

Transformacija poslovnih procesa u funkciji efikasnosti hrvatske carinske službe

*Alen Benazić**

UDK 339.543/544(497.5)

Prethodno znanstveno priopćenje (preliminary scientific report)

Primljeno 21. 5. 2007.

Prihvaćeno 10. 9. 2007.

Provedena znanstvena istraživanja upozorila su na visoke troškove ispunjavanja carinske obveze u Republici Hrvatskoj. Oni su, između ostalog, uzrokovani problemima vezanim uz carinsko osoblje te vrijeme trajanja carinskih postupaka. Kako je Carinska uprava bitan čimbenik u reguliranju odnosa u međunarodnoj trgovini i prometu robom između Republike Hrvatske i inozemstva, mora postići veću efikasnost koja će se ogledati u većoj brzini i pouzdanosti u provođenju postavljenih zadaća. Osim toga, pridruživanje Hrvatske Europskoj uniji imat će kao posljedicu pojavu konkurentskih uvjeta za hrvatsku carinsku službu zato što tvrtke iz država članica mogu birati mjesto gdje će provoditi carinske postupke, čime joj se postavljaju novi standardi poslovanja. Istraživanje organizacije hrvatske carinske službe rezultiralo je utvrđivanjem osnovnih nedostataka i kritičnih elemenata u njezinu radu. Predlaže se redefiniranje provođenja procesa osnivanjem procesnih timova prema izvršenju carinskog postupka kroz koordinaciju

* Mr. sc. Alen Benazić, Carinska uprava Ministarstva financija, Carinarnica Pula (Ministry of Finances of the Republic of Croatia, Custom Administration, Custom Office in Pula, Croatia)

procesnih aktivnosti te primjenom centraliziranog sustava upravljanja rizicima. Time je moguće postići ekonomičniji način oblikovanja radnih procesa i skraćivanje vremena potrebnog za obavljanje carinskih postupaka.

Ključne riječi: carinska služba, organizacija, poslovni procesi, efikasnost, upravljanje rizicima

1. Uvod

Misije se i zadaće carinskih službi, u uvjetima liberalizacije i multilateralizacije svjetske ekonomije, mijenjaju. Prije su carinske službe bile ponajprije fiskalna tijela, dok u posljednje vrijeme i druga područja, kao što su olakšavanje međunarodne trgovine i zaštita društva, zauzimaju sve važnije mjesto u njihovu radu. Isto tako, troškovna efikasnost, kao i podređenost javnom interesu imaju sve važniju ulogu u radu suvremenih carinskih službi.

Hrvatska carinska služba, također mora odgovoriti na niz izazova koji su pred njom. Jedan je od tih izazova i snižavanje relativno visokih troškova ispunjavanja carinske obveze. Troškovi ispunjavanja carinske obveze jesu svi troškovi što ih snose carinski dužnici, porezni obveznici i treće osobe kako bi udovoljili odredbama carinskih i poreznih zakona i zahtjevima carinske službe, a u njih se, osim financijskih, uključuju i drugi oblici, primjerice gubici vremena (Pitarević, 2004.). Upravo ovaj rad ima cilj predložiti rješenje za snižavanje dijela visokih troškova ispunjavanja carinske obveze na koji može svojom organizacijom utjecati sama carinska služba, a da se time ne umanjí djelotvornost u ispunjavanju njezinih zadaća. Naime, do sada provedena istraživanja upozorila su na visoke troškove ispunjavanja carinske obveze – oni iznose 0,6% bruto društvenog proizvoda u Republici Hrvatskoj odnosno 31% prihoda od naplaćenih carina (Bronić, 2005). Nadalje, prema istraživanjima ti troškovi iznose 1,7% ukupne vrijednosti uvezenih dobara (Bronić, 2004). Iako je točan iznos, zbog same prirode troškova, gotovo nemoguće utvrditi, rezultati provedenih istraživanja vrijedna su podloga analizi efikasnosti hrvatske carinske službe i upućuju na potrebu poduzimanja određenih koraka radi njihova smanjenja jer ti troškovi negativno utječu na međunarodnu trgovinu, što se može negativno odraziti na rast i konkurentnost gospodarstva pojedine države.

Prema istraživanju, visoki troškovi ispunjavanja carinske obveze uzrokovani su carinskim propisima, koji se prečesto mijenjaju, i nedorečenostima

u propisima, *problemima vezanim uz carinsko osoblje te duljinom trajanja carinskih procedura* (Bronić, 2005). Drugim riječima, za dio visokih troškova ispunjavanja carinske obveze razlozi su neadekvatno funkcioniranje Carinske uprave, neefikasnost carinskih službenika i njihova neadekvatna kontrola i supervizija (Bratić i Bronić, 2004). Na taj dio troškova Carinska uprava može utjecati organizacijskim promjenama, odnosno transformacijom poslovnih procesa koja će skratiti vrijeme potrebno za provođenje carinskih procedura, ali i utjecati na jednoobrazno i zakonito postupanje carinskih službenika.

Preoblikovanjem poslovnih procesa, prije nego usitnjavanjem njezinih temeljnih organizacijskih jedinica, može se povećati efikasnost hrvatske carinske službe u domeni naplate javnih prihoda, bez negativnih učinaka na ispunjavanje njezinih ostalih zadaća, što je i temeljna hipoteza ovog istraživanja. Osnovna je svrha ovog istraživanja predložiti novi model organizacije i upravljanja poslovnim procesima u hrvatskoj carinskoj službi koji će imati kao posljedicu povećanje njezine efektivnosti i efikasnosti, a time i snižavanje troškova ispunjavanja carinske obveze.

Rad je strukturiran u sedam međusobno povezanih poglavlja. Nakon prvog, uvodnog dijela, obrađene su perspektive razvoja hrvatske carinske službe s obzirom na trendove i čimbenike koji imaju najveći utjecaj na njezinu organizaciju. U trećem dijelu izložen je pregled osnovnih teorijskih odrednica upravljanja poslovnim procesima, dok su u četvrtom prikazani rezultati istraživanja poslovnih procesa u carinskim ispostavama hrvatske carinske službe. Peti dio bavi se upravljanjem rizicima kao temeljem efikasnosti svake carinske službe. U sklopu toga prezentirani su rezultati upravljanja rizicima u nizozemskoj carinskoj službi. U šestom dijelu predloženi su novi modeli upravljanja poslovnim procesima u graničnim i robnim ispostavama hrvatske carinske službe, dok je sedmi dio zaključak.

2. Perspektive razvoja hrvatske carinske službe

Republika Hrvatska danas ima status pregovarača za pridruživanje Europskoj uniji u kojoj je slobodno kretanje robe jedna od četiriju temeljnih sloboda na kojima se ona zasniva. Temeljna pretpostavka za ostvarenje slobode kretanje robe je carinska unija koja između država članica jamči slobodan promet za proizvode podrijetlom iz država Unije, ali i onima izvan tih država ako su obavljene carinske formalnosti, plaćene carina i ostale pristojbe ekvivalentnog učinka u jednoj od država članica kao državi uvoznici.

Formiranje carinske unije tražit će nužne *organizacijske promjene* u Carinskoj upravi Republike Hrvatske. Naime, carinska unija, uz činjenicu da carinskih procedura u trgovini između država članica više nema, dovela je do toga da su carinske službe država članica ušle u, na određeni način, *konkurentne uvjete* zato što uvoznici mogu birati državu putem koje će uvesti robu u Europsku uniju (The Federal Customs Administration, 2002). Uvođenjem *jedinstvene europske uvozne dozvole* stvorene su pretpostavke za carinjenje uvozne robe u državi članici Europske unije po želji i potrebama uvoznika, neovisno o njegovu sjedištu (Nežić, 1999.). Bit je toga u tome da se uvozniku dopušta plaćanje carinskih davanja u državi po vlastitom izboru za svu robu što stiže iz trećih država i s odredištem bilo gdje u Europskoj uniji. To navodi carinske službe svih država članica na prilagodbu svojih organizacija i radnih procesa, sve s ciljem održavanja konkurentnosti unutar Europske unije.

Već je danas carinski sustav u Republici Hrvatskoj znatno usklađen s carinskim sustavom Europske unije (Carinska uprava Republike Hrvatske – Povijest, 2004). Budući da je Hrvatska tranzicijska država između pojedinih dijelova europskog jedinstvenog carinskog područja, *Europska unija* prva je uočila potrebu osuvremenjivanja i prilagođivanja hrvatske carinske službe europskim standardima radi unapređenja njezina ukupnog djelovanja te poboljšanja funkcionalnosti i protočnosti graničnih prijelaza pri tranzitu robe između njezinih pojedinih država. Europska unija ustraje na ujednačivanju i usklađivanju carinskih formalnosti hrvatske carinske službe s carinskim službama susjednih država za osiguranje nesmetanog protoka robe i putnika preko hrvatskih graničnih prijelaza, na unapređenju temelja carinske službe i upravljanju njezinim ustrojstvenim jedinicama te osiguranju preduvjeta za poboljšanje komunikacija unutar same carinske službe, njezinih komunikacija s tijelima i organizacijama državne uprave i drugim javnim institucijama, kao i ostalim sudionicima u međunarodnom robnome i putničkom prometu.

Pred hrvatskom carinskom službom nalaze se gotovo *suprotni zahtjevi*. S jedne strane postavljaju se zahtjevi za omogućivanjem ubrzanja prometa i protoka robe, a s druge zahtjevi za povećanjem efikasnosti u otkrivanju nepravilnosti i kažnjivih djela. Povezano s time, carinska služba svojom organizacijom mora odgovoriti na povećanje obujma međunarodne trgovine, dok se za nekoliko godina očekuje znatno smanjenje prometa zbog pridruživanja Hrvatske Europskoj uniji. Slijedom toga, organizacija Carinske uprave treba osigurati što veći stupanj prilagodljivosti i fleksibilnosti kako bi odgovorila na postavljene zahtjeve i očekivane događaje.

