

RĪGAS TEHNISKĀ UNIVERSITĀTE

Inženierekonomikas un vadības fakultāte

Starptautisko ekonomisko sakaru un muitas institūts

Aldis Čevers

Doktora studiju programmas “Vadībzinātne un ekonomika” doktorants

**Muitas procesu
vadības un organizācijas novērtēšanas
sistēmiskais risinājums**

Promocijas darbs

Zinātniskais vadītājs

profesors *Dr. oec.*

AIVARS VILNIS KRASTIŅŠ

Zinātniskā konsultante

profesore *Dr. oec.*

ELĪNA GAILE-SARKANE

Rīga 2021

IZMANTOTO SAĪSINĀJUMU SARAKSTS

AEO – atzītais ekonomiskais operators

ANO – Apvienoto Nāciju organizācija

ASV – Amerikas Savienotās valstis

ATA – režīms preču ievešanai uz laiku

CSI – konteineru drošības iniciatīva

COEI – muitas operatīvās efektivitātes indekss

COLUMBUS - Pasaules Muitas organizācijas muitas kapacitātes stiprināšanas programma

EK – Eiropas Kopiena

EORI - uzņēmēju reģistrācijas un identifikācijas numurs Eiropas Savienībā muitas vajadzībām

ES – Eiropas Savienība

EUROSTAT – Eiropas Savienības Statistikas birojs

GMP – Galvenā muitas pārvalde

IKP – iekšzemes kopprodukts

IT – informācijas tehnoloģijas

KPI – būtiskie darbības indikatori

LPI - Pasaules Bankas starptautiskais loģistikas darbības indekss

LR - Latvijas Republika

MKOVS - muitas kontroles organizācijas un vadības sistēma

MKP – muitas kontroles punkts

MP – Muitas pārvalde

OECD - Ekonomiskās attīstības un sadarbības organizācija

PB - Pasaules banka

PICARD - PMO programma izglītības un zinātnes attīstībai muitas jomā

PMO – Pasaules Muitas organizācija

PTO – Pasaules Tirdzniecības organizācija

SVF – Starptautiskais valūtas fonds

TIR – režīms preču pārvietošanai tranzītā

TFI - OECD tirdzniecības veicināšanas indikatori

UNODC – ANO Narkotiku un Noziedzības apkarošanas birojs

VAD – vienotais administratīvais dokuments

VID – Valsts ieņēmumu dienests

VK – Valsts kontrole

SATURA RĀDĪTĀJS

IEVADS	5
I MUITAS NOZĪME SABIEDRĪBĀ UN TAUTSAIMNIECĪBĀ	
1.1.Muitas lietu vispārīgs raksturojums	15
1.2.Muitas darbības vide un iespējamie apdraudējumi	28
1.3.Muitas lietas starptautiskā un nacionālā līmenī	47
2.MUITA KĀ VALSTS PĀRVALDES SASTĀVDAĻA, TĀS FUNKCIJAS, UZDEVUMI UN PROCESI	
2.1.Muita kā valsts funkciju realizētāja	56
2.2.Muitas funkcijas, uzdevumi un procesi	66
2.3.Funkciju un uzdevumu attīstības ietekme uz muitas lietām	76
3. EFEKTĪVA VALSTS PĀRVALDE UN TĀS VEIKTSPĒJA	
3.1.Valsts pārvaldes iestāžu darbības organizēšana	92
3.2.Efektivitāte valsts pārvaldē	103
3.3.Valsts pārvaldes novērtēšana un tās elementi	110
4.MUITAS DARBĪBAS EFEKTIVITĀTE, TĀS NOVĒRTĒŠANAS IESPĒJAS	
4.1.Muitas darbības efektivitātes atziņas mūsdienās	128
4.2.Muitas darbības un procesu novērtēšanas sistēmas elementi	136
4.3.Muitas darbības rezultātu novērtēšanas kritēriji	147
4.4.Muitas darbības un procesu novērtēšanas metodes	161
5. MUITAS DARBĪBAS NOVĒRTĒŠANAS SISTĒMA	
5.1.Empīriskais pētījums muitas darbības un procesu novērtēšanai	178
5.2. Muitas procesu vadības un organizācijas novērtēšanas sistēmiskais risinājums	189
SECINĀJUMI UN PRIEKSLIKUMI	200
IZMANTOTĀS LITERATŪRAS UN AVOTU SARAKSTS	207
PIELIKUMI	224

Ievads

Sabiedrības vadības kā zinātnes apakšnozares jomā nozīmīgu vietu ieņem ar valsts pārvaldes organizāciju saistītie jautājumi. Valsts pārvaldes kapacitāte (veiktspēja), kas izpaužas visos darba organizācijas elementos, ir pastāvīgā uzmanības centrā. Šī jautājuma nozīmīgums tiek novērtēts dažādos vadības līmeņos. Kapacitāte tiek aplūkota kā organizācijas pārvaldības spējas, kā īpaša spēja sabiedrībai, personai vai organizācijai kvalitatīvi, savlaicīgi un efektīvu veikt noteiktas funkcijas.

Organizācijas darba pilnveidošanai var vērtēt atsevišķus darba organizācijas elementus vai darba rezultātus. Literatūrā zināmākie tradicionālie lielumi, kas tiek mērīti, lai novērtētu darba rezultātus, ir: ekonomija (procesa realizācijas izmaksas), lietderība (procesa atbilstība dotajiem uzdevumiem) un efektivitāte (procesa atbilstība organizācijas mērķiem).¹

Organizācijas pilnveide un tās kapacitātes veidošana ir jāsāk ar funkciju noteikšanu, darba plānošanu, stratēģijas izstrādi, kam seko organizācijas darba un procesu pilnveidošana, savukārt par veikto pasākumu lietderību var spriest tikai pareizi organizējot novērtēšanas sistēmu. Vadības pienākums ir noskaidrot un paziņot stratēģisko ietvaru, kurā tiks izmantota darbības novērtēšanas sistēma, ieskaitot iestādes misiju, stratēģijas, mērķus un uzdevumus, ka arī nodrošināt, lai sistēma ir orientēta uz šo ietvaru.² Darbības novērtēšanas sistēmai ir vairāki svarīgi mērķi: to var izmantot, lai palīdzētu augstākajai vadībai sasniegt stratēģiskos mērķus, veicinātu uzvedību, kas atbilst organizatorisko mērķu sasniegšanai; pieņemt lēmumus par darbinieku atlīdzību; tā ir komunikācijas ierīce mērķu noteikšanai, atgriezeniskās saites nodrošināšanai un rīcības virzīšanai, apmācības vajadzību noteikšanai.³

Pasaules Muitas organizācijas (turpmāk PMO) struktūrā viens no pīlāriem ir tieši Kapacitātes palielināšanas direktorāts (angļu val. -*Capacity Building Directorate – CBD*), kura uzdevums ir organizēt un koordinēt darbības, kas nodrošinātu dalībvalstu muitas dienestu kapacitātes palielināšanu, tehnisko palīdzību un apmācības. Savukārt *CBD* instrumenti ietver vairākas diagnostikas sistēmas vairāk vai mazāk iesaistot dalībvalstis. Programma *Columbus*⁴ ir izstrādāta tieši muitas dienestu kapacitātes novērtēšanai, atklājot trūkumus un vajadzības, kas ir balstīta speciāli izstrādātā metodoloģijā.

Jautājumu loks saistībā ar muitas dienesta darbību, tā nozīmi tautsaimniecībā un globalizētajā sabiedrībā, tā darbības novērtēšanu ir pietiekoši plašs. Lai arī muitas dienesta pamatzdevums vienmēr ir bijis reģistrēt un uzraudzīt pāri robežai pārvietojamās preces, valstīs, kurās ilgu laiku muita bija vienīgā iestāde, kas darbojas uz robežām, tā tika izmantota

¹ Performance Evaluation Indexes in Public Administration. Some issues of their actual usefulness. Laura Tampieri. <http://uprava.fu.uni-lj.si/index.php/CEPAR/article/view/51/50>

² Measuring Performance in Public and Nonprofit Organizations. Theodore H. Poister, Wiley, 2003, p.15

³ Management Theory and Practice, 8th Edition. Gerald A.Cole and Phil Kelly. 2015, Cengage Learning EMEA. p.223

⁴ Pasaules Muitas organizācijas liela mēroga muitas kapacitātes stiprināšanas programma, kas paredzēta, lai veicinātu ilgtspējīgu muitas modernizāciju un WCO standartu ietvara ieviešanu globālās tirdzniecības nodrošināšanai un atvieglošanai.

kā apzīmējums visai robežu pārvaldībai.⁵ Arī mūsdienās lielākajā daļā valstu muitas dienestam ir galvenā loma visu robežkontrolē iesaistīto aģentūru darbības koordinēšanā.⁶ Šajā pētījumā tiks doti dažādi vēsturiski izveidojušies jēdziena “muita” skaidrojumi, bet runājot par mūsdienām, ar šo vārdu autors apzīmēs muitas dienestu - publiskās pārvaldes iestādi, kas valsts uzdevumā uzrauga un kontrolē preču pārvietošanu pāri muitas robežai, iekasē muitas maksājumus un īsteno muitas politiku.

Šodienas uzdevums ir veidot modernu un darboties spējīgu muitu, kas var efektīvi atrisināt tai dotos uzdevumus gan īstermiņā, gan ilgtermiņā un tas ir atkarīgs no daudziem iekšējiem un ārējiem apstākļiem, darbības pilnveidošanai tiek izmantotas dažādas metodes, procesos ir iesaistītas dažādas ieinteresētās personas, reformām ir nepieciešams dažāda veida atbalsts.

„Muita”, „muitas tiesības”, „muitas politika” - ir seni jēdzieni, kuri arī ātri mainās atbilstoši vēsturiskajiem, ekonomiskajiem un politiskajiem apstākļiem. 21.gadsimta novitātes ir ļoti cieši saistītas ar muitas funkcijām. Šīm novitātēm ir gan pozitīvie gan arī negatīvie aspekti proti:

- ražošanas un tirdzniecības globalizācija;
- politiskā integrācija;
- pārrobežu noziedzība;
- vietējās un starptautiskās drošības apdraudējumi;
- sabiedrības veselība;
- patērētāju tiesības;
- apkārtējās vides aizsardzība u.c.

Mūsdienās jāņem vērā arī apdraudējumi, kas rodas sabiedrības drošības, veselības, patērētāju un intelektuālā īpašuma tiesību, vides aizsardzības, kā arī daudzās citās jomās. Pētot muitas lietas, sākotnēji jāpievēršas jautājumam – kā muitas dienests var palīdzēt valstij realizēt sabiedrības nospraustos uzdevumus un kā to izdarīt vislabāk, atbilstoši konkrētajai situācijai un nepieciešamībai? Muitai tiek izvirzītas vairākas kopīgas stratēģiski svarīgas prasības – pārredzamība, minimāla iejaukšanās, drošība, partnerība un profesionālisms.⁷

Muitas funkcijas var klasificēt kā tradicionālās un modernās t.i. tādās, kas ir saistītas ar mūsdienu pasaules, sabiedrības un starptautisko sakaru attīstību. Vienlaikus ir svarīgi precīzi apzināties:

- Kādas funkcijas valsts un sabiedrības labā muitas dienestam būtu jāuzņemas?
- Kā noteikt vai muitas funkcijas tiek realizētas?

⁵ Border management modernisation. Gerard McLinden, Enrique Fanta, David Widdowson, Tom Doyle. The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank. Washington, 2011. <http://documents.worldbank.org/curated/en/986291468192549495/pdf/588450PUB0Bord101public10BOX353816B.pdf>

⁶ Russell Hillberry, Xiaohui Zhang. Policy and Performance in Customs Evaluating the Trade Facilitation Agreement. World Bank Group, Development Research Group Trade and International Integration Team, March 2015. <http://documents.worldbank.org/curated/en/734151467999115368/pdf/WPS7211.pdf>

⁷ The WCO Capacity Building Development Compendium. “A Columbus programme phase 2 Implementation tool. <http://wcoomdpublishings.org/capacity-building/capacity-building.html>

- Kā noteikt cik efektīvi tās tiek realizētas?
- Kā noteikt kādas problēmas un vajadzības ir sastopamas muitas funkciju realizēšanas gaitā?

Muitas veiksmīgs darbs pamatojas uz korektu tiesisko regulējumu, personālu, kas ir izglītots, motivēts un godīgs. Pareiza muitas procesu organizēšana visos līmeņos, mūsdienīgu tehnisko līdzekļu un tehnoloģiju izmantošana, nepieciešamās sadarbības realizēšana ir pamats muitas dienesta veiksmīgai darbībai. Ja kāds no šiem elementiem ir attīstīts vāji, nenovēršami cietīs arī dienesta funkciju realizācija.

Darba organizācija nozīmē spēju pārvērst plānus darbībā, nosakot uzdevumus, piešķirot noteiktus resursus un atbildību to veikšanai. Darbībām jābūt koordinētām, izmantojot piemērotu struktūru un citus mehānismus.⁸ Organizēšana nozīmē pienākumu noteikšanu un visu organizācijas darbinieku centienu koordinēšanu, lai nodrošinātu maksimālu efektivitāti iepriekš noteiktu mērķu sasniegšanā.⁹

Organizējot muitas iestāžu darbu, jāņem vērā atsevišķas īpatnības, kas gan organizācijas, gan pētniecības procesu padara sarežģītāku:

- muitai vienlaikus jārealizē gan servisa, gan tiesībaizsardzības funkcijas;
- muitas darbā jāatrod pareizais līdzsvars starp tirdzniecības veicināšanu un kontroli kā sabiedrības aizsardzības instrumentu;
- muitas darbā ir daudz iespējami mainīgas un nemainīgas lietas;
- muita, kas sākotnēji darbojas kā nacionālo interešu sargs, arvien vairāk kļūst par starptautisko interešu garantu.

Mūsdienu muitas darba aktualitātes prasa izvērtēt darba prioritātes, vadības metodes, darba organizāciju dažādos līmeņos, muitas rīcībā esošo instrumentu izmantošanu, reformu un modernizācijas pasākumu nepieciešamību, lietderību un rezultātus, kā arī daudzus citus aspektus, kas vērsti uz to, lai pārliecinātos vai dienests spēj kvalitatīvi pildīt savas funkcijas. Vadības procesi būs pareizi organizēti, ja tiks radīta iespēja pārliecināties par funkciju veikšanas kvalitāti un vērtētāju rīcībā būs atbilstoša metodoloģija muitas darba novērtēšanai, kas ļaus sasniegt pareizus, ticamus un objektīvus rezultātus.

Sabiedrības vadības izcilības panākšanai, organizējot valsts pārvaldes darbu, muitas dienesta kontekstā ir:

- jādefinē, ko nozīmē efektīvs darbs – kāds ir muitas darbības mērķis;
- jāizstrādā darba novērtēšanas kritēriji un metodoloģija;
- jāizstrādā pasākumu plāns darba efektivitātes palielināšanai;
- jāizstrādā un jāievieš progresa novērtēšanas sistēma.

Tieši efektivitāte attiecas uz to, cik lielā mērā tiek sasniegti mērķi, un saistību starp paredzēto un faktisko rezultātu mērķu sasniegšanā.¹⁰

⁸Management Theory and Practice, 8th Edition. Gerald A.Cole and Phil Kelly. 2015, Cengage Learning EMEA, p.34

⁹ Management : theory, process and practice. Richard M. Hodgetts. 5th ed. San Diego : Harcourt Brace Jovanovich, 1990. p.137

¹⁰ Performance Evaluation Indexes in Public Administration. Some issues of their actual usefulness. Laura Tampieri. <http://uprava.fu.uni-lj.si/index.php/CEPAR/article/view/51/50>

Pasaulē ikvienu valsti interesē savu pārvaldes iestāžu darbības rezultāti un tos arī dažādās valstīs, dažādos aspektos un atšķirīgos līmeņos cenšas analizēt un novērtēt. Muitas darba rezultātu novērtēšanai var tikt izmantoti daudzveidīgi kritēriji, darbības rezultāti, rādītāji (indikatori). Vienlaikus jāatzīmē, ka šos terminus nav jāuzskata par sinonīmiem.

Sākotnēji var pētīt tiešos un netiešos efektivitātes rādītājus. Netiešie efektivitātes rādītāji ir grūtāk nosakāmi un saistāmi ar muitas dienesta darbu. Tie ir konstatējami pētot sabiedrību un vidi, novērtējot tās veselību, drošību, apmierinātības līmeni u.c. faktorus dažādās dzīves jomās.

Būtiski ir apzināties, ka mūsdienu pasaulē muita vairs nav tikai nacionāls jautājums. Izstrādājot metodiku muitas darbības novērtēšanai, nepieciešams strādāt plašāk, pētīt muitas funkciju realizēšanas problēmas reģionālā un starptautiskā līmenī, jāstrādā pie vispārējas efektivitātes novērtēšanas sistēmas radīšanas neatkarīgi no valsts teritorijas, iedzīvotāju skaita vai ģeogrāfiskā izvietojuma, ņemot vērā muitas lietu administrēšanas īpatnības un specifiku atsevišķās valstīs.

Pētījuma mērķis ir balstoties uz vienotu muitas funkciju un uzdevumu izvērtēšanu un, izmantojot atbilstošu novērtēšanas kritēriju un indikatoru sistēmu, izstrādāt muitas darba un procesu vadības un organizācijas novērtēšanas sistēmisku risinājumu, kas balstīts muitas darbību ietekmējošo faktoru pētījumos. Izstrādājot novērtēšanas risinājumu jāņem vērā muitas politikas mērķi un stratēģiskie attīstības virzieni, kā arī vadības procesu teorētiskās pamatnostādnes. Novērtēšanas sistēmas izstrāde kalpotu par pamatu muitas darbības vadības metožu pilnveidei atbilstoši mūsdienu dinamiski mainīgās vides prasībām.

Muitas darbības analīzē un pilnveidē līdz šim nav veikts pietiekami daudz pētījumu. Pozitīvi jānovērtē starptautisko organizāciju – Pasaules muitas organizācijas, Pasaules Tirdzniecības organizācijas (turpmāk PTO) un Pasaules Bankas (turpmāk PB) ieguldījumu, vadot dažādas programmas un modernizācijas projektus muitas jomā. Veicot pētījumu, tajā tiks iekļauta informācija par atsevišķu valstu centieniem muitas darba novērtēšanā un modernizācijā. Lai arī tieši uz muitas darba un procesu organizēšanu vērstu zinātnisko pētījumu ir pavisam nedaudz, jāatzīmē, ka zinātniskajā literatūrā ir pietiekoši daudz pētīti darba ražīguma un efektivitātes jautājumi ražošanā un valsts pārvaldē.

Promocijas darba mērķa sasniegšanai ir jārealizē šādi **uzdevumi**:

1. Identificēt muitas nozīmi tautsaimniecībā, valsts funkciju realizēšanā, dažādu sabiedrībai svarīgu mērķu sasniegšanā un problēmu risināšanā.
2. Izpētīt teorētiskās kategorijas un atsevišķu, muitas procesu vadīšanā nozīmīgu jēdzienu – “muitas funkcijas”, “muitas uzdevumi”, “muitas darbības efektivitāte”, “muitas darbības rezultāti un indikatori”, “efektivitātes novērtēšanas kritēriji” definīcijas, sniegt to vēsturiskās attīstības un teorētiski analītisko raksturojumu.
3. Veikt muitas procesu vadības analīzi. Atbilstoši ekonomiskās globalizācijas apstākļiem aktualizēt, grupēt un klasificēt muitas funkcijas un uzdevumus, identificējot problēmas pasaulē, reģionos un Latvijā.
4. Izpētīt zinātniski teorētiskās pamatnostādnes publiskajā sektorā, sniedzot to teorētiski analītisko redzējumu, apzināt tradicionālās darba ražīguma, kapacitātes un

efektivitātes noteikšanas metodes un piemērot tās muitas dienesta darba novērtēšanai.

5. Noteikt, novērtēt un grupēt ārējos un iekšējos apstākļus, esošos un ieviešamos pasākumus un procesus, kas var veicināt vai kavēt muitas attīstību. Izpētīt un novērtēt risinājumu potenciālās iespējas muitas procesu organizācijā un vadīšanā savlaicīgi ņemot vērā muitas darbību un procesus ietekmējošos faktorus.
6. Pētīt un grupēt iespējamus kritērijus, rādītājus un indikatorus muitas darba novērtēšanai, kas veidotu pamatu novērtēšanas sistēmiskā risinājuma izstrādei.
7. Pētīt muitas darbības novērtēšanas metodes, modeļus un sistēmas pasaulē, atsevišķu valstu pieredzi muitas darba rezultātu novērtēšanā un pilnveidošanā, kā arī starptautisko organizāciju programmas muitas darba un procesu novērtēšanas (problēmu diagnostikas) metodiku, kas tiek izmantota muitas iestāžu modernizācijā, ņemot vērā muitas lietu pārrobežu raksturu, mūsdienu ekonomiskās integrācijas un globalizācijas tendences.
8. Noskaidrot muitas profesionāļu viedokli par muitas darbības un procesu elementiem, kas ir svarīgi muitas dienesta darba plānošanā, organizēšanā un novērtēšanā, precīzi identificējot muitas funkcijas un uzdevumus, novērtējot to prioritātes un mijiedarbību, izvēloties atbilstošākos darba rezultātu novērtēšanas kritērijus, analizējot iekšējās un ārējās vides apstākļu ietekmi.
9. Izstrādāt risinājumu muitas procesu vadības un organizācijas novērtēšanas sistēmas izveidei, pamatojot tā lietošanu atkarībā no novērtēšanas mērķa, līmeņa, prioritātēm, atbilstoši plānotajam stratēģijās un ņemot vērā izmaiņas vidē.

Pētījuma **objekts** – muitas dienests (muita) kā valsts pārvaldes iestāde, kam uzticēts realizēt virkni sabiedrībai svarīgu funkciju un uzdevumu.

Pētījuma **priekšmets** – muitas dienesta darbība, tā organizēto un vadīto procesu efektivitāte un tās novērtēšana.

Darba **hipotēze**, kas noteica pētījuma priekšmetu un virzienus – precīzi identificējot muitas iestāžu funkcijas un uzdevumus, tās darba rezultātus raksturojošos indikatorus un to ietekmējošos iekšējos un ārējos faktorus, ir iespējams pilnveidot muitas procesu vadīšanas sistēmu, objektīvi novērtēt muitas dienesta darbību un atbilstoši tam izvēlēties darba rezultātu vērtēšanas kritērijus.

Aizstāvējamās **tēzes**:

T1. Muitas dienests spēj pilnvērtīgi veikt savas funkcijas, ja tiek realizēta teorijai un praksei atbilstoša stratēģiskā vadīšana, kuras elements ir darba rezultātu novērtēšanas sistēma, kas vērsta uz iestādes efektivitātes kontroli, snieguma izvērtēšanu un nepieciešamo darba organizācijas pilnveidošanas pasākumu identificēšanu.

T2. Izmantojot pētījumu rezultātus par ražošanas un pakalpojumu sniegšanas efektivitāti, ņemot vērā valsts pārvaldes iestāžu efektivitātes noteikšanas specifiku, kā arī, pievienojot starptautisko organizāciju un atsevišķu valstu pieredzi, ir iespējams izstrādāt universālu pieeju muitas darba novērtēšanai.

Ierobežojumi ir saistīti ar apgrūtinājumu iegūt datus un informāciju, kas ir attiecināma uz pētījuma tēmu, jo daļa no datiem un informācijas muitas darbības specifikas

dēļ ir ar ierobežotu pieejamību, piemēram, Latvijas un citu valstu stratēģiskās plānošanas un atskaites dokumenti, rezultatīvo rādītāju sistēmas pamatnostādnes, ES dokumenti. Statistikas dati Latvijā un pasaulē, Pasaules Muitas organizācijas un Eiropas Savienības informācija ir izmantoti atbilstoši konkrētajam pētījuma aspektam. Statistikas dati, kas attiecas uz finanšu rādītājiem, darbā var būt norādīti dažādās valūtās, kas saistīts ar to, ka pētījums aptver periodu, kura laikā Latvijā kā valsts oficiālā valūta bija gan lats, gan arī eiro.

Promocijas darbu veido 5 daļas. Darba konceptuālo nostādņu veidošanai (1.-3. darba daļas) ir izmantotas tādas datu ieguves metodes kā sistemātiska literatūras izpēte par esošajiem muitas darbības pētījumiem un intervijas. Veikts iegūtās informācijas sistemātisks apkopojums un, pirms iekļaušanas empīriskajā pētījumā tā ir izvērtēta, izmantojot dažādus kritērijus, tostarp faktoru un rādītāju atbilstība analizējamajai vienībai – muitas kā valsts pārvaldes struktūras elementa darbībai kopumā. Darba empīriskā pētījuma daļā (4. un 5. darba daļa) datu ieguvei ir izmantota kvantitatīvā metode – anketēšana. Pirms datu ieguves ir veikta izstrādātās anketas aprobācija un testēšana, lai pārliecinātos par tās atbilstību empīriskā pētījuma mērķim. Izmantojot fokusgrupas analīzes metodi, ir noskaidroti muitas dienesta darba plānošanas, organizēšanas un novērtēšanas svarīgākie elementi. Pētījuma rezultātu apstrādei ir izmantots statistikas datu analīzes un apstrādes rīks SPSS. Balstoties uz pētījuma rezultātiem ir izstrādāti priekšlikumi muitas darbības efektivitātes novērtēšanai. Starp **pētījuma izmantotajām metodēm** var nosaukt arī vispārpieņemtās ekonomikas zinātnes pētījumu kvantitatīvās un kvalitatīvās metodes - grupēšana, analīze un sintēze, indukcija un dedukcija, loģiski konstruktīvās, kā arī matemātiskās statistikas, ekspertu u.c. metodes.

Pētījumā izmantota sistēmiskas pieejas metode, kas dod iespēju muitu aprakstīt, pirmkārt, kā vienotu sistēmu, kas sastāv no vairākām savstarpēji saistītām apakšsistēmām, ļauj analizēt muitas ekonomiskās, finanšu, pārvaldības un tehniskās darbības efektivitāti un otrkārt - kā apakšsistēmu kopējā (integrētā/koordinētā) robežas menedžmenta sistēmā.

Pētījuma pamatā ir klasiskās vadības teorijas, par pamatu ņemot birokrātiskās organizācijas modeli, kas raksturojas ar stingri kontrolējamu struktūru, augstu darba dalīšanas līmeni, likumiem, noteikumiem, instrukcijām un formālu pilnvaru piešķiršanu. Birokrātijas politiskās kontroles teorijām ir liela nozīme izpratnes veidošanā par sarežģīto valsts pārvaldi. Tās ir daudzveidīgas un pārbaudītas.

Tēma ir **aktuāla** gan no starptautiskā, gan nacionālā viedokļa. Starptautiskā skatījumā pētījuma rezultāts varētu kļūt par vadlīnijām muitas iestāžu darba rezultātu izvērtēšanai un sistēmu modernizācijai, savukārt nacionālā skatījumā ir iespējams izvērtēt tieši Latvijas Republikas muitas nozīmi, īpatnības, pašreizējo situāciju, iespējas pilnveidoties u.c. elementus. Jāņem vērā, ka Latvijas muiņa veic Eiropas Savienības (ES) ārējās robežas aizsardzību, aizsargā ES iekšējo tirgu un ES sabiedrību, iekasē muitas maksājumus ES budžetā. Latvijas teritorijā ir ES muitas robežas kontrolpunkti gan uz sauszemes, gan dzelzceļa, jūras ostās un lidostās, kas savukārt nozīmē lielu daudzveidību muitas kontrolē un saistību ar dažādiem pārvaldījuma veidiem. Iespējas izmantot dažādus transporta veidus preču pārvietošanai tranzītā cauri Latvijai nozīmē saikni ar dažādiem reģioniem, kas savukārt nozīmē daudzveidīgas preču grupas, daudzveidīgus riskus attiecībā

uz iespējamu akcīzes preču, narkotisko vielu, stratēģiskas nozīmes preču, viltoto preču nelegālu pārvietošanu. Latvijas muitai jākalpo kā stabilam posmam starptautiskajās preču piegādes ķēdēs gan kā tirdzniecību veicinošam posmam, gan kā filtram pārrobežu noziedzības ceļā. Muitas dienestam ir jāattīstās atbilstoši un saskaņoti ar kravu un pasažieru plūsmu un pārvadājumus apkalpojošo infrastruktūru attīstību.

Līdz šim muitas darbība Latvijā ir pētīta galvenokārt saistībā ar valsts fiskālajām interesēm, kā arī saistībā ar nepieciešamību veiksmīgi iekļauties Muitas savienībā atbilstoši muitas lietu attīstībai ES interesēs. Arī starptautiskie pētījumi galvenokārt ir bijuši saistīti ar muitas modernizācijas iespējām atbilstoši starptautiskās tirdzniecības veicināšanas vajadzībām, muitas kontroles nodrošināšanas vajadzībām, pieminot nepieciešamību pēc efektīvas muitas vadīšanas sistēmas, bet kā efektivitātes kritērijus joprojām galvenokārt pieminot vienkāršākos un vieglāk nosakāmos.

Zinātnisks pētījums par muitas iestāžu darbības efektivitāti var papildināt ekonomikas zinātnes teorētiskās atziņas par valsts pārvaldes iestāžu un it īpaši dienestu, kas saistīti ar robežas menedžmentu, darbības nozīmi valsts ekonomiskajā attīstībā. Svarīgi ir izpētīt muitas darbības ietekmi uz dažādām tautsaimniecības nozarēm, sniegt priekšstatu par muitas rīcībā esošo iespēju un resursu izmantošanu dažādu sabiedrības interešu aizsardzībai. Promocijas darba zinātniskās **novitātes**:

1. Izstrādāts risinājums muitas procesu vadības un organizācijas novērtēšanas sistēmas izveidei, pamatojot tās lietošanu atkarībā no novērtēšanas mērķa, līmeņa, prioritātēm, atbilstoši plānotajam stratēģijās un ņemot vērā izmaiņas vidē.
2. Pamatojoties uz veiktajiem pētījumiem ir identificēti muitas darbību ietekmējošie faktori un veikta to grupēšana. Izveidota un pamatota muitas darba rezultātu, darbības indikatoru, iekšējo un ārējo faktoru sistēma, kas izmantojama novērtēšanas procesā. Pamatojoties uz muitas ekonomiski tehniskās un organizatoriskās sistēmas modeli ir definēti un klasificēti kritēriji muitas darbības efektivitātes noteikšanai (skat.pielikumus Nr.3, Nr.4, Nr.5);
3. Veikts muitas procesu vadības un organizācijas analītiskais izvērtējums, izveidots muitas procesu vadības sistēmas funkciju un uzdevumu katalogs (skat.pielikumus Nr.1 un Nr.2.);
4. Veikta ar muitas lietām saistītu atsevišķu jēdzienu leksikogrāfiskā analīze sociālo zinātņu aspektā, to skaidrojumu precizēšanai, kas ir pamats muitas procesu vadības un organizācijas novērtēšanas sistēmas tālākiem pētījumiem. Piedāvāts jēdzienu “muita”, “muitas lietas”, “muitas proesi”, “muitas funkcijas”, “muitas uzdevumi”, “muitas darba rezultāti un indikatori”, “muitas darba rezultātus ietekmējošie faktori”, “muitas darba vērtēšanas kritēriji”, “muitas darba efektivitāte” precizēts definējums;

Pētījuma rezultātus ir iespējams izmantot, izvēloties un piemērojot dažādas darba rezultātu novērtēšanas metodes dažādiem mērķiem un tās nostiprinot normatīvi-politiskajos dokumentos, veidojot priekšlikumus izmaiņām normatīvajos aktos, izstrādājot muitas modernizācijas projektus un pasākumus muitas darbības kvalitatīvākai organizēšanai,

novērtēšanai un uzlabošanai (muitas darba stratēģijas, kvalitātes vadība, organizatoriskā struktūra u.c. jautājumi).

Teorētiskais un praktiskais ieguvums no pētījuma rezultātu izmantošanas izriet no tā, ka pētījumā ir:

- parādīta muitas darbības efektivitātes ciešā saistība ar pilnvērtīgu funkciju veikšanu un apstiprināta muitas ciešā saikne ar tautsaimniecības un sabiedrības attīstību kopumā un dažādām nozarēm atsevišķi;
- raksturotas svarīgākās muitas attīstības tendences pasaulē, reģionālajā līmenī un Latvijā;
- aplūkoti citi sabiedrībā svarīgi rādītāji, kas saistīti ar muitas darba efektivitāti un kurus var izmantot muitas darba un procesu uzlabošanai;
- definēta efektivitātes rādītāju kopa, kas atbilst pētāmā objekta saturam - efektivitātes rādītāju sistēma (piem. ekonomiskās darbības efektivitātes rādītāji, finansiālās darbības, tehniskās un pārvaldības efektivitātes rādītāji), kas var tikt izmantota plānojot, organizējot, novērtējot un modernizējot muitas darbu un procesus.

Par promocijas darba tēmu kopumā ir publicēti 7 zinātniskie raksti un 1 cita rakstura publikācija, sniegti 14 ziņojumi zinātniskās konferencēs un semināros, nolasītas lekcijas Ukrainas Muitas akadēmijā, St.Pēterburgas valsts informācijas tehnoloģiju, mehānikas un optikas universitātes Starptautiskā biznesa un tiesību institūtā, Uzbekistānas Augstākajā Militārajā Muitas institūtā. Pētījuma rezultāti apspriesti un aprobēti dažādos starptautiskos projektos, piemēram, EK projektā par finanšu noziegumu apkarošanu, Robežu pārvaldības programmā Centrālajā Āzijā, muitas apmācību programmu sagatavošanas procesos akreditācijai Pasaules Muitas organizācijā, EK Muitas apmācību programmu sertificēšanas novērtēšanas padomē u.c.

Ar promocijas darba tēmu saistītās publikācijas:

1. Čevers, A. **Definitions of Customs Functions in the Context of Economic Integration and Globalization.** *Customs Scientific Journal*, 2013, No.2, 20.-30.lpp. ISSN 2308-6971.
2. Gulbis, A., Čevers, A. **Muitas darbības pamati.** Rīga: RTU, 2014. 380 lpp. ISBN 978-9934-10-522-7.
3. Rudzītis, N., Čevers, A. **Development of Customs Fiscal Function in Latvia.** *Ekonomika un uzņēmējdarbība*. Nr.27, 2015, 23.-28.lpp. ISSN 2256-0386. e-ISSN 2256-0394
4. Čevers, T., Čevers, A. **Smuggling of Cultural Property as a Threat to the Intellectual Safety of the Society: Criminal Law and Its Challenges.** *Customs Scientific Journal*, 2017, Vol.7, No.2, 6.-16.lpp. ISSN 2308-6971. e-ISSN 2518-1599.
5. Čevers A., Rudzītis N. (2018). **Promotion of Economic and Border Security: BOMCA Experience.** The 22th World Multi-Conference on Systemics, Cybernetics and Informatics, July 8 – 11, 2018 – Orlando, Florida, USA. Proceedings, Volume III, pp. 1-6. (International Institute of Informatics and Systemics (IIS))

6. Čevers A., Gaile-Sarkane E. (2019). **Indicators, factors and criteria for assessing of the customs performance.** The 23th World Multi-Conference on Systemics, Cybernetics and Informatics, July 6 – 9, 2019 – Orlando, Florida, USA. Proceedings, Volume III, pp. 1-6. (International Institute of Informatics and Systemics (IIIS))
7. Čevers A., Rudzītis N., Gulbis A. (2021) **Facilitation of Legal Trade: Implementation of AEO.** The 25th World Multi-Conference on Systemics, Cybernetics and Informatics, July 18 –21, 2021 – Orlando, Florida, USA. Proceedings, Volume III, pp. 107-112. (International Institute of Informatics and Systemics (IIIS)).
8. Čevers A., Gaile-Sarkane E. (2021) **Different approaches to the development of customs work and process evaluation system.** The 25th World Multi-Conference on Systemics, Cybernetics and Informatics, July 18 –21, 2021 – Orlando, Florida, USA. Proceedings, Volume III, pp. 101-106. (International Institute of Informatics and Systemics (IIIS)).

Pedalīšanās starptautiskajās konferencēs.

1. Referāts „**Muitas darbības efektivitātes noteikšana**” starptautiskajā zinātniskajā konferencē St.Pēterburgas valsts informācijas tehnoloģiju, mehānikas un optikas universitātes Starptautiskajā biznesa un tiesību institūtā, St.Pēterburga, Krievijas federācija, 2010.gada oktobrī.
2. Referāts „**Muitas darbības rezultātu novērtēšana**” Ukrainas Muitas akadēmijas rīkotajā starptautiskajā konferencē „Valsts ārējās tirdzniecības politika un aktuālās problēmas muitas lietās”, Dņepropetrovska, Ukraina, 2012.gada novembrī.
3. Referāts „**Muitas funkciju noteikšana starptautiskās integrācijas un globalizācijas apstākļos**” Ukrainas Muitas akadēmijas rīkotajā starptautiskajā konferencē „Valsts un tiesību attīstības aktuālās problēmas starptautiskās integrācijas apstākļos”, Dņepropetrovska, Ukraina, 2013.gada novembrī.
4. Referāts „**Muitas darba novērtēšana kā loģiski saistītu elementu sistēma**” RTU 55.starptautiskajā zinātniskajā konferencē (SCEE’2014), Rīgā, 2014.gada oktobrī.
5. Referāts „**Indikatori, faktori un kritēriji muitas darba novērtēšanā**” RTU 57.starptautiskajā zinātniskajā konferencē (SCEE’2016), Rīgā, 2016.gada 30.septembrī.
6. Referāts „**Atbildība par muitas noteikumu pārkāpumiem un tās piemērošana ekonomiskās integrācijas apstākļos**” RTU 58.starptautiskajā zinātniskajā konferencē (SCEE’2017), Rīgā, 2017.gada 13.oktobrī.
7. Referāts „**Promotion of Economic and Border Security: BOMCA Experience**” 22.Pasaules multi-konferencē: Sistēmika, Kibernētika un Informātika (WMSCI 2018), Orlando, Florida, ASV, 2018.gada 8.-11.jūlijs.
8. Referāts „**Legālās tirdzniecības veicināšana: AEO Latvijā**” RTU 59.starptautiskajā zinātniskajā konferencē (SCEE’2018), Rīgā, 2018.gada 18.oktobrī.
9. Referāts „**Indicators, factors and criteria for assessing of the customs performance**” 23. Pasaules multi-konferencē: Sistēmika, Kibernētika un Informātika (WMSCI 2019), Orlando, Florida, ASV, 2019.gada 9.jūlijs,
10. Referāts „**Facilitation of Legal Trade: Implementation of AEO**”, Centrālās Austrumeiropas Starptautiskā biznesa akadēmijas (AIB-CEE) 6.konferencē: Starptautiskais business dinamiskā vidē: izmaiņas digitalizācijā, inovācijās un uzņēmējdarbībā , Kauņa, Lietuva, 2019.gada septembris.

11. Referāts „**Moderna muita modernā sabiedrībā**” RTU 60.starptautiskajā zinātniskajā konferencē (SCEE’2019), Rīgā, 2019.gada 18.oktobrī.
12. Referāts “**Muitošanas optimizācijas iespējas ostās**” RTU 61. starptautiskajā zinātniskajā konferencē (SCEE’2020), Rīgā, 2020. gada 16. oktobrī.
13. Referāts “**Facilitation of Legal Trade: Implementation of AEO**” 25.Pasaules multi-konferencē: Sistēmika, Kibernētika un Informātika (WMSCI 2021) Orlando, Florida, ASV, 2021.gada 19.jūlijā.
14. Referāts “**Different approaches to the development of customs work and process evaluation system**” 25.Pasaules multi-konferencē: Sistēmika, Kibernētika un Informātika (WMSCI 2021) Orlando, Florida, ASV, 2021.gada 19.jūlijā.

1. MUITAS LOMA SABIEDRĪBĀ UN TAUTSAIMNIECĪBĀ

1.1. Muitas darba un procesu vispārīgs raksturojums

Muita ir jēdziens, kam laika gaitā ir izveidojušās vairākas nozīmes, norādot uz noteiktu funkciju, uzdevumu un prasību izpildes nepieciešamību, noteiktu procesu realizēšanu, iesaistītajām personām un specifiskajiem jomas apstākļiem. Akadēmiskā terminu datubāze *AkadTerm* norāda uz vairākām vārda „muita” nozīmēm - muitas nodoklis, nodoklis, nodeva, muitas dienests, muitas nodeva, muiņnīca, muitas punkts, muitas iestāde, muitas nodevas.¹¹ Šajā datubāzē ir sniegtas divas atšķirīgas „muitas” definīcijas:

- valsts iestāde, kas kontrolē pār valsts robežu vestās kravas, bagāžu un pasta sūtījumus, iekasē muitas nodevu;
- maksa, ko valsts muitas iestādes iekasē par noteiktu preču pārvadāšanu pāri valsts robežai.¹²

Nozīmīgākās skaidrojošās vārdnīcas norāda uz vairākiem dominējošiem termina „muita” skaidrojumiem:

- maksājums valstij par preču importu, eksportu vai tranzītu;
- valsts iestāde, kas kontrolē visus pār robežu vedamos priekšmetus, saskaņā ar pastāvošiem likumiem par preču eksportu un importu un mūto tos;
- celtnē, telpa, kurā darbojas šāda iestāde;¹³
- oficiāla iestāde, kas pārvalda un iekasē nodokļus par importētajām precēm;
- vieta ostā, lidostā vai uz robežas, kur ierēdņi pārbauda ienākošās preces, ceļotājus vai bagāžu;
- valdības iekasētie nodokļi par importētajām precēm;¹⁴
- oficiāla organizācija, kas atbildīga par nodokļu iekasēšanu par precēm, kuras nonāk valstī, un nelikumīgu preču ieviešanas novēršanu;
- vieta, kur cilvēkiem ierodoties no ārvalstīm, ir jādeklarē preces, ko tie ievē;
- muitas maksājumi ir nodokļi, ko cilvēki maksā par preču importu un eksportu.¹⁵

Vienojošais visās definīcijās un skaidrojumos ir importa, eksporta un tranzīta preču plūsma, kura dažādu iemeslu dēļ ir jākontrolē. Tradicionāli muiņa un citas robežu pārvaldības aģentūras ir koncentrējušās uz preču kontroli ieņēmumu iekasēšanai, palīdzību ražotājiem un sabiedrības aizsardzību. Pēdējo desmitgadu laikā šīs tradicionālās jomas ir paplašinājušās, iekļaujot principu - likumīgas tirdzniecības veicināšana. Praksē tomēr šis mērķis tiek ievērots tikai ciktāl tas neierobežo esošo aģentūru darbību robežkontrolē.¹⁶ Muitas darbība primāri ir saistīta ar preču pārvietošanu. No tā izriet vairākas funkcijas,

¹¹ <http://termini.lza.lv/term.php?term=muita&lang=LV>

¹² Turpat

¹³ <http://www.tezaurs.lv/#/sv/muita>

¹⁴ <https://en.oxforddictionaries.com/definition/customs>

¹⁵ <https://www.collinsdictionary.com/dictionary/english/customs>

¹⁶ Border management modernisation. Gerard McLinden, Enrique Fanta, David Widdowson, Tom Doyle. The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank. Washington, 2011. <http://documents.worldbank.org/curated/en/986291468192549495/pdf/588450PUB0Bord101public10BOX353816B.pdf>

ieskaitot aizsardzību pret teroristu aktivitātēm, noteiktu preču importa un eksporta kvantitatīvo ierobežojumu ieviešanu, aizliegto preču atklāšanu un izņemšanu, sanitāro un fitosanitāro ierobežojumu ieviešanu, apdraudēto augu un dzīvnieku sugu aizsardzību, intelektuālā īpašuma tiesību aizsardzību, naudas atmazgāšanas novēršanu, ieņēmumu iekasēšanu no importa un eksporta operācijām.¹⁷ Tāpēc valstīs tiek izveidots speciāls dienests, kas, īstenojot savas funkcijas, uzrauga muitas noteikumu ievērošanu, īpaši noteiktās vietās realizē muitas procedūras un procesus, iekasē muitas maksājumus atbilstoši valsts tarifu politikai.

Muitas procesi ir darbību kopums, kas ļauj realizēt muitas funkcijas un izpildīt uzdevumus. Tas ir jautājums, kuru pilnveidojot ir iespējams izpildīt daudzu muitas kvalitatīvā darbā ieinteresēto personu vēlmes un vajadzības.

Muitas administrācijām visā pasaulē ir ārkārtīgi svarīga loma virknes kritiski svarīgu valdības politikas virzienu īstenošanā, un tās veicina vairāku valsts attīstības mērķu sasniegšanu. Muita bieži ir pirmais logs, caur kuru pārējā pasaule skata valsti, tai ir liela loma indivīdu un organizāciju iespaيدا veidošanā, kas iesaistīti svarīgu tirdzniecības un ārvalstu investīciju lēmumu pieņemšanā. Bez efektīvas valsts muitas administrācijas valdības nespēs sasniegt savus politiskos mērķus attiecībā uz ieņēmumu iekasēšanu, tirdzniecības atvieglošanu, tirdzniecības statistiku un sabiedrības aizsardzību. Muitas ieguldījums valsts attīstībā ir potenciāli milzīgs, un tas var ievērojami mainīt daudzu nabadzīgo cilvēku dzīvi visā pasaulē.¹⁸ Valstu valdībām ir jāatzīst, ka, ieguldot savas muitas administrācijas modernizācijā un reformās, īstermiņā tas atsauksies uz ieņēmumu iekasēšanu, bet ilgtermiņā uz valsts labklājību.¹⁹

Katrā valstī ir savs preču importa un eksporta tiesiskais regulējums, kura ievērošanu nodrošina muitas iestādes. Dažu preču imports vai eksports var tikt ierobežots vai aizliegts. Valstis savu muitas politiku veido atbilstoši savām vajadzībām un interesēm, bet ievērojot starptautiskās saistības, īpaši muitas tarifu un drošības jautājumos.

Pieaugot terorisma draudiem ASV tirdzniecības politikā un Muitas dienesta pārcelšanai no ASV Valsts kases departamenta uz Iekšzemes drošības departamentu kā Muitas un robežu aizsardzības biroju, tradicionālais viedoklis par muitu un tirdzniecības tiesībām ir mainījies.²⁰

Nacionālā drošība ir sabiedrīks, politisks un ekonomisks spēks. Ekonomiskā drošība ir galvenais nacionālās drošības elements, ja arī robežas ir mazāk svarīgas kā jebkad agrāk. Bez kapitāla nav biznesa, bez biznesa nav peļņas, bez peļņas nav darba vietu, bez darba

¹⁷ Changing customs: challenges and strategies for the reform of customs administration. Michael Keen, International Monetary Fund, 2003

¹⁸ The WCO Capacity Building Development Compendium. "A Columbus programme phase 2 Implementation tool. <http://wcoomdpublishings.org/capacity-building/capacity-building.html>

¹⁹ Customs modernization and the international trade superhighway. Michael H. Lane. Greenwood Publishing Group, 1998. p.xii

²⁰ Guide to the United States Customs and Trade Law: After the Customs Modernization Act, 3rd Edition, Kluwer Law International, 3rd edition, 2008.

vietām nav nodokļu un militārās spējas. Muitas dienests daudzās valstīs ir galvenais ekonomiskās drošības sargs.²¹

Fundamentāla muitas lietu izpratne no visu tirdzniecībā iesaistīto puses būs par pamatu caurspīdīgai, konsekventai un efektīvai starptautiskajai tirdzniecībai.²² Praktiski visā pasaulē ar muitas lietām saprot valstī noteikto kārtību, kādā preces tiek pārvietotas pāri muitas robežai un apliktas ar muitas maksājumiem, piemērotas muitas formalitātes, veikta muitas kontrole, kā arī citi līdzekļi ar kuru palīdzību tiek realizēta muitas politika.²³ Neviena valdība nevar būt pilnīgi vienaldzīga pret citu valdību ekonomisko politiku. Tās novēro citu valstu lauksaimniecības politiku, kas var ietekmēt pasaules pārtikas cenas un piegādes, novēro enerģētikas politiku, kas var ietekmēt naftas cenas pasaulē. Tās novēro ieguldījumus nacionālajā ekonomika, kas var ietekmēt pašu eksporta iespējas. Vislielākā uzmanība tiek pievērsta lietām, kas ietekmē tirdzniecības plūsmu. Tāpēc tarifu maiņas un tirdzniecības ierobežojumus jāpiemēro atbilstoši noteikumiem, kurus izstrādā Pasaules Tirdzniecības organizācija, Starptautiskais Valūtas fonds un citas starptautiskās organizācijas.²⁴

Visu ar muitas lietām saistīto jautājumu centrā atrodas iestāde, kas ir atbildīga par importa un eksporta preču plūsmas uzraudzību. Atbilstoši Pasaules Muitas organizācijas izpratnei – muita ir valsts iestāde, kura atbild par muitas lietu vadību, importa un eksporta muitas nodokļu un nodevu iekasēšanu, kā arī par citu likumu un normatīvo dokumentu piemērošanu, kas saistīti ar preču importu, eksportu, pārvietošanu vai uzglabāšanu.²⁵ Sakarā ar to, ka dažādās valstīs attiecībā uz šo iestādi tiek lietoti atšķirīgi nosaukumi, turpmāk darbā autors lietos apzīmējumu „muitas dienests”.

Muitas dienestiem pasaulē ir atšķirīgas lomas (nozīme), un to rīcībā ir dažādu līmeņu resursi un pilnvaras. Piemēram, kaut arī visi muitas dienesti iekasē nodokļus, dažiem tā ir galvenā prioritāte. Citiem valdības ienākumi nav vienīgās rūpes, jo prioritāte ir ar finansēm nesaistīti jautājumi, piemēram, narkotisko vielu tirdzniecība vai drošība. Vēl citas valstis ar zemiem importa tarifiem, kas cenšas palielināt savu dalību starptautiskajā tirdzniecībā, var būt apņēmības pilnas uzlabot tirdzniecību. Ja muitas ieņēmumi veido nelielu procentuālo daļu no kopējiem valdības ienākumiem, politiskie līderi prasīs kaut ko citu, piemēram, ātru muitas laiku vai agresīvu prettiesiskas kontrabandas noteikumu izpildi.

Jāuzsver arī muitas loma sanitāro un fitosanitāro normu kontrolē, dzīvnieku pārvietošanas uzraudzībā, vides noteikumu kontrolē. Muitas iestādes interesē koku un zivju produkcijas pārvietošana, bioloģiskās lauksaimniecības produkti, ķīmikālijas, atkritumi,

²¹ Economic Security Neglected Dimension of National Security? Edited by Sheila R. Ronis. Institute for National Strategic Studies by National Defense University Press Washington, D.C. 2011, p.97

²² Customs modernization and the international trade superhighway. Michael H. Lane. Greenwood Publishing Group, 1998. p.1

²³ A.Gulbis, A.Čevērs. Muitas darbības pamati. RTU izdevniecība. 2014. 15.lpp

²⁴ The International Economy. Peter B. Kenen, Cambridge University Press, 2000, p.6

²⁵ World Customs Organization. Glossary of international Customs Terms.

<http://www.wcoomd.org/en/topics/facilitation/resources/~media/949B39871CE147BAB2667EC6758F29C8.ashx>

narkotikas, bīstamās vielas, dubultā pielietojuma preces, kultūras priekšmeti, priekšmeti, kas var tikt izmantoti spīdzināšanai.²⁶

Vienas muitas lomas pārmērīga uzsvēršana var ietekmēt citus pienākumus. Piemēram, daži muitas dienesti fiziski pārbauda katru sūtījumu, kas savukārt ierobežo tirdzniecības atvieglošanu. Augstai kontrolei un zemai atvieglošanai var būt daudz iemeslu, tomēr mēs nedzīvojam ideālā pasaulē, kas nozīmē, ka tirdzniecības atvieglošana (bez pārbaudes) var novest pie izvairīšanās no nodokļu maksāšanas un netraucētas nelegālu preču ievešanas vai izvešanas. Valdība, iespējams, iegūs mazākus ieņēmumus un tādas preces kā ieroči vai viltotas zāles neatļauti tiks pārvietotas pāri robežām.²⁷

Lai arī sabiedrība parasti uztver globalizāciju kā mūsdienu fenomenu, tās iezīmes, sākot no brīvās tirdzniecības zonām līdz muitas nodokļu likmēm, ir novērojamas jau pirms gadu tūkstošiem. Arī muitas administrācijas ir organizācijas, kuru vēsturi var izsekot nevis desmitgadēs, nevis simtgadēs, bet tūkstošgadēs. Šāda ilgmūžība nodrošina zināmu perspektīvu laikmetā, ko raksturo straujas izmaiņas, zinātnes un tehnoloģiju sasniegumi, iespējams, vēl nebijuši cilvēces vēsturē.²⁸ Muitas darbības pierādījumi ir atrasti visā pasaulē, no Senās Grieķijas ostām līdz Ķīnas Lielajam Mūrim. Pierādījumi liecina, ka sarežģītas kontroles un nodokļu sistēmas par tirgotajām precēm pastāvēja jau pirms industrializācijas. Mazās populācijās bija viegli novērot atkarību no ārzemju precēm sabiedrības vajadzībās. Zinātnieki uzskata, ka agrākās muitas nodevas bija brīvprātīgas, un ceļojošie komersanti tās piedāvāja kā kukuļus suverēniem par labvēlīgu attieksmi. Laika gaitā šis kukulis kļuva obligāts. To sauca par "nodokli", par maksu, kas iekasēta par tirdzniecības privilēģijām noteiktā teritorijā. Pirmais rakstiskais Muitas tarifs tika izstrādāts Palmīrā (mūsdienu Sīrijā) un tika iegravēts akmenī. Neskatoties uz savu vecumu, senais tarifs ir pārsteidzoši līdzīgs mūsdienu sistēmai, un tajā ir iekļautas īpašas maksājumu likmes konkrētām precēm, piemēram, kamieļiem, vergiem, vilnai un aromātiskajām eļļām. Senā Roma ieviesa profesionālās muitas iestādes un amatpersonas. Līdzīgi Palmīras tarifu sienai, artefaktos atrastās tirdzniecības informācijas saturs bija gandrīz identisks mūsdienu muitas deklarācijām. Jaunāka jēdziena „muita” koncepcija kā sarežģīts, mainīgs filtrs radās industriālā laikmeta sākumā, kad tautas veicināja eksportu kā spēcīgu valsts labklājības instrumentu. Pieaugot tirdzniecībai, pieauga arī konkurence, un radās nepieciešamība ar likumdošanas palīdzību līdzsvarot vietējās tautsaimniecības vajadzības ar tirgus spēkiem. Neapdomīgi mēģinājumi veicināt eksportu izraisīja virkni tirdzniecības karu, kas ierobežoja kuģošanu un izraisīja ekonomiskās krīzes, atklājot ekonomiskā protekcionisma briesmas. Pēc kariem tika izveidotas starptautiskas organizācijas, un līdz šai dienai turpinās pārredzamas sadarbības laikmets.²⁹

²⁶ Lyons, Timothy. EC customs law. Oxford: Oxford University Press, 2018. p.74

²⁷ The WCO Capacity Building Development Compendium. "A Columbus programme phase 2 Implementation tool. <http://wcoomdpublishings.org/capacity-building/capacity-building.html>

²⁸ Customs modernization and the international trade superhighway. Michael H. Lane. Greenwood Publishing Group, 1998. p.127

²⁹ A Brief History of Customs. <https://borderbee.com/2016/05/20/brief-history-customs/>

Viens no jēdzieniem, ko muitas darba un procesu analīzes kontekstā ir nepieciešams izskatīt ir “muitas lietas”. Jēdziens ir visaptverošs un plaši tiek izmantots gan starptautiskā kontekstā, gan Latvijā. Krievijā jēdzienam „muitas lietas” ir vairāk nekā tūkstoš gadu sena vēsture. Norādes uz muitas noteikumiem kā sistēmu, kas regulē preču aplikšanu ar nodokli tās importējot no ārvalstīm precēm, ir atrodamas visai senos avotos. Jau Kijevas Krievzemes veidošanās periodā kņaza Oļega vienošanās tekstā ar bizantiešiem sastopams vārds „muita” (*"мыт"* – no krievu val.), kas nozīmēja maksu par preces pārvietošanu pāri robežai. Pēc tatāru-mongoļu iebrukuma krievu valodā iesakņojās vairāk ierasts termins "muita" (*no turku vārda "Tamga" - zīme, burts, zīmogs*). Muitot nozīmēja uzlikt zīmogu un iekasēt nodevu. Kalpotājus, kas iekasēja nodokļus, sauca par muitas darbiniekiem vai muitniekiem. Laika gaitā pilsētās sāka izveidot speciālas tirdzniecības vietas ārzemju preču uzglabāšanai un preču apmaiņas operāciju veikšanai, ko sauca muitu (*таможни* – krievu val.). Līdz XVII gs. vidum, neskatoties uz Maskavas valdnieku valsts varas centralizāciju, muitas noteikumi bija nesistemātiski. Svarīgs pavērsiens muitas reformās Krievijā bija 1653. gada dekrēts "Par muitas nodevu iekasēšanu par precēm Maskavā un pilsētās ar norādi par to, cik daudz ir veiktas un no kādām precēm" pieņemšana. Šis dokuments tika atzīts par pirmo Krievijas valsts muitas kodeksu. Tomēr muitas lietu reforma Krievijā beidzās tikai XVIII gs. vidū likvidējot iekšējās muitas un uzsākot valsts muitas dienesta veidošanu ar īpašu struktūru un pārvaldes sistēmu. Ar reformām turpināja pilnveidot muitas tarifu, pamatojoties uz protekcionisma ideju. Ar 1724. gada muitas tarifu tika noteikta kārtība muitas nodokļu samazināšanai pamatojoties uz vislielākās labvēlības režīma piemērošanu tirdzniecības partneriem. Precēm, kuru importam Krievijas ekonomikā nebija būtiskas nozīmes pateicoties tās pietiekamībai, muitas nodokļa likmes sasniedza 75% no importēto preču vērtības. 1731. gadā pārskatot muitas tarifu ārzemju precēm, kas valstī netika ražotas, muitas nodokļa likme tika noteikta no 4 līdz 10%. Izmaiņas muitas lietās ietekmēja arī muitas dienesta darbību: robežu drošību uzticēja regulārajam karaspēkiem un kazaku struktūrvienībām. Tika ieviesti jēdzieni "teritoriālo ūdeņu platums" un "muitas josla", tika izveidoti tirgotāju un tirdzniecības kuģu uzvedības noteikumi.³⁰

Dažādu valstu pētnieki ir novērtējuši muitas un muitnieku lomu valsts un sabiedrības attīstībā. Deivs Makintošs (*Dave McIntosh*) apraksta krāšņo Kanādas agrāko muitas un akcīzes vēsturi.³¹ Kanādas Muitas un akcīzes dienests ir darbojies tālu uz robežas, daži no šiem posteņiem joprojām ir tālu no jebkuras apdzīvotas vietas. Muitas ierēdnis bieži vien bija pionieris, kas iekasēja nodokļus Klondaikā, dienvidu Jukonā, kempingos ezera krastā un zelta meklētāju laivās. Deivids Dejs (*David Day*) raksta par muitas vēsturi Austrālijā.³² Muitas amatpersonām tika uzticēts uzraudzīt tirdzniecību un komercdarbību, veicināt savu līdzilvēku pieklājīgu izturēšanos un morāli, un paaugstināt ieņēmumus koloniālās valsts kasē bieži vien nemierīgajā sociālajā un komerciālajā koloniju ainavā. Tie bija muitas

³⁰ История таможенного дела в России.

https://studme.org/137610257781/ekonomika/istoriya_tamozhennogo_dela_rossii

³¹ "The Collectors" - A history of Canadian Customs and Excise, Dave McIntosh, NC Press, 1984.

