажбине потом се расподели на све путнике у аутобусу. У неким случајевима, уопште се и не наплаћује царина, већ путници плаћају само мито да не би дошло до царинског прегледа.

Веома често овај механизам подразумева раздвајање услуге и плаћања, тј. услуга паушалног прегледа и наплаћивање или ненеплаћивање царине се плаћа унапред. Услуга корупције се обично плаћа у некој од оближњих кафана, или у некој од кафана у оближњем граду, при чему се веома често састају искључиво посредници једне, односно друге стране. При томе је битно да је између путника, односно њихових посредника и цариника и њихових посредника успостављен чврст, дугорочан однос, односно успостављено је међусобно поверење. У овоме свему постоји својеврсни фиксни трошковић, тј. трошкови упознавања и стицања поверења, а када се тај део посла обави, корупција прелази у рутину.

Понекад вредност робе по аутобусу долази и до износа од 250.000 ЕУР. Међутим, вредности робе варирају, а уобичајено је да се просечна вредност робе по путнике креће између 1.500 и 2.500 ЕУР. Износи мита који се плаћа за паушално царињење, односно евентуално нецарињење робе, пропорционални су наведеним вредностима робе.

У случају путничког ваздушног саобраћаја, односно путничког граничног преласка на аеродрому „Београд”, са становишта корупције најинтересантнија роба је електроника (компоненте за рачунаре, потрошачка електроника итд.), али и текстилни производи,



нарочито они производи које власници бутика („бутикаши”, у царинском жаргону) покушавају да унесу у земљу као да се ради о личном пртљагу. Уз одговарајући износ мита и то ће бити признато као лични пртљак, или ће се паушално оцаринити по, за увозника, далеко повољнијим условима него да је у потпуности поштована царинска процедура.<sup>7</sup>

Корумпирани цариници на свим путничким граничним прелазима временом стварају нефомалну „базу података” шверцера и веома добро знају ко се од њих бави којом робом, којим вредностима и колике су му платежне могућности што се корупције тиче. Исто тако, и шверцери стварају „базу података” цариника у којој се налазе сви за њих релеватни подаци, почев од преференција самог цариника при корупцији, па до детаља из његовог приватног живота. При томе, детаље из приватног живота корумпираних цариника није баш претерано тешко прибавити. Довољно је сазнати елементарне податке о имовини која је потпуно диспропорционална његовим, односно њеним регуларним приходима. Сви ти подаци могу да се ефикасно употребе на два основна начина. Прво, да му се понуди управо онај облик корупције (мита) који том царинском службенику највише одговара. Друго, да се евентуални компромитујући детаљи из његовог, односно њеног живота (поред чињенице да је корумпиран), искористе као могућа уцена за обезбеђивање даље сарадње у корупционашком послу.

### *Специјални случајеви*

Постоји неколико специјалних случајева корупције на царини у путничком саобраћају. Један он њих је тзв. распарчавање пошиљке. Поступак се састоји у томе да се пошиљка која до граничног прелаза обично стиже мањим камионом или лаким доставним возилом, претовари у релативно велики број путничких аутомобила. Претовар може да се обави на територији суседне земље (па да из те земље изађе роба у режиму путничког саобраћаја), или да се претовар обави између два гранична прелаза, на тзв. „ничитој земљи”. Распарчавањем пошиљке роба из режима робног саобраћаја, односно режима редовног царинског поступка, прелази у режим путничког саобраћаја, односно у режим скраћеног царинског поступка. При томе је веома битно да је сваки држављанин СРЈ при уласку у земљу ослобођен плаћања царине на лични пртљак, као и на предмете за личну употребу и употребу чланова породице уколико њихова вредност износи до 100 УСД. Уз одговарајући претовар и распарчавање пошиљке, целокупна пошиљка може потпуно „легално” да уђе у земљу. Наравно потребно је

<sup>7</sup> На аеродорому „Београд”, посредници у овом виду корупције су носачи, или неко друго аеродромско особље.

обезбедити да се сам претовар робе обави непримећено, односно да царински службеници не посумњају о чему се заповраво ради. Што се непримећеног претовара „распарчавања” робе тиче, корупцијом је потребно, поред царинских службеника, обухватити и припаднике пограничне полиције. Да би цариник на путничком терминалу, макар и цариник просечног знања и памћења, преви-део иста возила са истим путницима и истом робом, прецизно сортираном како би се задовољили сви прописи, ипак га је по-ребно корумпирати.

Распарчавање пошиљке се, у свом изворном облику, најчешће примењује у случају скупочене гардеробе, по правилу украдене. Такође се примењује у случају потрошачке електронике или ми-нијатурних електронских компоненти. Основни резон овог меха-низма корупције је да се роба са сложеног режима редовног ца-ринског прегледа, који оставља трагове у обимној документацији, пребаци у режим скраћеног царинског прегледа, без документа-ције, односно без трагова било које врсте. Тим пре што се у одре-ђеном броју случајева ради о украденој роби, па је са становишта оних који њоме тргују од виталног значаја да се минимизује сваки траг промету ове робе.

У појединим случајевима корупције у путничком саобраћају ра-ди се о високо вредној украденој роби, најчешће у провалним крађама, односно, ради се о пословима међународног криминала. Најчешће су у питању луксизни производи, добро познатих трго-винских марки, попут сатова марке „Rolex” (у жаргону позната као „врућа роба”). Подмићивање се у таквим случајевима најче-шће обавља у природи (будући да роба још увек није реализована на црном тржишту, односно „изваљана”, како се то описује жар-гоном професионалаца из ове делатности). С обзиром да се ради о високом ризику, корупција се у овом случају уговара унапред, најчешће преко посредника, једино што може да се реализује (предајом једног или више примерка поменутог сата) на лицу ме-ста. Једини материјални траг који у овом случају остаје примерак веома вредне робе, попут поменутог „Rolexa”, чија је вредност то-лика да га нити један царински службеник у Србији не би могао купити од своје плате.

Посебна прилика за кријумчарење робе, односно корумпирање царинских службеника како би се роба пренела преко границе без плаћања царине, јесу аранжмани селидбе. Наиме, радници на привременом раду у иностранству (уобичајено је да се ради о европским земљама) се, с времена на време, трајно враћају у зе-мљу. Тада преносе своју целокупну имовину у шта најчешће спада намештај и велики број апарата за домаћинство. Приликом сеље-ња, потврду о трајном напуштању земље у којој су привремено боравили даје тамошње конзуларно представништво наше земље, што омогућава повлашћени царински третман путника – на нај-већи део имовине повратника не наплаћује се никаква царина.

Технички посматрано, уобичајено је да се та имовина товари на камион, односно ставља се у један камионски контејнер. То омогућава да су унутар имовине повратника смести веома вредна робе, најчешће потпуно нова опрема за угоститељске објекте или потрошачка електроника. Будући да се на личну имовну која се увози не наплаћује никаква царина, царински службеници у случајевима селидби не обављају преглед онако ригорозно како то чине у другим случајевима. Ипак, најсигурније је да се цариник подмити, што се чини релативно лако, будући да селидбе дуго времена нису готово никог интересовале. После неколико откривених веома вредних поштиљака које су биле скривене у селидбу, овај начин преношења робе постао је ризичнији, тако да се вероватно и увећала корупциона „тарифа” која мора да се плати.

Конечно, треба поменути и један вид ситне корупције на царини у путничком саобраћају при коме царински службеник чини стварну или фиктивну услугу путнику који прелази друмски гранични прелаз. Уколико се ради о стварној услузи, обично се ради о некаквом паушалном царинењу или нецаринењу робе релативно мале вредности, а веома често се догађа да царински службеник набеди путника, који заиста има само лични пртљак да му је учинио услугу. Тада, прилично често, сам путник понуди да се реваншира царинском службенику. Царински службеник не жели да прими паре, већ упућује путника у оближњу кафану/ресторан да уплати туру пића или оброк за целу смену и да му донесе признаницу. Док су постојали *duty free* шопови на граничним прелазима таква процедура „плаћања” услуге се сводила на штеку цигарета или флашу вискија, а сада је у игри и куповина претплатних картица за мобилне телефоне, које се касније продају на црном тржишту.<sup>8</sup> Жртве овакве ситне корупције су, наравно, они путници за које царински службеници процене да су мале платежне способности.

Постоје одређени производи, односно материје чије је уношење у нашу земљу потпуно забрањено. То су, пре свега, опојне дроге и оружје. Пренос ових производа, односно материја преко границе, према свим расположивим сазнањима, није везан за корупцију царинских службеника. Наиме, ова врста кријумчарења одвија се, између осталог, и преко путничких терминала,<sup>9</sup> али при томе они који преносе наведене материје, односно производе, то чине на сопствени ризик, у нади да неће доћи до царинског прегледа који ће открити њихову мање или више добро скривену

---

8 Оваква ситна корупција је, по свему судећи, увозни производ, који се први пут појавио код македонских цариника, па су га потом прихватили и наши цариници, нарочито они на граничним прелазима према Македонији.

9 Поред путничких терминала, пошљке дроге и оружја прелазе границу и преко робних терминала, као део неке од робних поштиљака, а у одређеном броју случајева и ван граничних прелаза, тј. на оном делу границе која није у надлежности Савезне управе царина.

робу. Корумпирање, односно покушај корумпирања царинског службеника у циљу обезбеђивање проходности оваке робе, исувише је ризичан за ову врсту кријумчара и њихових организација, односно исувише је ризичан за царинске службенике. Мито примљен да се „пропусти” пошиљка гардеробе, не може се, са становишта кривичних санкција, готово ни упоредити са митом за „пропуштањем” пошиљке хероина. Управо због тако високог ризика којим се излаже царински службеник, односно користи до које тај службеник може да дође пријављивањем доласка пошиљке опојних дрога, односно оружја, мала је вероватноћа да ће тај службеник испоручити уговорену услугу, односно да ће омогућити да наведена пошиљка без проблема прође границу. Овакаве подстицаје које имају царински службеници јако добро познају и кријумчари ове врсте, односно трговци дроге и оружја, тако да се не упуштају у корупционе аранжмане са царинским службеницима.<sup>10</sup>

### Робни саобраћај

Царињење, односно проток робе у робном саобраћају има неколико веома битних карактеристика које га одвајају од досад разматраног путничког саобраћаја. Прво, „корисници” царинских услуга, односно царински обвезници, јесу правна, а не физичка лица. Понекад је правним лицима прилично тешко ући у траг, будући да одређени број предузећа у спољнотрговинским пословима представљају фиктивне фирме.<sup>11</sup> Друго, царињење се обавља посредном применом прописа, по редовном царинском поступку и то по различитим царинским стопама, у зависности од врсте робе која се увози. Треће, проток робе, односно њено царињење у робном саобраћају, везано је за постојање богате документације, односно документација се јавља практично у свим случајевима у којима роба прелази границу, без обзира да ли роба, односно пошиљка подлеже царињењу, односно плаћању царине или не. Дакле, постоје писани трагови на основу којих је могуће накнадно извршити проверу (не)регуларности царинског поступка и покренути његово преиспитивање, као и установљавање одговорности свих оних који су у тим нерегуларностима учествовали.<sup>12</sup> Постојање, односно дуговечност документације и

10 Наведени налази по питању кријумчарење дроге и оружја формулисани су на основу доступних информација о Савезној управи царина. Не треба исузјучити могућност да ови налази не важе за неке друге царинске управе, можда чак и царинске управе суседних земаља.

11 Понекад се поједина спољнотрговинска предузећа оснивају само за један посао, односно за једну трансакцију.

12 Према интерним правилима СУЦ-а, царинска документација у електронској, односно папирној форми чува се пет, односно десет година, с тим што право рутинске накнадне контроле траје две године од датума царињења, односно царинског прегледа робе.

могућност накнадног откривања трагова корупције представља додатни ризик како за коруптора, тако и за потенцијално корумпиране царинске службенике, што само по себи, умањује вероватноћу корупције, односно захтева од актера корупционашког посла његову добру припрему и темељито осмишљавање, како би се умањила вероватноћа његовог накнадног откривања.

Коначно, у робном саобраћају је дуго времена важило правило обавезног прегледа сваке пошиљке (друга је ствар да ли се то правило доследно спроводило), а тек се средином 2002. године делимично (само на неколико граничних прелаза) прешло на режим селективног прегледа пошиљака, тако да сваки царински службеник има дискреционо право да изабере робну пошиљку коју жели да прегледа, односно да пропусти оне робне пошиљке за које процени да не завређују царински преглед, односно да предочени документи одоговарају стварном стању, тако да се царињење може обавити искључиво на основу предате документације о пошиљци.

За разлику од корупције у путничком саобраћају, корупција у робном саобраћају је далеко сложенија, готово суптилнија и захтева поприлично знање, односно искуство, и за његово спровођење је потребно осмишљавање, односно планирање послова. Другим речима, ова врста корупције, односно приходи од ње, доступна је старијим, искуснијим царинским службеницима који имају довољно знање и искуство да успешно реализују један корупционашки посао ове врсте. Млади, новопримљени цариници, без довољно знања о самом царинском поступку, једноставно немају квалификације за ову врсту корупције, па „морају” да се оријентишу на путнички саобраћај. Тим више се може разумети њихово разочарање када су „скинути” са путничких терминала – нема више оне лаке, једноставне и праволинијске корупције, уколико желе да наставе са корупцијом, морају да се мало и помуче.

Начелно посматрано, корупција у робном саобраћају има велику јединичну вредност, односно износ корупције по трансакцији је релативно велика, али су, на супрот томе, трансакције далеко ређе него у случају путничког саобраћаја. Последица ове чињенице је да зарада (рента) по једној трансакцији, односно једном спољнотрговинском корупционашком послу може да буде веома велика. Другим речима, висока потенцијална рента у оваквим пословима омогућава коруптору (увознику, односно шпедитеру као његовом посреднику) да царинском службенику понуди релативно висок износ мита. Висок износ је свакако потребан услов да би се постигао договор о корупционашком послу, будући да се у овом случају ради о сложеном и ризичном послу са становишта корумпираних царинских службеника.

Не постоје поуздане процене о учешћу укупног износа корупције у робном саобраћају у односу на укупан износ корупције на царини. Према неким проценама (у чију се поузданост, наравно, може сумњати), она, мерена у свом новчаном износу, чини и до

80% укупне корупције. Међутим, без обзира на стварно (још увек неустановљено) учешће овог вида корупције на царини, потребно је напоменути да се овде ради о оној озбиљној, често називаној високонапонској корупцији, која претпоставља постојање криминалних мрежа и организација. Такође, корупција у робном саобраћају је она која доводи до озбиљног умањења буџетских прихода и онемогућава спровођење спољнотрговинске политике једне државе.

Генерално посматрано, корупција везана за робни саобраћај може се поделити на неколико карактеристичких случајева. Разматрање које следи односи се углавном на друмске граничне прелазе, будући да су корупција, односно друге нерегуларности царинских послова у робном саобраћају у највећем броју случајева везане управо за ту врсту граничних прелазних. Показало се да робне пошиљке у железничком саобраћају нису атрактивне за корупционашке послове, будући да постоји нефлексибилност транспорта и да поред царинске постоји и железничка документација која знатно отежава спровођење корупције. Коначно, железницом се обично транспортује мање вредна, кабаста и комерцијално неатрактивна роба, која није погодна за пласмане на илегалним тржиштима, па самим тим не постоје подстицаји за корумпирање царинских службеника у случају овог вида саобраћаја.<sup>13</sup>

Дакле, као и у случају корупције на путничким терминалима, односно корумпирања царинских службеника који контролишу путнички саобраћај, и у случају робног саобраћаја постоји неколико основних механизма, односно врста корупције. Неки од њих су веома слични онима који су већ забележени у путничком саобраћају, док се други знатно разликују.

### *Прошутање пошиљке*

Најгрубљи вид корупције у робном саобраћају је пропуштање пошиљке, што се своди на прелазак камиона преко границе без икаквог царинског прегледа, односно без икакве царинске евиденције. С једне стране, овакав вид, односно механизам корупције представља веома грубо кршење царинских и спољнотрговинских прописа, односно нерафинирано кршење закона. С друге стране, међутим, овај вид корупције доноси увознику-коруптору веома велики економски профит, односно ренту, јер је у потпуности ослобођен плаћања царине на увезену робу. Будући да се ради о великом економском профиту, односно ренти, коруптор је спреман да за корумпирање царинских и других државних службеника,

---

<sup>13</sup> То што железнички саобраћај није релевантан са становишта корупције на царини у робном саобраћају не значи да не долази или не може да дође до кријумчарења робе теретним возовима. Међутим, такво кријумчарење не спада у корупцију на царини.

односно за организацију самог корупционашког посла, издвоји поприлична средства.

Релативно велики износ средстава који је коруптор спреман да издвоји је предуслов за спровођење овог вида корупције. Наиме, неминовно је да у овај вид корупције буде укључен релативно велики број људи, а поред царинских службеника обично је укључена и погранична полиција, будући да први контакт возача камиона при уласку у земљу представља контакт са пограничном полицијом. Према прописима, односно према уобичајеној процедури, камион и пошиљка се одатле, после провере личних докумената возача и саобраћих докумената возила, упућују на паркинг царинског робног терминала на преглед. Међутим, у одређеном броју случајева, камион се не упућује на тај паркинг, него слободно прелази границу и одлази право на ауто-пут, односно у унутрашњост земље. У време владавине Михаља Кертеса као директора СУЦ-а, понекад су се дешавали проласци камиона директно под полицијском пратњом, при чему је та пратња успостављена у граничном међупростору, тј. одмах пошто је та пошиљка напустила суседну земљу, а царинским службеницима на испостави је објашњено да се ради о пошиљкама од „националног интереса”. Полицијска пратња таквог камиона настављана је до његовог крајњег одређишта. „Пуна” полицијска пратња је веома битна, будући да, услед пропуштања овакве пошиљке на наведени начин, не постоји никаква пратећа документација. Уколико нема полицијске пратње камиона по преласку границе, а није обезбеђена пуна „сарадња” патрола саобраћајне полиције (што је, са становишта координације, веома тежак задатак, који укључује веома велики број људи), потребно је да пошиљка што пре дође до магацина, како би се претоварила и дистрибуирала у условима знатно смањеног ризика.

Овај вид корупције на царини је све ређи, односно практично се више не примењује. Основни разлог за овакву промену је раскинута спрега између високих царинских службеника, полиције и добро огранизованих коруптора-увозника. У таквим условима, оваква операција је практично неизводљива, односно њено извођење генерише неприхватљиво висок ризик.

Поред наведеног механизма, пропуштање пошиљке може да се обави и манипулацијама процедуре уласка и изласка са паркинга робног царинског терминала. За то је потребна потпуна координација, односно корупција царинског службеника који ради на уласку и оног који ради на изласку из терминала, како би се на одговарајући начин решило раздуживање возила без икаквог царинског прегледа. Поред тога, на граничном преласку Хоргош, услед неогодоварајуће инфраструктуре, постоји могућност да камион без заустављања настави пут ка унутрашњости земље, а да није ни прошао царински робни терминал. За закву опреацију потребно је обезбедити сарадњу приличног броја царинских службеника и полицајаца. Увећавање броја људи који морају да буду

укључени у корупционашки посао увећава његове трошкове, као и ризик самог посла. Поред тога, овакав механизам генерише још један значајан ризик – пропуштени камион, односно пошиљка, нема пратећу документацију, што намеће потребу релативно брзог претовара робе – потребно је обезбедити сигурно складиште близу граничног прелаза, што није увек лак посао.