Od hrvatske carinske službe, u uvjetima pritiska na javnu potrošnju, osim ispunjavanja osnovnih zadaća, očekuje se racionalizacija poslovanja, dok

se istodobno u radu mora približiti gospodarstvenicima i građanima te slijediti javni interes. Zatim, ona se mora u svom poslovanju voditi načelima koja vrijede za javni sektor. Suprotno tome, pridruživanjem Hrvatske Europskoj uniji, hrvatska carinska služba naći će se u konkurentskim uvjetima zato što, kao što je već i navedeno, subjekti s područja Europske unije mogu cariniti robu u bilo kojoj državi članici. Stoga hrvatska carinska služba mora osigurati visoku kvalitetu usluga te time, osim zadržavanja hrvatskih subjekata, pokušati pridobiti i subjekte iz ostalih država članica Europske unije.

Organizacijske promjene u hrvatskoj carinskoj službi, koje se trenutačno provode, a koje se ogledaju u usitnjavanju, odnosno osnivanju većeg broja carinarnica od postojećeg, neće osigurati uvjete za efikasnije obavljanje zadaća, pa tako ni za snižavanje troškova ispunjavanja carinske obveze. Štoviše, zbog osnivanja novih carinarnica stvorit će se potreba za dodatnim angažiranjem ljudskih potencijala i materijalnih resursa, što očekivano utječe i na povećanje sredstava koja će se morati izdvajati za zaposlene, a utječe i na ostale troškove povezane s funkcioniranjem većeg broja carinarnica. Alternativa osnivanju novih carinarnica jesu promjene u upravljanju poslovnim procesima u hrvatskoj carinskoj službi. Iz tog razloga sljedeće poglavlje ovog istraživanja posvećeno je upravljanju poslovnim procesima.

3. Upravljanje poslovnim procesima

Jedan od najvažnijih elemenata svake organizacije svakako su *proces*i. Pojam procesa odnosi se na organiziranu skupinu povezanih zadataka i aktivnosti koji zajedno djeluju na transformaciji ulaznih veličina u izlazne, čime se stvaraju vrijednosti za potrošače (Daft, 2004). Proces je zbroj aktivnosti koje uzimaju jednu ili više stvari u inputu i kreiraju output, a da to bude vrijedno za potrošače odnosno klijente. Procesna funkcija je stoga dio radnog procesa u smislu djelovanja koje je potrebno za uspješno izvršavanje određenih naredenja na svim razinama radnih mjesta u organizaciji (Žugaj i suradnici, 2004). Efikasnost poslovnih procesa kao nizova logički povezanih aktivnosti koje se koriste resursima organizacije, kojih su krajnji ciljevi zadovoljenje potreba potrošača proizvoda ili korisnika usluga uz odgovarajuću kvalitetu i cijene, u određenom vremenskom roku, uz istodobno ostvarivanje vrijednosti, ovisi o vremenu i troškovima potrebnim da bi se ulazne vrijednosti pretvorile u izlazni rezultat (Bosilj Vukšić i Kovačić, 2004).

U organizaciji se sve više aktualizira upravo *procesni pristup*. Taj pristup organizaciji teži oblikovanju poslovnih procesa tako da ih se smješta u odgovarajuće organizacijske strukture koje su fleksibilnije i prilagodljivije, dok se rigidne granice između pojedinih poslovnih funkcija brišu kako bi se bez teškoća mogli odvijati poslovni procesi. Navedeni pristup usmjeren je, dakle, preoblikovanju poslovnih procesa s ciljem poboljšanja u kritičnim suvremenim mjerama performansi, kao što su troškovi, kvaliteta, usluge i brzina. Može se zaključiti da procesnu orijentaciju, koju podrazumijeva usmjerivanje pažnje isključivo na ključne procese, karakterizira sljedeće (Sikavica i Novak, 1999):

- pokušaj da se iz više poslova napravi jedan glavni posao,
- uključivanje svih zaposlenih u proces odlučivanja,
- obavljanje pojedinih faza u procesu prirodnim, logičkim i racionalnim redoslijedom,
- spoznaja da procesi imaju više načina na koje se mogu obaviti,
- obavljanje posla tamo gdje za to ima najviše smisla,
- reduciranje klasičnih oblika kontrole i provjeravanja zaposlenih,
- uvođenje hibridne centralizirano-decentralizirane organizacije.

Ciljevi procesne orijentacije jesu postizanje veće proizvodnosti organizacije, povećanje rezultata, povećanje vrijednosti organizacije, konsolidacija funkcija te uklanjanje nepotrebnih razina i poslova u organizaciji. Nakon faza koje je karakteriziralo usmjerenje poslovnih subjekata na optimizaciju korištenja resursima te promjene u organizaciji, posljednjih godina većina se optimizacijskih napora orijentirala na poslovne procese u smislu smanjivanja troškova, podizanja kvalitete i skraćivanja vremena izvedbe, korištenjem mogućnosti koje pružaju informacijska tehnologija i novi modeli poslovanja (Bosilj Vukšić i Kovačić, 2004).

Relevantni problemi u poslovanju hrvatske carinske službe ogledaju se upravo u neadekvatnosti procesa i u velikoj koncentraciji prometa na području manjeg broja carinarnica (Benazić, 2005). Ti se problemi ne mogu riješiti osnivanjem novih carinarnica odnosno smanjivanjem područja mjesne nadležnosti dosadašnjih carinarnica i povećanjem njihova broja. Umjesto toga, potrebno je poduzeti korake za unapređivanje poslovnih procesa u carinarnicama. Kao što je i u samom uvodu navedeno, provedena istraživanja upozoravaju na visoke troškove ispunjavanja carinske obveze koji su, između ostalog, velikim dijelom uzrokovani *problemima vezanim uz carinsko osoblje te duljinom trajanja carinskih procedura*. Na taj se dio ne može utjecati formiranjem novih organizacijskih jedinica koje će na isti

način provoditi carinske postupke, već u prvom redu poboljšanjima u izvedbi poslovnih procesa.

4. Poslovni procesi u carinskim ispostavama

Carinski postupci u carinskim ispostavama definirani su Carinskim zakonom i Uredbom za provedbu Carinskog zakona,¹ a odnose se na propisane procedure koje je potrebno u svakom pojedinom slučaju obaviti da bi se robom, koja je predmet međunarodne trgovine ili prometa, moglo na odgovarajući način raspolagati (Carinski zakon, čl. 4. i 71. do 192.). Pod tim pojmom razumije se pravna okolnost u kojoj se roba nalazi (Jokić, 2007). Provedeni odnosno dovršeni carinski postupci jedan su od važnijih outputa carinske službe. S druge strane, *poslovni procesi* u carinskim ispostavama sastoje se od zadataka i aktivnosti putem kojih se osigurava provođenje carinskih postupaka kvalitetno i pouzdano, u najkraćem mogućem vremenu i s najnižim mogućim troškovima, kako za carinsku službu, tako i za poslovne i ostale subjekte. Drugim riječima, poslovni procesi osiguravaju transformaciju inputa u outpute i njima je definiran način navedene transformacije.

Za izvršavanje zadaća Carinske uprave izgrađen je *informacijski sustav* kao integralna cjelina za podršku svim segmentima poslovanja. Taj je sustav alat odnosno usluga za provedbu carinskih postupaka i ostalih pratećih poslova iz djelokruga Carinske uprave (Vlada Republike Hrvatske, 2003). Poslovni procesi unutar carinske službe, prihvata podataka u elektroničkom obliku, potreba za njihovom dostupnošću u različitim procesima u vrlo kratkom razdoblju i na geografski vrlo udaljenim lokacijama, imali su kao rezultat organizaciju informacijskog sustava kakav je danas u primjeni.

Aplikacijom za obradu i kontrolu deklaracija kontroliraju se formalno i logički sve carinske deklaracije za sve vrste carinskih postupaka (Vlada Republike Hrvatske, 2003). U logičke kontrole, koje se koriste za obradu carinskih deklaracija, ugrađene su odredbe Carinskog zakona, Uredbe za provedbu Carinskog zakona, Pravilnika o obrascima za provedbu Carinskog zakona, Zakona o carinskoj tarifi, Uredbe o carinskoj tarifi, Zakona o trgovini, Zakona o porezu na dodanu vrijednost, Zakona o posebnim

¹ Ima ukupno osam carinskih postupaka: 1. puštanje robe u slobodan promet, 2. pro-
voz, 3. carinsko skladištenje, 4. unutarnja proizvodnja, 5. preradba pod carinskim nadzorom,
6. privremeni uvoz, 7. vanjska proizvodnja i 8. izvoz.

porezima, Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, Ugovora o slobodnoj trgovini koje je Hrvatska sklopila te drugih propisa. Podnositelji mogu dostaviti deklaracije internetom, na disketi ili ručnim unosom carinskog službenika. Deklaracije poslane internetom formalno i logički se kontroliraju, a podnositelj dobiva poruku o eventualnim pogreškama u deklaraciji, koje je potrebno otkloniti prije podnošenja.

U sljedećim poglavljima opisani su osnovni okviri procesa koji se odvijaju u carinskim ispostavama putem kojih one izvršavaju svoje propisane poslove i zadaće. Izdvojeni su osnovni procesi na graničnim prijelazima i robnim ispostavama kao procesi koji neposredno utječu na trajanje i efikasnost provođenja carinskih postupaka.

4.1. Provođenje carinskih postupaka na graničnim prijelazima

Na *graničnim prijelazima*, ovisno o njihovoj vrsti i kategoriji,² obavljaju se provjere putničkog i teretnog prometa. Provjere se obavljaju na temelju odluke carinskog službenika ili naloga nadređenog službenika (Zakon o carinskoj službi, 2001). Tri su osnovna carinska postupka koji se provode na graničnim prijelazima: puštanje u slobodan promet robe do određene vrijednosti u međunarodnom putničkom prometu ili pograničnom prometu, koja se unosi u carinsko područje Republike Hrvatske ili iznosi iz njega u nekomercijalne svrhe, puštanje robe u provozni postupak te puštanje robe koja se uvozi u nekomercijalne svrhe u postupak privremenog uvoza. Postupak puštanja u slobodan promet i privremeni uvoz robe nekomercijalne naravi na graničnim prijelazima, u pravilu, provodi se na temelju usmenih deklaracija, dok se postupak provoza odobrava na temelju podnesene pisane carinske deklaracije.