³² "Sumglers and Sailors" - The Customs History of Australia 1788 - 1901, David Day, Australian Government Publishing Service, Canberra, 1992. "Contraband & Congtroversy" - The Customs History of Australia from 1901, David Day, Australian Government Publishing Service, Canberra, 1996

darbinieki, kas aizstāvēja valdības noteikto muitas tarifu sienu, lai aizsargātu Austrālijas augošo industriju, vienlaikus nodrošinot ieņēmumus arī valdības vajadzībām un aktivitātēm. Tieši muitas darbinieki 1920.-jos gados uzlika stingrāku cenzūru visam sākot no grāmatām un filmām līdz košļājamo gumiju papīriņiem un spilveniem. Artūrs Setls (*Arthur Settle*) raksta, kā pats izsakās, dramatisku stāstu par Amerikas Savienoto Valstu muitas dienestu, kas ir viena no vecākajām valdības aģentūrām.³³ ASV Muitas dienests tiek uzskatīts par vienu no vecākajām muitas iestādēm pasaulē, kas ticis izveidots un sācis strādāt ļoti organizēti un pēc mūsdienīgiem principiem, kad 1789. gada 31. jūlijā ASV Kongress pieņēma trešo no trim aktiem, kas paredzēja muitas tarifu administrēšanu un nodevu iekasēšanu.³⁴

Arī Latvijas avotos ir atrodamas ziņas par muitas nodevas iekasēšanu jau 12.gs. Livonijā 14.gs. par preču iekšēju pārvadāšanu no vienas pavalsts uz citu gan pa sauszemi, gan pa upēm bija jāmaksā muita. Preču muietošana un muitas kontrole Livonijā notika vai uz katra soļa - vietās, kurām nebija iespējams pabraukt garām, tika iekasētas ceļu, tiltu, pārceltuvju, iebraucamo sētu u.tml. nodevas, kas saskaņā ar viduslaiku muitas tiesību normām bija iekšzemes muitas maksājumi.³⁵ Lai arī citu zemju tranzīts cauri Livonijai bija brīvs no muitas, vietējie kungi tomēr pamanījās pie Daugavpils iekasēt nodevu no katra, kas ar preču kravu brauca pa Daugavu uz Rīgu. Līdzīgā veidā tika apgrūtināts Krievzemes preču tranzīts Vidzemē un Lietuvas preču tranzīts uz Rīgu tagadējās Latvijas dienvidu daļā.³⁶ Vēsturiskie un politiskie apstākļi Latvijas teritorijā pastāvīgi ieviesa dažādas izmaiņas t.sk. arī pārmaiņas nodokļu, nodevu un muitas jomā. 16.-18.gs. notika muitas tiesību transformācija ar muitas maksājumiem saprotot nodokļus un nodevas, kas jāņem no ievedamām, izvedamām un cauri vedamām precēm. Arvien lielāku nozīmi ieguva valsts muitas politika nosakot muitas tarifus un cenšoties panākt sev kādu izdevīgumu, aizsargāt iekšējo tirgu vai stimulēt ražošanu un preču eksportu.³⁷ Vēsturiski Latvija muitas lietas ir kārtotas atbilstoši Polijas, Zviedrijas, Krievijas likumiem. Iegūstot neatkarību Latvijas Republikas muitas politika tika veidota jau atbilstoši pasaulē pastāvošajai praksei, jo muitas funkcijas un uzdevumi, darbības metodes bija ieguvušas konceptuāli vispārzināmu standartu.

Mūsdienu apstākļos katras valsts tautsaimniecībā ārējai tirdzniecībai ir ārkārtīgi nozīmīga loma kā iekšpolitikas, tā arī ārpolitikas aspektā, ņemot vērā pasaules politisko un ekonomisko procesu globalizāciju, jauno tehnoloģiju attīstību, starptautisko darba dalīšanu, kas padara valstis atkarīgas vienu no otras. Ražošana un starptautiskā tirdzniecība ir cieši saistītas, ārējie ekonomiskie sakari un to realizēšana nosaka nacionālās ekonomikas stāvokli. Faktiski veidojas globālā ekonomika ar starptautisku finanšu sistēmu, transnacionālu kapitālu un virsnacionālas nozīmes starptautiskajiem finanšu-ekonomiskajiem institūtiem,

³³ "A Pictorial History of The United States Customs Service", Arthur Settle, Crown Publishers, New York, 1975

³⁴ 1789: First Congress Provides for Customs Administration. <https://www.cbp.gov/about/history/1789-first-congress-provides-customs-administration>

³⁵ "Nodokļi, nodevas un muita Latvijā. A.Urtāna redakcijā. RTU Izdevniecība. Rīga, 2008., 18.lpp

³⁶ Turpat, 19.lpp

³⁷ Turpat, 23.lpp

ar tendenci likvidēt barjeras starptautiskās preču, pakalpojumu un kapitāla plūsmas ceļā un totālu ekonomikas liberalizāciju³⁸. Politisko un ekonomisko faktoru mijiedarbība veicina globālās politiskās ekonomikas veidošanos. Globalizācija rada arvien jaunas iespējas, jo tirgi kļūst atvērtāki, ka arī draudus, jo daudzi uzņēmumi izjūt spēcīgu ārzemju firmu konkurenci. Daudzi starptautiskie tirgi attīstās, pieaug to pirkjspēja.³⁹ Rodās jaunas tendences starptautiskajā preču plūsmā.

Šādos apstākļos uzņēmēju un valsts ārējā ekonomiskā darbība būtiski ietekmē nacionālās ekonomikas attīstības līmeni, valsts ekonomisko drošību un politisko neatkarību. Saistītie jautājumi ir – valsts un pilsoņu ieņēmumi, iespēja aizsargāt sabiedrību, patērētāju un vidi. Katras valsts galvenais mērķis ir nodrošināt pilsoņu pienācīgu dzīves līmeni. Šī mērķa dēļ valstij ir jāspēj vadīt šādus faktorus: pastāvīga ekonomikas izaugsme, ārpolitisko un ārējo ekonomisko kontaktu līdzsvara uzturēšana, cilvēku nodarbinātības nodrošināšana, ekonomiskās stabilitātes un nosacīti stabila cenu uzturēšana un sociālo konfliktu prevencija. Visi minētie faktori ir saistīti ar rādītājiem, kuriem ir makroekonomisks raksturs un tie ir atkarīgi no valsts ārējās ekonomiskās darbības. Šī sakarība lielā mērā ir saistīta ar muitas politiku.

Balstoties uz uzņēmējdarbības apsekojumu rezultātiem un modelēšanas vingrinājumiem, ir atrastas norādes, ka uzlabotām robežkontroles procedūrām būtu ievērojama pozitīva ietekme uz tirdzniecības plūsmām. Kvantitatīvie aprēķini norāda, ka diezgan mērens tirdzniecības darījumu izmaksu samazinājums var pozitīvi ietekmēt tirdzniecību gan attīstītajās, gan jaunattīstības valstīs. Pētījumi arī parādīja, ka vienpusēja rīcība muitas efektivitātes uzlabošanai var dot labumu gan importētājai valstij, gan tās tirdzniecības partneriem. Dziļāki pētījumi liecina, ka, attīstoties valstīm, robežprocedūras tirgotājiem rada arvien vairāk izaicinājumu, un ka šīs valstis gūst salīdzinoši vairāk modernizējot muitas procedūras.⁴⁰

Muitas organizācijām visā pasaulē ir unikāla loma gan valstu līmenī, gan starptautiskajā sabiedrībā. Nacionālo robežu aizsardzība, nodokļu un nodevu iekasēšana un muitas administrācijas darbība ir unikāla suverēna atbildība. Muitas var piedalīties starptautiskajos centienos risināt starptautiskās kopējas problēmas ieskaitot pārrobežu noziedzīgās aktivitātes kā kontrabanda, terorisms, intelektuālā īpašuma tiesību pārkāpumi, krāpšana un naudas atmazgāšana. Moderna efektīva muiņa var dot ieguldījumu nacionālo prioritāšu risināšanā, starptautiskās tirdzniecības veicināšanā, pievēršoties sarežģītiem starptautiskiem jautājumiem.⁴¹

Valstij, realizējot muitas politiku, kas vērsta uz muitas lietu kārtošanu atbilstoši valsts interesēm un vajadzībām, muiņa tiek iesaistīta sabiedrībai nepieciešamo uzdevumu risināšanā.

³⁸ Барамзин С.В. Управление качеством таможенной деятельности. 2001. Москва. с. 83-94

³⁹ Stratēģiskā vadīšana. Jānis Caune, Andrejs Dziedons. Apgāds Lidojošā zivs, 2009. 71.lpp

⁴⁰ The Economic Impact of Trade Facilitation. Michael Engman.

<http://tradefacilitation.free.fr/download/Trade%20Facilitation/The%20Economic%20Impact%20of%20Trade%20Facilitation%20OECD%202006.pdf>

⁴¹ Customs modernization and the international trade superhighway. Michael H. Lane. Greenwood Publishing Group, 1998. p.4

Atgriežoties pie jēdziena “muitas lietas”, jāatzīmē, ka tas ir plašs pēc satura. Ar jēdzienu “muitas lietas” saprot ne tikai preču pārvietošanu pāri muitas robežai un šī procesa elementus, bet arī ar to saistītās darbības un procesus gan pirms, gan pēc faktiskās preču pārvietošanas. Muitas lietu sakarā var runāt par attiecībām, kurās ir iesaistīts muitas dienests un muitas amatpersonas un par attiecībām, kurās stājas starptautisko ekonomisko sakaru dalībnieki savā starpā. Visos šajos elementos muitas lietām ir jābūt organizētām tā, lai nodrošinātu efektīvu un rezultatīvu darbu, kas ir svarīgi gan muitas funkciju realizēšanai, gan starptautiskās tirdzniecības veicināšanai. Lai pareizi novērtētu situāciju ir jānošķir un jādefinē svarīgākie termini un jēdzieni.

Bieži, runājot par preču pārvietošanu pāri muitas robežai, ir grūtības nošķirt jēdzienus – „muitas likumdošana”, „muitas lietas”, „muitas politika”, „muitas tarifu un ārpustarifu regulējums” u.c. Šie jēdzieni jāaplūko skaidrojot to saturu un analizējot atsevišķus elementus un sastāvdaļas. Izpētot termina „muita” jēgu var secināt, ka „muitas lietas” ir viena no valsts funkcijām.⁴²

Ir autori, kas norāda, ka muitas lietas ir metožu un līdzekļu kopums, kas sastāv no trīs daļām:

- valsts noteiktais tiesiskais regulējums (tiesību normu kopums muitas jomā);
- muitas politikas realizēšanas kārtība, noteikumi un līdzekļi;
- muitas maksājumu iekasēšana, muitas kontroles veikšana, informācijas iegūšana un apstrāde u.t.t.

Muitas lietas veido muitas politika, tās realizēšanas mehānisms un muitas iestāžu darbība valsts noteikto funkciju realizēšanā.⁴³ Muitas lietas var aplūkot arī kā noteiktu vadības nozari. Analizēt muitas lietas nozīmē aprakstīt to, kas pastāv esošajā situācijā un novērtēt tā sastāvdaļas atsevišķi un mijiedarbībā. Analizēt jēdzienu „muitas lietas” nozīmē analizēt tā jēgu, būtību un saturu, kā arī izskaidrot – kādam tam jābūt. Muitas lietas īsteno noteiktas valsts pārvaldes institūcijas, kas realizē valsts publisko varu - nodrošina valsts politikas un normatīvo aktu īstenošanu. **Muitas darba un procesu vadība ir nepieciešama kā sistemātiska darbību virkne, kuras mērķis ir radīt gala rezultātu muitas lietās. Tieši uz procesu balstīta vadība ir pieeja, kas dienestu uztver ka procesu kopumu funkciju izpildei.**

Latvijas Republikā Muitas dienests atrodas Valsts ieņēmumu dienesta sastāvā, kas ir finanšu ministra padotībā esoša tiešās pārvaldes iestāde, kas nodrošina nodokļu maksājumu un nodokļu maksātāju uzskaiti, valsts nodokļu, nodevu un citu valsts noteikto obligāto maksājumu iekasēšanu Latvijas Republikas teritorijā, kā arī iekasē nodokļus, nodevas un citus obligātos maksājumus Eiropas Savienības budžetam, īsteno muitas politiku un kārtu muitas lietas.⁴⁴

Savukārt „muitas politika” un „muitas lietas” ir pietiekoši plaši traktējami jēdzieni, kas saistīti ar dažādām valsts un sabiedrības interesēm. Muitas politiku izstrādā augstākās

⁴² Косенко В.П., Опошнян Л.И. Основы теории эффективности таможенного дела М.: ПТА, 2006, с.8

⁴³ Косенко В.П., Опошнян Л.И. Основы теории эффективности таможенного дела М.: ПТА, 2006, с.9

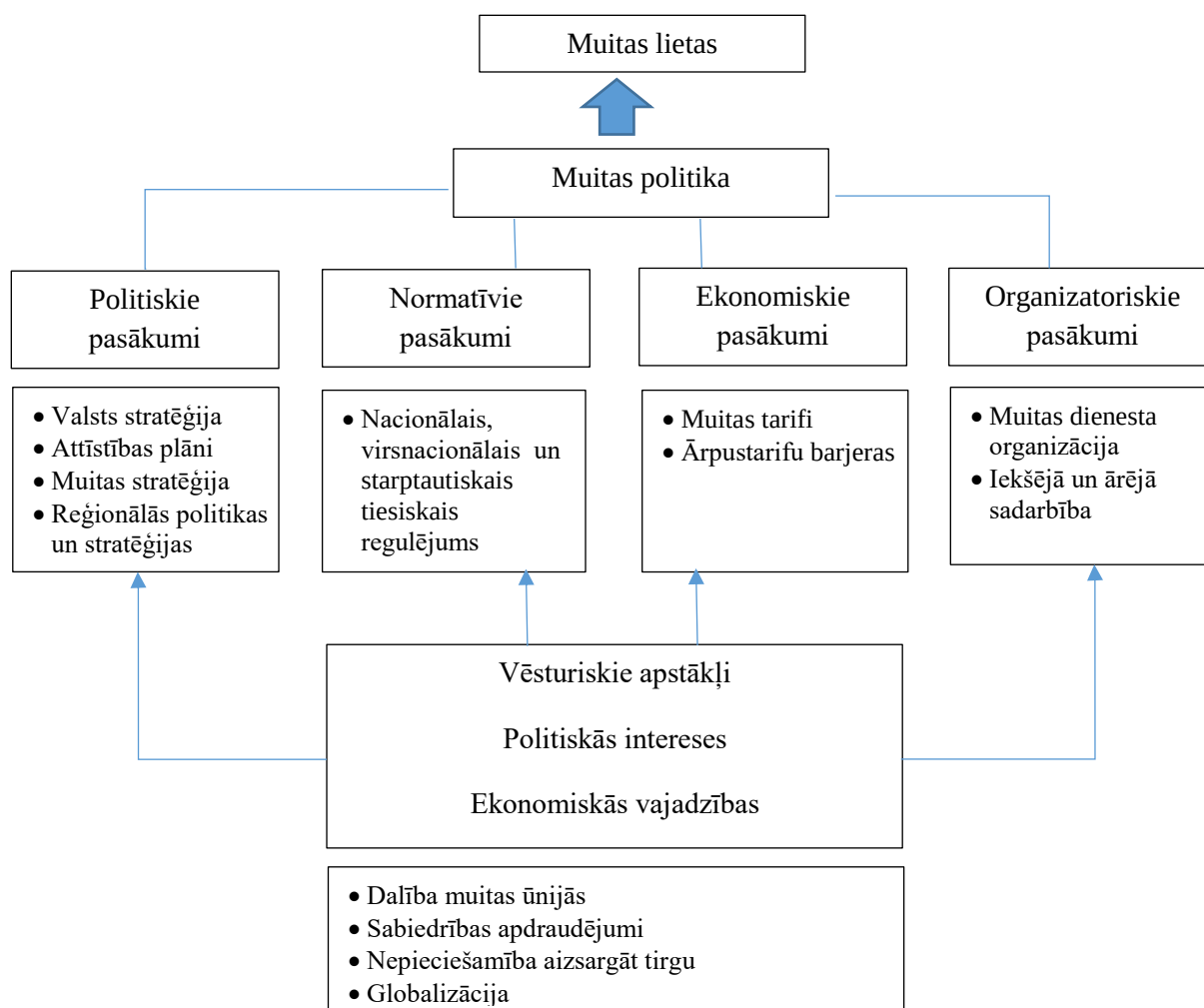
⁴⁴ LR Likuma par Valsts ieņēmumu dienestu 1.p

valsts pārvaldes institūcijas, savukārt, muitas lietas ir darbības un pasākumi, kuru piemērošana īsteno iepriekš noteikto valsts muitas politiku.⁴⁵

Valsts muitas politika ir politisko, normatīvo, ekonomisko, organizatorisko un citu valsts mēroga pasākumu sistēma, kas saistīta ar muitas jomu. Tā ir vērsta uz valsts iekšējās un ārējās tirdzniecības interešu realizāciju un aizsardzību, kā arī uz politisko un sociālo vajadzību apmierināšanu brīvā tirgus apstākļos.⁴⁶

Var teikt arī, ka muitas politika ir politisko, ekonomisko, sociālo un citu prioritāšu sistēma, kas ir raksturīga konkrētiem vēsturiskiem apstākļiem un nostiprināta tiesību normās.⁴⁷

Izveidot muitas politiku nozīmē noteikt valsts stratēģiskos mērķus starptautiskajās ekonomiskajās attiecībās kopumā vai attiecībās ar atsevišķām valstīm un valstu grupām, kā arī izstrādāt metodes, lai sasniegtu nospraustos mērķus.



1.1.attēls. Muitas politikas elementi, regulēšanas metodes, ietekmējošie faktori
(autora veidots attēls).

⁴⁵ A.Gulbis, A.Čevers. Muitas darbības pamati. 2010., 15.lpp

⁴⁶ Turpat, 32.lpp

⁴⁷ Косенко В.П., Опошнян Л.И. Основы теории эффективности таможенного дела М.: ПТА, 2006. с.12

Literatūrā ir sastopams arī termins “robežu politika”, kuras ietvaros tiek aplūkoti tādi jautājumi kā informācijas pieejamība, tirdzniecības kopienas iesaistīšana, iepriekšēji lēmumi, apelācijas procedūras, maksājumi un nodevas, formalitātes attiecībā uz dokumentiem, procedūrām un automatiskajiem procesiem, robežu aģentūru iekšējā un ārējā sadarbība, laba pārvaldība un objektivitāte.⁴⁸

Lai arī muitas lietas jau pēc būtības var raksturot kā pārrobežu, muitas iestādes realizē savas funkcijas pamatojoties uz nacionālajā likumā noteiktajām prasībām un ir atbildīgas par savas darbības rezultātiem valsts un citu muitas tiesību subjektu priekšā. Muitas lietu tiesiskais regulējums konkrētas valsts teritorijā kļūst starptautisks, ja valsts piedalās kādos ekonomiskās integrācijas projektos. Starptautiskajā līmenī muitas lietu regulējumu vai vadlīnijas var meklēt starptautisko organizāciju (WCO, WTO, WB, IMF, ICC⁴⁹) dokumentos, kā arī starptautiskajās un reģionālajās vienošanās, muitas ūniju izveidošanu un funkcionēšanu nodrošinošajos dokumentos.

Par nozīmīgiem avotiem, kas norāda uz mūsdienu muitas dienestu funkcijām, uzdevumiem, muitošanas kārtību un kontroles metodēm jāuzskata reģionālā līmeņa muitas lietas regulējošos tiesību aktus. Eiropas reģionā par tādu ir uzskatāms Eiropas Savienības Muitas kodekss.⁵⁰ Šis tiesību akts kopā ar citām regulām muitas lietās⁵¹ veido vienotu tiesisko pamatu importa un eksporta preču plūsmas uzraudzībai Eiropas Savienības teritorijā, kas no 1968.gada ir ES Muitas ūnijas teritorija. Jau 1957.gada līgumā par Eiropas Ekonomiskās kopienas izveidošanu tika ielikti pamati brīvai preču kustībai Eiropas Savienībā. Konsolidētajā EK dibināšanas līgumā norādīts: „Kopienas pamats ir muitas ūnija, kas aptver visu preču tirdzniecību un paredz dalībvalstīm aizliegt savstarpējas ievadmuitas un izvedmuitas nodevas un visus līdzīgus maksājumus, kā arī paredz ieviest kopīgus muitas tarifus attiecībā ar trešām valstīm”.⁵² Pamatojoties uz šī līguma normām tika izstrādāti visām dalībvalstīm vienoti noteikumi attiecībā uz preču pārvietošanu pāri ārējai ES muitas robežai. Līdzīga situācija ir arī citu muitas ūniju teritorijās. Eiropā pirmā šāda ūnija tika izveidota vācu zemēs laikā no 1819. līdz 1822. gadam, kad Prūsijas karaliste

⁴⁸ Russell Hillberry, Xiaohui Zhang. Policy and Performance in Customs Evaluating the Trade Facilitation Agreement. World Bank Group, Development Research Group Trade and International Integration Team, March 2015. <http://documents.worldbank.org/curated/en/734151467999115368/pdf/WPS7211.pdf>

⁴⁹ WCO – World Customs Organisation; WTO – World Trade Organisation; WB – World Bank; IMF – International Monetary Fund; ICC – International Chamber of Commerce.

⁵⁰ Eiropas Parlamenta un Padomes 2013.gada 9.oktobra Regula Nr.952/2013, ar ko izveido Savienības Muitas kodeksu

⁵¹ Komisijas 2015.gada 24.novembra Īstenošanas regula (ES) 2015/2447, ar ko paredz sīki izstrādātus noteikumus, kas vajadzīgi, lai īstenotu konkrētus noteikumus Eiropas Parlamenta un Padomes Regulā (ES) Nr.952/2013, ar ko izveido Savienības Muitas kodeksu.

Komisijas Deleģētā regula (ES) 2015/2446 (2015. gada 28. jūlijs), ar ko papildina Eiropas Parlamenta un Padomes Regulu (ES) Nr. 952/2013 attiecībā uz sīki izstrādātiem noteikumiem, kuri attiecas uz dažiem Savienības Muitas kodeksa noteikumiem.

Padomes 2009.gada 16.novembra Regula (EK) Nr.1186/2009, ar kuru izveido Kopienas sistēmu atbrīvojumiem no muitas nodokļiem.

Padomes 1987.gada 23.jūlija Regulas (EEK) Nr.2658/87 par tarifu un statistikas nomenklatūru un kopējo muitas tarifu konsolidēts teksts u.c.

⁵² Konsolidēts Eiropas Kopienas dibināšanas līgums, 23.p.

pievienoja sev vairākas mazākas vācu valstis.⁵³ Pasaulē ir nodibinātas vairākas šādas ūnijas, piemēram, Beniluks (*Benelux*), Eirāzijas Muitas savienība (*Eurasian Customs Union*), Dienvidamerikas valstu kopīgais tirgus (*MERCOSUR*), Dienvidāfrikas Muitas savienība (*Southern African Customs Union*) u.c.

Par šobrīd nozīmīgāko starptautisko daudzpusējo līgumu muitas jomā līdzās tādiem kā TIR⁵⁴ un ATA⁵⁵ ir uzskatāma KIOTO Konvencija⁵⁶, kas veicina dažādu valstu nacionālo tiesību harmonizēšanu muitas jomā. Valstis, pievienojoties KIOTO Konvencijai, piedalās jau starptautiskā līmenī vienveidīga tiesiska regulējuma veidošanā ļoti daudzveidīgos muitas lietu aspektos, padarot ārējās tirdzniecības darījumu realizēšanu vienkāršāku un paredzamāku. Ja uzskaitītu visas starptautiskās vienošanās, kas arī netieši ietekmē muitas lietas, tad to klāsts ir ļoti plašs, ņemot vērā muitas dienestu plašo kompetenci mūsdienās.

Apvienoto Nāciju Organizācijas ietvaros Tirdzniecības un attīstības padomes darba grupa tirdzniecības efektivitātes jautājumos (1994) izstrādāja Muitas Pamatnostādņu projektu tirdzniecības efektivitātes paaugstināšanai.⁵⁷ Vadlīniju ievadā norādīts, ka muiža spēlē nozīmīgu lomu starptautiskajā tirdzniecībā, jo katrā starptautiskās tirdzniecības darījumā muiža „iejaucas” vismaz divas reizes – noformējot preču eksportu un importu. Tāpēc ir skaidrs, kādā veidā muiža ar savu darbību realizē būtisku ietekmi uz preču apriti pāri valstu robežām.

Pasaules Muitas organizācija, novērtējot muitas darbu ietekmējošo vidi, norāda, ka muiža ir pilnvarota veicināt sociāli ekonomisko attīstību, no vienas puses veicinot likumīgu tirdzniecību un no otras puses - aizsargājot valsts ekonomiku un sabiedrību pret riskiem. Lai aktīvi reaģētu uz dinamiski un strauji mainīgo vidi 21.gadsimtā, starptautiskajai Muitas kopienai ir nepieciešams noteikt un izprast galvenos starptautiskos, reģionālos un nacionālos stratēģiskos spēlētājus.⁵⁸ Pasaules Muitas organizācija, kuras iedīgļi ir meklējami Beniluks valstu 1948.gada iniciatīvās, kas vainagojās ar divu starptautisku komiteju – ekonomikas un muitas izveidošanu, veic aktīvu darbību, piedaloties muitas darbu regulējošo tiesību aktu izstrādē. Organizācijas 182 dalībvalstis, no kuriem trīs ceturtdaļas ir jaunattīstības valstis, ir atbildīgas par vairāk nekā 98% pasaules tirdzniecības pārvaldību.⁵⁹ Tā ir ļoti liela teritorija, kurā tiek veidota vienota tiesiskā telpa jautājumos, kas pieskaitāmi PMO interešu un aktivitāšu jomai. Galvenās aktivitātes ir vērstas uz visai konkrētiem muitas darbības virzieniem – preču klasifikācija, novērtēšana, izcelsme, muitas procedūras, muitas noteikumu pārkāpumu atklāšana un novēršana, muitas iestāžu kapacitātes palielināšana, godīgums.⁶⁰ Šo virzienu ietvaros tiek veidotas aktivitātes un programmas visā pasaulē – globālo piegāžu ķēžu drošība, vienotā robežu pārvaldība, pārrobežu e-komercija, Pasaules

⁵³ A.Gulbis, A.Čevers. Muižas darbības pamati. RTU. 2014., 34.lpp

⁵⁴ 1975.gada Starptautiskā muitas konvencija par autokravu pārvadājumiem lietojot TIR karneti.

⁵⁵ 1961.gada Muižas konvencija par ATA karneti preču pagaidu ievēšanai.

⁵⁶ 1973.gada Kioto starptautiskā konvencija par muitas procedūru harmonizēšanu un vienkāršošanu.

⁵⁷ Dokuments, ko sagatavojusi Muižas sadarbības padome.

⁵⁸ WCO Research Paper No. 31. Customs Environment Scan 2014. <http://www.wcoomd.org/en/topics/research/activities-and-programmes/~media/57364A26496A4C34A2B9604F3156C595.ashx>

⁵⁹ WCO. Membership. <http://www.wcoomd.org/en/about-us/wco-members/membership.aspx>

⁶⁰ WCO. Topics. <http://www.wcoomd.org/en/topics.aspx>

Tirdzniecības organizācijas sarunas par tirdzniecības veicināšanu muitas procedūru jomā, kā arī narkotiku un prekursoru, vides, risku vadības, ieņēmumu, drošības, naudas atmazgāšanas, elektroniskās noziedzības programmas muitas noteikumu pārkāpumu novēršanas jomā. No tiesiskajiem instrumentiem, kas izstrādāti PMO ietvaros ir jānosauc arī:

- Starptautiskā konvencija par harmonizēto preču aprakstīšanas un kodēšanas sistēmu (1988.g.),
- Starptautiskā konvencija par savstarpēju administratīvo palīdzību, lai novērstu, izmeklētu un apkarotu muitas pārkāpumus (Nairobi Konvencija, 1980.g.),
- Konvencija par pagaidu ievēšanu (Stambulas konvencija, 1993.g.),
- Muitas konvencija par konteineriem (1975.g.).

Par PTO darbības daudzveidīgumu un ietekmi uz muitas lietam pasaulē liecina tādi dokumenti kā 2005.gada Starptautiskie tirdzniecības veicināšanas un drošības standarti⁶¹ un Muitas darbinieku profesijas standarti⁶², kas ir nozīmīgs solis muitas izglītības jomā.

PTO izveides pamatmērķis ir brīva un atvieglota preču un pakalpojumu tirdzniecība, kas balstīta uz vienlīdzīgiem noteikumiem. Mērķis ir nodrošināt, ka tirdzniecības plūsmas notiek pēc iespējas vienmērīgi, paredzami un brīvi.⁶³ Šis jautājums ir regulāru PMO un PTO sarunu un vienošanos priekšmets.

Pasaules Banka ir finansējusi virkni projektu, kas saistīti ar tirdzniecības vides uzlabošanu, valsts kopējo ieņēmumu mobilizēšanu, valsts finanšu pārvaldes nostiprināšanu, personāla menedžmenta uzlabošanu valsts sektorā, infrastruktūras attīstību, konkurētspējas palielināšanu un lielā daļā no tiem centrālais jautājums ir tieši reformas muitas jomā.⁶⁴ Tā ir veikusi lielus ieguldījumus visā pasaulē esošo muitas administrāciju reformā un modernizācijā un rezultāti, kas sasniegti, samazinot muietošanas laiku, reizēm ir bijuši ļoti iespaidīgi.⁶⁵ Kā nozīmīgs ieguldījums muitas lietu attīstībā ir jānosauc Muitas modernizācijas rokasgrāmatas⁶⁶ izstrādāšana. Šī darba veikšanai Pasaules Banka bija sapulcējusi kompetentākos pasaules muitas ekspertus.

Starptautiskais valūtas fonds ir noteicis muitas darbības ekonomiskās efektivitātes rādītājus⁶⁷, Starptautiskā Tirdzniecības kamera ir izstrādājusi Muitas darbības vadlīnijas, ko būtu jāņem vērā modernām un efektīvam muitas administrācijām⁶⁸.

⁶¹ WCO SAFE Framework of Standards to secure and facilitate global trade.

<http://www.wcoomd.org/en/topics/facilitation/instrument-and-tools/tools/~media/55F00628A9F94827B58ECA90C0F84F7F.ashx>

⁶² Professional Standards. <http://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/global/pdf/topics/capacity-building/activities-and-programmes/picard/professional-standards/omd-normes-prof-uk-basse-def.pdf?la=en>

⁶³ The WTO. https://www.wto.org/english/thewto_e/thewto_e.htm

⁶⁴ A.Gulbis, A.Čevers. Muitas darbības pamati. RTU. 2014., 88.lpp

⁶⁵ Border management modernisation. Gerard McLinden, Enrique Fanta, David Widdowson, Tom Doyle. The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank. Washington, 2011. <http://documents.worldbank.org/curated/en/986291468192549495/pdf/588450PUB0Bord101public10BOX353816B.pdf>

⁶⁶ Customs Modernization Handbook. Luc De Wulf, Jose B. Sokol. World Bank Publications, 2005

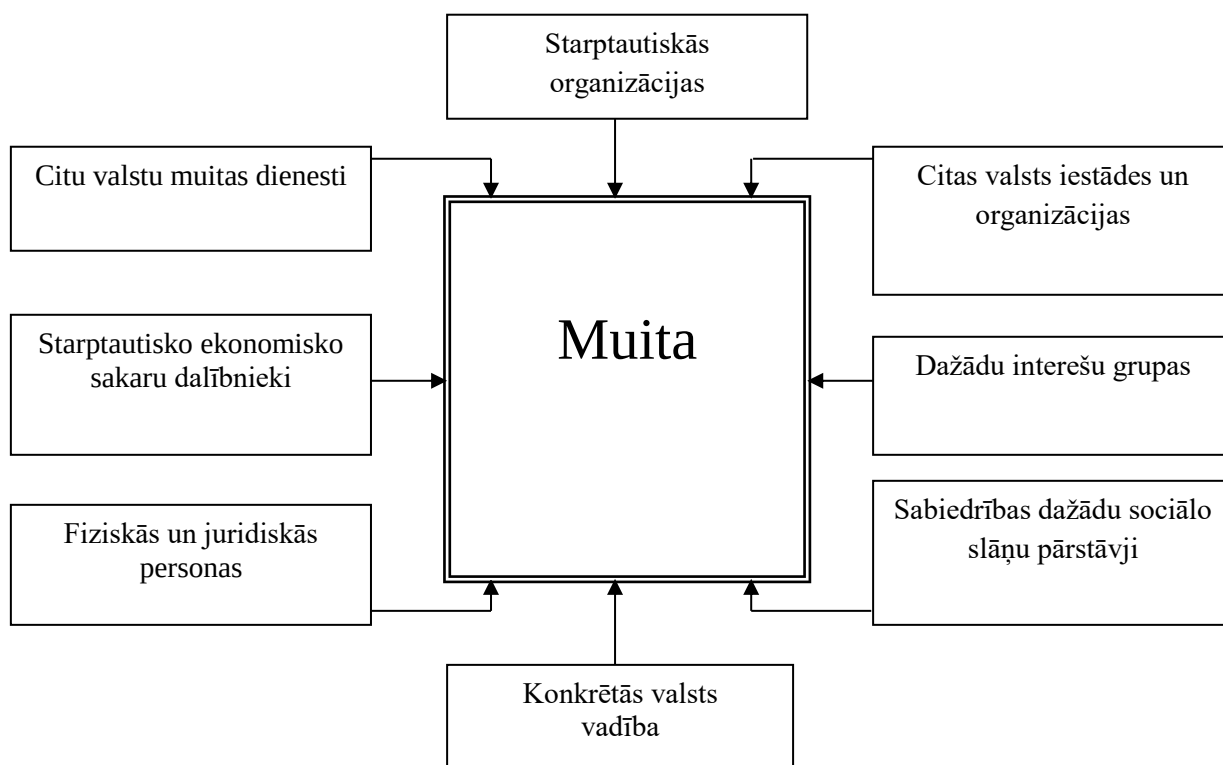
⁶⁷ TIFSE (Trade and Transport Facilitation in Southeast Europe Project) programmas ietvaros

⁶⁸ ICC Customs Guidelines. <https://cdn.iccwbo.org/content/uploads/sites/3/2003/06/ICC-Customs-Guidelines.pdf>

Cīņā ar terorismu, stratēģiskas nozīmes preču pārvietošanas kontroles sistēmu izveidošanā lielu ieguldījumu dod Starptautiskā atomenerģijas aģentūra, Ziemeļatlantiskā alianse, Eiropas Atomenerģijas kopiena, Starptautiskie eksporta kontroles režīmi.

Pētot jautājumu par muitas lietu saturu un regulējumu, jāsecina, ka tas tiek daudzveidīgi interpretēts, kaut arī to jēga un saturs ir diezgan vienojotīgi, atšķirība ir tajā – no kāda aspekta aplūkojam konkrēto jautājumu, kādu interešu aizsardzību vēlamies redzēt, kādā līmenī un saistībā ar kādiem ārējiem apstākļiem šie jautājumi tiek aktualizēti. Pētāmā jautājuma saturs būs atkarīgs no tā kāda „pasūtītāja” interešu gaismā tiek aplūkota muiņa un tās darbības rezultāti. Ar „pasūtītāju” ir jāsaprot ieinteresēto personu, kas muitas dienestu redz kā savu interešu aizstāvi. Tie ir politikas dalībnieki - indivīdi un grupas, gan formālas, gan neoficiālas, kuru mērķis ir ietekmēt publisko lēmumu pieņemšanu un ieviešanu.⁶⁹ Tie var būt – starptautiskās organizācijas, konkrētās valsts valdība, citas valsts pārvaldes iestādes, citu valstu muitas dienesti, ārējo ekonomisko sakaru dalībnieki, fiziskās un juridiskās personas, dažādu sociālo slāņu pārstāvji, dažādas interešu grupas.

Veiksmīgas tirdzniecības transakcijas ir visu tirdzniecībā iesaistīto pušu – muitas dienestu, importētāju, piegādātāju, ražotāju, muitas profesionāļu, tirdzniecības veicinātāju, politikas veidotāju sadarbības rezultāts.⁷⁰



1.2.attēls. Muitas darba rezultātos ieinteresētie un iesaistītie subjekti (autora veidots attēls).

⁶⁹ Public Policy . The Essential Readings. Stella Z.Theodoulou, Matthew A.Cahn. Prentice Hall, 1995., p.199

⁷⁰ Customs modernization and the international trade superhighway. Michael H. Lane. Greenwood Publishing Group, 1998. p.1

Piemēram, efektīvi kontakti ar personām, kas ir ieinteresētas muitas funkciju kvalitatīvā realizācijā t.sk. ārējo ekonomisko sakaru dalībniekiem nozīmē sekojošus organizatoriskus pasākumus:

- ieinteresēto fizisko un juridisko personu informēšana par muitas noformēšanas un kontroles procesu saturu;
- informācijas izplatīšana par muitas pakalpojumu cenu un izmaksām;
- muitas noformēšanas un kontroles procesā radušos problēmu iespējamo risināšanas iespēju izskaidrošana ieinteresētajām personām;
- ārējo ekonomisko sakaru dalībnieku informēšana par viņu iespējamo ieguldījumu muitas darbības kvalitātes nodrošināšanā;
- ārējo ekonomisko sakaru dalībnieku sniegto pakalpojumu kvalitātes nodrošināšana;
- muitas darbības faktiskās kvalitātes analīze attiecībā pret reālo nepieciešamību⁷¹ u.c.

Robežu regulēšana ir galvenais starptautisko tirdzniecību ietekmējošais faktors. Darbības, ko muita un citas valdības aģentūras ir veikušas uz valsts robežām pat pirms preču pārvietošanas, var pozitīvi vai negatīvi ietekmēt starptautiskās piegādes ķēdes. Kompleksi, dublējoši, neparedzami procesi radīs papildu laika kavēšanos, palielinās izmaksas un samazinās piegādes ķēžu konkurētspēju. Vienlaikus, procesi, kas veicina un atbalsta muitošanas vienkāršošanu, rada samērā neitrālu vidi piegādes ķēžu kontekstā, fiziski neiejaucoties preču pārrobežu plūsmā. Šajā ziņā valdības klātbūtnei, kas būtībā nav redzama tirgotājam, ir pozitīvs iznākums.⁷²

Apkopojot jānorāda, ka muitas darbu un procesu visplašāk aptver jēdziens “muitas lietas”, kas pazīstams globālā kontekstā jau vairāk nekā divsimt gadus. Muitas darbu ietekmē dažādi faktori, vēsturiskie apstākļi, politiskās intereses un ekonomiskās vajadzības, starptautisko organizāciju darbība, kas norāda uz promocijas darba pētījuma objekta sarežģītību. Lai varētu precīzāk raksturot muitas dienestu (muitu), kā valsts pārvaldes iestādi, kam ir uzticēts realizēt virkni sabiedrībai svarīgu funkciju un uzdevumu, nepieciešams analizēt muitas darbības vidi un iespējamās apdraudējumus gan lokālā, gan globālā kontekstā.

1.2. Muitas darbības vide un iespējamie apdraudējumi

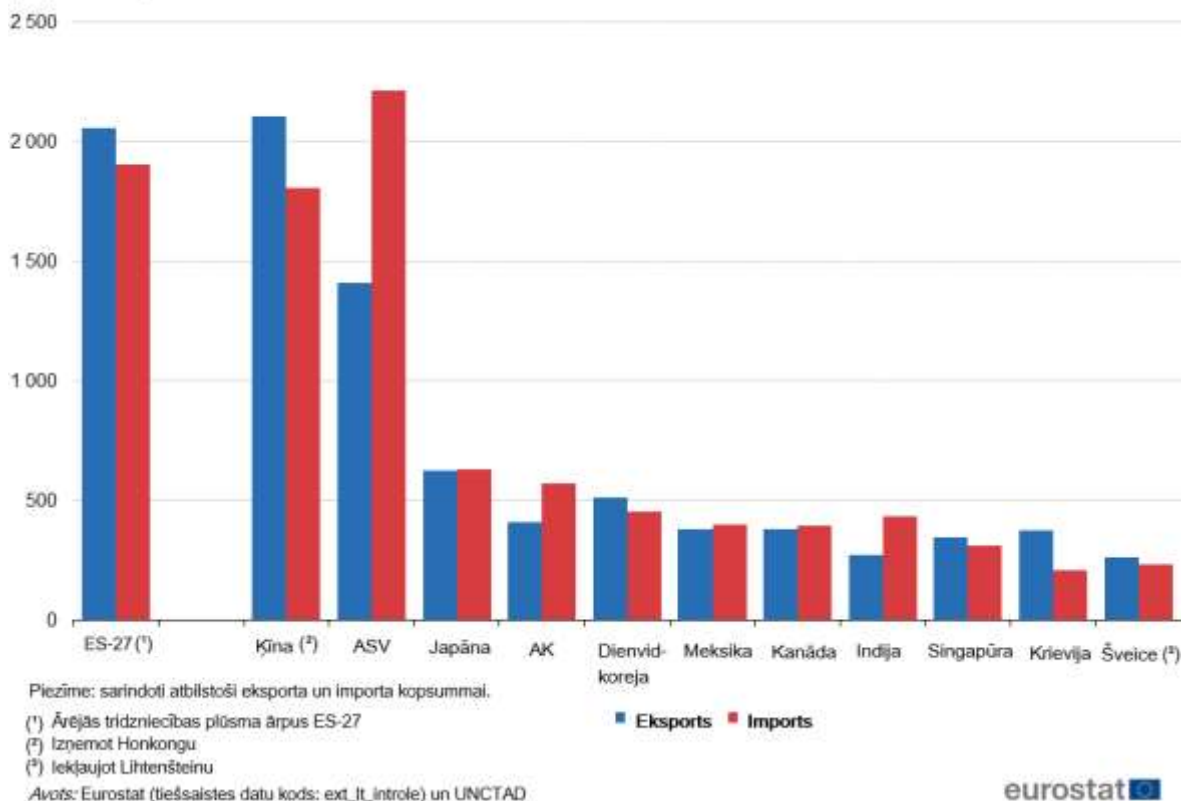
Lai novērtētu muitas nozīmi tautsaimniecībā un sabiedrībā, ir jāiegūst priekšstats par pārrobežu preču plūsmu, iespējamajiem apdraudējumiem un muitas dienestu darba organizāciju. Statistikas dati norāda uz starptautiskās tirdzniecības attīstības tendencēm, preču plūsmas virzieniem, galvenajiem spēlētājiem pasaules ekonomikā. Analizējot šos datus ir iespējams prognozēt nepieciešamās uzraudzības un kontroles apjomu, paaugstināta riska jomas, maršrutus un teritorijas. Tas ļauj stratēģiski pareizi plānot muitas iestāžu darbu, noteikt aktuālās prioritātes un pareizi sadalīt resursus.

⁷¹ Барамзин С.В. Управление качеством таможенной деятельностью. 2001. Москва. с.142-149

⁷²Stephen Holloway. Measuring the effectiveness of border management: designing KPIs for outcomes. World Customs Journal. Volume 4, Number 2

Daudzas muitas administrācijas ir spiestas konstatēt, ka personāls, budžets un citi resursi nenosedz starptautiskās tirdzniecības un ceļošanas pieauguma tempus.⁷³

Preču starptautiskās tirdzniecības galvenie dalībnieki, 2018
(miljardi EUR)



1.3.attēls. Preču starptautiskās tirdzniecības galvenie dalībnieki 2018. gadā (miljardi EUR)⁷⁴ (autora veidots attēls izmantojot EUROSTAT datus)

Kā redzams 1.3.attēlā, trīs lielākie starptautiskās tirdzniecības pasaules līmeņa dalībnieki ir ES 27, Ķīna un Amerikas Savienotās Valstis. 2018. gadā kopējais preču tirdzniecības līmenis (eksports un imports), kas reģistrēts ES 27 dalībvalstīs, bija 3967 mljrd. EUR (jāņem vērā, ka datus nav iekļauta ES iekšējā tirdzniecība), kas ir par 50 mljrd. EUR vairāk par Ķīnas vērtību un 342 mljrd. EUR virs ASV reģistrētā līmeņa. Japānai ir ceturtais augstākais preču tirdzniecības līmenis, proti, 1260 mljrd. EUR.⁷⁵ Autors secina, ka tirdzniecībā iesaistīto valstu muitas dienestiem jābūt aktīviem organizējot kontroli ka arī tirdzniecības veicināšanas pasākumus un apveltītiem ar pienācīgu kapacitāti, jo preču plūsmas norāda uz starptautiskās tirdzniecības attīstības tendencēm un ar tām saistītajiem riskiem.

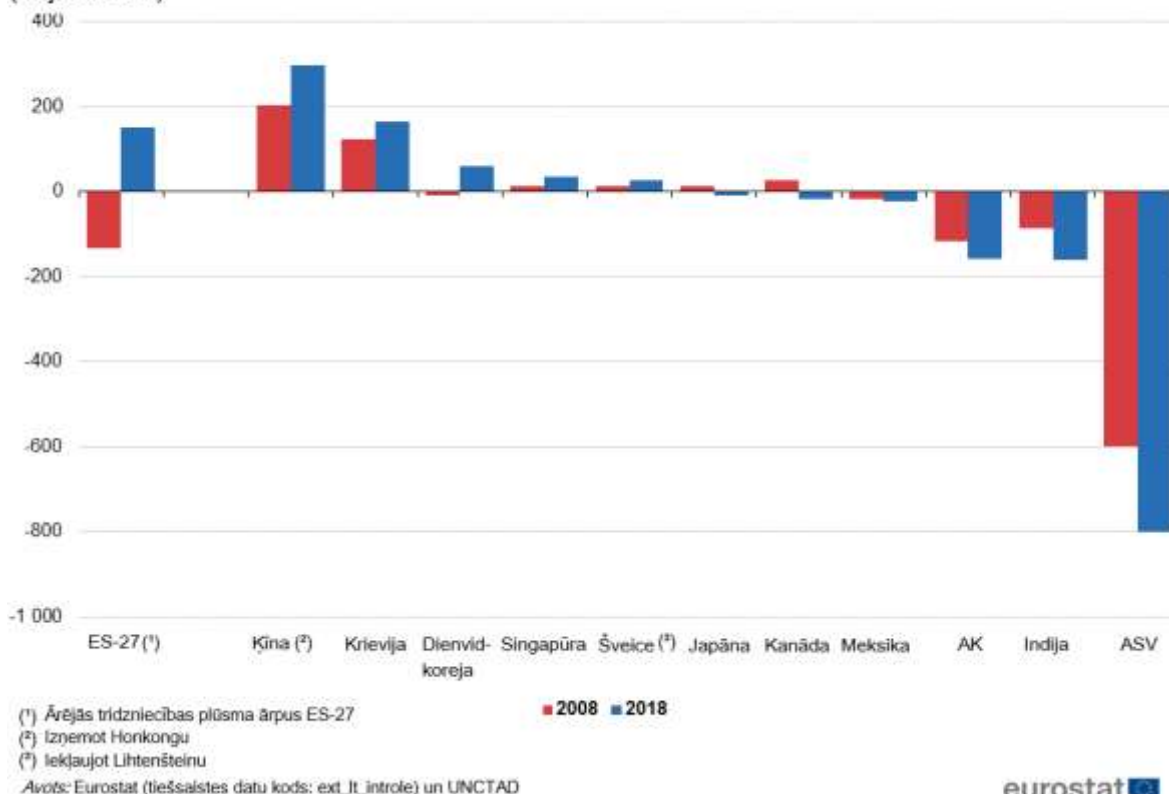
⁷³ Customs modernization and the international trade superhighway. Michael H. Lane. Greenwood Publishing Group, 1998. p.66

⁷⁴Preču starptautiskā tirdzniecība. https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=International_trade_in_goods/lv#Tr.C4.ABs_liel.C4.81kie_starptautisk.C4.81s_tirdzniec.C4.ABbas_pasaules_l.C4.ABme.C5.86a_dal.C4.ABbnieki_.E2.80.94_ES.2C_.C4.B6.C4.ABna_un_ASV

⁷⁵Turpat

Preču starptautiskās tirdzniecības balance 2008. un 2018.gadā

(miljardi EUR)



1.4.attēls. Preču starptautiskās tirdzniecības balance 2008. un 2018. gadā (miljardi EUR)⁷⁶ (autora veidots attēls izmantojot EUROSTAT datus)

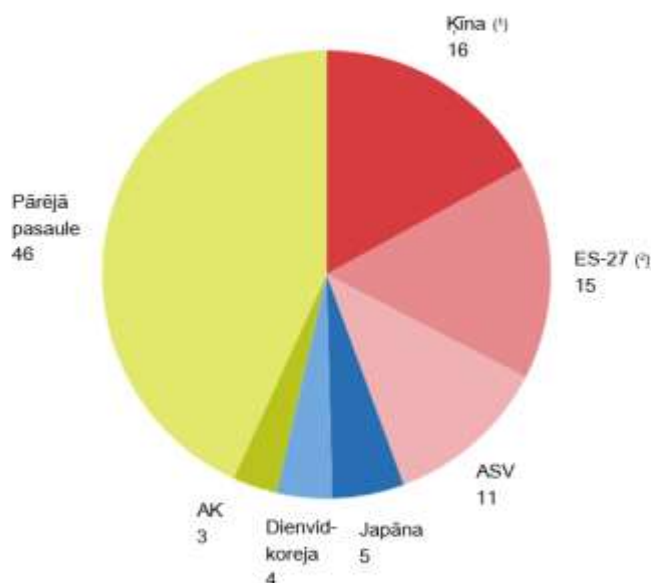
Eksporta un importa attiecība (seguma attiecība) 2018. gadā eksporta ziņā bija īpaši labvēlīga Krievijai un Ķīnai, un absolūtā izteiksmē šajās valstīs reģistrēts lielākais gada tirdzniecības bilances pārpalikums.⁷⁷ ASV 2018. gadā reģistrēts lielākais deficīts (sk. 1.4.attēlu), saglabājot tendenci, kas bija raksturīga visā pēdējā desmitgadē, par kuru ir pieejami dati. Analizējot starptautisko tirdzniecību pasaulē, lai organizētu atbilstošu preču importa un eksporta kontroli pienācīgi jānovērtē dažādi ārpolitiskie faktori, ģeopolitiskie notikumi un to ietekme un starptautisko preču plūsmu.

⁷⁶Preču starptautiskā tirdzniecība.https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=International_trade_in_goods/lv#Tr.C4.ABs_liel.C4.81kie_starptautisk.C4.81s_tirdzniec.C4.ABbas_pasaules_l.C4.ABme.C5.86a_dal.C4.ABbnieki_.E2.80.94_ES.2C_.C4.B6.C4.ABna_un_ASV

⁷⁷ Preču starptautiskā tirdzniecība.https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=International_trade_in_goods/lv#Tr.C4.ABs_liel.C4.81kie_starptautisk.C4.81s_tirdzniec.C4.ABbas_pasaules_l.C4.ABme.C5.86a_dal.C4.ABbnieki_.E2.80.94_ES.2C_.C4.B6.C4.ABna_un_ASV

Attiecībā uz eksporta un importa plūsmām ES 27 dalībvalstis 2018. gadā bija otrās lielākās preču eksportētājas un importētājas pasaulē (sk. 1.5. un 1.6.attēlus): ES 27 preču eksporta īpatsvars bija 15 % no pasaules kopējā preču eksporta apjoma. Šis īpatsvars bija lielāks tikai Ķīnai (16 %), savukārt ASV īpatsvars bija nedaudz mazāks (11 %). ASV imports 2018. gadā veidoja lielāku daļu no pasaules kopējā importa apjoma (16 %) nekā ES 27 (14 %) vai Ķīnas imports (13 %).⁷⁸

Līdzdalība pasaules preču eksporta tirgū 2018. gadā
(% no pasaules eksporta apjoma)



(¹) Izņemot Honkongu

(²) Ārējās tirdzniecības plūsma ārpus ES-27

Avots: Eurostat (tiešsaistes datu kods: ext_it_introle) un UNCTAD

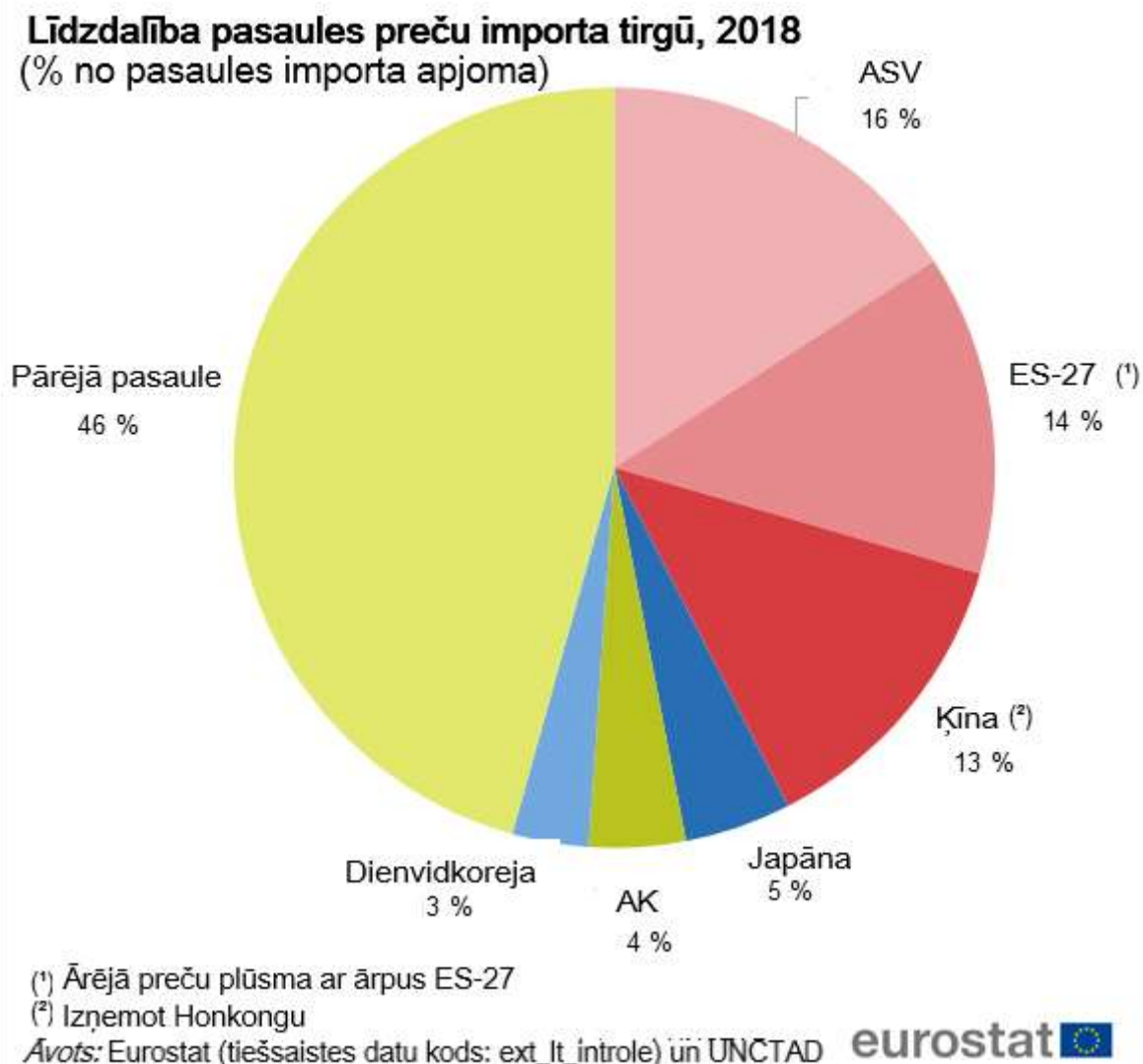
eurostat

1.5.attēls. Valstu līdzdalība pasaules preču eksporta tirgū 2018. gadā
(% no pasaules eksporta apjoma)⁷⁹ (autora veidots attēls izmantojot EUROSTAT datus).

Izvērtējot savus galvenos tirdzniecības partnerus un to importa-eksporta aktivitātes, konkrēta valsts vai valstu apvienība konstatē tirdzniecības apjomus, raksturīgās preču grupas, transportēšanas maršrūtus, piegādes ķēžu organizāciju, kas nepieciešams, lai plānotu, organizētu un novērtētu publiskās administrācijas darbību.

⁷⁸ Preču starptautiskā tirdzniecība. https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=International_trade_in_goods/lv#Tr.C4.ABs_liel.C4.81kie_starptautisk.C4.81s_tirdzniec.C4.ABbas_pasaules_l.C4.ABme.C5.86a_dal.C4.ABbnieki_.E2.80.94ES.2C_.C4.B6.C4.ABna_un_ASV

⁷⁹Turpat



1.6.attēls. Līdzdalība pasaules preču importa tirgū 2018. gadā

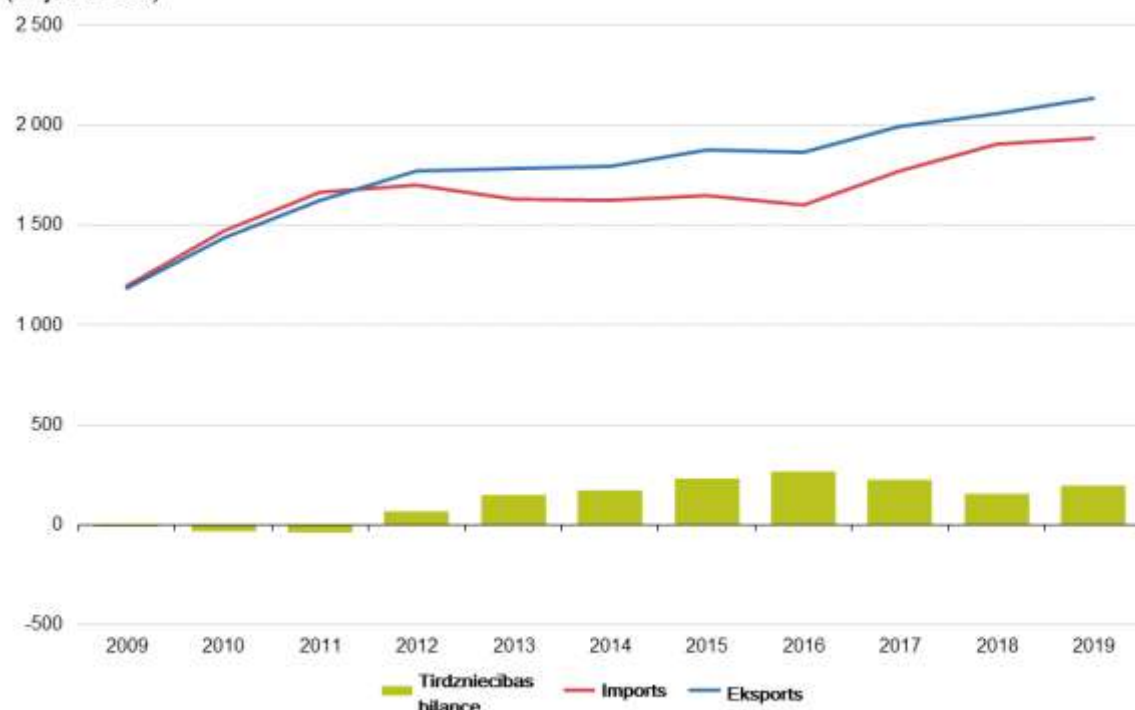
(% no pasaules eksporta apjoma)⁸⁰ (autora veidots attēls izmantojot EUROSTAT datus).

