

DEAN SAVIĆ*, MARIO MARKOVIĆ**, DANIJELA MILOŠ HASEL***

Suzbijanje ilegalnog tržišta duhana Operativna akcija "Rezač" (studija slučaja)

Sažetak

Krijumčarenje i ilegalno trgovanje duhanom i duhanskim proizvodima značajna je sigurnosna prijetnja koja se najviše ogleda u velikim financijskim gubicima države i drugih subjekata, ugrožavanju zdravlja ljudi te ostvarenoj ilegalnoj dobiti organiziranih kriminalnih skupina. Borbi protiv ovako značajne problematike potrebno je pristupiti na temelju jasno i konkretno osmišljenih strateških smjernica i planova. U skladu s time na nacionalnoj razini je pokrenuta operativna akcija kodnog naziva "Rezač". Cilj te akcije bio je ostvariti dublji prodor u tamnu zonu kriminaliteta i osigurati povećanje stope zapljene duhana i duhanskih proizvoda na minimalno 10% od procijenjenoga ilegalnog tržišta u Republici Hrvatskoj. U ovom radu je analizirana spomenuta operativna akcija i njezini rezultati na temelju čega je zaključeno kako je na državnoj razini ostvaren zacrtani cilj. U 2012. godini stopa zapljene iznosila je 1,82%, u 2013. povećana je na 6,04%, da bi u 2014. dosegla 10,16%. Rezultati Operativne akcije "Rezač" ohrabruju na razmatranje primjene sličnog pristupa u suzbijanju drugih vrsta kriminala, prije svega kriminala povezanog sa zloporabom droga i krijumčarenjem te nedozvoljenim trgovanjem drugom visokotarifnom robom.

Ključne riječi: duhan, duhanski proizvodi, ilegalno tržište, organizirani kriminal, nedozvoljena trgovina, Operativna akcija "Rezač".

1. UVOD

Krijumčarenje i ilegalno trgovanje robom koja je opterećena visokim trošarinama vrlo je isplativ posao zbog velike zarade koju je moguće ostvariti zahvaljujući znatnoj razlici između nabavnih cijena i cijena robe u maloprodaji. Ta razlika omogućuje formiranje cijena

* dr. sc. Dean Savić, voditelj projekata u Uredu glavnog ravnatelja policije.

** Mario Marković, policijski službenik Službe organiziranog kriminaliteta, Policijski nacionalni ured za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminaliteta.

*** Danijela Miloš Hasel, policijska službenica Službe za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminaliteta.

na ilegalnom tržištu koje su dovoljno niske da budu primamljive širem krugu kupaca, a opet dovoljno visoke u odnosu na nabavne cijene da omogućuju visok profit. Postoji nekoliko načina na koje ova vrsta robe dolazi na ilegalno tržište. Cigarete domaće proizvodnje najčešće se legalno izvoze kupcima u inozemstvu, da bi se potom krijumčarskim kanalima vratile u matičnu zemlju. Jedan od glavnih pojavnih oblika jest krivotvorenje cigareta poznatih proizvođača, njihovo krijumčarenje i prodaja na ilegalnom tržištu (Savić, 2015:113).

Negativni utjecaji ilegalnog trgovanja duhanom i duhanskim proizvodima su višestruki. S ekonomske točke gledišta siva ekonomija uzrokuje velike financijske gubitke države i subjekata koji se bave legalnom proizvodnjom, obradom i trgovanjem duhanom i duhanskim proizvodima. Zbog potrošnje proizvoda koji nisu u skladu sa standardima moguće je ugrožavanje zdravlja ljudi. Krijumčarenje i ilegalna prodaja ove visokotarifne robe donosi značajan profit organiziranom kriminalu. Stoga se može ocijeniti kako ova vrsta kriminala predstavlja značajnu sigurnosnu prijetnju (cf. *Operativna akcija REZAČ*, 2013).

Prema analizi Europskog ureda za suzbijanje prijevара (OLAF), nedozvoljeno trgovanje cigaretama svake godine Europskoj uniji i državama članicama donosi financijske gubitke u iznosu od preko deset milijardi eura (cf. *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, Stepping up the fight against cigarette smuggling and other forms of illicit trade in tobacco products – A comprehensive EU Strategy*, 2013). Navedeni iznos proizlazi iz nenaplaćenih carina, trošarina i poreza na dodanu vrijednost. Predmet nedozvoljene trgovine duhanskim proizvodima u najvećoj mjeri su cigarete, ali sve veći udio ilegalnog tržišta odnosi se i na druge duhanske proizvode, posebice na duhan za motanje.

Na državnoj razini u Hrvatskoj najznačajniju ulogu u suzbijanju ove vrste kriminala imaju carina i policija. Nadležnost unutar policije nije bila precizno postavljena. Na temelju posebne kataloške podjele (cf. *Katalog kaznenih djela po linijama rada*, 2013), kaznena djela izbjegavanja carinskog nadzora i nedozvoljene trgovine spadaju u domenu gospodarskog kriminaliteta. Nadležnost u odnosu na duhan i duhanske proizvode selila se nekoliko puta s jedne ustrojstvene jedinice na drugu, što je bilo uvjetovano spomenutim katalogom, odnosno načinom mjerenja aktivnosti i učinkovitosti mjerodavnih policijskih tijela. Prepoznajući nedostatke u suzbijanju ove problematike te uočavajući opasnost koju ova vrsta kriminala predstavlja, tijekom 2013. godine donesena je strateška odluka prema kojoj je linija rada suzbijanja organiziranog kriminala ponovno preuzela nadležnost za suzbijanje krijumčarenja i nedozvoljene trgovine duhanom i duhanskim proizvodima. To je učinjeno bez obzira na spomenutu katalošku podjelu kaznenih djela te je na taj način u odnosu na zloporabe u svezi s duhanom i duhanskim proizvodima nadležnost postavljena problemski, odnosno usmjerena je prema konkretnoj problematici bez obzira na to o kojem se kaznenom djelu ili prekršaju u konačnici radilo.