Na graničnim prijelazima provodi se *početni provozni postupak* nad robom koja ulazi te *završni provozni postupak* nad robom koja izlazi iz carinskog područja Republike Hrvatske. U slučaju ulaska robe, na otpremnoj carinskoj ispostavi podnosi se pisana carinska deklaracija za provozni postupak gdje carinski službenik provjerava, prihvata i evidentira deklaraciju za postupak provoza. Nadalje, carinski službenik određuje određenu carinsku ispostavu kojoj se roba mora podnijeti, kao i rok podnošenja robe odre-

² Postoje zračni, cestovni, željeznički, pomorski te riječni granični prijelazi, mogu biti I. ili II. kategorije, a kriteriji za to određeni su Uredbom o graničnim prijelazima u Republici Hrvatskoj.

dišnoj ispostavi. Prema potrebi, carinski službenik na pošiljku stavlja carinska obilježja. Otpremna ispostava, u slučaju kad to smatra potrebnim, može prijevozniku odrediti poseban put. Provozní postupak završava se podnošenjem robe i provodne deklaracije odredišnoj carinskoj ispostavi. Odredišna carinska ispostava provjerava stavljena carinska obilježja, a prema potrebi provjerava i odgovara li podnesena roba robi koja je prijavljena za istup.

U provoznom postupku, ako se podaci slažu, automatski se razdužuje početni provozni postupak nekim drugim carinskim postupkom. Carinska ispostava početnog provoznog postupka automatski šalje elektroničku poruku o pošiljci odredišnoj carinskoj ispostavi, tako da odredišna ispostava unaprijed zna koja joj je roba upućena te se može pripremiti za provođenje carinskih postupaka.

Za ubrzanje prometa na graničnim prijelazima u međunarodnom prometu robe koriste se *TIR karneti*.³ U slučaju kad je otpremna carinska ispostava ujedno i polazna, odnosno kad se kod nje otvara TIR karnet, prijevoznik je dužan podnijeti robu na pregled otpremnoj carinskoj ispostavi, kojoj, osim toga, podnosi i druge isprave. Ispostava obavlja pregled te ovjerava TIR karnet. Nadalje, u međunarodnom se prometu koriste također *ATA i CPD karneti*, odnosno postupa se sukladno Konvenciji o privremenom uvozu.⁴ Carinska ispostava u slučaju korištenja tih karneta provjerava točnost podataka upisanih u karnet te popunjava njihove određene dijelove.

4.2. Provođenje carinskih postupaka u robnim ispostavama

U *robnim carinskim ispostavama* provode se gotovo svi carinski postupci. Svaki od tih postupaka ima svoje posebnosti koje se za potrebe ovog istraživanja neće obrazlagati ni opisivati. S druge strane, za potrebe ovog rada analizirane su aktivnosti koje se odvijaju u okviru poslovnih procesa koji osiguravaju zakonito provođenje carinskih postupaka u robnim carinskim ispostavama. Osnovno je to da je za svaku robu potrebno podni-

³ TIR karnet međunarodno je prihvaćen carinski kontrolni dokument za međunarodni cestovni promet robe od carinskih tijela kako država polaska, tako i država tranzita i odredišta.

⁴ ATA i CPD karneti, prema Konvenciji o privremenom uvozu, istodobno su carinske isprave za identifikaciju robe i jamstvo za plaćanje uvoznih davanja i poreza. Jamstvo izdaje međunarodni jamstveni lanac u sastavu kojeg su nacionalna tijela koja posluju u ugovornim stranama odnosno državama potpisnicama Konvencije.

jeti carinsku deklaraciju te uz nju priložiti sve potrebne isprave za željeni carinski postupak (Jokić i Tomašević, 2002). Svaka podnesena carinska deklaracija dobiva privremeni redni broj u informacijskom sustavu Carinske uprave, stoga je deklaracije moguće podnositi tijekom cijelog dana, bez obzira na radno vrijeme carinskih ispostava (Vlada Republike Hrvatske, 2003). Kad se nad robom provode carinski postupci u robnoj ispostavi, podnositelj predaje ispostavi pisanu carinsku deklaraciju s upisanim privremenim rednim brojem. Prema privremenom rednom broju, carinik koji prima deklaraciju pozove je na zaslon, provjeri slaže li se elektronički zapis s podacima upisanim na pisanoj deklaraciji, provjeri priloženu dokumentaciju te izvrši ostale provjere i radnje za koje je ovlašten. Ako je sve u redu, službenik proglašuje deklaraciju konačnom, odnosno privremeni broj zamijeni brojem iz kontrolnika koji je tada konačan, a informacijski sustav automatski knjiži zaduženje uvoznih pristojbi iz deklaracije.

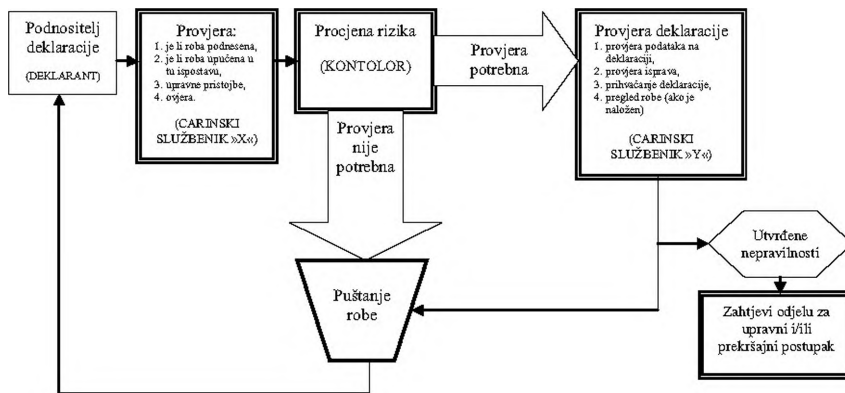
Nakon što je carinska deklaracija podnesena na mjestu koje je za to određeno, te kad je unesena u informacijski sustav Carinske uprave, carinski službenik provjerava je li roba podnesena, je li pristigla roba upućena u tu ispostavu, je li priložena propisana upravna pristojba te je li ovjerena od ovlaštene osobe. Ispravno unesene deklaracije prosljeđuju se kontroloru koji obavlja procjenu rizika. Kontrolor, dalje, obavlja podjelu carinskih deklaracija na pojedine carinske službenike te određuje stupanj provjere deklaracije. Carinski službenik određen za provjeru mora izvršiti opisanu provjeru koju može i proširiti na druge oblike provjere.

Provjera carinske deklaracije obuhvaća provjeru podataka navedenih na deklaraciji, provjeru priloženih isprava i pregled robe. Ako je određen pregled isprava, carinski službenik mora pregledati svaku pojedinačnu ispravu s obzirom na njezinu vjerodostojnost i odgovarajući sadržaj, jesu li priložene sve propisane isprave za određeni postupak te odgovaraju li sve isprave, zajedno s carinskom deklaracijom, zahtijevanom carinskom postupku. Nakon obavljenih svih provjera, carinska se deklaracija prihvaća, a prihvaćena je u trenutku upisa broja deklaracije, datuma i vremena prihvaćanja. Nakon prihvaćanja deklaracije slijedi *pregled robe*, koji također obavlja carinski službenik kojeg je odredio kontrolor. U pravilu je to službenik koji je prihvatio deklaraciju. Rezultate provjere carinski službenik upisuje na poledinu carinske deklaracije. U slučaju da se provjerom utvrdi drukčije činjenično stanje od navedenog na deklaraciji, carinski službenik sastavlja zapisnik u kojem navodi sve okolnosti provjere te, po potrebi, upućuje deklaraciju s privicima na daljnje postupanje u odjel za upravni odnosno prekršajni postupak, koji donose rješenja iz svoje nadležnosti. Na kraju,

roba se *pušta deklarantu*, čime mu se dopušta uporaba robe u okviru zahtijevanog postupka.⁵ Puštanje robe obavlja za to određeni službenik, a iznimno kontrolor ili predstojnik carinske ispostave.

Određeni dio robe pušta se bez pregleda, o čemu odlučuje kontrolor. U tom slučaju kontrolor je odgovoran za točnost upisanog podatka u informacijskom sustavu te deklaraciju obrađuje sam do kraja. Na temelju takve deklaracije roba se pušta. To je primjena selektivnosti u carinskim postupcima, gdje se na temelju podataka iz sustava analize rizika odlučuje o stupnju provjere pojedine pošiljke. Kao što se iz prethodno navedenog vidi, o stupnju provjere odlučuje kontrolor na temelju vlastite procjene, koja se temelji na njegovu iskustvu i znanju. S obzirom na to da odluku donosi jedna osoba, na sam postupak primjene selektivnosti u provođenju carinskih provjera, osim objektivnih, mogu uvelike utjecati i subjektivni kriteriji. *Provođenje carinskih postupaka* u robnoj ispostavi prikazano je u sljedećoj shemi.

Shema 1. *Provođenje carinskih postupaka u robnoj carinskoj ispostavi*



Izvor: Izradio autor.

Iz prethodne sheme vidi se da su za efikasnost i ispravnost provjera u robnim ispostavama, u pravilu, *odgovorne* dvije osobe, kontrolor koji određuje razinu provjere pošiljke i dokumentacije, čime usmjeruje napore službenika, te carinik koji obavlja naložene provjere. Odatle se može zaključiti da točnost svih podataka u deklaraciji u biti provjerava samo jedna osoba, od-

⁵ U određenim slučajevima ne može se dopustiti uporaba robe na način kako je traženo pa se roba stavlja u neki drugi, dopušteni carinski postupak.

nosno službenik koji prihvaća deklaraciju i obavlja pregled robe. *Prednost* takve organizacije robne ispostave jest jasna odgovornost za ispravnost provedenog postupka. S druge strane, *nedostaci* se ogledaju u smanjenoj mogućnosti kontrole provođenja postupaka te povećanoj mogućnosti za pojavu korupcije u obavljanju poslova. Isto tako, nedostaci se ogledaju u premaloj specijalizaciji službenika te nedovoljnoj brzini i jednoobraznosti u provođenju postupaka. Najveći je, ipak, nedostatak u mogućnosti pojave nejasnih parametara korištenih u upravljanju rizicima u radu carinske službe.