Манипулације везане за пропуштање камиона најчешће се обављају тако што су камиони регистровани на фиктивна предузећа, у граничном међупростору обично се обавља замена таблица, а често се у овом послу јављају и лажне саобраћајне дозволе камиона. Овакви поступци умањују вероватноћу накнадног откривања коруптора. Ипак, велики ризик посла пропуштања камиона, учињено је да овај вид корупције на царини више није онолико чест колико је то било до пре неколико година.

Специјални случај пропуштања пошиљке представљају „празни” камиони. Наравно, празан камион, будући да у њему нема робе, не подлеже царинском прегледу. Потребно је само установити да ли се заиста ради о потпуно празном камиону. Наравно, нико од оних који скривају пошиљку неће пун камион пријавити као празан, већ ће камион који је највећим делом празан искористити за скривање вредне пошиљке (обично пошиљке релативно мале тежине, односно запремине, а велике јединичне вредности). Двострука дна, односно двоструки зидови, идеални су за такву праксу. Потребно је само подмити царинског службеника који ће довољно овлаш (незаинтересовано), односно довољно добронамерно прегледати „празан” камион, односно, после пет секунди прегледа, установити да је тај камион заиста празан. При томе, уз добро организовану корупцију, неће да дође ни до мерења празног камиона, будући да свако одступање тежине „празног” камиона од декларисане, буди сумњу о скривеној пошиљци.<sup>14</sup>

Када се разматрају различите форме пропуштања пошиљке, све је веће померање корупционашких активности ка методу „празног” камиона. На популарност овог метода утиче и чињеница да приликом регистрација преласка празног камиона преко границе не постоји документација, односно не постоји писани траг, што умањује вероватноћу накнадне провере. Ширење овог метода пропуштања пошиљке у односу на претходне представља својеврстан напредак, будући да се ради о релативно малим количинама робе, па самим тим и мањем износу корупције.

Коначно, потребно је поменути и један специфичан вид пропуштања пошиљке о чијој распрострањености, односно учесталости

---

14 Неколико година, током владавине Михаља Кертеза као директора СУЦ, вага за камионе на граничном прелазу Келебија није била исправна, односно камиони се, били они пуни или празни, једноставно нису мерили. Тежина празног камиона је спецификована у саобраћајној исправи, а искусни царински службеници већ напамет знају тежине празних камиона појединих типова. Вага на Келебији доведена је у исправно стање тек крајем 2000. године.



још увек не постоје поуздане информације. Наиме, ради се о пропуштању пошиљке путем манипулације електронском базом података СУЦ-а, путем неовлашћеног уласка у царински рачунарски (електронски) систем и брисања целокупне електронске документације која се односи на појединачну пошиљку. На пример, камион се прихвати на граници, прегледа и упути на царињење у неку од царинарница у унутрашњости. Формира се и целокупна документација о томе која се унесе у рачунар, односно рачунарски систем СУЦ-а. Тада се, уз корупционашки дослук увозника (шпедитера), царинских службеника и хакера, без икаквог трага уништава целокупна електронска документација, камион нестаје из евиденције СУЦ-а, возач камиона, односно шпедитер уништава писану документацију, а камион се упућује у неко складиште у унутрашњости земље ради претовара робе. Са становишта царинске управе, овакав камион никада није ни ушао у земљу. Као што је већ напоменуто, још увек не постоје информације о свим детаљима и распрострањености овога вида корупције на царини.

### *Ослобађање од плаћања царине*

Ослобађање од плаћања царине после регуларног царинског прегледа има по увозника-коруптора исте оне повољне ефекте као и пропуштање пошиљке. Међутим, за разлику од претходног, овај вид корупције на царини има привид легалности, односно царинска процедура се у потпуности спроводи, једино се проналази лажни основ за ослобађање од царине. Оваквом виду корупције на царини погодују ванредне ситуације (у какве спадају трговински ембарго других земаља на све, односно одређене производе), компликована домаћа царинска и спољнотрговинска регулатива, односно процедуре, велики број разнородних могућности за ослобађање од царине, као и значајно учешће хуманитарне помоћи у протоку робе преко границе.<sup>15</sup> Недостатак овог вида корупције са становишта увозника, односно коруптора, јесте потреба да се у корупционашки посао укључи релативно велики број људи, нарочито виши царински службеници, односно они који контролишу како је обављен посао царињења. Такође, веома лоша страна за корупторе је постојање документације која представља солидан траг копрупције приликом које је пронађен лажни основ за ослобађање од царине. Ако ништа друго, накнадном провером може се идентификовати нерегуларно ослобађање од царине, што ће се завршити барем плаћањем пуне царинске дажбине. Тада је увозник-коруптор на губитку: платио је и мито и пуну царину.

---

<sup>15</sup> Хуманитарна помоћ, односно роба која се шаље као хуманитарна помоћ, ослобођена је плаћања царине, тако да велико учешће хуманитарне помоћи у укупном увозу ствара услове за различите манипулације, односно проглашавање потпуно комерцијалних пошиљки за хуманитарну помоћ.

У периоду до октобра 2000. године овај вид корупције био је значајан у генерисању укупне корупције на царини, односно у робном саобраћају. Очигледно да је спровођење овог вида корупције подразумевало веома добро разрађену организацију и механизам „осигурања” да ће сви учесници процеса оно што знају задржати за себе. Распрострањеност овог механизма корупције најбоље се може сагледати на основу података о степену обрачунате царине на основу номиналних царинских стопа. Наиме, последица таквог ослобађања од царине су значајне разлике између номиналне (на основу исказаних царинских стопа) и стварно обрачунате царине. Према подацима за 2000. годину, та разлика је износила око 1.400 милиона динара или око 30% укупне номиналне царине.<sup>16</sup> Извесно да је један део таквог ослобађања од царине свакако легитиман. Међутим, будући да је укупно ослобађање од царине тада износило готово једну трећину укупне номиналне царине, извесно је да су многа од тих ослобађања последица корупције царинских службеника, као и других државних званичника укључених у послове спољне трговине.

Међутим у протекле две године, дошло је до драстичног смањења заступљености овог вида корупције. Неколико фактора је утицало на то. Више се не могу организовати корупционашки послови које ће координирати високи званичници Савезне управе царина или званичници Министарства за економске односе са иностранством, економски ембарго против наше земље је већ одавно укинут, удео хуманитарне помоћи у укупном увозу је опао, спољнотрговинска регулатива је трансформисана и прилично поједностављена, а могућност за ослобађање од плаћања царине знатно су умањење. Као последица тих кретања драстично се умањила разлика између номиналне (на основу исказаних царинских стопа) и стварне обрачунате царине. Према подацима за прву половину 2002. године, та разлика износи свега 6,7% укупне номиналне царине, што се може сматрати сасвим прихватљивим.

Посебна врста корупције при којој долази до ослобађања од царине представља корупција до које долази у случају привременог увоза. Привремени увоз, најчешће репроматеријала, представља увоз оних производа који ће бити искоришћени за производњу нових производа који ће на крају бити извезени. На пример, у случају конфекције, увозе се тканине (штофови), а извозе одела. У таквим случајевима, увоз оне количине штофа која ће бити искоришћена за шивење одела која ће потом бити извезена, третира се као привремени увоз и на ту вредност увезеног материјала се не наплаћује царина. Извозом одела престаје и

---

<sup>16</sup> Извесно је да је то учешће нешто више, будући да при калкулацији укупне номиналне царине нису коришћени мултипликатори који су се примањивали при пробијању општих или појединачних квота за производе који су те године били на том режиму.

привремени увоз штофа и произвођач се у потпуности раздужује било какве даље обавезе.

Наравно, кључ целе приче о корупцији лежи у релацији између количине репроматеријала која је заиста потребна да би се произвела једна јединица (извозног) производа. Царинска управа, односно царински службеници верификују, тј. „одобравају” нормативе према којима се дефинише квантитавни однос репроматеријала и готовог производа. У интересу увозника-произвођача је да ти нормативи буду великодушни, тј. да се тим нормативима „призна” већа количина материјала за производњу једне јединице готовог производа, него што је то заиста потребно. Такав интерес ствара подстицај увознику да корумпира царинске службенике који дефинишу, односно верификују нормативе те врсте. Отуда се и може очекивати да ће за једно одело бити „потребно” знатно више штофа, него што је то технолошки условљено. Остатак неоцарињеног штофа биће искоришћен на домаћем тржишту, или у препродаји, или у производњи готових производа (одела) за домаће тржиште, при чему ће коруптор бити у повлашћеном положају у односу на конкуренте (друге увознике), тако да ће бити у прилици да ужива одређени износ ренте.

### *Лажни транзит и враћање робе*

Лажни транзит робе (понекад се назива и фиктивни провоз) преко територије наше земље представљао је дуго времена веома популарни метод избегавања царине, односно механизам корупције на царини у робном саобраћају, а у одређеној мери још и данас представља значајан вид корупције у робном саобраћају. Наравно, основу за ову врсту корупционашког посла треба тражити у чињеници да се на робу у транзиту не плаћа било каква царина. У регуларним условима, транзит се обавља тако што се камион на уласку у нашу земљу (рецимо из Хрватске, гранични прелаз Батровци) пријављује као камион (пошиљка) у транзиту; по тврђњи возача, односно према (наравно лажној) документацији наводно одредиште пошиљке је, на пример, Бугарска; проверава се да ли је товар пломбиран (по потреби се пломбира) и издаје се пропратница, документ којим се потврђује да је камион ушао у земљу и да ће у одређеном (разумном) року напустити земљу на у пропратници спецификованом граничном прелазу. Копија пропратнице (у електронској и папирној форми) шаље се том граничном прелазу, на коме се очекује појављивање тог камиона који је у транзиту.

Корупцијом се лажни транзит омогућава тако што корумпирани царински службеник на излазном граничном прелазу лажно раздужује пропратницу. Другим речима, тај корумпирани царински службеник издаје потврду да је камион напустио земљу, иако се тај камион никада није ни појавио на том граничном прелазу,

већ је његова пошиљка истоварена негде у унутрашности земље. Да би се остварила пуна координација у овом случају потребно је обезбедити дослук оба царинска службеника (једног на улазном, другог на излазном граничном прелазу),<sup>17</sup> а потребно је и спречити размену информација између царинских служби суседних земаља.<sup>18</sup> Лажни транзит се користи као техника неплаћања царине, али и осталих дажбина, у случају атрактивне комерцијалне робе, нарочито у случајевима акцизне робе, попут цигарета, будући да је у том случају потенцијална рента за коруптора-увозника веома велика.

Веома често, како би се заварао траг, приликом уласка у земљу, у међуграничном простору, мењају се регистарске таблице камиона, да би се још једанпут промениле када се пређе домаћи гранични прелаз. У овом случају, камион се води под три различита регистарска броја. Први је остао забележен на граничном прелазу при изласку из суседне земље (у овом примеру Хрватска), други пут на нашем граничном прелазу, а трећи пут уколико га, из ког разлога, током „транзита“ зауставља саобраћајна полиција.

Лажни транзит је веома ефектна операција, потенцијална рента је веома велика, али су велики и ризици којима се излажу корумпирани царински службеници. Због тога су, веома вероватно, износи корупције у оваквим случајевима прилично велики.

Посебну подваријанту лажног транзита представља лажни транзит робе за Црну Гору. Наиме, од пре неколико година, Црна Гора је успоставила сопствени спољнотрговински режим, царинску политику и царинску управу.

Лажни повраћај робе представља још једну подваријанту лажног транзита као вида корупције на царини. Наиме, увозник, односно шпедитер у његово име, увезе одређену робну пошиљку. После регуларног царинског прегледа на граници, установи се да не постоји потпуна пратећа документација потребна за царињење. Према постојећим правилима, у овом случају се камион пломбира и упућује у неку од царинарница у унутрашности на царињење. Роба се искрцава у царинско складиште те царинарнице, а увозник се обавезује да комплетира документацију како би

---

17 Теоријски посматрано, није у свим ситуацијама неопходно обезбедити дослук два царинска службеника. Међутим, будући да се лажни транзит користи у случају комерцијално атрактивних добара, попут цигарета, корумпирани цариник на улазном граничном прелазу обично издаје лажну пропратницу, односно спецификује да се у камиону у транзиту налази нека комерцијално неатрактивна роба. Забележено је да су у случају неких камиона пуних цигарета који су започели операцију лажног транзита, лажне пропратнице као садржај товара спецификовале сојину сачму.

18 Наравно, сравњивањем евиденције о уласку и изласку возила наше и бугарске стране на граничном прелазу лако би се установило да камион који је наводно (према документацији) напустио нашу земљу никада није ни ушао у Бугарску. Директна сарадња две стране на сваком граничном прелазу знатно би отежала корупцију ове врсте, односно за лажни транзит би било потребно корумпирати далеко већи број људи из различитих царинских управа, што знатно увећава трошкове поткупљивања, односно умањује вероватноћу успеха целог корупционашког посла.

се обавило царинење. Уколико увозник то не учини у одговарајућем року, сматра се да је одустао од увоза те робе, па се роба, без икаквог царинења, враћа у земљу порекла. Управо је то и жеља увозника-коруптора који је намеравао да спроведе лажни повраћај робе. Када се у царинском складишту обави утовар, документима попут пропратнице се спецификује гранични прелазак на коме ће та пошиљка изаћи из земље. Тада долази до исте процедуре као при лажном транзиту, тј. корумпирани царински службеник на граници лажно раздужује поменути камион, тиме што оверава документ којим се лажно потврђује да је наведена пошиљка напустила земљу. У међувремену, камион је искрцан на неком од складишта у унутаршности земље, а роба је, без наплаћене царине, односно пореза на промет и акцизе пуштена у промет.

Иако не мора директно да буде везан за корупцију, треба поменути и специфичан случај правог транзита који је везан за класично кријумчарење. У овом случају, при транзиту робе преко територије наше земље долази до лажне спецификације робе. На пример, на граничном прелазу према Македонији из те земље долази камион чије је одредиште Босна и Херцеговина (Република Српска), а према товарном листу, садржај пошиљке су, на пример, ципеле или било која друга ниско профитабилна роба, односно роба неатрактивна за кријумчарење. Испоставља се, међутим, да само део товара чине ципеле, а други, можда већи, а свакако вреднији део товара чине цигарете. Камион у транзиту потпуно регуларно прође кроз нашу земљу и из ње изађе. Дакле, ништа од прописа о транзиту робе није прекршено. Чим пошиљка стигне у Републику Српску, и пошто корумпирани царински службеници у тамошњој царинској управи обаве свој део посла (оцарине ципеле), цигарете налазе свој пут за Србију и то преко Дрине, дакле, ван постојећих граничних прелаза.

### *Замена, односно рекласификација робе*

Корупција царинских службеника која доводи до замене, односно рекласификације робе, тј. лажног пријављивања и врсте робе и њене лажне идентификације, јесте механизам којим се може знатно умањити царинско оптерећење и то на неколико начина. Први начин је обарање вредности робе, односно обарање царинске основице. О том начину умањења царинског оптерећења биће нешто више речи у следећем одељку. Други, са становишта рекласификације робе, далеко значајнији начин за умањење царинског оптерећења јесте избор за увозника најповољније, односно најниже царинске стопе при задатој вредности царинске основице. Ова врста рекласификације робе нарочито је захвална у земљама које имају велики број, односно велики распон царинских стопа за сличне производе. На пример, у Србији, све до усвајања Закона о царинској тарифи у мају 2001. године, царинске стопе су имале

изузетно велики распон (0-40%), чак и за веома сличне производе, и постојао је веома велики број царинских стопа (чак 37). Битно различито царинско оптерећење сличних производа готово неминовно доводи до корупције путем рекласификације, односно лажне идентификације производа. То се, на техничком плану, чини заменом тарифног броја у документацији, а приликом прегледа робе, корумпирани царински службеник лажно потврди да пошиљка по тарифном броју одговара документацији, како би се применила нижа царинска стопа од Законом предвиђене.

На пример, све до доношења поменутог Закона у мају 2001. године, ребрасто бетонско гвожђе се царинило по стопи од 3%, док се глатко бетонско гвожђе царинило по стопи од 21%. Разлог за овакву разлику у царинским стопама лежао је наводно у жељи да се заштити домаћи произвођач глатког бетонског гвожђа (Сартид), док се ребрасто бетонско гвожђе није производило у земљи, па је царинска стопа била само 3%. Услед корупције у СУЦ, према подацима за прву половину 2000. године, целокупно увезено бетонско гвожђе било је (ре)класификовано као ребрасто, па је обрачунавана и наплаћивана царина по стопи од свега 3%.

Будући да је Законом о царинској тарифи од маја 2001. године дошло до битне симплификације саме царинске тарифе, нестало је основног подстицаја за овакву врсту корупције на царини. Нове корупционе рекласификације робе могу да буду само оне драстичне, када се уместо комерцијално атрактивне, најчешће акцизне робе, пријављује и од стране корумпираног царинског службеника лажно верификује роба релативно ниске вредности. Недавно је, на пример, забележен покушај да се камион (шлепер) са товаром цигарета преко границе преведе као возило са товаром кекса. Основни мотив за покушај ове врсте превасходно је био избегавање плаћања акцизе и стицање ренте на тој основи, а не толико умањење царинског оптерећења. Дакле, рекласификација робе још увек има економског смисла за корупторе пре свега у случају акцизне робе.

Другим речима, реформа царинске тарифе, максимална симплификација и минимизација броја царинских стопа, као и хомогенизација производа у оквиру исте царинске стопе представљају најсигурнији начин за спречавање овог вида корупције на царини. Појачани надзор промета акцизне робе, нарочито на међународном плану, као и уједначавање услова пласмана те робе између суседних земаља, представља начин за готово потпуно избегавање корупције путем рекласификације робе.

Посебне случајеве корупционашке рекласификације робе, представљају оне рекласификације које нису мотивисане умањењем царинског оптерећења, већ избегавањем различитих прописа којима су наметнути атести и хомологизације појединих увозних производа. У одређеном, можда чак и поприличном броју случајева, такви атести и хомологизације су непотребни (на пример, за

производе који су добили већ атесте и хомологизацију ЕУ), а њихов опстанак задржава подстицаје за корупцију царинских службеника како би се избегле ове процедуре које узимају далеко више времена него новца.

### *Умањење царинске основице*

Корупција која доводи до умањења царинске основице данас представља један од основних механизма корупције којима се умањује царинско оптерећење увозника-коруптора. Умањење царинске основице се може постићи на неколико различитих, али и комплементарних начина: (1) лажно умањење количине робе у пошиљци; (2) рекласификација робе као мање вредне од њене стварне вредности; и (3) лажне фактуре (рачуни), односно лажна документација којом се обара вредност увезене робе (уз тачно навођење врсте и количине робе), па тиме и царинска основица, односно царинско оптерећење увозника.