ES ekonomiskās integrācijas procesi ir balstīti uz Muitas ūnijas un kopīgas ārējās tirdzniecības politikas pamatiem. Kopējā ārējā muitas robeža nosaka nepieciešamību muitas dienestu darbu organizēt atbilstoši kopīgajiem apdraudējumiem, jo nonākot iekšējā tirgū no jebkuras trešās valsts, prece iegūst ES preces statusu un var tikt pārvietota izmantojot brīvās preču kustības radītās priekšrocības. Kopīgais tirgus (ES) nozīmē cita starpā makroekonomiskās un sektoru politiku koordināciju ārējā tirdzniecības, lauksaimniecības, rūpniecības, monetārajā, fiskālajā, pakalpojumu, muitas transporta un citās jomās nodrošinot pienācīgu konkurenci starp dalībvalstīm.⁸¹

⁸⁰Preču starptautiskā tirdzniecība. https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=International_trade_in_goods/lv#Tr.C4.ABs_liel.C4.81kie_starptautisk.C4.81s_tirdzniec.C4.ABbas_pasaules_l.C4.ABme.C5.86a_dal.C4.ABbnieki_.E2.80.94_ES.2C_.C4.B6.C4.ABna_un_ASV

⁸¹ Lyons, Timothy. EC customs law. Oxford: Oxford University Press, 2018. p.7

Preču starptautiskās tirdzniecības attīstība, ES-27 dalībvalstīs, 2009-2019
(miljardi EUR)



Piezīme: ārējās tirdzniecības plūsmas ar ārpus ES-27
Avots: Eurostat (tiešsaistes datu kods: ext_it_intertrd)

eurostat

1.7.attēls. Preču starptautiskās tirdzniecības attīstība ES-28 dalībvalstīs 2009.–2019. gadā (miljardi EUR)⁸² (autora veidots attēls izmantojot EUROSTAT datus).

Viens no muitas ūnijas svarīgākajiem pamatelementiem ir brīvības, drošības un tiesiskuma telpa respektējot pamattiesības, dalībvalstu tiesību sistēmas un tradīcijas. Ūnijai jānodrošina augsta līmeņa drošība veicot preventīvos pasākumus, apkarojot noziedzību, rasismu un ksenofobiju, koordinējot dalībvalstu politikas un sadarbojoties kompetentajam iestādēm.⁸³ ES 27 preču starptautiskā tirdzniecība ar pārējo pasauli (ES ārējā eksporta un importa summa) 2019. gadā tika novērtēta 4067 mljrd. EUR apmērā (sk. 1.7.attēlu). Salīdzinājumā ar 2018. gadu gan importa, gan eksporta apjoms bija lielāks, importam pieaugot mazāk (27 mljrd. EUR) nekā eksportam (73 mljrd. EUR). Rezultātā ES 27 tirdzniecības bilances pārpalikums (152 mljrd. EUR 2018. gadā) 2019. gadā pieauga līdz 197 mljrd. EUR. No 2009. līdz 2012. gadam ES 27 eksports strauji palielinājās no 1184 mljrd. EUR līdz 1771 mljrd. EUR. No 2012. līdz 2016. gadam eksporta vērtība saglabājās relatīvi stabila, bet nākamajos trijos gados tā palielinājās no 1867 mljrd. EUR 2016. gadā līdz 2132 mljrd. EUR 2019. gadā. Attiecībā uz importu bija vērojamas aptuveni tādas pašas tendences kā attiecībā uz eksportu; tā vērtība palielinājās no 1193 mljrd. EUR 2009. gadā līdz 1666 mljrd. EUR

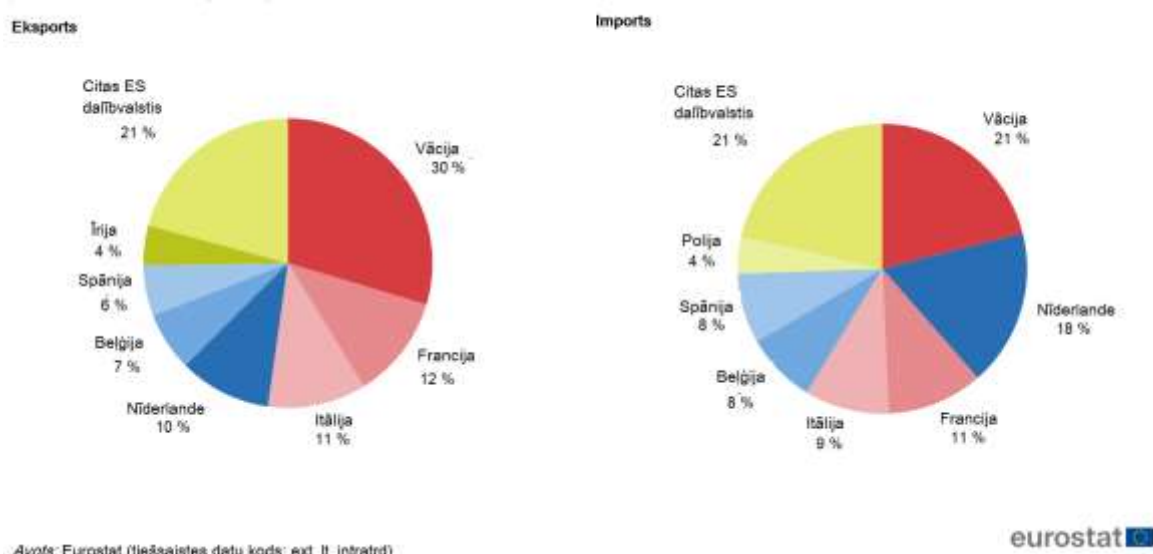
⁸²Preču starptautiskā tirdzniecība. https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=International_trade_in_goods/lv#Tr.C4.ABs_liel.C4.81kie_starptautisk.C4.81s_tirdzniec.C4.ABbas_pasaules_l.C4.ABme.C5.86a_dal.C4.ABbnieki_.E2.80.94_ES.2C_.C4.B6.C4.ABna_un_ASV

⁸³ Lyons, Timothy. EC customs law. Oxford: Oxford University Press, 2018. p.64

2011. gadā. No 2011. līdz 2016. gadam importa vērtība saglabājās relatīvi stabila, bet nākamajos trijos gados tā palielinājās no 1602 mljrd. EUR līdz 1935 mljrd. EUR 2019. gadā.⁸⁴

Tirdzniecības apjomu un struktūru raksturojošie skaitļi ir jāanalizē kontekstā ar citiem sabiedrībai un valstij svarīgiem jautājumiem, kuru risināšanā tiek iesaistīts muitas dienests. Jāņem vērā, ka pārrobežu preču plūsma ne tikai var dot ekonomisku labumu tautsaimniecībai, bet arī radīt apdraudējumus valsts drošībai, sabiedrības un vides aizsardzībai. Valstīm un reģionālajām apvienībām, plānojot importa un eksporta preču plūsmas kontroli ir jāņem vērā secinājumi, kas izriet no starptautiskās tirdzniecības attīstības tendencēm un īpatnībām.

ES 27 dalībvalstu preču ārējā tirdzniecība 2019. gadā
(% no ES 27 dalībvalstu eksporta/importa)



1.8.attēls. ES 28 dalībvalstu preču ārējā tirdzniecība 2019. gadā (% no ES 28 dalībvalstu eksporta/importa)⁸⁵ (autora veidots attēls izmantojot EUROSTAT datus).

No ES dalībvalstīm Vācija 2019. gadā pārliecinoši ieņēma vadošo pozīciju ES 27 ārējās tirdzniecības jomā — tās preču eksports uz trešām valstīm veidoja 30 % no ES 27 preču eksporta apjoma un sasniedza gandrīz vienu piektdaļu (21,0 %) no ES 27 importa apjoma (sk. 1.8.attēlu). Nākamās trīs lielākās eksportētājas valstis — Francija (12 %), Itālija (11 %) un Nīderlande (10 %) — bija vienīgās ES dalībvalstis, kuru īpatsvars ES 27 eksportā izsakāms ar divciparu skaitli. Tūlīt aiz Vācijas nākamās lielākās trešo valstu preču importētājas 2019. gadā bija Nīderlande (18 %), Francija (11 %) un Itālija (9 %). Relatīvi

⁸⁴Preču starptautiskā tirdzniecība. https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=International_trade_in_goods/lv#Tr.C4.ABs_liel.C4.81kie_starptautisk.C4.81s_tirdzniec.C4.ABbas_pasaules_l.C4.ABme.C5.86a_dal.C4.ABbnieki_.E2.80.94_ES.2C_.C4.B6.C4.ABna_un_ASV

⁸⁵Turpat

augsto Nīderlandes īpatsvaru vismaz daļēji var izskaidrot ar ievērojamo preču apjomu, kas ES nonāk caur Roterdamu — ES nozīmīgāko jūras ostu.⁸⁶

Tirdzniecības apjomam palielinoties, palielinās arī muitas darba apjoms, kas prasa lielākus resursus, to efektīvāku izmantošanu, risku analīzes pilnveidošanu. Pētot preču grupas, kas ir importa un eksporta pamatā, var noteikt muitas darba prioritātes, nepieciešamos uzlabojumus procesos un metodēs. Analizējot sabiedriskos procesus valsts ietvaros, ģeopolitiskos procesus reģionos un pasaulē, ir iespējams prognozēt nepieciešamās izmaiņas preču kontroles mehānismos. Jāatzīst, ka importa operācijas pēc savas būtības nav uztveramas kā paredzamu rezultātu kopums. Dažāds un mainīgs tiesiskais regulējums, kultūras un valodas atšķirības, nodokļu un regulatoru struktūras, apdrošināšanas un finanšu prakse, multimodālie pārvadājumi un citu faktoru kopums liek importētājam veidot konsekventas stratēģijas risku prognozēšanai un kontrolei.⁸⁷

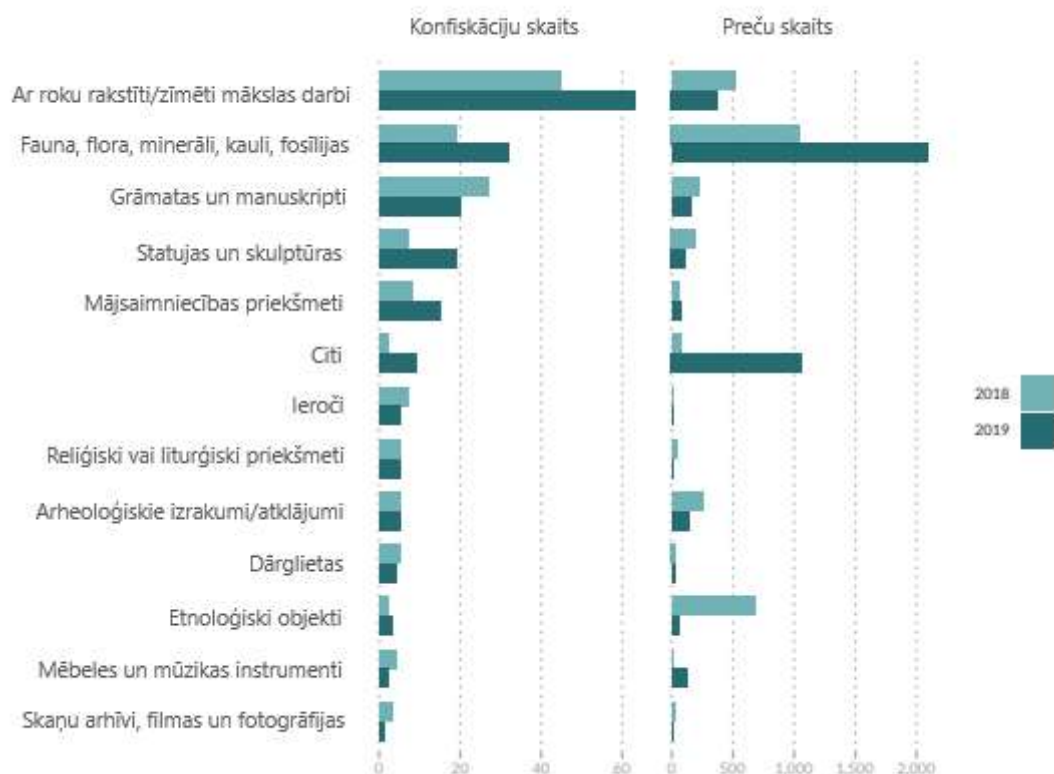
Muitas dienestu darbs jāorganizē tā, lai tie būtu spējīgi ātri reaģēt uz pārmaiņām, konsekventi nosakot prioritātes un īstenojot savas funkcijas valsts un sabiedrības interesēs. Priekšplānā arvien vairāk izvirzās tirdzniecības veicināšana kā muitas darba prioritāte, tāpēc tirdzniecības atvieglojumu definīcijā ir iekļauti samērā konkrēti “robežas” elementi, piemēram, ostu efektivitāte un muitas administrācija, vietējā normatīvā vide un infrastruktūra, kas ļaus izmantot e-uzņēmējdarbību.⁸⁸

⁸⁶ Preču starptautiskā tirdzniecība. https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=International_trade_in_goods/lv#Tr.C4.ABs_liel.C4.81kie_starptautisk.C4.81s_tirdzniec.C4.ABbas_pasaules_l.C4.ABme.C5.86a_dal.C4.ABbnieki_.E2.80.94_E2.80.94_ES.2C_.C4.B6.C4.ABna_un_ASV

⁸⁷ Import Transactions and Customs Compliance. Scott R. Lowden. FTA Publications LLC.2013, p.3

⁸⁸ Trade facilitation and economic development: measuring the impact. John Sullivan Wilson, Catherine L. Mann, Tsunehiro Otsuki, World Bank. Development Research Group. Trade. World Bank, Development Research Group, Trade, 2003, p.4

Konfiskāciju skaits un preču daudzums atbilstoši kategorijai 2018-2019.gadā



1.9.attēls. Konfiscētās preces kultūras mantojuma kategorijā.⁸⁹ (autora veidots attēls izmantojot PMO datus).

Apdraudējumi, kuru novēršanā ir iesaistītas muitas iestādes, joprojām ir reāli un aktuāli. Pēdējos gados PMO nelegālas tirdzniecības ziņojums⁹⁰ ir kļuvis par ļoti nozīmīgu publikāciju. Pārskats uzskatāms par pasaules līmeņa analītisku dokumentu pateicoties PMO specializētajām informatīvajām sistēmām⁹¹ un 135 muitas administrāciju sniegtajam ziņām. 2019. gada izdevumā norādīts uz aktuālākajiem apdraudējumiem, kas saistīti ar tādām jomām kā:

- kultūras mantojums;
- narkotikas;
- vide;
- intelektuālā īpašuma tiesības,
- veselība un drošība;
- ieņēmumi un drošība⁹².

⁸⁹ Illicit Trade Report 2019. <http://www.wcoomd.org/en/media/newsroom/2020/july/the-wco-issues-its-2019-illicit-trade-report.aspx>

⁹⁰ WCO Illicit Trade Report

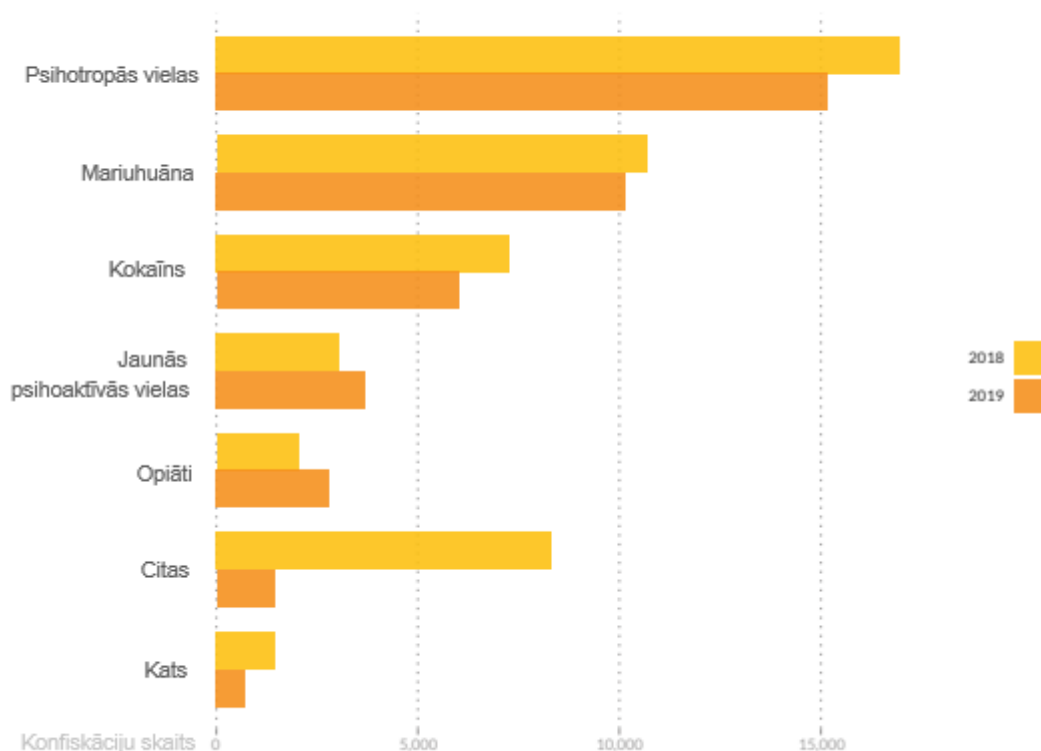
⁹¹ Customs Enforcement Network (CEN)

⁹² Illicit Trade Report 2019. <http://www.wcoomd.org/en/media/newsroom/2020/july/the-wco-issues-its-2019-illicit-trade-report.aspx>

Īpašu uzmanību muitas jomā ir izpelnījusies riska joma, kas saistīta ar kultūras objektu nelikumīgu tirdzniecību, kas ietver daudzveidīgas lietas - no arheoloģiskiem objektiem līdz gan mākslas darbiem. 1.9.attēlā redzams dažādu kultūras vērtību kategorijas starp konfiscētajam precēm.

Nav mazinājusies aktualitāte arī riska jomai, kas saistīta ar narkotiku tirdzniecību. Uzmanības centrā ir narkotiku audzēšana, ražošana, izplatīšana un tādu vielu pārdošana, uz kurām attiecas likumos noteiktie aizliegumi. 1.10.attēlā redzama konfiscēto narkotisko vielu daudzveidība.

Konfiskāciju skaits atbilstoši kategorijai 2018-2019.gadā



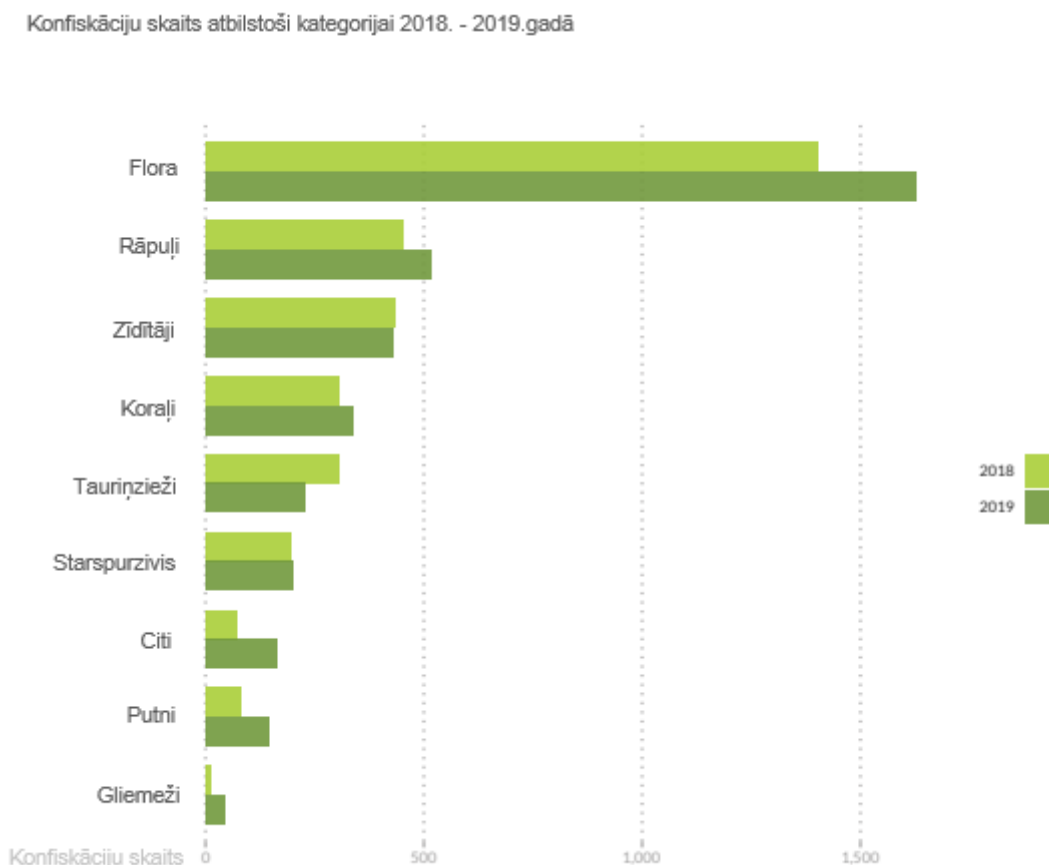
1.10.attēls. Konfiscēto narkotisko vielu apjoms 2018. un 2019.gadā pasaulē.⁹³

Vides aizsardzība nav tradicionāla muitas darbības joma. Mūsdienās vides riski, kas saistīti ar apdraudēto sugu tirdzniecību, bīstamajiem un toksiskajiem atkritumiem, ozona slāni noārdošajām vielām, aizsargāto kokmateriālu tirdzniecību nonāk arī muitas redzes lokā. Neatļauta pārrobežu tirdzniecība šajā jomā apdraud ekoloģisko līdzsvaru un ilgtspējīgu attīstību. 1.11.attēlā raksturotas neatļauto preču konfiskācijas vides jomā.

Pasaules tirdzniecības attīstība ir radījusi lielākus un sarežģītākus riskus, kas ir jāpārvalda uz robežām. Muita loma un atbildība ir jāpaplašina, lai aptvertu visus valdību

⁹³Illicit Trade Report 2019. <http://www.wcoomd.org/en/media/newsroom/2020/july/the-wco-issues-its-2019-illicit-trade-report.aspx>

mērķus un uzdevumus. 2014. gadā PMO publicēja Ziņojumu par nelikumīgo tirdzniecību, apvienojot trīs iepriekš publicētus ziņojumus par medikamentiem, intelektuālo īpašumu un tabaku. Prognozējot tendences un nelegālās tirdzniecības modeļus reģionālā un globālā līmenī, ir noteiktas piecas iespējamās riska jomas muitas darba redzeslokā: ieņēmumi; narkotikas; drošība; veselības, drošības un intelektuālā īpašuma tiesības; un vide, lai gan tās ir savstarpēji saistītas.⁹⁴ Caur šo apdraudējumu prizmu gan sabiedrība, gan ieinteresētās personas vēlēšies redzēt muitas darba novērtējumu.



1.11.attēls. Konfiscēto preču apjoms 2018. un 2019.gadā pasaulē vides kategorijā.⁹⁵

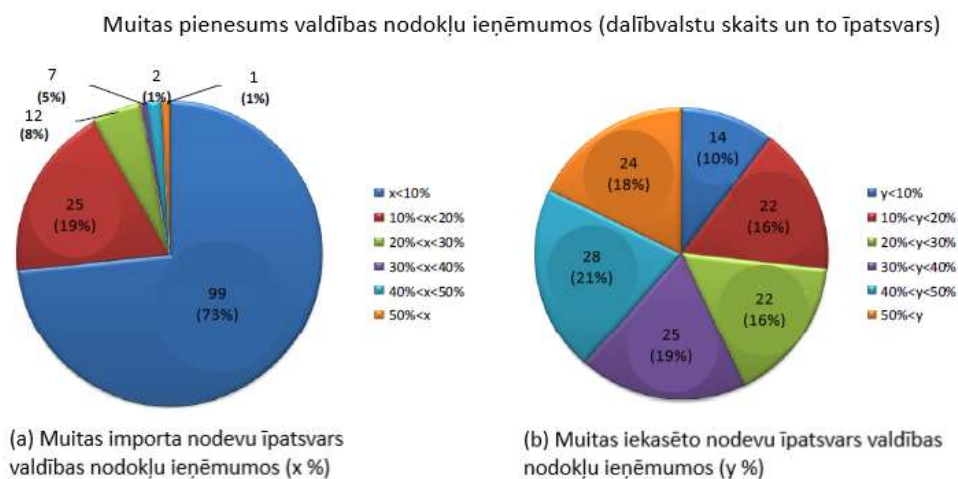
Ievedmuitas nodoklis paliek joprojām nozīmīgs valdību ieņēmumu avots daudzās jaunattīstības valstīs, lai gan to īpatsvars ir samazinājies. Arī tarifu likmes ir samazinājušās, izmantojot daudzpusējas, reģionālas, divpusējas un vienpusējas iniciatīvas. Cīņa ar nodokļu nemaksātājiem joprojām daudzās pasaules valstīs ir viens no muitas darbības mērķiem. 27% valstu muita iekasē vairāk nekā 10% no valsts nodokļu ieņēmumiem. Muitas ir pilnvarotas iekasēt arī citus ieņēmumus, piemēram, pievienotās vērtības nodokli un/vai akcīzes nodokli

⁹⁴WCO Research Paper No. 31. Customs Environment Scan 2014.

<http://www.wcoomd.org/en/topics/research/activities-and-programmes/~media/57364A26496A4C34A2B9604F3156C595.ashx>

⁹⁵ Illicit Trade Report 2019. <http://www.wcoomd.org/en/media/newsroom/2020/july/the-wco-issues-its-2019-illicit-trade-report.aspx>

par importētajām precēm. Apkopojot informāciju par muitas ieguldījumu valsts budžeta ieņēmumu veidošanā, parādās interesantas tendences.⁹⁶ Ieņēmumu zaudējumi, ko izraisa rēķinu samazināšana, kontrabanda, krāpšana izcelsmes jomā, klasifikācijas kļūdas būtiski grauj valsts ekonomisko attīstību un konkurētspēju. Augstas akcīzes nodokļa likmes precēm, piemēram tabakas izstrādājumiem, rada augstu kontrabandas risku un līdz ar to var radīt ievērojamus ieņēmumu zaudējumus.



Piezīme: Abi attēli ir balstīti PTO 135 dalībvalstu 2012. gada vai jaunākos pieejamos rādītājos. Ar muitas nodevu ieņēmumiem 4(b) attēlā saprotami muitas iekasētie ieņēmumi.

Avots: WCO (2013c)

1.12.attēls.Muitas piensums valdības nodokļu ieņēmumos.⁹⁷

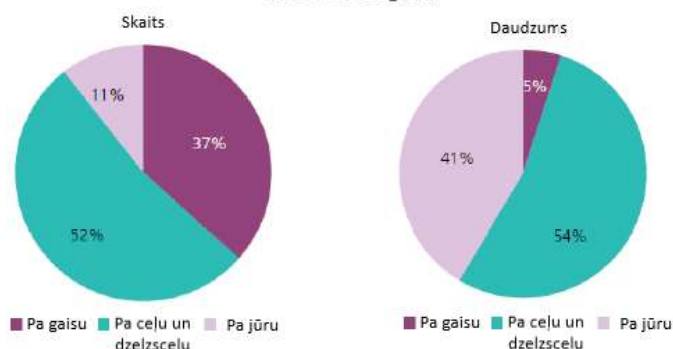
Narkotisko vielu nelikumīgas tirdzniecības pieaugums rada lielas bažas starptautiskajai sabiedrībai. Tas rada nopietnus draudus sabiedrības veselībai un drošībai, grauj ekonomisko attīstību un starptautisko stabilitāti. ANO Konvencija par narkotiku kontroli ir joprojām galvenais instruments cīņā pret nelikumīgu narkotiku tirdzniecību. To papildina Politiskā deklarācija un Starptautiskās sadarbības rīcības plāns, lai radītu integrētu un līdzsvarotu stratēģiju cīņai ar narkotiku problēmu pasaules 2009. gadā. Ir bijuši vairāki reģionālie nolīgumi, piemēram, Āfrikas Savienības rīcības plānu narkotiku kontrolei un noziedzības novēršanai (2013-2017) un Akras deklarāciju (2013. gada martā), kuru mērķis ir stiprināt un koordinēt Āfrikas valstu centienus cīņā pret nelegālo narkotiku tirdzniecību. Vīnes Deklarāciju, kas izdota 2012. gada februārī Parīzes pakta ietvaros, lai apkarotu nelikumīgu tirdzniecību, kuru izcelsme ir Afganistānā iegūtie opiāti, parakstīja vairāk nekā 70 valstīs. ANO Narkotiku un noziedzības novēršanas biroja 2013.gada ziņojumā norādīts, ka atklātie narkotiku tirdzniecības gadījumi izmantojot jūras pārvadājumus sastādīja 11% no visiem gadījumiem, par kuriem bija ziņots. Neskatoties uz nelielo īpatsvaru

⁹⁶ WCO Research Paper No. 31. Customs Environment Scan 2014.<http://www.wcoomd.org/en/topics/research/activities-and-programmes/~media/57364A26496A4C34A2B9604F3156C595.ashx>

⁹⁷ Turpat

skaita ziņā, katrs jūras pārvadājumos aizturētais sūtījums ir bijis vidēji gandrīz 30 reizes lielāks nekā aizturētie sūtījumi gaisa pārvadājumos.⁹⁸

UNODC paziņoto narkotiku konfiskācijas gadījumu sadalījums atkarībā no transportēšanas veida 1997.-2011.gadā



Piezīme: Nav iekļauti gadījumi, kad transportēšanas veids nav zināms, nav attiecināms vai norādīts kā "cits".

Avots: UNODC (2013, lpp.20) 22.attēla atveidojums.

1.13.attēls. Narkotiku konfiskācijas gadījumu sadalījums atkarība no transportēšanas veida.⁹⁹ (autora veidots attēls izmantojot UNODC datus)

Globālās tirdzniecības un starptautisko piegāžu ķēžu drošības jautājumi ir piesaistījuši lielu uzmanību starptautiskajā sabiedrībā, ņemot vērā pieaugošo draudus. Bīstamo kravu pārrobežu kustība, kas apdraud sabiedrības veselību un drošību ir globāla problēma, kas turpina piesaistīt politisko un sabiedrības uzmanību. Briesmas iedzīvotāju veselībai un drošībai rada viltotas un neatbilstošas preces. Viltotas vai nestandarta zāles, tabakas izstrādājumi un baterijas veido tikai dažus piemērus ikdienas patēriņa precēm.

Nelegālo preču pārvietošanas maršruti vai tranzīta koridori norāda uz konkrētas valsts muitas dienesta darbības prioritātēm un piemērojamajam muitas kontroles metodēm.

⁹⁸ WCO Research Paper No. 31. Customs Environment Scan 2014.

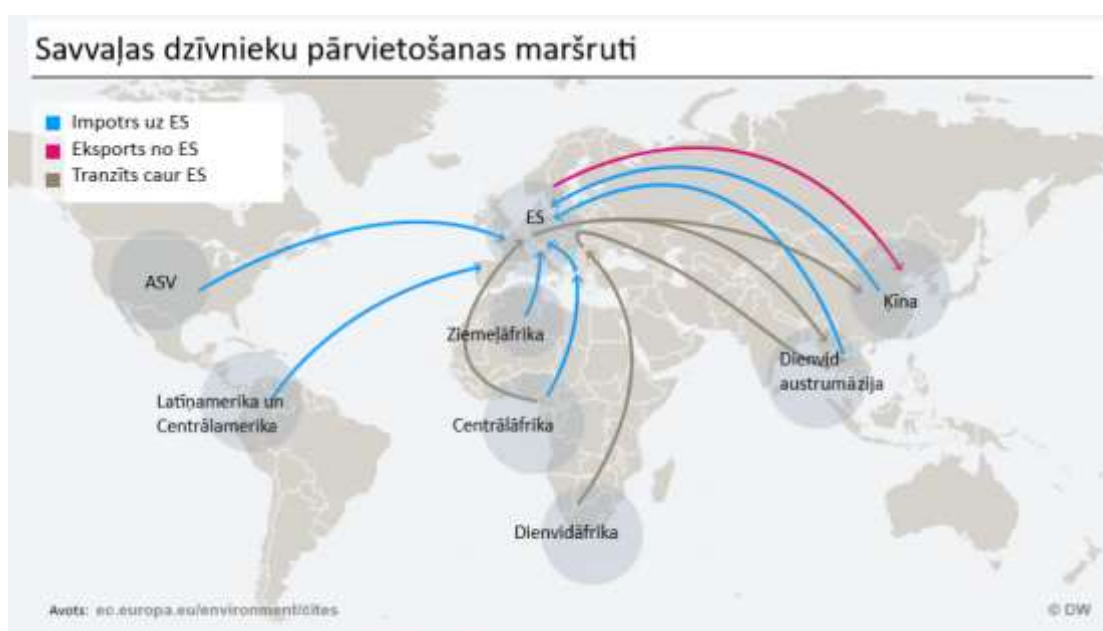
<http://www.wcoomd.org/en/topics/research/activities-and-programmes/~media/57364A26496A4C34A2B9604F3156C595.ashx>

⁹⁹ Turpat



1.14.attēls. Nelegālā narkotiku tirdzniecība.¹⁰⁰

Skaidri iezīmējušies ir arī savvaļas dzīvnieku kontrabandas maršruti. Apdraudēto dzīvnieku un augu nelegālas tirdzniecības novēršana mūsdienās ir kļuvusi par vienu no muitas dienestu prioritātēm.



1.15.attēls. Savvaļas dzīvnieku pārvietošanas maršruti.¹⁰¹

¹⁰⁰Illegal drug trade.

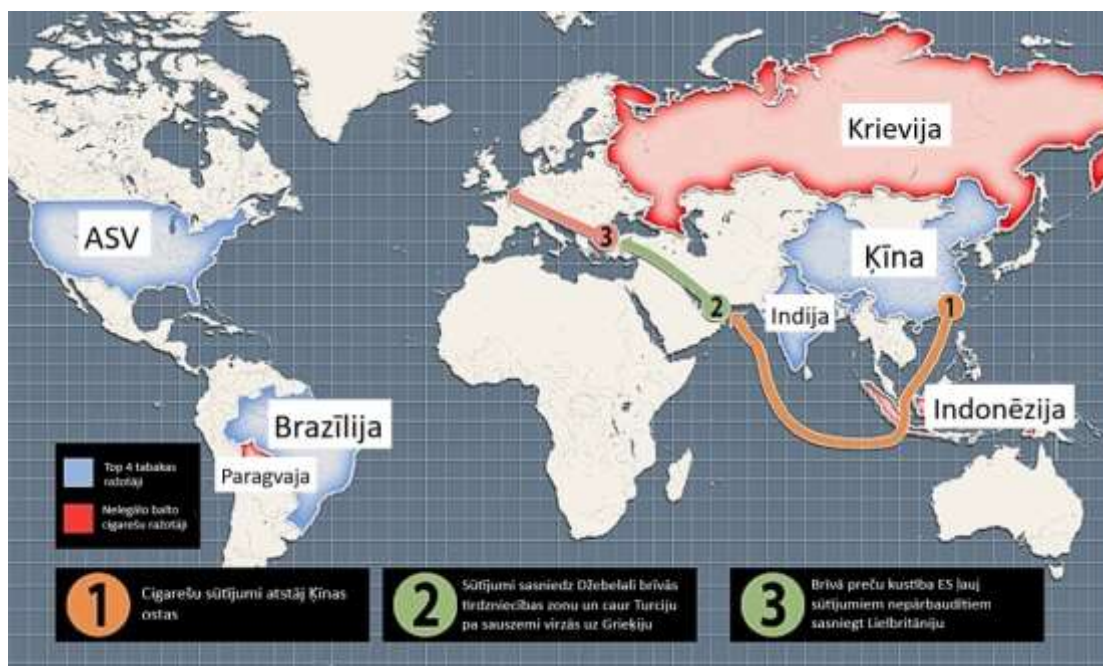
https://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/e/ef/CIA_Map_of_International_illegal_drug_connections.gif

¹⁰¹ Europe, a silent hub of illegal wildlife trade. <http://www.dw.com/en/europe-a-silent-hub-of-illegal-wildlife-trade/a-37183459>

Kā īpaša aktualitāte ir atzīmējama nelegālo migrantu pārvietošanās Eiropas Savienības virzienā, kas rada drošības apdraudējumus, domstarpības starp valstīm, neatļautu preču pārvietošanas riskus kā arī sociālo spiedi.

Kā neatļautas preču pārvietošanas priekšmets vienmēr ir bijušas akcīzes preces, ņemot vērā lielo pieprasījumu, augstās cenas un to starpību dažādās valstīs un reģionos.

Cigarešu kontrabanda gan Eiropā, gan pasaulē jau kādu laiku ir liela problēma. Tabakas izstrādājumu nelikumīgas tirdzniecības rezultātā cigaretes ir pieejamas par cenām, kas ir zemākas nekā cenas, kas noteiktas nolūkā atturēt cilvēkus no smēķēšanas. Tajā pašā laikā nelikumīgi tirgotie izstrādājumi parasti neatbilst izstrādājumu regulējumam, piemēram, attiecībā uz marķējumu. Tabakas izstrādājumu nelikumīga tirdzniecība rada arī ievērojamus valsts ieņēmumu zaudējumus. Ja visas nelikumīgajā tirgū pārdotās cigaretes tiktu pārdotas likumīgi, ES un tās dalībvalstu budžetā gadā ieplūstu vairāk nekā 10 miljardi EUR. Visbeidzot, cigarešu kontrabanda ir Eiropas un citu reģionu organizēto noziedzīgo grupu ienākumu avots, un ir norādes, ka atsevišķos gadījumos tā ir saistīta arī ar terorisma finansēšanu.



1.16.attēls. Nelegālo cigarešu pārvietošanas maršruti.¹⁰²

¹⁰² Cigarette firms 'cheating taxpayers out of millions by over-supplying tobacco to Europe and turning blind eye when it's smuggled back to Britain'. <http://www.dailymail.co.uk/news/article-2451681/Cigarette-firms-supplying-ignoring-smuggling-says-report.html>

Tāpēc tabakas izstrādājumu nelikumīgas tirdzniecības apkarošana ir svarīga arī saistībā ar ES drošības aizsardzību.¹⁰³

Muitas lietas ir samērā universāls jautājums pasaules mērogā, tāpēc neraugoties uz atšķirībām un specifiku valstu un reģionu līmenī, jāveido pilnvērtīgs un analogs menedžments, sākot jau no muitas funkciju noteikšanas. Lai to izdarītu ir nepieciešams analizēt vidi, kura muitas dienesti veic savas funkcijas.

Muitas vide ir viens no četriem rādītājiem, līdzās ostu efektivitātei, normatīvajai videi un iespējām izmantot e-pakalpojumus, kas tiek analizēts, lai novērtētu tirdzniecības veicināšanas pasākumus. To izmanto, lai izmērītu tiešās muitas izmaksas, kā arī muitas robežas šķērsošanas administratīvo pārredzamību.¹⁰⁴

Vides novērtējums (*environmental scanning – angļu val.*) ir viens no būtiskākajiem elementiem globālās vides analīzē. Vides monitorings, prognozēšanu un novērtējums veido vispārējo vides analīzi. Globālā vide attiecas uz makrovīdi, kas ietver rūpniecības nozares, tirgus, uzņēmumus, klientus un konkurentus. Līdz ar to ir iespējas analizēt arī mikrolīmeni. Piegādātāji, klienti un konkurenti kas pārstāv mikro vidi tiek analizēti nozares ietvaros.¹⁰⁵ Vides skenēšanu var definēt kā " politisko, ekonomisko, sociālo un tehnoloģisko notikumu un tendenču, kas ietekmē uzņēmējdarbību, nozari vai pat kopējo tirgu pētījumu un interpretāciju.¹⁰⁶

PMO Muitas Vides novērtējums¹⁰⁷ ietver ekonomiskos, politiskos, sociālos, vides un administratīvos faktorus, kas tieši vai netieši saistīti ar muitu. Mērķis ir informēt PMO dalībvalstis un ieinteresētās personas par attiecīgajiem jautājumiem, kā arī atbalstīt PMO stratēģiskā plāna attīstību.

Bez jautājumiem, ko tradicionāli pēta statistika ārējās tirdzniecības jomā, jāatzīmē reģionālās tirdzniecības novērtējums. Globālās tirdzniecības pieaugums ir radījis tirdzniecības apvienības, kuru dalībvalstīm ir priekšrocības, savstarpēji importējot un eksportējot produktus.¹⁰⁸ Tas viss atstāj iespaidu uz muitas lietam un to realizāciju.

Reģionālā integrācija ir pakāpenisks process, kas ietver gan ekonomisko, gan institucionālo attiecību padziļināšanu. Piemēram, lielākas tirdzniecības un finanšu plūsmas parasti pavada efektīva informācijas apmaiņa starp valstu iestādēm un vienoti procesuālie noteikumi šo plūsmu atvieglošanai un kontrolei. Abi procesi ir cieši saistīti un institucionālā integrācija palīdz padziļināt ekonomisko integrāciju. Reģionālā integrācija praksē ir nepārtraukts process, kas ļauj veikt dažādus pasākumus atbilstoši īpašajiem apstākļiem

¹⁰³ Progresā ziņojums par Komisijas paziņojuma "Cīņas pastiprināšana pret cigarešu kontrabandu un citiem tabakas izstrādājumu nelikumīgas tirdzniecības veidiem - visaptveroša ES stratēģija" (COM(2013) 324 final, 6.6.2013)" īstenošanu.

<http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2017/LV/COM-2017-235-F1-LV-MAIN-PART-1.PDF>

¹⁰⁴ Trade facilitation and economic development: measuring the impact. John Sullivan Wilson, Catherine L. Mann, Tsunehiro Otsuki, World Bank. Development Research Group. TradeWorld Bank, Development Research Group, Trade, 2003, p.6

¹⁰⁵ Dillerup, R., Stoi, R. "Unternehmensführung", (2006), Vahlen, p. 179 et seq.; p. 187

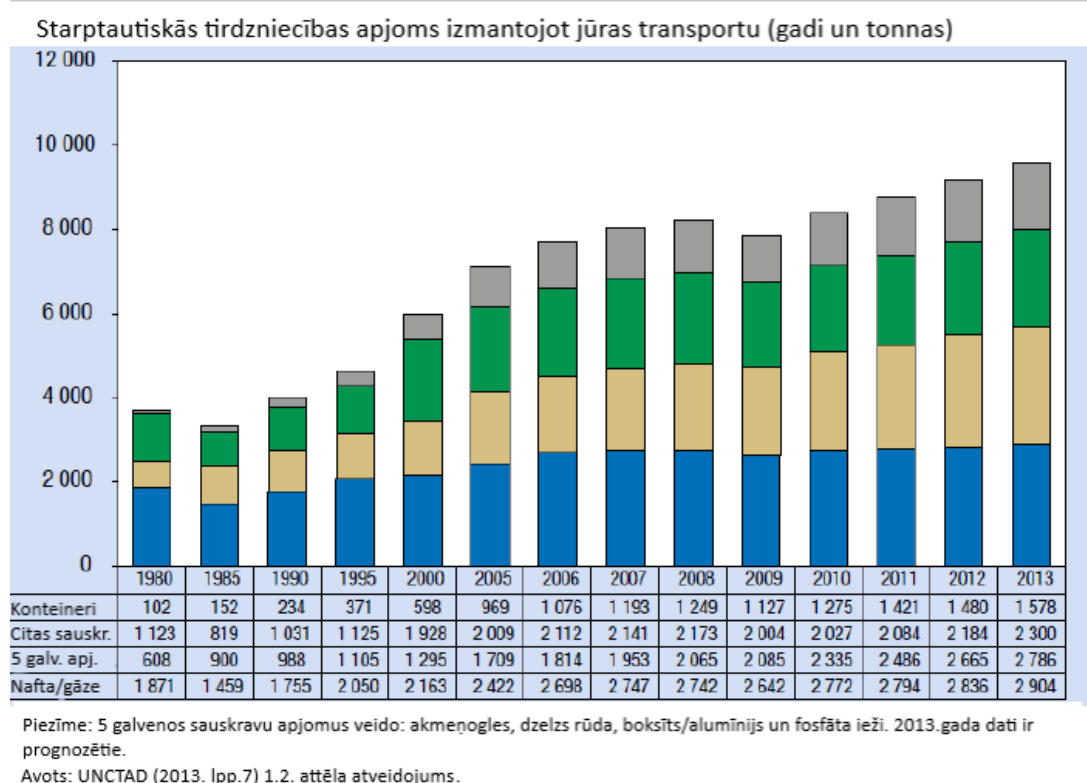
¹⁰⁶ Kroon, J. "General Management" (2nd Edition), (1995), Pearson South Africa, p. 76

¹⁰⁷ WCO Customs Environment Scan

¹⁰⁸ Stratēģiskā vadīšana. Jānis Caune, Andrejs Dzedons. Apgāds Lidojošā zivs, 2009. 71.lpp

dažādās valstu grupās. Katram integrācijas posmam ir tieša ietekme uz muitas un nodokļu administrēšanu.¹⁰⁹

Mūsdienās, kad valstis piedalās dažādos ekonomiskās integrācijas projektos, pētot import-eksporta attiecības, jāsaskaras ar faktu, ka līdzās eksportam un importam, ko kontrolē muitas iestādes, pastāv arī eksports un imports muitas ūnijas iekšienē, ko muitas iestādes nekontrolē. Atbilstoši PMO Muitas Vides novērtējumam reģionālā tirdzniecība (kas nenozīmē tirdzniecību tikai muitas ūniju ietvaros) pieaug. 2014.gada ziņojumā PMO kā muitas lietās svarīgus elementus novērtē preču pārrobežu plūsmu, dažādu transporta veidu izmantošanu preču pārvietošanā, ka arī personu pārvietošanās intensitāti. Statistikas dati par tirdzniecību 2012.gadā norāda, ka 50,7% no pasaules eksporta tika nosūtītas uz valstīm tajā pašā reģionā, kas pārstāv nelielu kritumu attiecībā uz 2011. gada skaitli 51,9%. Reģionālās



1.17.attēls. Starptautiskās tirdzniecības apjoms izmantojot jūras transportu.¹¹⁰

tirdzniecības līmenis saglabājās augsts Eiropā (68,6%), Āzijā (53,4%) un Ziemeļamerikā (48,6%), bet zems Dienvidamerikā un Centrālamerikā (26,9%), NVS (18,5%), Āfrikā (12,7%) un Tuvajos Austrumos (8,6%).¹¹¹

¹⁰⁹ Central American Customs Union and Challenges for Tax and Customs Administration. Lemgruber-Viol. Economic Progress and Reforms, 2008.

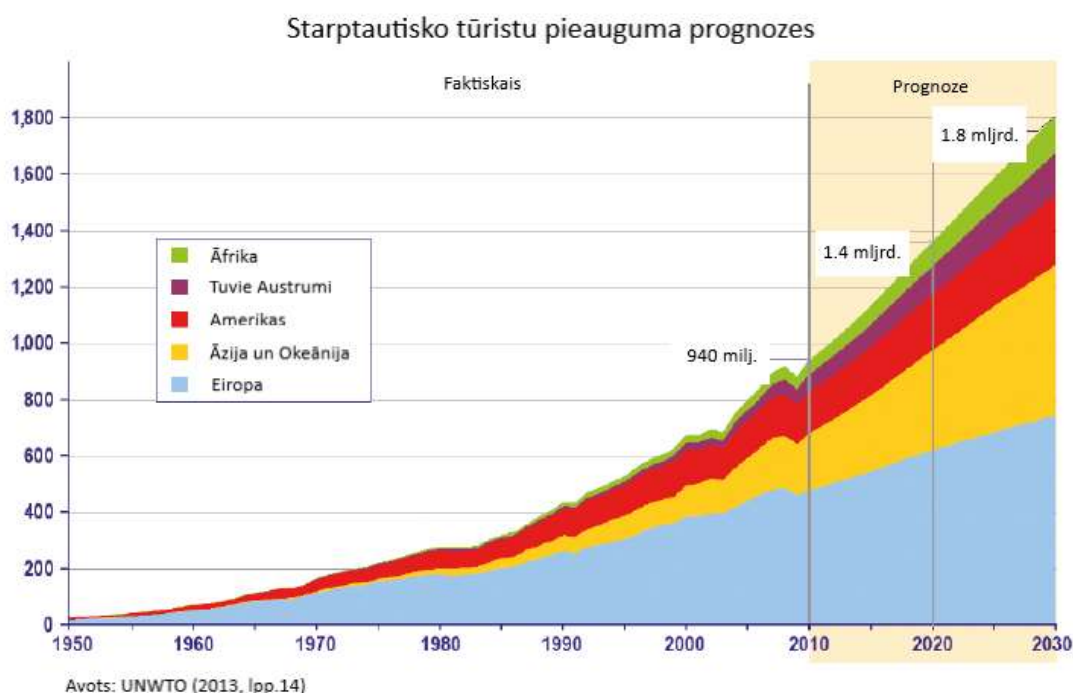
<https://www.imf.org/external/pubs/ft/dp/2008/dp0801.pdf>

¹¹⁰ WCO Research Paper No. 31. Customs Environment Scan 2014. http://www.wcoomd.org/en/topics/research/activities-and-programmes/~/_media/57364A26496A4C34A2B9604F3156C595.ashx

¹¹¹ Turpat

Preču plūsmas raksturo arī izmantotais transportēšanas veids. 2012.gadā aptuveni 9,2 miljardus tonnu preču iekrāva un izkrāva ostās visā pasaulē. Vairāk nekā 80% no pasaules preču tirdzniecības tika veikta pa jūru. Nafta un gāze ir galvenās preces transportējot kravas pa jūru (31% no pasaules jūras pārvadājumu apjoma), kam seko ogles, dzelzs rūda, graudi, alumīnija boksīts. Kravu sastāvs ir stabilizējies sākot no 2005. gada.¹¹²

Starptautiskā preču plūsma ir saistīta ar dažādiem apdraudējumiem valstij, sabiedrībai, videi un tie nav realizējami bez cilvēka klātbūtnes. Starptautiskais tūristu pieplūdums 2012. gadā pirmo reizi vēsturē ir sasniedzis 1 miljardu. Skaitlis ir dubultojies kopš 1995. gada un tiek prognozēts, ka tas pieaugs līdz 1,8 miljardiem līdz 2030. gadam. 52% no tiem ceļoja pa gaisu, 40% ar autotransportu. Eiropa bija visbiežāk izvēlētais galamērķis 2012. gadā.¹¹³



1.18.attēls. Starptautisko tūristu pieauguma prognozes¹¹⁴.

Nemot vērā personu pārvietošanās pieaugumu, arī muitas iestādēm jābūt gatavām reaģēt uz iespējamo apdraudējumu novēršanu saistībā ar tādu preču iespējamu ieviešanu muitas teritorijā kā narkotiskās vielas, mākslas priekšmeti, stratēģiskās nozīmes un akeīzes preces.

Globālās krīzes parāda, ka valdību noteiktie ierobežojumi nostāda globālo ekonomiku izaicinošā situācijā, tām ir nopietna ietekme uz uzņēmējdarbības vidi un iedzīvotājiem. Tirdzniecība ir viena no visvairāk ietekmētajām nozarēm. Skatoties uz Pasaules Tirdzniecības organizācijas (PTO) prognozēm, notikumu attīstības scenāriji nav īpaši optimistiski, jo tika paredzēts, ka pasaules preču tirdzniecība samazināsies par 13%

¹¹²WCO Research Paper No. 31. Customs Environment Scan 2014.
<http://www.wcoomd.org/en/topics/research/activities-and-programmes/~media/57364A26496A4C34A2B9604F3156C595.ashx>

¹¹³ Turpat

¹¹⁴ Turpat

līdz 32% 2020.gadā COVID-19 pandēmijas dēļ.¹¹⁵ PTO ekonomistu scenāriji ir izklāstīti 1.19. attēlā.

Preču starptautiskās tirdzniecības apjoms un reālais IKP 2018.-2021.gadā ¹

Ilgadējās % izmaiņas

	Vēsturiski		Optimistiskais scenārijs		Pesimistiskais scenārijs	
	2018	2019	2020	2021	2020	2021
Preču starptautiskās tirdzniecības apjoms ²	2.9	-0.1	-12.9	21.3	-31.9	24.0
Eksports						
Ziemeļamerika	3.8	1.0	-17.1	23.7	-40.9	19.3
Dienvidamerika un Centrālamerika	0.1	-2.2	-12.9	18.6	-31.3	14.3
Eiropa	2.0	0.1	-12.2	20.5	-32.8	22.7
Āzija	3.7	0.9	-13.5	24.9	-36.2	36.1
Citi reģioni ³	0.7	-2.9	-8.0	8.6	-8.0	9.3
Imports						
Ziemeļamerika	5.2	-0.4	-14.5	27.3	-33.8	29.5
Dienvidamerika un Centrālamerika	5.3	-2.1	-22.2	23.2	-43.8	19.5
Eiropa	1.5	0.5	-10.3	19.9	-28.9	24.5
Āzija	4.9	-0.6	-11.8	23.1	-31.5	25.1
Citi reģioni ³	0.3	1.5	-10.0	13.6	-22.6	18.0
Reālais IKP, ņemot vērā tirgus valūtas kursu	2.9	2.3	-2.5	7.4	-8.8	5.9
Ziemeļamerika	2.8	2.2	-3.3	7.2	-9.0	5.1
Dienvidamerika un Centrālamerika	0.6	0.1	-4.3	6.5	-11.0	4.8
Eiropa	2.1	1.3	-3.5	6.6	-10.8	5.4
Āzija	4.2	3.9	-0.7	8.7	-7.1	7.4
Citi reģioni ³	2.1	1.7	-1.5	6.0	-6.7	5.2

1 2020. un 2021.gada skaitļi ir prognoze.

2 Eksporta un importa vidējie rādītāji.

3 Citi reģioni iekļauj Āfriku, Tuvo Austrumus, Neatkarīgo Valstu Sadraudzību (NVS), iekļaujot asociētās un bijušās dalībvalstis.

Avots: PTO novērtē vēsturisko IKP. IKP prognozes ir balstītas scenārijos, kas simulēti, izmantojot PTO Starptautiskās tirdzniecības modeli.

1.19. attēls. PTO ekonomistu scenāriji ¹¹⁶

Pandēmijas apstākļos uzņēmumi cīnās, globālās piegādes ķēdes ir traucētas un tiek pieņemts, ka kavēšanās pie robežām notiks cilvēkresursu trūkuma un vispārīga apjukuma dēļ. Neskaidrība ir vārds, ko bieži lieto šajā konkrētajā situācijā. Šī situācija prasa īpašu pieeju un ir skaidrs, ka daudzu iemeslu dēļ muita nevar praktizēt kā parasti. Krīze skaidri parādīja nepieciešamību pēc ārkārtas atvieglojumiem likumīgai tirdzniecībai, lai saglabātu

¹¹⁵ WCO Customs Environment Scan (July 2020 update). <http://www.wcoomd.org/en/about-us/what-is-the-wco/customs-environment.aspx>

¹¹⁶ Turpat

vienmērīgu preču tirdzniecības plūsmu un ļautu uzņēmumiem parvaldīt savu biznesu. Muitai ir nepieciešams uzņemties iniciatīvu un strādāt pie pasākumu izveidošanas, kas jāpiemēro krīzes laikā. Muitas administrācijām būs iespēja uzņemties vadību procesu nepārtrauktības un tirdzniecības plūsmu nodrošināšanai. Muitas administrācijas parasti ir pazīstamas ar savu lomu ieņēmumu iekasēšana. Vide ko radījusi šī ārkārtas krīze, ir nostādījusi muitu kā viens no galvenajiem spēlētājiem tirdzniecības atvieglošanā un uzņēmumu aizsardzība. Šī noteikti ir joma kur nākotnē būs vajadzīgs papildu darbs.¹¹⁷

Kā redzams no nodaļā apkopotās un analizētās statistiskās informācijas, muitas pienesums dažādu valstu nodokļu ieņēmumos un drošības garantijās ir ļoti nozīmīgs. Tas vēlreiz apliecina muitas darba un procesu daudzpusību un sarežģītību, apliecina milzīgo politiski ekonomisko funkciju daudzveidību.

1.3.Muitas lietas starptautiskā un nacionālā līmenī

Dažādas valstis pasaulē raksturojas ar savu specifiku, no ģeogrāfiskajām īpatnībām un klimata līdz tradīcijām, kultūrai, tiesībām un reliģijai. Tomēr neatkarīgi no atrašanās vietas, attīstības līmeņa, teritorijas un iedzīvotāju skaita, valstīm robeždrošības jomā ir līdzīgas vajadzības un intereses.

Uz tādas starptautiskās platformas kā Pasaules Muias organizācija, atbilstoši vispārējiem stratēģiskajiem mērķiem, muitas iestādes atšķirīgos apstākļos veic ļoti lielu darba apjomu (skat.1.20.attēlu). Muias dienesti var būt dažādi organizēti, iespaidīgs ir paveiktā darba apjoms, muitas funkciju realizēšanā iesaistīto darbinieku skaits ir salīdzinoši neliels attiecībā pret kontrolējamo preču plūsmu, dažādi vērtējams ir muitas iestāžu modernizācijas līmenis.

Katrai valstij var noteikt iekšējos un ārējos faktorus, kas ietekmē muitas darba rezultātus – robežšķērsošanas iespējas, robežas garums, muitas organizācijas veids, muitas darbinieku skaits, importa un eksporta preču plūsmas apjoms, muitas dienestam dotie uzdevumi u.c. Muias ūnijas apstākļos (skat. 1.1.tabulu) daudzi rādītāji ir līdzīgi, tomēr atsevišķi rada interesi, piemēram, Beļģijas muitas darbinieku skaits attiecībā pret muitas robežas garumu vai Polijas muitas ieguldījums kopējos nodokļu ieņēmumos.