5. Upravljanje rizicima kao temeljni čimbenik efikasnosti procesa u carinskoj službi

Prikupljanje javnih prihoda, unapređivanje međunarodne trgovine te zaštita društva osnovne su funkcije carinske službe. Posljedice *liberalizacije* međunarodne razmjene ogledaju se u rastu obujma međunarodne trgovine odnosno većoj pokretljivosti robe. Iz tog se razloga carinske službe suočavaju s naglim rastom obujma robne razmjene, a cilj im je omogućavanje bržeg protoka robe i putnika te efikasna kontrola i otkrivanje nepravilnosti. Opisani uvjeti zahtijevaju primjenu modernih pristupa u upravljanju carinskom službom i razvoj novih strategija.

Svjetska carinska organizacija prepoznala je potrebu implementacije sustava *inteligentnih kontrola* putem kojih će se procijeniti rizik i na temelju toga usmjeriti resurse. U poslovanju carinske službe rizik predstavlja stupanj izloženosti mogućim neusklađenostima s propisima, što bi izazvalo gubitke ili štete za trgovinu, industriju ili javnost (Zlopaša, 2004). *Upravljanje rizicima*, dakle, logična je i sustavna metoda prepoznavanja, raščlambe, postupaka i promatranja rizika uključenih u bilo koju djelatnost ili proces, odnosno to je logičan i sustavan proces i pristup radi kvalitetnijeg odlučivanja, ali i metodologija što rukovoditeljima pomaže da raspoložive resurse iskoriste na najbolji mogući način. To je tehnika pomoću koje se efektivnije utvrđuju prioritete te efikasnije koriste resursi radi postizanja ravnoteže između kontrole i olakšavanja legalne trgovine (European Commission – Customs: Risk Management, 2006). Da bi udovoljile zahtjevima suvremenog dinamičnog globalnog tržišta, carinske uprave sve više primjenjuju načela upravljanja rizicima u rukovođenju vlastitim službama. Osnovni ciljevi upravljanja rizicima u carinskim službama jesu usredotočiti pozornost na pošiljke kod kojih je veća vjerojatnost nepravilnosti te usmjeriti ljudske i materijalne resurse na te pošiljke. Koristi carinske službe od upravljanja

rizicima ogledaju se u poboljšanom procesu upravljanja i javnom profilu službe, boljem usklađivanju i bržem protoku robe, boljem iskorištavanju postojećih resursa, angažiranju resursa samo na područjima najvećeg rizika, stvaranju kapaciteta službe s istim ili čak manjim resursima, inteligentnom pristupu i profesionalizmu ljudskih potencijala te većoj uspješnosti u ostvarivanju organizacijskih i nacionalnih ciljeva (World Customs Organization, 2006). Preduvjet za efikasno upravljanje rizicima carinske službe jest razvijanje alata i vještina nužnih za primjenu pohranjenih podataka kakve se može naći u carinskoj službi, što uključuje (Zlopaša, 2004):

- prikupljanje i centraliziranje arhivskih podataka o robnoj razmjeni,
- utvrđivanje postotka broja pošiljaka nad kojima su provedeni postupci sukladno zakonu i onih kod kojih je bilo nepravilnosti, radi prepoznavanja rizičnih područja te ocjenjivanje djelotvornosti ciljanoga pregleda pošiljaka,
- izrada analiza trendova što daju općenitu sliku o stopama sukladnosti za različite vrste putovanja i trgovine.

Tim se postupcima dolazi do podataka koji čine temelj za efikasnu raščlambu podataka i ukupnu procjenu rizika. Nakon toga slijedi razvoj i razrada analize radi istraživanja mjesta gdje se najčešće pojavljuju različiti rizici. Na kraju, u skladu sa strategijom upravljanja rizicima, određuju se rješenja za svaku od lokacija i svaki rizik s kojim se služba tamo susreće.

Za implementaciju sustava upravljanja rizicima u carinskoj službi potrebna je određena *infrastruktura*, koja se sastoji od sljedećeg (World Customs Organization, 2003):

- *organizacija* – efikasnost carinskog nadzora ovisi o organizaciji temeljenoj na dobroj suradnji i protoku informacija između organizacijskih jedinica carinske službe, ali i strategiji upravljanja rizicima. Bitni čimbenici efikasnosti su ljudski potencijali i tehnički resursi, filozofija menadžmenta koja podupire upravljanje rizicima te optimalan odnos između centralizacije i decentralizacije organizacije. Središnji ured carinske službe odgovoran je za ukupan proces upravljanja rizicima, dok carinski uredi moraju osigurati efikasnost tog procesa tako da određuju razinu rizika te opskrbljuju organizacijske jedinice kvalitetnim informacijama;
- *procedure* – carinske službe moraju razviti procedure za implementaciju metoda kontrole te time osigurati njihovu jednoobraznu primjenu na cijelom carinskom području;

- *informacijska tehnologija* – informacijska tehnologija nužno je sredstvo za upravljanje rizicima. Ona osigurava brzu obradu podataka te stvaranje baze podataka za upravljanje rizicima;
- *ljudski potencijali* – profesionalni carinski službenici, koji se stvaraju stalnim osposobljavanjem, postaju ključni čimbenik efikasnog upravljanja rizicima;
- *uzajamna pomoć carinskih službi* – povećanjem obujma međunarodne trgovine raste i potreba za suradnjom između carinskih službi različitih država. Međusobna razmjena informacija postaje sve važnija u upravljanju rizicima te suzbijanju carinskih prijevara.

Da bi sustav upravljanja rizicima bio efikasan, menadžment carinske službe mora osigurati pristup vitalnim podacima o ljudima i robi te komercijalnim informacijama, razvijajući i održavajući dobre poslovne odnose sa svim sudionicima u međunarodnom prometu robe. Naime, suradnja s trgovačkim sektorom pomoći će carinskoj službi u prepoznavanju rizika, a trgovački će sektor također ostvariti koristi, upravo zbog veće efikasnosti carinske službe.

Kako bi se ubrzali carinski postupci, Carinska uprava Republike Hrvatske ulaže napore za uspostavu carinskog nadzora na temelju procjene rizika. U novoj organizacijskoj strukturi formiran je odjel za upravljanjem rizicima, zadužen za izgradnju ujednačenog sustava razvitka, upravljanja i održavanja informacijskog sustava za upravljanje rizicima i automatsku obradu carinskih deklaracija, koristeći se podacima i aktivnostima istražnoga obavještajnog, kontrolnog odjela Carinske uprave, kao i podacima carinarnica i carinskih ispostava. Osnovne zadaće odjela za upravljanje rizicima vezane su uz obradu svih relevantnih podataka o robnim tokovima i međunarodnoj trgovini te podataka vezanih uz trendove u međunarodnoj ekonomiji i poslovnoj praksi koji se prikupljaju na nacionalnoj i međunarodnoj razini. Nakon prikupljanja i obrade tih podataka formirali bi se profili rizika koji bi se dalje vezivali uza sve pošiljke te putem informacijskog sustava dostavljali svakoj carinskoj ispostavi u obliku naloga za stupanj provjere pošiljke. Preporučeni odnos provjera dokumentacije i robe za pošiljke prilikom uvoza je 60:25:15, što znači da se na 60% pošiljaka u Republici Hrvatskoj ne trebaju primjenjivati mjere provjere dokumentacije i robe, za 25% provjeravala bi se samo dokumentacija, dok je za 15% pošiljaka potrebno provjeriti dokumentaciju i robu.⁶ Za izvozne pošiljke potrebno je provjeravati manji broj pošiljaka.

⁶ Podaci su proizašli iz stručnih analiza provedenih od Carinske uprave i inozemnih konzultanata. Navedeni omjer potrebnih provjera dobiven je uzimajući u obzir postojeću razinu razvoja sustava upravljanja rizicima Carinske uprave, karakteristike poslovnog sustava u Republici Hrvatskoj te ostale elemente okoline u kojoj hrvatska carinska služba djeluje.

Jedan od primjera rezultata primjene sustava upravljanja rizicima prikazan je u sljedećoj tablici, u kojoj su izneseni podaci o provedenim carinskim postupcima te provjerama od strane nizozemske carinske službe od 2003. do 2005.

Tablica 1. *Carinski postupci i provjere nizozemske carinske službe od 2003. do 2005.*

	GODINA		
	2003.	2004.	2005.
<i>Broj uvoznih deklaracija</i>	4.501.000	4.629.000	4.558.000
Broj fizičkih pregleda	151.939	115.127	109.545
Udio fizičkih pregleda (%)	3,38	2,49	2,40
Broj nepravilnosti	7.274	4.896	5.559
Nepravilnost/deklaracija (%)	0,162	0,106	0,122
Nepravilnost/fizički pregled (%)	4,787	4,253	5,075
<i>Broj izvoznih deklaracija</i>	8.068.000	6.208.000	6.467.000
Broj fizičkih pregleda	55.913	56.932	55.558
Udio fizičkih pregleda (%)	0,69	0,92	0,86
Broj nepravilnosti	535	780	918
Nepravilnost/deklaracija (%)	0,007	0,013	0,014
Nepravilnost/fizički pregled (%)	0,957	1,370	1,652
Ukupan broj deklaracija	12.569.000	10.837.000	11.025.000
<i>Ukupan broj fizičkih pregleda</i>	207.852	172.059	165.103
<i>Udio fizičkih pregleda</i>	1,65	1,59	1,5
<i>Utvrđene nepravilnosti</i>	7.809	5.676	6.477
<i>Nepravilnosti/deklaracija</i>	0,062	0,052	0,059
<i>Nepravilnosti/fizički pregled</i>	3,757	3,299	3,923
Pregledi putničke prtljage	365.415	550.765	695.747
Nepravilnosti u putničkoj prtljazi	23.175	19.884	12.997
Nepravilnost/pregled putničke prtljage	6,342	3,610	1,868

Izvor: Belastingdienst – The Organisation: Customs: Customs in the Netherlands: Facts and Figures // <http://www.douane.nl/organisatie/en/feitenencijfers.html> (10. 5. 2007.)