Лажно умањење количине робе у пошиљци није превише чест начин умањења царинске основице. Разлог за то је прилично једноставан – у великом броју случајаве лако се може открити стварна количина робе, па царински службеници нису спремни да корупцијом преузимају ризик да релативно лако буду откривени. Наиме, корупција ове врсте захтева корумпирање већег броја царинских службеника и њихово намерно затварање очију у односу на веома очигледне ствари попут тежине камиона и његовог товара приликом мерења. Међутим, постоје специфични случајеви у којима овај вид корупције може да буде ефикасан са становишта коруптора. Ради се о пошиљкама чија се количина мери комадима, када је број комада велики, а велика је и појединачна вредност сваког комада робе. То је углавном случај са електроником. На пример, уколико се увозе телефони, према лажној документацији у камиону се налази 1.500 комада, а стварно се налази 1.800 комада. На релативно лак начин, корумпирањем екипе за преглед (обично три прегледача робе), царински службеници прихватају лажни број комада из лажне документације и на тај начин се умањује царинско оптерећење. При томе, уколико се не јавља драстична разлика између стварне и лажне количине робе, веома је тешко накнадно ући у траг корупцији, иако постоји пуна документација о царињењу.<sup>19</sup>

Обарање царинске основице постиже се и рекласификацијом робе, лажним описом робе, односно коришћењем лажног тарифног броја при идентификацији робе, чиме се лажно, односно

---

<sup>19</sup> Мале разлике обично не упадају у очи при накнадној контроли. А нико од искусних коруптора, односно корумпираних царинских службеника није толико наиван да лаже без мере, тј. да поднесе, односно прихвати документацију према којој је, на пример, у шлеперу било десет телефонских апарата.

фиктивно обара квалитет робе, па тиме и њена вредност. Корумпирањем царинских службеника постиже се њихова „верификација” лажне спецификације увезене робе, па тиме и значајно умањење царинске основице, односно царинских дажбина. И у овом случају постоје могућности за блага или драстична одступања лажне спецификације од стварне робе при увозу. На пример, током 2000. године, према званичним подацима СУЦ-а, преко 95% патика увезених у нашу земљу биле су једноставне платнене патике кинеске производње вредности око 6 ЕУР. Наравно, понуда увозних патика на домаћем тржишту била је саввим другојачија: доминирале су патике водећих светских произвођача чија је (набавна) цена далеко изнад 6 ЕУР. Очигледно је да се ради о драстичној рекласификацији са драстичним последицама по царинску основицу, односно обрачунату и наплаћену царину. Данас се користе нешто суптилнији методи, тако да се на пример, кафа А класе пријављује као кафа Ц класе и уз малу помоћ корупције прихвата се таква документација, што се одражава на вредност царинске основице, односно вредност наплаћене царинске дажбине.

Коначно, најзначајнији начин за обарање царинске основице су лажне фактуре (рачуни) које подносе увозници, а прихватају корумпирани царински службеници. На таквој фактури се спецификује да је вредност робе у пошиљци нижа него што ова то стварно јесте, што доводи до обарања царинске основице и наплаћивања мањег износа царинских дажбина. При томе је од кључне важности да корумпирани царински службеници прихвате лажну фактуру као такву, односно да приликом прегледа робе не постављају питање њене стварне вредности, већ да за ту вредност прихвате ону која се налази на лажној фактури. Наиме, према постојећим и у свету широко прихваћеним царинским прописима, царинску основицу чини тржишна вредност (цена) робе која се увози, а царински службеници имају дискреционо право да, на основу свих доступних релевантних информација о тржишној вредности робе, оспоре фактуру као доказ о тржишној вредности пошиљке која се царини, односно цени коју је увозник наводно платио за ту робу.<sup>20</sup> При томе је терет доказа на царинском службенику, односно он/она треба да веродостојно оспори поднету фактуру, односно податке о вредности робе које се налазе у њој.<sup>21</sup> Тиме се отвара могућност за корекцију вредности робе у односу

---

20 Стриктно говорећи, цена коју је увозник платио није релеватна уколико одступа од тржишне цене те робе. Уколико је неко поклатио увознику ту робу, он је и даље у обавези да плати царину на основу пуне тржишне вредности тако поклоњење пошиљке.

21 Некада је у СУЦ-а постојао информативни центар који је, за потребе царине на свим граничним прелазима, пратио кретања светских цена готово свих производа који су се увозили у нашу земљу. Данас је сваки гранични прелаз по питању прикупљања информација те врсте препуштен сам себи.



на ову спецификовану фактуром, односно промену вредности царинске основице на горе.

Управо се ту отвара простор за корупцију царинских службеника – они се корумпирају како не би употребили то своје право, односно како би прихватили лажну фактуру као веродостојну и тиме оборили царинску основицу и царинско оптерећење увозника-коруптора. Нажалост, према садашњим прописима, посао коруптора се олакшава, будући да се вредност пошиљке проценом царинских службеника може увећати само једанпут, па је довољно да се наведено право само делимично искористи, тј. да дође до „компромиса” заинтересованих страна.<sup>22</sup>

Постоји неколико начина путем којих се долази до лажних фактура. Један од начина је да предузеће које је произвело, односно продало робу увознику, поред праве фактуре на основу које је извршено плаћање, изда и лажну фактуру са знатно умањењеним износом вредности робе. С једне стране, оваквим фактурама, односно њиховој неверодостојности веома је тешко ући у траг. Наиме, предузеће које је издало лажну фактуру ће, на евентуални упит, лажно потврдити да је реч о аутентичној фактури. С друге стране, међутим, озбиљна предузећа избегавају да се баве оваквим послом, будући да фалсификовање фактура наноси штету њиховој репутацији, а та предузећа немају директну корист од таквог поступка, већ само потенцијалну материјалну штету.

Други начин на који се долази до лажних фактура је потпуно фалсификовање фактуре. У таквој фактури се обично фалсифику говото сви подаци – поред вредности пошиљке, фалсификује се и земља порекла, спецификација, односно квалитет робе итд. У овом случају, постоји могућност провере којој ће се установити да предузеће које је издало фактуру уопште не постоји, чиме се показује да је фактура лажна. Међутим, за овакву проверу је још увек потребно доста времена, тако да ова провере не може да се користи оперативно, у тренутку царинења, већ тек у евентуалној накондној контроли царинског поступка.<sup>23</sup>

Веома често робу прати неколико фактура, односно током њеног пута се показују различите фактуре. Једно су праве фактуре

---

22 На пример, уколико је вредност пошиљке 20.000 ЕУР, а фактура гласи на 5.000 ЕУР, једнократно увећање вредности пошиљке, односно царинске основице, може да износи 5.000 ЕУР, тако да се вредност пошиљке при обрачуну повећа на 10.000 ЕУР. Корумпираним царинским службеницима ово знатно олакшава посао. Прво, делују прилично озбиљно (некорумпирано), будући да су вредност пошиљке повећали за 100%. Друго, њихова одлука је практично коначна, будући да не постоји простор за додатно повећање вредности пошиљке, односно царинске основице. Треће, увозник-коруптор је задовољан будући плаћа свега половину царинских дажбина. Управно из наведених разлога ово представља један од најефектнијих видова корупције у робном саобраћају.

23 У случају једног од наших великих спољнотрговинских партнера, иначе земље у ЕУ, провера која је довела до информације да предузеће које је издало одређене фактуре не постоји трајала је скоро три месеца.

које се користе приликом транзита робе кроз земље на путу до њеног крајњег одредишта, а друго су фактуре које се показују на граници земље која је крајње одредиште те пошиљке. Ово је нарочито чест случај уколико је раздуживање пошиљке у транзиту везано за ослобађање резервисаних средстава шпедитера за банкарску гаранцију, што је везано за оригиналну фактуру.

Примећено је да се лажне фактуре нарочито користе у оним случајевима у којима је, услед слабе техничке опремљености наших граничних прелаза, отежан преглед робе. На пример, хладњаче са цвећем је практично немогуће прегледати, будући да би њихово отварање на самом граничном прелазу довело до великог ризика од пропадања товара, што би онда значило да Савезна управа царина треба увознику да надокнади сву насталу штету. Ово знају и увозници и њихови шпедитери, тако да прилажу лажну фактуру која спецификује знатно умањену вредност пошиљке. Постоје индиције да се за пошиљке цвећа из једне земље ЕУ вредне око 35.000 ЕУР прилаже фактура на вредност пошиљке од 10.000 ЕУР. У оваквим случајевима корупција потпомаже да се додатно умањи вероватноћа царинског прегледа пошиљке и установљавања њене праве вредности, односно стварне царинске основице. Треба само „охрабрити” царинске службенике да поверују у лажну фактуру.

У свим случајевима лажне фактуре и корупције поводом лажних фактура потребно је да се успостави добра координација између шефа смене и екипе прегледача робе, као и других царинских службеника који су, по природи ствари, укључени у процес. За то је од кључне важности улога шпедитера који је посредник између увозника и царинске управе, односно који заступа увозника пред царинском управом. Овај став се не односи искључиво на случај лажних фактура, него и генерално на све случајеве корупције на царини у робном промету. На многим граничним прелазима, нарочито онима атрактивним са становишта робног саобраћаја, постоји својеврсна подела послова, па се јако добро зна који шпедитер „ради” са којим царинским службеником, односно његовом екипом. На тај начин се ствара међусобно поверење, што је предуслов за склапање дугорочних корупционашких послова.

Корупцију на царини у случају робног саобраћаја нарочито поспешују ситуације у којима су царински службеници истовремено и шпедитери, односно власници шпедитерских предузећа. Наравно, та предузећа никада нису регистрована на њих саме, већ се обично воде на њихове жене или неког од рођака. Наравно, такво шпедитерско предузеће може да пружи „специјалне услуге”, на неки од већ поменутих начина. У том случају увозник-коруптор на једном месту добија пуну услугу: шпедицију и „лак” прелазак робе преко границе.

Посебна врста корупције која је постојала на царини била је везана за увећавање царинске основице, односно лажног увећања вредности робе при увозу. Дакле, и у овом случају се прилаже лажна фактура, али је овог пута вредност робе увећана. То се чинило у случају робе оптерећене релативно ниским царинским стопама. Основни разлог за овакву манипулацију био је везан за куповину девиза по званичном, депресираном девизном курсу. Због тога је било потребно створити основу за куповину што веће количине девиза. Корупцијом царинских службеника обезбеђује се њихова сарадња у овом процесу, а изостају незгодна питања о цени (на пример, како то да тона папира кошта чак 20.000 ЕУР). Укидање политике двојног курса, односно вођењем политике слободног формирања курса динара, престаје да постоји и економска мотивацаија за овакав облик корупције на царини, тако да се он више не бележи од јесени 2000. године.

Специјални случај корупције на царини представља и тзв. канцеларијска корупција у којој учествују канцеларијски царински службеници. Наиме, велики број увозника, нарочито оних који су нови у послу, не познаје царинске и спољнотрговинске прописе, а не поседује ни способност учења, односно елементарне радне навике. Таквима канцеларијски царински службеници, односно њихови специјализовани посредници нуде „консултантске” услуге „аутентичног” тумачења царинских прописа, односно проналажење „најбољег” решења за увозника. Такве услуге се наравно наплаћују, при чему се новац у одређеној сразмери дели између посредника и царинских службеника. На страну што пружање елементарних информација спада у опис посла царинских службеника, веома често се давање елементарних информација одлаже („Ово је сложен проблем, потребно нам је време да га разрешимо.”), како би се увећала вредност накнаде која треба да се наплати. Иницијатори оваквих послова су веома често посредници („Имам човека у СУЦ-у, може то да ти среди.”), али се ради о веома уходаној организацији у којој царински службеници имају активну улогу и присвајају добар део зараде.

Наведени феномен не представља корупцију у ужем смислу речи, већ својеврсну злоупотребу службеног положаја. Ипак и у случају канцеларијских царинских службеника, постоје и облици класичне корупције, као што је потплаћивање ради ефективног одлагања плаћања већ обрачунате царине, као и завршавање посла царинења без комплетне документације. При томе се ради о мањем прекршају, будући да се не манипуулише самом документацијом (не ради се о лажној документацији, већ само неки од докумената нису доступни у једном тренутку), па се корупцијом скраћује поступак царинења. Процењује се да ови облици корупције канцеларијских царинских службеника нису

од великог значаја у поређењу са осталим облицима корупције на царини.

Примећен је још један облик „канцеларијске” корупције на царини, чију је распрострањеност и ефекте прилично тешко проценити, будући да још увек недостају поуздане информације на том плану. Овај облик корупције на царини везан је за царинске прекршаје, односно прекршајне поступке који се воде у прекршајним одељењима царинарница. Правници у тим одељењима, у одређеном броју случајева, **намерно**, односно у дослуху са увозником или шпедитером који су начинили царински прекршај, одреде несразмерно високу казну за тај прекршај, или **намерно** направе процесну грешку у таквом поступку. Странка, тј, увозник који је направио тај прекршај и корумпирао правнике из овог одељења, жали се тада следећој инстанци, а то је Савезно веће за прекршаје, дакле орган који се налази ван Савезне управе царина. Компетентни правници тог Већа одмах увиде пропуст који је начињен у прекршајном поступку, укидају решење и враћају га на поновно разматрање. Овакво решење Савезног већа за прекршаје тада представља изговор људима из одељења за прекршаје царинарница да обуставе прекршајни поступак и да увозника који је стварно начинио царински прекршај ослободе било какве одговорности. За такву одлуку (решење) покриће налазе у одлуци следеће инстанце која свакако није корумпирана, тако да се на овај начин остварује леп привид легализма.

#### НЕКАД И САД: ПРОМЕНЕ МЕХАНИЗАМА КОРУПЦИЈЕ НА ЦАРИНИ

Политичке промене до којих је дошло у јесен 2000. године, заједно са променом основне улоге Савезне управе царина и значајним кадровским променама у овој организацији, довеле су неминувано до промена у нивоу и механизима корупције на царини. Што се механизма тиче, основни узрок њихове промене лежи у промени улоге Савезне управе царина.

У време Слободана Милошевића као шефа државе и Михаља Кертеса као шефа царинске управе, корупција на царини била је институционализована и служила је, с једне стране, за контролу протока новца ван државног буџета и, с друге стране, за стварање клијентелистичке корупционашке клике, како би се очувало постојеће стање. Дакле, са становишта владара, корупција на царини предствала је метод за лично богаћење и за очување власти. Сходно наведеном, основни механизми корупције на царини заснивали су се на постојању централизоване, високоорганизоване вертикалне структуре у којој је постојала веома добро организована подела посла, како унутар саме управе царина, тако и између осталих „играча”, попут пограничне полиције. Одговарајућу поделу посла пратила је и подела добити од корупције. Такву

структуру пратили су и одговарајући методи, односно карактер корупције и корумпираних. Једноставно, наведена структура стварала је окружење које је пружало подстицаје свим учесницима у игри да своје понашање прилагоде наведеним правилима.

Некадашња корупција заснивала се на грубим и једноставним, односно несофистицираним методама. Није ни постојала потреба да се у раније описаном окружењу створе методи друге врсте. Корупција је била веома видљива, само што готово нико није желео да је види, односно што само установљавање корупције није било од било каквог значаја за њено спречавање. Због тога корупторима и корумпиранима и није било стало да умањују видљивост своје делатности. Унутар Савезне управе царина, носиоци корупције били су млађи царински службеници, углавном они примљени за време Михаља Кертеза – људи без великог образовања и знања, жељни брзог богаћења у тадашњем „златном” времену, ризичном са становишта њихове будућности. Ти људи су често били криминалци по психологији, вредносним судовима, памети и знању. Корупција у коју су они били умешани остављала је веома мало писаних трагова, тако да је за њих саме, уколико су се придржавали правила успостављених у хијерархијски уређеној корупцији, ризик био веома мали. Они јесу били својеврсни „таоци” таквог корупцијашког режима, али је њихова кооперативност била довољан услов за преживљавање и даље богаћење. Постојање ниског ризика од откривања, односно мала вероватноћа покретања механизма кажњавања, условили су да није било промене у методима корупције – примена једног метода била је довољно сигурна да би постојали разлози да се она напусти, односно да се један метод замењује другим.

Политичке и друге промене до којих је дошло с јесени 2000. године довели су до урушавања централизоване и хијерархијски организоване структуре корупције на царини. Тиме се, са становишта обављања корупције, створило потпуно ново окружење које је генерисало нове подстицаје. То је довело до распадања добро организованих пљачкашко-корупционашких тимова који су били добро повезани са свим ванцаринским структурама. Самим тим, увећао се ризик откривања и кажњавања корупције, а више није било ни „налога” да се учествује у корупцији, па је услед тога било неминовно да се промене основни механизми корупције на царини. Висока видљивост корупције више није могла да се толерише. Сходно томе, више није било велике могућности да се примене груби, једноставни и праволинијски методи корупције. Они се данас, у одређеној мери, примењују искључиво у путничком саобраћају – у робном саобраћају их више није могуће примењивати. Будући да се данас ради о методима корупције које карактерише ниска видљивост, односно о сложенијим методима корупције, за њихово успешно спровођење потребно је релативно велико знање, далеко веће него што је то некада било. Због тога се и променила структура корумпираних царинских службеника. Млади

„кертесовци”, криминалних одлика, или су повучени са царинских терминала, или су се задржали искључиво на пословима царинске контроле у путничком саобраћају, будући да не могу да се снађу у новим методима корупције на робном саобраћају. Они уступају место (у релативном смислу) искусним познаваоцима царинских процедура, који покушавају да нађу релативно сигуран пут за спровођење корупционашких послова у робном саобраћају. Изузетак чине нове младе снаге, пре свега оне вичне раду са информационим технологијама („хакери”) задужене за упаде у информациони систем Савезне управе царина и мењање података у њему.

Нови механизми корупције на царини, пре свега они у области робног саобраћаја, остављају трагове. У неким случајевима ради се о писаним траговима, односно обимној царинској документацији која се чува још читав низ година. У другим случајевима, ради се о траговима неовлашћене измене података у царинском информационом систему. Како различити трагови корупције генеришу различите степене ризика, извесно је да постоји значајан ризик откривања починилаца у случају нових механизма корупције на царини. Висок ризик приморава учеснике корупционашких послова на царини да стално мењају методе корупције, односно стално „усавршавају” своје послове како би се умањила вероватноћа откривања.

**Табела 1.**  
**Поређење метода корупције**

|                 | <b>Некада</b>         | <b>Данас</b>          |
|-----------------|-----------------------|-----------------------|
| Карактер метода | једноставни методи    | сложени методи        |
| Видљивост       | висока видљивост      | ниска видљивост       |
| Потребно знање  | невелико              | значајно              |
| Кадрови         | млади и неискусни     | старији и искусни     |
| Трагови         | практично без трагова | остају писани трагови |
| Ризик           | низак ризик           | висок ризик           |
| Динамика        | без промене метода    | стална промена метода |

Данашње стање на царини, у поређењу са стањем пре 2000. године, карактерише умањени ниво корупције, али и далеко суптилнији методи, односно механизми корупције, које је далеко теже идентификовати и против којих је далеко теже борити се.