Kako bi se procijenila ispravnost spomenute odluke, odnosno ocijenila policijska uspješnost u prethodnom razdoblju, u ovom radu bit će analizirana operativna akcija kodnog naziva "Rezač" koja je pokrenuta početkom rujna 2013. sa strateške razine. Studija ovog slučaja obuhvatit će procjenu ilegalnog tržišta na koje je akcija usmjerena, postavljene ciljeve, opseg i metode djelovanja, te postignute rezultate. S tim u svezi bit će analizirani dokumenti i interni statistički pokazatelji koje prikuplja Služba organiziranog kriminaliteta Policijskog nacionalnog ureda za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminaliteta, te drugi relevantni izvori. Kako se promatra uspješnost akcije u strateškom smislu, u ovom radu se neće dublje analizirati konkretne mjere i rezultati na regionalnim i lokalnim razinama.

2. ANALIZA OPERATIVNE AKCIJE "REZAČ"

Operativna akcija "Rezač" započela je 1. rujna 2013. godine u skladu s raspisom upućenim svim policijskim upravama s razine Ravnateljstva policije. Na temelju analize tržišta i ostvarenih policijskih zapljena uočeno je kako postoji potreba za intenziviranjem aktivnosti na polju suzbijanja krijumčarenja i ilegalnog trgovanja duhanom i duhanskim proizvodima. U skladu s time pokrenuta je spomenuta operativna akcija u kojoj je zadan konkretan cilj i definirano mjerilo učinkovitosti u vidu količine ilegalne robe koju je potrebno zaplijeniti u odnosu na procijenjeno nezakonito tržište.

2.1. Procjena stanja

Prema dokumentaciji na temelju koje je operativna akcija započeta (Operativna akcija "REZAČ", 2013), interni statistički podaci Službe organiziranog kriminaliteta govorili su o tome da je na području Republike Hrvatske tijekom 2012. godine u 267 slučajeva bilo zaplijenjeno oko 2,5 milijuna cigareta, dok ih je u prvom polugodištu 2013. godine u 115 slučajeva bilo zaplijenjeno oko 1,5 milijuna. U istom razdoblju u odnosu na količinu zaplijenjenog duhana zamijećen je drastičan porast. Tijekom 2012. godine u 237 slučajeva zaplijenjeno je nešto manje od 11 tona duhana, dok ga je u prvom polugodištu 2013. u 204 slučaja bilo zaplijenjeno blizu 30 tona. To je upućivalo na zaključak da se tržište okreće prema jeftinijem i sve dostupnijem duhanu.

Izneseno je mišljenje prema kojem su, zbog trenutne situacije u poljoprivredi i opće krize u gospodarstvu te mogućnosti velike zarade, **proizvođači duhana** ključni subjekt opskrbe ilegalnog tržišta rezanim duhanom. U Hrvatskoj je tijekom 2012. bilo zasađeno gotovo šest tisuća hektara duhana i ukupno ga je proizvedeno blizu 12.000 tona. Otkupna cijena u 2012. godini iznosila je oko 1,35 €/kg duhana, odnosno nešto više od 10 kn po kilogramu. U isto vrijeme cijena duhana za ilegalno tržište (gdje se u pravilu prodaje u listu), kretala se kod proizvođača u rasponu od 70 do 100 kn/kg, što je bio ohrabrujući faktor za proizvođače koji su dio svoje proizvodnje željeli plasirati na ilegalno tržište i na taj način višestruko zaraditi. Uz proizvođače, kao sljedeće osobe u lancu nedozvoljene trgovine duhanom, identificirani su **posrednici i preprodavači**, odnosno operativno interesantne osobe koje otkupljuju duhan u listu, često posjeduju rezalice za duhan, pripremaju pakiranja za maloprodaju te prodaju duhan na tržnicama ili ga izravno dostavljaju krajnjim potrošačima.

U analizi je također izvršena procjena legalnog i ilegalnog tržišta duhanskim proizvodima, pri čemu se u obzir uzelo više istraživanja. Rezultati jedne studije proizašli su iz projekta koji je 2003. godine pokrenulo Ministarstvo zdravstva. Rabila se metoda anketiranja koja je, osim pitanja o zdravstvenom stanju i slično, sadržavala i pitanja o pušenju, odnosno upite o tome koliko stanovništvo dnevno konzumira cigareta. Za potrebe navedene ankete područje Republike Hrvatske bilo je podijeljeno u šest regija te je na temelju popisa stanovništva iz 2001. godine procijenjeno da je bilo oko 950.000 pušača (cf. Vuletić, Kern, 2005). Podaci iz navedene ankete ocijenjeni su relevantnima te je na temelju njih izveden zaključak o udjelu potrošača duhana i duhanskih proizvoda u ukupnom stanovništvu. Na temelju popisa stanovništva iz 2011. procijenjeno je da je te godine u Hrvatskoj bilo blizu **920.000 pušača**.