Nizozemska carinska služba zapošljava oko 5.500 službenika. Iz prethodne tablice vidi se da ona ukupno obradi oko 11 milijuna pisanih carinskih deklaracija. Isto tako, vidi se da je kod uvoza manje od 3% pošiljaka podvrgnuto fizičkim provjerama, dok je kod izvoza manje od 1% pošiljaka fizički provjeravano. S druge strane, hrvatska carinska služba, s oko 3.000 službenika, 2005. obradila je 2,4 milijuna pisanih carinskih deklaracija.⁷

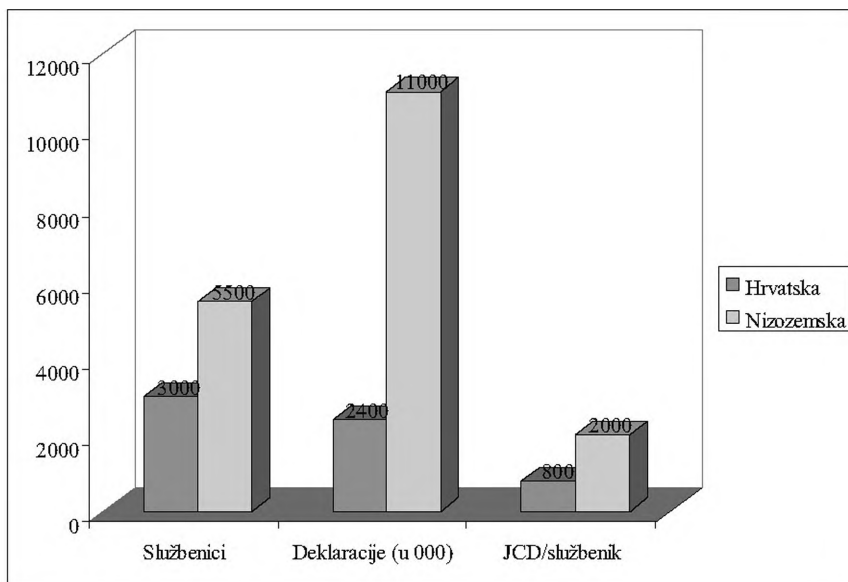
Broj obrađenih carinskih deklaracija izravan je pokazatelj broja provedenih procedura, neovisno o vrijednosti vanjskotrgovinskog posla. To je veoma jednostavan, ali i pouzdan pokazatelj opterećenosti i kapaciteta carinske službe jer svaka deklaracija zahtijeva određenu proceduru, neovisno o vrijednosti i količini robe koja je predmet carinskog postupka. Naravno, u slučaju *rizičnih pošiljaka* koje se kao takve izdvoje u procesu upravljanja rizicima stupnjevi provjere deklaracija se razlikuju, odnosno za takve je deklaracije potrebno obaviti više različitih provjera, za što je potrebno i duže vrijeme te veći angažman ljudskih potencijala. Iz tih razloga broj obrađenih carinskih deklaracija po jednom carinskom službeniku u određenoj godini u ovom je istraživanju uzet kao pokazatelj efikasnosti pojedine carinske službe jer izravno povezuje količinu obavljenih postupaka s angažiranim ljudskim potencijalima.

Već je navedeno da se u Republici Hrvatskoj preporučuje oko 15% fizičkih provjera uvoznih pošiljaka, što je znatno više od broja pošiljaka koje se fizički provjeravaju u Nizozemskoj. To je opravdano s obzirom na niži stupanj razvoja sustava upravljanja rizicima, ali i zbog samog položaja Republike Hrvatske, koja se nalazi na putu iz istočne u zapadnu Europu, odnosno na tzv. balkanskoj ruti.

U sljedećem grafikonu prikazani su usporedni podaci o broju službenika i broju obrađenih carinskih deklaracija hrvatske i nizozemske carinske službe 2005.

⁷ Podaci su dobiveni iz Informacijskog sustava Carinske uprave Republike Hrvatske.

Grafikon 1. Broj službenika i obrađenih carinskih deklaracija u hrvatskoj i nizozemskoj carinskoj službi u 2005. godini



Izvor: Izradio autor prema podacima iz tablice 1.

Iz grafikona se vidi da nizozemska carinska služba obrađuje znatno veći broj carinskih deklaracija po jednom zaposlenom: dok je u nizozemskoj carinskoj službi prosječno obrađeno oko 2.000 carinskih deklaracija po jednom službeniku godišnje, taj je broj u Republici Hrvatskoj oko 800 (Informacijski sustav Carinske uprave Republike Hrvatske). Najopterećenija carinarnica, prema broju obrađenih carinskih deklaracija u Republici Hrvatskoj, obrađuje godišnje oko 1.700 carinskih deklaracija po jednom službeniku te se, sadašnjim načinom upravljanja poslovnim procesima i uz uvjet održavanja dosadašnje efektivnosti u ispunjavanju zadaća i utvrđivanju nepravilnosti, ne može očekivati znatnije povećanje tog broja. S druge strane, iz primjera nizozemske carinske službe vidi se da je moguće povećati broj obrađenih carinskih deklaracija po jednom službeniku, a da se time ne ugrozi ispunjavanje zadaća. Te činjenice upućuju na mogućnosti poboljšanja današnjeg izvođenja procesa u hrvatskoj carinskoj službi.

S obzirom na to da je u ovom istraživanju nizozemska carinska služba određena kao usporedna služba, za koju je utvrđeno da je efikasnija od hrvatske carinske službe, osnovna obilježja organizacije te službe ukratko su navedena u sljedećim rečenicama. Naime, nizozemska carinska služba

segment je Porezne i carinske uprave koja je sastavni dio nizozemskog Ministarstva financija. Carinska služba djeluje u četiri carinske regije s mnogobrojnim carinskim uredima. Svaka carinska regija, osim određenih specifičnosti, u svojoj organizaciji ima timove s definiranim funkcijama i zadaćama. Unutar toga razlikuju se timovi za obradu deklaracija, timovi za korisnike usluga te timovi za fizički pregled pošiljaka (Belastingdienst – The Organisation: Customs: Customs in the Netherlands, 2007). *Timovi za obradu deklaracija* provjeravaju ispravnost podataka u carinskim deklaracijama koristeći se raznim automatiziranim sustavima i izdaju upute za daljnje postupanje timova po deklaracijama. *Timovi za korisnike* odgovorni su za rješavanje zahtjeva korisnika te upravni nadzor. *Timovi za fizičke preglede* imaju zadatak fizički provjeriti pošiljke. Pošiljke se fizički provjeravaju na temelju uputa timova za obradu deklaracija i timova za korisnike usluga. Ti su timovi odgovorni za ispunjavanje osnovnih funkcija nizozemske carinske službe, a to su zaustavljanje odnosno sprječavanje ulaska zabranjenoj robi na područje Europske unije, nadzor primjene europskih i nacionalnih propisa te ubiranje javnih prihoda (Belastingdienst – The Organisation: Customs: Core duties, 2007). U radu nizozemske carinske službe veliku važnost ima razvijen informacijski sustav koji korisnicima usluga omogućuje obavljanje poslova elektroničkim putem (Thunnissen et al., 2006). Njegova primjena carinskoj službi i korisnicima usluga jamči uniformnost upravljanja rizicima i selekciju te omogućuje brže provođenje postupaka i usmjerivanje osoblja s administrativnih poslova na poslove nadzora i supervizije.

Iz navedenog se vidi da se u nizozemskoj carinskoj službi primjenjuje sustavno upravljanje rizicima, što je, uz organizaciju na temelju specijaliziranih timova, prema krajnjim rezultatima i kriterijima utvrđenim u ovom istraživanju, efikasnije od organizacije koja se primjenjuje u hrvatskoj carinskoj službi. Sve dosad navedeno u ovom radu upućuje na to da je sadašnje poslove hrvatske carinske službe, uz ispunjavanje određenih preduvjeta, moguće obavljati racionalnije i efektivnije. Cilj je ovog istraživanja predložiti novi model organizacije odnosno upravljanja procesima u carinskim ispostavama radi povećanja efikasnosti i racionalizacije carinske službe te snižavanja troškova ispunjavanja carinske obveze, što će pozitivno utjecati na konkurentnost hrvatske carinske službe prilikom pridruživanja Republike Hrvatske Europskoj uniji, ali i hrvatskog gospodarstva u cjelini.

6. Prijedlog novog modela poslovnih procesa u carinskim ispostavama

6.1. Preduvjeti primjene novog modela poslovnih procesa u carinskim ispostavama

Provedena istraživanja upućuju na potrebu *drukčijeg definiranja teritorijalnog ustroja Carinske uprave* okrupnjivanjem odnosno spajanjem dviju ili više carinarnica radi ujednačivanja opterećenosti organizacijskih jedinica i službenika. S obzirom na ostvareni promet, u određenim carinarnicama postoji potreba za znatnim povećanjem broja carinskih službenika. Taj je broj službenika moguće povećati korištenjem instituta premještaja carinskih službenika iz organizacijskih jedinica u kojima je njihova opterećenost poslovima na nižoj razini. Na taj način moguće je zaposliti veći broj službenika na mjestima gdje postoje veće potrebe, a da se drugim organizacijskim jedinicama ne ugrozi neometano obavljanje poslova (Benazić, 2005).

Iz provedenih istraživanja proizlazi da je prosječan broj službenika po jednoj robnoj carinskoj ispostavi 14 (Benazić, 2005).⁸ Iako su u određenim slučajevima potrebne male carinske ispostave, za model koji će ovdje biti predložen potrebno je formirati robne ispostave s više od 20 službenika, što će dovesti do smanjivanja njihova broja. Nadalje, radi racionalizacije Carinske uprave potrebno je formirati robne carinske ispostave tako da, gdje god je to moguće, godišnje provedu preko 15.000 carinskih postupaka, odnosno da broj obrađenih carinskih deklaracija ne bude manji od 1.000 po jednom službeniku u robnoj ispostavi. To bi potaknulo znatno *smanjenje broja carinskih ispostava* u određenim carinarnicama. Iako Hrvatska još nije pristupila Europskoj uniji, radi povećanja efikasnosti carinske službe potrebno je već sada započeti s takvim procesom. Smanjivanjem broja carinskih ispostava dobit će se višak službenika koje je moguće rasporediti u druge organizacijske jedinice Carinske uprave u kojima za njima postoji potreba, a do sada su zapošljavale manji broj ljudi.⁹

⁸ Prema podacima iz kadrovske evidencije Carinske uprave Republike Hrvatske, u ukupno 57 robnih ispostava 2005. bilo je raspoređeno ukupno 797 službenika, odnosno po jednoj ispostavi prosječno je raspoređeno 14 službenika. Takav raspored službenika i danas nije znatnije izmijenjen.