Muitas dienestam dotajiem uzdevumiem ir jāatbilst noteiktajiem iekšējiem un ārējiem apstākļiem, kas jāņem vērā arī novērtējot darba rezultātus. Pateicoties Pasaules Muias organizācijas darbam muitas darba organizāciju un rezultātus raksturojoša informācija tiek regulāri apkopota un analizēta, kas ļauj spriest par muitas darba pilmveidošanas tendencēm. Salīdzinājumam ir izvēlētas valstis, kuru darbību ietekmējošie faktori ir atšķirīgi pēc muitas teritorijas, darba organizācijas, raksturīgas preču plūsmas, riska jomām. Pieņemot, ka valstis ir plānojušas un organizējušas muitas dienesta darbu atbilstoši objektīviem apdraudējumiem, dažādi rādītāji ir neviennozīmīgi vērtējami.

¹¹⁷ WCO Customs Environment Scan (July 2020 update). <http://www.wcoomd.org/en/about-us/what-is-the-wco/customs-environment.aspx7>

182 PMO dalībvalstis, kas veido 98% no pasaules tirdzniecības			
Muitas stratēģiskie mērķi: • veicināt drošību un atvieglojumus starptautiskajā tirdzniecībā; • veicināt godīgu un efektīvu nodokļu iekasēšanu; • aizsargāt sabiedrību, sabiedrības veselību un drošību, sniegt ieguldījumu cīņā ar noziedzību un terorismu; • veicināt digitālās muitas ieviešanu, Koordinētās robežu pārvaldības izveidošanu un informācijas apmaiņu starp visām ieinteresētajām personām; • stiprināt muitas kapacitāti; • paaugstināt muitas darbības rādītājus; • organizēt pētniecību un analīzi.			
Muitas organizācijas veidi			
Departaments ministrijā	Ieņēmumu dienests	Muitas dienests	Robežaizsardzības dienests
780 000 muitas darbinieki pasaulē			
Gada laikā pasaulē tiek noformēts vairāk kā 600 miljoni muitas deklarāciju			
Muitas dienesti sniedz ieguldījumu nodokļu ieņēmumos 24,6% - 40,5% apmērā (atkarībā no reģiona)			
86,7% - 95,4% elektroniski noformētu deklarāciju (atkarībā no reģiona)			

1.20.attēls. Muitas lietas raksturojošie rādītāji.¹¹⁸

Salīdzinājumam ir izvēlētas valstis, kuru darbību ietekmējošie faktori ir atšķirīgi pēc muitas teritorijas, darba organizācijas, raksturīgas preču plūsmas, riska jomām. Pieņemot, ka valstis ir plānojušas un organizējušas muitas dienesta darbu atbilstoši objektīviem apdraudējumiem, dažādi rādītāji ir neviennozīmīgi vērtējami.

¹¹⁸ WCO Annual Report 2017-2018 http://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/global/pdf/media/annual-reports/annual-report-2017_2018.pdf

1.1.tabula

Atsevišķu Eiropas Savienības dalībvalstu muitas dienestu salīdzinājums ¹¹⁹ (autora veidota tabula, izmantojot informāciju no PMO ikgadējā ziņojuma)

Valsts	Muitas organizācijas veids	MKP izvietojums	Sauszemes muitas robežas garums (km) ¹²⁰	Muitas darbinieku skaits	Noformēto deklarāciju skaits (IM)	Noformēto deklarāciju skaits (EX)	Ieguldījums nodokļu ieņēmumos (%)
Austrija	Departaments ministrijā	sauszemes lidostās	180 ¹²¹	1676	1409370	1589647	nav informācijas
Beļģija	Departaments ministrijā	ostās lidostās	—	3283	5552858	10015230	nav informācijas
Igaunija	Ieņēmumu iestāde	sauszemes ostās lidostās	338,6 ¹²²	583	158308	131233	6,3
Itālija	Muitas aģentūra	ostās lidostās	744 ¹²³	8634	5487600	13058609	3.4
Latvija	Ieņēmumu iestāde	sauszemes ostās lidostās	407 ¹²⁴	988	152678	184628	2.0
Lielbritānija	Ieņēmumu iestāde	ostās lidostās	-	5000	39136877	7002777	5.7
Polija	Ieņēmumu iestāde	sauszemes ostās lidostās	767 ¹²⁵	58744	1418459	2231463	28.2
Vācija	Muitas aģentūra	sauszemes ostās lidostās	362 ¹²⁶	35222	18656227	21147839	8.7

¹¹⁹ WCO Annual Report 2017-2018. http://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/global/pdf/media/annual-reports/annual-report-2017_2018.pdf

¹²⁰ aprēķināts ņemot vērā valsts dalību muitas ūnijās

¹²¹ Austria–Switzerland border. https://en.wikipedia.org/wiki/Austria%E2%80%93Switzerland_border

¹²² Estonia. <https://en.wikipedia.org/wiki/Estonia>

¹²³ Italy–Switzerland border. https://en.wikipedia.org/wiki/Italy%E2%80%93Switzerland_border

¹²⁴ Latvijas ģeogrāfija. https://lv.wikipedia.org/wiki/Latvijas_%C4%A3eogr%C4%81fija

¹²⁵ Poland–Russia border. https://en.wikipedia.org/wiki/Poland%E2%80%93Russia_border

Poland–Ukraine border. https://en.wikipedia.org/wiki/Poland%E2%80%93Ukraine_border

¹²⁶ Germany–Switzerland border.

https://en.wikipedia.org/wiki/Germany%E2%80%93Switzerland_border

Nav iespējams objektīvi un, izmantojot vienādus kritēriju, salīdzināt muitas dienestus dažādos pasaules reģionos. Pārāk atšķirīgi ir iekšējās un ārējās vides apstākļi, darba apjoms, riska kritēriji un citi rādītāji.

1.2.tabula

Atsevišķu valstu muitas dienestu salīdzinājums Eiropā un Āzijā¹²⁷
(autora veidota tabula, izmantojot informāciju no PMO ikgadējā ziņojuma)

Valsts	Muitas organizācijas veids	MKP izvietojums	Sauszemes muitas robežas garums (km) ¹²⁸	Muitas darbinieku skaits	Noformēto deklarāciju skaits (IM)	Noformēto deklarāciju skaits (EX)	Ieguldījums nodokļu ieņēmumos (%)
Afganistāna	Departaments ministrijā	sauszemes lidostās	5529 ¹²⁹	1948	342951	43193	42.6
Baltkrievija	Muitas aģentūra	sauszemes lidostās	2334 ¹³⁰	nav informācijas	632000	513300	nav informācijas
Indija	Departaments ministrijā	sauszemes ostās lidostās	15106,7 ¹³¹	54001	3985130	7113116	14.6
Japāna	Departaments ministrijā	ostās lidostās	-	9575	6792000	7465000	13.4
Krievija	Muitas aģentūra	sauszemes ostās lidostās	13,231,4 ¹³²	48885	2921048	1536005	nav informācijas
Ķīna	Muitas aģentūra	sauszemes ostās lidostās	22117 ¹³³	60000	23351697	54792131	23.4

¹²⁷ WCO Annual Report 2017-2018. http://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/global/pdf/media/annual-reports/annual-report-2017_2018.pdf

¹²⁸ aprēķināts ņemot vērā valsts dalību muitas ūnijās

¹²⁹ Afghan Border Police. https://en.wikipedia.org/wiki/Afghan_Border_Police

¹³⁰ External Border of the European Union.

https://en.wikipedia.org/wiki/External_border_of_the_European_Union

Belarus-Ukraine border. https://en.wikipedia.org/wiki/Belarus%E2%80%93Ukraine_border

¹³¹ Ministry of Home Affairs (Department of Border Management.

https://en.wikipedia.org/wiki/Geography_of_India#cite_note-DBM-1

¹³² Geography of Russia. https://en.wikipedia.org/wiki/Geography_of_Russia

¹³³ Borders of China. https://en.wikipedia.org/wiki/Borders_of_China

1.3.tabula

Atsevišķu valstu muitas dienestu salīdzinājums pasaule¹³⁴ (autora veidota tabula, izmantojot informāciju no PMO ikgadējā ziņojuma)

Valsts	Muitas organizācijas veids	MKP izvietojums	Sauszemes muitas robežas garums (km) ¹³⁵	Muitas darbinieku skaits	Noformēto deklarāciju skaits (IM)	Noformēto deklarāciju skaits (EX)	Ieguldījums nodokļu ieņēmumos (%)
ASV	Robežas aizsardzības dienests	sauszemes ostās lidostās	12220 ¹³⁶	59221	31600000	19609620	1.2
Austrālija	Robežas aizsardzības dienests	ostās lidostās	—	13757	4217034	1614969	4.5
Brazīlija	Ieņēmumu iestāde	sauszemes ostās lidostās	10991 ¹³⁷	3038	2279027	1520828	10.2
DĀR	Ieņēmumu iestāde	sauszemes ostās lidostās	716 ¹³⁸	2361	3247710	6599930	17.5
Kolumbija	Ieņēmumu iestāde	sauszemes ostās lidostās	4470 ¹³⁹	1300	3180653	408921	15.7
Nigērija	Muitas aģentūra	sauszemes ostās lidostās	4047 ¹⁴⁰	16 815	5410551	206161	nav informācijas
Zambija	Ieņēmumu iestāde	sauszemes lidostās	5664 ¹⁴¹	572	nav informācijas	nav informācijas	33.2

Aplūkojot līdzīgus rādītājus citās pasaules valstīs, kas arī tradicionāli pēc dažādiem kritērijiem atšķiras, var secināt, ka arī muitas darbības modelis ir atšķirīgs. Lielāks sauszemes muitas robežas garums, daudz lielāks muitas darbinieku skaits, stipri atšķirīga ārējās tirdzniecības balance, lielāks muitas ieguldījums kopējos valsts nodokļu ieņēmumos.

¹³⁴ WCO Annual Report 2017-2018. http://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/global/pdf/media/annual-reports/annual-report-2017_2018.pdf

¹³⁵ aprēķināts ņemot vērā valsts dalību muitas ūnijās

¹³⁶ Geograpy of the United States. https://en.wikipedia.org/wiki/Geography_of_the_United_States

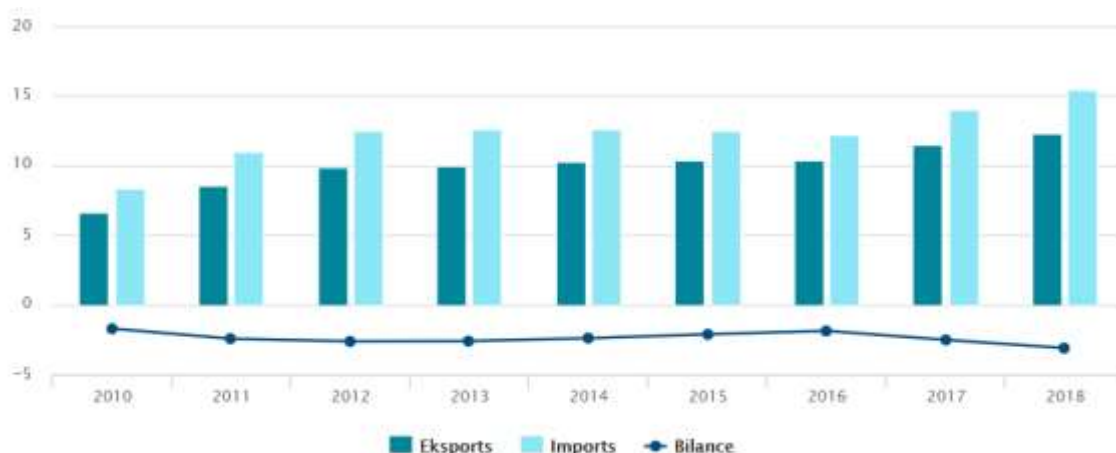
¹³⁷ Borders of Brazil. https://en.wikipedia.org/wiki/Borders_of_Brazil

¹³⁸ Geography of South Africa. https://en.wikipedia.org/wiki/Geography_of_South_Africa

¹³⁹ Geography of Colombia. https://en.wikipedia.org/wiki/Geography_of_Colombia

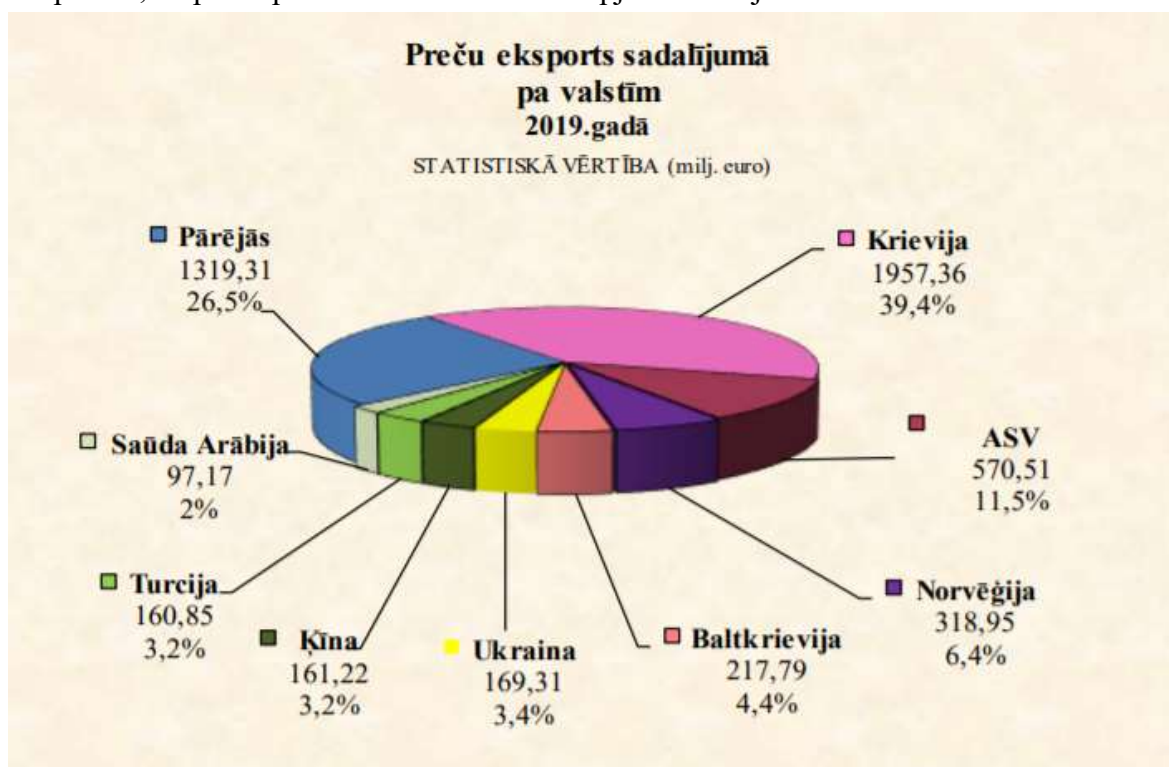
¹⁴⁰ Nigeria. <https://en.wikipedia.org/wiki/Nigeria#Geography>

¹⁴¹ Geography of Zambia. https://en.wikipedia.org/wiki/Geography_of_Zambia



1.21.attēls. Latvijas ārējās tirdzniecības apgrozījums 2010.g.-2018.g.¹⁴²

Analizējot Latvijas Republikas muitas statistiku, iespējams novērtēt gan ES ārējās muitas robežas apdraudējumus, gan Latvijas muitas galvenos uzdevumus un prioritātes. Informācija 1.21.attēlā parāda, ka preču plūsma un muitas darba apjoms Latvijā nesamazinās.



1.22.attēls. Latvijas preču eksports sadalījumā pa valstīm.¹⁴³

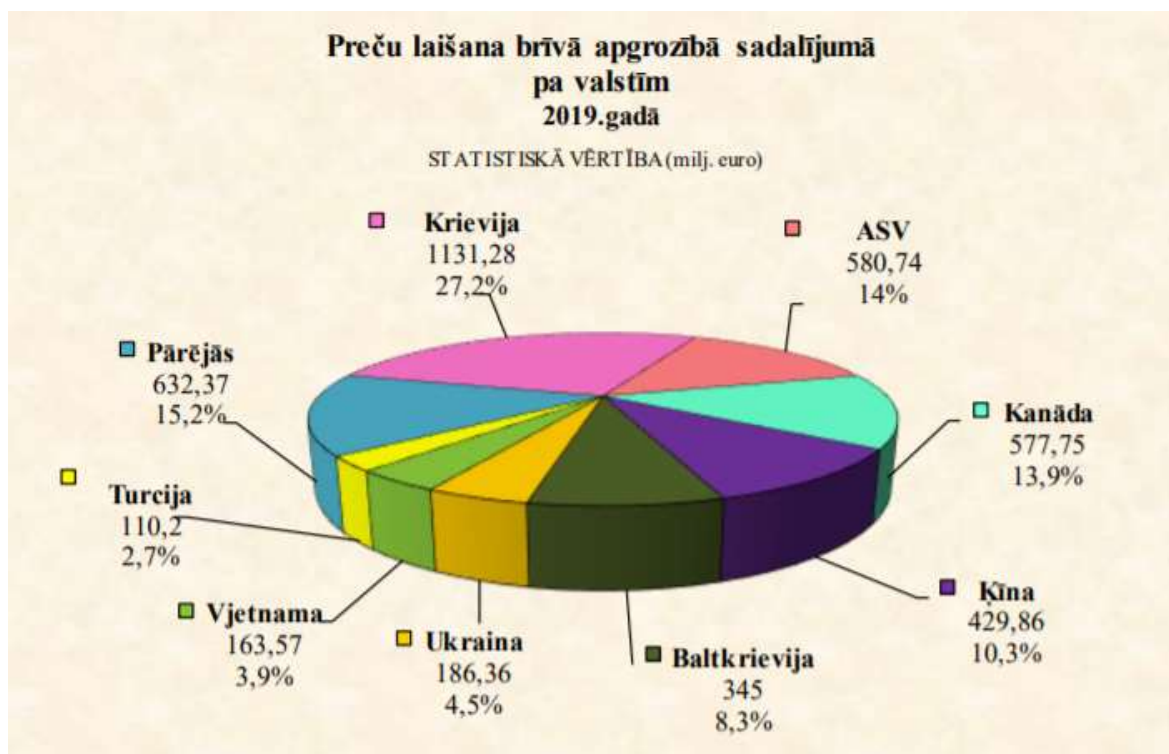
Novērtējot preču ievešanu un izvešanu pa valstīm pāri Latvijas muitas uzraudzītajai ES ārējai muitas robežai 2019.gadā, jāsecina, ka daudzveidība saglabājas. Latvijas eksportētāju

¹⁴² Latvijas ārējā tirdzniecība. <https://www.csb.gov.lv/lv/statistika/statistikas-temas/areja-tirdznieciba/apkopojums/meklet-tema/2509-latvijas-areja-tirdznieciba-2018-gada>

¹⁴³ Latvijas muitas statistika. https://www.vid.gov.lv/sites/default/files/lms_s-02403_2019.pdf

nozīmīgākie partneri ir meklējami tādās valstīs kā citās valstīs – Krievija (39,4%), ASV (11,5%), Norvēģijā (6,4%), Baltkrievijā (4,4%), Ķīnā (3,2%), Turcijā (3,2%) Saūda Arābijā (2%) (skat. 1.22.attēlu).

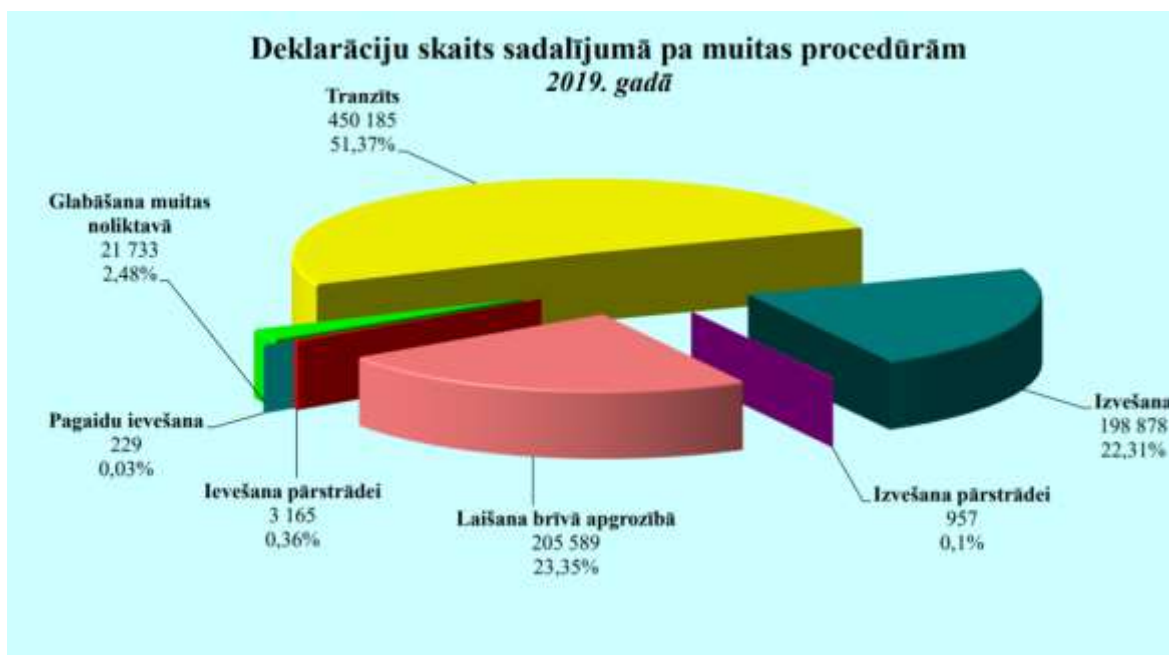
Brīvam apgrozījumam Latvijā 27,2% preču tiek izlaists no Krievijas Federācijas. Nākošie lielākie partneri šajā jomā ir ASV (14%), Kanāda (13,9%), Ķīna (10,2%), Baltkrievija (8,3%), Ukraina (4,5%) (skat.1.23.attēlu).



1.23.attēls. Latvijas preču laišana brīvā apgrozībā.¹⁴⁴

Apkopotā informācija par muitas amatpersonu noformētajām deklarācijām atbilstoši noteiktām muitas procedūrām norāda, ka muitas darba apjoms joprojām ir liels un kā liecina tendences – vēl palielināsies. Dažādu muitas procedūru noformēšana un īstenošana ir saistīta ar dažādu nepieciešamo resursu apjomu. Tranzīta procedūras īpatsvars kopējā noformēto procedūru apjomā sastāda 51,37% (skat. 1.24.attēlu), līdz ar to jāveicina tā muitas iestāžu kapacitāte, kas saistīta ar šīs procedūras noformēšanu.

¹⁴⁴ Latvijas muitas statistika. https://www.vid.gov.lv/sites/default/files/lms_s-02403_2019.pdf



1.24.attēls. Noformēto muitas deklarāciju skaits sadalījumā pa muitas procedūrām.¹⁴⁵

Nodokļu un muitas policijas pārvalde 2019.gadā ir uzsākusi un nosūtījusi kriminālvajāšanas uzsākšanai lielu skaitu kriminālprocesu. To ietvaros ir izņemts Latvijas mērogiem liels apjoms akcīzes preču un narkotisko vielu, kas liecina par iespējamiem šo preču nelegālas pārvietošanas koridoriem, kas skar arī Latvijas Republiku.

1.4.tabula

LR VID Nodokļu un muitas policijas pārvaldes darba rezultāti 2019.gadā¹⁴⁶

Nodokļu un muitas policijas pārvaldes darba rezultāti 2019.gadā	
Uzsāktie kriminālprocesi	1234
No citām tiesībsardzības iestādēm saņemtie kriminālprocesi	22
Kriminālvajāšanas uzsākšanai nosūtītie kriminālprocesi	251

Rezumējot sadaļā analizēto informāciju var secināt, ka starptautiskās tirdzniecības attīstības tendences skaidri iezīmē muitas darba apjomu un apdraudējumus, pasaulē sastopamas dažādas pieejas muitas lietu organizācijai, muitas nozīme tautsaimniecībā un sabiedrībā pieaug.

Muitas modernizācijas mērķis ir līdz minimumam samazināt šķēršļus starptautiskajā tirdzniecībā, kas izpaužas ka reālas izmaksas valstu valdībām un komersantiem.¹⁴⁷ Vājām un

¹⁴⁵ Latvijas muitas statistika. https://www.vid.gov.lv/sites/default/files/lms_s-02410b_2019.pdf

¹⁴⁶ Nodokļu un muitas policijas pārvaldes rezultāti par 2019.gadu. <https://www.vid.gov.lv/lv/nodoklu-un-muitas-policijas-parvaldes-darba-rezultati-par-2019gadu>

¹⁴⁷ Changing customs: challenges and strategies for the reform of customs administration. Michael Keen, International Monetary Fund, 2003, p.13

neefektīvām muitas procedūrām ir negatīva ietekme gan uz valsts, gan uz korporatīvo pusi. Valstīm var rasties problēmas, kas saistītas ar kontrabandu, korupciju, un nodokļiem iekasēšanu, kamēr uzņēmumi var ciest no lēnas un neparedzamas preču piegādes un augstām tiešajām izmaksām. Var būt arī ievērojamas netiešās izmaksas, kas saistītas ar neizmantotajām biznesa iespējām un nepieciešamību turēt pārāk augstu krājumu līmeni.¹⁴⁸ Visām muitas lietās iesaistītajām personām ir svarīgi nodrošināt muitas modernizāciju starptautiskajā līmenī nodrošinot, ka šie pasākumi palīdzēs muitas dienestiem un industrijai kvalitatīvi:

- iekasēt nodokļus un nodevas;
- aizsargāt valstis no narkotiku un cita veida kontrabandas;
- dot ieguldījumu cīņai ar pārrobežu noziedzību;
- cīnīties ar tādu preču ievešanu, kas apdraud veselību, drošību un vidi;
- veicināt likumīgo tirdzniecību un tūrismu;
- veicināt vienotas un caurspīdīgas muitas procesu sistēmas izveidi pasaulē.¹⁴⁹

Svarīgi ir pētīt muitas stratēģiskās vadības, darba organizācijas, darbības novērtēšanas un nepieciešamās modernizācijas jautājumus, lai nodrošinātu efektīvu muitas un robežkontroles pārvaldību, spētu operatīvi reaģēt uz izmaiņām iekšējā un ārējā vidē, kvalitatīvi veiktu valdību dotos uzdevumus un izpildītu starptautiskās saistības.

¹⁴⁸The Economic Impact of Trade Facilitation. Michael Engman.

<http://tradefacilitation.free.fr/download/Trade%20Facilitation/The%20Economic%20Impact%20of%20Trade%20Facilitation%20OECD%202006.pdf>

¹⁴⁹ Customs modernization and the international trade superhighway. Michael H. Lane. Greenwood Publishing Group, 1998. p.x

2. MUITA KĀ VALSTS PARVALDES SASTĀVDAĻA, TĀS FUNKCIJAS, UZDEVUMI UN PROCESI

2.1. Muita kā valsts funkciju realizētāja

Valsts misija ir, izpildot noteiktas funkcijas, dot sabiedrībai nepieciešamo labumu. Muitas misija šajā kontekstā ir vienkārša – legālās tirdzniecības uzraudzība un nelegālo aktivitāšu novēršana.¹⁵⁰ Muita, veicot ārējās tirdzniecības uzraudzību un kontroli, ļoti konkrēti realizē šo misiju sabiedrības un tautsaimniecības interesēs dažādās jomās un aspektos. Jautājums par valsts varas reālajiem uzdevumiem noved pie jautājuma par valsts funkcijām.

Jēdziens „funkcija” ir daudzpusīgs. Tā, piemēram, ja varas funkcija ir valstij nepieciešama darbība, ko veic kāda valsts iestāde vai organizācija. Saskaņā ar Latvijas tiesību zinātnieka Kārļa Dišlera definīciju: *valsts varas funkcija ir kāda likumīga valsts varas orgāna darbība kāda noteikta likumīga valsts uzdevuma veikšanai*¹⁵¹. Līdz ar to atsevišķas valsts iestādes darbības lietderīgumu, sekmes, efektivitāti var novērtēt, nosakot cik lielā mērā tiek izpildīta attiecīgā valsts varas funkcija, par kuru ir atbildīga iestāde.

Ar muitas funkcijām jāsaprot sabiedrībai nepieciešama darbība, ko nodrošina muitas iestāde. Pētot filologu viedokli par šī termina nozīmi, var atrast vairākas definīcijas atbilstoši dažādiem tā lietošanas aspektiem. Piemēram, funkcija ir „*vajadzību noteikta specifiska darbība, kas nepieciešama, lai priekšmets, sistēma, indivīds, institūcija u. tml. izpildītu tam paredzēto uzdevumu*”¹⁵², vai arī „*uzdevums, nozīme, arī darbības virziens; objekta elementu mijiedarbības izpausme*”,¹⁵³ „*norise, specifiska darbība (organismā); tas, kā jādarbojas (jāfunkcionē) kādai organisma sastāvdaļai vai sistēmai, lai organisma stāvoklis būtu normāls*”¹⁵⁴.

Ir zināms, ka pēc Č. L. Monteskjē teorijas valsts vara var tikt iedalīta likumdevēja varā, izpildvarā un tiesu varā. Savukārt izpildvaru var sadalīt vairākās valsts varas funkcijās, kas atbilst konkrētiem valsts uzdevumiem un ietver sevī noteiktu saturu. Saskaņā ar K. Dišlera sacīto – sabiedrība izvirza valstij uzdevumu – izpildot šo uzdevumu izveidojas noteikta valsts darbība vai varas funkcija, kas tiek uzticēta kādam valsts orgānam. Piemēram, muitas dienests pilda tam uzliktās varas funkcijas veicot noteiktu darbību, lai izpildītu sabiedrības doto uzdevumu valstij. Izprotot un apzinot valstij izvirzītos uzdevumus un esošās varas funkcijas var nonākt pie funkcijām, kas jānodrošina muitas dienestam.

Kārlis Dišlers pētnieka Č. L. Monteskjē uzrādīto trīs valsts varas funkciju vietā ir apzinājis 15 valsts varas funkcijas, kuras var iedalīt trīs grupās:

1. Valsti organizējošās funkcijas;

¹⁵⁰ Lyons, Timothy. EC customs law. Oxford: Oxford University Press, 2018. p.72

¹⁵¹ K.Dišlers. Ievads administratīvo tiesību zinātnē. 2002., 39.lpp

¹⁵² Terminu un svešvārdu skaidrojošā vārdnīca.

<http://www.letonika.lv/groups/default.aspx?q=funkcija&s=0&g=1&r=1107>

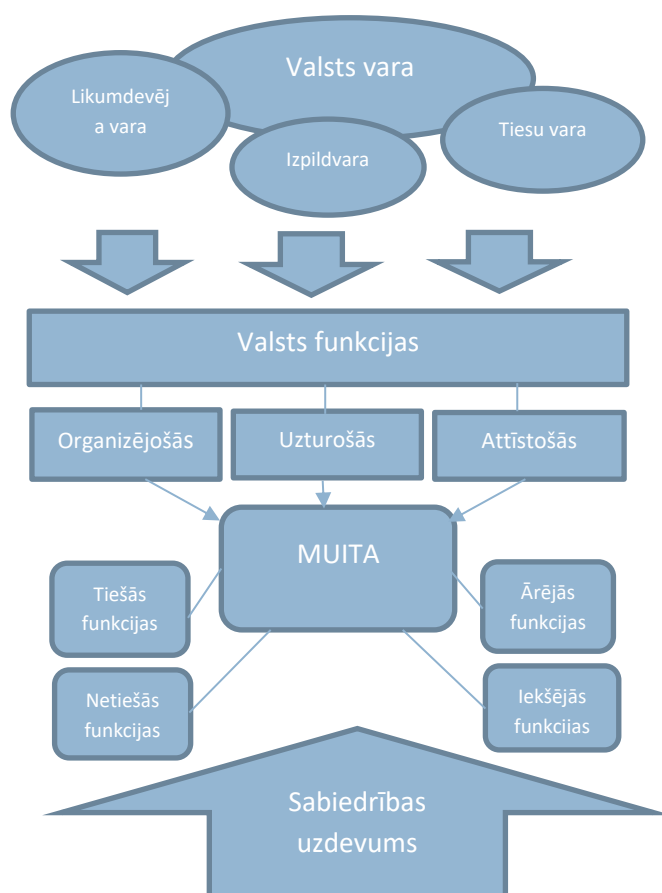
¹⁵³ Turpat

¹⁵⁴ Turpat

2.Valsti uzturošās funkcijas;

3.Valsti attīstošās funkcijas.¹⁵⁵

Starp šīm funkcijām ir atrodamas tādas, kuras muitas iestādes izpilda tieši un tās, kuru realizēšanā piedalās pastarpināti. Muitas iestādes sniedz ieguldījumu tādu valsts ārējo funkciju realizēšanā kā miera un mierīgas līdzāspastāvēšanas uzturēšana, savas teritorijas neatkarības aizsardzība, integrācija pasaules ekonomikā, pilsoņu tiesību aizsardzība, partnerattiecību veidošana ar citam valstīm kopīgo globālo problēmu risināšanai. Ārējās tirdzniecības statistika norāda, ka lielākā daļa dzīves jomu ir saistītas ar kvalitatīvu muitas dienesta darbu – iekšējais tirgus, sabiedrības veselība, valsts drošība, valsts pārvaldes noteiktā kārtība, vide, daba, kultūra, īpašums un tiesības.



2.1.attēls. Valsts varas sadalījums un muitas vieta tajā (autora veidots attēls).

2.1. un 2.2. attēlā autors parāda ļoti ciešo saistību starp sabiedrības interesēm un valsts funkcijām, kā arī muitas lomu šo funkciju realizēšanā. Tas ir nepieciešams, lai novērtētu muitas dienestu kā iestādi ar tik daudzveidīgām funkcijām un uzdevumiem, kas prasa īpašu pieeju tās novērtēšanas sistēmas izveidošanā.

Sagaidāms, ka robežkontroles aģentūras un jo īpaši muita, sniegs plašu atbalstu valdības politikai: no tradicionālās ieņēmumu iekasēšanas, ekonomiskās attīstības un

¹⁵⁵ K.Dišlers. Ievads administratīvo tiesību zinātnē. 2002., 49.lpp

drošības līdz sociālajai, vides un mantojuma aizsardzībai un datu vākšanai. Stratēģiskā līmenī valdības politika parasti prasa ekonomiskās izaugsmes veicināšanu un sociālo attīstību, nodokļu saprātīga piemērošanu, drošas un veselībai nekaitīgas vides nodrošināšanu. Šīs stratēģiskās prasības pārvēršanai darbībā nepieciešama politikas izstrāde daudzās pārvaldes jomās, piemēram, finanses, tirdzniecība, lauksaimniecība, imigrācija, ārlietas, tūrisms, vide un veselība. Politikas attīstība tik plašā mērā rada vajadzību pēc saskaņotas un konsekventas stratēģijas, tiesiskā regulējuma un atbilstošas kontroles.¹⁵⁶

Daudzi pazīstami ekonomikas teorētiķi ir saistījuši valsts funkcijas ar starptautiskajiem ekonomiskajiem sakariem un muitas lietām. P.Linderts izdara secinājumus attiecībā uz muitas tarifu sistēmas pozitīvajiem un negatīvajiem aspektiem. Viņš uzskata, ka brīvās tirdzniecības politikas piekritēji tiecas uz maksimālu liberalizāciju, bet merkantilās pozīcijas pārstāvji – uz maksimālu savu interešu aizsardzību. Savukārt Hekšera–Olina (E. Heškers un B. Olins) teorija nosaka – preces, kuru ražošanai ir nepieciešamas būtiskas izmaksas (pārpalikuma faktors) un nelielas izmaksas (deficīta faktors), tiek eksportētas apmaiņā pret precēm, kuru ražošana notiek atbilstoši minētajiem faktoriem apgrieztā secībā. Valstis eksportē produktus, kuru ražošanai nepieciešami faktori, ar kuriem valsts ir nodrošināta relatīvi bagātāk un importē produktus, kuru ražošanai nepieciešamo faktoru nepietiek.¹⁵⁷

Šīs teorijas nepretendē uz absolūtu un precīzu realizēšanos visos gadījumos un visās situācijās, bet daļēji tiek apliecinātas pētot atsevišķu valstu importa – eksporta struktūru un attīstības tendences, savukārt starptautiskā preču plūsma ir muitas dienestu galvenais intereses objekts.

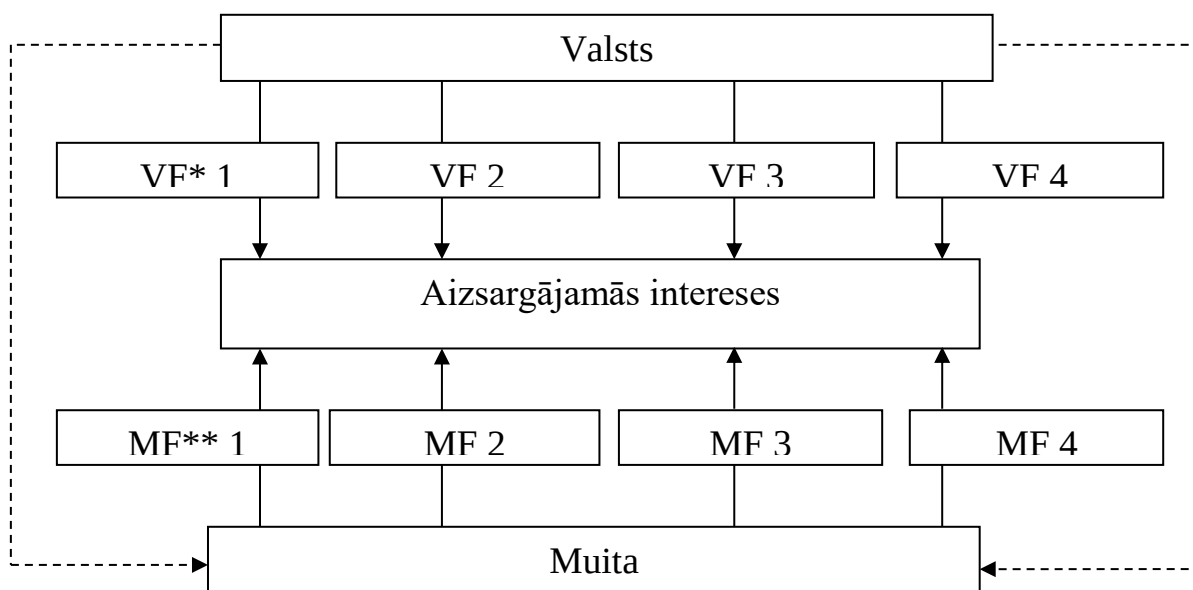
Mūsdienās jautājums par valsts funkcijām un to realizēšanu tiek pētīts arī praktisku iemeslu dēļ. Piemēram, valsts budžeta sagatavošanas procesā nepieciešams izvērtēt kādas funkcijas un cik lielā mērā būs nepieciešams finansēt. Visas funkcijas tiek vērtētas pēc drošības, konkurētspējas, sociālā nodrošinājuma, kultūras un vides kritērijiem, kā arī labas un saprātīgas pārvaldības pamatnosacījumiem - vai funkciju pēc būtības var īstenot tikai un vienīgi valsts. Attēlā 2.2.autors norāda, ka viena valsts pārvaldes iestāde var ņemt dalību vairāku valsts funkciju realizēšanā.

Valsts pārvaldes funkciju izvērtēšanas metodika Latvijā paredzēja ikvienas funkcijas novērtēšanu ikvienai valsts budžeta finansētai funkcijai “atrodot vietu” vienotā sarakstā atbilstoši funkciju vērtēšanas matricas koordinātēm – vērtību skala un pārvaldības skala¹⁵⁸.

¹⁵⁶ The WCO Capacity Building Development Compendium. “A Columbus programme phase 2 Implementation tool. <http://wcoomdpublishings.org/capacity-building/capacity-building.html>

¹⁵⁷ Барамзин С.В. Управление качеством таможенной деятельностью. 2001. Москва. с. 83-94

¹⁵⁸ Valsts pārvaldes funkciju izvērtēšana. [http://www.mk.gov.lv/vk/funkciju-audita-komisija/funkciju-izvertesana/skat.13.01.2011./](http://www.mk.gov.lv/vk/funkciju-audita-komisija/funkciju-izvertesana/skat.13.01.2011/)



* valsts funkcijas

** muitas funkcijas

2.2.attēls. Valsts un muitas funkciju mijiedarbība (autora veidots attēls).

Atbilstoši šai metodikai, vērtību skalu veido šādi kritēriji un vērtības (sākot ar hierarhiski augstākajām, valsts rīcībspējai nozīmīgākajām vērtībām):

- valsts un drošība,
- konkurētspēja,
- sociālais nodrošinājums,
- kultūras un vides kapitāls,
- citas augstākminētajās hierarhiskajās grupās neietilpstošas funkcijas.

No muitas tiek gaidīts ieguldījums drošības funkcijas realizēšanā, piedaloties starptautiskajā cīņā pret terorismu, kontrolējot stratēģiskas nozīmes preču pārvietošanu pāri robežām, nepieļaujot nelegālu sabiedrības drošībai bīstamu preču un priekšmetu importu, eksportu un tranzītu. Pareiza un efektīva muitas dienesta darbība veicina valsts konkurētspējas veicināšanu un ekonomisko attīstību. Realizējot savas tradicionālās un netradicionālās funkcijas, muita dod nozīmīgu ieguldījumu arī sociālā nodrošinājuma, kultūras un vides aizsardzības funkciju īstenošanā.

Jautājums par muitas funkcijām ir saistīts ar jautājumu par muitas kompetenci. Muitas dienesta kompetence ir valsts noteikto muitas funkciju, uzdevumu un pilnvaru sistēma.¹⁵⁹ Bez tam jāņem vērā, ka daudzi faktori padara muitu par vienu no sarežģītākajiem posteņiem valdībā. Šie faktori ietver spriedzi, ko izraisa:

- palielināta darba slodze un statiskie budžeti,

¹⁵⁹ И.В.Тимошенко. Таможенное право России в схемах и определениях. с.33

- prasības pēc lielākiem atvieglojumiem un pastiprinātas kontroles,
- vietējās rūpniecības un importētāju konflikts,
- vairāk pasažieru un kravu, kā arī ierobežotas iespējas muitas noformēšanai,
- paaugstināts līmenis aviosabiedrību lidojumos, kā rezultātā tūkstošiem pasažieru ierodas gandrīz tajā pašā laikā.¹⁶⁰

Krievijas zinātnieki, kas īpaši ir pievērsušies dažādu ar muitas lietām saistītu jautājumu izpētei, uzskata, ka muitas funkciju sakārtošana (strukturizēšana) ļauj pareizi izprast un īstenot muitas lietas. Atbilstoši Krievijas Federācijas tiesību aktiem, muita veic vairāk nekā 60 funkcijas, tādēļ aktuāls ir jautājums: kuras ir primārās un kuras sekundārās funkcijas, kādēļ ir izveidotas muitas iestādes, kāda ir to darbības jēga un mērķis?¹⁶¹

Tā kā ārējā tirdzniecība skar valsts budžeta, vietējo ražotāju un patērētāju, kā arī citu valstu intereses, ir skaidrs, ka šo procesu vadīšana ir pietiekoši sarežģīta. Pieredze norāda uz vairākām galvenajām un izplatītākajām problēmu jomām: novecojušas muitas procedūras, nepietiekoši precīzi izstrādāts tiesiskais regulējums, pārlicība, ka datorizācija ir atbilde uz visām problēmām, maza uzmanība tiek pievērsta mūsdienu organizācijas un personāla vajadzībām, trūkst izpratnes par koordinācijas un sadarbības nepieciešamību starp nodokļu un muitas administrācijām, augsts korupcijas līmenis, kas joprojām skar daudzas administrācijas, rada ieņēmumu zaudējumus, nevienlīdzību un plašāku ekonomisko neefektivitāti.¹⁶² Nepietiekoši rūpīga muitas politikas izstrādāšana var novest pie sociālās spriedzes, bezdarba un budžeta problēmu saasināšanās. Tāpēc muitas politikas izstrādātāju un realizētāju darbībai ir faktiski vadošā loma valsts efektīvas funkcionēšanas nodrošināšanā. Muitas dienesta darbība ir viens no valsts mehānismiem, ar kura palīdzību tiek realizēta valsts ārējā ekonomiskā darbība un nodrošināta nacionālās un pasaules ekonomikas mijiedarbība. Muitas dienests ir cieši saistīts arī ar ārējo vidi, tās iedarbība uz muitas sistēmu ir atkarīga no ekonomiskajiem apstākļiem, resursiem, muitas darba rezultātos ieinteresētajām personām, darbības juridiskās bāzes, konkurējošajām un sadarbības organizācijām, sabiedrības vērtību sistēmas, sabiedrības uzskatiem u.c. faktoriem. Daudzus no nosauktajiem faktoriem muitas ir grūti vai neiespējami ietekmēt.

Jāņem vērā muitas unikālā loma sabiedrībā, jo tā darbojas gan kā servisa iestāde, gan kā tiesībsardzības iestāde. Muitas darbā ir mainīgas un nemainīgas lietas - fiskālā funkcija, tirgus aizsardzība, cīņa ar aizliegto preču kontrabandu papildinās ar mazāk tradicionālām funkcijām, procesiem un metodēm. Muitas lietu attīstība raksturojas ar pozitīvām un negatīvām lietām - procedūru vienkāršošanai un brīvajai preču kustībai var sekot pārrobežu noziedzības, krāpšanas un citu sabiedrības apdraudējumu uzplaukums.

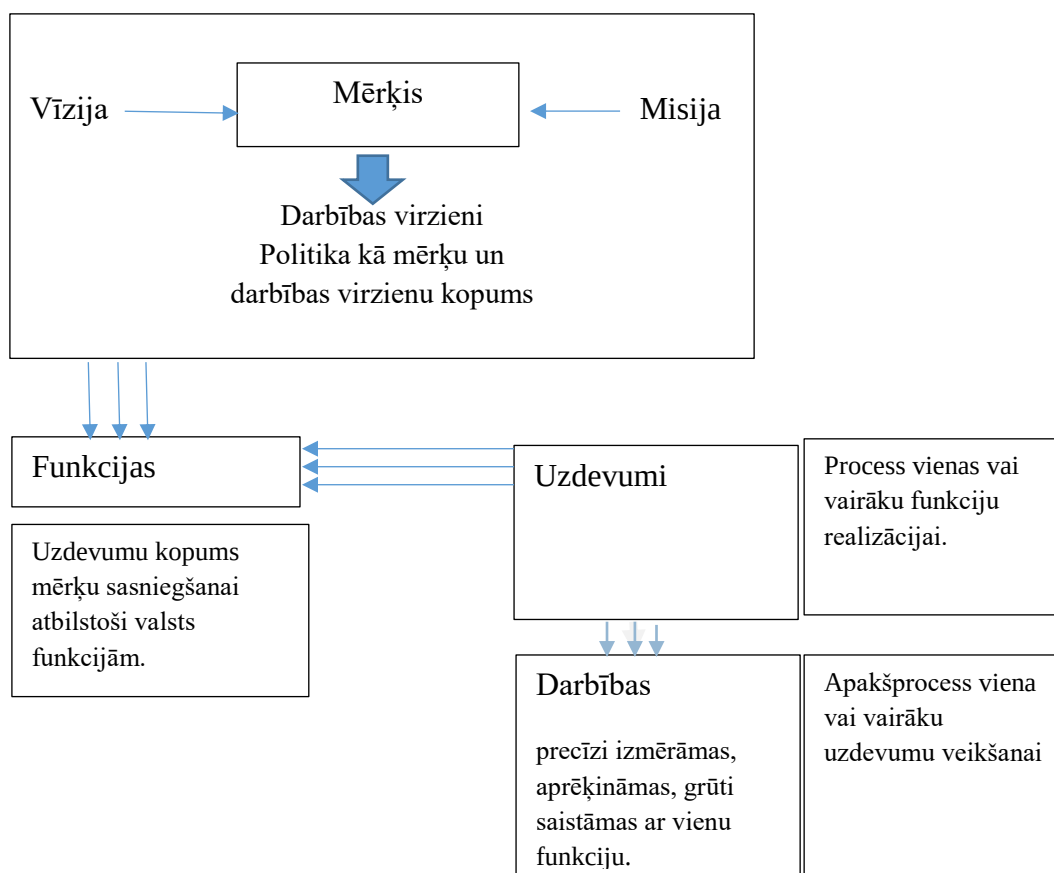
Arī LR Valsts ieņēmumu dienests, publiskojot savu redzējumu par muitas vietu pasaules procesos, norāda uz pastāvīgu muitas funkciju pilnveidošanos: „Globalizācija, tirdzniecības apjoma un piegādes procesa ātruma, kā arī elektroniskās komercijas pieaugums

¹⁶⁰ Customs modernization and the international trade superhighway. Michael H. Lane. Greenwood Publishing Group, 1998. p.5

¹⁶¹ Косенко В.П., Опошнян Л.И. Основы теории эффективности таможенного дела М.: ПТА, 2006, с.11

¹⁶² Changing customs: challenges and strategies for the reform of customs administration. Michael Keen, International Monetary Fund, 2003, p.68

nepārtraukti liek pieņemt muitai jaunus izaicinājumus. Pasaulē ir pieaugušas prasības sabiedrības drošības garantēšanā, taču muitai ir jā saglabā līdzsvars starp kontroles un tirdzniecības veicināšanas pasākumiem, tajā skaitā nodrošinot precīzu muitas maksājumu aprēķināšanu un iekasēšanu.



2.3.attēls. Muitas darbības mērķi, funkcijas, uzdevumi un procesi (autora veidots attēls).

Muitas politikai ir jābūt ne tikai labvēlīgai starptautiskajai tirdzniecībai, bet kontroles jautājumos tā jārealizē neradot liekus šķēršļus tirdzniecības procesiem.”¹⁶³ Valsts ieņēmumu dienestu pārraugošajai LR Finanšu ministrijai ir šāds redzējums par muitas funkcijām: „Valsts ieņēmumu dienests nodrošina muitas nodokļa administrēšanu un preču, tai skaitā personisko mantu, dzīvnieku un bīstamo preču kustības kontroli, ievēdot vai izvedot tās no valsts teritorijas. Balstoties uz efektīvu darbību un modernām riska vadības metodēm, muiža ir atbildīga ne tikai par ārējās tirdzniecības politikas pasākumu īstenošanu, bet arī par drošības, vides un patērētāju aizsardzību, kā arī par kultūras un lauksaimniecības preču kontroles nodrošināšanu.”¹⁶⁴

¹⁶³ Latvijas muiža. <http://www.vid.gov.lv/default.aspx?hl=1&id=1086&tabid=11>.

¹⁶⁴ Muitas politika. http://www.fm.gov.lv/lv/sadalas/muitas_politika/.

Valsts pārvaldes jomā, attiecībā uz iestāžu un dienestu darbību, nav koncepcijas vienveidīgai un precīzai terminu lietošanai attiecībā uz dienesta darbības mērķi, uzdevumiem un funkcijām. Tiek lietoti arī tādi termini kā politika, programma, plāni, procesi, vīzija, misija u.c. Jebkuras darbības sākums ir plānošana un, jau šajā etapā ir jāsaskaras ar nepieciešamību precizēt pētījumos izmantojamus terminus – plāns, politika, programma, mērķis, funkcija, uzdevums u.c. Konkretizējot formulētos mērķus, politika kļūst par plānu, kura īstenošanai paredzēto specifisko darbību klāsts veido programmu.¹⁶⁵ Pētot šos jautājumus iezīmējas ļoti loģiska saite: vīzija, misija, mērķi – stratēģija - pasākumi un rādītāji (rezultātu karte).¹⁶⁶ Valdības un administrācijas bieži biedē reformu uzdevums, ar kuru viņi saskaras un kura realizācijai vajadzīga precīzi definēta stratēģija un rīcības plāns tās ieviešanai. Ne vienmēr viena stratēģija ir piemērota katrai muitas administrācijai. Tomēr ir daži kopīgi principi, jo īpaši tajās valstīs, kur ieņēmumu iekasēšana ir galvenais muitas mērķis.¹⁶⁷ Jāņem vērā, ka stratēģiskās vadīšanas process sastāv no trīs posmiem: stratēģijas formulēšana, stratēģijas ieviešana un stratēģijas novērtēšana,¹⁶⁸ kas būs jārealizē jebkurā organizācijā, lai sasniegtu nospraustos mērķus. Vēl konkrētāk stratēģiskās vadīšanas procesu var sadalīt piecos pamatelementos: stratēģisko virzienu ieskicēšana, vides izvērtēšana, stratēģijas formulēšana, stratēģijas īstenošana, stratēģijas vērtēšana un kontrole. Šis process sākas ar misijas un vīzijas formulēšanu, mērķu izvirzīšanu, vides izvērtēšana noved pie stratēģijas veidošanas, kas savukārt beidzas ar organizācijas struktūras un kontroles sistemu izveidi, kam jānodrošina atgriezeniskā saite.¹⁶⁹

Muitas iestādēm ES ir jāveic sava darbība atbilstoši četriem mērķiem:

- Savienības un dalībvalstu finansiālo interešu aizsardzība;
- Savienības aizsardzība no negodīgas nelegālās tirdzniecības, atbalstot legālās biznesa aktivitātes;
- Savienības un tās rezidentu drošības un drošuma nodrošināšana;
- līdzsvara uzturēšana starp muitas kontroli un tirdzniecības veicināšanu.¹⁷⁰

Attēlā 2.3. autors norāda uz loģiku, kas jāizmanto, lai organizētu iestādes darbu, nosakot veicamās darbības atbilstoši nospraustajam mērķim. Muitas dienesta darbībā mērķim, misijai, funkcijām, uzdevumiem un darbībām ir piešķirama atsevišķa vieta un saturs. Arī novērtējot muitas darbu šie elementi ir jāizmanto atbilstoši to nozīmei.

Arī literatūrā, kas saistīta ar organizāciju novērtēšanu, ir norādīts - runājot par tādām vairāk pierastām lietām kā – mērķi, funkcijas un uzdevumi bieži sastopamies ar terminiem, kas jau pietiekoši stabili ienākuši uzņēmumu, iestāžu un organizāciju ikdienā t.i. misija, vīzija. Misijā tiek definēts organizācijas eksistences iemesls, sfēra kurā tā darbojas, klienti, ko tā apkalpo un prasmes, ko tā cenšas attīstīt, lai sasniegtu savu vīziju. Vīzija satur

¹⁶⁵ Grovers Starlings. Valsts sektora pārvalde. Valsts administrācijas skola. 1999. - 190.lpp

¹⁶⁶ Management Theory and Practice, 8th Edition. Gerald A.Cole and Phil Kelly. 2015, Cengage Learning EMEA. p.225

¹⁶⁷ Changing customs: challenges and strategies for the reform of customs administration. Michael Keen, International Monetary Fund, 2003, p.67

¹⁶⁸ Strategic Management: Theory and Practice, 2nd Edition. Gerald A.Cole, 1997. p.33

¹⁶⁹ Stratēģiskā vadīšana. Jānis Caune, Andrejs Dzedons. Apgāds Lidojošā zivs, 2009. 28.-29.lpp

¹⁷⁰ Lyons, Timothy. EC customs law. Oxford: Oxford University Press, 2018. p.73

organizācijas eksistences mērķi un ideālus, ko misija izsaka konkrētāk un reālāk. Misija dod plašas vadlīnijas kā organizācijai sasniegt vīziju (noteiktus mērķus) noteiktā laika periodā.¹⁷¹ Vīzijas paziņojums atbild uz jautājumu “Ko mēs gribam iegūt?”, kas var izpausties vienā teikumā. Skaidrs misijas paziņojums apraksta organizācijas vērtības un prioritātes.¹⁷² Organizācijas misijai, vīzijai un stratēģijai ir liela nozīme tās identitātes un nostājas izpausmē risinot problēmas, ar kurām tā saskaras. Trīs jēdzieni ir cieši savstarpēji saistīti, kaut arī katram no tiem ir īpašs raksturs un funkcija. Misija pauž organizācijas identitāti, vīzija izsaka organizācijas virzību, stratēģija parāda ceļu, kuru organizācija vēlas iet. Organizācijas misija, vīzija un stratēģija veido stratēģiskās vadības pamatu uz kuru balstās turpmākā organizācijas attīstība. Līdz ar to visi trīs elementi ir jāizstrādā pietiekami skaidri organizācijas attīstības procesa sākumā.¹⁷³

Kritisks priekšnoteikums noderīga stratēģiskā plāna izstrādāšanai ir skaidrs redzējums par to, ko nozīmē *stratēģiskais* - tās lielās lietas, kas ļaus vai kavēs sasniegt organizācijas augstākā līmeņa rezultātus. Stratēģiski jautājumi ir fakti vai tendences, kas tiek uzskatīti par tādiem, kas būtiski ietekmē organizācijas darbību. Stratēģiskās darbības tiek formulētas kā atbildes uz stratēģiskiem jautājumiem. Stratēģiskā plāna mērķis ir aprakstīt galvenās problēmas, ar kurām saskaras organizācija un sniegt norādījumus, kā organizācija risinās šīs problēmas. Stratēģiskā plānošana nodrošina ilglaicīgu attīstību un izaugsmi balstoties uz trīs pamatelementiem: sociālekonomiskie pamatmērķi, vadības vērtības un filozofija, organizācijas stipro un vājo pušu noteikšana ārējās un iekšējās vides kontekstā.¹⁷⁴ Stratēģiskā plānošana, kas tiek veikta slikti, ir vērtējama kā zaudēta iespēja, jo organizācija un tās augstākajiem vadītājiem nav ieguvuši patiesi “stratēģisku” stratēģisko plānu.¹⁷⁵

Valsts muitas dienestam ir jāuzņemas galvenā loma, izstrādājot operatīvo politiku, izstrādājot atbilstošus noteikumus un piemērotu kontroles pasākumu piemērošanu, lai nodrošinātu valdības stratēģijas un politika. Turklāt muitai ir jānodrošina uz pakalpojumiem vērsta pieeja preču aprites kontrolei. Muitas dienesti nevar atļauties darboties atrauti no citām valdības aģentūrām, tirdzniecības aprindām un sabiedrības. Ir svarīgi novērtēt, ka muitas dienesti, kas sniedz ieguldījumu valdības darbībā un darbojas saskaņā ar to stratēģiju, nodrošinās viņu valstīm konkurētspējīgu tirdzniecības un uzticamības priekšrocību 21. gadsimtā.¹⁷⁶ Jāņem vērā, ka bez stratēģiskā plāna, kurš ļauj sasniegt ilgtermiņa mērķus, ir jāveido arī vidēja termiņa plāni organizācijas apakšmērķu sasniegšanai, un operatīvie plāni

¹⁷¹ Stratēģiskā vadīšana. A.Dzedona redakcijā. Birznieka SIA „Kamene”, 1998., 21.lpp.