Isto tako uzeti su u obzir rezultati drugog istraživanja koji su upotrijebljeni za procje-

nu ilegalnog tržišta u Republici Hrvatskoj. Tijekom 2012. godine u 18 europskih zemalja (Albanija, Austrija, Bugarska, Češka, Hrvatska, Engleska, Finska, Francuska, Grčka, Mađarska, Irska, Italija, Latvija, Poljska, Portugal, Rumunjska, Španjolska i Švedska), istraživači su na temelju uzorka od 1 000 ispitanika iz svake zemlje metodom izravnog intervjuiranja tražili građane da pokažu posljednju kutiju cigareta koju su kupili. Prema tom istraživanju u navedenim zemljama bilo je prosječno 27,2% pušača. Prosječna veličina ilegalnog tržišta u navedenim zemljama kretala se u rasponu od 0% u Portugalu do 37,8% u Latviji, odnosno prosječno 6,5%. Udio ilegalnog tržišta u Hrvatskoj bio je **11,0%** (cf. Joossens i sur., 2012).

Prema podacima Carinske uprave Ministarstva financija Republike Hrvatske, koji se odnose na ukupnu količinu duhanskih proizvoda proizvedenu, uvezenu te puštenu u promet u 2012. godini, na legalno tržište plasirano je blizu **osam milijardi** komada cigareta (u obzir su uzeti, i u komade cigareta preračunati, svi duhanski proizvodi). Na temelju toga, odnosno na temelju procjene da je udio ilegalnog tržišta 11% od ukupne potrošnje duhanskih proizvoda, procijenjena je veličina ilegalnog tržišta na oko **865 milijuna komada cigareta** (preračunato oko **721 tona duhana**). Ta se procjena ne razlikuje dramatično od nekih recentnih istraživanja prema kojima potrošnja duhana pribavljenog na ilegalnom tržištu iznosi oko 1 000 tona, što predstavlja gubitak prihoda državnog proračuna od oko sto milijuna eura na godišnjoj razini (*Istraživanje tržišta rezanog duhana na koji nije plaćen porez: Hrvatska – 2014. g.*). U svakom slučaju, kod sličnih procjena načelno je bolje uzeti u obzir donju granicu dobivenih vrijednosti kako bi se na temelju toga kvalitetnije mogli definirati strateški ciljevi. Oni se uvijek mogu postaviti više ili manje ambiciozno, a realniji su kada su postavljeni na temelju opreznije procjene u odnosu na promatranu problematiku.

Na temelju analize statističkih pokazatelja zaključeno je kako policija zaplijeni tek **neznatnu količinu** duhana i duhanskih proizvoda. U 2012. godini udio zaplijenjene robe iznosio je svega **1,82%**. U prvoj polovici 2013. godine taj se udio povećao na **3,72%**, zahvaljujući velikoj količini zaplijenjenoj na virovitičkom području, ali ipak se još uvijek radilo o nedovoljnoj uspješnosti. Prethodno izneseni podaci i procjene s izvorima iz kojih su preuzeti prikazani su u tablici 1 i 2.

Tablica 1: Legalno i ilegalno tržište duhana i duhanskih proizvoda u Hrvatskoj s podacima o zapljenama u 2012.

Regija	Županija	1 Broj stanovnika	2 Broj pušača (procjena)	1-2 Stopa pušača	5 Legalno tržište (u milijunima cigareta)	3-4 Ilegalno tržište (procjena u milijunima cigareta)	6 Zapljene cigareta (komada)	6 Zapljene duhana (kg)	6 Zapljene duhana (preračunato u cigarete: 1 kg = 1.200 cigareta)	6 UKUPNO (8+10)	STOPA ZAPLJENA (11:7)*100
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
Zagreb	Grad Zagreb i zagrebačka	1.107.623	257.514	23,25	2.203,50	242,38	513.300	786,77	944.124	1.457.424	0,60
Središnja	bjelovarsko-bilogorska	119.764	32.456	27,10	277,72	30,55	0	358,55	430.260	430.260	1,41
	sisačko-moslavačka	172.439	46.731	27,10	399,87	43,99	36.380	163,80	196.560	232.940	0,53
	karlovačka	128.899	34.932	27,10	298,91	32,88	20.800	94,3	113.160	133.960	0,41
Sjeverna	krapinsko-zagorska	132.892	42.393	31,90	362,75	39,90	21.520	0	0	21.520	0,05
	varaždinska	175.951	56.128	31,90	480,28	52,83	85.720	0	0	85.720	0,16
	koprivničko-križevačka	115.584	36.871	31,90	315,50	34,71	1.600	413,00	495.600	497.200	1,43
Istočna	međimurska	113.804	36.304	31,90	310,65	34,17	0	459,40	551.280	551.280	1,61
	virovitičko-podravnska	84.836	13.489	15,90	115,42	12,70	0	5.670,02	6.804,024	6.804,024	53,59
	požeško-slavonska	78.034	12.407	15,90	106,16	11,68	1.020	1,74	2.088	3.108	0,03
Južna	brodsko-posavska	158.575	25.214	15,90	215,75	23,73	61.040	109,26	131.112	192.152	0,81
	osječko-baranjska	305.032	48.500	15,90	415,00	45,65	179.900	2.578,55	3.094.260	3.274.160	7,17
	vukovarsko-srijemska	179.521	28.544	15,90	244,25	26,87	322.380	286,40	343.680	666.060	2,48
Zapadna	šibensko-kninska	109.375	18.813	17,20	160,98	17,71	2.540	0	0	2.540	0,01
	splitsko-dalmatinska	454.798	78.226	17,20	669,36	73,63	913.523	35,00	42.000	955.523	1,30
	zadarska	170.017	29.243	17,20	250,23	27,53	400	10,34	12.408	12.808	0,05
UKUPNO	dubrovačko-neretvanska	122.568	21.082	17,20	180,39	19,84	343.357	0	0	343.357	1,73
	primorsko-goranska	296.195	53.611	18,10	458,74	50,46	51.200	0	0	51.200	0,10
	ličko-senjska	50.927	9.218	18,10	78,88	8,68	8.800	0	0	8.800	0,10
UKUPNO	istarska	208.055	37.658	18,10	322,23	35,45	0	0	0	0	0,00
	Hrvatska	4.284.889	919.334	21,45	7.866,57	865,34	2.563.480	10.967,13	13.160.536	15.724.036	1,82