⁹ S obzirom na to da se metode i tehnike rada u carinskim službama mijenjaju, povećava se važnost drugih oblika carinskih provjera kao što su naknadne provjere nakon puštanja robe putem poslovne i knjigovodstvene dokumentacije. Te promjene u hrvatskoj carinskoj službi impliciraju potrebu povećanja broja angažiranih službenika na tim poslovima.

U carinarnicama u kojima carinske ispostave ostvaruju nerazmjerno velik opseg poslova i prometa u odnosu prema broju carinskih službenika, kao što je to sa Carinarnicom Zagreb, postoji potreba za *specijalizacijom* pojedinih ispostava za provođenje nadzora samo nad određenim vrstama robe. Stoga je određenim carinskim ispostavama potrebno ograničiti nadležnosti, odnosno propisati nadležnost za provođenje carinskih postupaka samo za određene vrste robe. Na taj je način moguće regulirati opseg prometa koji se odvija u pojedinim ispostavama, a zahvaljujući specijalizaciji, povećala bi se i razina efikasnosti takvih carinskih ispostava.

Budući da se granični prijelazi određuju na temelju međunarodnih ugovora, njihov broj nije moguće mijenjati prema organizacijskim potrebama Carinske uprave, već Carinska uprava svojom organizacijom mora osigurati efikasno provođenje carinskog nadzora na njima. Granične prijelaze stoga treba modernizirati, odnosno, osim informatizacije, opremiti opremom za preglede i pretrage vozila i putnika kao što su rendgenski uređaji te alati i ostala sredstva i prostori za pretragu. Prikladnim opremanjem graničnih prijelaza, uz upravljanje rizicima, smanjit će se potreban broj fizičkih pregleda pošiljaka, a efikasnost u otkrivanju nepravilnosti u međunarodnom prometu će porasti. Isto tako, treba modernizirati opremu za pregled pošiljaka u robnim ispostavama, čime bi se također utjecalo na potreban broj carinskih službenika za provođenje fizičkog nadzora te skratilo vrijeme trajanja carinskih procedura.

Bitan preduvjet transformacije poslovnih procesa u carinskim ispostavama jesu organizacijske promjene u carinarnicama kao organizacijskim jedinicama unutar kojih ispostave djeluju. Organizacijska struktura carinarnice trebala bi slijediti ideju o *granjanju poslova* carinske službe. U carinarnicama je potrebno formirati dva operativna sektora, od kojih bi zadaće prvog bile vezane uz provođenje postupaka, dok bi zadaće drugog bile vezane uz istraživanje i suzbijanje nepravilnosti u naplati prihoda, međunarodnoj trgovini te potencijalnih opasnosti za društvo. Ta bi dva sektora uključivala različite odjele i sve ispostave. Organizacijske jedinice jednog i drugog sektora u svojem radu koristile bi se svim raspoloživim informacijama do kojih je došao jedan od sektora. Upravo je zbog toga za operativnu efikasnost ključna uspostava brze i djelotvorne komunikacije između tih dvaju sektora.

Organizacijska struktura trebala bi odgovoriti i na potrebu uže suradnje carinarnice s gospodarskim subjektima i građanima, a sve s ciljem ubrzanja protoka robe, prevencije nepravilnosti u međunarodnim robnim tokovima te pružanja što točnijih i potpunijih informacija zainteresiranim. U tu svrhu, unutar sektora za provođenje postupaka predlaže se formiranje

odjela za konzalting, posao kojeg bi isključivo bio savjetovanje subjekata glede provođenja carinskih postupaka. Formiranjem tog odjela, carinarnica bi se znatno približila gospodarskim subjektima i građanima.

6.2. Prijedlog novog modela procesa u graničnim ispostavama

Granične carinske ispostave moraju, u pravilu, pokrivati sljedeća osnovna mjesta: 1. robni ulaz, 2. robni izlaz i 3. putnički promet. Granične ispostave moraju osigurati, u pravilu, neprekidan rad, što iziskuje rad u četiri smjene. Ovisno o intenzitetu prometa preko pojedinog graničnog prijelaza, određen je i broj službenika potreban za obavljanje poslova na njemu. Na svim graničnim prijelazima gdje je s obzirom na broj službenika to moguće, unutar svake smjene trebaju se formirati ovi timovi:¹⁰

- *tim za upravljanje rizikom i dokumentarnu kontrolu* – unutar tog tima određeni službenici trebali bi se baviti procjenom rizika, formiranjem baze podataka za upravljanje rizikom, analizom te djelom dokumenata i naloga za provjere. Taj bi tim, osim navedenog, bio nadležan za kontrolu dokumentacije koja prati pošiljke te njezinu analizu i ovjeru;
- *tim za fizički nadzor pošiljaka* – taj bi tim bio nadležan za obavljanje fizičkih provjera pošiljaka na temelju naloga tima za upravljanje rizikom i dokumentarnu kontrolu;
- *tim za nadzor putničkog prometa* – poslovi tog tima bili bi vezani uz nadzor putničkog prometa. Ti poslovi podrazumijevaju obračun i naplatu uvoznih pristojbi na robu nekomercijalne naravi;
- *tim za ostale poslove* – poslovi tog tima bili bi vezani uz uredsko poslovanje i arhiviranje te knjiženje na osnovi obračuna uvoznih davanja.

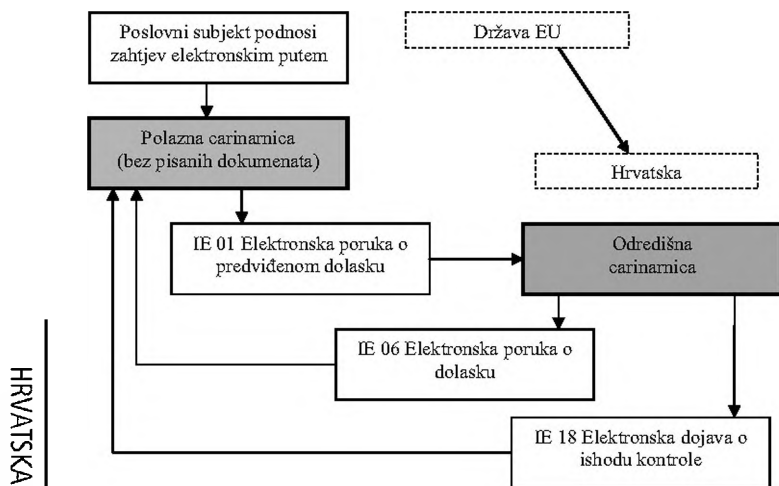
Kao što je već i navedeno, potrebno je adekvatno opremanje svakog graničnog prijelaza radi olakšavanja nadzora carinskim službenicima te uspostavljanje baze podataka u informacijskom sustavu za efikasno upravljanje rizicima u radu graničnih ispostava. Osim toga, potrebna je i informatiza-

¹⁰ U organizacijskim jedinicama s manjim bojem službenika moguće je formirati manji broj timova, primjerice timove za nadzor robnog prometa i timove za nadzor putničkog prometa.

cija postupka obračuna i naplate uvoznih pristojbi u putničkom prometu na temelju usmenih deklaracija jer se sada ti poslovi obavljaju ručno.

Dodatno ubrzanje provođenja carinskih postupaka u robnim i graničnim carinskim ispostavama omogućit će planirana uspostava i početak primjene *novog računalnog provoznog sustava*.¹¹ Za to je Carinskoj upravi Republike Hrvatske od Europske unije dodijeljeno 944.000,00 eura. Za provedbu toga potrebna je izgradnja upravnih kapaciteta za implementaciju NCTS-a te priprema razvoja i implementacija automatiziranog provoznog sustava. Osnovna je ideja NCTS-a formiranje elektroničkog sustava razmjene podataka koji će zamijeniti papirnatu proveznu carinsku deklaraciju unutar Zajednice, ali i u razmjeni s trećim državama. Naime, umjesto podnošenja papirnate deklaracije, poslovni subjekt podносит će polaznoj carinarnici zahtjev elektroničkim putem. Polazna carinarnica elektroničkom će porukom izvijestiti određišanu carinarnicu o očekivanom dolasku pošiljke. Nakon dolaska i pregleda pošiljke, određišana carinarnica, također elektroničkom porukom, izvještava polaznu carinarnicu o rezultatima kontrole. Vrijednost cjelokupnog projekta iznosi 1.800.000,00 eura (Carinska uprava Republike Hrvatske – projekt CARDS, 2005). Sustav NCTS-a prikazan je sljedećom shemom (NCTS).

Shema 2. *Novi računalni provozni sustav*



Izvor: Carinska uprava Republike Hrvatske (2005) *Community transit-conform customs procedures and IT interconnectivity system – NCTS*, Zagreb

¹¹ Izvorno na engleskom jeziku *New Computerised Transit System (NCTS)*.

Primjena NCTS-a rezultirat će značajnim *prednostima* za trgovinu, ali i za carinsku službu. Prednosti za trgovinu su povećanje kvalitete usluge odnosno skraćivanje vremena potrebnog za provođenje carinskih postupaka, brže provođenje prozovnih postupaka, smanjenje troškova povezanih s carinskim postupcima te skraćivanje vremena carinarnice za odluku o provjeri pošiljaka (European Communities, 2001). Za carinske službe, prednosti primjene NCTS-a jesu povećavanje komunikacije između carinskih službi različitih država, maksimalno reduciranje repetitivnih aktivnosti, formiranje koherentnog sustava koje ubrzava obradu podataka i povećava fleksibilnost carinskog sustava, harmonizacija kriterija operativnosti, veća sigurnost i brži tempo u upravljanju provozom, a to osigurava pouzdane podatke i bolji nadzor kretanja robe (European Communities, 2001).