## V Последице корупције на царини

### ЕКОНОМСКИ ЕФЕКТИ

Први економски ефекат корупције је одузимање једног механизма држави да спороводи своју спољнотрговинску политику. Наиме, управо је царинска служба основни инструмент којим се спроводи таква политика. Због тога се често одвојено говори о царинској и спољнотрговинској политици. Не залазећи, бар не на овом месту, у оправданост спољнотрговинске политике којом се високим царинским стопама штите домаћи произвођачи, корупција на царини утиче на делотворност такве политике, односно на њено делотворно спровођење. Што је раширенија корупција на царини, што је већи износ робе који прође границу на нерегуларан начин, мања је вероватноћа делотворног спровођења било какве спољнотрговинске политике. Штавише, будући да корупција не делује линеарно на примену спољнотрговинске политике (није иста корупција у случају свих производа, односно у случају свих царинских стопа), може да дође до значајне деформације спољнотрговинске политике, односно удаљавања исхода (алокације ресурса) од жељеног.

Иако држави стоје на располагању и друге политике за утицај на спољнотрговинске токове (попут политике девизног курса), искуство је показало да су спољнотрговинске политике и њихово делотворно спровођење кључ успешног утицаја на спољнотрговинске токове, па тиме и на утицај тих токова на благостање друштва.

У последњих десетак година у Србији (и Црној Гори) спровођена је политика не само толерисања, већ и подстицања развоја сиве економије. Наиме, међународне санкције и пад економске активности у формалном сектору навеле су власти да дозволе ширење неформалних облика економске активности, па и шверца из иностранства, а како би грађани, посебно они без запослења, могли да зараде доходак и преживе у неповољним околностима. Штавише, увоз потрошне робе из иностранства био је благодатно третиран као важан начин побољшања снабдевености тржишта и очувања стандарда грађана. На тај начин Царина је постала део једног ванредног система економске активности, па су и њене функције и, посебно, начин њиховог обављања узеле помало необичне облике, а корупција је постала општеприхваћен начин

рада. Такав концепт, односно таква политика државе према сивој економији и Царини у потпуности је нарушила званичну спољнотрговинску политику земље. Без обзира да ли је спољнотрговинска политика (записана у прописима) била добра или није, њено стално нарушавање не може бити оцењено добрим. Јер, уколико спољнотрговинска политика није добра, онда је далеко боље променити је на формалан начин и формулисати неку другу, него де-рогирати постојећу неформалним путем. Стога остаје питање зашто држава није либерализовала увоз у време санкција, што би било не само добро са становишта снабдевености и зарада грађана, већ и са становишта чувања царинске службе од корупције. Одговор се вероватно налази у тежњи политичке номенклатуре да себи, кроз систем дозвола и квота, обезбеди ренте, тј. високе зараде, а и у намери да се царинска служба веже за власт кроз стварање могућности за корупцију и толерантан однос према њој.

Постоји јеретичка мисао да корупција на царини доводи до неформалне, а потребне либерализације спољнотрговинских токова. Већ се показало, што већа царинаска и нецаринска заштита, то се може очекивати већа корупција на царини. Дакле, може се закључити да заобилажењем царине, као основног механизма примене спољнотрговинске политике, долази до неформалне, али делотворне „либерализације” спољнотрговинске политике. Многобројне анализе су већ показале да либерализација спољнотрговинских токова, односно либерализација увоза има, нарочито на дуги рок посматрано, веома повољне ефекте по благостање друштва. Да ли се онда може поставити питање оправданости борбе притив корупције, имајући у виду овакав њени потенцијални ефекат? Одговор на ово питање треба посматрати у светлу осталих ефеката до којих доводи корупција на царини.

Други ефекат корупције на царини је умањење буџетских прихода државе. У многим државама царине, односно средства прикупљена на основу наплате царина, представљу један од основних буџетских прихода. То се нарочито односи на земље у развоју, тј. земље са релативно малим домаћим фискалним капацитетима, тако да су средства прикупљена од пореза на промет или пореза на додату вредност прилично мала (ОЕЦД, 2001). Поред тога, царине обично представљају основне или важне изворе прихода савезних буџета у земљама које су федерације (САД, Немачка, Аустралија итд.). Наиме, у тим земљама већина директних и индиректних пореза су порези које намећу, односно наплаћују федералне јединице. У случају корупције у земљама са федералним уређењем, корупција на царини доводи до слабљења позиције савезног буџета.

Буџетски дефицит до кога доводи корупција на царини неминуно се мора покрити, како би се одржала макроекономска стабилност земље. Будући да су буџетски расходи прилично нееластични на доле (нарочито на кратак рок), недостајућа средства



морају се надокнадити новим опорезивањем, на пример увећањем стопе пореза на промет или пореза на додату вредност (то наравно, подразумева да пореска управа није корумпирана и да номинално повећање пореске стопе доводи до одговарајућег реалног повећања буџетских прихода). Нови порези имају исто такву дисторзију какву имају други облици пореза, са повећаним опорезивањем повећава се дисторзија, па се тиме умањује ефикасност алокације ресурса. Као и у другим стварима у економији: што се не плати на мосту, платиће се на ћуприји.

У СР Југославији царински приходи током претходне деценије били су врло ниски и тиме су доприносили стварању буџетског дефицита, па и инфлацији. Скромном обиму царинских прихода није само доприносио низак званични курс динара, а тиме и ниска основица за обрачун царине и царинских дажбина, већ и улазак робе на царинску територију без плаћања икаквих дажбина. „Подмазивање” таквог пословања обично је вршено корупцијом. И тако: уместо да иде у јавну касу, новац је одлазио у приватне џепове. У којој је мери то био раширен феномен, сведочи брз раст царинских прихода у последње две године, од када је нова Управа царина смањила корупцију и почела потпуније да наплаћује царину и царинске дажбине.

Распрострањеност корупције најбоље се може сагледати на основу података о степену обрачунате царине на основу номиналних царинских стопа. Наиме, последица таквог ослобађања од царине су значајне разлике између номиналне (на основу исказаних царинских стопа) и стварно обрачунате царине. Према подацима за 2000. годину, та разлика је износила око 1.400 милиона динара или око 30% укупне номиналне царине.<sup>1</sup> Извесно да је један део таквог ослобађања од царине свакако легитиман. Међутим, будући да је укупно ослобађање од царине тада износило готово једну трећину укупне номиналне царине, извесно је да су многа од тих ослобађања последица корупције царинских службеника, као и других државних званичника укључених у послове спољне трговине.

Међутим, у протекле две године дошло је до битне промене. Неколико фактора је утицало на то. Више се не могу организовати корупционашки послови које ће координирати високи званичници Савезне управе царина или званичници Министарства за економске односе са иностранством, економски ембарго против наше земље је већ одавно укинут, удео хуманитарне помоћи у укупном увозу је опао, спољнотрговинска регулатива је трансформисана и прилично поједностављена, а могућност за ослобађање од плаћања царине знатно су умањене. Као последица тих

---

1 Извесно је да је то учешће нешто више, будући да при калкулацији укупне номиналне царине нису коришћени мултипликатори који су се примањивали при пробијању општих или појединачних квота за производе који су те године били на том режиму.

кретања драстично се умањила разлика између номиналне (на основу исказаних царинских стопа) и стварне обрачунате царине. Према подацима за прву половину 2002. године, та разлика износи свега 6,7% укупне номиналне царине, што се може сматрати сасвим прихватиљивим.

Трећи економски ефекат су трансакциони трошкови корупције на царини. Наиме, већ смо напоменули да корупција има своје трансакционе трошкове. Будући да је корупција својеврсни неформални уговор између корумпираног и коруптора, спровођење тог уговора носи значајне трошкове. Тим пре што се, будући да овакав уговор није легалан (штавише, њиме се директно крши закон), не може рачунати на судске власти у случају спора при спровођењу оваквог уговора. Због тога су трансакциони трошкови, односно трошкови примене оваквог уговора веома велики. Прво, потребно је пронаћи цариника који је спреман да пружи одговарајуће услуге. Надаље, потребно је да се с њим постигне договор око свих детаља операције, шта ко добија, и, нарочито, како је сама операција заштићена, гаранција да ће бити испуњени све одреднице тог уговора. Сходно томе, трансакциони трошкови могу да буду значајни. Ово се нарочито односи на велике трансакције, новчаница од 10 марака, долара или евра није типичан случај корупције на царини.

Сви наведени трошкови представљају реалне трошкове, наиме наведене активности претпостављају ангажовање реалних ресурса, а управо опортунитетни трошкови тих ресурса представљају трансакционе трошкове. Ти трансакциони трошкови морају се надокнадити из реалних извора, што значи раст цене производа, односно раст укупног прихода увозника. Према томе, корупција на царини, независно од износа самог мита који се плаћа, доводи до пораста трошкова увозника. Када се на то дода износ мита који је плаћан, добија се укупни пораст цене производа. Тај укупан износ може да буде чак и већи од саме царине.

Наведени поремећаји цена производа имају два ефекта на економско благостање. Први, услед повећане цене, при задатој тражњи, долази до пораста трошкова, односно до пораста производне неефикасности, а услед повећања реалних трошкова (парцијална и општа равнотежа). Поред тога, долази до алокативне неефикасности услед постојања корупције, односно трансфера благостања од увозника ка царинику. Тај трансфер благостања не компензује губитак благостања увозника, односно становништва.

Надаље, овакво повећање трошкова увоза, које на крају носе потрошачи (целокупни трошкови, па тиме и повећање трошкова, преваљују се на потрошача), неминовно доводи до обарања равнотежне количине потрошње увозних производа, па на тај начин и до укупног равнотежног увоза. Тиме се, при датом друштвеном производу, обара износ спољнотрговинске размене, па тиме и учешће спољне трговине у друштвеном производу, односно учешће

посматране земље у међународној подели рада. Тиме се, нарочито на дуги рок, обара благостање посматране земље, нарочито уколико се ради о малој и отвореној привреди. Дакле, корупција по својим ефектима може да буде, на плану интеграције посматране привреде у свет, једнака протекционизму. Ово је нарочито опасно за мале привреде, попут Србије, којој је једина светла перспектива интеграција у међународну економску заједницу.

Сада се можемо вратити на нашу јеретичку сугестију да корупција на царини може да представља ефективну либерализацију спољнотрговинских токова. Имајући у виду анализу трансакционих трошкова, извесно је да је веома мала вероватноћа да би до такве „либерализације” заиста и дошло. Наиме, трансакциони трошкови корупције и сам износ трансфера до кога неминовно долази, доводе до значајног пораста трошкова увоза, тако да је мало вероватно да корупција може заменити праву либерализацију спољне трговине. За такав случај је потребно да постоји изузетно виска царинска или строга нецаринска заштита и да трансакциони трошкови коорупције буду мали.

Посредни закључак претходне анализе може да гласи да се либерализација спољне трговине вишеструко исплати. Сама по себи, доводи до интеграције једне привреде на светско тржиште и тиме повећава, свакако на дуги рок, друштвено благостање.

Четврти ефекат односи се на долазак страних директних инвестиција у посматрану земљу. Већ се показало да генерално виши степен распрострањености корупције доводи до обарања износа страних директних инвестиција. Лако је показати да увећање трошкова пословања (било да се ради о трансферима које треба платити или о трансакционим трошковима) доводи до обарања профитне стопе, а увећање ризика који постоји у условима раширене корупције доводи до пораста цене капитала (премије на ризик коју траже власници капитала). Међутим, за ово истраживање је далеко интересантније какви су ефекти специфичне корупције на царини у односу на стране инвестиције.

Веома је велика вероватноћа да ће корупција на царини довести до већег умањења доласка страних директних инвестиција, у односу на исти просечан ниво корупције у земљи. Наиме, стране директне инвестиције, односно пословни подухвати који се на њима заснивају, упућени су на спољнотрговинску размену далеко више неголи домаће компаније. То се нарочито односи на земље у развоју и земљи у транзицији. Наиме, обично је домаће тржиште продаје (пласмана) исувише мало, па се компаније одлучују на извоз, користећи одређене локалне предности (јефтину радну снагу, на пример). Велике количине извоза могу, у случају корумпиране царине, да доведу до значајног повећања трошкова пословања, односно поскупљивања извоза, тако да више не би био конкурентан на тржиштима земаља на које се пласира. Из тога разлога стране директне инвестиције не долазе у земље

са корумпираном царинском управом, односно напуштају земље у којима је дошло до значајног повећања степена корумпираности царинске управе.

Још су већи негативни ефекти исте врсте када се ради о тржишту набавке. Наиме, показало се да стране директне инвестиције, односно мултинационалне компаније које стоје иза њих, нису задовољне домаћим тржиштем набавки из земаља у развоју и земаља у транзицији у које долазе. Другим речима, да би се произвели производи који одговарају стандардима те мултинационалне компаније, односно захтевним стандардима извозних тржишта добра, потребно је да се увозе бројне компоненте. Уобичајено је да је увоз страних, односно мултинационалних компанија по јединици производа далеко већи него што је то просек у привредама земаља у развоју, односно транзицији. Сходно томе, стране, односно мултинационалне компаније су далеко рањивије на корупцију на царини него што су то домаћа предузећа. С друге стране посматрано, овакве компаније су далеко рањивије на корупцију у царинској управи него на друге облике корупције (судство, полиција, пореска управа итд.). Управо из наведеног разлога, корупција на царини има погубно дејство на стране директне инвестиције.

Осетљивост страних директних инвестиција на корупцију генерално, односно на корупцију на царини, огледа се у успостављању глобалног тржишта капитала. Наиме, страни директни инвеститори бирају земљу у коју ће уложити свој капитал, тако да земље конкуришу једна другој, између осталог и релативним интензитетом корупције (генерално и специфично на царини). Повећан интензитет корупције у једној земљи неминовно доводи до преусмерења инвестиције у друге земље. Ова осетљивост ће у будућности бити све већа. Иако се већ данас може говорити о високом степену глобализације, тј. о значајном умањењу баријера протока капитала на глобалном нивоу, може се очекивати да ће током следеће деценије доћи до елиминације већине постојећих баријера, што значи да ће одлуке потенцијалних страних, односно мултинационалних инвеститора бити још осетљивије на корупцију у једној земљи, нарочито на корупцију на царини.

Коначно, искуство, односно емпиријски радови су показали да стопа раста, односно динамика привреда земаља у развоју, односно земаља у транзицији, пресудно зависи од страних директних инвестиција. Један од фактора који условљавају овакву релацију је несумњива оскудност капитала у земљама у развоју и земљама у транзицији, тако да је ниво инвестиција заснован на домаћем капиталу (и његовој високој цени, услед оскудности) далеко нижи од пожељног. Међутим, не ради се ту само о капиталу до кога се на тај начин долази, већ се ради и о веома великом трансферу знања који омогућава раст продуктивности капитала, односно укупне факторске продуктивности. Ту се ради о новом квалитету раста, будући да се такав раст не базира

искључиво на расту количине ангажованих ресурса, већ на повећању њихове продуктивности. Дакле, корупција генерално, а нарочито корупција на царини доводи до обарања не само стопе раста, већ и квалитета привредног раста земаља у развоју и земаља у транзицији. Са обе стране посматрано, раст благостања је успорен или га, у најгорем случају, уопште и нема.

Можда се може рећи да је алтернатива која стоји на располагању земљама са оскудним капиталом међународно тржиште капитала и могућност задуживања на њему. Глобализација представља, између осталог, и уклањање препрека приступу међународном тржишту капитала. Међутим, уколико је корупција на царини отерала стране директне инвеститоре, приступ међународном тржишту капитала не може да представља супститут тим инвестицијама у погледу доприноса привредном расту посматране земље. Прво, позајмљени капитал на међународном тржишту не доноси трансфер знања, тако да нема значајног повећања факторске продуктивности, што, са своје стране, обара потенцијалну стопу раста. Друго, распрострањена корупција (генерално, као и корупција на царини) у земљи која се задужује доводи до увећаног ризика земље, односно ризика који сноси поверилац, а то се одражава на вишу каматну стопу, односно вишу премију на ризик који земља може да плати. Виша каматна стопа (цена позајмљеног капитала), елиминише инвестиције са нижом очекиваном стопом приноса, тако да доводи до обарања стопе раста.

Коначно, многе земље у развоју, а неке и од земаља у транзицији пале су у дужничку кризу. Неке од њих, услед високог дуга, односно велике доцње у плаћању својих обавеза, и немају приступ светском тржишту капитала. Друге су решиле проблем доцње формалним репрограмирањем дуга или отписом једног његовог дела. У случају отписа дуга расте ризик земље, па тако расте и премија на ризик, односно каматна стопа коју треба платити. На основу свега наведеног, јасно је да позајмљивање капитала на светском тржишту није реална алтернатива страним директним инвестицијама. А показује се да је у сложеним привредним односима у које ступају привредни субјекти и обиљу међусобних веза, постоје зависности између неких појава коју су, на први поглед, потпуно независне. Ко би, на први поглед, повезао дужничку кризу са корупцијом на царини? А показало се да веза итекако постоји.

## ПОЛИТИЧКО-СОЦИЈАЛНИ ЕФЕКТИ

Свака раширена корупција, па и она на царини, доноси озбиљне последице и на политичком и социјалном плану. Њени ефекти нису увек видљиви, често су сплетени са другим чиниоцима, али зато нису ништа мање озбиљни.

Корупција слаби институције и угрожава политички развој, пошто се из економске сфере шири и на политичку, корумпирајући политичаре, странке и институције. Привлачна је јер доноси добит, а, пошто је раширена и пошто се спроводи једним делом организовано, не постоји страх од казне и влада уверење да је ризик мали. Многи корумпирани политичари верују да су и сами политички довољно снажни да се изборе са ризицима, или, бар, да ће успети да нађу још снажнију заштиту. Та мала бојазан од казне веома подстиче корупцију, пошто су моралне ограде често слабе у политици. Стога, природно, корупција слаби политичку вољу која је потребна за ефикасне реформе, укључујући и борбу против корупције.

Затим, обогачени корумпирани државни руководиоци и чиновници теже да сачувају сопствене позиције и спремни су да утичу на политичке процесе – од утицаја на локалне изборе, преко кооперације са највишим функционерима и утицаја на облик нових закона и других државних аката, до утицаја на резултате општих избора. Главна жртва широке корупције може бити демократија, односно демократски живот у једној земљи. Наиме, уколико је једно друштво широко заражено корупцијом, тада на резултате избора знатног утицаја могу имати корумпирани политичари и корупционашки лобији иза њих. Тада није тешко одвојити огромне суме новца за изборну кампању, нити ангажовати плаћене или сопствене медије како би се утицало на бираче, нити, чак, манипулисати изборним поступком у сопствену, односно заједничку корист. У Србији је таквих процеса доста било током 1990-тих година.

Ни по завршетку избора политички живот се не ослобађа погубног утицаја корупције, а демократија наставља да страда. Тада на значају добија процес одлучивања у парламенту, где се заборавља идеја служења општем добру и државним интересима, а доминантну улогу добијају финансијски интереси појединаца и група. Захтев за концесијама на терет државе је стално на дневном реду, а многи их добијају. Гласање постаје поприште сукоба интересних група за учешће у колачу, а и директно поткупљивање „независних” посланика ради жељеног гласања може постати свакодневна пракса. Добитници, наравно, налазе начина да се одуже својој странци/групи или важним појединцима у њој. Тако се странке у корупцијом зараженим земљама претварају у синдикате за грабеж и распродају државе.