Izvor:

1. Županije, površina, stanovništvo, gradovi, općine i naselja, popis 2011, Državni zavod za statistiku, www.dzs.hr/Hrv/cenzus/cenzus2011/results/htm/H02_02/H02_02.html (15. svibnja 2013.)
2. Vuletić, S.; Kern, J. (2005). Hrvatska zdravstvena anketa 2003, Škola narodnog zdravlja "Andrija Stampar", Medicinski fakultet Sveučilišta u Zagrebu, 1 (1), <http://www.izlog.info/tmp/hcjz/cianak.php?id=12389> (16. svibnja 2013.)
3. Joossens, L.; Lugo, A.; La Vecchia, C.; Gilmore, A.B.; Clancy, L.; Gallus, S. (2012). Illicit cigarettes and hand-rolled tobacco in 18 European countries: a cross-sectional survey, *Tobacco Control* 2012;0:1-7. doi:10.1136/tobaccocontrol-2012-050644, www.yumpu.com/en/document/view/6628125/illicit-cigarettes-and-hand-rolled-tobacco-in-18-european-countries-a-10-svibnja-2013.)
4. Crno tržište zaraduje 25 milijuna od duhana, <http://pozeska-kronika.hr/gospodarstvo/item/1135-cmo-t9%C5%BEi%C5%A1te-zara%C4%91uje-25-milijuna-od-duhana.html> (14. svibnja 2013.)
5. Podaci Središnjeg ureda Carinske uprave MF RH o količini izdanih markica za označavanje duhanskih prerađevina koje su proizvedene i uvezene te puštene u potrošnju i slobodan promet u RH za 2012.
6. Podaci MUP-a o zapljenama cigareta i duhana za 2012. godinu.

Tablica 2: Legalno i ilegalno tržište duhana i duhanskih proizvoda u Hrvatskoj s podacima o zaplijenama u prvom polugodištu 2013.

Regija	Županija	1 Broj stanovnika	2 Broj pušača (procjena)	1-2 Stopa pušača	5 Stopa pušača	6 Legalno tržište (u milijunima cigareta)	3-4 Ilegalno tržište (procjena u milijunima cigareta)	6 Zaplijene cigareta (komada)	9 Zaplijene duhana (kg)	6 Zaplijene duhana (preračunato u cigarete: 1 kg = 1.200 cigareta)	11 UKUPNO (8+10)	STOPA ZAPLJENA (11:7)*100
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	
Zagreb	Grad Zagreb i zagrebačka	1.107.623	257.514	23,25	2.203,50	242,38	266.200	2.611,90	3.134.280	3.400.480	1,40	
Središnja	bjelovarsko-bilogorska	119.764	32.456	27,10	277,72	30,55	680	1.458,60	1.750.320	1.751.000	5,73	
	sisaačko-moslavačka	172.439	46.731	27,10	399,87	43,99	9.100	276,48	331.776	340.876	0,77	
	karlovačka	128.899	34.932	27,10	298,91	32,88	48.560	21,02	25.224	73.784	0,23	
Sjeverna	krapinsko-zagorska	132.892	42.393	31,90	362,75	39,90	6.760	9,00	10.800	17.560	0,05	
	varaždinska	175.951	56.128	31,90	480,28	52,83	0	0	0	0	0,00	
	koprivničko-križevačka	115.584	36.871	31,90	315,50	34,71	20.000	1.116,49	1.339.788	1.359.788	3,92	
Istočna	međimurska	113.804	36.304	31,90	310,65	34,17	0	2,90	3.480	3.480	0,01	
	virovitičko-podravsko	84.836	13.489	15,90	115,42	12,70	0	17.380,56	20.856.672	20.856.672	164,23	
	požeško-slavonska	78.034	12.407	15,90	106,16	11,68	0	109,87	131.844	131.844	1,13	
Južna	brodsko-posavska	158.575	25.214	15,90	215,75	23,73	42.520	2,25	2.700	45.220	0,19	
	osječko-baranjska	305.032	48.500	15,90	415,00	45,65	592.621	2.445,56	2.934.672	3.527.293	7,73	
	vukovarsko-srijemska	179.521	28.544	15,90	244,25	26,87	116.440	120,25	144.300	260.740	0,97	
Zapadna	šibensko-kninska	109.375	18.813	17,20	160,98	17,71	3.400	2,80	3.360	6.760	0,04	
	splitsko-dalmatinska	454.798	78.226	17,20	669,36	73,63	373.660	0	0	373.660	0,50	
	zadarska	170.017	29.243	17,20	250,23	27,53	0	11,00	13.200	13.200	0,05	
UKUPNO	dubrovačko-neretvanska	122.568	21.082	17,20	180,39	19,84	30.100	17,33	20.796	50.896	1,02	
	primorsko-goranska	296.195	53.611	18,10	458,74	50,46	0	0	0	0	0,00	
	ličko-senjska	50.927	9.218	18,10	78,88	8,68	4.200	0	0	4.200	0,05	
	istarska	208.055	37.658	18,10	322,23	35,45	0	0	0	0	0,00	
	Hrvatska	4.284.889	919.334	21,45	7.866,57	865,34	1.514.241	25.586,01	30.703.212	32.217.453	3,72	

Izvor:

1. *Županije, površina, stanovništvo, gradovi, općine i naselja, popis 2011*, Državni zavod za statistiku, www.dzs.hr/Hrv/cenzus/cenzus2011/results/htm/H02_02/H02_02.html (15. svibnja 2013.)
2. Vuletić, S.; Kem, J. (2005). Hrvatska zdravstvena anketa 2003, Škola narodnog zdravlja „Andrija Štampar“, Medicinski fakultet Sveučilišta u Zagrebu, 1 (1), <http://www.izlog.info/tmp/hcjz/clanak.php?id=12389> (16. svibnja 2013.)
3. Joossens, L.; Lugo, A.; La Vecchia, C.; Gilmore, A.B.; Clancy, L.; Gallus, S. (2012). Illicit cigarettes and hand-rolled tobacco in 18 European countries: a cross-sectional survey, *Tobacco Control* 2012;0:1-7. doi:10.1136/tobaccocontrol-2012-050644, www.yumpu.com/en/document/view/6628125/illicit-cigarettes-and-hand-rolled-tobacco-in-18-european-countries-a-10-svibnja-2013.
4. *Crno tržište zarađuje 25 milijuna od duhana*, <http://pozeska-kronika.hr/gospodarstvo/item/1135-ermo-tr%5%BE%5%A1te-zara%C4%91uje-25-milijuna-od-duhana.html> (14. svibnja 2013.)
5. Podaci Središnjeg ureda Carinske uprave MF RH o količini izdanih markica za označavanje duhanskih prerađevina koje su proizvedene i uvezene te puštene u potrošnju i slobodan promet u RH za 2012.
6. Podaci MUP-a o zaplijenama cigareta i duhana za prvo polugodište 2013. godine.

2.2. Cilj akcije

Kao cilj operativne akcije postavljeno je povećanje zapljena duhana i duhanskih proizvoda na **minimalno 10%** od procijenjene veličine ilegalnog tržišta. Tako postavljen cilj je vrlo konkretan i mjerljiv. Iako je on mogao biti definiran i na druge načine (broj postupanja, broj podnesenih kaznenih i prekršajnih prijava, broj prijavljenih osoba, broj otkrivenih kaznenih djela i prekršaja i slično), može se ustvrditi kako je udio zadiranja u ilegalno tržište (mjerljiv u tonama duhana ili komadima cigareta), mjerilo koje je najrazumljivije, objektivno i koje je moglo na najbolji način motivirati širi operativni sastav na povećanje učinkovitosti.

Postavljanje strateških ciljeva na ovaj način iznimno je rijetko u suvremenoj hrvatskoj kriminalističkoj praksi i nije primjenjivo na sve pojavne oblike kriminala. Da bi ono bilo moguće, potrebno je imati podatke o trenutnoj policijskoj uspješnosti s jedne i procjeni veličine ilegalnog tržišta s druge strane. Ovakav pristup bi možda bio najprimjereniji za mjerenje učinkovitosti na polju suzbijanja kriminaliteta droga (više o tome cf. Savić, 2015:82-90).

2.3. Smjer i taktika djelovanja

Sve policijske uprave bile su dužne izraditi vlastitu procjenu ugroženosti u svezi s krijumčarenjem i nedozvoljenim trgovanjem duhanom i duhanskim proizvodima s konkretnim planovima postupanja. Pri tome im je dana puna sloboda u odabiru mjera i radnji, dinamici postupanja i slično. Sa strateške razine određena je samo konkretna smjernica prema kojoj je akcija trebala biti usmjerena na suzbijanje cjelokupne problematike, od krijumčarenja većih količina robe kojim se bave organizirane kriminalne skupine do njezine nedozvoljene prodaje po tržnicama. Uz to, zapovjedbno je da se ostvari bliska suradnja sa službenicima Carinske uprave te mjerodavnim inspekcijskim službama. Od policijskih uprava na čijem području se nalazi veći broj proizvođača te se proizvodi najviše duhana zatraženo je poduzimanje dodatnih napora kako bi se povećale količine zaplijenjene robe. Također je preciziran sadržaj i forma izvješćivanja o provođenju akcije.

Ovakav način strateškog planiranja ima neka od obilježja koja označavaju djelovanje izvrsnih i inovativnih kompanija u privatnom sektoru – prije svega usredotočenost na akciju, davanje autonomije ustrojstvenim jedinicama kako bi razvile inovativnost, osiguravanje optimalnog odnosa između centraliziranog i decentraliziranog djelovanja, te usmjerenost prema ljudima o kojima ovisi kvaliteta i učinkovitost postupanja (cf. Peters, Waterman, 2008). Uz to analizirani plan je jasan, kratak i konkretan što je trebalo doprinijeti lakšem prihvaćanju i razumijevanju, odnosno motiviranju ljudi na operativnoj razini da aktivno doprinesu ostvarivanju postavljenog cilja.