6.3. Prijedlog novog modela poslovnih procesa u robnim ispostavama

Transformacije poslovnih procesa moguće su i u robnim carinskim ispostavama. Tako je, umjesto dosadašnjeg, prije opisanog načina provođenja carinskih postupaka, moguće *formiranje procesnih timova*. U osnovi takve organizacije robne carinske ispostave je izvršenje određenog carinskog postupka nad određenom robom te stavljanje naglaska na bitne odluke i elemente koje svaka carinska služba mora uzeti u obzir, kroz koordinaciju sljedećih procesnih aktivnosti: 1. provjeru usklađenosti dokumentacije, 2. provjeru razvrstavanja robe po carinskoj tarifi, vrijednosti i podrijetlu, 3. analizu dokumentacije i 4. pregled pošiljke. Izdvojene aktivnosti odnose se na temeljne odluke koje se donose u svakom carinskom postupku, što će se vidjeti iz daljnjeg obrazloženja ovog prijedloga. Cilj je takve organizacije postizanje ekonomičnog načina oblikovanja radnih procesa, skraćivanje vremena potrebnog za obavljanje carinskih postupaka te u konačnici poboljšanje naplate javnih prihoda, ubrzanje međunarodnih tokova robe te povećanje efikasnosti u zaštiti društva.

Kako bi navedeno moglo biti i provedeno, potrebno je formiranje procesnih timova unutar robne carinske ispostave. Dakle, predlaže se formiranje sljedećih procesnih timova s njima pripadajućim poslovima i funkcijama:

1. Tim za provjeru potpunosti dokumentacije (TIM 1)

Da bi mogla biti ispravno unesena na carinsko područje Republike Hrvatske, svaka roba mora biti dokumentirana određenim ispravama i zapisima.

Prva provjera, dakle, odnosila bi se na provjeru potpunosti i usklađenosti dokumentacije. Službenici, članovi tog tima, prihvaćali bi dokumentaciju izravno od otpremnika i provjeravali je s ciljem utvrđivanja je li potpuna odnosno jesu li deklaraciji priložene sve potrebne isprave i zapisi. Korištenjem profilirane analize rizika, koja se dostavlja od Odjela za upravljanje rizikom putem informacijskog sustava, razdvajali bi se predmeti koje je potrebno proslijediti timu za provjeru tarifnog razvrstavanja, procjenu vrijednosti i provjeru podrijetla robe. Ostali predmeti vraćali bi se bez odgode carinskim posrednicima radi puštanja robe. Cilj je da se 60% ukupno pristiglih pošiljaka pusti deklarantima bez daljnjih provjera, dok bi se 40% pošiljaka slalo na daljnje provjere.

2. Tim za provjeru tarifnog razvrstavanja, procjenu vrijednosti i provjeru podrijetla robe (TIM 2)

Jedna od temeljnih odluka pri provođenju carinskih postupaka nad određenom robom odnosi se na odluku glede tarifnog razvrstavanja, odnosno određivanje vrste robe prema važećoj Carinskoj tarifi. Nadalje, odluke vezane uz određivanje podrijetla robe te njezine vrijednosti sljedeće su važne odluke vezane uz određenu robu, nakon kojih se odobrava ili osporava pravo na provođenje zahtijevanih carinskih postupaka. Taj bi tim trebao zaprimati ukupno do 40% carinskih deklaracija svih pristiglih pošiljaka u robnu ispostavu, a odgovoran je za provjeru valjanosti tarifnog razvrstavanja, vrijednosti i podrijetla robe. Osim analize, taj bi tim trebao voditi i evidenciju svih izvršenih razvrstavanja i informacija o vrijednosti s ciljem stvaranja baze podataka za donošenje budućih odluka. Nakon izvršenih provjera tog tima, ukupno oko 15% svih pošiljaka pustilo bi se deklarantima bez daljnjih provjera, dok bi se oko 25% deklaracija svih pristiglih pošiljaka trebalo proslijediti sljedećem timu s pripadajućim nalozi-ma, preporukama i zahtjevima.

3. Tim za analizu dokumentacije (TIM 3)

Sljedeće što je važno prilikom provođenja carinskih postupaka jest provjera vjerodostojnosti i ispravnosti priložene dokumentacije. Taj bi tim bio odgovoran za korištenje svih raspoloživih izvora, uključujući i informacija o profilu rizika, a sve s ciljem pregleda pošiljaka na osnovi obavijesti dobivenih od tima 1 i tima 2. Nakon obavljene provjere dokumentacije, ovaj bi tim prosljeđivao timu za pregled pošiljaka predmete koji su odabrani za daljnji postupak, uključujući i one koji su nasumce odabrani, te dostavljao

svoje preporuke za razinu, stupanj i način obavljanja daljnjih pregleda. Cilj je da se nakon dokumentarne provjere ukupno 10% svih pošiljaka pusti deklarantima bez daljnjih provjera, dok je za preostalih 15% svih prispjelih pošiljaka potrebno obaviti fizički pregled robe.

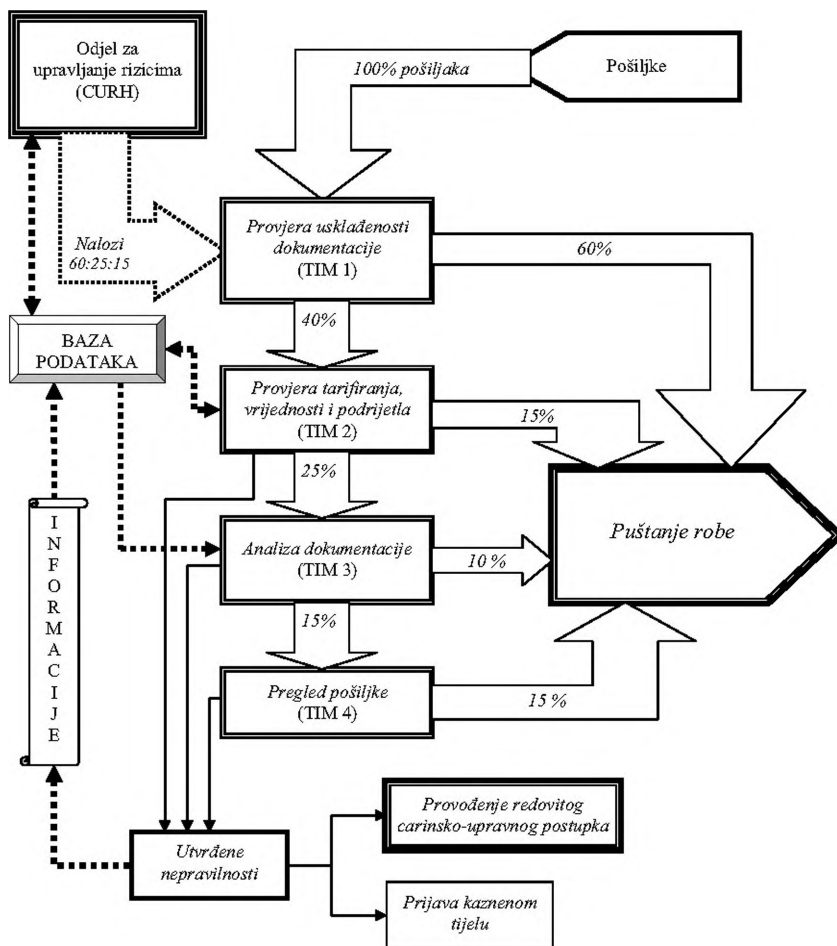
4. Tim za fizički pregled pošiljaka (TIM 4)

Odgovornost ovog tima bila bi vezana uz obavljanje fizičkog pregleda pošiljaka na temelju selektivnih odluka koje je donio tim 3. Sve dobivene informacije u obavljanju provjera tim 4 trebao bi dostavljati timu 3 radi njihove uporabe pri donošenju daljnjih odluka te radi dostave u odjel za upravljanje rizikom. Ovaj bi tim trebao raspolagati i prikladnom opremom za obavljanje pregleda robe.

5. Tim za ostale carinske poslove (TIM 5)

Osim navedenih timova, u robnim ispostavama, ovisno o specifičnosti same ispostave i područja na kojem obavlja poslove, postojao bi i tim 5 koji bi bio zadužen za nadzor carinskih skladišta te ostalih carinskih postupaka s gospodarskim učinkom te za uredsko poslovanje i arhiviranje predmeta. Prema navedenom, prijedlog odvijanja procesa u robnim carinskim ispostavama može se prikazati sljedećom shemom.

Shema 3. Prijedlog provođenja carinskih postupaka u robnoj carinskoj ispostavi



Izvor: Izradio autor.

Preduvjet takve organizacije robne carinske ispostave jest produblјivanje znanja službenika na područjima u kojima rade. Naime, takva organizacija zahtijeva specijalizaciju službenika u ispostavi za određenu vrstu poslova, koje do sada nije bilo. Službenici u carinskim ispostavama obavljaju sve procesne aktivnosti, što je dobra osnova za njihov daljnji uspješni rad u procesnim timovima. Specijalizacija bi, stoga, trebala rezultirati višom razinom specijalističkog znanja i iskustva, ali i profesionalizmom u obavljanju carinskih poslova. Osim toga, budući da bi predmeti prolazili više razi-

na provjere, a u rad po određenim predmetima bilo bi uključeno više timova i službenika, smanjila bi se mogućnost pojave korumpiranosti carinskih službenika te diskrecije u odlučivanju. Na taj način moguće je utjecati i na probleme vezane uz carinsko osoblje, koji, prema istraživanjima, bitno utječu na povećanje troškova ispunjavanja carinske obveze. Isto tako, takvim odvijanjem procesa u robnim carinskim ispostavama, gdje bi veliku ulogu dobili podaci iz informacijskog sustava i upravljanje rizicima putem informacijskog sustava, moguće je smanjivanje utjecaja subjektivnih čimbenika na provođenje carinskih postupaka. S druge strane, sustavnim upravljanjem rizicima utjecalo bi se na smanjenje potrebnog broja analiza dokumentacije te fizičkih pregleda robe, a posljedica toga bila bi znatno skraćivanje trajanja carinskih procedura kao važnog segmenta troškova ispunjavanja carinske obveze.