Држава чији је политички живот шире захваћен корупцијом губи стварни политички углед и кредибилитет како у земљи, тако и у иностранству. Њеном вођству се не верује и њен режим се сматра привременим. Могући су и прекиди сарадње, што се догодило корупцијом захваћеној Кенији 1997. године. Када је Међународни монетарни фонд обуставио кредит, кенијска влада је издала занимљиво саопштење, у коме се каже да је „Влада јутрос формирала

антикорупцијски одред да би надзирао рад антикорупцијске комисије, која прати деловање антикорупцијске радне групе, која је претходно установљена да испитује пословање владиног *ad hoc* комитета, постављеног раније ове године како би истражио проблем корупције високог стила међу корумпираним владиним званичницима”.

И царинска служба може бити директно укључена у политичку корупцију, може јој служити и потпомагати је. Током 1990-тих година приходи од царинских дажбина нису у целини уплаћивани у савезни буџет, како предвиђа закон, већ је створен велики тајни фонд којим је управљао тадашњи директор Управе царина. Шта је урађено са великим средствима, на шта су она утрошена – и данас је непознато.

Корупција свакако доноси неоправдане предности једнима на рачун других и тиме ствара неефикасност. Ово може посебно да буде озбиљан проблем у земљама у развоју, као што је Србија, пошто домаћа предузећа могу да буду потиснута из пословања од стране финансијски надмоћних, а корупцији склоних иностраних фирми.

При размишљању о корупцији на царини, обично се имају у виду домаће фирме или појединци као актери који нуде новац како би увезли робу са мањом царином или без икаквог плаћања, а цариници као они који га примају. Ипак, то је поједностављена слика реалних процеса, а још мање потенцијалних. Различите су могућности иностраног уплитања у корупционашку игру, а њихова реализација добрим делом зависи од домаћих политичких играча и њихове стратегије.

Највеће могућности за корупцију се јављају у земљи која одабере стратегију сумњивог отварања према свету. Толерисање или подстицање тајности банкарских рачуна или чак отварање тзв. *offshore* банкарских рачуна без контроле порекла новца, намерна слабост пограничне и царинске контроле, зараде од посредовања код пошилики робе, стварање пореског раја или слабе регулације појединих пословних активности – све то представља прави позив сумњивој роби и новцу из целог света, али и доноси рањивост на утицај иностраних играча који траже начин да сакрију или „оперу” незаконит новац или робу и да их заштите од опорезивања, откривања, регулације или заплене. У најгорем случају, корупционашки интереси могу стећи врло снажан положај унутар земље и користити њене вође и институције у сопствену корист.

Исплата за услуге домаћих политичара може бити директно у новцу на личан рачун, али и, префињеније, кроз прилог предизборној кампањи. Донације за кампање из иностраних извора проблематична су ствар и у неким земљама забрањена (САД), а у неким не (Велика Британија). Важно питање је овде да ли се (већи) прилози морају обзнанити и тако постати доступни јавности или не. У првом случају штета је вероватно мања, јер критика медија и

других странака отежава злоупотребе, док у другом случају постоји реална опасност служења спољним интересима за паре.

Срећом, Србија није ушла у круг земаља које су постале рај за прљава робу и капитал, док је код Црне Горе било таквих индиција. У Србији се ипак ради(ло) о уобичајеном шверцу и царинској корупцији, која је својевремено, додуше, подстицана или, бар, толерисана од стране виших државних чинилаца, али више као начин обезбеђења лојалности службеника и шефова на Царини, него као метод зараде на распродаји земље.

И на социјалном плану ефекти корупције су крајње неповољни. Први ефекат је прерасподела дохотка у корист повлашћених група и слојева, оних који имају државне положаје и службе, а на терет свих, посебно сиромашнијих слојева који немају потребан утицај и приступ држави. Међу повлашћенима се налазе и царински службеници, који долазе до свота новца незамисливих за обичне грађане.

Корупција, дакле, доноси неправедну расподелу дохотка, а тиме непосредно слаби приврженост правди у једном друштву. Јер, раширеност неправде и слабо или никакво супротстављање надлежних државних органа онима који неправду чине свакако је знак грађанима да није време за правду и да важи начело да је све дозвољено, само уз мало памети и сналажљивости. Слично томе, а и повезано с тим, раширеност неправде и кршење или злоупотреба закона, који су повезани са корупцијом, доносе и правну аномију и, у крајњој консеквенци, деструкцију начела законитости, односно поштовања закона. Када државни руководиоци и чиновници не поштују законе, онда ни грађани не виде зашто би их они поштовали.



## VI Стратегија антикорупцијске борбе на царини

Корупција на царини у Србији битно је смањена у последње две године, али је и даље доста раширена и представља, са једне стране, последицу дубоке кризе Царине током претходне деценије и, са друге, озбиљно ограничење функционисања царинске службе данас и у ближој будућности. Корени корупције на царини су дубоки и за њено уклањање потребно је формулисати и енергично спровести свеобухватан програм.

### УЗРОЦИ КОРУПЦИЈЕ

Да би се могли поставити темељи антикорупцијске стратегије, морају бити јасни чиниоци корупције на царини.

Темељ сваке корупције је калкулација државног службеника о користима и трошковима упуштања у корупционашку активност. Уколико процени да је однос користи и трошкова (укључујући и ризик кажњавања) повољнији него код поштеног рада, одлучиће се за корупцију.<sup>1</sup> Са друге стране, нико не воли да плати царину, па су и увозници (или путници) спремни да приштеде на дажбинама плаћајући мито царинским службеницима. Спремност увозника да се укључе у корупцију такође зависи од очекиване користи, изражене висином суме која ће се уштедети (а која, опет зависи од висине царинских дажбина), и од очекиваних трошкова, које чине висина мита и ризик казне. Тако се јављају и по нуда корупције и тражња за корупцијом. Наравно, поменути калкулације преваходно зависе од спољних околности, односно од фактора које ни цариник, ни увозник (путник) не контролишу у потпуности, већ им се прилагођавају.

Наравно, нису сви положаји у царинској администрацији подједнако лукративни са становишта корупције. Посебно су погодне позиције у класификацији, валуацији и инспекцији робе, затим у антикријумчарским екипама, располагању заплењеном робом,

---

<sup>1</sup> Прецизније речено, одлука о степену укључености царинског службеника у корупцију зависи од тачке на којој се изједначавају очекивана маргинална корист и очекивани маргинални трошкови (који укључују ризик).

контроли царинских складишта и решавању по жалбама. За ова, али и не само ова радна места постојала је јака конкуренција, која се често разрешавала новцем, или запошљавањем преко (политичке) везе, што је, такође, подразумевало противуслуге у новцу или кршењу закона.

О чиниоцима корупције на царини било је речи у претходним поглављима, а овде ћемо их само набројати:

- сложен и/или рестриктиван систем спољне трговине,
- релативно високе и различите царинске стопе,
- бројни изузеци и олакшице од општих прописа,
- лоше наслеђе из претходног периода,
- сложене, а непрецизно дефинисане царинске процедуре,
- недовољно развијен контролни систем у Царини,
- недовољно ефикасне дисциплинске мере,
- недовољан професионализам,
- ниске зараде царинских службеника,
- незадовољавајући компјутерски систем у Царини, итд.

## ОПШТА СТРАТЕГИЈА

Корупција на царини није изолован феномен, већ је део опште корупције у земљи и подложна је истим или сличним облицима испољавања и сродним узроцима и механизмима те би, стога, и антикорупцијска борба на царини требало да буде:

- *иницијативна у општој борби против корупције*; јер, једино синхронизован и општи напор државних и друштвених институција и организација може дати добре резултате; у противном, резултати могу бити само парцијални и привремени,
- *заснована на истим или сличним принципима* као и борба у другим областима, свакако *уз уважавање специфичности царине*.

Стратегија борбе против корупције увек се заснива на три темељна начела:<sup>2</sup>

1. *законодавна реформа*, укључујући и дерегулацију и либерализацију, чиме се смањује подручје које корупција може да захвати или се смањује снага подстицаја за корупционашку активност; на пример, када се укину квантитативна ограничења код увоза (квоте, контингенти), нестаје велики извор корупције; или, када се знатно сниже царинске стопе, битно је смањен и евентуални добитак од корупције, па ће и корупција бити мање,
2. *транспарентност*, тј. знатно већи увид јавности у рад царинске службе како би и позитивне стране, али и негативне,

2 Видети детаљније у *Корупција у Србији*, ЦЛДС, 2001

међу којима се налази и корупција, биле уочљиве и како би јавност могла да реагује, врши притисак у правцу поправљања стања и тражи полагање рачуна,

- 3. мењање мотивационог система**, јер погодном комбинацијом мера може се утицати на трошкове корупције за појединца и дестимулисати лоше понашање; примери таквих мера су: повећање сада ниских зарада цариника, појачање надзора и ефикасно кажњавање прекршилаца и развијање етичких норми; циљ ових и других мера је да се комбинација „мали ризик, велика добит“ код цариника промени у „велики ризик, мала добит“.

Борба против корупције на царини не би смела да буде једнократна или кампањска, већ перманентна и усмерена на одржавање до сада постигнутих резултата и постизање нових. Она представља део једне шире стратегије борбе против корупције у Србији и, општије посматрано, стратегије стварања ефикасне и праведне власти.

Антикорупцијска борба мора бити свеобухватна по карактеру. Парцијалне мере на појединим тачкама, сегментима царинског посла, макар спроведене са великом енергијом, могу дати само привремене резултате, како светско искуство јасно показује. Јер, корупција се тада „премести“ или појача на другим тачкама и евентуални позитивни ефекти акције брзо нестану. При осталим непромењеним околностима, показало се, на пример, да подстицајан систем награђивања (Филипини), чистка корумпираних службеника средње величине (Пакистан) или ангажовање страних приватних фирми на евалуацији робе (Боливија) не дају резултате.<sup>3</sup> Стога сваки амбициозан програм борбе против корупције на царини мора бити систематски по обухвату, односно мора широко напасти проблем на целом фронту, ослањајући се на три класична елемента: снажну и дугорочну вољу да се корупција победи, повећање ризика бављења корупционашком праксом и озбиљне санкције.

## СИСТЕМ РЕФОРМИ ЗА ЦАРИНУ

Проблем корупције на царини је светски феномен, посебно изражен у земљама у развоју. Стога се у практично свим земљама света води борба против корупције, са мање или више успеха. У ту борбу укључена је и Светска царинска организација, као тело које окупља националне царине и које се бави проблемима заједничким за све.

---

3 I. Hors - *Fighting Corruption in Customs Administration: What Can We Learn from Past Experiences?*, Technical Papers, No. 175 OECD Development Centre, April 2001

Светска царинска организација усвојила је 1993. године у Аруши декларацију која се односи на борбу против корупције на царини, тзв. Декларацију из Аруша. Ова декларација представља израз заједничких искустава царинских администрација са корупцијом и виђење царинских експерата о најбољим начинима борбе против корупције, па зато и добру полазну основу за формулисање антикорупцијске стратегије на царини у Србији/Југославији.

Систем мера који је предложен у наставку првенствено је усмерен на борбу против корупције, али, готово у истој мери, представља и програм чији је немоновни резултат повећање ефикасности рада царинске администрације у нас. То је природно, јер се корупција напаја слабостима царинске службе, као што и сама представља велику препреку ефикасном раду Царине.

Стратегија антикорупцијских мера мора бити широка по обухвату и садржати реформе на свим оним тачкама на којима се испољава или од којих зависи успех. Међу њима су и спољно окружење Царине (јавност, политика, Скупштина, судство, антикорупцијска стратегија, друштвени ставови, медији, цивилно друштво), организација и управљање Царином (руководство, методи стратешког управљања, организација, надзор и евалуација, управљање људским ресурсима, унутрашњи механизми контроле и антикорупцијске борбе) и техничка, процедурална страна царинског рада (процесирање робе, логистика и инфраструктура).

У следећој табели дат је широк преглед мера и акција које би допринеле антикорупцијској акцији у Царини.

**Табела 1.**  
**Интегрисана стратегија антикорупцијске борбе у Царини**

|                                | <b>СПОЉНИ ЧИНИОЦИ</b>   |
|--------------------------------|---|
| <b>Трговинска политика</b>     | <ul style="list-style-type: none"> <li>• смањити царине и захтеве за дозволе,</li> <li>• смањити изузећа од царина и пореза,</li> <li>• тежити изједначењу акциза и пореза са суседним земљама,</li> <li>• поједноставити правила за увоз и извоз,</li> <li>• повећати капацитет Царине.</li> </ul>   |
| <b>Потенцијални прекршиоци</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• појачати капацитет Царине да се носи са растућом усавршеношћу превара и кријумчарења,</li> <li>• успоставити добре везе са формалним сектором привреде, како би се добиле информације око илегалних активности,</li> <li>• побољшати координацију са пограничном полицијом, како би се појачало патролирање и повећала лична безбедност цариника.</li> </ul> |
| <b>Политички утицаји</b>       | <p>Остварити консензус унутар политичке елите како би се:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• деполитизовала именована у Царини,</li> <li>• престало са утицајима на постављења и премештаје,</li> <li>• дао пример поштовања царинских правила за време пута са другим политичарима, фамилијом и пријатељима,</li> </ul>  |

|  |  |
|--|--|
|  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• створила на заслугама заснована, професионална царина, са запошљавањем кроз отворену конкуренцију,</li> <li>• дала директору Царине пуна права да запошљава, поставља и премешта, а према јасним правилима.</li> </ul>  |
| <b>Скупштина</b>                         | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Лобирати посланике у корист ширења обавеза у борби против корупције у Царини,</li> <li>• Испитати могућности за алтернативно запослење људи који су ангажовани у корупцији.</li> </ul>  |
| <b>Судство</b>                           | <ul style="list-style-type: none"> <li>• уверити судије виших судова о важности борбе против корупције у Царини,</li> <li>• тражити од судства да анализира пресуде у случајевима корупције како би се уочиле институционалне слабости,</li> <li>• тражити од судства да појача надзор над судијама и обезбеди да судије са неукљаним интегритетом воде корупционе случајеве,</li> <li>• развити програм заштите сведока ради охрабрења људи да сведоче.</li> </ul>  |
| <b>Антикорупцијске институције</b>       | <ul style="list-style-type: none"> <li>• усвојити Антикорупцијски закон и размотрити решење да је за покретање истраге довољна обична сумња и да оптужени сам мора да се брани од сумњи,</li> <li>• повећати висину казни,</li> <li>• основати антикорупцијске истражне институције и ојачати њихов истражни капацитет,</li> <li>• усмерити ресурсе ових институција и јавног тужиоца на мали број случајева велике корупције са учесницима из високих сфера како би се појачао демонстрациони, одвраћајућу ефекат.</li> </ul> |
| <b>Опште окружење</b>                    | <ul style="list-style-type: none"> <li>• повезати антикорупцијске активности у Царини са општом антикорупцијском стратегијом.</li> </ul>   |
| <b>Друштвени ставови према корупцији</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• лансирати широку кампању против корупције,</li> <li>• укључити антикорупцијске теме у школство.</li> </ul>  |
| <b>Медији</b>                            | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Објављивати информације о перформансама Царине,</li> <li>• обезбедити да се захтеви медија за информацијама промптно изврше,</li> <li>• преко медија публиковати акције кажњавања корумпираних цариника и трговаца.</li> </ul>  |
| <b>Цивилно друштво</b>                   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• успоставити савезништво са невладиним организацијама,</li> <li>• објављивати информације о кретању робе како би НГО-и могли да је надзиру.</li> </ul>   |
|  | <b>УНУТРАШЊИ ЧИНИОЦИ</b>   |
|  | <i>(I) Организација и менаџмент</i>  |
| <b>Руководство</b>                       | <ul style="list-style-type: none"> <li>• деполитизовати наименовања у Царини,</li> <li>• успоставити критеријуме квалификације за водеће руководиоце,</li> <li>• ангажовати људе неспорног интегритета, доказаних способности,</li> <li>• минимизовати промене у вођству како би се омогућио дугорочнији институционални развој.</li> </ul>  |

|  |  |
|--|--|
| <b>Стратешко управљање</b>                 | <ul style="list-style-type: none"> <li>• установити концепт оријентације на резултате у Царини,</li> <li>• успоставити јасне стратешке циљеве и очекиване перформансе,</li> <li>• дати руководиоцима самосталност у оперативним, персоналним и финансијским пословима,</li> <li>• држати највише руководиоце одговорним за достизање очекиваних резултата,</li> <li>• увести стратешко планирање,</li> <li>• водити оперативну политику тако да се фокусирају најважнији приоритети.</li> </ul>  |
| <b>Организациона структура</b>             | <p>Реорганизовати организациону сруктуру Царине тако да се:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• усклади број цариника са обимом посла и ризиком преваре и кријумчарења,</li> <li>• створи нова јединица Унутрашње контроле, везана за директора Царине,</li> <li>• јасно дефинишу послови, одговорности и потребне квалификације свих.</li> </ul>   |
| <b>Координација, надзор и евалуација</b>   | <p>Појачати надзор над цариницима кроз:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• изненадне посете од стране виших руководилица,</li> <li>• инспекције Унутрашње контроле,</li> <li>• преузимање операција у царинској испостави од стране мобилне антикријумчарске јединице на кратко време,</li> <li>• проширење права контроле од стране надзорних органа,</li> <li>• појачање координације и размене информација разних нивоа Царине кроз информатичку технологију и модерне комуникације,</li> <li>• појачање надзорног и евалуационог система.</li> </ul>   |
| <b>Управљање људским ресурсима</b>         | <ul style="list-style-type: none"> <li>• створити професионалну царинску службу,</li> <li>• поправити плате запослених,</li> <li>• установити јасна правила регрутовања, премештаја и постављења,</li> <li>• редовно ротирати царинике између радних места и испостава како се не би превише зближили са клијентима,</li> <li>• зауставити политичке утицаје,</li> <li>• показати да ће Управа подржати поштене царинике уколико их угрозе корупцији склони клијенти.</li> </ul>   |
| <b>Унутрашњи системи контроле</b>          | <ul style="list-style-type: none"> <li>• појачати системе унутрашње контроле.</li> </ul>   |
| <b>Унутрашњи антикорупцијски механизми</b> | <p>Стриктно спроводити Етички кодекс:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• укључити проучавање Етичког кодекса у обуку цариника,</li> <li>• тражити од поштених виших цариника да буду ментори млађих,</li> <li>• учинити руководиоце одговорним за достизање и одржавање високог нивоа интегритета кроз надзор и дисциплинске акције,</li> </ul> <p>Створити Унутрашњу контролу у централи и царинарницама како би:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• пратили понашање цариника,</li> <li>• испитивали жалбе клијената због насиља и корупционих акција од стране цариника,</li> <li>• водили дисциплинске случајеве,</li> </ul> |

|                            |  |
|----------------------------|--|
|                            | <ul style="list-style-type: none"> <li>• жестоко истраживали случајеве сумње на корупцију и нелегално богаћење,</li> <li>• створили ефикасне механизме оптужбе.</li> </ul>   |
|                            | <b>(II) Техничке операције</b>   |
| <b>Поступак са робом</b>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• преиспитати и поправити Царински закон,</li> <li>• створити јасну и једноставну подзаконску регулативу,</li> <li>• поједноставити царинску процедуру ревидовати, смањити дискреционо одлучивање и повећати ефикасност,</li> <li>• направити приручнике о процедурама,</li> <li>• обезбедити да се прописане процедуре једнако примењују на целој државној територији,</li> <li>• обнародовати стандарде услуга у погледу времена потребног за завршетак различитих послова,</li> </ul> <p>Увести модерне информационе системе како би се:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• аутоматизовале критичне процедуре, убрзало процесирање и снизила административна дискреција,</li> <li>• интегрисали независни процеси, као што су процесирање декларације, плаћање и складиштење,</li> <li>• декларације и физичке контроле додељивале цариницима по методу случајних бројева,</li> <li>• повећало откривање погрешних класификација робе и потцењивања вредности,</li> <li>• појачала способност виших нивоа да надзире операције нижих нивоа.</li> </ul> |
| <b>Обезбеђење извршења</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• променити Царински закон како би се повећала извршна моћ у борби противкорупције и избегавања плаћања,</li> <li>• развити системе анализе ризика,</li> <li>• смањити физичку контролу робе на 10-30% од броја долазака, а уз помоћ анализе ризика,</li> <li>• побољшати прикупљање свих информација,</li> <li>• успоставити размену информација са другим, посебно суседним Царинама,</li> <li>• побољшати инфраструктуру на граничним прелазима,</li> <li>• појачати мобилне антикријумчарске екипе.</li> </ul>  |

У наставку ће бити детаљније презентован садржај најважнијих мера антикорупцијске борбе на царини.