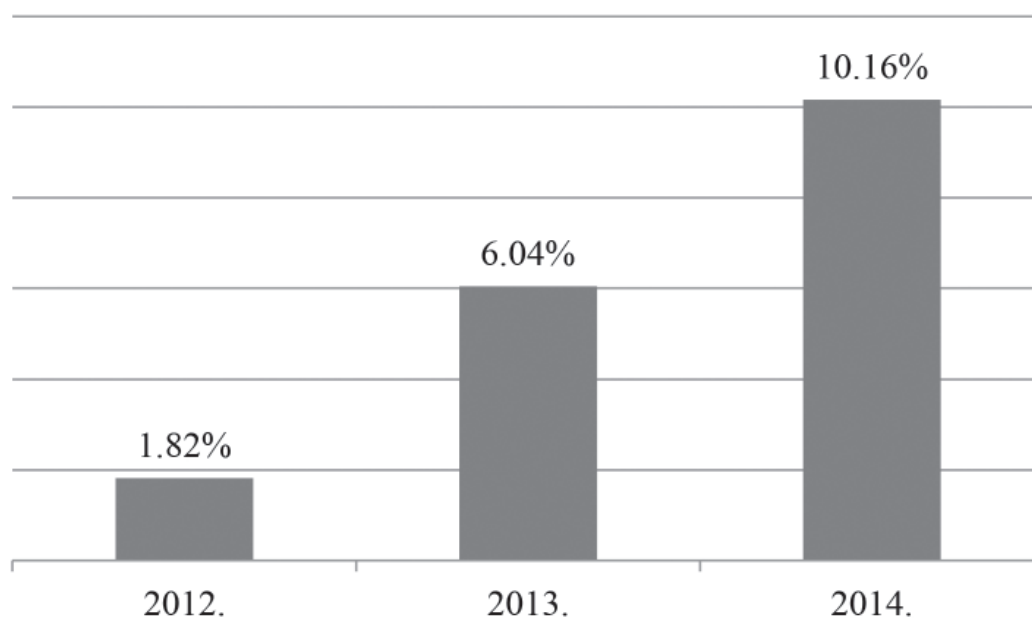
2.4. Rezultati akcije

Iako se tijekom 2013. godine akcija provodila samo u završnom kvartalu, ostvareno je značajno povećanje učinkovitosti. U 276 slučajeva zaplijenjeno je blizu 5 milijuna cigareta, te u 552 slučaja blizu 40 tona duhana. Samo u odnosu na navedenu količinu duhana šteta za državni proračun iznosila bi oko 22 milijuna kuna. U skladu s tim podacima ukupna

stopa zapljena u 2013. godini od strane policije u Hrvatskoj bila je **6,04%** od procijenjene veličine ilegalnog tržišta, što je blizu prosječnoj učinkovitosti na europskoj razini. Naime, stopa zapljena u 2010. godini u Europskoj uniji bila je 6,31%, a u 2011. godini 6,86% od procijenjene veličine ilegalnog tržišta (*Organizirani kriminal – godišnje izvješće za 2013., 2014*). Pri tome treba uzeti u obzir to da su spomenuti podaci izračunati na temelju zapljena svih mjerodavnih službi, dok se u sklopu Operativne akcije "Rezač" mjeri samo uspješnost policije. Cjeloviti rezultati akcije u Hrvatskoj za 2013. godinu prikazani su u tablici 3.

Kako je došlo do znatnog porasta stope zapljena duhanskih proizvoda (sa 1,82% u 2012. na 6,04% u 2013. godini), zaključeno je kako se ostvaruje cilj operativne akcije. Točnom se pokazala pretpostavka da su proizvođači glavni subjekti nedozvoljene prodaje sirovog i rezanog duhana. Prezentirani rezultati upozoravaju i na neujednačenu učinkovitost koju postižu pojedine policijske uprave te je u skladu s time više puta skretana pozornost mjerodavnom menadžmentu na potrebu za efikasnijim postupanjem i postizanjem konkretnijih rezultata. Stoga je policijskim upravama, posebice onima koje nisu postigle zadovoljavajuće rezultate i onima na čijem se području nalazi veći broj proizvođača i proizvodi najviše duhana, naloženo da u suradnji s drugim mjerodavnim tijelima poduzmu dodatne napore kako bi tijekom 2014. potpuno bio postignut cilj akcije.

Rezultati prezentirani u tablici 4 pokazuju da su napori poduzeti sa strateške razine urodili plodom. Tijekom 2014. godine u 405 slučajeva zaplijenjeno je više od 11 milijuna komada cigareta, te su u 1 022 slučaja zaplijenjene gotovo 64 tone duhana. Ukupna stopa zaplijenjene robe od strane policije popela se na **10,16%** od procijenjene veličine ilegalnog tržišta. U skladu s time može se zaključiti da je u 2014. godini ostvaren cilj akcije "Rezač". Glavni pokazatelji uspješnosti prikazani su u grafikonu 1.



Grafikon 1: Udio zaplijenjenog duhana i duhanskih proizvoda u odnosu na procijenjeno ilegalno tržište u Republici Hrvatskoj u razdoblju 2012.-2014.

Izvor: tablice 1, 3 i 4

Iz analize rezultata razvidno je kako je za ostvarenje cilja akcije najzaslužnija Policijska uprava virovitičko-podravska na čijem se području nalazi veći broj proizvođača i proizvodi najviše duhana, te policijske uprave preko čijeg područja se najviše transportira duhan namijenjen ilegalnom tržištu. Kako su područja Policijske uprave zagrebačke i Policijske uprave primorsko-goranske među najvećima po procijenjenoj veličini ilegalnog tržišta na kojem se troše duhan i duhanski proizvodi, može se zaključiti kako su te dvije policijske uprave podbacile u rezultatima. O tome treba povesti računa u sljedećem razdoblju.

Tablica 3: Legalno i ilegalno tržište duhana i duhanskih proizvoda u Hrvatskoj s podacima o zapljenama u 2013.