¹⁷² Strategic Management: Theory and Practice, 2nd Edition. Gerald A.Cole, 1997. p.38

¹⁷³ The WCO Capacity Building Development Compendium. “A Columbus programme phase 2 Implementation tool. <http://wcoomdpublishings.org/capacity-building/capacity-building.html>

¹⁷⁴ Management : theory, process and practice. Richard M. Hodgetts. 5th ed. San Diego : Harcourt Brace Jovanovich, 1990. p.90

¹⁷⁵ Mark Schacter. Why You Hate Strategic Planning and why it doesn't have to be that way. . Ottawa, Ontario Canada: Mark Schacter Consulting, 2008. https://www.linkedin.com/pulse/why-you-hate-strategic-planning-doesnt-have-way-mark-schacter?articleId=6334052447052460032#comments-6334052447052460032&trk=public_profile_article_view

¹⁷⁶ The WCO Capacity Building Development Compendium. “A Columbus programme phase 2 Implementation tool. <http://wcoomdpublishings.org/capacity-building/capacity-building.html>

noteiktu uzdevumu veikšanai.¹⁷⁷ Skaidri gada mērķi ir vēlamie atskaites punkti, kas organizācijai jānodrošina veiksmīgai stratēģijas ieviešanai piecu galveno iemeslu dēļ:

- tie ir pamats resursu sadalei;
- tie ir galvenais menedžeru novērtēšanas mehānisms;
- tie ļauj efektīvi uzraudzīt progresu ilgtermiņa mērķu sasniegšanā;
- tās nosaka organizācijas, nodaļas un departamentu prioritātes;
- tie ir nepieciešami, lai stratēģiskais plāns atrastos uz ceļa.¹⁷⁸

Ievērojot, ka viens no šī darba uzdevumiem ir izpētīt dažādas pasaulē pielietojamās metodes muitas darba novērtēšanā, lai veidotu vienu, cik iespējams universālu pieeju šajā jautājumā, iepriekš minētie termini sarežģī uzdevumu, bet arī izskaidro daudzus jautājumus no valsts pārvaldības viedokļa.

Pārvaldību var definēt kā likumu, administratīvo noteikumu, tiesas nolēmumu un prakses režīmu kopumu, kas nosaka un regulē valdības darbību. Šī definīcija nozīmē, ka pārvaldība sastāv no atsevišķiem, bet savstarpēji saistītiem elementiem. Šie elementi ietver organizatorisko, finansiālo un programmisko struktūru: statūti un likumi, politikas pilnvaras, pieejamie resursi, administratīvie noteikumi. Pārvaldes koncepciju jāaplūko vismaz trīs atšķirīgos līmeņos: institucionālajā, organizatoriskajā un tehniskajā. Pārvaldības institucionālā līmeņa mērķis ir izprast sabiedriskās politikas veidošanu, pieņemšanu un ieviešanu. Pārvaldības organizatoriskajā līmenī ir hierarhijas, struktūras un kompetences sadalīšanas jautājumi. Tehniskās pārvaldības līmenis atspoguļo vidi, kurā tiek īstenota sabiedriskā politika.¹⁷⁹

G.Starlings apliecina noteiktu secīgu pasākumu veikšanas nepieciešamību organizācijas novērtēšanā, bet problēma var būt vērtējamās programmas plašums un sarežģītība. Piemēram, narkotiku kontrabandas ierobežošanā programmas mērķis ir skaidrs, kritēriji ir konkrēti un to loks nav plašs – programmu var novērtēt samērā precīzi. Savukārt, ja kā programmu uztver sabiedrības drošību kopumā, ko noteiktās robežās var realizēt muitas dienests un, kas sastāv no virknes apakšprogrammu, tad novērtēšana būs krietni vien sarežģītāka.

Mūsdienās uzsvars tiek likts uz rezultātu vai ieguvumu mērīšanu vispārējā stratēģiskās plānošanas un mērķu noteikšanas sistēmā. Lai arī šķiet saprātīgi, ka valdībām būtu jāpamato publisko līdzekļu izlietojums, demonstrējot programmu un aktivitāšu efektivitāti, praksē darbības novērtēšana nekādā ziņā nav vienkārša, un tās izstrādei un ieviešanai ir jāpievērš liela uzmanība.¹⁸⁰ Stratēģijas novērtēšanas process ietver trīs pamatdarbības: pārbaudīt

¹⁷⁷ Management : theory, process and practice. Richard M. Hodgetts. 5th ed. San Diego : Harcourt Brace Jovanovich, 1990. p.117

¹⁷⁸ Strategic Management: Theory and Practice, 2nd Edition. Gerald A.Cole, 1997. p.324

¹⁷⁹ The Public Administration Theory Primer. H. George Frederickson, Kevin B. Smith, Christopher W. Larimer, Michael J. Licari. Avalon Publishing, 2015., p.223-224

¹⁸⁰ Measuring Performance in Public Sector Programs. Gerald E.Caiden and Naomi J. Caiden. Public administration and public policy – Vol. II
<https://www.eolss.net/Sample-Chapters/C14/E1-34-05-06.pdf>

stratēģijas pamatus, salīdzināt gaidītos rezultātus ar faktiskajiem rezultātiem un veikt koriģējošas darbības, lai nodrošinātu, ka sniegums atbilst plāniem.¹⁸¹

Atteikties no jēdziena „mērķis” izmantošanas muitas darbā nav iespējams, jo misija un vīzija nav pietiekoši konkrētas, lai balstoties tikai uz tām, organizācija varētu efektīvi organizēt savu ikdienas darbu. Noteikt mērķus ir nepieciešams, lai nodrošinātu virkni tiešu un izmērāmu uzdevumu, kas kalpotu organizācijas misijai. Atšķirībā no misijas, kas raksturo organizācijas darbības virzienu vispārīgākā veidā, mērķi nosaka laika periodu, kura jāveic noteiktas darbības un jāsasniedz zināmi rezultāti.¹⁸²

Mūsdienu apstākļos muitas pārvaldībai ir vajadzīga stratēģiskāka pieeja. Muitas vadītājs tagad daudz vairāk atgādina daudzfunkcionāla biznesa izpilddirektoru, nevis ekspertu muitas lietās un tas ir jāatbalsta visaugstākajā līmenī. Lai izpildītu šo izaicinājumu, ir nepieciešams plašāks vadības un attīstības prasmju loks. Tagad tiem jāaptver stratēģiskā vadība, programmu vadība, tiešās uzņēmējdarbības prasmes, uzlabotas vadības uzraudzības un novērtēšanas metodes.¹⁸³ Teorijā norādīts, ka septiņas galvenās vadības funkcijas ir:

- plānošana, kad tiek izstrādātas vispārīgi darāmās lietas un to izpildes metodes, lai sasniegtu iestādei izvirzīto mērķi;
- organizēšana, kas ir oficiālas iestādes struktūras izveidošana, ar kuras palīdzību tiek sadalīti, definēti un koordinēti uzdevumi noteiktā mērķa sasniegšanai;
- personāla komplektēšana, kas nozīmē arī personāla apmācīšanu un labvēlīgu darba apstākļu nodrošināšanu;
- pārvaldīšana, kas ir nepārtraukts uzdevums, pieņemot lēmumus un nodrošinot to izpildi;
- koordinācija, kas ir vissvarīgākais pienākums savstarpēji saistot dažādas darba daļas;
- pārskatu sniegšana, izmantojot uzskaiti, izpēti un pārbaudes;
- budžeta plānošana, ieskaitot grāmatvedību un kontroli.¹⁸⁴

Muitas dienesta (muitas) darba stratēģiskā plānošana prasa daudz laika un pūļu. Grūtības plāna ieviešanā un konsekvētā realizēšanā rada reālā situācija organizāciju, īpaši valsts parvaldes iestāžu, darbā. Kā raksta Marks Šakters (*Mark Schacter*): Vairumā gadījumu, kad plāns ir pabeigts tas nekavējoties tiek aizmirsts, jo organizāciju virza prioritāšu izjūta un steidzamas situācijas, kurām bieži ir maz sakara ar izstrādātā plāna saturu. Stratēģiskais plāns un ar to saistītais process bieži vien tiek uzskatīts par nepieciešamo “korporatīvo ļaunumu”. Tā vietā, lai tas būtu korporatīvās vadības un lēmumu pieņemšanas mēraukla, stratēģiskais plāns ir bārenis: no korporatīvās realitātes procesa atdalīts produkts.¹⁸⁵

¹⁸¹ Strategic Management: Theory and Practice, 2nd Edition. Gerald A.Cole, 1997. p.360

¹⁸² Stratēģiskā vadīšana. A.Dzedona redakcijā. Birznieka SIA „Kamene”, 1998., 21.lpp.

¹⁸³ The WCO Capacity Building Development Compendium. “A Columbus programme phase 2 Implementation tool. <http://wcoomdpublishings.org/capacity-building/capacity-building.html>

¹⁸⁴ Introducing public administration / Jay M. Shafritz, E.W. Russell, Christopher P. Borick. New York : Pearson/Longman,, 2009., p.252

Pētījumā par Valsts policijas darba efektivitātes vērtēšanas kritērijiem¹⁸⁶, kas tiesībaizsardzības kontekstā ir arī muitas darbībai tuvs jautājums, tiek runāts par policijas darbības virzieniem, no kuriem tiek atvasinātas tās funkcijas:

- likumpārkāpumu un noziedzīgu nodarījumu novēršana;
- administratīva darbība;
- kriminālprocesuālā darbība;
- policijas operatīvā darbība.

Atbilstoši valsts stratēģiskajam mērķim, muitas dienestam var būt noteikta misija, vīzija, mērķi un darbības virzieni, kas ietver virkni funkciju. Piemēram, ASV muitas dienests savā stratēģijā ir noteicis misiju, kas faktiski ietver visas funkcijas un uzdevumus – aizsargāt Amerikas robežas, tādējādi aizsargājot sabiedrību no bīstamiem cilvēkiem un materiāliem, vienlaikus uzlabojot Nāciju globālo ekonomisko konkurētspēju, nodrošinot likumīgu tirdzniecību un ceļošanu.¹⁸⁷ Funkcijas var klasificēt dažādi, tostarp iedalot primārajās un sekundārajās. Turklāt valsts var noteikt katras funkcijas vērtības.

Kopsavilkumā jāsecina, ka muitas dienests (muita) ir atbildīga par daudzu valsts funkciju izpildi. Ļoti būtiski ir precīzi definēt šīs organizācijas mērķus, misiju un vīziju, ko nepieciešams likt stratēģiskās plānošanas dokumentu pamatā, no kā tālāk var atvasināt muitas funkcijas, uzdevumus un to realizēšanai nepieciešamos procesus.

2.2. Muitas funkcijas, uzdevumi un procesi

Lai muitas darbs tiktu organizēts atbilstoši valsts noteiktajai nepieciešamībai, ir jāizveido maksimāli precīzs muitas dienesta darbības modelis. Darba organizācija nozīmē organizatoriskās struktūras izveidošanu, pienākumu un atbildības sadali, inovācijas, iesaistīšanos, komunikāciju, pārmaiņu vadību u.c. darbības un pasākumus.¹⁸⁸ Organizatoriskās struktūras ietvaros darbiniekus piesaista noteiktu uzdevumu izpildei. Tās mērķis ir koordinēt un integrēt visu darbinieku pūles visos stratēģiskās vadīšanas līmeņos, visās uzņēmuma funkcijās un nodaļās tā, lai tie darbotos kopā, kā rezultātā būtu iespējams realizēt noteiktas stratēģijas izstrādātajā biznesa modelī.¹⁸⁹ Ņemot vērā funkciju daudzveidīgumu, organizatoriskās struktūras īpatnības un mainīgos ārējās vides apstākļus, ir precīzi jādefinē uzdevumi, atbildīgās personas, sagaidāmais rezultāts, tā vērtēšanas

¹⁸⁵ Mark Schacter. *Why You Hate Strategic Planning and why it doesn't have to be that way.* . Ottawa, Ontario Canada: Mark Schacter Consulting, 2008. https://www.linkedin.com/pulse/why-you-hate-strategic-planning-doesnt-have-way-mark-schacter?articleId=6334052447052460032#comments-6334052447052460032&trk=public_profile_article_view

¹⁸⁶ Valsts policijas darba efektivitātes vērtēšanas kritēriji: Valsts policijas pasūtītā pētnieciskā projekta pirmā posma materiāli. Rīga: Latvijas Policijas akadēmija, 2008. <http://www.iem.gov.lv/files/text/Kriteriji.pdf>

¹⁸⁷ U.S. Customs and Border Protection Strategy 2020–2025.

<https://www.cbp.gov/sites/default/files/assets/documents/2019-Jun/CBP-2020-2025-Strategy-Plan-Documents-FINAL-508-compressed.pdf>

¹⁸⁸ Management Theory and Practice, 8th Edition. Gerald A. Cole and Phil Kelly. 2015, Cengage Learning EMEA. p.336

¹⁸⁹ Stratēģiskā vadīšana. Jānis Caune, Andrejs Dziedons. Apgāds Lidojošā zivs, 2009. 245.lpp

kritēriji. Precīza muitas dienesta darbības modeļa izveidošanai ir svarīgi nodalīt funkcijas no uzdevumiem un darbībām, kas veicamas uzdevumu un funkciju realizēšanai.

Tā kā jautājums par muitas funkcijām tiek pietiekoši plaši un praksē atšķirīgi traktēts gan nacionālajā, gan starptautiskajā līmenī, ir nepieciešams iespējami precīzi tās noteikt, sakārtot pēc satura un specifikas, lai varētu atrast kritērijus to izpildes novērtēšanai, kā arī pēc prioritātes nosakot to vietu kopējā sistēmas darbībā atbilstoši aktuālajiem subjektīvajiem un objektīvajiem, iekšējiem un ārējiem apstākļiem.

Atziņas par muitas funkcijām var meklēt gan dažādu valstu zinātnieku pētījumos, gan dažāda līmeņa tiesību aktos, gan projektu un plānošanas dokumentos. Muitas lietu, kas ietver muitas darbu un procesus, sastāvdaļas, pēc savas būtības, vienmēr vērstas uz ekonomisku, tiesībsargājošu un regulējošu mērķu sasniegšanu vai, citiem vārdiem sakot, muitai jāpilda aizsardzības, legālās tirdzniecības veicināšanas, statistikas un fiskālās funkcijas¹⁹⁰. Aizsardzības funkciju ir jāaplūko no diviem aspektiem: iekšējā tirgus aizsardzības un sabiedrības drošības aspekta.

Katrai no minētajām funkcijām ir savs saturs, vieta valsts politikas realizēšanā un atbilstība valsts mērķiem, kā arī dažādi realizēšanas instrumenti. Tā, piemēram, iekšējā tirgus aizsardzība pamatā tiek realizēta ar muitas tarifu un citu starptautiskās tirdzniecības barjeru palīdzību. Realizējot **aizsardzības funkciju**, muiža veic arī pavisam atšķirīgas darbības kontrolējot savvaļas dzīvnieku un augu starptautisko tirdzniecību, viltoto preču pārvietošanu pāri muitas robežai, kultūras un mākslas vērtību importu un eksportu. Sabiedrības drošības labā muitas tiesību normās ir iekļauti tādu preču kā ieroču un narkotisko vielu ieviešanas aizliegumi, dažādu preču, kā, piemēram, stratēģiskas nozīmes preces pārvietošanas ierobežojumi.

Legālās tirdzniecības veicināšanas funkcija ir saistīta ar muitas kontroles metožu un procesu pilnveidošanu, kas ļautu uzņēmējiem ietaupīt laiku un līdzekļus pārvietojot preces pāri muitas robežai. **Statistiskā (uzskaites) funkcija** ir nepieciešama iekšējā tirgus aizsardzības un tirdzniecības politikas pasākumu piemērošanai, kā arī preču aprites uzskaiti starptautiskajā tirdzniecībā. Virknē gadījumu muitas sniegtā informācija par preču pārvietošanu pāri muitas robežai valstī ir vienīgā reāli ticamā informācija par tās starptautiskās tirdzniecības apjomiem. Balstoties uz šo informāciju tiek veidota starpvalstu tirdzniecības balance un, savukārt, tā tiek izmantota kā viena no metodēm ēnu ekonomikas apjoma noteikšanai. Šajā gadījumā tiek salīdzināti divu valstu savstarpējie importa un eksporta apjomi. **Fiskālā (nodokļu iekasēšanas) funkcija** tiek realizēta iekasējot muitas maksājumus. Visā pasaulē muiža iekasē ievedmuitas un izvedmuitas nodokļus, kā arī tiem pielīdzinātos maksājumus, bet muitai var būt uzlikts pienākums iekasēt arī akcīzes nodokli, pievienotās vērtības nodokli un iespējams vēl arī citus nodokļus un maksājumus.¹⁹¹ Autors uzskata, ka 2.4.attēlā ir redzamas trīs svarīgākās muitas funkcijas, ņemot vērā, ka aizsardzības funkciju var sadalīt apakšfunkcijās, piemēram, valsts, sabiedrības, vides,

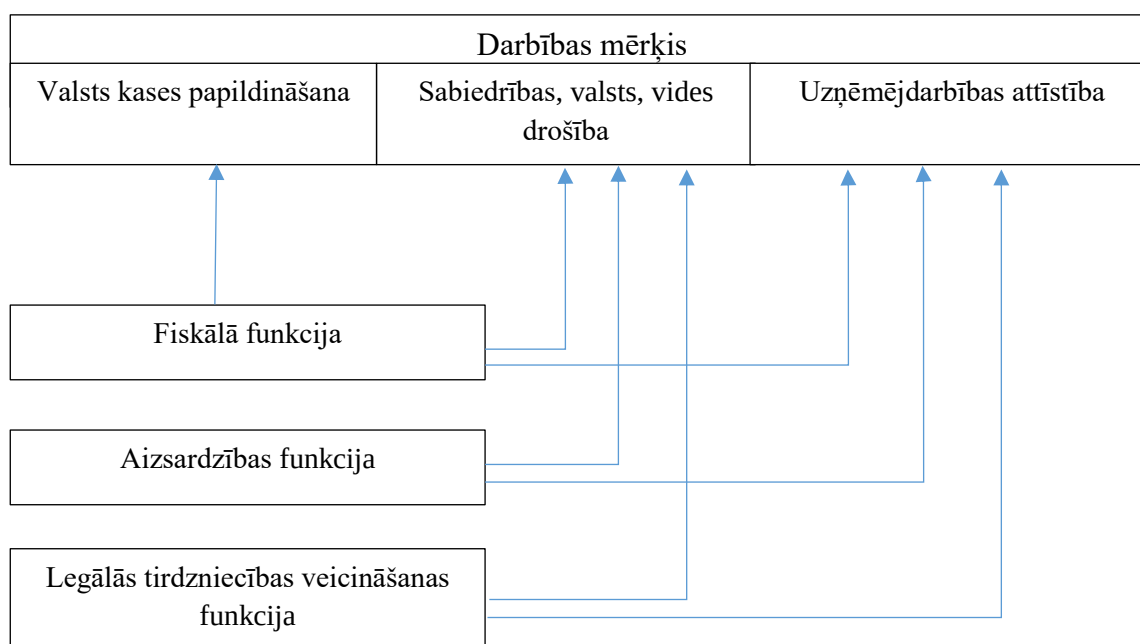
¹⁹⁰ A.Gulbis, A.Čevers. Muitas darbības pamati. 2010., 27.lpp

¹⁹¹ Turpat, 29.lpp

patērētāju tiesību, intelektuālā īpašuma aizsardzība. Izpildot no šīm funkcijām atvasinātos uzdevumus, iespējams sasniegt muitas mērķus.

Netiešu ekonomisku efektu muita rada piemērojot tā saucamās muitas procedūras ar ekonomisko iedarbību, kad preces atrodas un atsevišķos gadījumos tiek izmantotas muitas teritorijā, bet par tām netiek iekasēti muitas maksājumi. Šajā gadījumā ekonomiskais efekts tiek sasniegts netiešā veidā caur uzņēmējdarbību un radītajām darbavietām.¹⁹² Tiesībsargājošo mērķu īstenošanai muita veic izpildot aizsardzības funkciju, kaut arī atsevišķi elementi ietilpst arī citās funkcijās. Regulējošie mērķi tiek sasniegti realizējot statistisko funkciju, lai gan atsevišķas darbības būs saistītas ar visām citām iepriekš minētajām muitas funkcijām.

Kā raksta S.V.Baramzins grāmatā „Muitas darbības kvalitātes vadība”, muitas funkcijas var uzlūkot kā kvalitātes vadības objektu. Kā ikvienai nozares sistēmai arī muitas sistēmai ir noteikta specifika, kas raksturo šo dienestu. Specifiku nosaka muitas dienesta funkciju saturs un to realizēšanas tehnoloģijas.



2.4.attēls. Muitas funkciju mijiedarbība (autora veidots attēls).

Saskaņā ar S. Baramzina koncepciju muitas funkcijas pēc satura ir iespējams sagrupēt 11 apakšsistēmās:

- vispārīgās funkcijas;
- muitas personāla nodrošināšana;
- dokumentālās nodrošināšanas funkcija;

¹⁹² A.Gulbis, A.Čevers. *Muitas darbības pamati*. 2010, 31.lpp

- importa/eksporta noformēšana un muitas kontrole;
- muitas maksājumi un muitas statistika;
- muitas darbības juridiskais nodrošinājums;
- cīņa ar muitas noteikumu pārkāpumiem;
- pielietojamo tehnisko līdzekļu un IT darbības nodrošināšana;
- grāmatvedības uzskaitē;
- iekšējās drošības nodrošināšana;
- muitas robežas un muitas infrastruktūras objektu apsardze¹⁹³.

Ja atbilstoši kvalitātes vadības pamatnostādņēm, šāda funkciju grupēšana ir loģiska, tad S. Baramzina veidotās koncepcijas kontekstā šeit ir līdzvērtīgās pozīcijās novietotas funkcijas un uzdevumi, kas neļauj plānot un organizēt muitas iestāžu darbu atbilstoši izvirzītajiem mērķiem.

Darbs ar funkcijām nozīmē to satura precīzu un izsmeļošu aprakstīšanu, katrai funkcijai atbilstošu realizējamo uzdevumu un veicamo darbību apzināšana. Katram no uzdevumiem tiek izstrādāta tehnoloģija – realizācijas dokuments (tehnoloģiskā shēma, instrukcija, standarts) ņemot vērā visus iekšējās un ārējās vides apstākļus.

S. Baramzins, pētot muitas darbības kvalitātes vadības jautājumus, piedāvā noteiktu funkciju analīzes metodiku.¹⁹⁴ Pamatojoties uz organizatoriski-funkcionālo analīzi tiek apzinātas risināmās problēmas, precizētas struktūrvienības funkcijas, to izpildei nepieciešamās tehnoloģiskās shēmas un procedūras, izstrādātas jaunas instrukcijas un standarti.¹⁹⁵

Teorētiski iespējams grupēt funkcijas arī pēc citiem kritērijiem, piemēram:

- vispārīgās un speciālās;
- funkcijas, kuras realizē tikai muitas dienests un tādas, kuru realizēšanā piedalās arī citi valsts dienesti;
- pēc satura plašas un šaurākas;
- saistītas ar tehnisko līdzekļu piemērošanu vai tikai intelektuālo darbību kopums u.c.

Tomēr, lai nejauktu funkcijas ar uzdevumiem, lai muitas funkcijas atbilstu valsts un tiesību teorijas pamatnostādņēm, tās nedrīkst aplūkot paplašināti un to skaits pēc būtības nevar būt liels.

Pētot muitas funkciju un uzdevumu definējumu starptautiskajā līmenī - starptautisko organizāciju dokumentos un starptautiskajos līgumos, kā caurmēra stratēģiskie muitas dienestu darbības mērķi (kas varētu būt arī funkcijas) arī ir:

- ieņēmumu iekasēšana,
- ekonomikas aizsardzība,
- sabiedrības aizsardzība,
- tirdzniecības statistikas nodrošināšana,
- augsta līmeņa konsultāciju un informācijas nodrošināšana.

¹⁹³ Барамзин С.В. Управление качеством таможенной деятельности. 2001. Москва. с.142-149

¹⁹⁴ Барамзин С.В. Управление качеством таможенной деятельности. 2001. Москва. с.172

¹⁹⁵ Turpat, с.169-176

Eksperti, kuri pauduši savu viedokli Pasaules Bankas pētījumā par muitas darba pilnveidošanas un modernizēšanas iespējām,¹⁹⁶ norāda uz ārējās vides lielo ietekmi uz muitas procesiem. Starptautiskajā tirdzniecībā iesaistīto dalībnieku skaits arvien palielinās, valstis integrējas pasaules ekonomikā. Integrācijas procesā tiek pavērtas jaunas iespējas konkurētspējīgas ekonomikas veidošanā, kas prasa ražošanas izmaksu samazināšanu un darba ražīguma palielināšanu, tomēr kopējais pozitīvais efekts, gan globālā, gan nacionālā līmenī tiks panākts, ja šīs darbības tiks pastiprinātas ar aktivitātēm visās saistītajās jomās.¹⁹⁷

Zināmā mērā, ņemot vērā milzīgās izmaiņas un iespējas, ko rada tādi faktori kā e-komercija, izaicinājums ir daudz jāpielāgo tagadnei, lai sagatavotos nākotnei. To darot, ir jāaskaras ar daudzām jaunām problēmām, un tradicionālie mērķi samazināt preces un atcelt kvotas attiecībā uz precēm šķiet nedaudz novecojuši salīdzinājumā ar tiem. Tradicionālie mērķi tomēr nav kļuvuši nebūtiski, pat pieņemot globālu tirdzniecības vidi, kurā tarifi netiek uzlikti kā sarunu ierocis. Augsto tehnoloģiju preču attīstība pasaules tirgos rada jaunus un sarežģītus tradicionāla rakstura jautājumus. Uzmanības fokuss, iespējams, ir pārcēlies no nodokļa likmēm uz drošību un visiem citiem jautājumiem, kurus risina mūsdienu muitas iestādes, taču, protams, muitas jurists, administrators un sarunu vadītājs saskaras ar daudzām problēmām, kas atvieglo preču tirdzniecību. Ciktāl tas attiecas uz ES, muitas savienība kopš tās izveides ir izrādījusies stabils pamats, uz kura balstīties. Pēc piecdesmit gadiem tas tā joprojām ir. Neskatoties uz vispārēju tarifu samazinājumu, tā budžeta nozīme ES atkal ir ievērojama. Nevar nenovērtēt tās nozīmi attiecībā uz globālo tirdzniecību.¹⁹⁸

Liela nozīme tirdzniecības plūsmu palielināšanai un paātrināšanai ir tam, kāda ir noteikta muitas politika nacionālajā un reģionālajā līmenī, kā ir kā tiek organizēts muitas iestāžu darbs. Pamatojoties uz minēto, daudzu valstu valdības ir tērējušas un tērē daudz resursu muitas iestāžu modernizēšanai. Reformējot muitas dienestu, ir jāņem vērā muitas darba specifika, kā arī jāpatur prātā mērķis – pilnīga un efektīva muitas funkciju izpildes nodrošināšana.

Muitas modernizācija prasa izmaiņas šādās jomās;

- atbilstošas tirdzniecības politikas un tiesiskā regulējuma izveidošana;
- modernu, vienkāršu procedūru piemērošana;
- pāreja no fiziskā kontroles uz kontroli pēc preču izlaišanas paļaujoties uz nodokļu maksātāja pašnovērtējumu;
- efektivitāti veicinošas muitas organizatoriskās struktūras izveidošana.¹⁹⁹

Kā tradicionālās jebkura muitas dienesta funkcijas, atbilstoši PB ekspertu viedoklim, var nosaukt:

- noteikto nodokļu un nodevu (muitas maksājumu) iekasēšana,
- iekšējā tirgus (ražotāja) aizsardzība,
- kravu pārvietošanas drošības nodrošināšana,

¹⁹⁶ Customs Modernization Handbook. World Bank. 2005.

¹⁹⁷ Customs Modernization Handbook. World Bank. p.4

¹⁹⁸ Lyons, Timothy. EC customs law. Oxford: Oxford University Press, 2018. p.572

¹⁹⁹ Changing customs: challenges and strategies for the reform of customs administration. Michael Keen, International Monetary Fund, 2003, p.15-16

- aizliegto un bīstamo preču un materiālu ieviešanas mēģinājumu novēršana,
- cīņa ar narkotiku starptautisko tirdzniecību,
- starptautiskās tirdzniecības veicināšana saskaņā ar PTO noteikumiem.²⁰⁰

Ja šīs funkcijas tiek veiktas, tad var uzskatīt, ka muitas iestādes strādā efektīvi un kvalificēti, tātad, nepieļauj muitas noteikumu pārkāpumus, veicina starptautisko tirdzniecību neradot nevajadzīgus šķēršļus un to veic ar iespējami zemām izmaksām.

Eiropas Savienības Muitas kodeksa modernizētās versijas²⁰¹ preambulas pirmajā punktā var ieraudzīt iekšējā tirgus aizsardzības principu, no kura izriet attiecīgā funkcija. Piektajā punktā tiek runāts par likumīgas tirdzniecības veicināšanu un krāpšanas apkarošanu. Savukārt sestais punkts norāda uz šķēršļu mazināšanu starptautiskajai tirdzniecībai un ieguldījumiem, kā arī pastiprinātu vajadzību nodrošināt drošību un drošumu pie Kopienas ārējām robežām. Preambulā ir atrodama norāde arī uz muitas dienestu lomu starptautiskajās piegādes ķēdēs. Tirdzniecības veicināšanas tēma tiek turpināta arī citos preambulas punktos, tādējādi norādot uz muitas savienības prioritātēm ekonomiskās integrācijas ietvaros - tirdzniecības sekmēšana un muitas kontroles efektivitātes paaugstināšana, uzņēmējdarbības izmaksu un risku samazināšana²⁰², uzņēmējdarbības vienkāršošana²⁰³, muitas kontroles vienkāršošana²⁰⁴, līdzsvara nodrošināšana starp muitas kontroli un tirdzniecības veicināšanu²⁰⁵.

KIOTO konvencijā par muitas procedūru harmonizēšanu un vienkāršošanu nav konkrēti nosauktas muitas funkcijas, bet ir nosaukti uzdevumi, kas jāveic, lai muitas funkcijas pēc iespējas labāk realizētu jau starptautiskā mērogā:

- jānovērš atšķirības starp valstu muitas procedūrām un praksēm, procedūras; jāvienkāršo un jāharmonizē, jāveicina starptautisku muitas standartu; veidošana, veicinot muitas iestāžu darbības efektivitāti;
- jāapmainās ar informāciju attiecībā uz Muitas tiesībām un noteikumiem, administratīvajam vadlīnijām, procedūrām un praksi;
- jāievieš modernas tehnoloģijas, riska menedžments, uz muitas auditu balstīta kontrole;
- jāorganizē iekšējā un ārējā sadarbība starp nacionālajām muitas iestādēm un tirdzniecības asociācijām;
- jāievieš dažādi starptautiskie muitas standarti.

Muitas dienestu kompetence un atbildība pamatā ir vienādas visās valstīs, tomēr būtu nepareizi uzskatīt, ka pastāv absolūta vienotība uzsvaros, kas likts uz šo pienākumus izpildi. Dažādas valdības sagaida dažādus rezultātus no muitas iestādēm. Atsevišķas valdības, jo īpaši jaunattīstības valstīs, no muitas kā galvenos panākumus gaida ieņēmumu iekasēšanu.

²⁰⁰ Changing customs: challenges and strategies for the reform of customs administration. Michael Keen, International Monetary Fund, 2003, p.5

²⁰¹ Eiropas Parlamenta un Padomes regula (EK) Nr. 450/2008 ar ko izveido Kopienas Muitas kodeksu (Modernizētais muitas kodekss)

²⁰² Eiropas Parlamenta un Padomes regulas (EK) Nr. 450/2008 preambulas 7.pants

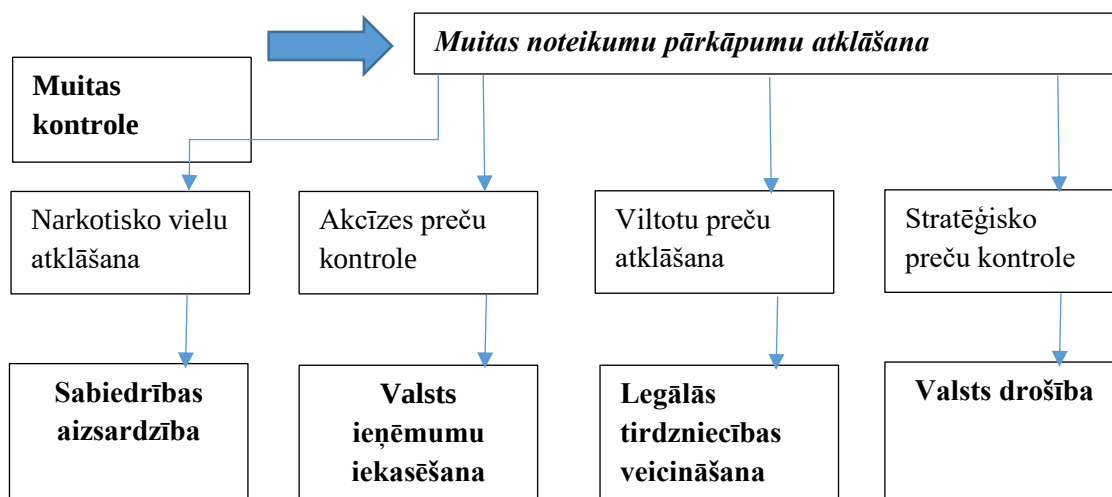
²⁰³ Eiropas Parlamenta un Padomes regulas (EK) Nr. 450/2008 preambulas 9.pants

²⁰⁴ Eiropas Parlamenta un Padomes regulas (EK) Nr. 450/2008 preambulas 11.pants

²⁰⁵ Eiropas Parlamenta un Padomes regulas (EK) Nr. 450/2008 preambulas 15.pants

Citās valstīs muita veido priekšējo līniju cīņā pret narkotikām un ir galvenā tirdzniecības politikas īstenotāja.

Lai izpildītu noteiktās funkcijas, katras valsts muitas dienestam tiek noteikti **uzdevumi**. Muitas dienesta virsuzdevums ir darbību kopums, kas nepieciešam funkcijas nodrošināšanai. Viens uzdevums var būt izmantojams arī vairāku funkciju realizēšanai.



2.5.attēls. Viens uzdevums – vairākas funkcijas (autora veidots attēls).

Interesanti, ka uzdevuma definīcija, pat atbilstoši citam pētījuma aspektam, samērā uzskatāmi nodemonstrē šī jēdziena jēgu. Piemēram, „*Multiprogrammu vai multiapstrādes vidē ar uzdevumu saprot datora programmu, ko vadības programma uzskata par vienību, kas pieprasa resursu izdalīšanu - atmiņu, ievadizvades ierīces, procesora laiku.*”²⁰⁶ Mēs viegli varam iedomāties dienestu, kas atbild par vairāku valsts funkciju realizēšanu, kā multiprogrammu, kur uzdevums ir viens darbības virziens, kur nepieciešama sava īpaša pieeja darbības organizēšanai un novērtēšanai, atsevišķi resursi, speciāli pamācīts personāls un citi nodalāmi faktori.

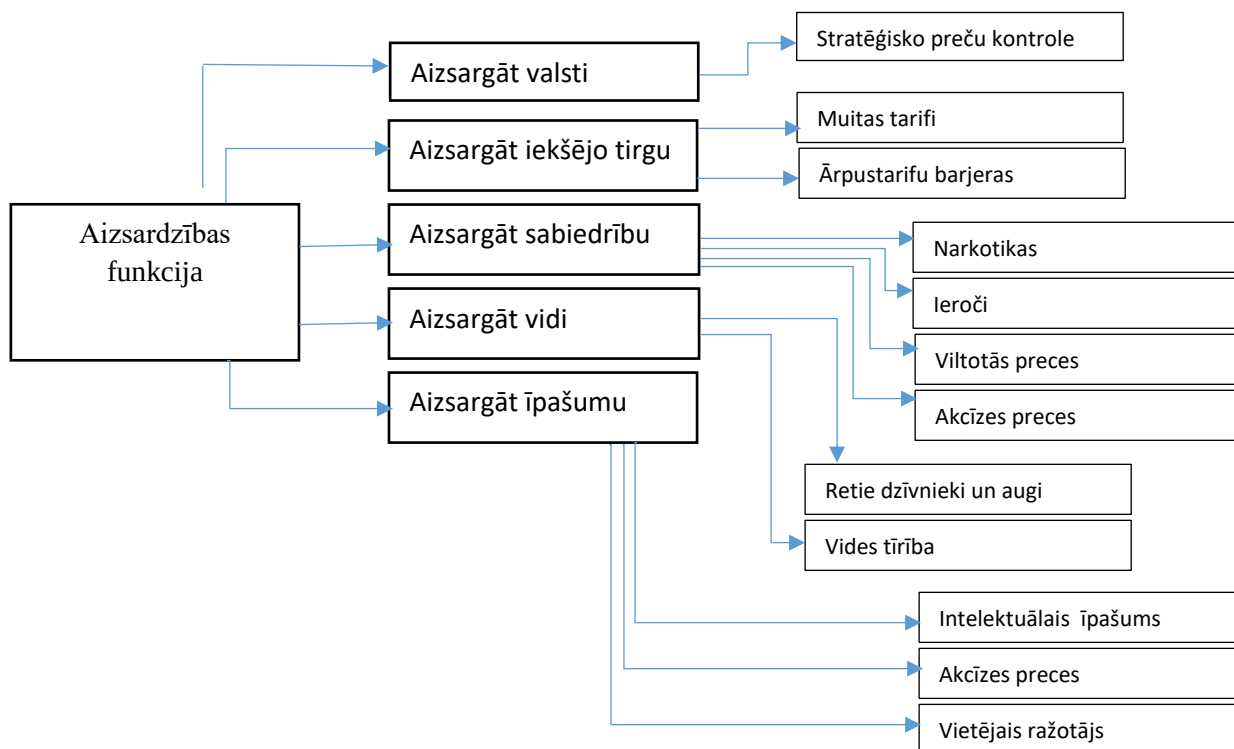
Katrai funkcijai var atrast uzdevumus, kas nepieciešami tās realizēšanai, piemēram:

- fiskālās funkcijas realizēšanai:
- muitas maksājumu iekasēšana;
- muitas parāda administrēšana;
- termiņā nenomaksāto maksājumu piedziņa.
- legālās tirdzniecības veicināšanai :
- pasākumu ieviešana preču plūsmas paātrināšanai;
- atvieglojumu piemērošanas uzraudzība;
- muitas modernizācijas procesu nodrošināšana.
- aizsardzības funkcijas realizēšanai:

²⁰⁶ Eiropas Parlamenta un Padomes regulas (EK) Nr. 450/2008 preambulas 15.pants

- narkotiku kontrabandas novēršana;
- viltoto preču pārvietošanas pāri muitas robežai novēršana;
- stratēģiskas nozīmes preču eksporta kontroles pasākumu realizēšana.
- muitas tarifu piemērošana;
- licencēšanas sistēmas ievērošana.

(Autora piedāvāto funkciju un uzdevumu katalogu skat. pielikumā Nr.1.).



2.6.attēls. Viena funkcija – daudz uzdevumu (autora veidots attēls).

Kā redzams 2.6.attēlā, aizsardzības funkcijas realizēšana aptver īpaši plašu sabiedrībai svarīgu jautājumu loku, skar dažādus subjektus un attiecās uz dažādām preču grupām, tāpēc īpaši svarīgi ir organizēt muitas dienesta darbu uztverot šo funkciju kā prioritāti.

Jāatzīmē, ka ir virkne uzdevumu, kas jāveic, lai veicinātu visu funkciju realizāciju un, kas ir vērsti uz muitas darbības nodrošināšanu, iekšējo un ārējo labvēlīgo apstākļu nodrošināšanu muitas kompetences ietvaros:

- muitas personāla nodrošināšana;
- muitas darbības juridiskā nodrošinājuma veidošana un piemērošana;
- muitas darbības finansiālā nodrošināšana;
- muitas darbības tehniskā nodrošināšana;
- muitas darbības dokumentālā nodrošināšana;
- nepieciešamās sadarbības realizēšana;
- zinātniski-pētniecisko darbu veikšana muitas jomā;
- sniegto pakalpojumu kvalitātes nodrošināšana;

- mūsdienīgas un efektīvas pārvaldības sistēmas izveidošana visos organizācijas līmeņos;
- efektīva muitas kontroles sistēmas izveidošana.

Iepriekš minētie ir vērtējami kā muitas centrālās administrācijas darbības virzieni un uzdevumi to realizēšanai (apkopotī tabulā pielikumā Nr.2.).

Latvijas muitas dienestam uzdevumi noteikti LR Likumā par Valsts ieņēmumu dienestu un tajā ir norādīts, ka īstenojot muitas politiku, muitas iestāžu uzdevumi ir:

- 1) kontrolēt muitas lietās pieņemto normatīvo aktu ievērošanu;
- 2) piemērot muitas tarifus, kontrolēt preču un citu priekšmetu ieviešanas un izvešanas atļauju sistēmas ievērošanu, iekasēt valsts nodokļus, muitas nodokli un muitas nodevas, kā arī citus valsts noteiktos obligātos maksājumus, kas saskaņā ar normatīviem aktiem nomaksājami uz muitas robežas;
- 3) sadarboties ar ārvalstu muitas iestādēm, aizturot kontrabandas kravas un konvencionāli aizliegtu priekšmetu ieviešanu un izvešanu;
- 4) likumos noteiktajā kārtībā sniegt muitas iestāžu darbības pārskatu un statistikas pamatdatus;
- 5) saskaņā ar normatīviem aktiem nodrošināt valsts institūcijas, komersantus, organizācijas un fiziskās personas ar informāciju muitas lietās; gatavot speciālistus un paaugstināt speciālistu kvalifikāciju ar muitu saistītajos jautājumos;
- 6) sadarboties ar tiesībaizsardzības, valsts kontroles un valsts pārvaldes iestādēm, kā arī citām institūcijām jautājumos par muitas lietās pieņemto normatīvo aktu ievērošanu;
- 7) pildīt starptautiskās saistības, kuras valsts uzņēmusies attiecībā uz muitu;
- 8) veikt izmeklēšanu lietās par noziedzīgiem nodarījumiem muitas lietu jomā.²⁰⁷

Salīdzinot uzdevumu uzskaitījumu Likumā par Valsts ieņēmumu dienestu ar praksi jāsecina, ka var nosaukt virkni uzdevumu, kas nav atrodamī šajā tiesību normā, iespējams tāpēc, ka tāds nav normas mērķis – sniegt precīzu muitas uzdevumu katalogu. Tomēr, precizitātes dēļ, novērtējot muitas iestāžu darbības efektivitāti, šāds uzdevumu katalogs ir jāizstrādā.

Kā redzams, šīs vienpadsmit funkcijas faktiski aptver tos darbības virzienus, kuros muita pārstāv savu valsti. Tomēr joprojām aktuāls ir jautājums par funkciju nodalīšanu no uzdevumiem. Uzdevumu veikšanai ir nepieciešams izdarīt noteiktas **darbības**, kuras arī var pārklāties pie dažādām funkcijām un uzdevumiem, piemēram, dokumentu pārbaude, kravas pārvietošana fiziskās kontroles veikšanai, paraugu ņemšana, kravu skenēšana un svēršana, personu intervēšana, aprēķinu veikšana, dokumentu sastādīšana, metodisko materiālu izstrādāšana, personu konsultēšana u.c. Aplūkojot katru darbību atsevišķi ne vienmēr to ir viegli saistīt ar konkrētas funkcijas realizēšanu vai uzdevuma veikšanu, piemēram, datu ievadīšana muitas informācijas sistēmā, ķīmisko analīžu veikšana preču identifikācijai vai aprēķinu veikšana muitas vērtības noteikšanai.

²⁰⁷ LR Likuma par Valsts ieņēmumu dienestu 11.pants.

Ne vienmēr ir iespējams nodalīt uzdevumus no veicamajām darbībām, kas ir visai konkrētas, precīzas un visbiežāk ar precīzi aprēķināmu rezultātu. Jāņem vērā, ka, lai arī katrai funkcijai vai uzdevumu grupai ir raksturīgas veicamās darbības, praktiski visas darbības ir vērstas uz visu funkciju un uzdevumu realizēšanu, piemēram: muitošanas dokumentu noformēšana, telpu, noliktavu un transportlīdzekļu, kā arī personu pārbaude, personu intervēšana, preču paraugu ņemšana un testēšana, aprēķinu veikšana muitas tarifu piemērošanai un muitas maksājumu iekasēšanai, informācijas ieguve, analīze un aprites nodrošināšana, tehnisko līdzekļu pielietošana, apkope un remonts, normatīvajos aktos paredzēto atļauju (izziņu, sertifikātu) izsniegšana un reģistrācija u.c.

Ka jau iepriekš tika noskaidrots, muitas funkcijas un uzdevumi tiek realizēti organizējot nepieciešamās darbības procesos. Šos procesus var klasificēt primārajos (pamatprocesos), atbalsta un vadības procesos. Būtiskākie un specifiskākie ir pamatprocesi, kas izriet no galvenajiem sasniedzamajiem mērķiem un uzdevumiem, darbības filozofijas. Tie nodrošina nepieciešamo rezultātu jeb produktu un ir saistīti ar organizācijas pamatdarbību. Pamatprocesi jebkurā pasaules muitas dienestā, neatkarīgi no tā institucionālās piederības, ietver tādas darbības kā muitas procedūru noformēšana, muitas maksājumu administrēšana, atbilstošo atļauju reģistrāciju, to izsniegšanu un nosacījumu izpildes uzraudzību, konsultēšanu un informēšanu, statistikas sagatavošanu, muitas procedūru uzraudzību, informācijas ieguvi, analīzi un aprites nodrošināšanu, pārkāpumu atklāšanu un izmeklēšanu.²⁰⁸

Vērtējot iestādes darba rezultātus, autors iesaka izvērtēt gan veikto darbību efektivitāti, gan darbību kopuma atbilstību nospraustajiem uzdevumiem, un funkciju realizēšanas efektivitāti aplūkot ne tikai ar matemātiskiem paņēmieniem nosakot darbību rezultātus, bet izvērtējot visu elementu savstarpējās attiecības un vietu kopējā sistēmā.

Pamatojoties uz informācijas analīzi par muitas darbības mērķiem, funkcijām un uzdevumiem, autors secina, ka,

- lai organizētu muitas dienesta darbu atbilstoši nacionālajām interesēm un starptautiskajām saistībām ir lietderīgi noteikt četras muitas funkcijas: fiskālo, aizsardzības, tirdzniecības veicināšanas un statistisko;
- plānojot, organizējot un novērtējot muitas dienesta darbu jāņem vērā, ka noteiktos gadījumos, lai realizētu vienu funkciju ir jāveic virkne uzdevumu, savukārt viena uzdevuma veikšana var sniegt ieguldījumu vairāku funkciju realizēšanā.

²⁰⁸ Māra Pētersone. Procesu vadīšanas īpatnības muitas dienestos. http://aurora.turiba.lv/editor/Conference14/vBook/proceeding/pages/LV035_Petersone/LV035_Petersone.htm

2.3. Funkciju un uzdevumu attīstības ietekme uz muitas lietām

Laika gaitā muitas funkcijas dažādu apstākļu dēļ izmainās un papildinās, izmainās arī muitas dienesta darbības prioritātes:

- mainās (samazinās) fiskālās funkcijas nozīmīgums muitas iestāžu darbā, kas saistīta ar muitas kontroles nozīmi attiecībā uz muitas maksājumu daļējas vai pilnīgas neiekasēšanas risku;
- importa tarifu samazināšanās un reģionāla rakstura muitas savienību izveidošanās, kuru pamatā ir brīvas preču pārvietošanās princips, samazina iekšējās tirgus aizsardzības funkcijas nozīmi;
- noslēgtie starptautiskie līgumi un vienošanās norāda, ka interese par starptautiskās tirdzniecības veicināšanu, optimizējot un vienkāršojot muitas kontroli, kā arī samazinot un pat likvidējot finansiālās barjeras, ar kurām preces sastopas starptautiskajās piegādēs ir ievērojami pieaugusi;
- muitas procedūru pilnveidošana un vienkāršošana, muitas dienesta darba organizēšana augstākā līmenī, izmantojot visas iespējamās metodes un līdzekļus, var kalpot kā instruments cīņai ar korupciju valsts iestādēs;
- ir pieaugusi sabiedrības aizsardzības funkcijas nozīme, ņemot vērā muitas dienesta iespējas aizkavēt un novērst tādu preču pārvietošanu pāri robežai, kas var apdraudēt sabiedrības veselību, patērētāju tiesības un drošību, preču zīmes un intelektuālā īpašuma tiesības, izmirstošās augu un dzīvnieku sugas, valsts drošību, vides aizsardzību.²⁰⁹

Importa / eksporta plūsmu sakarībā muitas iestādes ieņem nozīmīgu vietu globālajā piegādes ķēžu tīklā. Muitas reformas, kuru mērķis ir atvieglot starptautisko preču plūsmu (tirdzniecības atvieglošana), ir uzskatāmas par pasākumiem, kas samazinātu piegādes ķēžu neefektivitāti. Gatavība reformām krasi kontrastē ar ierobežotajiem pētījumiem par problēmām, kas saistītas ar globālo loģistikas pārvaldību. Muitas iestāžu nozīmīgums globālās loģistikas jomā ir par maz pētīts.²¹⁰

Muitas reformu pamatprincipi: vienkārša, piemērota likumdošana; modernizēti procesi un procedūras; atbilstības pārvaldības kontrole, kuras pamatā ir efektīva pēcmuitošanas pārbaude. Paredzamie ieguvumi no muitas pārvaldes reformas un modernizācijas:

- palielināti valdības ieņēmumi;
- vispārējs biznesa izmaksu samazinājums visām ieinteresētajām personām;
- efektīvāka neatbilstību atklāšana, izmantojot uz risku balstītu pieeju;
- uzlabota starptautisko darījumu drošība, pastiprinot augsta riska darījumu kontroli;
- vienkāršotas, pārskatāmas un efektīvākas muitošanas procedūras;
- paredzamāka un ātrāka preču aprīte;

²⁰⁹ Customs Modernization Handbook. World Bank. p.5-7

²¹⁰ Recent Reforms in Customs Administrations. Michael A. Haughton,, Rémi Desmeules, Research paper. MCB UP Ltd International Journal of Logistics Management, The, Vol. 12 Iss: 1, January 2001, pp.65-82

- palielināti tirdzniecības apjomi, labāki ekonomiskie rādītāji un uzlabota konkurētspēja, kas veicina tiešās ārvalstu un vietējās investīcijas;
- labāka darbības koordinācija un pilnveidošana starp muitu un citām valdības robežu un pārvaldes aģentūrām.²¹¹

Prakses izpēte ir vērsta uz piecām reformu procesa jomām:

- reformu un modernizācijas procesa fons, ieskaitot tā ekonomisko un institucionālo kontekstu, faktori, kuru rezultātā tiek pieņemti lēmumi par reformu, atbalstītāji, mērķi un plāns, kā arī finansiālais un tehniskais atbalsts;
- ar reformu procesu saistītie jautājumi;
- paši reformu pasākumi, ieskaitot tiesību aktus;
- rezultāti (*outcomes*), tostarp reformas ietekme uz fiskālajiem rezultātiem, tirdzniecības atvieglošana, korupcija, personāls un darba slodze, kā arī atbilstība starptautiskajiem standartiem, kā arī kvantitatīvo darbības rādītāju un lietotāju reakcijas novērtējums, ja tāds ir;
- mācība, ka katra no šīm reformām satur spriedumu par modernizācijas iniciatīvu ilgtspēju.²¹²

Tirdzniecības veicināšanas reformas efektīvi nodrošina ekonomikas intereses - samazināt izmaksas, palielināt konkurētspēju, uzlabot tirdzniecības rādītājus, radīt darbavietas un ienākumu iespējas, veicināt ilgtspējīgu ekonomisko izaugsmi un labklājību. Arvien vairāk gan attīstītajās, gan jaunattīstības valstīs skaidri minēta tirdzniecības veicināšanu kā prioritāra muitas funkcija. Tas parasti tiek interpretēts kā likumīgās tirdzniecības noteikumu atvieglošana, vienlaikus neapdraudot nepieciešamo kontroli saskaņā ar iekšzemes un starptautiskajiem normatīvajiem aktiem.²¹³ Tirdzniecības atvieglošana tiek definēta kā ekonomiska kategorija, kā pasākumi, kas uzlabo uzņēmējdarbības, tirdzniecības un administratīvo organizāciju iespējas, piemēram, dokumentu, procesu un procedūru vienkāršošana, standartizācija un automatizācija un palielināta pārredzamība²¹⁴

Saistība starp tirdzniecības atvieglošanu, tirdzniecības plūsmām, ienākumu pieaugumu un cilvēku attīstību teorētiski ir vienkārša, bet empīriskā plānošanā un novērtēšanā ir sarežģīta un izaicinoša. Ekonomikas teorija rada samērā vienkāršu cēloņsakarības ķēdi: cilvēka attīstību veicina ienākumu pieaugums; ienākumu pieaugums ir lielāks, ja notiek pārrobežu tirdzniecība; tirdzniecība tiek palielināta ar tirdzniecības atvieglošanas centieniem. Empīriskais darbs ir vērsts uz kvantitatīvu katra no šiem ķēdes posmiem novērtēšanu: tautas attīstības indekss ir pozitīvi saistīts uz iekšzemes kopproduktu (IKP) uz vienu iedzīvotāju; valstīs ar pieaugošiem ienākumiem ir augstāks IKP uz

²¹¹ IMF Working Paper. Customs Administration Reform and Modernization in Anglophone Africa — Early 1990s to Mid-2010. Prepared by Justin Zake. August 2011.

<https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2016/12/31/Customs-Administration-Reform-and-Modernization-in-anglophone-Africa-Early-1990-s-to-Mid-2010-25141>

²¹² Customs modernization initiatives: case studies. Luc de Wulf. World Bank Publications, 2004. p.1-2

²¹³ Customs Modernization Handbook. World Bank. p.5-7

²¹⁴ Economics of trade facilitation. Nirmal Sengupta. Oxford University Press, 2007.

iedzīvotāju; tirdzniecības un izaugsmes pozitīvās attiecības ir rūpīgi pārbaudītas nesen, bet nav pierādījumu, ka palielināta pārrobežu tirdzniecība mazinātu ienākumu pieaugumu.²¹⁵

Pēdējo 20 gadu laikā ir izstrādāts plašs ar tirdzniecības atvieglošanu saistītu rādītāju/indikatoru klāsts, daļēji tāpēc, ka PTO šim jautājumam tiek piešķirta aizvien lielāka nozīme. Šie rādītāji pēc būtības un / vai darbības jomas bieži ir ļoti atšķirīgi atkarībā no tā, vai tika pieņemta plaša vai šaura tirdzniecības atvieglojuma definīcija un to specifiskie mērķi. Tā rezultātā tie bieži pārklājas, un nav viegli tos klasificēt.²¹⁶ Sabiedrības un valsts attīstības tendences var iezīmēt, bet universāla attīstības modeļa nav, ņemot vērā katras valsts specifiku, nacionālās intereses, tradīcijas, kultūru un likumdošanas īpatnības. Tomēr ir iespējams apzināt galvenās kopējās problēmas, ar kurām muitas iestādēm būs jāsaskaras un no kā izriet muitas darba prioritātes un nepieciešamība pilnveidot savu darbu.

2.1.tabula

Muitas funkciju un uzdevumu attīstība (autora veidota tabula)

Sākotnējās funkcijas	Tradicionālās funkcijas	Mūsdienu funkcijas un uzdevumi
Nodokļu un nodevu iekasēšana	- Nodokļu un nodevu iekasēšana - Iekšējā tirgus aizsardzība - Sabiedrības aizsardzība - Statistikas funkcija	- Aizsardzības funkcija: -valsts drošība -sabiedrības veselība un drošība -iekšējā tirgus aizsardzība -vides drošība -īpašuma aizsardzība. - Legālās tirdzniecības veicināšanas funkcija - Fiskālā funkcija - Statistikas funkcija

Neskatoties uz fiskālās funkcijas nozīmes samazināšanos, tas joprojām būs jautājums, kam jāpievērš pietiekoša uzmanība, līdz ar to arī jāpilnveido darba metodes un jātērē resursi. Turpmāk arvien lielākā nozīme būs valstu uzkrātajām ziņām (statistikai) par starptautiskās tirdzniecības dažādiem aspektiem. Pieaugot starptautiskā terorisma un

²¹⁵ Trade facilitation and economic development: measuring the impact. John Sullivan Wilson, Catherine L. Mann, Tsunehiro Otsuki, World Bank. Development Research Group. Trade. World Bank, Development Research Group, Trade, 2003, p.2

²¹⁶ Indicators for Trade Facilitation: A Handbook. http://tfig.unece.org/pdf_files/Indicators-for-Trade-Facilitation-ESCAP-OECD-Handbook.pdf

pārrobežu noziedzības draudiem muitas iestādēm būs jāuzņemas lielāka atbildība par nacionālo drošību un likumības ievērošanu. Novērtējot pastāvošo praksi, jāsecina, ka muitas dienests ir vienīgais robežas menedžmenta elements, kam ir gatava un stabila infrastruktūra ne tikai nacionālā, bet arī starptautiskā līmenī un, ka muitas iestādes varētu uzņemties galveno lomu daudzu ar robežas šķērsošanu saistītu uzdevumu veikšanā.