## Царински прописи

**Царинско законодавство треба да буде јасно и прецизно.** Само такво законодавство може да буде темељ рационалног и ефикасног царинског поступка, а на основу правила која не остављају простор за накнадна тумачења и дискреционе одлуке било ког нивоа царинске службе.

Током претходне деценије царинско законодавство није било уређено јасно и прецизно, како смо видели у претходним поглављима ове студије. Напротив, постојала је стална потреба да се новим и новим подзаконским актима различите општости покушавају ближе прописати поступци у појединим ситуацијама, који

су примењивани од прилике до прилике, понекад у целости, а понекад би убрзо били заборављени. Но, ни знатна емисија подзаконских аката није ни из близа могла да реши све дилеме које је непрецизно законодавство доносило у свакодневном раду царинских органа. Стога је поље дискреционог одлучивања било широко, знатно шире него што је било и намеравано и потребно.

Од успостављања нове власти октобра 2000. године, извршена је реформа спољнотрговинске политике, али прописи који се тичу царинске службе и царинског поступка нису суштински промењени. Нови Царински закон још увек није донет, иако је припремљен и налази се у фази предлога.

Србија се налази пред реформом царинске службе. Та ће реформа нужно бити свеобухватна, тј. неће садржати само антикорупцијску компоненту, већ и све остале аспекте царинског поступка и царинске службе. Њен задатак је да допринесе стварању модерне Царине, која ефикасно функционише и која представља најмању могућу сметњу трговинским токовима између Србије/Југославије и других земаља.

Да би се царинска служба модернизовала и учинила ефикаснијом, нужно је прецизно и јасно формулисати одговарајуће прописе. Томе могу веома допринети искуства других земаља и међународне конвенције, узимајући у обзир искуства југословенске царине и специфичности наше државне организације. За Србију је посебно релеватно законодавство земаља Европске уније (ЕУ), а због тежње за учлањењем и потребе хармонизације царинских прописа са прописима ЕУ. Поред тога, важан извор светских искустава и практичних усмерења налази се у Међународној конвенцији о поједностављењу и хармонизацији царинских процедура, тзв. Конвенцији из Кјота, донетој 1973. и допуњеној 1999. године.

**Увозне царине треба да буду умерене, када је год то могуће.** Пошто високе царинске стопе на увоз дају снажан подстицај корупцији, то је њихово смањење далеко најбољи начин за сузбијање корупције. Чим је могућа добит од корупције мања (а то је када су царинске стопе снижене), слабији је подстицај увозника за илегалним начинима заобилажења царинских дажбина, а тиме и тражња за корупцијским услугама.

Борба против корупције, наравно, није једина детерминанта висине царинских стопа – најважнија је трговинска политика земље – и царинска политика ће се увек водити према економским потребама земље или схватањима шта су објективне потребе земље. Током последњих деценија у нашој земљи је доминирао концепт тзв. увозне супституције, односно идеја да је потребно знатном царинском и, још више, нецаринском заштитом штитити домаћу производњу од увозне конкуренције и тако подстицати производњу. Истовремено, у свету су преовладавале потпуно супротне идеје и политике, тј. преовладало је модерније схватање економског развоја, које наглашава пресудну важност слободне/слободније



спољне трговине, односно интеграције земље у трговинске токове света. Наша је земља тек у последње време учинила битан корак у правцу смањења царинске заштите домаћег тржишта, тежећи отварању домаће економије. На тај начин су се и филозофија либерализације спољне трговине и антикорупцијска борба „нашле” у потреби смањења царинских стопа.

Промене царинске тарифе из маја 2001. године донеле су смањење великог броја царинских стопа.<sup>4</sup> Просечна (непондерисана) стопа је сада око 11 процената, док је пондерисана, она која узима у обзир и структуру увоза, око 9 процената. Даље смањење није било могуће због отпора домаће индустрије, али је неминовно током следећих година. Наиме, усклађивање царинске политике са Црном Гором и, касније, са Европском унијом, које имају знатно ниже царине него Србија, довешће до даљег смањивања царинских стопа и у Србији. Крајњи циљ реформи царинске тарифе биће уједначавање са Европском унијом, чије су царинске стопе углавним на нивоу од 2 до 3 процента. На том нивоу стопа готово да нестају мотиви за шверц обичне, комерцијалне и легалне робе и подмићивање царинских службеника, па би и укупан ниво корупције, а без обзира на остале антикорупцијске мере, био радикално смањен.

**Број царинских стопа треба да буде ограничен.** Просечно царинско оптерећење није једина важна особина царинске тарифе. Друге карактеристике су број стопа и њихов распон, и оне нису без важног утицаја на подстицаје корупције и њено испољавање.

Царинска тарифа Србије/Југославије садржи шест царинских стопа,<sup>5</sup> које се крећу од 1 до 30 процената. Такви распони стопа омогућавају, и подстичу, махинације са врстом робе, односно погрешно приказивање једне врсте робе као друге у царинској декларацији, како би се смањиле царинске дажбине. Као што смо видели у ранијем поглављу, овај начин „уштеда” стекао је знатну популарност у нашој земљи у последње време, од када су онемогућене мање софистициране, грубље манипулације, вероватно, представља најважнији канал илегалних трансакција и корупције у Царини.

Да би се смањила или елиминисала ова врста прекршаја Царинског закона потребно је даље смањити број тарифних ставова. Идеално би било да постоји само једна царинска стопа - тада би намерно погрешно декларисање робе било потпуно онемогућено, тј. учињено бесмисленим.

Питање је, међутим, да ли је процес смањења броја царинских стопа оправдан са становишта спољнотрговинске и укупне

4 Додуше, то је значило повећање ефективне царинске заштите, пошто се ове стопе сада примењују на реалан курс динара, док су се у претходном периоду знатно више стопе примењивале на нереално низак званични курс динара.

5 Што је ниже од ранијих 38.

економске политике. Одговор је – да. Наиме, постојећа структура царинских стопа израз је старог, начелно одбаченог концепта извозне супституције, односно селективне заштите домаће производње. Тако се стопе деле на оне повољније за робу и, посебно, репродукциони материјал који се не производи у земљи или се производи у недовољним количинама и на оне више, које се примењују на робу која се производи у земљи и на „луксузну” робу. Таква логика је у нескладу са концептом широке интеграције у светске трговинске токове и неминовно долази у противречност са уверењем да је јака конкуренција на домаћем тржишту добра за произвођаче и њихову ефикасност, а не лоша. Стога је вероватно да ће у догледно време број царинских стопа бити смањен, а распони сужени не само ради борбе против корупције, већ и због преовладавања модернијих погледа на царинску заштиту и њене економске ефекте.

**Ванцаринска заштита треба да буде сведена на апсолутни минимум.**<sup>6</sup> Царинска заштита не представља једини начин заштите домаће производње од увозне конкуренције, већ постоје и бројне врсте нецаринских облика, као што су претходни услови које мора увозник да задовољи и различите квоте, контингенти, дозволе и слично.

Основни атрибут више облика нецаринских инструмената заштите јесте селективност – увозник или извозник не може бити свако, већ само онај кога државна власт одабере и одобри му посао. На тај начин држава одабира фирме које ће обавити извозно-увозну трансакцију, већ, још важније, одобрава или не одобрава увоз или извоз неког производа. Раширеност ванцаринске заштите доноси велику опасност од корупције, јер је сасвим природно да се створи тражња за папирима који омогућавају пословање. А када се појави тражња, готово је неминовно да се појави и понуда, тј. да се државни службеници упусте у трговину правима, а зарад сопствене зараде.

Ранији спољнотрговински режим Југославије, који је постојао од 1993. до почетка 2001. године, више је био заснован на ванцаринској него на царинској заштити и донео је огрому корупцију. Ово, додуше, није била класична корупција на царини, пошто се одвијала у другим државним (надлежна савезна министарства) и квази државним органима (коморе итд), али ипак јесте повезана са царинским пословима, па стога релевантна за ово истраживање.

Тек је у последње време учињен велики корак у смањењу ванцаринских препрека слободнијим трговинским токовима земље. Крајем 2000. године укинута су ограничења (пријаве, сагласности) за оне фирме које желе да се баве спољнотрговинским пословима, па сада то свако може да чини. Важније, маја 2001. године либерализован је увоз готово свих производа и као заштита

---

6 Под појмом ванцаринске заштите овде не подразумевамо стандарде квалитета, сигурности и слично.

домаћег тржишта и домаћих произвођача остала је само царина. Једини изузетак на страни увоза су производи црне металургије, којој је дат „попуст”. На страни извоза, уведене су квоте за неке стратешке производе, пре свега оне из пољопривреде.

Даља дерегулација спољне трговине је природан процес, заснован на правилима Светске трговинске организације и Европске уније, у које наша земља жели да се учлани. Тако Светска трговинска организација експлицитно тражи напуштање система ванцаринске заштите од свих земаља кандидата, евентуално уз транзициони период и у време озбиљних платнобилансних тешкоћа.

**Изузетака (олакшица, ослобођења) од стандардних правила треба да буде што мање.** Сваки изузетак од стандардног правила ствара могућност, уколико их већ не подстиче, за манипулације, укључујући и корупцију. Код изузетака, наиме, увек је питање да ли се роба заиста увози за намене које су повлашћене законом или ће наћи пут до других употреба, оних за које законодавац није предвидео привилегију. Једна од могућих скретница на том путу је Царина, где несавесни службеник може да организује папиролошку манипулацију, наравно уз изванредан ризик откивања по „трагу” папира.

Ослобођења и олакшице код плаћања царине предвидјена су Царинским законом и Законом о страним улагањима: на увоз опреме, како по основу улога страног лица, тако и уколико се опрема не производи у земљи или се користи у друштвеним делатностима, као и за увоз репродукционог материјала и полупроизвода који се увозе за производњу за извоз или из страних улагања.

Уклањање изузетака од стандардних правила, тј. ослобађања или смањења царина за робу појединих намена или врсте, свакако би водило смањењу маневарског простора дискреционог одлучивања, а тиме и смањењу корупције у Царини. Ипак, и овде предност мора имати концепт спољнотрговинске политике – уколико је у економском интересу земље да нестандардна правила постоје, онда тако треба да буде. Међутим, и са економског становишта уклањање изузетака је добра политика, јер не постоје ваљани разлози за дискриминацију или фаворизовање појединих намена увозне робе. Постојећи изузеци више су последица старог концепта увозне супституције и отпора лобистичких група променама, него промишљене стратегије трговинске политике. Стога укидање ослобођења и олакшица и даље представља важну опцију антикорупцијске борбе у Царини.

Све предложене мере представљају елементе либерализације спољнотрговинске политике, чији је један од ефеката увек смањење корупције у Царини. Бар тако говоре светска искуства.<sup>7</sup>

---

7 На пример, D. Stasavage and C. Daubrée - *Determinants of customs fraud and corruption: Evidence from two African countries*, Technical Papers, No. 138, OECD Development Centre, August 1998

## Царинске процедуре

У савременом свету примењују се два донекле различита приступа функционисању администрације: први се темељи на строгом придржавању прописаних административних процедура, контролним механизмима и детаљним правилима шта државни службеник треба да ради, како треба да ради и шта не сме да ради; други приступ мање је заснован на прописаним процедурама, а више на принципима и циљевима организације и ослања се на професионализам и свест службеника, ојачан подстицајима и охрабривањем доброг понашања. За нашу царинску службу ипак је основни први, класични приступ, због високог ризика корупције кога би, бар у средњем року, донео други, модернији приступ. Јер, царинска служба не сме превише да експериментише како се не би ризиковало ометање рада, па је стога је неминовно да се држи класичних принципа све док се не покаже да је сазрело време, да је сазрела сама служба за важне иновације у систему рада.

Реформа царинског пословања и царинских процедура требало би, у складу са Конвенцијом из Кјота, да буде заснована на следећим принципима:

- усвајање и реализација програма чија је сврха стална модернизација царинских процедура и праксе како би се повећала ефикасност пословања,
- примена царинских процедура на предвидљив, конзистентан и транспарентан начин, како би комингентима било олакшано пословање,
- обезбеђење потребних информација о свим царинским законима, прописима, административним смерницама, процедурама и пракси свим заинтересованим странама,
- усвајање модерних техника, као што су управљање ризиком и контрола заснована на накнадном увиду у књиге, и максимално коришћење информационе технологије,
- сарадња са другим државним органима, другим Царинама и привредом,
- обезбеђење лако доступне административне и судске заштите свим учесницима у царинском поступку.

**Ефикасност царинског поступка.** Повећање ефикасности рада на царини представља циљ сам за себе, али је, индиректно, и једно важно средство борбе против корупције. Наиме, када је царински поступак комплексан и када га царинска служба врши неефикасно (дуго чекање робе на граници, пуно папиролошкога рада итд), тј. када Царина представља тврђаву коју ваља освојити и када битно омета нормалан, значи брз проток робе, тада се неминовно јавља подстицај за корупцијом. Јер, у таквим околностима и најпоштенији увозник или извозник дође на помисао да „подмазивањем” цариника „подмаже” и одвијање и убрзавање посла како би избегао губитак времена и друге трошкове. Штавише,

могуће је да царински службеници намерно успоравају и компликују процес царинења баш како би створили себи могућност зараде убрзавањем поступка пошто приме мито.

Да би се смањила корупција, дакле, нужно је перманентно модернизовати и унапређивати царинске процедуре и царински поступак у целини. То значи:

- стриктно спровођење важећих царинских процедура, уз појачан надзор, већу одговорност и примену како стимулативних, тако и казних мера,
- унапређење царинских правила у ужем смислу, а у складу са сопственим искуствима и искуствима других Царина, као што су унапређење методологије утврђивања вредности робе, прецизнија методологија класификације робе, боља контрола робе у транзиту, обезбеђење потпуније међусобне контроле царинских службеника, стварање информационе базе о ценама у свету, обезбеђење расположивих информација Царине у што краћем року (циљ је реално време) итд,
- организационе промене у Царини, као што су увођење посебне и самосталне јединице интерне контроле, преиспитивање броја царинарница и слично,
- техничку модернизацију Царине и коришћење савремених технолошких уређаја.<sup>8</sup>

**Предвидљивост и транспарентност царинског поступка.** Царински поступак мора бити предвидљив за клијента који је упознат са царинском регулативом. У противном – када се иста начела или правила различито примењу на различитим царинарницама или када се различити цариници на истој царинарници различито понашају и решавају у истим ситуацијама - клијент ће се непотребно сустрести са компликацијама током царинења, али и доћи у искушење да подмити царинског службеника како би себи олакшао посао. Са друге стране, када поштени трговац или шпедитер зна све царинске прописе и може и хоће да им се повинује, тада ће лакше бити у стању да одбије илегалне захтеве несавесног царинског службеника.

Предвидљивост поступка подразумева:

- ширење, колико је год то могуће, аутоматских правила на рачун дискреционог одлучивања; на пример, потребно је детаљније регулисати правила процене вредности робе у ситуацији када је поднета фактура оправдано сумњива,
- уједначавање праксе у ситуацији када мора постојати дискреционо одлучивање, а кроз смернице издате од стране Управе, размену искустава, заједничку обуку службеника и слично, и
- избегавање честих промена царинског поступка.

---

8 Футуристички делује, али је могуће коришћење сателитског ГПС-а (Global Positioning System) за праћење, на пример, кретања камиона унутар Србије и сазнања да ли су камиони у транзиту заиста изашли из земље. Ту технологију користи, између осталих, и царина на Филипинима.

**Информисаност клијената.** Доступност потребних информација о царинским прописима, смерницама, процедурама и пракси свим заинтересованим странама нужна је претпоставка добре информисаности царинских клијената, а тиме и олакшања рада Царине и смањењу корупције. Када клијент тачно зна шта га на граници чека, сигурно је да ће боље бити у стању да одговори својим обавезама у Царини, али и да се носи са покушајима корупције од стране царинских службеника.

Потпуније информисање клијената подразумева скидање вела „државне” тајне са интерних прописа и упутстава у Царини, односно преовладавање схватања да се игра „лопова” и „жандара” неће више водити тајним упутствима и скривањем царинске регулације и поступака, већ њеним доследним спровођењем. Нормална претпоставка добре информисаности царинских клијената јесте објављивање комплетне царинске регулативе, укључујући и подзаконска акта, у службеним новинама и њено присуство на Интернету. Тако, на пример, царинска служба Сингапура све што је клијентима потребно има на свом Интернет сајту ([www.gov.sg/customs/](http://www.gov.sg/customs/)).

**Селективност контроле (менаџмент ризика).** Преоптерећеност царинских органа послом (превелики обим промета за њене капацитете) или слабости саме царинске службе (корупција, ниска професионалност итд.) могу бити кориговани не само унапређењем класичног рада службе, већ и на друге начине. Један од њих је менаџмент ризика, који се огледа у селективној контроли робе (возила) на граници, а други дислокација дела царинских функција кроз тзв. инспекцију пре пошиљке и накнадна контрола.

Свака царинска служба се у свом пословању суочава са два конфликтна циља: први је олакшање протока робе, возила и људи, како би се убрзали спољна трговина и саобраћај уопште и, тиме, омогућило брже обављање економске активности, а други што потпунија контрола тих токова како би се у што већој мери обезбедила примена царинских и других закона. Што се више олакшава и убрзава саобраћај, то је контрола слабија и непотпунија и примена царинских закона долазе у већу опасност. И обрнуто, што је контрола потпунија, то се саобраћај више успорава и наноси штета спољнотрговинском промету. Тај конфликт очигледно захтева иновативни приступ како би оба циља била у што већој мери задовољена, а да што мање страда онај други.