Regija	Županija	1 Broj stanovnika	2 Broj pušača (procjena)	1-2 Stopa pušača	5 Legalno tržište (u milijunima cigareta)	3-4 Ilegalno tržište (procjena u milijunima cigareta)	6 Zapljene cigareta (komada)	6 Zapljene duhana (kg)	6 Zapljene duhana (preračunato u cigarete: 1 kg = 1.200 cigareta)	UKUPNO (8+10)	STOPA ZAPLJENA (11:7)*100
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
Zagreb	Grad Zagreb i zagrebačka	1.107.623	257.514	23,25	2.203,50	242,38	887.740	3.218,347	3.862.016	4.749.755	1,96
Središnja	bjelovarsko-bilogorska	119.764	32.456	27,10	277,72	30,55	680	1.520,180	1.824.216	1.824.896	5,97
	sisačko-moslavčka	172.439	46.731	27,10	399,87	43,99	24.258	663,850	796.620	820.878	1,86
	karlovačka	128.899	34.932	27,10	298,91	32,88	197.960	123,983	148.780	346.740	1,05
	krapinsko-zagorska	132.892	42.393	31,90	362,75	39,90	11.100	10,246	12.295	23.395	0,06
Sjeverna	varaždinska	175.951	56.128	31,90	480,28	52,83	7.080	243,300	291.960	299.040	0,60
	koprivničko-križevačka	115.584	36.871	31,90	315,50	34,71	21.520	2.670,630	3.204.756	3.226.276	9,29
	međimurska	113.804	36.304	31,90	310,65	34,17	0	84,962	101.953	101.953	0,30
Istočna	virovitičko-podravsk	84.836	13.489	15,90	115,42	12,70	2.646	25.015,10	30.018.120	30.020.766	236,38
	požeško-slavonska	78.034	12.407	15,90	106,16	11,68	560	589,086	706.903	707.463	6,06
	brodsko-posavska	158.575	25.214	15,90	215,75	23,73	136.040	148,375	178.050	314.090	1,32
	osječko-baranjska	305.032	48.500	15,90	415,00	45,65	608.921	4.097,563	4.917.076	5.525.997	12,11
	vukovarsko-srijemska	179.521	28.544	15,90	244,25	26,87	640.030	541,550	649.860	1.289.890	4,80
Južna	šibensko-kninska	109.375	18.813	17,20	160,98	17,71	5.200	8,800	10.560	15.760	0,09
	splitsko-dalmatinska	454.798	78.226	17,20	669,36	73,63	2.144.420	308,525	370.230	2.514.650	3,42
	zadarska	170.017	29.243	17,20	250,23	27,53	0	107,600	129.120	129.120	0,47
Zapadna	dubrovačko-neretvanska	122.568	21.082	17,20	180,39	19,84	123.500	36,08	43.296	166.796	0,84
	primorsko-goranska	296.195	53.611	18,10	458,74	50,46	1.896	63,700	76.440	78.336	0,16
	ličko-senjska	50.927	9.218	18,10	78,88	8,68	4.600	97,700	117.240	121.840	1,40
UKUPNO	istarska	208.055	37.658	18,10	322,23	35,45	8.200	16,250	19.500	27.700	0,08
	Hrvatska	4.284.889	919.334	21,45	7.866,57	865,34	4.826.351	39.565,827	47.478.991	52.305.342	6,04

Izvor:

1. *Županije, površina, stanovništvo, gradovi, općine i naselja, popis 2011*, Državni zavod za statistiku, www.dzs.hr/Hrv/cenzus/cenzus2011/results/htm/H02_02/H02_02.html (15. svibnja 2013.)
2. Vuletić, S.; Kern, J. (2005). Hrvatska zdravstvena anketa 2003, Škola narodnog zdravlja „Andrija Štampar“, Medicinski fakultet Sveučilišta u Zagrebu, 1 (1), <http://www.izlog.info/tmp/hcjz/clanak.php?id=12389> (16. svibnja 2013.)
3. Joossens, L.; Lugo, A.; La Vecchia, C.; Gilmore, A.B.; Clancy, L.; Gallus, S. (2012). Illicit cigarettes and hand-rolled tobacco in 18 European countries: a cross-sectional survey, *Tobacco Control* 2012;0:1-7. doi:10.1136/tobaccocontrol-2012-050644, www.yumpu.com/en/document/view/6628125/illicit-cigarettes-and-hand-rolled-tobacco-in-18-european-countries-a-10-svibnja-2013.
4. *Crno tržište zarađuje 25 milijuna od duhana*, <http://porezsko-kronika.hr/gospodarstvo/item/1135-crno-trziste-25-milijuna-od-duhana.html> (14. svibnja 2013.)
5. Podaci Središnjeg ureda Carinske uprave MF RH o količini izdanih markica za označavanje duhanskih preradevina koje su proizvedene i uvezene te puštene u potrošnju i slobodan promet u RH za 2012.
6. Podaci MUP-a o zapljenama cigareta i duhana za 2013. godinu.

3. ZAKLJUČAK

Na temelju provedene analize Operativne akcije "Rezač" može se rezimirati kako je ispunjen zacrtani cilj u vidu prodora u ilegalno tržište od minimalno 10% od njegove procijenjene veličine. U nešto više od godinu dana koliko se akcija provodila, povećanje količine zaplijenjenog duhana i duhanskih proizvoda za više od pet puta je odličan rezultat. Aktivnosti koje policija poduzima zajedno s drugim mjerodavnim partnerima javnost i mediji percipiraju kao vrlo odlučne i učinkovite (npr. cf. *Otvoreni rat protiv švercera: Zbog šverca duhana država godišnje gubi 100 mil. eura*).

Ostvarivanje postavljenog cilja bilo je moguće zahvaljujući dobrom strateškom planiranju i izuzetno kvalitetnoj operativnoj realizaciji na regionalnim razinama. Pri tome se dobitnom pokazala kombinacija znanstveno-stručnog pristupa analizi i procjeni problema s profesionalnom primjenom temeljnih pravila kriminalistike. Pri tome je važnu ulogu imala i praktična uporaba osnovnih vještina rukovođenja i zapovijedanja.