Takav pristup upravljanju poslovnim procesima, s obzirom na to da je naglašen timski rad, novina je u praksi u hrvatskoj carinskoj službi. Zbog toga takva transformacija zahtijeva znatne promjene u kulturi, oblikovanju poslova, filozofiji menadžmenta, informacijskom sustavu i sustavu nadgrađivanja. Nadređeni službenici gube tradicionalnu ulogu »nadzornika«, a trebaju postati »mentori« i »koordinatori« timova, što iz korijena mijenja sadašnji odnos podređenih i nadređenih. Za takvu je transformaciju potrebno ulaganje energije u promjenu postojeće organizacijske kulture. Svaki član tima postaje odgovoran ne samo za svoj dio, već za ispravnost cjelokupnog, timski obavljenog posla. S obzirom na to da je Carinska uprava još uvijek relativno birokratizirana s jasno podijeljenim i ograničenim odgovornostima, definiranim poslovima i ovlastima te sustavom plaća prema radnom mjestu, a ne prema rezultatima, moguće je postojanje teškoća pri osnivanju timova i uspostavljanju kvalitetnog timskog rada. U organizacijama s takvim karakteristikama i otpor promjenama na višoj je razini, što njihovu transformaciju, u konačnici, može učiniti neuspješnom. Osim navedenog, posljedica primjene takvog modela može biti preuska specijalizacija, odnosno takav sustav upravljanja poslovnim procesima može ograničavati produbljivanje znanja i razvoj vještina zaposlenih. Ako se ne uspostavi kvalitetna komunikacija među timovima, moguća je pojava »šumova« koji mogu rezultirati neuspješnim i netransparentno provedenim carinskim postupcima. Unatoč potencijalnim opasnostima i teškoćama, predloženi model, uz ulaganje energije na svim razinama, može se primijeniti u ispostavama Carinske uprave Republike Hrvatske.

7. Zaključak

Dosadašnji procesi koji su se odvijali u carinskim ispostavama u ovom su istraživanju ocijenjeni neadekvatnima. Zato je potrebno redefiniranje procesa u carinskim ispostavama. Naime, formiranjem procesnih timova prema izvršenju carinskog postupka kroz koordinaciju procesnih aktivnosti i vođenjem putem centraliziranog sustava upravljanja rizicima moguće je postići ekonomičniji način oblikovanja radnih procesa i skraćivanje vremena potrebnog za obavljanje carinskih postupaka. Takav model organizacije carinske ispostave u konačnici treba rezultirati poboljšanjem naplate javnih prihoda, ubrzanjem međunarodnih tokova robe te povećanjem efikasnosti u zaštiti društva. Redefiniranju procesa u carinskim ispostavama pomoći će i primjena »novog računalnog provoznog sustava« koji gospodarske subjekte oslobađa fizičkog podnošenja papirnatih carinskih dokumenata. Time se osigurava povećanje kvalitete usluge, skraćivanje vremena provođenja carinskih postupaka, smanjenje troškova povezanih s carinskim postupcima, komunikacija između carinskih službi različitih država, reduciranje repetitivnih aktivnosti, pouzdane podatke i bolji nadzor kretanja robe. Predloženi način obavljanja procesa u carinskim ispostavama zahtijeva veći broj službenika uključenih u poslove provjere jedne deklaracije. Iz toga proizlaze i prednosti nove organizacije carinske ispostave koje se ogledaju u većoj mogućnosti kontrole provođenja postupaka, povećanju specijalizacije službenika, smanjenju mogućnosti pojave korupcije carinskih službenika te smanjenju subjektivnosti u provođenju carinskih postupaka.

Osnovna pretpostavka predloženog modela procesa u carinskim ispostavama jest upravljanje rizicima. Carinska uprava Republike Hrvatske već ulaže napore za uspostavu carinskog nadzora na temelju procjene rizika. Potrebno je u što kraćem roku uspostaviti sustav upravljanja rizicima, koji će se dalje postupno unapređivati jer će svakodnevno dobivati nove podatke i informacije korisne za provedbu carinskih postupaka.

Cilj ovog rada bio je predložiti novi model procesa u carinskim ispostavama radi povećanja efikasnosti Carinske uprave Republike Hrvatske u provođenju carinskih postupaka, čime se može bitno utjecati i na troškove korisnika usluga carinske službe. U samom radu dokazano je da je moguće ubrzati provođenje carinskih postupaka, a da se ispunjavanje funkcija i zadaća carinske službe, u obliku naplate javnih prihoda i zaštite društva, ne dovede u pitanje, već se mogu i u tim segmentima očekivati poboljšanja.

Ovo istraživanje je pokazalo i to da bi za hrvatsku carinsku službu, s obzirom na organizacijske promjene usmjerene na usitnjavanje temeljnih

jedinica carinske službe, prioritet trebalo biti provođenje organizacijskih promjena usmjerenih na unapređenje procesa.

Literatura

- Barković, D. (1999), *Uvod u operacijski management*, Osijek: Sveučilište u Osijeku, Ekonomski fakultet Osijek
- Belastingdienst – The Organisation: Customs: Customs in the Netherlands, // <http://www.douane.nl/organisatie/en/douaneinnl.html> (konzultirano 10. 5. 2007)
- Belastingdienst – The Organisation: Customs: Core duties
//<http://www.douane.nl/organisatie/en/kermtaken.html> (konzultirano 10. 5. 2007)
- Belastingdienst – The Organisation: Customs: Facts and Figures
//<http://www.douane.nl/organisatie/en/feitenencijfers.html> (konzultirano 10. 5. 2007)
- Benazić, A. (2005), *Organizacijske odrednice efikasnosti hrvatske carinske službe*, Rijeka: Sveučilište u Rijeci, Ekonomski fakultet Rijeka
- Blijswijk, J. (2005), *Tax and Customs Annual Report 2004*, Tax and Customs Administration
- Bosilj Vukšić, V., Kovačić, A. (2004), *Upravljanje poslovnim procesima*, Zagreb: Sinergija
- Bratić, V., Bronić, M. (2004), The administrative costs of taxation and customs clearing in Croatia, 1999.– 2001., *Occasional Paper*, Institut za javne financije, broj 24, str. 1–26.
- Bronić, M. (2004), The costs of customs compliance in Croatia in 2001., *Occasional Paper*, Institut za javne financije, broj 21, str. 1–28.
- Bronić, M. (2005), Kolika je cijena ispunjavanja carinskih obveza u Hrvatskoj, *Newsletter*, Institut za javne financije, broj 17, str. 1–3.
- Carinska uprava Republike Hrvatske (2005), *Community transit-conform customs procedures and IT interconnectivity system – NCTS*, Zagreb
- Carinska uprava Republike Hrvatske – Povijest //<http://www.carina.hr/cropovijest.htm> (konzultirano 15. 6. 2004)
- Carinska uprava Republike Hrvatske – CARDS projekt //<http://www.carina.hr/croeu.htm> (konzultirano 12. 10. 2005)
- Carinski zakon, *Narodne novine*, broj 78/1999, 94/1999, 117/1999, 73/2000, 92/2001, 47/2003, 140/2005, 138/2006.
- Daft, R. L. (2004), *Organization Theory and Design*, eight edition, Ohio: Thomson Learning.
- European Commission – Customs Policy: Risk Management http://europa.eu.int/comm/taxation_customs/customs/customs_controls/risk_management/index_en.htm (konzultirano 9. 9. 2006)

- European Communities (2001), *New customs transit systems for Europe*, Luxembourg
- Jokić, T., (2007), *Carinski sustav, carinski postupci i postupanja sa stranom i domaćom robom*, Zagreb: Institut za javne financije
- Jokić, T., Tomašević, Z. (2002), Jedinствена carinska deklaracija u postupku puštanja robe u slobodan promet, *Carinski vjesnik*, Institut za javne financije, broj 8, str. 19–37.
- Konvencija o privremenom uvozu, *Carinski vjesnik*, Institut za javne financije, Zagreb, 1999, broj 4–5.
- Konvencija o privremenom uvozu, *Narodne novine – Međunarodni ugovori*, broj 16/1998. i 8/1999.
- Nežić, LJ. (1999), Novine u postupku carinjenja, *Carinski vjesnik*, Institut za javne financije, broj 10, str. 48–50.
- Pitarević, M. (2004), Troškovi ispunjavanja carinske obveze 2001. u Hrvatskoj, *Carinski vjesnik*, Institut za javne financije, broj 1, str. 5–6.
- Sikavica, P., Novak, M. (1999), *Poslovna organizacija*, treće, izmijenjeno i dopunjeno izdanje, Zagreb: Informator
- The Federal Ministry of Finance (2002), *The Federal Custom Administration*, Berlin
- Thunnissen, J. et al. (2006), *Tax and Customs Annual Report 2005*, Tax and Customs Administration
- Uredba o graničnim prijelazima u Republici Hrvatskoj, *Narodne novine*, broj 97/1996, 7/1998, 81/1999, 91/1999, 110/1999, 49/2000, 69/2000.
- Vlada Republike Hrvatske (2003), *Odgovori Vlade Republike Hrvatske na upit Europske komisije, Poglavlje 25 – Carinska unija*, Zagreb
- World Customs Organization (2003), *Risk management guide*, Bruxelles
- World Customs Organization, Executive Summary on Risk Management, //http://www.wcoomd.org (konzultirano 10. 6. 2006)
- Zakon o carinskoj službi, *Narodne novine*, broj 67/2001.
- Zlopaša, B. (2004), Upravljanje rizicima u radu carinske službe, *Carinski vjesnik*, Institut za javne financije, broj 1, str. 32–43.
- Žugaj, M., Šehanović, J. i Cingula, M. (2004), *Organizacija*, Varaždin: Sveučilište u Zagrebu, Fakultet organizacije i informatike

INFLUENCE OF BUSINESS PROCESS TRANSFORMATION ON THE EFFICIENCY OF THE CROATIAN CUSTOMS SERVICE

Summary

Scientific researches indicated high costs of customs compliance in Croatia, caused – among others – by problems connected with customs servants and duration of customs procedures. Customs Directorate presents an important factor in international trade and transit of goods between Croatia and foreign countries. It must achieve higher level of efficiency in a sense of faster and more reliable performances. Along with that, one of the consequences of accession of the Republic of Croatia to the European Union will be occurrence of competition, because companies from the European Union can choose place or country in which they will clear their goods. That will set up new standards of doing business. Researches of the Croatian customs service organization have emphasized basic lacks and critical elements of the existing business processes. Because of that, redefinition of such processes by forming process teams for executing clearance through coordination of process activities and by application of centralized system of risk management has been suggested in the paper. In that way it is possible to achieve more economy and faster customs clearances processes.

Key words: customs service – Croatia, organization, business processes, efficiency, risk management