Проблем конфликта циљева олакшања протока и контроле промета може се решавати помоћу метода названог **менаџмент ризика**. Основна чињеница која лежи у основи метода јесте различити ризик прекршаја код различитих ситуација на царини, што омогућава и различит поступак у тим различитим ситуацијама. Уколико је ризик царинског прекршаја у некој ситуацији већи него у другој, тада ће царинска служба обратити већу пажњу на поступак у првој него у другој ситуацији. На тај начин ће бити

минимизован општи ризик царинског прекршаја. Менаџмент ризика постоји у приватном сектору у бројним делатностима, као што су банкарство, осигурање и слично, па је могуће применити не само идеју, него и постојеће методе управљања ризиком из тих других активности. Циљ је, увек, минимизација ризика, а уз ограничене ресурсе. Када је царина у питању, то је минимизација вероватноће царинског прекршаја, а уз дате капацитете царинске службе. Другим речима, тражи се најповољнија равнотежа између користи и трошкова, где је корист спречавање царинског прекршаја, а трошак ангажовање ограничених царинских капацитета.

Алтернатива менаџменту ризика, а уз ограничене царинске капацитете, јесте контрола по случајном методу, уз уверење да ће и она бити довољна да одврати потенцијалне прекршиоце од прекршаја. Ипак, јасно је да је од метода случајне контроле бољи и ефикаснији метод управљања ризиком, пошто повећава шансу откивања прекршаја и, самим тим, појачава ефекат одвраћања.

Управљање ризиком у царинској служби може бити изведено на три нивоа:

- **стратешки ниво**, где се процењују подручја ризика у царинском пословању, као што су наплата царина и других дажбина, или кршење и извозних и увозних рестрикција, или угрожавање здравља људи, или социјална питања (дроге, бело робље итд) и слично; анализа ризика по подручјима доноси рангирање подручја по висини ризика, што је врло корисна информација која уоквирује следеће нивое менаџмента ризика, а кроз поклањање веће пажње подручјима са великим ризиком и мање пажње подручјима са ниским ризиком,
- **оперативни ниво**, где се одређује ниво потребне контроле за ефикасно суочавање са датим, процењеним ризиком на појединим царинским пословима; на тај начин се царина претвара од свеопштег контролора у службу која селективно делује током царинског поступка, са непосредном контролом само онда када се процењује да се ради о већем ризику,
- **тактички ниво**, на коме царински службеник непосредно примењује управљање ризиком у конкретним ситуацијама. Он ту примењује своје знање, искуство и прописане процедуре како би проценио које су пошиљке ризичније од оних других и преконтролисао оне прве.

Селективност, профилирање и таргетирање представљају три аспекта менаџмента ризика. Критеријуми селективности за робу која се сме превозити преко границе укључују историју увозника, извозника, превозника, шпедитера, земљу порекла робе, путању превоза робе и рестрикције на увоз или извоз дате робе. Индикатори ризика су спецификовани критеријуми селективности, као што су одређена роба, земља порекла, вредност, трговац, врста превозног средства, разлог уласка робе на царинску територију и слично. Профил ризика је резултат анализе ризика и он представља

обухватни документ царинске службе о ризицима у појединим ситуацијама, а сврха му је замена досадашње потпуне контроле све робе која прелази границу или контроле путем случајног одбира контролом која ће бити у складу са ризиком сваке појединачне пошиљке.

Да би се проценио степен ризика, односно поштовање царинских прописа, користе се многи извори информација: правилност тарифне класификације од стране трговаца, правилност вредности од стране трговаца, слагање наведене земље порекла са ознакама на роби, увоз и извоз, транзитне операције, складиштење и слободне зоне, тачност уплата дажбина, тачност пријављивања количине робе, тачност описа робе у саобраћајним документима, тачност описа пријављених контејнера, поштовање здравствених прописа и слично.

Тако царински органи могу, кроз примену анализе ризика, која би лица и које робе, укључујући и транспортна средства, требало испитати и у којој мери. На пример, за овлашћена правна лица која задовољавају критеријуме Царине, укључујући раније поштовање царинских прописа и задовољавајући систем вођења комерцијалних и рачуноводствених књига, Царина може:

- да пропусти робу само на основу минимума информација неопходних да се идентификује роба, с тим да се Царинска декларација накнадно комплетира,
- да царинске процедуре изврши у просторијама декларанта или неким другим које су ауторизоване од стране Царине,
- да дозволи једну увозну или извозну Царинску декларацију за један период времена, када се роба често увози или извози од стране једног лица,
- да користи рачуноводствене књиге овлашћеног лица ради (само) процене њених царинских и пореских обавеза и слично.

Са лицима која су у прошлости слабије поштовала царинске и друге прописе поступаће се строжије, а у зависности од нивоа поштовања прописа.

**Инспекција пре пошиљке** односи се на верификацију јединичних цена робе и испитивање и пријављивање квантитета и квалитета робе у земљи извозници, значи ван царинског подручја земље увознице (Србије). Ове услуге пружају солидне приватне компаније из земаља извозница, чиме се царинска служба земље увознице снабдева информацијама које или не поседује или мора да уложи напор и време да би их обезбедила. Инспекција пре пошиљке спречава фактурисање превисоких или прениских цена, погрешну царинску класификацију увозне робе, прикривање праве количине робе, прикривање земље порекла робе (важно због постојања зона слободне трговине) и слично.

Овај метод представља, у основи, једну врсту квази-приватизације, односно уговарања посла државне царинске службе са приватним фирмама за обављање одређених послова. При томе,



Царина би претходно установила солидност тих фирми и начинила листу оних којима би дала лиценцу. Будући да се не ради о новој идеји, такве фирме већ функционишу и такве листе постоје у великом броју царина у свету. Солидност пословања ових фирми заснива се на жељи да остану у бизнису и наставе да тако зарађују, пошто би их прве манипулације искључиле из посла на основу уништеног поверења. А због солидности фирми које пружају услуге инспекције пре пошиљке, са њима послују искључиво солидне извозне фирме, тј. оне које не покушавају да прекрше царинске прописе земаља увозница, као што се не појављују оне друге извозничке фирме. Трошкови ове инспекције крећу се око 1% вредности робе.

Инспекција пре пошиљке може бити корисно средство за борбу против корупције на царини, јер смањује маневарски простор за дискрецију царинских службеника. Ипак, основна намена ове технике је олакшање, односно убрзање преласка робе преко границе, а на основу завршавања једног дела посла још у земљи извозници.

Инспекција пре пошиљке постојала је и раније, али је посебан полет добила после 1993. године, када је унутар Светске трговинске организације усвојен и ратификован Споразум о инспекцији пре пошиљке. У 2001. години 37 земаља у развоју у свету користило је овај метод.<sup>9</sup>

Ипак, основни и најбољи методи олакшања и унапређења промета преко границе остају либерализација спољне трговине и кретања капитала и институционално јачање царинске службе. Инспекција пре пошиљке је у одређеној мери замена за њих и помоћно средство, које, ипак, може бити врло корисно у времену док озбиљне реформе не буду изведене, или у транзиционом периоду њиховог спровођења.

**Накнадна контрола** је следећи начин дислокације дела царинских послова. Тим путем се смањује потреба за радом на самој граници, односно у царинским магацинима, и убрзава промет. Накнадна контрола постоји, једним делом, и сада, а кроз активности мобилних екипа и контролу на путевима, као и у царинским магацинима предузећа, али је то недовољно и могло би се још битно проширити.

Ипак, у нашој царини и даље је нагласак на физичкој контроли током бављења робе на граници. Таква контрола поседује одређен ефекат одвраћања од царинских прекршаја, а има и позитивну улогу код верификације квантитета робе, али је она мање ефикасна код верификације тарифне класификације, земље порекла, вредности, повраћаја и изузетака.

---

9 Increasing the effectiveness of preshipment inspection services, Prem Notes, The World Bank, May 2001

Главни облик накнадне контроле јесте коришћење документације и рачуноводствених и других књига код трговаца, шпедитера и других, јер оне обезбеђују јасну и свеобухватну слику трансакција које су релевантне за Царину.

Постоје две врсте одиторске (ревизорске) контроле:

- прво, контрола трансакција са Царином, а која се врши после пропуштања робе кроз Царину; идеја је да се поступак у Царини убрза, а да се део административних послова заврши касније, уз помоћ комерцијалне и рачуноводствене документације коју би сваки трговац морао да има и да чува;
- друго, контрола рачуноводственог и комерцијалног система у предузећу, сврха ове контроле је како би се установило у којој мери предузеће ваљано региструје трансакције и, у зависности од исхода контроле, предузеће рангирало према царинском ризику и добило повољнији или неповољнији третман код царинских процедура.

Да би се одиторска контрола могла увести у Србији/Југославији, потребно је променити царинске прописе и дозволити могућност увида царинских службеника у документацију увозно-извозних, шпедитерских, саобраћајних и других фирми.

**Вредност робе.** Један од важнијих проблема са којим се царински службеници сусрећу у свом раду је утврђивање вредности робе. Узрок томе је покушај неких трговаца да умањеним износом на фактури умање и своје царинске обавезе, у чему могу имати подршку корумпираног царинског службеника. Чак, како је показано у Глави 5 ове студије, манипулације са вредношћу увозне робе су у последње време добиле на учесталости у Србији, пошто раније доминантни механизми (као што је прелаз робе преко границе без регистровања) више нису могући.

Данашње стање царинске службе по питању утврђивања вредности робе није повољно, јер нити постоји добра методологија утврђивања, нити постоје развијене базе података о ценама које би могле послужити цариницима код процене вредности.

Наша царинска служба мора модернизовати поступак утврђивања вредности робе усвајањем погодне методологије засноване на међународним стандардима и споразумима, а првенствено на одговарајућем споразуму Светске трговинске организације.

По овом споразуму, основни метод утврђивања вредности мора бити заснован на *трансакцијској вредности*, коју чини актуелна, стварна цена робе, евентуално прилагођена за одређене ставке дозвољене овим споразумом. Уколико није могуће утврдити трансакцијску вредност, вредност се може утврдити на других пет начина, ниже наведених по приоритету.

Други метод утврђивања вредности је *трансакциона вредност идентичне робе*, а с тим да се ради о идентичним физичким и другим особинама, да је роба произведена у истој земљи и да је произвођач робе исти. Дозвољена су два изузетка: да роба не мора

бити потпуно идентична, већ да се ради о неважним разликама, као и да произвођач не мора да буде исти, али је нужно да потиче из исте земље.

Трећи метод је *транзакцијска вредност сличне робе*. Обрачунава се на исти начин као претходне, с тим да роба мора да буде битно слична роби чија се вредност утврђује у смислу компонената и материјала, да има исте функције и да је комерцијално замењива и да је произведена у истој земљи као роба чија се вредност утврђује. Додатно, потребно је да се роба извози у исту земљу (ово због евентуалне различите политике цена произвођача према различитим земљама).

Четврти метод је *дедуктивна вредност*. Када није могуће утврдити царинску вредност на основу трансакцијске вредности датог, идентичног или сличног добра, тада ће вредност бити одређена на основу јединичне цене по којој је дата, идентична или слична роба продата неповезаном купцу из земље увознице у највећој количини, а у истом периоду.

Пети метод је метод *израчунаиве вредности* и користи се када ниједан од претходно поменутих метода не може бити примењен. Вредност робе која се увози израчунава се по овом методу тако што се обрачунају производни трошкови (вредност материјала и фабријације) и додају профит и општи трошкови пословања, као и трошкови транспорта и манипулације од места производње до крајње дестинације. Овај се метод ретко користи.

Последњи, шести метод је *одређивање вредности на разуман начин*, а узимајући у обзир расположиве податке. Није у складу са овим методом да се за оријентир користи продајна цена робе у земљи увозници или у земљи извозници или извозна цена за трећу земљу и слично.

Да би се са успехом користили ови методи утврђивања царинске вредности робе, потребно је располагати великом базом података о роби и ценама робе. Повољно је то што се основни и најважнији подаци који се користе за утврђивање вредности по приоритетним методима већ налазе у Царини (потичу из увозних трансакција), па их она може процесирати на одговарајући начин.

### **Аутоматизација (коришћење информационе технологије)**

Са протоком времена, начин рада царинских служби битно се променио. У стара времена, прегледана је роба, обично са бродова. Касније се прешло на папире, где је основни документ била царинска декларација, праћена већим бројем оргиналних докумената, док је непосредна контрола робе проређена. По појави информационих технологија, започело се са њиховим коришћењем у раду царина. Данас се светске царине налазе у прелазној фази – у већини комјутеризовани системи само представљају електронски еквивалент промету папирне документације (на пример, слање

електронске верзије царинске декларације), док је тек у мањем броју извршена радикална промена.

Конвергентни развој компјутерске и телекомуникационе технологије створио је велике могућности употребе информационе технологије у различитим делатностима, а међу њима и на царини, односно на царинским пословима. Развој информационе технологије, прво, донео је велико убрзање процесирања информација у односу на класични рад са папирима и, друго, омогућио је нове методе рада које у време рада са папирима нису биле ни познате, ни могуће. На тај начин су отворене широке перспективе за унапређење рада царинске службе, што су искористиле многе Царине у свету. Тако су неке од њих, на пример сингапурска, комплетно прешле на електронско процесирање свих докумената током царинског поступка и у потпуности напустиле рад са документацијом на папиру.

Савезна управа царина у свом раду такође користи информациону технологију, али у ограниченом обиму и знатно мањој мери него друге царинске службе. Електронско процесирање докумената и даље је помоћно средство основном методу – раду са документацијом у папирном облику. – те се тако широке могућности информационе технологије не користе за потенцијално велико унапређење рада царинске службе.

Са становишта борбе против корупције, информационе технологије доносе битан корак напред. Основна одлика комјутеризације царинског поступка која омета корупцију јесте нестанак сусрета лицем у лице царинског службеника и клијента. Јер, знатан део царинског поступка пребацује се на аутоматски режим рада, где се дискреција битно смањује, а и преостали део је обезличен. Најважнији елементи аутоматизације су електронска пријава и процесирање царинске декларације, селективност контроле, обавезно плаћање дажбина путем банака, аутоматска верификација плаћања, електронско ослобађање робе и накнадна контрола и слично. Они царински послови који нису потпуно аутоматизовани могу се додељивати појединим царинским службеницима по методу случајних бројева, што им онемогућава потенцијално договарање са клијентима, а што све заједно драстично редуцира могућности за корупцију.

Информатичко јачање Царине не подразумева само што шири обухват њених *унутрашњих* активности електронским технологијама, већ и електронско повезивање са другима – пре свега са клијентима преко Интернета, као новим обликом званичне комуникације, и са другим државним агенцијама и страним царинама ради размене информација, а уз помоћ ЕДИ (Electronic Data Interchange) система.

Приликом изградње и увођења новог информатичког система рада у Царини, врло важно је заштити компјутерски систем од могућих манипулација: на пример, потребно је да постоје личне

шифре сваког корисника и да сваки од њих има приступ само одређеном делу софтвера, а према свом радном задатку; да програмери немају приступ оперативним базама података и да једино они могу да врше промене на софтверу и слично.

Повољно је то што није нужно да Управа царина развија комплетан софтвер за информатизацију царинске администрације, већ је могуће употребити, уз одређена прилагођавања, компјутеризован царински систем ASYCUDA, развијен у оквиру УН-КТАД-а. Овај програм покрива највећи број спољнотрговинских и царинских процедура, од царинских декларација, преко налога за селективну контролу до рачуноводства. Омогућава интерактивну везу са клијентима и другим државним органима. Обезбеђује трговинске податке за статистичке и економске анализе. Користи међународне кодове и стандарде, развијене од стране ИСО-а (Међународне организације за стандардизацију) и WCO-а (Светске царинске организације). Могуће је у програм укључити наше законодавство и процедуре (царински режим, тарифни систем, царинске стопе итд). Користи га више од 80 земаља у свету.

Основни изазов за напредније Царине, а у будућности и за нашу, јесте чињеница да се готово сви подаци који су Царини потребни већ налазе у информационим системима који подржавају пословне трансакције у приватном сектору. Најекономичније би за Царину било да се ослони на те системе, наравно уз посебну контролу. Олакшицу ће у будућности чинити смањење царинских стопа и рестрикција, што ће битно умањити мотивацију пословног света да прикрива или фалсификује податке.

### **Подела посла и ротација**

Ради смањења могућности за корупцију на царини, могуће је унети додатну флексибилност рада, каква није уобичајена у другим делатностима.

Прво, *стразишешко раздвајање функција*, као што су рад са документима (царинска декларација итд.), затим физичка инспекција, па утврђивање вредности, па тарифна класификација итд. Такво раздвајање функција (и људи) у царинским испоставама пратила би и вертикална организација Царине, са снажним директоратима, а на рачун управљања по територијалном принципу. Основна идеја иза овог концепта је покушај да се бар неке функције сачувају од заразе корупције и на тај начин спречи стварање коруптивних ланаца у целој царинској служби.

Друго, *рошиација йослова*. На основу идеје о сродности многих царинских послова, могуће је замењивати људе на једним пословима људима са других послова, како би се онемогућило дуго остајање на истим задацима и успостављање веза које су корупционашког типа. Тако би, на пример, појединац који се бави документарном

страном царинског поступка могао бити пребачен на физичку контролу, и обрнуто.

Треће, *подела задатка методом случајног избора*. По овом концепту би појединац, а у оквиру свог радног места, добијао радне задатке не према слободној одлуци непосредног руководиоца или својој или по редоследу приспећа пошиљке, већ према налогу који би био генерисан случајно, комјутерски. Другим речима, цариник на физичкој контроли робе, на пример, добио би налог да проконтролише други, дванаести и двадесети камион, а не онај који хоће или који је слободан у тренутку када је он завршио претходни или онај кога му одреди непосредни руководиоца. Идеја је да се спрече договори између клијената, цариника и (евентуално) непосредних руководиоца.

Четврто, *премештај цариника* у другу царинску испоставу како би се спречило да цариник успостави пријатељске везе како са редовним клијентима, тако и са другим цариницима.

Укупно посматрано, централна идеја ових предлога јесте привременост рада цариника на одређеном послу или подручју, како не би био у стању да створи, развије и одржи корупционашке везе.

Иако су ово препоруке Декларације из Аруше за борбу против корупције Светске царинске организације, питање је да ли их је добро применити. Сигурно је да би њихова примена донела добитке у борби против корупције, али би донела и губитке у ефикасности царинског рада. Наиме, цариницима је потребно дуже време да стекну искуство са процедурама, производима, клијентима и трговинским секторима, па тиме и да достигну максималну ефикасност у свом раду. Ротација послова пресеца раније установљене, а често корисне везе између цариника и клијената; стратешко раздвајање функција нарушава важне управљачке принципе, као што су начела координације, међусобне помоћи и заменивости; случајан избор, уколико се лоше конципира, може нарушити ефикасност селективности на основу анализе ризика; премештаји цариника изазивају незадовољство и доносе социјалне и финансијске трошкове.

Одговор на питање „да ли применити поменуте системе?“ може се наћи тек када се одговори на једно друго питање: „да ли је корупција у Царини веома висока?“. Уколико је одговор на друго питање потврдан, онда је потврдан и на прво. И заиста, уколико је степен корупције у Царини изузетно висок, онда је потребно применити све радикалне мере, пошто ће добитак од смањења корупције бити већи него губитак у ефикасности рада царинске службе. Анализа дата у овој студији пружила је основ за закључак да је корупција у Царини знатна, али да није изузетна, као и да се смањује. Стога је вероватно да би поменуте методе флексибилности рада на царини требало држати у резерви и користити их уколико други системи у догледној будућности не дају довољне резултате,

или их користити само у појединачним ситуацијама, уз стално повећање добити и трошкова од њих.