Zaključno je potrebno osvrnuti se na nastavak provođenja akcije. S tim u svezi bilo bi korisno razmotriti redefiniranje postavljenog cilja. Dobri operativni rezultati koji su postignuti tijekom prva dva mjeseca 2015. godine (oduzeto je oko 15 tona duhana), pokazuju da bi se trend povećanja stope zapljene mogao nastaviti. Na to upućuju i odlični rezultati pojedinih policijskih uprava koje se tijekom 2013. i 2014. godine nisu stigle usredotočiti na ovu problematiku (poput Policijske uprave zadarske koja je tijekom veljače 2015. godine dovršila vrlo složeno kriminalističko istraživanje nad kriminalnom grupacijom od koje je zaplijenjeno oko devet tona duhana). Smatra se kako bi podizanje ljestvice, recimo na 15% od procijenjenoga ilegalnog tržišta, mogao biti dodatni motivirajući faktor koji bi osigurao uspjeh akcije i u sljedećem razdoblju. Pri tome postoji značajan prostor za povećanje učinkovitosti na području policijskih uprava koje tijekom dosadašnjeg provođenja akcije nisu pokazale zadovoljavajuće rezultate.

I na kraju, rezultati koji su postignuti provođenjem Operativne akcije "Rezač" ohrabruju na razmišljanje prema kojem bi se sličan pristup mogao primijeniti na suzbijanje drugih vrsta kriminala, prije svega onog u svezi s krijumčarenjem i ilegalnim trgovanjem drugim visokotarifnim robama te u svezi sa zloporabom droga.

LITERATURA

1. *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, Stepping up the fight against cigarette smuggling and other forms of illicit trade in tobacco products - A comprehensive EU Strategy*, European Commission, Brussels, http://ec.europa.eu/anti_fraud/documents/2013-cigarette-communication/communication_en.pdf (6. lipnja 2013.)
2. *Crno tržište zarađuje 25 milijuna od duhana*, <http://pozeska-kronika.hr/gospodarstvo/item/1135-crno-tr%C5%BEi%C5%A1te-zara%C4%91uje-25-milijuna-od-duhana.html> (14. svibnja 2013.)
3. *Istraživanje tržišta rezanog duhana na koji nije plaćen porez: Hrvatska – 2014. g.*, Ipsos Marketing, Zagreb, 2014.

4. Joossens, L., Lugo, A., La Vecchia, C., Gilmore, A.B., Clancy, L., Gallus, S. (2012). Illicit cigarettes and hand-rolled tobacco in 18 European countries: a cross-sectional survey, *Tobacco Control* 2012;0:1-7. doi:10.1136/tobaccocontrol-2012-050644, www.yumpu.com/en/document/view/6628125/illicit-cigarettes-and-hand-rolled-tobacco-in-18-european-countries-a- (10. svibnja 2013.)
5. *Katalog kaznenih djela po linijama rada kriminalističke policije*, Ministarstvo unutarnjih poslova, Ravnateljstvo policije, Uprava kriminalističke policije, dokument broj 511-01-75/20-3-183-161/2-12 od 1. ožujka 2013.
6. *Operativna akcija "REZAČ"*, Ravnateljstvo policije, raspis broj 511-01-72/6-51033/13. od 22. srpnja 2013.
7. *Organizirani kriminal – godišnje izvješće za 2013.*, Ministarstvo unutarnjih poslova, Policijski nacionalni ured za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminaliteta, Služba organiziranog kriminaliteta, Zagreb, 2014.
8. *Otvoreni rat protiv švercera: Zbog šverca duhana država godišnje gubi 100 mil. eura* <http://www.glas-slavonije.hr/261601/1/Zbog-sverca-duhana-drzava-godisnje-gubi-100-mil-eura> (26. veljače 2015.)
9. Peters, T., Waterman, R. H. (2008). *U potrazi za izvrsnošću*. Zagreb: Profil International d.o.o.
10. *Podaci MUP-a o zapljenama cigareta i duhana za 2012., 2013. i 2014. godinu.*
11. *Podaci Središnjeg ureda Carinske uprave MF RH o količini izdanih markica za označavanje duhanskih prerađevina koje su proizvedene i uvezene te puštene u potrošnju i slobodan promet u RH za 2012.*
12. Savić, D. (2015). *Organizirani kriminal: (ne)prepoznata prijetnja*. Zagreb: Naklada Jesenski & Turk.
13. Vuletić, S., Kern, J. (2005). Hrvatska zdravstvena anketa 2003, Škola narodnog zdravlja "Andrija Štampar", Medicinski fakultet Sveučilišta u Zagrebu, 1 (1), <http://www.izlog.info/tmp/hciz/clanak.php?id=12389> (16. svibnja 2013.)
14. *Županije, površina, stanovništvo, gradovi, općine i naselja, popis 2011*, Državni zavod za statistiku, www.dzs.hr/Hrv/cenzus/cenzus_2011/results/htm/H02_02/H02_02.html (15. svibnja 2013.)

Summary

Dean Savić, Mario Marković, Danijela Miloš Hasel

Suppression of Illegal Tobacco Market: Operative Action "Cutter" (Case Study)

Smuggling and illegal trade of tobacco and tobacco products represents a significant security threat which is most visible in large financial losses of the state and other entities, endangering human health and the realized profit of organized crime groups. Combating such important issues should be done on the basis of clearly and specifically designed strategic direction and planning. Consequently, at the national level the operative action codenamed "Cutter" was launched, which aimed to achieve deeper penetration into the dark zone of crime and ensure an increase in seizure rates of tobacco and tobacco products at least 10% of the estimated illegal market in Croatia. In this paper we analyze the mentioned operative action, on the basis of which it was concluded that at the national level the set goal has been achieved. In 2012 the seizure rate was 1.82%, in 2013 it increased to 6.04%, and in 2014 it reached

10.16%. The results of Operative Action "Cutter" are an incentive to consider the application of a similar approach in the suppression of other types of crime, particularly crime associated with drugs and smuggling and illicit trafficking in other goods.

Key words: tobacco, tobacco products, illegal market, organized crime, trafficking, Operative Action "Cutter".