Muita vienmēr ir visu būtisko starptautiskās tirdzniecības veicināšanas problēmu kopuma pamatā. Tā bieži kalpo kā ērts ekrāns, aiz kura daudzi citi dalībnieki var slēpt savas nepilnības. Tirgotāji, aģenti, pārvadātāji un ostas var norādīt muiķu kā galveno robežas šķērsošanas problēmu cēloni, muiķa parasti negribot piedāvā nepamatotu attaisnojumu daudzām kļūmēm citos starptautiskās tirdzniecības darījuma dzīves cikla punktos.²¹⁷ Jaunākie dati, kas apkopoti Pasaules Bankas loģistikas veiktspējas rādītājos, liek domāt, ka muitas iestādes atbild tikai par aptuveni vienu trešdaļu kavējumu, ar kuriem tirgotāji sastopas uz robežas.²¹⁸ Tomēr, lai arī svarīga, muiķa ir tikai pasaules tirdzniecības ķēdes sastāvdaļa. Mūsdienu muitas pieeja balstās uz partnerību ar tirdzniecības aprindām un citām iesaistītajām nozarēm. Lai nodrošinātu vienmērīgu preču plūsmu, ļoti svarīga ir arī sadarbība ar citām robežu aģentūrām. Turklāt, ir vajadzīga atbilstoša infrastruktūra, lai palielinātu ieguvumus no tirdzniecības atvieglošanas. Ir skaidra vajadzība pēc labākas koordinācijas ar citām starptautiskām un reģionālām organizācijām, kas darbojas šajā jomā. Jāuzlabo informācijas apmaiņa par to, kas ko dara katrā tirdzniecības atvieglošanas jomā, lai nodrošinātu lielāku saskaņotību, izvairoties no dublēšanās un izpētīt, kā viens otram palīdzēt.²¹⁹

Pasaules Muitas organizācijas izveidotās programmas COLUMBUS²²⁰ koncepcija norāda uz šīs organizācijas izpratni par muitas funkcijām un to attīstības tendencēm. Nosakot, ka muitas ikdienas galvenie pienākumi ir laikā iekasēt maksājumus, vest uzskaiti par ieņēmumiem, sniegt ieteikumus par valsts tirdzniecības un fiskālās politikas nostādņām, veicināt tirdzniecības attīstību, aizsargāt sabiedrību, sniegt precīzu statistikas informāciju, izveidot profesionālu un caurskatāmu administrāciju, kas īsteno vislabāko starptautisko praksi un godprātīgi veic savus pienākumus, strādā arvien labāk un efektīvāk, kā pamatfunkcijas ir noteiktas:

- ieņēmumu iekasēšana un uzskaitē;
- valsts tirdzniecības un fiskālās politikas īstenošana, ieteikumu sniegšana par to attīstību;
- tirdzniecības veicināšana;
- valsts un sabiedrības aizsardzība;

²¹⁷ Trade and transport facilitation: a toolkit for audit, analysis, and remedial action. John Raven, World Bank Publications, 2001, p.29

²¹⁸ Border management modernisation. Gerard McLinden, Enrique Fanta, David Widdowson, Tom Doyle. The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank. Washington, 2011. <http://documents.worldbank.org/curated/en/986291468192549495/pdf/588450PUB0Bord101public10BOX353816B.pdf>

²¹⁹ Trade facilitation: the challenges for growth and development. Mario Apostolov, United Nations. Economic Commission for Europe. United Nations Publications, 2003, p.157

²²⁰ Pasaules muitas organizācijas Programma muitas darba novērtēšanai un vajadzību noteikšanai

- starptautisko piegādes ķēžu drošības nodrošināšana un ar to saistīto starptautisko pienākumu izpilde;
- precīzu statistikas datu nodrošināšana.

Aplūkojot ieteiktos pasākumus konkrētu funkciju realizēšanai var nonākt pie muitas uzdevumiem konkrētas funkcijas ietvaros. Piemēram, tirdzniecības veicināšanas nolūkos muitai tiek uzdots:

- īstenot modernu automatizētu sistēmu ieviešanu;
- saskaņot un vienkāršot muitas procedūras ātrākai kravu mītošanai, neapdraudot valsts drošību;
- piemērot efektīvus riska vadīšanas instrumentus un skeneru iekārtas;
- ievērot labāko starptautisko praksi un standartus;
- sekot un veicināt starptautiskās tirdzniecības atbilstību likumiem.

Ar sabiedrības aizsardzību tiek saprasta cīņa ar:

- intelektuālā īpašuma tiesību pārkāpšanu;
- nelegālu komercdarbību un tirdzniecību ar kontrabandas precēm;
- viltotu un standartiem neatbilstošu preču importu;
- narkotiku ieviešanu;
- nelegālu tirdzniecību ar ieročiem un munīciju;
- pornogrāfijas materiālu ieviešanu;
- naudas atmazgāšanu;
- nelegālu tirdzniecību ar mākslas priekšmetiem un kultūras mantojumu.²²¹

Muitas funkciju realizēšana dažreiz nonāk pretrunā ar uzņēmumu interesēm, kuru galvenais mērķis ir ātra preču pārvietošana pāri muitas robežām.

Globālā sabiedrībā, kas ir atkarīga no ceļošanas un tirdzniecības efektivitātes, lai nodrošinātu preces un pakalpojumus, kas nepieciešami visiem cilvēkiem, muitas administrāciju spēja efektīvi atvieglot šādu pārvietošanos, vienlaikus apturot bīstamus vai ekonomiski kaitīgus sūtījumus, ir ārkārtīgi svarīga. ASV muitai un robežu aizsardzībai, kā arī lielākajai daļai muitas aģentūru visā pasaulē galvenā uzmanība tagad tiek pievērsta līdzsvarošanai ar drošību: atvieglojumiem, jo to prasa ekonomiskā realitāte; drošība, jo neko - likumīgu vai nelikumīgu - nedrīkstēs pārvietot bez garantijām, ka tā ir droša.²²² Var teikt, ka tas ir vislielākais muitas izaicinājums - saskaņot šķietami pretrunīgus mērķus – realizēt valsts, iekšējā tirgus un sabiedrības aizsardzību, tajā pašā laikā radot tikai minimālus šķēršļus likumīgai tirdzniecībai. Tā ir dilemma, ar kuru saskaras katra muitas iestāde visā pasaulē. Muitas reakcijai jābūt novatoriska un uz nākotni vērsta – tiek izmantotas informācijas tehnoloģijas, uzsvars tiek likts uz muitas darbinieku profesionālo apmācību, tiek izmantotas risku pārvaldīšanas tehnoloģijas.

²²¹ Capacity Building Development Compendium. http://wcoomdpublishings.org/capacity-building/capacity-building.html?__store=english&__from_store=french

²²² Sharing the gains of globalization in the new security environment: the challenges to trade facilitation. United Nations. Economic Commission for Europe. New York and Geneva, 2003, p.170

Muitas dienesta darbību kopumā nevar novērtēt, nosakot kādas atsevišķas darbības efektivitāti muitas lietās vai izvērtējot kādas struktūrvienības darba rezultātus. Pat vienas atsevišķas funkcijas kvalitatīva realizēšana neliecina par muitas dienesta efektīvu darbu.

Savukārt atsevišķas muitas amatpersonas darbs nav aprēķināms muitas kopējās funkcijas izpildes mērogos. Tādēļ novērtēšanas sistēmai ir jābūt veidotai vairākās pakāpēs, pēc atšķirīgiem kritērijiem, nosakot darbības prioritātes, katra darbinieka un struktūrvienības ieguldījumu un nozīmīgumu muitas lietās. Jāizstrādā sistēma, kurā mainot prioritātes iespējams novērtēt darbības efektivitāti noteiktā brīdī un noteiktā virzienā.

Darbības novērtēšanas sistēma jāizveido, nosakot galvenos mērāmos mērķus un izstrādājot konkrētus pasākumus, kas atvasināti no stratēģijas; jāievieš, izveidojot sistēmas un procedūras noteiktu datu vākšanai un apstrādei; jālieto, novērtējot stratēģijas īstenošanu un izvērtējot stratēģiskos pieņēmumus. Novērtēšanas sistēmā jābūt iekļautam efektīvam mērķu un standartu pārskatīšanas mehānismam, procesam individuālu pasākumu izstrādei mainot darbību un apstākļus, procesam periodiskai visu izmantoto pasākumu kopumu pārskatīšanai, reaģējot uz izmaiņām, iespējai apstrīdēt stratēģiskos pieņēmumus.²²³

Būtiski ir izveidot funkciju, uzdevumu un veicamo darbību katalogu nevis tikai klasifikācijas pēc, bet lai piesaistītu tās noteiktām struktūrvienībām atbilstoši līmenim un kompetencei, ieraudzītu tās kā svarīgu elementu iestādes darba plānošanā, organizēšanā un novērtēšanā. Neviens organizatoriskais modelis, pat ja uz doto brīdi tas būs pilnvērtīgs, nebūs efektīvs, ja tas būs statisks, nebūs spējīgs mainīties, pietiekoši strauji reaģēt uz izmaiņām vidē, kurā tas darbojas. Pētot problēmas ar kādām saskaras valsts, sabiedrība un muita, kas aizsargā tās intereses, ir jāsaprot problēmu rašanās iemesli, būtība, jautājumi, kurus tās skar un ietekmē, jāapzina metodes kā šīs problēmas identificēt un iespējamus pasākumus to risināšanā. Problēmas ir daudzveidīgas pēc to būtības, ietekmes, mēroga un risināšanas iespējām. To diagnostikas un risināšanai ir nepieciešama metodika, ņemot vērā aktuālos muitas mērķus:

- noteikt muitas vietu un lomu kompleksajā robežas menedžmentā;
- noteikt, uzturēt, pilnveidot un kontrolēt muitas dienestu darbības efektivitāti;

Saistībā ar muitas funkcijām un tās mainīgo lomu starptautiskā tirdzniecībā tiek veidotas muitas attīstības programmas Eiropas Savienībā un pasaulē, uzmanība tiek pievērsta muitas procedūru vienkāršošanai un harmonizēšanai, drošības iniciatīvām, globalizācijas procesu vadīšanai. Organizējot ES Kopīgo tirgu, dažādas muitas savienības un brīvās tirdzniecības zonas pasaulē, veicinot arvien brīvāku, vienkāršāku, lētāku, ātrāku un tajā pašā laikā drošāku preču pārvietošanos jāņem vērā 21.gadsimta īpatnības starptautiskajā tirdzniecībā.

Labāka robežu pārvaldība neattiecas tikai uz mītošanu. Tie ir jautājumi, kas saistīti ar:

- globālās konkurences pieaugumu;

²²³ Bourne M., Mills J., Wilcox M., Neely A., Platts K. Designing, implementing and updating performance measurement systems. International Journal of Operations & Production Management, Vol. 20 No. 7, 2000, pp. 754-771.

- izpratni par izmaksām, ko tirgotājiem rada novecojušas, neefektīvas robežu formalitātes;
- cerībām uz ātrāku un paredzamāku importa un eksporta apstrādi;
- politikas un procedūru prasību pastiprināšanu, kas tieši saistīts ar starptautiskajām saistībām;
- reģionālo tirdzniecības nolīgumu noslēgšanu, kas muitas darbu padara sarežģītāku;
- lielākām cerībām uz cieņu pret integritāti un labu pārvaldību;
- paaugstinātu izpratni par muitas un citu robežkontroles aģentūru nepieciešamību spēlēt lielāku lomu nacionālās drošības nostiprināšanā.²²⁴

Saskaņā ar jaunajām drošības iniciatīvām muitas loma tiek paplašināta, lai aptvertu visu piegādes ķēdi. Riska pārvaldības rezultātā tiek identificētas paaugstināta riska preces, pamatojoties uz informāciju, ko agrīnajā piegādes posmā parasti sniedz eksportētājs. Drošības iniciatīvu pamatā ir droša un autorizēta piegādes ķēde, kurā visi galvenie dalībnieki veicina paaugstinātu drošības līmeni. Muitai ir jāveido sava drošības sistēma un jāpilnveido sava veikspēja, lai identificētu un samazinātu riskus, kas saistīti ar visiem drošības veidiem, ieskaitot ekonomisko un ieņēmumu drošību. Tie ir jāintegrē ar muitas centieniem pārtvert aizliegtos priekšmetus, piemēram, nelegālas narkotikas, viltotus izstrādājumus un cita veida kontrabandu, kas palīdzēs ierobežot plaša mēroga finansējuma iespējas organizētām noziedzīgām un teroristu grupām.²²⁵

Pasaules Muitas organizācijas aktivitāšu līmenī tiek aktualizēti jautājumi par cīņu ar viltotajām precēm, muitas modernizāciju, jaunajām tehnoloģijām, tirdzniecības drošību, naudas atmazgāšanu, vides aizsardzību, robežas menedžmentu, „viena loga” koncepciju, e-krāpšanu, muitas un biznesa sadarbību, muitas informācijas sistemām un datu apmaiņu.²²⁶ Tiek uzskatīts, ka valdības ieviešot “viena loga” sistēmu, nodrošina virkni ieguvumu: efektīvāku resursu izlietošanu, palielinātus ieņēmumus, uzlabotu komersantu atbilstību, uzlabotu drošību, palielinātu integritāti un caurspīdīgumu.²²⁷

*World Customs Journal*²²⁸ muitas lietas, muitas funkcijas un uzdevumus aplūko no praktiskā un akadēmiskā viedokļa. Mūsdienu aktualās tēmas ir saistītas ar piegādes ķēžu drošību, atzītajiem ekonomiskajiem operatoriem, muitas kapacitātes palielināšanu, nepieciešamību reformēt muitas menedžmentu, tirdzniecības atvieglojumiem, informācijas un komunikāciju tehnoloģiju izmantošanu, pārvadājumu drošību, cīņu ar terorismu, globālo

²²⁴ Border management modernisation. Gerard McLinden, Enrique Fanta, David Widdowson, Tom Doyle. The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank. Washington, 2011. <http://documents.worldbank.org/curated/en/986291468192549495/pdf/588450PUB0Bord101public10BOX353816B.pdf>

²²⁵ Sharing the gains of globalization in the new security environment: the challenges to trade facilitation. United Nations. Economic Commission for Europe. New York and Geneva, 2003, p.44-45

²²⁶ WCO News Nr.51-60

²²⁷ Recommendation and guidelines on establishing a single window to enhance the efficient exchange of information between trade and government: recommendation. United Nations. Economic Commission for Europe, United Nations Centre for Trade Facilitation and Electronic Business. United Nations Publications, 2005.

https://www.unece.org/fileadmin/DAM/cefact/recommendations/rec33/rec33_trd352e.pdf

²²⁸ WCO un INCU (International Network of Customs Universities) izdevums.

ekonomisko krīzi un maitu, korupciju maitā, muitas sasniegumu novērtēšanu, risku vadību u.c. aktuāliem jautājumiem.

PICARD²²⁹ konferences parāda jautājumus, kas šodien ir uzmanības centrā muitas jomā. Jau pirmajā konference, kas notika Briselē 2006.gadā, tika apzinātas pētījumu tēmas, kas palīdzētu maitai kļūt profesionālākai, efektīvākai, spējīgākai realizēt savas funkcijas un pielāgoties mainīgajiem vides apstākļiem t.sk.:

- muitas sociālā un ekonomiskā vērtība;
- muitas darbības novērtēšana;
- muitas instrumentu ietekme uz ekonomiku;
- globālās tirdzniecības aktualitātes;
- piegādes ķēžu drošība;
- efektīvu drošības pasākumu un standartu noteikšana;
- pareizā līdzsvara atrašana starp drošību un tirdzniecības veicināšanu;
- biznesa un muitas attiecību pilnveidošana;
- atbilstības pārvaldība;
- riska samazināšana/novēršana;
- kapacitātes palielināšanas stratēģijas;
- e-muita;
- intelektuālā īpašuma tiesības.

Nosauktās tēmas norāda uz muitas mainīgo lomu un funkcijām, kas nosaucamas par jaunām, modernām vai īpaši aktuālām.

Kā savā rakstā „Mainīgā muitas loma: evolūcija vai revolūcija?”²³⁰ atzīmē Kanberas universitātes profesors Deivids Vidovsons (*David Widdowson*), tradicionāli maita vienmēr ir bijusi atbildīga par daudzu valsts politiku realizāciju, tādās sfērās kā maksājumu iekasēšana, tirdzniecības veicināšana, neatļautu vielu pārvietošanas kontrole, kultūras mantojuma un intelektuālu īpašuma aizsardzība. Šo atbildību jomu plašums ir apliecinājums tam, ka muitas iestādēm sen ir uzticētas lietas, kuras ir citu valsts ministriju un aģentūru pamatkompetencē, kā, piemēram, veselības aprūpe, lauksaimniecība, apkārtējā vide, tirdzniecības statistika un dažos gadījumos, migrācija. Tādas robežkontroles atbildības izriet no tradicionālās muitas lomas, kas ir – iekasēt nodokļu par starptautiskajā tirdzniecības apritē esošajām precēm.

Vairāk nekā trešdaļa pasaules preču tirdzniecības tagad notiek integrētās piegādes, ražošanas un izplatīšanas sistēmās. Mūsdienu starptautiskās tirdzniecības pārsteidzošā modernitāte arvien vairāk neatbilst tas, ko valdības dara pie robežām, kur lielākoties joprojām cenšas regulēt mūsdienu inovatīvo tirdzniecību ar vakardienas noteikumiem un administratīvajām metodēm. Tirdzniecības un ražošanas modeļi ir kļuvuši globāli, taču daudzās valstīs maitā joprojām piemēro vecmodīgus noteikumus. Pasaulē kopumā nav pareiza līdzsvara starp “kontroli” un “tirdzniecības atvieglošanu”.²³¹ Muitas dienestiem ir

²²⁹ WCO programma izglītības un zinātnes attīstībai muitas jomā

²³⁰ World Customs Journal. Volume 1, Number 1, March 2007

²³¹ Trade facilitation: the challenges for growth and development. Mario Apostolov, United Nations. Economic Commission for Europe. United Nations Publications, 2003, p.144

jācenšas realizēt visas savas funkcijas apstākļos, kad tirdzniecības veicināšana dažādos līmeņos tiek pasniegta kā nozīmīgāks mērķis nekā muitas kontroles veikšana sabiedrības drošības un citu mērķu dēļ.

Jaunās drošības problēmas, ar kurām tagad saskaras starptautiskā tirdzniecība, vēl vairāk prasa skaidri nošķirt prasības paaugstinātai kontroles efektivitātei no vajadzības vēl vairāk atvieglot likumīgu tirdzniecības apriti. Faktiski, paralēliem un vienlaicīgiem panākumiem gan kontroles, gan atvieglošanas jomā ir potenciāls - stiprinot viens otru, lai izveidotu drošāku vidi godīgām tirdzniecības darbībām pasaules ekonomikas izaugsmei un nabadzības samazināšanai.²³² Tomēr, runājot par muitas lomu drošības nodrošināšanā, jāpiemin Pasaules muitas organizācijas (PMO) izstrādātos drošības un tirdzniecības veicināšanas standartus²³³. Šī PMO aktivitāte ir virzīta uz tādu standartu izveidošanu, kas veicina piegādes ķēžu drošību un veicināšanu globālajā līmenī.

Kā evolūcijas faktors muitas darbā ir jānosauc globālās tirdzniecības attīstība, savukārt revolucionārais faktors ir, piemēram, teroristu uzbrukums ASV 2001.gada 11.septembrī. Abi faktori ir būtiski ietekmējuši valstu politiku un veidu, kā šī politika tiek īstenota un administrēta. Rezultātā muitas lomas un funkciju definēšana kļūst arvien komplicētāka. Liela nozīme ir lielāko un ietekmīgāko valstu centieniem. Pēc 11.septembra notikumiem ASV muita iniciēja sekojošas pretterorisma akcijas:

- muitas un tirdzniecības partnerība cīņā pret terorismu (C-TPAT²³⁴);
- projekts *Amerikas Vairogs*²³⁵;
- „24 stundu noteikumi”²³⁶
- konteineru drošības iniciatīva (CSI²³⁷).²³⁸

Pēc Pravina Gordhana (*Pravin Jamnadas Gordhan*) domām galvenie muitas administrēšanu ietekmējošie stratēģiskie virzītājspēki ir:

- pieaugošie starptautiskās tirdzniecības apjomi;
- tirdzniecības liberalizēšana un tarifu, kā arī netarifu barjeru samazināšana;
- reģionālo tirdzniecības līgumu skaitliska palielināšanās;
- mainās tradicionālās tirdzniecības iezīmes un tirdzniecības partneri;
- ievērojami ir mainījusies tirdzniecības struktūra;
- jauni loģistikas un piegādes ķēžu modeļi;
- starptautiski organizētu noziedzīgu tīklu izveidošanās, kas saistīti ar korupciju, kontrabandas tirdzniecību un naudas atmazgāšanu;
- dažāda veida draudi drošībai starptautiskajā līmenī;

²³² Trade and transport facilitation: an audit methodology. John Raven. World Bank Publications, 2000.
<http://documents.worldbank.org/curated/en/355441468739493245/pdf/multi0page.pdf>

²³³ WCO Framework of Standards to Secure and Facilitate Global Trade

²³⁴ Customs-Trade Partnership Against Terrorism

²³⁵ *Shield America*

²³⁶ U.S. Customs 24 Hour Advance Manifest Rule

²³⁷ Container Security Initiative

²³⁸ <http://www.carecinstitute.org/uploads/events/2010/CAREC-Training-Shanghai-Customs-College/Non-traditional-Customs-Functions-and-Challenges.pdf>

- pieaugošas raizes attiecībā uz tautas veselību un vidi.²³⁹

Tirdzniecības nozīmīgums prasa risinājumus, kas vienlaikus nodrošinātu drošību un veicinātu legālu preču kustību. PMO uzskata, ka šodien muitas stratēģiskie mērķi, kas norāda uz funkcijām, ir:

- līdzsvara starp kontroli un tirdzniecības veicināšanu uzturēšana;
- fiziskās un ekonomiskās drošības nodrošināšana;
- pilnīgās piegādes ķēdes no ražotāja līdz patērētāja aptveršana;
- visu transporta veidu un dažādu biznesa veidu vajadzību aptveršana;
- attīstītu un attīstības stadijā esošo valstu interešu ievērošanu;
- eksistējošās un nākotnes tirdzniecības prakses analīze.

Pasaules muitas organizācija uz doto brīdi attīsta muitas lietas atbilstoši drošības un tirdzniecības veicināšanas standartu koncepcijai. Tās būtiskākie elementi ir saistīti ar ES un ASV vienošanās, ES izveidoto atzīto ekonomisko operatoru²⁴⁰, iepriekšēju ar preču saistīto datu nodošanu un risku analīzes izmantošanu muitas kontrolē. Ar šiem elementiem arī ir saistītas visdažādākā rakstura izmaiņas importa un eksporta plūsmu kontrolē t.sk. muitas darbā. 2005.gadā PMO pieņēma ietvarstandartu drošībai un globālās tirdzniecības sekmēšanai (SAFE), aizstāvojot būtiskākās reformas pašreizējā muitas dienestu darbībā, lai uzlabotu muitas darbības spēju, ņemot vērā nepieciešamību risināt divus pretējus uzdevumus – risināt drošības problēmas un veicināt tirdzniecību.²⁴¹

Pamatojoties uz mūsdienu aktuālajiem procesiem pasaulē var nosaukt šādas netradicionālās muitas funkcijas vai uzdevumus:

- intelektuālā īpašuma tiesību aizsardzība muitā;
- apdraudēto sugu aizsardzība;
- draudzīga vide un ekonomika ar zemu oglekļa emisiju;
- pakalpojumu tirdzniecība;
- cīņa pret terorismu un stabilitātes saglabāšana.²⁴²

Var nosaukt virkni universālu pasākumu, kas jārealizē muitas dienestiem, reaģējot uz problēmām, kas saistītas ar netradicionālajām funkcijām:

- paaugstināt izpratni par mūsdienu problemātiku un aktualitātēm, aktīvi izpētīt stratēģiju, metodes un iespējamus pasākumus šo funkciju izpildei;
- pilnveidot tiesisko regulējumu un muitas darbības mehānismus labākai muitas noteikumu un procedūru izpildei;
- paātrināt integrētās muitas kontroles sistēma attīstību, uzlabot risku pārvaldību un uzraudzīt visu procesus, lai izpildītu muitas funkcijas;
- skaidri definēt muitas pienākumus un izveidot ilgtermiņa sadarbības mehānismu ar citām valsts iestādēm;

²³⁹ Pravin Jamnadas Gordhan, „Customs in the 21st century”, World Customs Journal, Volume 1, Number 1

²⁴⁰ Authorised Economic Operator

²⁴¹ Nontraditional Customs Functions and Challenges.

<http://www.carecinstitute.org/uploads/events/2010/CAREC-Training-Shanghai-Customs-College/Non-traditional-Customs-Functions-and-Challenges.pdf>

²⁴² Turpat

- pilnveidot organizatorisko struktūru, personālu, piemērojamās tehnoloģijas, izglītības un apmācības sistēmu, finanšu vadības mehānismus.²⁴³

Mūsdienu aktualitātes starptautiskajā tirdzniecībā un starptautiskajās attiecībās pastāvīgi ievieš izmaiņas muitas funkciju un uzdevumu klāstā. Starptautiskās drošības garantēšana un cīņa ar terorismu ir samērā jauna funkcija, bet uzdevumi aizsardzības jomā tiek veikti jau sen. Viltoto preču un intelektuālā īpašuma tiesību aizsardzības jautājumi – jauni uzdevumi, bet zināmas darbības. Vides aizsardzība nav pieskaitāma pie tradicionālajiem muitas uzdevumiem, bet CITES Konvencija ir radījusi muitas dienestiem papildus pienākumus. Muitas iestādēm ir jāpiedalās ekonomiskās integrācijas procesu realizēšanā, bet arī jācīnās ar nelegālās imigrācijas sekām. Vienotajam robežas menedžmentam tiek pievērsta arvien nopietnāka uzmanība, jo apdraudējumi kļūst arvien daudzpusīgāki, migrācijas vilnis ES-bā neskar tikai robežsardzi, bet arī citus valsts dienestus t.sk. muitu. Ne bez iemesla FRONTEX²⁴⁴ darbība tiek pilnveidota, iespējams, ka arī muitas dienestiem ir ciešāk jāsadarbojas FRONTEX ietvaros vai veidojot jaunu ES līmeņa aģentūru. Muitas vadīšanu var uzskatīt par komplicētu un pārmaiņām pakļautu jomu, kas prasa individuālu pieeju darba organizēšanā un novērtēšanā.

LR Valsts Kontrole ziņojumā par likumības/lietderības revīziju „Valsts ieņēmumu dienesta veikto strukturālo reformu efektivitāte”²⁴⁵ ir iekļāvusi secinājumus, kas attiecas tieši uz šī pētījuma jautājumiem. Kā modernas un efektīvas iestādes pamatelementu VK norāda labi padarītu darbu iestādes funkciju, mērķu un uzdevumu noteikšanā, rezultātīvo rādītāju identificēšanā, stratēģisko dokumentu un novērtēšanas sistēmas izstrādē. Lai nonāktu līdz izpratnei par pārmaiņu nepieciešamību, ir jāveic būtisks darba apjoms – funkciju un uzdevumu identificēšana, sasniedzamo mērķu un to galveno rādītāju definēšana, nepieciešamo resursu, tai skaitā iestādes struktūras, novērtējums, esošā snieguma novērtējums un priekšlikumu izstrāde vēlamā efekta sasniegšanai. Tikai balstoties uz visaptverošu novērtējumu, ir iespējams objektīvi definēt iestādes darbībā sasniedzamos mērķus un galvenos rādītājus, kas raksturotu sasniegtā ietekmi – vai pārmaiņas veicina labākus iestādes darbības rezultātus un/vai resursu ietaupījumu. Precīzs funkciju un uzdevumu apraksts, piesaistot novērtēšanai izmantojamās darbības rādītājus, izvēloties indikatorus un kritērijus veido zināmu sistēmu muitas darbā, kas izmantojama darba plānošanai, organizēšanai un novērtēšanai.

Priekšstatu par konkrētas valsts muitai uzticētajām funkcijām var iegūt pētot muitas dienesta darbības plānošanas dokumentus t.sk. stratēģijas. VID muitas darbības stratēģijā 2005.-2009.gadam²⁴⁶, kas ir pēdējā muitas darbības stratēģija Latvijā, noteikts, ka dienesta misija ir:

²⁴³Nontraditional Customs Functions and Challenges.

<http://www.carecinstitute.org/uploads/events/2010/CAREC-Training-Shanghai-Customs-College/Non-traditional-Customs-Functions-and-Challenges.pdf>

²⁴⁴ Eiropas Aģentūra operatīvās sadarbības vadībai pie Eiropas Savienības dalībvalstu ārējām robežām

²⁴⁵Vai iekšējās reorganizācijas Valsts ieņēmumu dienestā tika veiktas efektīvi?

http://www.lrvk.gov.lv/uploads/reviziju-zinojumi/2014/2.4.1-38_2014/zinojums-publikosanaai-22.10.2015.pdf

²⁴⁶ VID muitas darbības stratēģija 2005.-2009.gadam. www.vid.gov.lv/getfile.aspx?sid=654

- reakcija uz starptautisko situāciju drošības jomā;
- sabiedrības un vides aizsardzība no ārējiem draudiem;
- muitas noteikumu pareizas piemērošana, s nodrošināšana;
- starptautiskās tirdzniecības atvieglojumu veicināšana;
- muitas kontroles un formalitāšu saglabāšana efektīvas kontroles veikšanai;
- ES ārējās robežas aizsardzība;
- sadarbības realizēšana ar citām nacionālajām un starptautiskajām institūcijām;
- kvalitatīva tehniskā aprīkojuma nodrošināšana;
- ES līmenim atbilstoša darbinieku kvalifikācijas, atalgojuma un sociālo garantiju nodrošināšana.

Uzskaitījumā ir atrodamas gan funkcijas – drošības garantēšana, sabiedrības un vides aizsardzība, starptautiskās tirdzniecības veicināšana, gan uzdevumi, jo, piemēram, muitas noteikumu pareizas piemērošanas nodrošināšana vai kvalitatīva tehniskā aprīkojuma nodrošināšana nevar būt pašmērķis, bet drīzāk ir realizējams uzdevums noteiktu funkciju nodrošināšanai.

Kā garantija darbības mērķu sasniegšanai tiek nosaukta – efektīva muitas dienesta darbība, kas izpaužas:

- muitas darbā tiek izmantotas efektīvas darba metodes, aprīkojums un IT;
- muitas dienesta struktūra ir organizēta funkcionāli un efektīvi;
- muitā ir apmierināti, motivēti un lojāli darbinieki, droša moderna un darbinieku izaugsmi veicinoša darba vide.²⁴⁷

Šie ir daži no kritērijiem, kuri izmantojami muitas darba novērtēšanā, nosaukto elementu klātbūtne raksturo konkrēto muitas iestādi vai dienestu kā tādu, kam ir visas iespējas strādāt rezultatīvi un efektīvi.

Tomēr ir noteikti izaicinājumi ar ko saskarās empīriskie pētījumi tirdzniecības veicināšanas jomā:

- tirdzniecības atvieglojumu noteikšana un mērīšana;
- modelēšanas metodikas izvēle, lai novērtētu tirdzniecības atvieglojumu nozīmi;
- scenārija izstrāde, lai novērtētu atvieglojumu ietekmi uz preču plūsmām.²⁴⁸

Bez misijas, kas būtu uzskatāma par muitas dienesta funkcijām, stratēģijā ir noteikti apakšmērķi, kas būtu jāsaprot kā uzdevumi mērķu sasniegšanai vai funkciju realizēšanai. Piemēram, kā muitas apakšmērķi sabiedrības aizsardzībā ir noteikti:

- efektīva un nodrošināta muitas kontroles sistēma,
- aizsargātas Latvijas un ES fiskālās intereses,
- aizsargātas sabiedrības drošības, sociālās, kultūras un vides intereses,

bet kā apakšmērķi tirdzniecības veicināšanā ir noteikti:

- informēta un izglītota sabiedrība
- pilnveidota sadarbība ar uzņēmējiem

²⁴⁷ VID muitas darbības stratēģija 2005.-2009.gadam. www.vid.gov.lv/getfile.aspx?sid=654

²⁴⁸ Trade facilitation and economic development: measuring the impact. John Sullivan Wilson, Catherine L. Mann, Tsunehiro Otsuki, World Bank. Development Research Group. Trade. World Bank, Development Research Group, Trade, 2003, p.3

- vienkāršoti muitošanas procesi
- paaugstināts servisa līmenis.²⁴⁹

Atbilstoši mērķiem un apakšmērķiem, kuros var atpazīt funkcijas, stratēģijā ir noteikti muitas dienesta uzdevumi. Piemēram, uzdevumi saistībā ar sabiedrības aizsardzības funkcijas realizēšanu:

- pilnveidot muitas kontroles struktūrvienību darbību;
- izveidot vienotu administratīvo un krimināli sodāmo muitas noteikumu pārkāpumu novēršanas un apkarošanas sistēmu muitas iestādēs;
- pilnveidot riska informācijas vadības sistēmu;
- uzlabot sadarbību ar Latvijas un ārvalstu institūcijām un organizācijām, kā arī muitas klientiem muitas kontroles jomā;
- pilnveidot informācijas sistēmu izmantošanu muitas kontroles vajadzībām, kā arī ieviest Eiropas Savienībā un starptautiskajās institūcijās izmantojamās muitas informatīvās sistēmas;
- uzlabot muitas kontroles dienesta materiāli tehnisko nodrošinājumu;
- paaugstināt fiskālo pārkāpumu novēršanas un atklāšanas efektivitāti;
- pastiprināt augsta ieņēmumu riska preču kontroli;
- nodrošināt Kopējās lauksaimniecības politikas kontroles pasākumu īstenošanu muitā atbilstoši Eiropas Savienības prasībām;
- pilnveidot intelektuālā īpašuma aizsardzības sistēmu;
- nodrošināt stratēģiskās nozīmes preču kontroli, sekmējot terorisma draudu novēršanu;
- ierobežot narkotiku un prekursoru nelikumīgu pārvietošanu;
- pastiprināt konvencionāli un ar citiem normatīvajiem aktiem aizliegto preču kontroli;
- attīstīt patērētājiem bīstamo preču kontroles sistēmu²⁵⁰.

Autors uzskata, ka Latvijas muitas dienesta koncepcija par muitas funkcijām un uzdevumiem tomēr nav precīzi izstrādāta. Daļa no minētajiem uzdevumiem ir pastāvīgi un ilgtermiņā realizējami, daļa ir saistīti ar jaunu pasākumu ieviešanu un muitas modernizāciju, līdz ar ko atšķirsies arī vērtēšanas metodes un kritēriji. Nepieciešamas arī konkrētas metodes kā aprēķināt un novērtēt uzdevumu izpildes rezultātus.

Jāatzīmē, ka turpmākajos stratēģiskajos dokumentos (VID darbības un attīstības stratēģija 2011.-2013.gadam²⁵¹, Valsts ieņēmumu dienesta darbības stratēģija 2014.-2016.gadam²⁵², VID darbības un attīstības stratēģija 2017.-2019.gadam²⁵³) muitas funkcijas un uzdevumi ir tā integrēti kopējā stratēģijā, ka tie nav uzskatami par pietiekoši

²⁴⁹ Trade facilitation and economic development: measuring the impact. John Sullivan Wilson, Catherine L. Mann, Tsunehiro Otsuki, World Bank. Development Research Group. Trade. World Bank, Development Research Group, Trade, 2003, p.3

²⁵⁰ VID muitas darbības stratēģija 2005.-2009.gadam. www.vid.gov.lv/getfile.aspx?sid=654

²⁵¹ VID darbības un attīstības stratēģija 2011.-2013.gadam.

<http://www.vid.gov.lv/default.aspx?tabid=4&id=684&hl=1>

²⁵² Valsts ieņēmumu dienesta darbības stratēģija 2014.-2016.gadam.

https://www.google.lv/?gws_rd=ssl#q=multas+strategija

²⁵³ VID darbības un attīstības stratēģija 2017.-2019.gadam.

https://www.vid.gov.lv/sites/default/files/vid_darbibas_un_attistibas_strategija_2017-2019_1310.pdf

precīzi izstrādātiem muitas darba plānošanas dokumentiem, kas izmantojami arī darba rezultātu novērtēšanā.

Par nekonsekvenci muitas funkciju noteikšanā liecina saistībā ar funkciju auditu veiktā informācijas sakārtošana²⁵⁴. Tajā ir dots VID Muitas pārvaldes mērķu, funkciju un sasniegto rezultātu apraksts.

Šajā dokumentā ir norādīti trīs muitas dienesta mērķi:

- nodrošināt, lai ikviens brīvprātīgi pilda savas nodokļu un muitas saistības;
- nodrošināt labvēlīgu vidi godīgi komercdarbībai;
- nodrošināt visaugstāko drošības līmeni uz Eiropas Savienības ārējās robežas;

Atbilstoši šiem mērķiem ir norādītas 27 funkcijas. Uzreiz jāatzīmē, ka starp nosauktajām pēc būtības ir atrodamas gan funkcijas, gan uzdevumi.

Dokumentā ir norādīti arī vērtējamie rezultāti:

- muitas iestāžu administrēto nodokļu maksājumos valsts pamatbudžetā iekasētā summa (milj. Ls);
- Eiropas Savienības budžetā ieskaitītā muitas iestāžu iekasēto tradicionālo pašu resursu summa (milj. Ls);
- vispārējā kārtībā noformēto muitas deklarāciju skaits;
- muitas deklarāciju, kas noformētas, izmantojot vienkāršotās procedūras, skaits;
- muitas informatīvo sistēmu nepārtrauktas darbības nodrošināšana (% no kopējā sistēmas darbības laika);
- muitas klientiem sniegto konsultāciju skaits;
- transportlīdzekļu, kravu (preču) un personu bagāžas daļējo un padziļināto fizisko pārbaužu skaits;
- muitas kontroles rezultātā sastādīto administratīvo pārkāpumu protokolu skaits;
- muitas kontroles rezultātā aprēķinātās soda naudas un uzliktie naudas sodi (Ls).

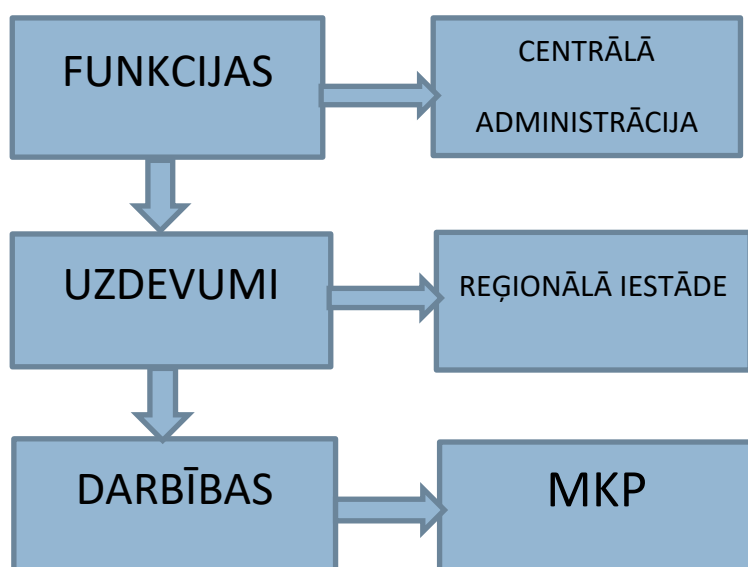
Šī daļa norāda uz to, ka iestāde apzinās - mērķi ne tikai ir jānosprauž, bet arī jāizvērtē darbības rezultāti. Autors konstatē, ka izvēlētie vērtējamie rezultāti neatspoguļo visu funkciju un uzdevumu veikšanas kvalitāti, nav skaidrs kāpēc konkrēts rezultāts tiek izmantots kā indikators, vērtēšanas kritēriji nav aplūkoti saistībā ar faktoriem, kas tos ietekmē vai paskaidro. Piemēram, fizisko kontroļu skaits būtu jāaplūko kopā ar tādiem rādītājiem kā: preču plūsmas raksturojums, iesaistīto darbinieku skaits, atvēlētie resursi, atklāto pārkāpumu skaits, konfiscēto preču un papildus aprēķināto maksājumu apjoms, apstrīdētie rezultāti un panāktās uzvaras tiesas procesos saistībā ar fizisko pārbaužu rezultātiem.

Dokumentā atsevišķi tiek aplūkotas funkcijas atsevišķām muitas struktūrām, nesasaistot tās ar konkrētu mērķi. Autors uzskata, ka funkcijas ir dienestam kopumā, struktūrām ir uzdevumi. Atbilstoši pasaules praksei muitas darbība ir veidota tā, ka funkcijas,

²⁵⁴ 2009.gada 20.marta VID rīkojums Nr.141 "Par VID struktūrvienībām deleģēto uzdevumu un procesu apstiprināšanu"

uzdevumi un veicamās darbības ir piesaistāmi noteikta līmeņa administrācijai (skat. 2.7.attēlu).

Latvijas muitas dienests dažādu reorganizācijas pasākumu rezultātā ir kļuvis par viena līmeņa iestādi, kas neatbilst 2.7.attēlā norādītajai struktūrai. Kritiski vērtējot, jāatzīmē, ka VID Muitas pārvalde ir iestāde, kura realizē faktiski visas muitas funkcijas, veicot dažādus specifiskus uzdevumus, tāpēc darbības vērtēšanas efektivitātes nolūkos būtu svarīgi izdalīt arī Muitas pārvaldes galvenās struktūrvienības, nosakot to uzdevumus un ieguldījumu muitas funkciju realizēšanā. Citu VID pārvalžu uzdevumi reālajā darbībā ir krietni vien šaurāki un specifiskāki, kaut gan arī pietiekoši ietekmē dažādu muitas funkciju realizēšanas efektivitāti. Funkciju realizēšanu kopumā vai nacionālajā līmenī varēs novērtēt tikai summējot visu iestāžu darbības rezultātu, katras ieguldījumu pietiekoši izvērtējot pēc noteiktiem kritērijiem un ievietojot vērtēšanas sistēmā noteiktā vietā.



2.7.attēls. Funkciju, uzdevumu un veicamo darbību atbilstība iestādes kompetencei
(autora veidots attēls).

Autors, pētot Latvijas muitas dienesta redzējumu par savām funkcijām un to sadalījumu, secina, ka darba organizācijas uzlabošanai un efektivitātes paaugstināšanai ir nepieciešams veikt funkciju precizēšanu un klasificēšanu, nodalīšanu no uzdevumiem un atsevišķi realizējamiem pasākumiem. Piemēram, grūti ir līdzvērtīgi salīdzināt informācijas ieguvu, kas ir raksturojama kā darbība dažādu uzdevumu un funkciju realizēšanai, atļauju reģistrāciju kā darbību noteiktu uzdevumu veikšanai, uzņēmumu un darījumu muitas auditu kā pasākumu kopumu konkrētu vairāku uzdevumu un funkciju realizēšanai, nodokļu maksātāju konsultēšanu un izglītošanu kā pavisam konkrētu muitas dienesta uzdevumu un valsts noteikto obligāto maksājumu iekasēšanu vai statistikas pamatdatu sagatavošanu kā vispārzināmas muitas funkcijas.

Darbs pie funkciju un procesu sistematizēšanas ir turpinājies līdz VID 17.03.2014. iekšējo noteikumu Nr.19 „Valsts ieņēmumu dienesta struktūrvienību uzdevumu un procesu identificēšanas, aktualizēšanas, izvērtēšanas, aprakstīšanas un dokumentēšanas kārtība” pieņemšanai – tos ir analizējusi Valsts Kontrole un arī konstatējusi virkni trūkumu.

Autors uzskata, ka atbilstoši Latvijas muitas dienesta darbu regulējošiem dokumentiem, citu valstu pieredzei un starptautiskajiem aktiem ir jāizveido muitas darba elementu katalogs, kas būtu izmantojams ne tikai muitas darba organizēšanai, bet arī novērtēšanai, ņemot vērā šādas atziņas:

- jāizmanto konkrēta un vienota terminoloģija visos saistītajos dokumentos;
- funkcijas ir precīzi jānodala no uzdevumiem un veicamajām darbībām;
- funkcijas izpildi nevar izmērīt kā noteiktas darbības rezultātus;
- jāsaprot kādu darbību summu var vērtēt kā noteikta uzdevuma veikšanu;
- jāsaprot kādu uzdevumu atrisināšana ļauj realizēt noteiktu funkciju;
- jāprecizē noteiktu uzdevumu izpildes % ieguldījums noteiktas funkcijas realizācijā;
- jāfiksē kuras struktūrvienības/amatpersonas un cik lielā mērā ir iesaistītas uzdevuma un līdz ar to arī funkcijas izpildē;
- jāiezīmē vērtēšanas kritēriji funkcijām, darbībām un uzdevumiem;
- jāiezīmē faktori, kas ietekmē muitas darbu, un tie jāņem vērā koriģējot mērījumu un novērtēšanas rezultātus.

Ir svarīgi ne tikai nosaukt muitas uzdevumus noteikto funkciju realizēšanai, bet arī iezīmēt nozīmīgākos indikatorus, kad raksturo darba rezultātus un novērtēšanas kritērijus.

Dažādu uzdevumu veikšanas rezultātu aprēķināšana var būt atšķirīga pēc metodikas. Lai neieslīgtu bezgalīgos un arī nelietderīgos aprēķinos, katrai funkcijai var nodalīt svarīgākos uzdevumus, kuru rezultātus iespējams noteikt izmantojot patiesus, objektīvus un maksimāli precīzus novērtēšanas kritērijus (skat. pielikumu Nr.3)

3. EFEKTĪVA VALSTS PĀRVALDE UN TĀS VEIKTSPĒJA

3.1. Valsts pārvaldes iestāžu darbības organizēšana

Valsts pārvalde ir procesu, struktūru, funkciju, metožu un procedūru kopums.²⁵⁵ Jau senie ēģiptieši un babilonieši ir atstājuši ievērojamus padomus par vadības un administrēšanas paņēmieniem. Tā rīkojās arī Ķīnas, Grieķijas un Romas civilizācijas. Mūsdienu vadības paņēmienus var izsekot no Aleksandra Lielā personāla izmantošanas līdz Venēcijas arsenāla montāžas līnijas metodēm; sākot ar Nikolo Mačavelli teoriju par vadības raksturu, līdz Ādama Smita darbiem par darba dalīšanu; no Roberta Ovena apgalvojuma, ka “dzīvībai svarīgām mašīnām” (darbiniekiem) būtu jāpievērš tikpat liela uzmanība kā “nedzīvajām mašīnām”, līdz Čārlza Babbauga apgalvojumam, ka pastāv “vadības pamatprincipi”. Pasaules vēsturi var aplūkot arī kā valsts pārvaldes institūciju izaugsmi un kritumu. Tās senās impērijas, kas cēlās un valdīja, bija tās, kurās bija labākas pārvaldes iestādes nekā viņu konkurentiem.²⁵⁶

Literatūrā ir atrodams daudz vadības principu formulējumu no kuriem izvēlēties. *Catheryn Seckler-Hudson* piedāvā 12 principus ar novēlējumu: “Nekad nevajadzētu pieņemt, ka organizācijas principi ir nemainīgi likumi, kas jāpiemēro automātiski”:

1. Politika būtu jādefinē tiem, kas ir atbildīgi par tās realizēšanu.
2. Darbam ir jābūt detalizēti organizētam un sistemātiski plānotam.
3. Uzdevumiem un atbildībai būtu jābūt īpaši deleģētiem un saprotamiem.
4. Politikas realizēšanai jārada un jāizmanto atbilstošas metodes un procedūras.
5. Politikas realizēšanai jāpiešķir atbilstoši resursi.
6. Iestādei vajadzētu būt deleģētām ar atbildību samērojamām pilnvarām.
7. Jābūt nodibinātām darbībai nepieciešamām piemērotām strukturālām attiecībām.
8. Jānodrošina efektīva un kvalificēta organizācijas un tās struktūrvienību vadība.
9. Organizāciju būtu jācaurvij komandas un mērķu vienotībai.
10. Jābūt noteiktai pastāvīgai atbildībai par resursu izmantošanu un darba rezultātiem.
11. Jāsasniedz efektīva darbinieku un struktūrvienību koordinācijas organizācijas ietvaros.
12. Pastāvīgai visu ar organizāciju saistīto jautājumu pārskatīšanai vajadzētu būt regulārai darba sastāvdaļai.²⁵⁷

²⁵⁵ Alvydas Raipa. Public Policy and Public Administration: Development, Structure and Reciprocity. <https://www3.mruni.eu/ojs/public-policy-and-administration/article/view/2543#:~:text=Public%20administration%20is%20the%20set,choices%20associated%20with%20that%20process>.

²⁵⁶ Classics of Public Administration, Seventh Edition, Jay M. Shafritz, Albert C. Hyde. Australia [etc.] : Wadsworth/Cengage Learning, 2012., p.3

²⁵⁷ Introducing public administration / Jay M. Shafritz, E.W. Russell, Christopher P. Borick. New York : Pearson/Longman, 2009., p.240

Klasiskā organizācijas teorija norāda uz nepieciešamību veikt pētījumus un plānošanu, kas padarītu organizāciju konkurētspējīgāku.²⁵⁸ Neskatoties uz vadības teoriju attīstību dažādos virzienos, pētnieki tomēr norāda, ka valsts pārvaldi nomoka vienotas teorijas trūkuma problēma. Postmodernisma teorija neko nedara, lai atrisinātu šīs debates, un neuzskata to par nepieciešamu. Postmodernisma teorija papildina diskusijas un praksi par valsts pārvaldi, bet pagaidām piedāvā maz ideju saskaņotas metodoloģijas vai citu līdzekļu izmantošanai lai noteiktu iestādes efektivitāti.²⁵⁹

Pētījumi parāda nepieciešamību pēc darbības novērtēšanas (veiktspējas mērīšanas) publiskajā sektorā, stratēģijas vadības visos līmeņos, organizācijas caurspīdīguma, organizatoriskās objektivitātes, lietderīguma, veiktspējas uzlabošanas un efektivitātes. Veiktspējas mērīšana un vadīšana organizācijām ir ne tikai plānošanas līdzeklis, kas palīdz šīm organizācijām novērtēt to ietekmi, rezultātus un rezultātus. To var arī uzskatīt par spēcīgu iekšējās atgriezeniskās saites un mācīšanās instrumentu.²⁶⁰

Viens no valsts pārvaldes pienākumiem ir panākt efektivitāti visos līmeņos. Pārvaldes iestādes ir atbildīgas par pilsoņiem nepieciešamā sabiedriskā labuma un pakalpojumu nodrošināšanu bez diskriminācijas attiecībā uz pieejamību. Tādējādi valsts pārvaldes daudzdimensionālie mērķi prasa, lai darbība būtu ne tikai ierobežota līdz vienkāršai izmaksu un ieguvumu analīzei, bet ietvertu sevī arī būtisko elementu, kas iedzīvotājiem nodrošina noteiktu vērtību.²⁶¹

G.Starlings norāda uz vairākām svarīgām lietām, kas jāņem vērā darbojoties tieši valsts pārvaldē:

- valsts administratoriem ir jābūt zināšanām, prasmēm un iemaņām trīs funkcijās: **politikas vadība, programmu vadība un resursu vadība;**
- valsts administrācija atšķiras no uzņēmuma vadības atšķiras ar nolūku, struktūru, mērķi un vidi;
- valsts sektorā realizēt augstāk minētās funkcijas ir daudz grūtāk;
- plānošana ir pārdomas par to, kā organizācija sasniegs savus mērķus, atklājot un izmantojot gaidāmās iespējas un novēršot draudus, pieņemot lēmumus tagad;
- programmas novērtējums ir sistemātiska programmas pārbaude, kas dod visu informāciju par programmas īslaicīgu un ilglaicīgu ietekmi uz iedzīvotājiem²⁶².

²⁵⁸ Introducing public administration / Jay M. Shafritz, E.W. Russell, Christopher P. Borick. New York : Pearson/Longman, 2009., p.267

²⁵⁹ The Public Administration Theory Primer. H. George Frederickson, Kevin B. Smith, Christopher W. Larimer, Michael J. Licari. Avalon Publishing, 2015., p.164

²⁶⁰ Performance Measurement and Management in Non-Governmental Organizations. Mohammed Abo Ramadan, Elio Borgonovi.
https://pdfs.semanticscholar.org/1e16/20635939099dce3c971a2cc3d1baba971418.pdf?_ga=2.182292129.742796451.1587400289-1794151784.1587400289

²⁶¹ Azhar Manzoor. A Look at Efficiency in Public Administration: Past and Future. SAGE Open, October-December 2014: 1-5.

<https://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/2158244014564936>

²⁶² Grovers Starlings. Valsts sektora pārvalde. Valsts administrācijas skola. 1999. – 17.lpp

Politiskā vadība raksturojas ar nepieciešamību strādāt ņemot vērā dažādus apstākļus, nepieciešamības, intereses, veidot dažāda līmeņa un satura sadarbības, nodarboties ar politiska rakstura koordināciju.

Valsts izpildvarai jābūt atbildīgai par rezultātu iegūšanu. Patiešām stratēģiski domājoši valsts vadītāji uzņemsies atbildību par tādu darbības mērķu noteikšanu, kas var būt pamats viņu organizācijas atbildībai par rezultātiem. Šādu mērķu izvirzīšana tomēr ir politiski bīstama, it īpaši, ja izpildvarai trūkst stratēģijas šo mērķu sasniegšanai.²⁶³

Viena no modernizācijas problēmām valsts pārvaldē ir tā, ka vecā loģika un domāšana paliek neapstrīdēta. Inovatīva prakse daudzējādā ziņā ir priekšā teorijai. Tas netiek bieži atzīts, jo esošās inovācijas ir iesaiņotas vecajā tirgus un valsts, aģentūras un struktūras, kā arī vadītāja un vadītās loģikā. Bez sociālo izmaiņu teorijas mēs negribot turpinām iesaiņot inovācijas polarizācijās un stereotipos.²⁶⁴ Muita ir īpaša – jāveido jauna teorija uz prakses bāzes.

Valsts sektora realitāte ir tāda, ka vāji novatori mēģina ieviest jauninājumus, kurus pārvalda institucionalizēti vadītāji, izmantojot vecās loģiskās struktūras. Šādi novatori ir neaizsargāti, jo viņiem ir maz varas vai to nav vispār, savukārt politiķi un politikas veidotāji neredz ceļu, kas viņiem jāveic, lai sasniegtu vadības brieduma līmeni. Novatoru mīkla ir veids, kā pārliecināt vecākos vadītājus un politikas veidotājus novērtēt cilvēku attiecības un attīstības procesu, kā arī virzīties uz nezināmu teritoriju, pieņemt neskaidrības un risku, kad viņi labprātāk izvēlētos noteiktību un kārtīgumu.²⁶⁵

Radikālāks sabiedriskā sektora organizācijas veids ir būtisks tā izdzīvošanai. Modernizācijā ir iesaistīti cilvēki, tāpēc tai jāietver demokrātija gan darba vietā, gan ārpus tās. Rūpju trūkums par demokrātiju ir modernizācijas ieviešanas plaisas centrā. Valdībai ir jānodrošina, lai vēlme radīt radošāku vidi uz sociālā kapitāla rēķina organizācijās un kopienās neiznīcina sabiedriskā sektora sociālo vērtību bāzi. Personāla un sabiedrības interešu līdzsvarošana vai “kompromiss” ir kaut kas tāds, ko pārzina neatkarīgā sektora vadītāji, un prasme, kas publiskajam sektoram būtu jāiegūst.²⁶⁶

Šķēršļi valsts pārvaldes modernizācijai:

- trūkst sistēmiskas pieejas visu ieinteresēto personu interešu izpratnei un atbalstam;
- netiek saprasti un atbalstīti inovatīvie darbinieki;
- notiek pastāvīga modernizāciju neveicinoša pārstrukturēšana;
- pārmaiņu stratēģija, vadības struktūras un pārmaiņu nodrošināšanas process ir uzticēts viduvējiem vadītājiem;
- politikas veidotāji nezina, ko nozīmē modernizācija un kā to realizēt;

²⁶³ PerformanceStat. Robert D. Behn. The Oxford Handbook of Public Accountability.
<https://www.oxfordhandbooks.com/view/10.1093/oxfordhb/9780199641253.001.0001/oxfordhb-9780199641253-e-039>

²⁶⁴ Making modernisation work: New narratives, change strategies and people management in the public sector. Su Maddock. International Journal of Public Sector Management 15(1):13-43. January 2002.

²⁶⁵ Turpat

²⁶⁶ Turpat

- mēdiji pastāvīgi nodarbojās ar vainīgo meklēšanu, kas politiķos rada bailes no jebkādām publiskām debatēm par pārmaiņu procesiem;
- sabiedrība tiek mudināta sagaidīt bezriska pasauli un nevainojamas sistēmas;
- katra ieinteresēto personu grupa vaino citu par sliktiem sabiedriskajiem pakalpojumiem;
- netiek veidots savienojums starp visu ieinteresēto pušu uzskatiem un rīcību;
- prese, akadēmiskā sabiedrība, politiķi nav pārliecināti par modernizācijas procesa nepieciešamību, iespējām un realizāciju.²⁶⁷

Jaunā valsts pārvalde, kas tagad ir pamatideja postmodernajā publiskajā administrācijā nozīmē, ka:

- valsts pārvaldnieki un valsts aģentūras nav un nevar būt neitrālas vai objektīvas;
- tehnoloģijas bieži ir dehumanizējošas;
- birokrātiskā hierarhija kā organizācijas stratēģija bieži nav efektīva;
- birokrātijas mēdz orientēties uz mērķa pārvietošanu un izdzīvošanu;
- sadarbība, vienprātība un demokrātiska pārvalde, visticamāk, ir vairāk nekā tikai vienkārša administratīvās varas īstenošana, lai panāktu organizatorisko efektivitāti;
- **mūsdienu valsts pārvaldes koncepcijām jābūt demokrātiskākām, pielāgojamākām, spējīgām reaģēt uz mainīgajiem sociālajiem, ekonomiskajiem un politiskajiem apstākļiem.**²⁶⁸

Lai izpētītu kā novērtēt vai muitas dienests pienācīgi īsteno savas funkcijas un darbojas pietiekoši efektīvi, ir jāpēta tādi jēdzieni kā – administrēšana, laba pārvaldība, darba organizācija, procesi, valsts pārvaldes iestādes administratīvā kapacitāte, rezultativitāte un efektivitāte.

Analīzes uzdevums ir parādīt šo jēdzienu saistību, jo laba pārvaldība nav iespējama bez labas darba organizācijas, kam būtu jānodrošina augsta iestādes kapacitāte, kas rezultētos pienācīgā efektivitātē.

Administrēšana ir acīmredzamākā valdības sastāvdaļa, tā ir valdība darbībā, tā ir izpildvara.²⁶⁹ Administrēšanas nodalīšana no politikas ir atslēga izpratnei - kā politika kontrolē birokrātiju un kā birokrātija ietekmē politiku. Tāpēc ir nepareizi pievērsties valsts pārvaldes izpētei, pieņemot, ka politika un pārvalde ir vairāk vai mazāk viens un tas pat²⁷⁰

Jēdziens, kas mūsdienās tiek plaši lietots, lai raksturotu uzņēmuma, iestādes vai organizācijas darba kvalitāti ir **pārvaldība**. Pārvaldība (angl.val. governance) ir kļuvusi par savdabīgu mūsdienu realitāti, kas ne tikai ietekmē valsts atrašanās vietu reitingu tabulās un indeksos, bet arī katra uzņēmuma konkurētspēju tirgū un publisko pārvaldes organizāciju darbību. Lai arī pasaulē ir atrodami daudzi pārvaldības jēdziena skaidrojumi un

²⁶⁷ Making modernisation work: New narratives, change strategies and people management in the public sector. Su Maddock. International Journal of Public Sector Management 15(1):13-43. January 2002.