### **Интерна и екстерна ревизија (одитовање)**

У царинским пословима лако се може погрешити, намерно или ненамерно. Стога је потребно установити и развијати систем интерне и екстерне ревизије, којим би био испитиван ранији рад царинских службеника. Основни разлог за ревизију је сумња да нешто није урађено по важећим прописима, али разлог може бити и тежња да се случајним одбором и послова на које није пала сумња провери рад царинске службе или неких цариника. Установљавање прекршаја нема само за циљ кажњавање прекршилаца, већ и одвраћање свих од евентуалних будућих прекршаја.

Ревизије могу бити унутрашње, изведене од надлежног царинског органа или *ad hoc* створене комисије, или спољне, када их обављају стручне одиторске куће.

Ревизије се углавном врше анализом документације било у папирном или електронском облику, али разговори са царинским персоналом такође могу бити врло корисни.

Унутрашњу ревизију требало би да води Унутрашња контрола, као специјализована јединица за спровођење истрага у Царини.

Уколико се оцени потребним, а с обзиром на стање у Царини и недовољну оспособљеност Унутрашње контроле, могуће је поверити посао ревизије спољној фирми која располаже стручним ресурсима за такав посао и која, опште посматрано, нема разлога да буде пристрасна.

### **Запошљавање и напредовање**

Управљање људским ресурсима у Царини, поред обуке којој је посвећена посебна тачка, садржи однос према сада запосленима, будуће запошљавање и напредовање у каријери.

Основно питање је како се поставити према сада запосленима у Царини који су били или су и сада умешани у корупционашке активности. Три су чињенице овде од велике важности. Прво, већи број цариника био је или је и сада укључен у корупцију; друго, због тајновитости корупције, њима је тешко или немогуће доказати кривицу, иако се међу цариницима врло добро зна ко је шта радио; и треће, релевантна законска регулатива (Закон о царинској служби и Закон о радним односима у државним органима) врло рестриктивно регулишу отпуштање запослених. Другим речима, царинска служба не може да отпусти службеника за кога се зна да је укључен у корупцију, а без доказног поступка кога је практично немогуће извести. О законској рестриктивности и практичним тешкоћама доказивања сведочи и минималан број

отпуштених из царинске службе у последње две године, и поред добре намере нове Управе царина да се учини више.

Задржавање у Царини, са друге стране, оних царинских службеника који се редовно баве корупцијом представља подстицај и осталима да се укључе у корупцију, јер се показује да је казнена претња неуверљива и да не треба страховати од неповољних реперкусија чак и онда када се све зна. У таквој ситуацији, труле јабуке ће заразити и оне које нису биле заражене, а тек делимично опорављени кредибилитет Царине може дефинитивно бити уништен.

Питање је да ли је 1) добро и 2) могуће решити се корумпираних царинских службеника, укључујући и руководиоце, из садашњег састава Савезне управе царина. Одговор је:

1. *добро је*, јер би се таквим радикалним потезом Царина решила оног свог проблематичног дела који је учествовао у корупцији и који је тиме нанео немерљиву штету држави за коју је наводно радио, али и угледу саме Царине; такође, ослобођење Царине од (већег броја) службеника који се баве корупцијом неминовно би смањило будућу корупцију; другим речима, добро би било извести прочишћавање састава СУС-а како из разлога праведности, тако и из разлога ефикасности,
2. *могуће је*, и поред постојећих законских препрека; наиме, у блиској будућности неминовно је претварање Савезне управе царина, тј. царинске службе СР Југославије, у Српску управу царина, тј. царински орган Србије, а због потребе дефинитивног решења државног питања Републике Србије, било у заједници са Црном Гором, било као независне државе; та трансформација југословенске у српску царину пружиће потребне и правне и политичке претпоставке за промену кадровског састава Царине.

Предлог гласи: *трансформацију југословенске царине у српску требало би иако извести да ниједан запослени у садашњој савезној царини не буде аутоматски преузет у нову српску царину, већ да сви они, као и други грађани, конкуришу за ново запошљавање.*

Да би овај предлог био остварен, потребно је у предстојећем закону о преузимању царинских надлежности СР Југославије од стране Републике Србије предвидети институционални дисконтинуитет, тј. гашење Савезне управе царина и стварање Српске управе царина, са свим пратећим елементима.

По успостављању нове Српске управе царина и именовању директора СУЦ-а и, на његов предлог, најближих сарадника, био би расписан конкурс за пријем радника по новој систематизацији радних места. На њему би имали права да конкуришу сви, а били би примљени они кандидати који имају најбоље квалификације и за које не постоје сумње, индиције или трагови да су се бавили корупционашком или неком сличном активношћу. На тај начин Царина би била ослобођена од баласта који омета и,



чак, онемогућава њено оздрављење, а на штету државе и укупне економске активности.

Предложени начин решавања проблема кадровског састава Царине суочава се са једном опасношћу која може поништити све резултате, а то је – ризик да Царина постане подручје партијско-политичког деловања и да на места старих корупционаша дођу нови. Такве исходе познаје историја реформи царина у свету.

Касније, ново запошљавање требало би такође да буде засновано на компетенцији и процени способности и поштења кандидата, а узимајући у обзир његову општу и радну историју.

Напредовање унутар Царине требало би да искључиво зависи од резултата рада, а никако од пријатељских или политичких веза.

### **Правила службе, санкције и етички кодекс**

Када одлучује у неком предмету, царинска управа мора да се придржава пописане процедуре: да обавести клијента о начину одлучивања о захтеву; да саслуша странку и узме у обзир њену изјаву и чињенице које је доставила; да изнесе разлоге зашто је одређена одлука донета; да упути странку на правне лекове против одлуке. Царинска процедура свакако не сме бити необавезна или препуштена на вољу Царини; основе процедуре поступања царинске администрације морају бити записане у закону, а детаљи прописани Кодексом понашања цариника, као важним документом царинске службе.

Царинским службеницима мора бити достављен Кодекс понашања (правила службе) и они морају бити упознати са последицама непоштовања Кодекса, тј. са дисциплинским мерама.

Многи царински службеници рационално размишљају и покушавају да оптимизују своје понашање, а узимајући у обзир све околности. Тако њихова одлука о бављењу корупцијом зависи од процене односа користи (износа мита) и трошкова (укључујући и ризик казне и њену висину).

Дисциплински поступак мора бити строг, а казне примерне – од опомене за најмање прекршаје до губитка запослења за велике. Само такав поступак може убедљиво одвратити царинске службенике од корупције и других прекршаја.

Наравно, примерне казне саме за себе не могу допринети смањењу корупције. Њих мора пратити појачани надзор над радом цариника (изненадне посете виших руководилица, инспекције унутрашње контроле, већа активност непосредних руководилица, темељно испитивање оправданости жалби клијената итд). Посебну улогу би морала имати јединица унутрашње контроле, која би поседовала самосталност у раду, довољан број људи и материјалних средстава и широка овлашћења.

Са друге стране, постоји могућност, али и потреба да се промовишу позитивне етичке норме и дух припадности Царини („esprit

de corps”), што је стандардна препорука за борбу против корупције.<sup>10</sup> Међутим, питање је у којој мери у једној организацији зараженој корупцијом, као што је царинска, кампања промоције лепих етичких принципа може да успе, а у којој да изазове подсмехе и остане без икаквих позитивних ефеката. На дужи рок, по гашењу основних жаришта корупције у Царини, онда када поштено понашање постане преовлађујуће, промоција етичких норми имаће пуног оправдања.

## Обука

Царинске послове би требало да обављају професионално обучени царински службеници. Ова уобичајена тврдња посебно добија на значају у нашој земљи, где ниво обучености није задовољавајући и где је један приличан број цариника био примљен у службу и радио у њој у време у коме поштовање прописа није било на висини, а повремено нити потребан услов за свакодневни рад.

Потребе за све вишим нивоима обуке проистичу из све комплекснијих облика међународне трговине и из све шире употребе компјутеризованих система. Стога би наша управа царина морала покренути широки програм обуке који би омогућио цариницима да свој посао обављају на најбољи могући начин, тј. да ваљано одговоре потребама радног места на коме се налазе. За суочавање за пословима модерне царине на модеран начин и за повећање ефикасности рада, нужно је да цариници овладају многим сложеним знањима, као што су:

- модерне царинске процедуре (оне које ће бити уведене у нашу царину), као што су селективна контрола, нова методологија оцене вредности робе, утврђивање порекла робе итд,
- рад у информатичком окружењу, тј. обука за рад на компјутерима и са новим софтвером,
- познавање рачуновоствених метода, како домаћих, тако и међународних (GAAS – Generally Accepted Accounting Standards),
- познавање међународне трговине и пословних обичаја, укључујући и банкарске процедуре,
- познавање одиторских (ревизорских) стандарда и процедура, итд.

Досадашња спорадична обука царинских службеника мора бити замењена свеобухватним, широким програмом унапређивања знања. Он не сме бити једнократан (једном у животу), већ континуелан, како би проширивао знања цариника током његове читаве каријере.

---

<sup>10</sup> Светска царинска организација припремила је нацрт етичког кодекса; видети Draft model code of ethics and conduct, March 2000

Обука (тренинг) цариника добре резултате може дати тек на дужи рок, али је нужна у нашој царини, а с обзиром на недовољну обученост персонала и вероватан прилив нових службеника, који знају још мање.

## Зараде

Ниске зараде цариника свакако су један од узрочника корупције. А у нашој царини плате цариника су изузетно ниске и седам или десет хиљада динара месечно свакако не може бити брана коруптивном понашању, већ, напротив, прави подстицај да се покуша зарадити и на „онај” начин. Ни систем бонуса, или награда за добар рад није развијен, већ је спорадичан и није заснован на dobrим критеријумима, већ нетранспарентан и нагнут ка фаворитизму.

Легална зарада цариника мора бити осетно повећана уколико се жели смањење корупције. Овим се не тврди да су ниске плате једини узрок корупције на царини, нити да ће њихово повећање донети нестанак корупције, већ једино да плате које не покривају ни минимум егзистенције и које су, чак, понижавајуће директно подстичу царинске службенике на корупцију.

Повећање легалних зарада неће навести све царинике да се ману корупције, јер је могућност зараде кроз корупцију далеко већа него кроз легалну зараду, маколико ова друга била повећана. Ипак, пораст легалних зарада допринео би смањењу корупције на два начина: прво, један део цариника, оних који су присиљени да се баве ситном корупцијом да би преживели, престао би да узима (или прима) мито и почео да се понаша сасвим поштено; и друго, нестало би сада постојеће морално оправдање за корупцију „плате су нам очајно мале, па морамо...”, које је развијало толерантност према корупцији и доприносило њеном ширењу, а то би, посебно кроз поткопавање солидарности цариника и кроз промену става клијената према корупцији на царини, донело на дужи рок видне резултате.

Поред повећања основних плата, потребно је развити и подстицајан систем бонуса. Бонуси морају бити засновани искључиво на постигнутим резултатима, а никако на приватним везама или непотизму. Критеријуми за остваривање права на бонус морају бити прецизни, а висина бонуса у односу на постигнуте резултате мора бити унапред позната и дефинисана правилима. На пример, да се као награда за царинике одвоји одређен проценат наплаћених казни. Бонус би се могао састојати из два дела – прве је за групу, а други индивидуални.<sup>11</sup> Остварене, односно исплаћене бонусе требало би, ради подстицајности и транспарентности, објављивати у царинарници и на другим сличним местима.

<sup>11</sup> Овакав систем бонуса у је Бразилу донео тренутно повећање износа наплаћених казни за 75 процената.

Добра страна бонуса јесте и његова прихватљивост политичким круговима, увек осетљивим на повећање плата државних служби (с разлогом, јер повећање плата у једној аутоматски вуче повећања у другима). Наиме, награде које су резултат доброг рада, односно добрих перформанси запослених увек се могу лакше бранити, посебно онда када се перформансе могу лако мерити, него опште повећање плата свих.

Између плата и бонуса потребно је наћи равнотежу, јер ниједна крајност није добра. Уколико је плата практично једини приход, тј. бонуси или не постоје или су веома ретки и непредвидљиви, тада нема стимулације за добар рад и ванредне напоре, па, као недовољни чиниоци, остају лични морал службеника и претња казне за недовољно ангажовање. Или, уколико је систем бонуса веома пренаглашен у награђивању, тада се јавља позната опасност од превелике ревности царинског службеника у покушају да „нађе” што више прекршаја, а што може довести до непотребног малтретирања путника и пословних људи, као и до успоравања рада Царине.

### Сарадња Царине

У савременом свету растуће трговине и све сложенијих техника пословања, Царина може да има велике користи од сарадње са својим клијентима, од шпедитера до трговаца и произвођача (продаваца). Сарадња са легитимним клијентима, а имајући на уму олакшање трговине, менаџмент ризика, добру комуникацију и координацију, може бити витална за постизање равнотеже између ефективне контроле и олакшања спољне трговине. Царина и њени клијенти могу бити партнери у том процесу. Основни облици сарадње типично укључују расправу о планираним променама у царинским поступцима, идентификацију тешкоћа са којима се декларанти суочавају и постизање обострано прихватљивих решења. За царинску службу таква сарадња доноси корист у ближем упознавању са трговинском праксом клијената. Не треба занемарити ни могућност обезбеђења информација о пословима који су илегални са становишта царинских прописа.

Царинска служба би, такође, требало максимално да сарађује са другим царинским службама, и то пре свега са суседним и са царинским службама земаља Европске уније. Ова сарадња би, пре свега, требало да буде информациона, тј. да обухвати колегијалну размену информација о свим релевантним догађајима у царинском промету. Затим, сарадња може бити и функционална, тако да царинске службе непосредно сарађују у царинском поступку – на пример, да „раздужење” једног камиона на изласку из једне земље не врши царина те земље него суседна, она у коју камион одлази; тиме би се обезбедило да камион пређе из једне земље у другу, а без промене таблица, царинских докумената и фактура,

како се то сада догађа. Или, могуће је градити заједничке граничне прелазе, на којима би две царинске службе далеко лакше и ближе сарађивале, на добробит обеју. Постојећи низак ниво сарадње Савезне управе царина са царинским службама суседних земаља представља плодно подручје за корупцију и све остале облике изигравања царинских прописа.

### **Закључне напомене**

Сви наведени програми и мере важни су у борби против корупције. Ипак, потребно је издвојити два програма: либерализацију спољне трговине (посебно увоза) и компјутеризацију и аутоматизацију царинског пословања. Када би они били спроведени, обим корупције у нашој царинској администрацији био би битно редукован, до нивоа који је данас тешко замислив. Ипак, не треба бити превелики оптимиста, јер ће за реализацију и једног и другог програма бити потребно више година. Делимична спољнотрговинска либерализација изведена је почетком 2001. године, у време највећег реформског замаха, а не виде се намере да се тим путем настави даље. Тек ће, можда, напредак процеса асоцијације са Европском унијом и прикључења Светској трговинској организацији довести до даљег снижења царина и сродних побољшања (смањења броја царинских стопа и изузетака итд.). Ни компјутеризација царинског пословања не може бити брзо изведена – после доношења одлуке да се приступи овом послу, потребно је неколико година за његову техничку реализацију, како показују искуства других Царина.

Стога се као најхитније намећу мере из „другог реда”, тј. оне које ће имати снажне ефекте и које се могу применити у релативно кратком року. Међу њима су најважније мере у области запослености (промена персоналног састава царинске службе), побољшања организације (посебно увођење Унутрашње контроле и заштравање дисциплинских поступака), унапређивања царинских процедура (право накнадне контроле; информисаност клијената; унапређење методологије вредновања и класификације робе итд.) и повећање зарада.

Остали програми су дугорочне природе. То не значи да их треба одлагати за боља времена, напротив, већ да тежиште антикорупцијске борбе у кратком року не може бити на њима.

## ПЛАН АКЦИЈЕ

Успешна борба против корупције на Царини подразумева свеобухватан приступ, конзистентност програма и трајност и енергичност у спровођењу акције, засноване на унапред познатим одговорностима и правилима. Основни елементи програма борбе против корупције су:

- 1. Политичка воља:** најважнија претпоставка успешне борбе против корупције је решеност политичког вођства Србије и врха Управе царина да се победи корупција, заснована на спознаји негативног утицаја корупције у Царини на економски, социјални и политички живот земље;
- 2. Одговорност Скупштине и Владе Србије:** највиши државни органи требало би да обезбеде повољно институционално окружење за антикорупцијске акције, а кроз реформу законодавства, надзор над Управом царина и кадровска решења у њој;
- 3. Либерализација спољне трговине** је најбоља стратегија не само економског напретка земље, већ и основна полуга антикорупцијске борбе у Царини;
- 4. Стварање нове, боље царинске службе** требало би да буде главни циљ трансформације од савезне у републичку установу, а не просто преношење исте службе са једног на други ниво; једна компонента овог процеса била би промена састава персонала у Царини, а друга доношење новог, модерног Закона о царинској служби;
- 5. Одговорност Управе царина:** за оперативну антикорупцијску борбу одговорна је Управа царина, чији је задатак успостављање процедура и програма рада који су максимално отпорни на корупцију и који је у највећој мери сузбијају; антикорупцијска борба мора постати приоритет у Царини, заједно са олакшањем спољне трговине земље;
- 6. Транспарентност рада и информисаност клијената** о царинским прописима и процедурама, како би се клијенти заштитили од злоупотреба положаја цаириника;
- 7. Напредовање у служби искључиво на основу резултата и квалификација**, а без утицаја политике, приватних веза и корупције;
- 8. Унутрашња контрола:** при Управи царина основати специјализован истражни орган, који би се, поред осталог, али и пре свега, бавио антикорупцијским активностима унутар Царине;
- 9. Аутоматизација царинског поступка**, а кроз даљи развој компјутеризације царинског система;
- 10. Унапређење царинске методологије**, а посебно оцене вредности и класификације робе;

11. **Развој система накнадне контроле**, која се превасходно заснива на документима и, тиме, угржава директне договоре заинтересованих;
12. **Увођење селективне контроле** робе, а на основу анализе ризика прекршаја код појединих роба и клијената;
13. **Повећање флексибилности рада** кроз разумну ротацију послова, поделу радних задатака случајним избором, премештаје и слично;
14. **Сарадња**: обезбедити сарадњу Царине са пословним људима који поштују законе и са царинама суседних земаља;
15. **Обука**: потребно је развити иновативне програме обуке царинских службеника, како би се у потпуности упознали са царинским и другим прописима, процедурама царинског рада и пословним техникама приватног сектора;
16. **Етички стандарди**: развијати етичке стандарде доброг понашања, уграђивати их у документа Царине и примењивати их у свакодневном раду;
17. **Медији**: сарађивати са медијима, јер играју велику улогу у стварању антикорупцијског притиска и представљају актера који најбоље развија свест о облицима, дубини и штетности корупције;
18. **Цивилно друштво**: развијати односе између цивилног друштва и Царине како би невладине организације могле пружити пун допринос антикорупцијској борби на Царини.