²⁶⁸ The Public Administration Theory Primer. H. George Frederickson, Kevin B. Smith, Christopher W. Larimer, Michael J. Licari. Avalon Publishing, 2015., p.132

²⁶⁹ Classics of Public Administration, Seventh Edition, Jay M. Shafritz, Albert C. Hyde. Australia [etc.] : Wadsworth/Cengage Learning, 2012., p.16

²⁷⁰ The Public Administration Theory Primer. H. George Frederickson, Kevin B. Smith, Christopher W. Larimer, Michael J. Licari. Avalon Publishing, 2015., p.39

interpretācijas, tomēr šī pretrunīgā un daudzšķautņainā jēdziena būtība ir ļoti vienkārša – katram indivīdam un organizācijai izpildīt savus pienākumus labi un kvalitatīvi.²⁷¹ Ar vārdu “pārvaldība” saistītās teorijas un jēdzieni kļūst arvien nozīmīgāki valsts pārvaldes zinātniekiem. Pat ja pārvaldība kļūst par publiskas vadības un valsts pārvaldes virtuālu sinonīmu, nav īsti skaidra šī termina jēga. Protams, pārvaldība ir vērsta uz nepieciešamību ņemt vērā mainīgās attiecības starp valdību un sabiedrību. Valsts izaugsme ir radījusi būtiskas izmaiņas valsts pārvaldes procesā un vidē, izmaiņas, kas ir mainījuši priekšstatus par to, kas valdībai būtu jādara un kā valdībai vajadzētu rīkoties.²⁷²

Savu mērķu sasniegšanai organizācijām ir nepieciešams realizēt virkni pārvaldības funkciju: uzraudzība un ziņošana, stratēģiskā plānošana, budžeta sastādīšana un finanšu vadība, programmas vadība, programmas novērtēšana, darbības vadība, kvalitātes uzlabošana, procesa uzlabošana, līgumu vadība, ārēja salīdzinošā novērtēšana, komunikācija ar sabiedrību.

Katru no šīm funkcijām var veikt tādā veidā, lai veicinātu rezultātu sasniegšanu un katrā gadījumā izpildes pasākumi ir kritiski svarīgi, lai nodrošinātu pamatu rezultātu sasniegšanai.²⁷³

ES Eiropas pārvaldības Baltajā grāmatā²⁷⁴ **pārvaldība ir apskatīta kā process**, kurā ir nodrošināta pārvaldes struktūru atvērtība un iedzīvotāju iesaistīšana pārvaldes procesā, labāk tiek veidotas un ieviestas valsts politikas dažādās jomās. Savukārt ANO pārvaldības definējums nosaka, ka pārvaldība ir lēmumu pieņemšanas process un lēmumu ieviešanas (vai neieviešanas) process. Tātad zināmā mērā šie principi raksturo pārvaldību kā organizācijas darbības caurvijošu un attīstībai nozīmīgu procesu, kas vienlīdz ietekmē kā publiskās pārvaldes institūcijas, tā privātos uzņēmumus.²⁷⁵ Tādējādi uz jebkura veida formāli vai neformāli veidotu organizāciju, kura darbojas valsts ietvaros vai vairāku valstu robežās, var attiecināt prasību pēc labas pārvaldības. Tieši tik plaši lietojami un interpretējami ir ANO Attīstības programmas (United Nations Development Programme - UNDP) definētie labas pārvaldības pamatprincipi, kuri tika formulēti 1997. gadā un veidojuši pamatu daudzām vēlāk definētu labas pārvaldības principu shēmām, tajā skaitā arī Eiropas pārvaldības Baltās grāmatas pamatprincipiem un Ekonomiskās attīstības un sadarbības organizācijas (OECD) korporatīvās pārvaldības pamatprincipiem.²⁷⁶

Eksperti nosauc **trīs publiskās pārvaldības veidus**: klasiskais **civildienests**, jaunā **publiskā vadība** un **sabiedriskās vērtības radīšana**. Tas, vai kāds no tiem pastāv tīrā veidā, ir diskutējams, taču šāda klasifikācija ir noderīga, lai veidotu diskusiju par darbības novērtēšanas lomu.²⁷⁷

²⁷¹ Labas pārvaldības rokasgrāmata. Latvijas Darba devēju konfederācija. 2010. 3.lpp

²⁷² The Public Administration Theory Primer. H. George Frederickson, Kevin B. Smith, Christopher W. Larimer, Michael J. Licari. Avalon Publishing, 2015., p.242

²⁷³ Measuring Performance in Public and Nonprofit Organizations. Theodore H. Poister, Wiley, 2003, p.10

²⁷⁴ European Governance. A White paper. Brussels, 25.7.2001.,

²⁷⁵ Labas pārvaldības rokasgrāmata. Latvijas Darba devēju konfederācija. 2010. 4.lpp

²⁷⁶ Turpat 5.lpp

²⁷⁷ Measuring the Performance of Public Services. Principles and Practice. Michael Pidd. Cambridge University Press. 2012. p.6

Latvijas Darba devēju konfederācijas izstrādātajā Labas pārvaldības rokasgrāmatā norādīts, ka arī publiskā sektora organizācijas var atrast šeit lietderīgus ieteikumus pārvaldības vides uzlabošanai, jo pārvaldības pamatprincipi, tāpat kā personāla un risku vadības svarīgākās atziņas, ir spēkā abos sektoros.

Valsts deleģētās funkcijas iestādes pilnīgi un kvalitatīvi var veikt pie atbilstošas darba organizācijas. **Darba organizācija** ir vadīšanas jautājums, kas sākas ar stratēģisko plānošanu un beidzas ar darba rezultātu novērtējumu. Valsts pārvaldes darba organizācijas un vadīšanas jautājumi ir pasaulē pietiekoši plaši pētīti, tomēr nenonākot pie viennozīmīgiem secinājumiem. Amerikāņu zinātnieks Reinijs (Hal G.Rainey) savā darbā „Valsts organizāciju analīze un vadīšana”²⁷⁸ ir aprakstījis veiktos pētījumus ASV valsts pārvaldes pilnveidošanas nolūkos izmantojot daudzu zinātnieku izstrādes publiskā menedžmenta jomā. Reinijs nepārprotami saista vadīšanas jautājumus ar organizāciju efektivitātes problēmām, kā atslēgas jautājumus norādot – organizācijas mērķi, stratēģiju, organizatorisko struktūru, resursus, personālu vadību, organizatorisko kultūru. Reinijs norāda, ka efektīvam menedžmentam ir svarīgi daudzi elementi – finanses, informatīvās sistēmas, rezerves, apgāde, ražošanas procesi u.c., tomēr īpaša uzmanība ir jāpievērš tieši organizatoriskajai uzvedībai un teorijai – funkcijas, vadība, organizācija, motivācija, stratēģijas plānošana un formulēšana, komunikācija un efektivitātes novērtēšana.²⁷⁹ Uzņēmumu un organizāciju darbība lielu nozīmi ir pareizi organizētiem procesiem. Process ir darbību virkne, kas tiek veikta, lai sasniegtu noteiktu rezultātu.²⁸⁰ Viens no veidiem, kā uzlabot valsts pārvaldes darbību, ir ieviest procesu vadības jēdzienu. Organizācijas uztver procesu pieeju kā savas attīstības galveno virzienu, veidu, kā sasniegt izcilu rezultātu, atvieglojot organizāciju iesaisti, dalībnieku sadarbību, kā arī uzlabojot iekšējo komunikāciju. Var teikt, ka nobriedušās organizācijās visi procesi ir reglamentēti, tiek analizēta to efektivitāte. jaunu procesu izstrāde tiek rūpīgi plānota, ir skaidra kompetenču un atbildības sadale.²⁸¹

Grupējot vadību (menedžmentu) veidojošās darbības mēs iegūstam:

- plānošanu, iezīmējot organizācijas mērķus un uzdevumus, kā arī nosakot kā tos sasniegt;
- organizēšanu, koordinējot darbību, sadalot resursus un atbildību plānu sasniegšanai;
- motivēšanu: darbinieku sociālo un psiholoģisko vajadzību apmierināšana organizatorisko mērķu sasniegšanā;

²⁷⁸ Understanding and Managing Public Organisations.

²⁷⁹ Рэйни Хэл Дж. Анализ и управление в государственных организациях: пер. с англ.- 2-е изд.- М.: ИНФРА-М, 2002., с.8

²⁸⁰ Process definition and meaning. <https://www.collinsdictionary.com/dictionary/english/process>

²⁸¹ Magdalena Raczyńska. Process management in public administration. https://www.researchgate.net/publication/304660446_PROCESS_MANAGEMENT_IN_PUBLIC_ADMINISTRATION

- kontroli, kas sevī ietver plānu ieviešanas vadību, darbības uzraudzību un novērtēšanu, korektīvo mehānismu nodrošināšana.²⁸²

Arī Latvijas Republikas vadība jau sen ir uzsākusi darbu pie valsts pārvaldes modeļa pilnveidošanas. Publiskās pārvaldes reformas programmā jau 2000.gada tika norādīts, ka publiskā pārvalde Latvijā ir nopietnu pārmaiņu priekšā. Lai varētu pievienoties Eiropas Savienībai (ES), viens no svarīgākajiem **priekšnosacījumiem ir paaugstināt publiskās pārvaldes kapacitāti**, panākt, lai tā spētu nodrošināt gan demokrātiskos, gan ekonomiskos, gan sociālos uzdevumus, gan nepieciešamo mijiedarbību ar ES pārvaldes struktūrām. Publiskās pārvaldes attīstība ir vērsta uz racionāla valsts un pašvaldību funkciju sadalījuma, skaidri definētas valsts iestāžu un pašvaldību atbildības un atskaitīšanās sistēmas nodrošināšanu un tās efektīvu koordināciju, profesionālu civildienestu, efektīvu publisko finanšu vadīšanas sistēmu un prognozējamu valsts institūciju darbību.²⁸³

Valsts pārvaldes reformas Latvijā aizsākās jau 1990.gadā un pašreizējais plānošanas periods (2014.-2020.gads) ir jau ceturtais nozīmīgākais plānošanas periods valsts pārvaldes politikas attīstībā. 2008.gadā tika apstiprinātas „Valsts pārvaldes politikas attīstības pamatnostādnes 2008.-2013.gadam – Labāka pārvaldība: pārvaldes kvalitāte un efektivitāte”. Šo pamatnostādņu mērķis bija veidot tiesisku, efektīvu un kvalitatīvu valsts pārvaldi, kas nodrošina valsts pārvaldes sniegtos pakalpojumus atbilstoši sabiedrības vajadzībām. Kā nozīmīgs dokuments šajā kontekstā ir jānosauca ar Ministru kabineta rīkojumu apstiprinātais „Pasākumu plāns valsts pārvaldes sistēmas un civildienesta optimizēšanai”²⁸⁴. Liela nozīme tiek piešķirta galvenajiem principiem valsts pārvaldes attīstībā – efektivitāte, tiesiskums, samērojamība, pieejamība, elastība un sadarbība.²⁸⁵

LR Valsts pārvaldes reformu plānā 2020 iekļautie reformu virzieni un pasākumi piedāvā koncentrēties uz svarīgāko – trijos gados īstenojamiem pasākumiem, kuri sniegs attīstības impulsu **valsts pārvaldes kvalitātes un efektivitātes uzlabošanai**. Desmit reformu virzieni tiks īstenoti sasaistē cits ar citu, lai nodrošinātu izvirzīto rezultātu sasniegšanu, vienlaikus dodot adekvātus instrumentus valsts pārvaldes iestāžu vadītājiem to sasniegšanā. Valsts pārvaldes reformu virzieni izstrādāti, analizējot valsts pārvaldes funkcijas un procesus, cilvēkresursus, problēmas un sabiedrības vajadzības trijās dimensijās – ekonomija (ieguldīt mazāk), lietderība (ieguldīt atbilstoši ieguvumiem) un efektivitāte (ieguldīt gudri). Lai gan valsts pārvaldes izaicinājums ir par mazākiem līdzekļiem (ekonomija) sniegt labākus pakalpojumus (efektivitāte), nepieciešams vērtēt arī tēriņu attiecību pret iegūto vērtību (lietderība).²⁸⁶

²⁸² Management Theory and Practice, 8th Edition. Gerald A.Cole and Phil Kelly. 2015, Cengage Learning EMEA, p.13

²⁸³ Publiskās pārvaldes reformas programma. <https://www.vestnesis.lv/ta/id/758>

²⁸⁴ Ministru kabineta rīkojums Nr.483. Rīgā 2009.gada 22.jūlijā (prot. Nr.44 62.§). Par Pasākumu plānu valsts pārvaldes sistēmas un civildienesta optimizēšanai.

²⁸⁵ Valsts pārvaldes politikas attīstības pamatnostādnes 2014.-2020.gadam. http://lakrs.lv/wp-content/uploads/2016/02/Valsts-parvaldes-politikas-attistibas-pamatnostadnes-2014.-2020.gadam_PILNS.pdf

²⁸⁶ Valsts pārvaldes reformu plāns 2020.

https://www.mk.gov.lv/sites/default/files/editor/Valsts_kanceleja/reformu_plans_2020_final_26072017.pdf

Autors uzskata, ka reformu mērķis: maza, pieejama, inovatīva, profesionāla un uz rezultātu vērsta valsts pārvalde t.sk. muitas kontekstā nav pilnībā sasniegts. 2008.gada ekonomiskā krīze ir pierādījusi to, ka valstij jāspēj reaģēt uz mainīgiem apstākļiem, tādējādi kā viens no lielākiem izaicinājumiem ir nodrošināt efektīvu politikas veidošanas un lēmumu pieņemšanas procesu, kas balstīts uz kvalitatīvu situācijas sākotnējo novērtējumu. Minēto **jautājumu risināšanā būtisku lomu spēlē** gan valsts institucionālā uzbūve, gan minēto **institūciju kapacitāte būtiskāko pamatfunkciju īstenošanā** attiecībā uz saskaņotu rīcību problēmas definēšanā un reformu ieviešanas koordinācijā, stratēģiskajā plānošanā, pārmaiņu vadībā, komunikācijā par valdības rīcības iemesliem un sasniedzamajiem rezultātiem. Tas ir attiecināms uz institūciju savstarpējo sadarbību horizontālā līmenī izpildvaras ietvaros it īpaši situācijās, kad izpildvaras politisko kodolu veido dažādi politisko partiju pārstāvji. Kapacitāte ir zīmīgs jēdziens, jo šajā valstiski nozīmīgajā dokumentā tas tiek izmantots vairākkārt runājot par likumdevēja kapacitāti, pētniecības, komunikācijas, pašvaldību, finanšu, analītisko, administratīvo kapacitāti, valsts pārvaldē un pašvaldībās nodarbināto kapacitāti.²⁸⁷

Pareiza darba organizācija ir viens no priekšnoteikumiem pārvaldes efektivitātei, savukārt valsts pārvaldes iestādes būs tik efektīvas, cik tām ir liela kapacitāte. **Kapacitāte (veiktspēja)** tiek aplūkota kā organizācijas pārvaldības spējas, kā īpaša spēja sabiedrībai, personai vai organizācijai kvalitatīvi, savlaicīgi un efektīvi veikt noteiktas funkcijas. Veiktspēju var formulēt arī kā izmērāmu sistēmu, kas var sniegt priekšstatu ne tikai par rezultātiem, bet arī par sistēmas ietvaros veicamajiem procesiem un to optimizāciju. Kaplans un Nortons ierosināja četras perspektīvas, kurās pārskatīt veiktspēju: finanšu, klientu, iekšējais process, mācīšanās un izaugsme.²⁸⁸ PMO kapacitātes veidošanu definē kā darbības, kas stiprina indivīdu zināšanas, spējas, prasmes un izturēšanos un uzlabo institucionālās struktūras un procesus tā, lai organizācija ilgtspējīgā veidā varētu efektīvi sasniegt savu misiju un mērķus. Muitas kapacitātes stiprināšana ir tieši saistīta ar muitas modernizāciju (kas būtībā nozīmē stratēģiju ar mērķi uzlabot administrācijas darbību efektivitāti, lietderību, caurspīdīgumu un paredzamību, lai tā labāk atbilstu mūsdienu prasībām). Tādējādi muitas modernizācija ir ideja un mērķis, savukārt kapacitātes veidošana ir līdzeklis vai darbība.²⁸⁹

Lai pārliecinātos par veiktspējas atbilstību noteiktiem rādītājiem, par nepieciešamajam izmaiņām, tā ir jāvērtē un jānovērtē. Jautājums par organizācijas produktivitāti un efektivitāti ir loģisks pētījuma turpinājums. Kapacitātes veidošanas procesa sākumā ir jābūt funkciju noteikšanai, plānošanai, stratēģijas izstrādei, kam seko organizācijas darba

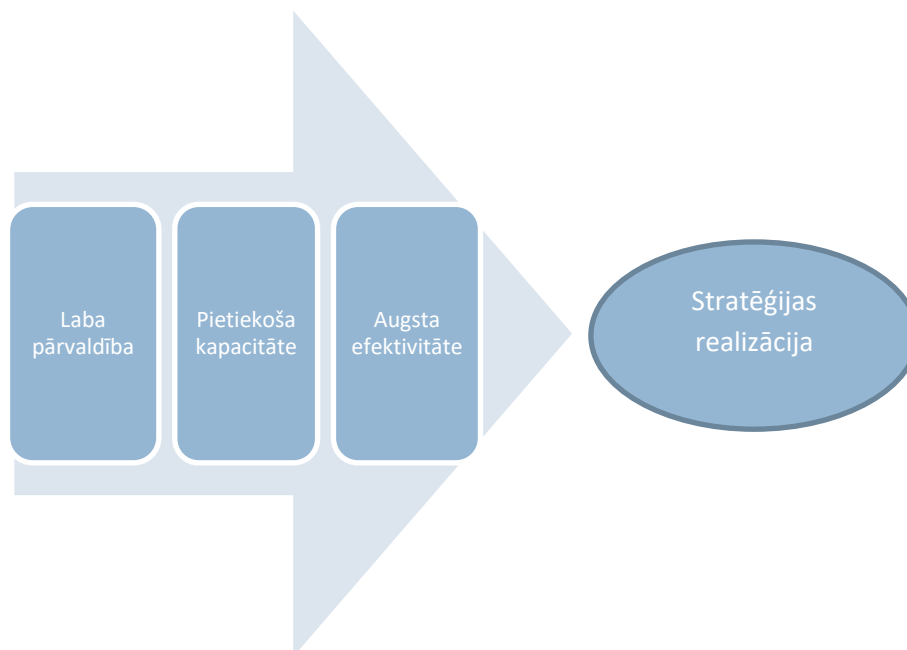
²⁸⁷ Valsts pārvaldes reformu plāns 2020.

https://www.mk.gov.lv/sites/default/files/editor/Valsts_kanceleja/reformu_plans_2020_final_26072017.pdf

²⁸⁸ Key Performance Indicators for Government and Non Profit Agencies: Implementing Winning KPIs Kindle Edition. by David Parmenter 2012. https://media.wiley.com/product_data/excerpt/44/04709445/0470944544-97.pdf

²⁸⁹ The WCO Capacity Building Development Compendium. "A Columbus programme phase 2 Implementation tool. <http://wcoomdpublishings.org/capacity-building/capacity-building.html>

pilnveidošana, savukārt par veikto pasākumu lietderību var spriest tikai pareizi organizējot novērtēšanas sistēmu.



3.1.attēls. Organizāciju darbības efektivitātes priekšnoteikumi (autora veidots attēls).

Kā redzams 3.1.attēlā, stratēģijas realizācija iespējama organizācijā, kurā ir veidota laba pārvaldība, nodrošināta funkciju un uzdevumu izpildei nepieciešamā kapacitāte visos aspektos, kas ļauj darboties ar augstu efektivitāti.

Administratīvā kapacitāte tiek definēta kā prasmju un kompetenču kopums, kas paredzētas valsts pārvaldei, lai tā varētu pildīt īpašas funkcijas, sekmēt noteiktu problēmu risināšanu, kas ļauj tai būt pietiekami prasmīgai, lai apmierinātu savas politiskās ambīcijas un plašākas sabiedrības cerības²⁹⁰.

Valsts pārvaldes darba organizācijā nozīmīgu vietu ieņem administratīvā kapacitāte, kas attiecas uz spēju adekvāti un mērķtiecīgi rīkoties resursu un infrastruktūras izmantošanas, pakalpojumu sniegšanas, likumības un kārtības nodrošināšanas jomās, veicot kontroles un uzraudzības darbības. To var aplūkot kā koordinācijas spēju risinot sabiedrībai kopīgas problēmas un analītisko spēju, kas nepieciešama plānojot, prognozējot, vācot informāciju un veidojot politikas dažādās jomās mainīgas vides apstākļos.

Šaurākā nozīmē ar administratīvo kapacitāti var saprast veicamajiem uzdevumiem pietiekošu profesionālo darbinieku skaitu un racionālas uz likumu balstītas procedūras, kas tiek izmantotas iestādes darbībā.²⁹¹ Efektīva valsts pārvalde principa plašākajā nozīmē ir elastīga un laikā atsaucas uz politisko pieprasījumu, nodrošinot caurskatāmus

²⁹⁰Administrative Capacity & Governance Readiness. <http://www.governancereport.org/home/governance-challenges/the-governance-report-2014/administrative-capacity-governance-readiness/> 13.04.2016.

²⁹¹ Publiskās pārvaldes reformas programma. <https://www.vestnesis.lv/ta/id/758> skat. 21.07.2016

pakalpojumus ar zemām administratīvajām izmaksām, apzinoties mērķa grupas vajadzības un nodrošinot maksimāli iespējamo taisnīguma principu.²⁹²

Administratīvās kapacitātes nozīme tiek akcentēta arī reģionālajā līmenī. Par to liecina iespēja šādiem mērķiem izmantot ES fondus. Ar Ministru kabineta rīkojumu 2006.gada 11.septembrī tika apstiprināts Eiropas Sociālā fonda līdzfinansētās operacionālās programmas “Cilvēkresursi un nodarbinātība” projekts, lai sāktu konsultācijas ar Eiropas Komisiju. Viena no programmas prioritātēm ir “Administratīvās kapacitātes stiprināšana”. Apstiprinot līdzdalību projektos, tika konstatēts, ka Latvijā administratīvās kapacitātes jomā galvenās problēmas ir šādas:

- nepietiekama politikas plānošanas sasaiste ar nacionālā līmeņa un ilgtermiņa politikas plānošanas dokumentiem;
- ierobežota teritoriju attīstības plānu izstrādes un ieviešanas spēja;
- ierobežota publiskās pārvaldes institūciju aktivitāte kvalitātes sistēmu veidošanā, modernas politikas veidošanā un administrēšanas formu piemērošanā;
- neapmierinoša publisko pakalpojumu kvalitāte atsevišķās nozarēs, pakalpojumu vājā organizācija, zemā kvalitāte un efektivitātes trūkums reģionālā un vietējā līmenī;
- zema personāla atlases un citu personālvadības funkciju izpildes kvalitāte, trūkst stratēģiskas pieejas, cilvēkresursu attīstības plānošanas, netiek izmantotas privātajā sektorā plaši lietotās mūsdienīgās personālvadības pieejas.²⁹³

Kā norādīts Ekonomiskās sadarbības un attīstības organizācijas (OECD) pētījumā, „kapacitātes attīstīšana ir daudz kas vairāk nekā individuālo zināšanu un prasmju attīstīšana. Tā ir lielā mērā atkarīga no organizāciju kvalitātes. Savukārt organizāciju darbība ir atkarīga no vides, kurā tās strādā, un no varas struktūrām un sabiedrības institūcijām. Kapacitāte nav tikai prasmes un procedūras; tā ir arī pārvaldība un motivācijas veidi.”²⁹⁴

Tieši starptautiskā līmenī ir atrodamas iestrādes kapacitātes pilnveidošanas aktivitātēm, piemēram, Apvienoto Nāciju Attīstības programmas principi kapacitātes attīstīšanai.²⁹⁵ Pasaules muitas organizācijas struktūrā viens no pīlāriem ir tieši Kapacitātes palielināšanas direktorāts (tulkojums no angļu val. - *Capacity Building Directorate - CBD*), kura uzdevums ir organizēt un koordinēt darbības, kas nodrošinātu dalībvalstu muitas dienestu veikspējas (kapacitātes) palielināšanu, tehnisko palīdzību un apmācības. CBD uzsver ilgtspējīgu attīstību, veicot secīgu vajadzību novērtēšanu, stratēģisko plānošanu, īstenošanu un uzraudzību. CBD instrumenti ietver diagnostikas sistēmu²⁹⁶ un kapacitātes palielināšanas kompendiju²⁹⁷. CBD pārvalda PMO reģionālo kapacitātes palielināšanas struktūru tīklu, kas sastāv no reģionālajiem kapacitātes palielināšanas birojiem un

²⁹² Valsts pārvaldes politikas attīstības pamatnostādnes 2014.-2020.gadam. http://lakrs.lv/wp-content/uploads/2016/02/Valsts-parvaldes-politikas-attistibas-pamatnostadnes-2014.-2020.gadam_PILNS.pdf

²⁹³ Ministru kabineta rīkojums Nr.691 Rīgā 2006.gada 11.septembrī (prot. Nr.44 59.§)Par operacionālās programmas “Cilvēkresursi un nodarbinātība” projektu. <http://likumi.lv/doc.php?id=143226> skat.26.07.2016.

²⁹⁴ OECD (2006) The Challenge of Capacity Development Working Towards Good Practice. <http://www.oecd.org/development/governance-development/36326495.pdf>

²⁹⁵ UNDP's Default Principles for Capacity Development

²⁹⁶ Diagnostic Framework

²⁹⁷ Capacity Building Development Compendium

reģionālajiem mācību centriem. CBD pārvalda *Picard* programmu, kas koncentrējas uz saiknes veidošanu starp pētniecību, attīstību un cilvēku resursiem.²⁹⁸ Savukārt *Columbus* programma piedāvā iespēju (process un metodika) noteikt vajadzības, kas noved pie muitas darba pareizas organizācijas, nepieciešamo un moderno metožu izmantošanas muitas darbā. Ir radīta sistēma, kas ļauj vairākos loģiskos soļos veikt ceļu no vajadzību izvērtēšanas līdz plānam problēmu risināšanai. Atbilstoši programmas metodoloģijai, **diagnosticējot muitas darbu, tiek izvērtēti šādi elementi:**

- stratēģiskais menedžments;
- resursu izmantošana;
- tiesiskais regulējums;
- muitas sistēmas un procedūras (muitas audits, riska menedžments);
- informācija un komunikāciju tehnoloģijas;
- ārējā sadarbība, sakari, partnerība;
- godīgums.

Latvijā ir veikti pētījumi par to, kā organizēt valsts pārvaldi, kas ir spējīga kvalitatīvi veikt savas funkcijas. Piemēram, „Pētījuma par valsts pārvaldes lomu un attīstību nākotnē”²⁹⁹ vispārējais mērķis ir iegūt analītisku informāciju un priekšlikumus, kurus īstenojot tiks uzlabots Latvijas valsts pārvaldes iestāžu darbs, no tehniski administratīvām funkcijām uzsvāru pārliekot uz stratēģisku rīcību, kas ļaus darboties proaktīvi, nevis reaģēt uz pārmaiņām. Attiecībā uz darba organizāciju pētījumā norādīts, ka organizācijām valsts pārvaldē jāsasniedz daudzi, nereti konfliktējoši mērķi, turklāt katras organizācijas darbības specifika ir unikāla, līdz ar to organizāciju darbība sabiedriskajā sektorā ir sarežģīta un daudzdimensionāla.

Apkopojot jāsecina, ka darbības sarežģītība un nepieciešamība nodrošināt vienotu likumu izpratni ir veidojusi pamatu darba attiecību specifikai valsts pārvaldē, izvirzot īpašas prasības nodarbinātajiem valsts pārvaldē, kā arī nosakot īpašus nodarbinātības noteikumus. Organizējot pārmaiņas dažādās valsts organizācijās, jāņem vērā to specifika un struktūras raksturojošie faktori, kas var ietekmēt veicamo pārmaiņu raksturu un apjomu. Organizāciju struktūru maiņu būtiski ietekmē informāciju tehnoloģiju attīstība, nodrošinot efektīvu un centralizētu informācijas apstrādi. Tas rada iespēju deleģēt lēmumu pieņemšanu zemākiem vadības līmeņiem, kas ļauj organizācijām kļūt elastīgākām nenoteiktā ārējā vidē. Lēmumu pieņemšanas decentralizācija veido plakanas organizāciju struktūras, kas ir elastīgākas, izmēģinot un ieviešot inovatīvas programmas un administratīvas sistēmas. Tajā pašā laikā plakanās organizācijas struktūrās ir sarežģītāk nodrošināt vienotu organizācijas darbības mērķa un misijas izpratni, kas rada papildu izaicinājumus vadītājiem. Līdz ar to būtiski ir pētīt jautājumus, kas saistīti ar efektivitātes nodrošināšanu valsts pārvaldē un ar to saistītajās institūcijās

²⁹⁸World Customs Organisation. Annual Report 2014-2015. p.13

²⁹⁹ Pētījums par valsts pārvaldes lomu un attīstību nākotnē. Nodibinājums „Baltic Institute of Social Sciences”, SIA „O.D.A.”. Rīga, 2015.

3.2.Efektivitāte valsts pārvaldē

Jau vairāk nekā gadsimtu politiķi, administratori un sabiedrība ir norūpējušies par ekonomiju, efektivitāti un produktivitāti valdības organizācijās. Centieni izmērīt valsts aģentūru sniegumu, novērtēt to ietekmi un rezultātus jau sen ir bijuši mērķi reformatoriem, kuri vēlas uzlabot valdības sniegumu. Publiskā sektora darbības rezultātu mērīšanu un novērtēšanu ar uzskatīt par kritiski svarīgām darbībām centienos racionalizēt valdības: iegūt lielāku produktivitāti un efektivitāti, uzlabot pārredzamību un atbildību, atgūt publisku uzticību valdības institūcijām, veicināt valdības lomas un funkciju pārorientēšanu.³⁰⁰

Valsts pārvalde tradicionāli balstās uz efektivitātes nodrošināšanu valsts iestāžu darbā, lai sasniegtu mērķus, kas saistīti ar sabiedriskā labuma un pakalpojumu nodrošināšanu. Tādējādi efektivitāte atrod pastāvīgu vietu valsts pārvaldes izpētē un valdību darbā. Darbības novērtēšana vienmēr ir saistīta ar organizācijas misiju un aktivitātēm, kā arī ar vidi, kurā tā darbojas.³⁰¹

Aģentūrām ir lielāka varbūtība sasniegt savus mērķus un uzdevumus, ja viņi izmanto pārdomātus pasākumus, lai uzraudzītu savu progresu un pēc tam veiktu nepieciešamās darbības, lai nodrošinātu panākumus. Darbības novērtēšana ir paredzēta, lai iegūtu objektīvu, būtisku informāciju par programmas vai organizācijas sniegumu, ko var izmantot, lai stiprinātu pārvaldību un vienkāršotu lēmumu pieņemšanu, sasniegtu plānotos rezultātus, uzlabotu vispārējo izpildi un palielinātu atbildību.³⁰²

Kapacitāte (skat. 3.1.attēlu) ir ļoti cieši saistīta ar jēdzienu – **efektivitāte**, jo augsta kapacitāte ļauj efektīvi pildīt funkcijas, kas dažādās vadīšanas stadijās ir kvalitatīvi un ticami jānovērtē. **Jēdzienam „efektivitāte” ir dotas vairākas definīcijas:**

- pakāpe, kādā sistēma vai tās komponents izpilda savas funkcijas ar minimālo resursu patēriņu;
- pakāpe, kādā sistēma vai tās sastāvdaļas sasniedz vēlamu rezultātu (izpilda savas funkcijas) salīdzinājumā ar resursu patēriņu;
- rādītājs, kas raksturo mēra pakāpi, kādā sistēma vai tās sastāvdaļas sasniedz vēlamu rezultātu (izpilda savas funkcijas) salīdzinājumā ar resursu patēriņu.³⁰³

Tātad, par efektīvu var nosaukt sistēmu, kura konkrētajā darbības stāvoklī, līmenī vai pakāpē parāda vislabākos rezultātus realizējot tai noteiktās funkcijas vienlaicīgi ievērojot nepieciešamību lietderīgi un saprātīgi izmantot piešķirtos resursus. Pētot valsts pārvaldes iestāžu darba efektivitāti, jāņem vērā, ka funkciju realizēšanas izpratne ir grūti izmērāms un arī mainīgs lielums, savukārt cerēt uz pastāvīgu

³⁰⁰ Measuring Performance in Public Sector Programs. Gerald E.Caiden and Naomi J. Caiden. Public administration and public policy – Vol. II
<https://www.eolss.net/Sample-Chapters/C14/E1-34-05-06.pdf>

³⁰¹ Azhar Manzoor.A Look at Efficiency in Public Administration: Past and Future. SAGE Open, October-December 2014: 1-5.

<https://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/2158244014564936>

³⁰² Measuring Performance in Public and Nonprofit Organizations. Theodore H. Poister, Wiley, 2003, p.4

³⁰³ Ekonomikas terminoloģijas apakškomisijā pieņemtie termini un definīcijas (2004)

izmaksu samazināšanu mūsdienu apstākļos pie funkciju un ar to saistīto problēmu sarežģītības pieauguma nebūtu pareizi.

Pastāv divi ļoti atšķirīgi viedokļi par efektivitātes jēdzienu valsts pārvaldes jomā. Pirmais ir balstīts uz “ideāla tipa” birokrātijas modeli un apgalvo, ka pārvaldes iestādes ir veidotas kā birokrācija, kas nodrošina racionālu un efektīvu organizācijas struktūru. Daudzi pētnieki saista birokrātiju ar efektīvu organizāciju. Cita pētnieku grupa redz pārvaldes iestādes, kas cenšas sasniegt vairākus uz vērtībām balstītus mērķus demokrātiskā sistēmā.³⁰⁴

Organizācijām un to vadībām ir divi fundamentāli mērķi – būt efektīvām (darīt pareizās lietas) un būt racionālām (darīt lietas pareizi). Birokrātijai var būt izšķiroša loma organizācijas efektivitātē.³⁰⁵ Birokrātijas politiskās kontroles teorijas kopumā ir vienas no empīriski spēcīgākajām un teorētiski elegantākajām valsts pārvaldē.³⁰⁶ Birokrātijas teorija apgalvo, ka civildienests atspoguļo tā pārstāvētās sabiedrības dažādās intereses un vērtības, kā arī ņems vērā šīs intereses, īstenojot savas pilnvaras. Teorijas pamatotība ir saistīta ar hipotēzi, ka pasīva reprezentācija novedīs pie aktīvas reprezentācijas.³⁰⁷

Lai arī vārdam „birokrācija” laika gaitā sabiedrībā ir izveidojusies vairāk negatīva pieskaņa, eksperti norāda uz iemesliem, kāpēc birokrācija ir laba:

1. Birokrātiskas organizācijas ir visefektīvākais veids, kā kontrolēt liela cilvēku daudzuma darbu.
2. Birokrātiskas organizācijas ir tehniskā ziņā pārākas par cita veida organizācijām komplicētu mērķu izpildē.
3. Birokrātiskas organizācijas nodrošina salīdzinoši lielu vienlīdzību, kopš brīža, kad civildienesta likumu un kodeksu reglamentēta vadīšana samazina diskrimināciju.
4. Birokrātiskas organizācijas ir racionālas, efektīvas un kvalificētas, jo tās pārvalda problēmloku ar specializētu zināšanu palīdzību.³⁰⁸

Birokrācija ir organizācijas forma ar noteiktām dominējošām īpašībām, piemēram, iestāžu hierarhiju un noteikumu sistēmu. Ar birokrātiju var apzīmēt centrālo pārvaldes aparātu. To mēdz raksturot arī negatīvi kā “sarkano lentu”, t.i., pārmērīgu dokumentu un noteikumu daudzumu, kas noved pie neefektivitātes.³⁰⁹ Lai valsts pārvalde darbotos izmantojot minētās birokrātijas priekšrocības, tās organizācija jāveic uz loģikas un zinātniski pamatotu

³⁰⁴ Azhar Manzoor. A Look at Efficiency in Public Administration: Past and Future. SAGE Open, October-December 2014: 1-5.

<https://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/2158244014564936>

³⁰⁵ Management Theory and Practice, 8th Edition. Gerald A. Cole and Phil Kelly. 2015, Cengage Learning EMEA. p.37

³⁰⁶ The Public Administration Theory Primer. H. George Frederickson, Kevin B. Smith, Christopher W. Larimer, Michael J. Licari. Avalon Publishing, 2015., p.39

³⁰⁷ Turpat, p.65

³⁰⁸ Birokrācija kā inovācijas attīstības līdzeklis triple helix modelī. Andris Ozols, Jānis Eglītis, Elena Ozola. Latvijas ekonomikas un uzņēmējdarbības izaicinājumi. A. Saukas un B. Rīvās zinātniskajā redakcijā. Ventspils Augstskolas “Uzņēmējdarbības, inovāciju un reģionālās attīstības centrs”, 2014, 126.lpp

³⁰⁹ Management Theory and Practice, 8th Edition. Gerald A. Cole and Phil Kelly. 2015, Cengage Learning EMEA. p.34

konceptiju pamata. Birokrātiskais modelis, ko raksturo stingri kontrolējama struktūra, augsts darba dalīšanas līmenis, stingrs tiesiskais pamats (likumi, noteikumi, instrukcijas) un formālu pilnvaru piešķiršana, var nodrošināt valsts pārvaldes iestādes t.sk. muitas dienesta darbības efektivitāti

Svarīgi ir definēt arī dažādus terminus, kas saistīti ar efektivitātes jēdzienu - rezultāts, efekts, lietderīgs, īstens, efektīvs. Rezultāts un efekts tiek definēti kā darbības izraisītas sekas; lietderīgs, īstens kā tāds, kas ļauj sasniegt vēlamu rezultātu; efektīvs – kā tāds, kas ļauj sasniegt rezultātu, lietderīgi izmantojot resursus. Daudzas definīcijas efektivitāti saista ar maksimālu atdevi, minimālu vai ierobežotu resursu patēriņu, minimāliem zaudējumiem.

Valsts sektors var tikt uztverts ne tikai kā valdība, bet arī kā nevalstiskās iestādes un saistītais privātais sektors, kuram ir vēlēšanās un iespēja atrisināt konkrētu problēmu valsts pārvaldes līmenī.³¹⁰ Līdz ar to var nonākt līdz jēdzienam **politiski-administratīvās pārvaldes efektivitāte**. Kā galvenais jautājums šajā kontekstā tiek aplūkots – valsts pārvaldes un ārējo aģentu sadarbības sistēmas elementu darbības organizācijas procesa efektivitāte. Ja mikroekonomikā efektivitāte tiek saistīta ar ražošanu, salīdzinot iespējami liela apjoma produkcijas saražošanu vai pakalpojumu sniegšanu izmantojot noteikta apjoma resursus, tad administratīvajā teorijā runā par tehnisko efektivitāti – valsts dienestu atbilstības līmeni tās klientu vajadzībām, interesēm, vēlmēm un resursiem t.i. atspoguļo pārvaldes organizācijas atbilstību ārējiem apstākļiem.³¹¹

Efektivitāte ir procesa, operācijas, projekta nosacītais efekts vai rezultativitāte, ko nosaka kā attiecību starp šo rezultātu (efektu) un tā sasniegšanai nepieciešamajiem izdevumiem. Ražošanas efektivitāte – produkcijas tirgus vērtība attiecībā pret organizācijas iztērēto resursu summu.³¹² Efektivitāte ir attiecība starp sistēmas darbības rezultātu (saražotie produkti) un ieguldījumiem (ražošanas faktori), kas izlietoti, lai radītu rezultātu. Efektivitāti var paaugstināt samazinot ieguldījumus nesamazinot rezultātu vai nepalielinot ieguldījumus paaugstināt rezultātu. Jo zemākas ir izmaksas, kas nepieciešamas noteiktā produkta vienības ieguvei, jo augstāka ir uzņēmuma efektivitāte.³¹³ Pētot muitas dienesta darbu ir jānoskaidro – ko ir jāsaprot ar izdevumiem muitas lietās un ko ar rezultātu.

Ekonomisko procesu analīzes likumsakarības atspoguļo parādības un procesus, kuros pastāv tieša sakarība starp ražošanas faktoriem (kas tieši vai netieši piedalās ražošanas procesā) un efektu, kas tiek pamatota ar statistikas datiem. Tātad – patērēto resursu un rezultāta salīdzināšanas metode efektivitātes novērtēšanai ir piemērojama tikai tad un tiktāl, kad un ciktāl starp izdevumiem un rezultātu pastāv savstarpējā atkarība, kas var tikt

³¹⁰ Priekšvārdā Grovera Starlinga grāmatai „Valsts sektora pārvalde” norāda Valsts administrācijas skolas direktore Gunta Veismane.

³¹¹ Н.А.Баранов. Теория и методология анализа эффективности политико-административного управления. http://nicbar.ru/adm_sist_lekzia3.htm

³¹² Косенко В.П., Опошнян Л.И. Основы теории эффективности таможенного дела М.: ПТА, 2006. – с.27

³¹³ Stratēģiskā vadīšana. Jānis Caune, Andrejs Dzedons. Apgāds Lidojošā zivs, 2009. 119.lpp

formalizēta un skaitliski novērtēta.³¹⁴ Valsts pārvaldes efektivitāte ir vairāk nekā tehniska attiecība starp ieguldījumiem resursiem un rezultātiem, tai ir vēl viena dimensija, kas ietver rezultātus attiecībā uz vērtībām un atbildību kā neatņemama demokrātiskas pārvaldības kvalitāti.³¹⁵ Arī muitu nevar pieskaitīt pie subjektiem, kuru pamatnodarbošanās ir saimnieciskā darbība, tāpat kā muitas lietas nevar uzskatīt par ražošanas procesu, tāpēc izdevumu salīdzināšana ar ieņēmumiem var kalpot tikai kā palīgmetode novērtējot atsevišķus muitas darbības jomas un elementus.

Praktiski jebkura menedžmenta un organizācijas teorija iekļauj sevī rezultativitātes un efektivitātes jautājumus. Katra no tām ir vērsta uz to, lai pamudinātu organizāciju un tās darbiniekus strādāt kvalitatīvi. Priekšstatī par rezultativitāti un efektivitāti, īpaši salīdzinot ar privātajam struktūrām, ir spēlējuši svarīgu lomu nozīmīgās pārmaiņās un valdību reformās mūsdienās. Ikviens, kurš ir sācis pētīt efektivitāti, ātri ir atklājis, ka organizācijas darba kvalitātes novērtējums ir saistīts ar dažādiem tehniskiem, ekonomiskiem, ētiskiem un ideoloģiskiem aspektiem.³¹⁶ Atkarībā no tā, kādā jomā un kādas sistēmas darbība tiek aplūkota, efektivitātei var būt daudzi pētāmi aspekti. Nav šaubu par to, ka pienācīgi izmantotas efektīvas darbības novērtēšanas sistēmas var palīdzēt publiskās pārvaldes un bezpeļņas organizāciju vadītājiem pieņemt labākos lēmumus, uzlabot sniegumu un un nodrošināt vispārēju atbildību.³¹⁷

Rietumu literatūrā kā alternatīva ekonomiskās efektivitātes un ražīguma jēdzieniem tiek lietots jēdziens – sociālā efektivitāte vai sociālās mijiedarbības koordinācijas mehānisma efektivitāte.³¹⁸

Efektivitātes jautājumiem valsts pārvaldē nopietna vērība tiek pievērsta arī Dienvidaustrumāzijā. Japānā un Dienvidkorejā kā priekšnoteikumi efektivitātei tiek minēti:

- administratīvais profesionālisms;
- administratīva autonomija;
- administrācijas reprezentativitāte;
- inovatīvā klimata veidošana;
- administratīvās darbības caurspīdīgums.³¹⁹

Latvijā Gitāna Dāvidsone ir izstrādājusi organizāciju efektivitātes modeli, kas nodrošina sistēmisku pieeju organizācijas darbības analīzē un risinājumu meklēšanā tālākai organizācijas attīstībai.³²⁰ Izmantojot šo modeli un ar to saistīto metodiku var vadīt

³¹⁴ Косенко В.П., Опошнян Л.И. Основы теории эффективности таможенного дела М.: ПТА, 2006. —, с.29

³¹⁵ Azhar Manzoor. A Look at Efficiency in Public Administration: Past and Future. SAGE Open, October-December 2014: 1-5.
<https://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/2158244014564936>

³¹⁶ Рэйни Хэл Дж. Анализ и управление в государственных организациях: пер. с англ.- 2-е изд.- М.: ИНФРА-М, 2002., с.126-127

³¹⁷ Measuring Performance in Public and Nonprofit Organizations. Theodore H. Poister, Wiley, 2003, p.17

³¹⁸ Н.А.Баранов. Теория и методология анализа эффективности политико-административного управления. http://nicbar.ru/adm_sist_lekzia3.htm

³¹⁹ Н.А.Баранов. Теория и методология анализа эффективности политико-административного управления. http://nicbar.ru/adm_sist_lekzia3.htm

³²⁰ Gitāna Dāvidsone „Organizāciju efektivitātes modelis”, 2008.

organizācijas darbības auditu, sagatavot un vadīt pārmaiņu procesus organizācijā, pārvarēt iekšējo krīzes situāciju risināšanā, kad uzsāktās pārmaiņas cietušas neveiksmi. Autore ir minējusi, ka **organizācijas efektivitātes atslēga ir jāmeklē visu organizācijas darbības elementu pilnvērtīgā darbībā un sadarbībā**. Izmantojot šo modeli muitas iestāžu darba organizācijas izvērtēšanā un uzlabošanā, muitas stratēģija, struktūra, procesi, komunikācija, kompetence, motivācija, lojalitāte, sistēmu diagnostika un analīze, pārmaiņu vadība un vēl daudzi citi elementi ir jāpakļauj novērtēšanai kā sistēmas sastāvdaļas.

Metodes, kādas tiek izmantotas uzņēmējdarbībā efektivitātes novērtēšanā un paaugstināšanā ir iespējams pielāgot arī valsts pārvaldes darbā. Augstu efektivitātes līmeni nevar sasniegt vienā dienā, tas ir nepārtraukts process, kura attīstība notiek laika gaitā un kurš jo ilgāk pielietots, jo vairāk tiek uzlabots.³²¹

Turpinot pētīt, kas tiek saprasts ar jēdzienu efektivitāte, īpaši saistībā ar neražojošo sfēru, nepieciešams noteikt pazīmes, kas liecina par nepieciešamību veikt pasākumus efektivitātes paaugstināšanai, kā arī konstatēt labas procesu vadības sniegtos rezultātus, kas liecina par labi organizētu, tātad efektīvu darbu. Interessants šajā ziņā ir pētījums, kas tika veikts Latvijas Universitātē. Uz šī pētījuma pamata var konstatēt, ka konkrētajā organizācijā ir samilzušas problēmas, kas izriet no universitātes un tās struktūrvienību funkciju neprecīzas noteikšanas, funkciju dublēšanās, studiju un pētniecības procesa sadrumstalotības, kas ir tie faktori, kas tieši ietekmēja darba efektivitāti³²². Autors ar nolūku izvēlējās pieminēt šo pētījumu, jo Latvijas universitāte nav uzņēmums un nav arī tiešā valsts pārvaldes iestāde, bet problēmas ir līdzīgas visa veida organizācijām. Aprakstītajā projektā ir daudzas lietas, kuras novērtējot un pilnveidojot procesus, lai efektīvi realizētu funkcijas un uzdevumus, iespējams izmantot arī pavisam cita profila organizācijās un iestādēs. LR Valsts reformu plānā 2020 norādītas aktuālākās problēmas:

- valsts pārvaldes un cilvēkresursu attīstības politika šobrīd nav pietiekami elastīga un nespēj pielāgoties strauji mainīgajai videi un sabiedrības interesēm;
- valsts pārvaldes darba uzlabojumi ir jāvērtē no ekonomijas, efektivitātes un lietderības viedokļa, koncentrējot intelektuālos un finanšu resursus prioritārajās jomās;
- skaidri saprotamu rezultātu definēšana, sasniegšana, mērīšana un skaidrošana sabiedrībai;
- valsts pārvalde pakāpeniski zaudē stratēģiski svarīgās kompetences.³²³

Efektivitāte ir mērķtiecīga darba rezultāts, kam pamatā ir stratēģija – plānotu un pamatotu darbību kopums, kas organizācijai ļaus ilgstoši un veiksmīgi strādāt – izstrādāšanu un realizēšanu. Stratēģija ietver visas uzņēmuma būtiskās darbības, norādot

³²¹ KPMG forums 15 Pavasaris-Vasara 2007

³²² LU funkciju realizācijas un struktūru darbības efektivitātes novērtējums. http://www.lu.lv/fileadmin/user_upload/lu_portal/dokumenti/parskati-un-nojumi/LU%20funkciju%20realizācijas%20un%20strukturu%20darbības%20efektivitātes%20novērtējums.pdf

³²³ Valsts pārvaldes reformu plāns 2020.

https://www.mk.gov.lv/sites/default/files/editor/Valsts_kanceleja/reformu_plans_2020_final_26072017.pdf

uzņēmuma darbības virzienus un eksistences mērķi, kā arī stimulējot nepieciešamās pārmaiņas, kuras nosaka darbības vide.³²⁴ Stratēģija ir ne tikai jāizstrādā, tā ir arī jārealizē. Literatūrā ir minēti un aprakstīti dažādi stratēģiskās vadības modeļi. Pārsvarā tie ir līdzīgi, atšķiras atsevišķi elementi un to vieta vadības procesā. Tomēr loģika saka priekšā, ka sākuma elementi vienmēr būs – organizācijas mērķu un uzdevumu noteikšana, ārējās un iekšējās vides analīze nosakot draudus, iespējas, stiprās un vājās puses. Savukārt procesa beigu daļā ir jābūt kontroles un novērtēšanas elementiem.

Valsts pārvalde ir valsts praktiska, organizējoša un regulējoša iedarbība uz cilvēku darbības sabiedrisko pusi, lai to sakārtotu, saglabātu vai pārveidotu atbilstoši tai piešķirtajai kompetencei. Šī iedarbība tiek realizēta veidojot aktīvu mijiedarbību starp valsti un sabiedrību.³²⁵

Valsts pārvalde tiek definēta arī kā specifisks valdības profesionālās politiskās darbības veids, kas balstīts uz leģitīmu piespiešanu un pakļautību ar mērķi organizēt un apmierināt sabiedrības intereses un vajadzības.³²⁶

Kā norādīts LR Valsts pārvaldes politikas attīstības pamatnostādnes 2014.–2020.gadam - efektīva valsts pārvalde principa šaurākajā izpratnē ir pakalpojumu vienības sniegšana par iespējami zemākām izmaksām, maksimāli taupīgi izmantojot finanšu līdzekļus. Efektīva valsts pārvalde principa plašākajā nozīmē ir elastīga un laikā atsaucas uz politisko pieprasījumu, nodrošinot caurskatāmus pakalpojumus ar zemām administratīvajām izmaksām, apzinoties mērķa grupas vajadzības un nodrošinot maksimāli iespējamo taisnīguma principu. **Tādējādi efektivitāte ir pakāpe, kādā sistēma (valsts pārvalde) vai tās sastāvdaļas sasniedz vēlamu rezultātu (izpilda savas funkcijas) salīdzinājumā ar resursu patēriņu.**³²⁷ Efektīva valsts pārvalde strādā iedzīvotāju un uzņēmumu labā. Tā tiek ietaupīta nauda un vairojas uzticēšanās varas iestādēm, un līdz ar to tiek labāk maksāti nodokļi. Efektīvs valsts pārvaldes darbs ir priekšnosacījums sabiedrības attieksmes maiņai pret valsts spēju nodrošināt iespējami labāku publisko resursu pārvaldību un pakalpojumu sniegšanu.³²⁸ **Efektivitāte valsts pārvaldē nozīmē, ka nodarbinātie ir orientēti uz rezultātu sasniegšanu un tādu valsts pārvaldes politiku veidošanu un pakalpojumu sniegšanu, kur ar iespējami maziem resursiem varētu sasniegt vislielāko ieguvumu tautsaimniecībai un iedzīvotājiem.** Nodarbinātā profesionalitāte izpaužas spējā mazināt administratīvo slogu, piedāvājot risinājumus, kā vienkāršot procedūras, samazināt izdevumus un virzīties uz augstāku produktivitāti valsts sektorā.³²⁹

³²⁴ Stratēģiskā vadīšana. A.Dzedona redakcijā. Birznieka SIA „Kamene”, 1998., 15.lpp.

³²⁵ Седяков В.Г., Нарбинова М.М. Теоретические проблемы оценки эффективности государственного управления. <http://www.vestnik-kafu.info/journal/3/91/>

³²⁶ Н.А.Баранов. Теория и методология анализа эффективности политико-административного управления. http://nicbar.ru/adm_sist_lekzia3.htm

³²⁷ Valsts pārvaldes politikas attīstības pamatnostādnes 2014.–2020.gadam.

https://ilgtspējaattistiba.saeima.lv/attachments/article/702/MKPamn_valsts_parvalde_231014.2799.pdf

³²⁸ Valsts pārvaldes reformu plāns 2020.

https://www.mk.gov.lv/sites/default/files/editor/Valsts_kanceleja/reformu_plans_2020_final_26072017.pdf

Lai izpētītu kāda atsevišķa valsts pārvaldes posma, piemēram, muitas dienesta darbu un rezultātus, ir jāsaprot kā strādā, ar kādām problēmām saskaras un kā novērtēt valsts pārvaldes darbu vispār un kopumā.

Ņemot vērā publiskā sektora specifiku un no tā izrietošo sabiedrisko un politisko spiedienu, pētnieki ir izvirzījuši valsts pārvaldes iestāžu efektivitātes jēdzienu un kritērijus, kā atsevišķi aplūkojamu jautājumu. Ir nācies pierādīt, ka bieži vien, neskatoties uz daudziem negatīviem stereotipiem, kas tiek atkārtoti masu mēdijos, sabiedrības viedoklim, politiskām un zinātniskām diskusijām, valsts organizācijas un to darbinieki strādā labi. Valsts organizāciju un menedžeru efektivitāti ir aprakstījuši daudzi pazīstami pētnieki (*Ban, Behn, Cohen and Eimicke, Denhardt, Diluio, Doig and Hargrove, Gold, Hargrove and Glidwell, Kelman, Poister, Porter, Sargent and Stupak, Riccucci, Tierney, Wilson*).³³⁰

Privātajā un publiskajā menedžmentā ir arī daudz kā kopīga. Golds (Gold) saviem pētījumiem izmantoja piecas valsts un piecas privātās organizācijas, kuras var uzskatīt par stabilām, kuru piedāvātā produkcija vai pakalpojumi tiek augstu novērtēti, un kuras ir pievilcīgas klientu novērtējumā. Šādu pozitīvi vērtētu organizāciju saraksta bija iekļauti – ASV Mežu dienests, ASV Muitas dienests, ASV Pasu dienests, Saniveilas un Šarlotes pilsētu administrācijas. Izrādās, ka visām desmit organizācijām piemīt vairākas kopīgas iezīmes:

- tiek uzsvērta precīza misija un darbības mērķi, kas ir saistoši un saprotami visai organizācijai;
- vadība pievērš īpašu uzmanību organizācijas darbiniekiem, izturoties pret tiem godīgi un ar cieņu;
- menedžeri neuzskata savu organizāciju par ļoti novatorisku, bet pasvītrot novatorisku metožu nozīmi attiecībā ar darbiniekiem;
- funkcijas un pilnvaras tiek deleģētas lejupejošā veidā cik tālu vien iespējams, mēģinot iesaistīt visus darbiniekus lēmumu pieņemšanā un citās darbībās;
- ražošanas mērķi un uzdevumi ir precīzi noteikti, darbiniekiem ir laba atgriezeniskā saite;
- personāla politika ir veidota tā, lai ieinteresētu cilvēkus, veicinātu entuziasmu un izaugsmi.³³¹

Šī pētījuma rezultāti apstiprina autora pārlicību, ka muitas dienesta darbu iespējams organizēt pietiekoši efektīvi, ja tiek ievēroti stratēģiskās vadīšanas pamatprincipi.

„Pārmērīgais valsts iestāžu darbinieku skaits Latvijā, gandrīz ceturtdaļa no ekonomiski aktīvajiem iedzīvotājiem, ir nopietna problēma budžetam un visai sabiedrībai pēckrīzes vidē, kuru raksturo zema produktivitāte, augsts bezdarba līmenis un ekonomikas

³²⁹ Efektīva, atbildīga un elastīga Latvijas valsts pārvalde Priekšlikumi diskusijai par valsts pārvaldes reformām 2016.

<https://tai.mk.gov.lv/img/74f16a08-3d5a-46f4-a4c5-f2ce410fb1ed.pdf>

³³⁰ Рэйни Хэл Дж. Анализ и управление в государственных организациях: пер. с англ.- 2-е изд.- М.: ИНФРА-М, 2002., с.350

³³¹ Turpat, с.356

nestabilitāte.”³³² Šis citāts norāda uz valsts pārvaldes kapacitātes un efektivitātes nozīmīgumu laikā, kad valsts funkciju realizēšana sastopas ar dažādiem iekšējiem un ārējiem izaicinājumiem un apdraudējumiem.

Jāsecina, ka jēdzienam “efektivitāte” ir daudz definīciju un skaidrojumu, tomēr autors pievienojas uzskatam, ka efektivitāte ir procesa, operācijas, projekta nosacītais efekts vai rezultativitāte, ko nosaka kā attiecību starp šo rezultātu (efektu) un tā sasniegšanai nepieciešamajiem resursiem. Citiem vārdiem sakot, efektivitāte ir mērķtiecīga darba rezultāts, kam pamatā ir stratēģija, jeb tas, kā kāda sistēma (piem. valsts pārvalde) vai tās sastāvdaļas sasniedz vēlamu rezultātu (izpilda savas funkcijas) salīdzinājumā ar resursu patēriņu. Attiecīgi efektivitāte muitas darbā un procesu vadīšanā būs cieši saistīta ar to, ka dienestā nodarbinātie ir orientēti uz rezultātu sasniegšanu, valsts pārvaldes politikas realizēšanu, kur ar iespējami maziem resursiem varētu sasniegt vislielāko ieguvumu. Līdz ar to būtiski ir analizēt valsts pārvaldes procesus un tās atsevišķos elementus.

3.3. Valsts pārvaldes novērtēšana un tās elementi

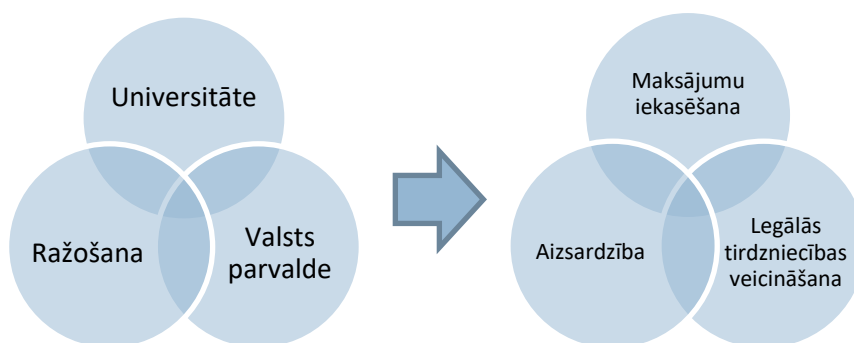
Dažādu sabiedrībai svarīgu kompleksu problēmu risināšanai pētnieki iesaka izmantot trīskāršās spirāles (Triple Helix) modeli. Triple Helix modeli 90. gadu vidū izstrādāja Henrijs Eckovics un Loets Leidesdorfs. Modelī ir identificētas trīs vides vai funkcijas: (1) turības ģenerēšana (industrija), (2) jauninājumu izveidošana (akadēmiskā un zinātnes vide) un (3) publiskā kontrole (valdība).³³³ Triple Helix Konceptija ietver trīs pamatelementus: (1) nozīmīgāka loma universitātēm, vienā līmenī ar industriju un valdību uz zināšanām balstītā sabiedrībā; (2) virzība uz sadarbības attiecībām starp galvenajām institucionālajām sfērām, kurās inovāciju politika ir mijiedarbības rezultāts nevis valdības norādījumi; (3) pildot savas tradicionālās funkcijas, katra institucionālā sfēra papildus arī uzņemas daļu pārējo lomu. Institūciju netradicionālo funkciju uzņemšanās tiek uzskatīta par galveno potenciālo inovāciju avotu.³³⁴

Trīskāršās spirāles modeli iespējams pielāgot organizējot atsevišķas pārvaldes iestādes darbību, piemēram, kā trīs spirāles segmentus izmantojot svarīgākās muitas funkcijas: aizsardzība, maksājumu iekasēšana un legālās tirdzniecības veicināšana. Muitas funkciju realizēšanas plānošanā, organizācijā un rezultātu novērtēšanā ir jāņem vērā to savstarpējā mijiedarbība.

³³² BIROKRĀTIJA KĀ INOVĀCIJAS ATTĪSTĪBAS LĪDZEKLIS TRIPLE HELIX MODELĪ. Andris Ozols, Jānis Eglītis, Elena Ozola. Latvijas ekonomikas un uzņēmējdarbības izaicinājumi. A.Saukas un B.Rivžas zinātniskajā redakcijā. Ventspils Augstskolas “Uzņēmējdarbības, inovāciju un reģionālās attīstības centrs”, 2014. 129.lpp

³³³ Etzkowitz, H., Leydesdorff, L. (2000) The dynamics of innovation: from National Systems and “Mode 2” to a Triple Helix of university – industry – government relations. *Research Policy*, 29, 109–123.

³³⁴ The Triple Helix concept. <http://www.triplehelixconference.org/th/9/the-triple-helix-concept.html>



3.2.attēls. Klasiskais trīskāršās spirāles modelis³³⁵ un tā izmantošana muitas vadīšanā (autora veidots attēls).

Ekonomiskajā literatūrā tiek piedāvātas dažādas metodes un kritēriji valsts pārvaldes efektivitātes un kvalitātes **novērtēšanai**. Valsts pārvaldes kvalitāti un efektivitāti nevar novērtēt ar vienām un tām pašām metodēm. Uz snieguma novērtēšanu balstītās metodes pēta, kā valdība strādā, bet rezultātu novērtēšanas metodes to, ko tā „ražo”.³³⁶ Veiktspējas mērīšanas sistēmas gan uzrauga, gan veido organizācijas uzvedību, un tām ir potenciāls ietekmēt iekšējo un ārējo ieinteresēto personu domāšanu un rīcību.³³⁷

Daudzi autori ir piedāvājuši darbības rezultātu novērtēšanas definīcijas. Piemēram, Poister norāda, ka veiktspējas mērīšana ir metode, lai identificētu, kontrolētu un regulāri izmantotu dažādus objektīvos organizācijas darbības un programmu rādītājus. Lindblads darbības novērtēšanu uzskatīja par mērķu sasniegšanas informāciju. Ferreira un Otley to traktēja kā mehānismu cilvēku, komandas un vispārējās organizācijas darbības novērtēšanai. Millers veiktspējas mērīšanu uzskatīja par metodi programmas efektivitātes, lietderības un ietekmes novērtēšanai. Karmans apgalvoja, ka veiktspējas mērīšana ir sistemātisks pētījums par programmas rezultātiem, ieguldījumiem un apdraudējumiem.³³⁸

Kā atzīmē Roberts Bens (*Robert Behn*) - tas ir būtisks izaicinājums - novērtēt valdības sniegumu. Pārāk bieži nevar izmērīt to, kas patiesībā tiek meklēts. Dažreiz ir iespējams sasniegt diezgan tuvu to, ko mēs patiešām vēlamies, bet reti mēs spējam precīzi izmērīt to, ko vēlamies. Un, ja mēs nevaram izmērīt to, ko mēs patiešām vēlamies, kā mēs to iegūsim? Parasti tas, ko mēs patiešām vēlamies, ir ieguvums (*outcome*), bet viss, ko mēs faktiski varam izmērīt, ir rezultāts (*output*). Bieži vien mēs nevaram izmērīt to, ko vēlamies, un tāpēc mēs mēram kaut ko, kas (mēs ceram) ir tuvu. Un tas, kas tiek izdarīts, ir kaut kas

³³⁵ The Triple Helix, Quadruple Helix, ..., and an N-tuple of Helices: Explanatory Models for Analyzing the Knowledge-based Economy? <http://www.leydesdorff.net/ntuple/>

³³⁶ Valsts pārvaldes darba efektivitātes novērtēšanas problēmas Latvijā. Iveta Baltina, Maija Šēnfelde. <https://ortus.rtu.lv/science/lv/publications/9574/fulltext>

³³⁷ Conceptualising ‘performance measurement’ in the new public management. Peter Demediuk. <http://gebrcc.nccu.edu.tw/proceedings/APDSI/2004/pdf/013.pdf>

³³⁸ Performance Measurement and Management in Non-Governmental Organizations. Mohammed Abo Ramadan, Elio Borgonovi. https://pdfs.semanticscholar.org/1e16/20635939099dce3c971a2cc3d1baba971418.pdf?_ga=2.182292129.742796451.1587400289-1794151784.1587400289

tāds, kas (atkal mēs ceram) ir tuvs tam, ko mēs patiešām vēlamies.³³⁹ Veidojot un realizējot darbības novērtēšanas sistēmu būtu nepieciešams:

1. Nodrošināt vadības saistības lietot sistēmu.
2. Organizēt sistēmas izstrādes procesu.
3. Noskaidrot sistēmas mērķus un parametrus.
4. Noteikt izmantojamās darbības rezultātus (sagaidāmos ieguvumus) un izpildes kritērijus.
5. Definēt, novērtēt un atlasīt novērtēšanā izmantojamās rādītājus.
6. Izstrādāt datu vākšanas procedūras.
7. Precizēt sistēmas uzbūvi identificējot ziņošanas biežumu, nosakot analītisko un atskaites formātu, nosakot atbildību par sistēmas uzturēšanu.
8. Izskatīt pilotprojekta veikšanas nepieciešamību.
9. Ieviest pilna mēroga sistēmu.
10. Izmantot, novērtēt un pēc vajadzības modificēt sistēmu.³⁴⁰

Literatūrā vēl tiek norādīta **nepieciešamība novērtēšanas sistēmu veidot atbilstoši stratēģiskās vadības principiem**, izstrādāt rezultātu analīzes metodiku, iekļaut novērtēšanā atsevišķu darbinieku darbības, koncentrējot tās uz organizācijas mērķiem, izmantot izpildes stimulus, sasaistīt resursu piešķiršanu ar mērķiem, regulāri pārskatīt nērķu sasniegšanas pakāpi.³⁴¹

Vadītājam ir iespēja izmantot darba rezultātu novērtēšanu dažādiem mērķiem - veikspējas novērtēšanai, budžeta sastādīšanai, darbinieku motivācijai, iestādes kompetences reklāmai, snieguma novērtēšanai, notikumu attīstības paredzēšanai, iestādes darbības uzlabošanai.³⁴² Darbības novērtēšana pati par sevi nav nekas ne labs, ne slikts. To var izdarīt labi vai slikti. Tā var sniegt noderīgu informāciju un būt par atbalstu jauninājumiem un attīstībai, vai arī kļūt par daļu centrālās vadības, kas kavē attīstību.³⁴³

Darbības novērtēšanā ir identificēti vairāki ierobežojumi kas administratoriem ir jāzina pirms izvēlās pasākumus, kas labi darbojas viņu organizācijās. Tie ir šādi: nepareizu lietu mērīšana, bezjēdzīgu pasākumu izmantošana, atšķirīga vienu un to pašu jēdzienu interpretācija, mērķu demonstrēšana, izmaksu nenovērtēšana, apakšgrupu atšķirību

³³⁹ What to Measure? Robert D. Behn. <https://www.governing.com/columns/mgmt-insights/What-to-Measure.html>

³⁴⁰ Measuring Performance in Public and Nonprofit Organizations. Theodore H. Poister, Wiley, 2003, p.23

³⁴¹ Introducing public administration / Jay M. Shafritz, E.W. Russell, Christopher P. Borick. New York : Pearson/Longman, 2009., p.333

³⁴² Why Measure Performance? Different Purposes Require Different Measures. Robert D. Behn <https://rm.coe.int/why-measure-performance-different-purposes-require-different-measures/16807872c8>

³⁴³ Measuring the Performance of Public Services. Principles and Practice. Michael Pidd. Cambridge University Press. 2012. xiii

maskēšana ar apkopotiem rādītājiem, mērķa pasākumu ierobežojumu ignorēšana, nespēja risināt jautājumus “kā” un “kāpēc”.³⁴⁴

Pastiprināta uzmanība snieguma novērtēšanai valsts sektorā sakrīt ar administratīvo reformu veikšanu, ko izraisīja ekonomiskā lejupslīde un pieaugošā starptautiskā konkurence 20.gadsimta astoņdesmitajos gados lielākajā daļā rietumu valstu. Mērķis bija divējāds: samazināt budžetus un uzlabot valdības efektivitāti un lietderību.³⁴⁵

Tā kā valdības turpina centienus samazināt tirdzniecības izmaksas, racionalizējot ar tirdzniecību saistītās procedūras un uzlabojot ar tām saistītās infrastruktūras un pakalpojumu kvalitāti, ir svarīgi, lai ierēdņi, kas atbild par nākotnes plānu izstrādi šajā jomā, pilnībā pārzinātu pieejamos datus un rādītājus, kurus viņi varētu izmantot progresu uzraudzībai.³⁴⁶

Andrejs Vilks rakstā „Policijas darbības efektivitāte noziedzības novēršanas jomā: pieeja pētnieciskās problēmas izzināšanā” norāda, ka pētot policijas darbības efektivitāti noziedzības novēršanas jomā, neapšaubāmi ir nepieciešams arī atsegt jēdziena “efektivitāte” (šajā gadījumā attiecībā pret darbības objektu – noziedzības novēršana) saturu un būtību. Institūcijas efektivitātes rādītājs atspoguļojas tās normatīvi noteikto mērķu sasniegšanā ar pēc iespējas mazākiem izmantojamiem resursiem. Izpētot policijas darbību noziedzības novēršanas jomā, būtiski ir noteikt kritērijus, kuri ļautu noteikt minēto darbību (veicamo pasākumu kopumu) efektivitātes līmeni. Jāatzīst, ka **kritēriju noteikšana un atbilstošu indikatoru fiksācija ir izteikti komplicēta procedūra**. Atbilstošiem indikatoriem būtu jābūt diagnosticējamiem kvantitatīvi un, līdz ar to tiktu nodrošinātas iespējas novērot policijas darbības efektivitāti noziedzības novēršanas jomā zināmos (salīdzināmos) laika periodos.³⁴⁷

Indikatoru sistēmā var atrast virkni specializētu terminu, piemēram, tehniskā, ekonomiskā, administratīvā, politikas efektivitāte³⁴⁸, kas norāda uz nepieciešamību tos klasificēt atbilstoši izvēlētajam novērtēšanas mērķim.

Darbības novērtēšanas modeļus iedala divās galvenajās kategorijās:

- **viendimensionāli modeļi**, kas mēra veikspēju, izmantojot finansiālos rādītājus. Tomēr publisko organizāciju mērķi ir ne tikai ekonomiski, bet arī sociāli prioritāri. Tāpēc darbības mērīšana, pamatojoties tikai uz finansiālā rakstura rādītāji var kļūt par bīstamu praksi.
- **daudzdimensionāli modeļi**, kuros tiek izmantoti ne tikai finanšu rādītāji. Šie modeļi ir nenoliedzams veikspējas mērīšanas prakses uzlabojums, jo ierobežo spekulāciju iespējas

³⁴⁴ Performance Measurement in an Era of New Public Management. Andrew I.E. Ewong. *Journal of Emerging Knowledge on Emerging Markets*, Volume 3, November 2011. <https://digitalcommons.kennesaw.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1041&context=jekem>

³⁴⁵ The Performance Paradox in the Public Sector. S. van Thiel, F.L. Leeuw. <https://repub.eur.nl/pub/1577/>

³⁴⁶ Indicators for Trade Facilitation: A Handbook. http://tfig.unece.org/pdf_files/Indicators-for-Trade-Facilitation-ESCAP-OECD-Handbook.pdf

³⁴⁷ Valsts policijas darba efektivitātes vērtēšanas kritēriji: Valsts policijas pasūtītā pētnieciskā projekta pirmā posma materiāli. Rīga: Latvijas Policijas akadēmija, 2008. <http://www.iem.gov.lv/files/text/Kriteriji.pdf>

³⁴⁸ Performance Evaluation Indexes in Public Administration. Some issues of their actual usefulness. Laura Tampieri. <http://uprava.fu.uni-lj.si/index.php/CEPAR/article/view/51/50>

un cenšas nodrošināt darbības novērtēšana, pamatojoties uz sabiedriskās organizācijas mērķiem.³⁴⁹

Atsevišķi pētnieki runā par veikspējas paradoks publicējā sektorā, attiecas uz vāju korelāciju starp darbības rādītājiem, kas tiek izmantoti novērtēšanā (indikator/kritēriji) un pašu darbību. Šo paradību izraisa darbības rādītāju tendence laika gaitā zaudēt savu vērtību darbības novērtēšanā. Darbības rādītāju kvalitātes pasliktināšanos izraisa vairāki procesi - rādītāji noveco, organizācijas iemācās manipulēt ar saviem rezultātiem, pie dažādiem apstākļiem rādītāji zaudē savu vērtību. Ir svarīgi saprast, ka paradokss nav saistīts ar pašu izpildījumu, bet gan par pārskatiem par sniegumu.³⁵⁰

Darbības rādītāji var būt ļoti daudzveidīgi, tāpēc ir vēlams tos sistematizēt atbilstoši organizācijas darbības mērķiem un funkcijām. Ārvalstu literatūrā visbiežāk tiek lietots termins “indicators” (*indicator*), ar ko tiek apzīmēti gan dažāda veida rādītāji, gan kritēriji rezultātu novērtēšanai. Autors uzskata, ka latviešu valodā lietojot terminus – “rezultāts”, “rādītājs”, “indicators”, “kritērijs” var precīzāk iezīmēt organizācijas darbības novērtēšanas sistēmas elementus un to nozīmi procesā.

PMO iesaka veidojot darbības novērtēšanas sistēmas izmantot tādus elementus kā:

- sākotnējais ieguldījums (*input*), kas vajadzīgs darbību veikšanai, piemēram, cilvēki, aprīkojums, tehnoloģijas, likumdošana un budžets;
- veicamais uzdevums/darbība (*activity*);
- rezultāts (*output*);
- ieguvums/pienesums (*outcome*).³⁵¹

Šādā sistēmā “ieguldījums” norāda kādi resursi nepieciešami vēlamā rezultāta sasniegšanai, “veicamais uzdevums” norāda uz nepieciešamajām aktivitātēm, “rezultāts” norāda kad tiek gūti panākumi un “ieguvums” apliecina organizācijas mērķa sasniegšanu. Mērķus var definēt kā konkrētus rezultātus, kurus organizācija cenšas sasniegt, īstenojot savu pamatuzdevumu. Pareiza mērķu definēšana ir ļoti būtiska organizācijas panākumu atslēga, jo nodrošina virzību, sniedz palīdzību novērtēšanā, rada sinerģiju, atklāj prioritātes, nodrošina bāzi efektīvai plānošanai, organizēšanai, motivēšanai un kontrolei.³⁵²

Pētījumi parāda, ka novērtēšanā visbiežāk tiek izmantoti ieguldījumu un rezultatīvie rādītāji, taču produktivitātes rādītāji un kvalitātes mērījumi joprojām tiek maz izmantoti. Jo mazāks izpildes rādītāju skaits, jo grūtāk iegūt precīzu darbības novērtējumu. Novērtēšanā svarīgs ir rādītāju/indikatoru/kritēriju skaits, kā arī tas, vai indikatoru ir izstrādāti visiem veicamajiem uzdevumiem.³⁵³

³⁴⁹ Measuring performance in the public sector: between necessity and difficulty. Mihaiu Diana. <http://eccsf.ulbsibiu.ro/articole/vol92/925mihaiu.pdf>

³⁵⁰ The Performance Paradox in the Public Sector. S. van Thiel, F.L. Leeuw. <https://repub.eur.nl/pub/1577/>

³⁵¹ The WCO Capacity Building Development Compendium. “A Columbus programme phase 2 Implementation „. Organizational Performance Measurement. http://wcoomdpublishings.org/downloadable/download/sample/sample_id/130/

³⁵² Strategic Management: Theory and Practice, 2nd Edition. Gerald A.Cole, 1997. p.40

³⁵³ The Performance Paradox in the Public Sector. S. van Thiel, F.L. Leeuw. <https://repub.eur.nl/pub/1577/>

Valsts pārvaldes efektivitāte ir būtiska jebkurai valstij pasaulē, tāpēc valsts pārvaldes darba kvalitātes novērtējuma problēma pēc būtības ir tik sena, cik ilgi pastāv valsts institūcija kā tāda. 19.gs. beigās V.Vilsons (*W. Wilson*), kuru Amerikas Savienotajās Valstīs dēvē par valsts pārvaldes „ciltstēvu”, rakstīja, ka administratīvās izpētes mērķis ir, pirmkārt, atklāt, ko valdība var pareizi un veiksmīgi darīt un, otrkārt, kā tā var darīt šīs pareizās lietas ar iespējami lielāku efektivitāti un iespējami mazākām izmaksām³⁵⁴.

Daudzās pasaules valstīs jau vairākus gadu desmitus tiek īstenoti pasākumi, lai novērtētu publiskās pārvaldes rīcības efektivitāti. **Šim nolūkam visai plaši tiek izmantota uz snieguma vadību balstītā teorija.** Šīs teorijas ievērojama priekšrocība ir tā, ka, balstoties uz tās atziņām, ir iespējams novērtēt valsts pārvaldes sniegumu jeb, citiem vārdiem runājot, tieši tās darbībā sasniegtos rezultātus. Balstoties uz minēto teoriju, publiskajā pārvaldē tiek nodrošināta uz sniegumu orientēta vadība, kurai ir gan stratēģiska, gan arī integrēta pieeja. Tas nozīmē, ka vadības procesā uzsvars tiek likts uz ilgtermiņa mērķu izvirzīšanu un sasniegšanu, ņemot vērā šo procesu ietekmējošos faktorus: cilvēkresursu vadību, organizācijas iekšējo kultūru, komunikācijas tīklus u.c. Jebkuras organizācijas mērķis ir īstenot aktivitātes, kas palīdz sasniegt rezultātus pēc iespējas efektīvākā un produktīvākā veidā.³⁵⁵

Novērtēšanas pētījumi tiek iedalīti: zinātniskie un tradicionālie. Zinātniskie pētījumi prasa daudz laika un resursu, bet sniedz labus teorētiskos un praktiskos rezultātus sociālo, ekonomisko un politisko procesu novērtēšanā. Tiek izmantotas sabiedriskās aptaujas, novērojumi, ekspertu novērtējums, modelēšana, kontroles grupu veidošana, eksperimentu veikšana u.c. Tradicionālās novērtēšanas formas ir saistītas ar darbībām pārvaldes iekšienē – ziņojumi, atskaites, auditu rezultāti u.t.t.³⁵⁶

Darbības novērtēšanas sistēma pēc savas būtības ir abstrakcija. Novērtēšana, ja tā ir iespējama un noderīga, ir jāvienkāršo, jo īpaši, ja runa ir par tik lielu un sarežģītu tēmu kā valsts pārvaldes kvalitāte valdības līmenī. Darbības novērtēšanas ietvars atgādina karti, jo tas ir stilizēts realitātes tuvinājums (vai modelis). Karti var izveidot dažādos detalizācijas līmeņos, atkarībā no mērķa, kam tas paredzēts. Dažos gadījumos ir noderīga detalizēta karte, kas nodrošina precīzi attēlotu relatīvi nelielu platību, savukārt citos gadījumos ir nepieciešama liela mēroga karte, kas aptver plašu reljefa daļu ar salīdzinoši zemu izšķirtspējas līmeni.³⁵⁷ Valsts politikā bieži vien ir daudz un dažreiz pretrunīgi mērķi. Līdz ar to darbības rādītāji parasti nav neitrāli, bet gan strīdīgi valsts sektorā gan starp politiķiem, gan starp politiķiem un valsts pārvaldes vadītājiem. Šī neskaidrība sarežģī politikas īstenošanas efektivitāti un lietderību, jo ir grūti noteikt kuri mērķi ir vissvarīgākie un

³⁵⁴ Valsts pārvaldes darba efektivitātes novērtēšanas problēmas Latvijā. Iveta Baltina, Maija Šēnfelde. <https://ortus.rtu.lv/science/lv/publications/9574/fulltext>

³⁵⁵ Valsts pārvaldes darba efektivitātes novērtēšanas problēmas Latvijā. Iveta Baltina, Maija Šēnfelde. <https://ortus.rtu.lv/science/lv/publications/9574/fulltext>

³⁵⁶ Седаков В.Г., Нарбинова М.М. Теоретические проблемы оценки эффективности государственного управления. <http://www.vestnik-kafu.info/journal/3/91/>

³⁵⁷ Mark Schacter. Re: *How good is your government? Assessing the quality of Public Management*. Ottawa, Ontario Canada: Mark Schacter Consulting, August 2008. <http://www.schacterconsulting.com>

kam. Turklāt politikas mērķi bieži nav skaitļos nosakāmi un tos ir grūti izmērīt, piemēram, valsts drošības vai valsts veselības kontekstā.³⁵⁸

3.1.tabula Publiskās pārvaldes snieguma novērtēšanas koncepcijas³⁵⁹ (autora veidota tabula)

Autors	Pētāmie elementi	Komentāri
B.Bens (<i>B.Behn</i>) ³⁶⁰	Rezultātu novērtējums Kontrole Budžets Motivācija Atzišana Veicināšana Mācīšanās Uzlabošana	Jāpēta: - efektivitāte (vai tiek sasniegti vēlamie rezultāti) - izmaksu efektivitāte (sasniegtā rezultāta vērtība attiecībā pret ieguldījumu) - ietekme (kādu vērtību rada organizācija) - labākās metodes un prakses piemēri
V.Sedakovs (<i>Седakov В.Г.</i>) ³⁶¹	Tehniskā efektivitāte (TE) Ekonomiskā efektivitāte (EE)	TE parāda cik lielā mērā tiek sasniegti nospraustie mērķi (mēra ar kvantitatīvajiem un kvalitatīvajiem rādītājiem). EE nosaka salīdzinot sniegto pakalpojumu vērtību ar izlietotajiem resursiem.
M.Šakters (<i>M.Schacter</i>) ³⁶²	Resursu izmantošana Darbaspēka prasmes un tā vadības efektivitāte Sabiedrības iesaiste lēmumu pieņemšanā Sociāli ekonomiskie rezultāti	Tiek piedāvāts novērtēšanas ietvars, kurā apvienota lēmumu pieņemšana un vadība ar sasniegto rezultātu izvērtēšanu.
V.Jakuņins (<i>Якунин В.И.</i>) ³⁶³	Pārvaldes lēmumu pieņemšanas procesa modelis	Lēmums un tā pieņemšana tiek uzskatīti par efektivitātes stūrakmeni pārvaldes procesos.

³⁵⁸ The Performance Paradox in the Public Sector. S. van Thiel, F.L. Leeuw.
<https://repub.eur.nl/pub/1577/>

³⁵⁹ Vairāk par publiskās pārvaldes snieguma novērtēšanas koncepcijām skat. 6.pielikumā.

³⁶⁰ Valsts pārvaldes darba efektivitātes novērtēšanas problēmas Latvijā. Iveta Baltina, Maija Šēnfelde.
<https://ortus.rtu.lv/science/lv/publications/9574/fulltext>

³⁶¹ Седиков В.Г., Нарбинова М.М. Теоретические проблемы оценки эффективности государственного управления. <http://www.vestnik-kafu.info/journal/3/91/>

³⁶² Valsts pārvaldes darba efektivitātes novērtēšanas problēmas Latvijā. Iveta Baltina, Maija Šēnfelde.
<https://ortus.rtu.lv/science/lv/publications/9574/fulltext>

³⁶³ Якунин В.И., Сулакшин С.С., Тимченко А.Н., Теоретические аспекты проблемы эффективности государственного управления. Журнал "Власть", №8, 2006. http://www.rusrand.ru/public/public_1.html

G.Saimons (<i>G.Simons</i>) ³⁶⁴	Valsts varas iestādes spēja reaģēt uz ārējās vides apstākļiem	Efektivitāti nosaka tikai no racionālas valsts pārvaldes pozīcijām, ko sasniedz veidojot kvalificēta pārvaldes aparāta specializāciju un formālu pienākumu sadali.
Č.Lindbloms (<i>Ch.Lindblom</i>) ³⁶⁵	Pārvaldes mērķi Lēmumu pieņemšana	Efektivitāte ir atkarīga no visām alternatīvām, kas nosaka vai koriģē mērķus. Jāņem vērā mainīgie ārējie apstākļi.

Tā kā valsts pārvaldes sistēma ir ļoti daudzveidīga, svarīgi ir veikt tās lēmumu novērtēšanu izmantojot statistiskās analīzes metodi, kas ļautu ne tikai grupēt novērtēšanas objektus, aplūkot tos dinamiskā, bet arī formulēt kvalitātes rādītājus, lai raksturotu šos objektus un novērtētu progresu. Jāvērtē ne tikai konkrēta lēmuma pieņemšanas un realizēšanas rezultāti, bet arī to ietekme uz valsts pārvaldi un sabiedrību kopumā. Mērīšanas iniciatīvas bieži tiek veidotas bez zināšanām par organizācijas kritiskajiem veiksmes faktoriem un bez izpratnes par to, kā novērtēt pasākuma sekas. Lai labi novērtētu rezultātu novērtēšanas sistēmu ir jākonstatē, ka iestādē visos līmeņos ir zināšanas par kritiskajiem veiksmes faktoriem, ir ieviesta sabalansēta rezultātu karte, regulāri un atbilstoši atbildības līmenim tiek uzraudzīti **galvenie darbības rādītāji (KPI – Key Performance Indicators)**.³⁶⁶

Sabalansētā rezultātu karte ietver finanšu pasākumus, kas papildināti ar trim darbības pasākumu komplektiem, kas vērsti uz klientu apmierinātību, iekšējiem procesiem un organizāciju spēju mācīties un pilnveidoties. Vadītājs var izveidot sabalansēto rezultātu karti, pārvēršot organizācijas stratēģiju un misijas izklāstu specifiskos mērķos un pasākumos.³⁶⁷

Galvenie darbības rādītāji (KPI) ir tie rādītāji, kas koncentrējas uz organizācijas darbības aspektiem, kas ir viskritiskākie organizācijas pašreizējiem un turpmākajiem panākumiem.³⁶⁸ Darbības rādītāji ir nepieciešami, lai sniegtu informāciju ieinteresētajām personām kompleksā daudzpārvaldības un sadarbības tīkla sistēmā, kurā varētu būt iesaistītas vairākas ieinteresētās personas dažādos politikas cikla posmos. Informācija, ko sniedz rādītāji un izpildes novērtēšanas sistēma kļūst par svarīgu daudzlīmeņu pārvaldības instrumentu nodrošinot ieinteresēto pušu mijiedarbību, kopīgus centienus un pierādījumus

³⁶⁴ Н.А.Баранов. Теория и методология анализа эффективности политико-административного управления. http://nicbar.ru/adm_sist_lekzia3.htm

³⁶⁵ Н.А.Баранов. Теория и методология анализа эффективности политико-административного управления. http://nicbar.ru/adm_sist_lekzia3.htm

³⁶⁶ Key Performance Indicators for Government and Non Profit Agencies: Implementing Winning KPIs Kindle Edition. by David Parmenter 2012. https://media.wiley.com/product_data/excerpt/44/04709445/0470944544-97.pdf

³⁶⁷ Management Theory and Practice, 8th Edition. Gerald A.Cole and Phil Kelly. 2015, Cengage Learning EMEA. p.224.

³⁶⁸ Transforming your enterprise through ascertaining your critical success factors & associated KPIs. <https://kpi.davidparmenter.com/>

lēmumu pieņemšanai.³⁶⁹ Pēc Parmentera (*David Parmenter*) domām ļoti maz organizāciju uzrauga viņu patiesos KPI. Iemesli ir tādi, ka ļoti maz organizāciju, uzņēmumu vadītāju, rakstnieku, grāmatvežu un līdzstrādnieku ir izpētījuši, kas patiesībā ir KPI.

3.2.tabula

Darbības rādītāju veidi un piemēri

(autora veidota tabula izmantojot *Key Performance Indicators: Developing, Implementing, and Using Winning KPIs*. [David Parmenter](#). John Wiley & Sons, 2011, p.2-6).

KRIs	Ris	PIs	KPIs
• klientu apmierinātība, • tīrā peļņa pirms nodokļu nomaksas, • klientu rentabilitāte, • darbinieku apmierinātība, • ieguldītā kapitāla atdeve.	• tīrā peļņa no galvenajām produktu līnijām, • vakar veiktie pārdošanas apjomi, • galveno klientu sūdzības, • slimnīcas gultas izmantošana nedēļā.	• procentuālais pārdošanas apjoma pieaugums, • darbinieku ieteikumu skaits, kas ieviesti pēdējo 30 dienu laikā, • klientu sūdzības, • novēlotas piegādes galvenajiem klientiem.	• izmaiņas pakalpojumu izmaksās, • klientu attieksme pret saņemto pakalpojumu, • darbības ietekme uz vidi, • personāla attīstības virziens, • pakalpojumu kvalitāte, • darbinieku apmierinātības līmenis.

Ir četri darbības rādītāju veidi:

- galvenie rezultātu rādītāji (*key result indicators – KRIs*) parāda, kā jums veicies perspektīvā vai kritiskā veiksmes faktora ziņā;
- rezultātu rādītāji (*result indicators – RIs*) norāda, ko esat paveicis;
- darbības rādītāji (*performance indicators – PIs*) norāda, kā rīkoties;
- galvenie darbības rādītāji (*key performance indicators – KPIs*) norāda, kas jums jādara, lai dramatiski palielinātu veikspēju.³⁷⁰

Izvēloties vērtēšanai publiskās pārvaldes iestādes darbības rādītājus (KPI) ir jāraugās, lai tiem piemistu tādas būtiskas īpašības kā: lietderība, pietiekošs derīguma

³⁶⁹ Role of performance indicators in policy development. Iveta Reinholde. https://llu.fb.lv/conference/economic_science_rural/2015/Latvia_ESRD_38_2015-50-59.pdf

³⁷⁰ Key Performance Indicators: Developing, Implementing, and Using Winning KPIs. David Parmenter. John Wiley & Sons, 2011, p.1

terminš, uzticamība, pieejamība, kā arī vienkāršība, skaidrība, jūtīgums, ekonomiskums, stabilitāte, mērīšanas iespēja, izsekojamība.³⁷¹

Runājot par valsts pārvaldi kā ļoti sarežģītu sabiedrisku veidojumu loģiski rodas jautājums par tās novērtēšanas iespējām, jo tieši valsts pārvaldes efektivitātes novērtēšana ļauj izprast sabiedriskā pieprasījuma regulējuma un organizācijas reālo līmeni un atbilstību mērķim. Novērtēšanas gaitā un rezultātā iegūtā informācija ļauj arī izstrādāt priekšlikumus un ieviest pasākumus valsts pārvaldes efektivitātes paaugstināšanai.³⁷²

Atšķirības valsts un privātajā sektorā norāda uz specifiku, kas jāņem vērā organizējot un vērtējot darbu. Ir uzskats ka valsts sektorā nav skaidras pienākumu sadales. Šādam formulējam pilnībā nevar piekrist, ja tēzi attiecina uz visiem valsts administrācijas līmeņiem un personālu. Privātajā sektorā vide ir daudz noslēgtāka, nav pakļauta vispārējai aplūkošanai, kadru (īpaši vadības) mainība ir daudz mazāk, kas rada stabilitātes sajūtu. Gan valsts, gan privātās organizācijas lieto resursus, lai ražotu preces un pakalpojumu, tomēr uzņēmumu vadītāji cenšas iegūt peļņu, kamēr valsts administratori vairāk domā par sabiedrības vai iedzīvotāju labklājību³⁷³. Saprotais, ka šī mērķa sasniegšanu ir daudz grūtāk izmērīt un novērtēt, ņemot vērā daudzveidīgos un bieži vien pretrunīgos sabiedrības labklājības kritērijus. Ņemot vērā valsts sektora īpatnības, lai salīdzinātu ziņoto un faktisko veikspēju ir vēlams izmantot alternatīvās metodes: ārējo avotu izmantošana, jaunu darbības rādītāju izstrāde novērtēšanai, novērtēšanas sistēmas atbilstības analīze noteiktajā situācijā.³⁷⁴

Veikspējas mērīšana tomēr nav panaceja visām problēmām un izaicinājumi, ar kuriem saskaras efektīvas organizācijas un programmas. Turklāt lēmumi par stratēģijām un prioritātēm bieži tiek pieņemti kā arī izvirzīti mērķi un uzdevumi izteikti politizētā kontekstā, atsakoties no principa par labu kompromisam.³⁷⁵

Ekonomiskās sadarbības un attīstības organizācijas (ESAO) valstīs veiktā valsts pārvaldes sektora analīze 20.gs. 80. gados iezīmēja vairākas problēmas:

- uzdevumi un atbildības nebija pietiekami definētas;
- mērķi bija neskaidri un izmērāmie rādītāji nebija definēti;
- īstermiņa prioritātes bija aktuālākas par ilgtermiņa plānošanu;
- robežšķirtne starp atbildību un atbildīgumu bija neskaidra;
- pārāk liela uzmanība tika veltīta naudas tērēšanai, nevis rezultātu sasniegšanai;
- pārāk daudz konsultāciju un pārāk maz rīcības radīja situāciju, ka koordinācija bieži vien bija laikietilpīga un neefektīva;
- valsts pārvaldes darbinieki netika atalgoti atbilstoši to sniegumam, kā arī atlaisti par vāju veikumu;

³⁷¹ Choosing performance indicators for public administration. Tobias Schroeder. <https://blog.softexpert.com/en/choosing-performance-indicators-public-administration/>

³⁷² Седаков В.Г., Нарбинова М.М. Теоретические проблемы оценки эффективности государственного управления. <http://www.vestnik-kafu.info/journal/3/91/>

³⁷³ Grovers Starlings. Valsts sektora pārvalde. Valsts administrācijas skola. 1999. - 22.lpp

³⁷⁴ The Performance Paradox in the Public Sector. S. van Thiel, F.L. Leeuw. <https://repub.eur.nl/pub/1577/>

³⁷⁵ Measuring Performance in Public and Nonprofit Organizations. Theodore H. Poister, Wiley, 2003, p.19

- centralizācija sagrāva personīgās atbildības ētiku.³⁷⁶

Arī Roberts Bens (Robert Behn) norāda uz piecām izplatītākajām kļūdām organizējot darbības novērtēšanu:

- nav skaidra mērķa;
- nav noteikta konkrēta persona, kas vada procesu;
- nav kompetenta analītiska personāla;
- nav problēmu risināšanas pēctecības;
- nav līdzsvara starp piemērotajiem piespiedu pasākumiem un palīdzību.³⁷⁷

Veikspējas mērīšana un darbības novērtēšana publiskajā sektorā patiešām ir nepieciešamība. Veikspējas novērtēšana ir ieviesta daudzās sabiedriskās organizācijās, lai nodrošinātu caurskatāmību sabiedrisko lēmumu un valsts līdzekļu izlietojuma jomās un uzlabotu darbību. Praksē šo koncepciju pārsteidz daudzi šķēršļi: darbības rezultātu noteikšana valsts sektorā, piemērotu darbības rādītāju noteikšana, izpildes vadības sistēmas ieviešana. Joprojām aktuāls izaicinājums ir identificēt vispiemērotākās veikspējas uzraudzības un mērīšanas metodes.³⁷⁸

Desmit ESAO valstīs veiktā valsts pārvaldes snieguma analīze parāda katras valsts atšķirīgo pieeju vadības snieguma novērtēšanā. Tā piemēram, Austrālijā, Dānijā, Somijā, Nīderlandē, Zviedrijā un ASV, mērot valsts pārvaldes sniegumu, lielāka uzmanība tiek pievērsta vadībai un iestāžu iekšējiem uzlabojumiem, savukārt Francijas, Jaunzēlandes, Zviedrijas, Lielbritānijas un arī Austrālijas valsts pārvaldes sistēmā lielāks uzsvars tiek likts uz atbildību un kontroli. Turpretī Kanādā, Somijā, Jaunzēlandē, Lielbritānijā un ASV prioritāte ir līdzekļu ietaupījumi.³⁷⁹

Dažādu valstu valdības valsts pārvaldes darba analīzē liek uzsvaru uz dažādām aktivitātēm: Jaunzēlande, Austrālija un ASV uz rezultātiem, Dānija uz pētījumiem par klientu apmierinātību, bet Lielbritānija uz finanšu rezultātiem.

Neskatoties uz dažādiem pētījumiem un centieniem šajā jomā joprojām daudzās valstīs ir jākonstatē valsts pārvaldes darba efektivitātes jēdziena krīze. Lai to pārvarētu ir **jāizstrādā valsts pārvaldes efektivitātes komplekss traktējums**, kas minimizētu risku attiecībā uz turpmāku vadības birokrātisko shēmu paplašināšanu. Kā valsts pārvaldes modeļa centrālais jēdziens varētu būt tieši efektivitāte, kas kļūst par pārvaldes attīstības virzošo spēku ņemot vērā mainīgos mērķus un vērtības, kas ir jūtīga pret inkrementālu iekšējās un ārējās vides iedarbību, kam ir attīstīts mehānisms sadarbībai ar sabiedrību gan vertikālā, gan horizontālā griezumā.

Arī Latvijas varas pārstāvji norāda, ka laba un efektīva pārvaldība ir valsts pārvaldes mērķis, uz kuru Latvijai jātiecas, īstenojot dažādas reformas un iniciatīvas, piemēram, gan administratīvā sloga mazināšana, gan normatīvā regulējuma vienkāršošana, gan valsts

³⁷⁶ Grovers Starlings. Valsts sektora pārvalde. Valsts administrācijas skola. 1999. - 22.lpp

³⁷⁷ The Five Big Errors of Performance Stat. Robert D. Behn. <https://www.governing.com/columns/mgmt-insights/The-Five-Big-Errors.html>

³⁷⁸ Measuring performance in the public sector: between necessity and difficulty. Mihaiu Diana. <http://eccsf.ulbsibiu.ro/articole/vol92/925mihaiu.pdf>

³⁷⁹ Valsts pārvaldes darba efektivitātes novērtēšanas problēmas Latvijā. Iveta Baltina, Maija Šēnfelde. <https://ortus.rtu.lv/science/lv/publications/9574/fulltext>

pārvaldes darbības efektivizēšana. Konferencēs „Labāks regulējums efektīvai pārvaldībai” atklāšanā valsts kontroliere Elita Krūmiņa uzsvēra: ”Atbildīga un profesionāla valsts pārvalde ir viens no demokrātijas stūrakmeņiem.”³⁸⁰ Grūtības reizēm rada tas, ka iestādēm un organizācijām nereti tiek prasīts sasniegt vairākus un potenciāli pretrunīgus mērķus.³⁸¹ Muitas dienesta gadījumā tas ir, piemēram, sabiedrības aizsardzība un tirdzniecības veicināšana.

Pētot **Valsts policijas darba novērtēšanas kritērijus**, jau minētajā projektā iesaistītie eksperti norāda, ka valsts pārvaldes reformas mērķi ir nosakāmi, pamatojoties uz mūsdienu valsts pārvaldes galvenajām vērtībām: kvalitāte, uzticamība un līdzdalība, pieejamība un efektivitāte. Iedzīvotāji no valsts pārvaldes vēlas sagaidīt kvalitatīvus pakalpojumus, efektīvu finanšu resursu izlietošanu šo pakalpojumu sniegšanai un atklātu darbību. Produktivitāte norāda uz to, cik labi policija sniedz pakalpojumus iedzīvotājiem; tā var tikt novērtēta kā attiecība starp policijas darbinieku skaitu un sniegto pakalpojumu apjomu. Lietderība norāda uz to, ar kādiem minimāliem ieguldījumiem var sasniegt maksimālus rezultātus. Efektivitāte norāda uz to cik labi ir izpildīts uzdevums; lai noteiktu efektivitātes līmeni ir jāidentificē sasniedzamais mērķis un jāvērtē uzdevuma izpilde saistībā ar to; **novērtējot darba efektivitāti vērā ir jāņem:**

- uzdevumi, kurus jārisina un šo uzdevumu nozīmīgums;
- šķēršļi, kurus jāpārvar mērķa sasniegšanai;
- sasniegtais un sasniedzamais rezultāts.³⁸²

Iestādes darbības efektivitāte ir atspoguļojama iestādes darbības plānos, metodēs, kā arī procedūrās. Policijas kā iestādes pienākums ir strādāt efektīvi, bet termina „efektivitāte” saturs var mainīties atkarībā no iestādes uzdevumiem, kā arī iestādes darbu ietekmējošajiem ārējiem un iekšējiem faktoriem. Līdz ar to viennozīmīgu termina „efektivitāte” saturu normatīvajā līmenī noteikt ir samērā grūti. Nosakot viennozīmīgu saturu šim terminam, iestāde var tikt pakļauta stagnācijas riskam, kā arī nespējai ātri reaģēt uz apkārtējām izmaiņām. Tomēr apsvērumi, ka termina „efektivitāte” satura detalizēta noteikšana normatīvajos aktos nebūtu vēlama, nevar atbrīvot iestādi no pienākuma regulāri vērtēt iestādes darbības efektivitāti un pilnveidot to.³⁸³

Atsevišķi Latvijas pētnieki uzskata, ka Latvijā publiski pieejamās valsts pārvaldes iestāžu stratēģijas ir novecojušas un tajās iekļautā informācija neatbilst faktiskajai situācijai. Bieži jākonstatē, ka spēkā esošajās stratēģijās plānotie sasniedzamie rādītāji ir nereāli un neatbilstoši esošajai situācijai. Veidojas situācija, ka valsts pārvaldes iestādes nosaka mērķus un sasniedzamos rādītājus, bet to izpilde netiek novērtēta un

³⁸⁰ Sasniegtais un plānotais efektīvas pārvaldības nodrošināšanai. Laura Platace. <http://www.ivportals.lv/likumi-prakse.php?id=259653>

³⁸¹ Public service performance and good administration. Socio economic empirical evaluations. Lucica Matei, Ani Matei, Corina Georgiana Lazar.

<https://reader.elsevier.com/reader/sd/pii/S221256711630332X?token=845B24ACE02999B68439609274EBF94FB297068FE705B8F347E469EA62DDABFAC2292AD32C20866A591ECE78C94CC456>

³⁸² Valsts policijas darba efektivitātes vērtēšanas kritēriji. <http://www.iem.gov.lv/files/text/Kriteriji.pdf>

³⁸³ Mg.iur. Vilnis Vītoliņš, Iekšlietu ministrijas Juridiskā departamenta juriskonsults. „Policijas darba efektivitātes kritēriji”. <http://www.iem.gov.lv/files/text/Kriteriji.pdf>

sasaistīta ar publisko resursu efektīvu vadību. Latvijā nepastāv precīzi noteikta saikne starp politikas mērķiem, tiem pakārtotajiem uzdevumiem un plānotajiem politikas un darbības rezultātiem. Politikas plānošanas dokumentos plānotais finansējums nereti neatbilst valsts budžeta finansiālajām iespējām. Bieži tiek noteikts ievērojams skaits dažādu rezultātu, kas nesniedz pietiekamu informāciju par līdzekļu izmantošanas lietderību un rezultātu sasniegšanas efektivitāti.³⁸⁴

Nepastāv vienota un efektīva atskaitīšanās sistēma par sasniegtajiem rezultātiem. Latvijas valsts pārvaldē darbojas sistēma, kurā iestādes nosaka mērķus, rādītājus, kurus plānots sasniegt ar noteiktiem resursiem, tomēr nenotiek sasniegto rezultātu un rādītāju izvērtēšana.

Rezultātu un rezultatīvo rādītāju sistēmas pamatnostādnēs 2008.- 2013.gadam tiek apskatīti un analizēti rezultatīvo rādītāju teorētiskie aspekti un pamatota to nepieciešamība. Šī dokumenta **mērķis ir pilnveidot rezultātu un rezultatīvo rādītāju sistēmu, lai uzlabotu to informatīvo kvalitāti un to praktisko izmantošanu politikas plānošanas, īstenošanas un uzraudzības procesā**, kā arī budžeta plānošanas, izpildes un uzraudzības procesā. Analizējot šajā dokumentā izklāstītos rīcības virzienus, jāsecina, ka to īstenošana varētu uzlabot valsts pārvaldes darba novērtēšanu, jo tiek paredzēti rezultāti un to rādītājus izmantot politikas plānošanā un ieviešanā, kā arī tiešās pārvaldes iestādes darbības un budžeta izpildes novērtēšanā. Latvijā izstrādātajos plānošanas dokumentos ir noteikta sasniegto rezultātu novērtēšanas kārtība, paredzot, ka stratēģijā plānoto darbības rezultātu izpildi novērtē katru gadu stratēģijas aktualizācijas procesā. Savukārt stratēģijā plānoto politikas rezultātu izpildi novērtē ne retāk kā reizi četros gados pēc kārtējā stratēģijas plānošanas cikla beigām. Tādējādi valsts pārvaldes iestādēm ir uzdots atskaitīties par sasniegtajiem rezultātiem un novērtēt to efektivitāti. Analizējot rezultātu novērtēšanas sistēmu Latvijā, jāsecina, ka ir veiktas iestrādes, lai izveidotu sistēmu valsts pārvaldes snieguma novērtēšanai. Pagaidām tā ir tikai teorētiska, jo ir izstrādāts normatīvais regulējums, bet nav praktisku rezultātu, lai varētu veikt analīzi par tās ieviešanu. Lozungam līdzīga apgalvojuma, ka „vienotas un atbilstošas VID atalgojuma sistēmas ieviešana garantēs sekmīgu nodokļu un citu VID administrēto budžeta ieņēmumu iekasēšanu”, citi rādītāji, pēc kuriem būtu iespējams novērtēt VID darba efektivitāti, nav atrodam. Šajā dokumentā netiek ietverti konkrēti rādītāji, kurus plānots sasniegt, realizējot norādītos uzdevumus. Tādējādi nav skaidrs, kā tiek plānots novērtēt gan šī plāna ieviešanas efektivitāti, gan VID darbinieku darba efektivitāti. Veidojas situācija, ka valdības pieņemtie lēmumi bieži vien ir balstīti uz matemātiskiem finanšu aprēķiniem, bet nav pilnībā realizējami, jo tiem trūkst izvērtējuma un stratēģiskā pamatojuma.³⁸⁵ 2014.-2020.gada plānošanas perioda pamatnostādnēs ir ietverts ievērojams skaits ar valsts pārvaldi un tās darbības efektivitāti saistītu jautājumu –attīstības plānošana un finanšu vadība, institucionālie jautājumi, pakalpojumu kvalitāte un pieejamība, valdības centra

³⁸⁴ Valsts pārvaldes darba efektivitātes novērtēšanas problēmas Latvijā. Iveta Baltina, Maija Šēnfelde. <https://ortus.rtu.lv/science/lv/publications/9574/fulltext>

³⁸⁵ Valsts pārvaldes darba efektivitātes novērtēšanas problēmas Latvijā. Iveta Baltina, Maija Šēnfelde. <https://ortus.rtu.lv/science/lv/publications/9574/fulltext>

stiprināšana, valsts pārvaldes funkciju decentralizēšana, kvalitātes vadība, administratīvā sloga samazināšana, valsts un privātā partnerība, cilvēkresursu attīstība, pilsoniskās sabiedrības stiprināšana un citi aktuāli jautājumi.³⁸⁶

LR Ministru kabineta ietvaros ir izstrādāti Metodiskie ieteikumi institucionālo auditu veikšanai. Šī dokumenta mērķis ir sniegt metodoloģiskus norādījumus institucionālo auditu veikšanai ministrijās un iestādēs. Institucionālo auditu ietvaros būtu būtiski veikt arī valsts institūcijas darbības novērtējumu, apskatot trīs darbības novērtējumu aspektus – ekonomiju, efektivitāti un produktivitāti. Ekonomija ir definēta kā nepieciešamā daudzuma un nepieciešamās kvalitātes resursu iegūšana nepieciešamajā laikā un vietā par iespējami zemākām izmaksām – mērķi tiek sasniegti ar minimālu resursu patēriņu, kas tiek veikts samērīgi, ņemot vērā iespējamos riskus. Ar efektivitāti šī dokumenta kontekstā saprot pakāpi, kādā sistēma vai tās sastāvdaļas sasniedz vēlamu rezultātu (izpilda savas funkcijas) salīdzinājumā ar resursu patēriņu. Savukārt pakāpi, kādā sistēma vai tās sastāvdaļas sasniedz vēlamu rezultātu salīdzinājumā ar resursu patēriņu, mēra ar dažādu rādītāju palīdzību. Tādējādi efektivitāte ir arī rādītājs, ar kura palīdzību mēra pakāpi, kādā sistēma vai tās sastāvdaļas sasniedz vēlamu rezultātu (izpilda savas funkcijas) salīdzinājumā ar resursu patēriņu. Produktivitāte ir minimālu resursu (ievades) nodrošināšana, lai sasniegtu nepieciešamās kvantitātes un kvalitātes gala rezultātu (izvadi) – mērķi tiek sasniegti precīzi, savlaicīgi un ekonomiski.³⁸⁷

Lielākā daļa publisko aģentūru veikspējas mērījumu autoru ir vienisprātis, ka **darbības novērtēšanā dominē trīs lielumi:**

- **ekonomija:** tā ir koncentrēšanās uz izmaksām, kuras ir salīdzinoši vienkārši izmērīt, bet kas neliecina par to, cik labi sabiedriskā programma sasniedz savus mērķus.
- **lietderība:** to parasti nosaka salīdzinot rezultātu ar ieguldījumu. Ekonomisti to parasti dēvē par tehnisko efektivitāti vai izmaksu lietderību.
- **efektivitāte:** tas ir diezgan sarežģīti, jo ir saistīts ar programmas sociālajiem mērķiem. Šim lielumam ir jāparāda, cik labi programma sasniedz šos mērķus.

Papildus šiem trim lielumiem tiek ieteikts piemērot arī citus, piemēram - taisnīgums: vai ir pierādījumi, ka programma pret cilvēkiem izturas taisnīgi, vai arī tās ieguvumi ir nevienlīdzīgi sadalīti starp pilsoņiem, kuriem tā paredzēta? Tā kā daudzu valdības programmu mērķis ir taisnīgi rezultāti, nepārprotami pastāv saikne ar efektivitāti.³⁸⁸ Droši vien ir taisnīgi teikt, ka efektivitātes mērījumi ir vissvarīgākā izpildes rādītāju kategorija, jo tie norāda pakāpi līdz kurai programma dod paredzēto ieguvumu un sasniedz vēlamos rezultātus.³⁸⁹

³⁸⁶Valsts pārvaldes politikas attīstības pamatnostādnes 2014.–2020.gadam

https://ilgtspējigaattistiba.saeima.lv/attachments/article/702/MKPamn_valsts_parvalde_231014.2799.pdf

³⁸⁷Metodiskie ieteikumi institucionālo auditu veikšanai.
http://www.mk.gov.lv/file/files/valsts_kanceleja/darba_grupas/Funkciju%20audita%20komisija/ieteikumi%20institucionala%20audita%20veiksmai.pdf

³⁸⁸ Measuring the Performance of Public Services. Principles and Practice. Michael Pidd. Cambridge University Press. 2012. p.25

³⁸⁹ Measuring Performance in Public and Nonprofit Organizations. Theodore H. Poister, Wiley, 2003, p.52

Efektivitātes kritērijs noteikti var tikt realizēts administratīvās reformas kontekstā. Ir atrodamī rādītāji, kas ilustrē vispārējās valsts pārvaldes efektivitātes nostādnes realizējot administratīvo reformu. Reformas stratēģiskais mērķis – paaugstināt valsts pārvaldes efektivitāti, lai nodrošinātu sociāli-ekonomiskās attīstības mērķus tādos, kā:

- izveidot optimālu struktūru un funkciju sadalīšanas sistēmu;
- samazināt valsts lomu ekonomikas regulēšanā;
- paaugstināt valsts dienesta profesionalitāti, prestižu un konkurētspēju;
- paaugstināt budžeta resursu izmantošanas efektivitāti;
- nostiprināt valsts pārvaldes iestāžu darbības caurspīdīgumu un ārējās uzraudzības mehānismus.³⁹⁰

Katram mērķim ir nosprausti uzdevumi, kas detalizēti paredz mērķa sasniegšanas metodes. Uzdevumu formulējums raksturo pieeju valsts pārvaldes efektivitātei īstenojot administratīvās reformas un novērojot to efektivitāti. Labi, ja efektivitāte tiek uzskatīta par valsts pārvaldes sistēmas un korporatīvās vadības augstākā līmeņa attīstības virzītājspēku.

Ārvalstu valsts pārvaldes reformu efektivitātes monitoringa metodikas runā par integratīvajiem rādītājiem SIGMA³⁹¹ un GRICS³⁹²:

- pirmais rādītājs paredz novērtēt valsts pārvaldes reformu efektivitāti pēc sekojošiem kritērijiem: valsts dienests, politiku izstrādes un realizācijas vadība, valsts izdevumu vadība, starptautisko finansiālo operāciju kontrole, ārējais audits, valsts iepirkumi;
- otrais rādītājs sastāv no 6 indeksiem, kas atspoguļo 6 valsts pārvaldes parametrus: balsstiesības un atbildība, politiska stabilitāte, valdības efektivitāte, likumdošanas kvalitāte, likuma pārkums un korupcijas kontrole.³⁹³

Paturot prātā valsts pārvaldes darbības īpatnības, jāapzinās, ka veidojot metodoloģiskās teorijas šajā jomā, ir jāsaskaras ar zināmām problēmām. Ir zināmas vispārzinātniskās mūsdienu valsts politikas un pārvaldes teorijas metodoloģijas, atbilstoši kurām objekts tiek pētīts no darbības, sistēmas, strukturāli-funkcionālā, kibernetiskā, situāciju, konfliktoloģiskā aspektiem. **Pie tam jāņem vērā, ka joprojām ir jānošķir tādi jēdzieni kā:**

- **efektivitāte;**
- **rezultatīvitate;**
- **ražīgums;**
- **funkcionēšanas efektivitātes līmenis**, kas ļauj ieviest darba efektivitātes jēdzienā kvalitātes aspektu.³⁹⁴

³⁹⁰ Якунин В.И., Сулакшин С.С., Тимченко А.Н., Теоретические аспекты проблемы эффективности государственного управления. Журнал "Власть", №8, 2006. http://www.rusrand.ru/public/public_1.html

³⁹¹ Support for Improvement in Governance and Management

³⁹² Governance Research Indicator Country Snapshot

³⁹³ Якунин В.И., Сулакшин С.С., Тимченко А.Н., Теоретические аспекты проблемы эффективности государственного управления. Журнал "Власть", №8, 2006. http://www.rusrand.ru/public/public_1.html

³⁹⁴ Н.А.Баранов. Теория и методология анализа эффективности политико-административного управления. http://nicbar.ru/adm_sist_lekzia3.htm

Galvenos ieguvumus no snieguma novērtējuma var sagrupēt trīs pozīcijās: ikdienas darbības pielāgošana kritiskajiem veiksmes faktoriem organizācijā, veikspējas uzlabošana, plašāks kompetences piepildījums.³⁹⁵

Jautājums par valsts pārvaldes efektivitātes noteikšanu ir sarežģīts, jo:

- valsts sektorā nav viena vienota rezultativitātes rādītāja kā peļņa privātajā sektorā;
- valsts sektora organizāciju darba rezultātu ir grūti izmērīt un tas nav paredzēts konkurencei.

Šādā situācijā ir grūti atrast darbības rādītājus, kas ideāli atbilstu tādiem parametriem kā: skaidrība, kontrolējamība, precizitāte, atbilstība, nozīmīgums, pieejamība, neierobežotība u.c.³⁹⁶ (Vairāk par valsts pārvaldes efektivitātes novērtēšanas metodēm skat. 7.pielikumu).

Darbības novērtēšanas sistēmas publiskajā sektorā prasa izstrādāt specifisku ietvaru, identificēt īpašas mērījumu iezīmes, veidus un raksturlielumus, lai sistēma būtu piemērota efektīvai izmantošanai sabiedrībā un bezpeļņas organizācijās. Ir jāidentificē visas ieinteresētās puses, cēloņu un seku attiecības, jāizstrādā ieviešanas un lietošanas vadlīnijas. Sistēmai vajadzētu būt pietiekami sarežģītai un visaptverošai, iekļaujot visas galvenās organizācijas iezīmes, bet tajā pašā laikā saprotamai un elastīgai, ļaujot to pārveidot pie nepieciešamības.³⁹⁷

Ļoti nozīmīgs moments ir informācijas kopu salīdzināšana, piemēram, iesaistīto personu un neiesaistīto personu sniegtās informācijas ziņā. Var parādīties pretrunas, kuras izskaidrojot ir iespējams koriģēt organizācijas darbību labākas mērķa sasniegšanas virzienā. Piemēram, pēc oficiālās statistikas, nav konstatēti narkotiku kontrabandas gadījumi, nav aizturētas personas iekšzemē un nav nonākušas slimnīcā personas narkotiku lietošanas dēļ, bet aptaujā daļa respondentu atzīst, ka iegādājas un lieto narkotiskās vielas. Secinājums – ziņas no oficiāliem avotiem nav patiesas, tiek izmantotas neatbilstošas darba metodes, nav izmantoti visi iespējamie līdzekļi cīņai ar narkotiku kontrabandu, darbojas neatklāti narkotiku „koridori”, narkotikas tiek iegūtas un ražotas iekšzemē. Katrā ziņā iesaistītajiem dienestiem ir jāpārvērtē sava darbība.

Latvijā Valsts kanceleja ir realizējusi Eiropas Sociālā fonda (ESF) atbalstīto projektu „Integrētās kvalitātes vadības sistēmas izstrāde”.³⁹⁸ Projekta aktivitāšu ietvaros notika Valsts kancelejas procesu sistēmas shematiska izstrāde – procesu aprakstu sagatavošanu un to efektivitātes mērījumu noteikšanu, kā arī klientu apmierinātības mērīšanas metodikas izstrāde un klientu aptauju veikšana. **Procesu sistēma dod iespēju identificēt tos**

³⁹⁵ Key Performance Indicators for Government and Non Profit Agencies: Implementing Winning KPIs Kindle Edition. by David Parmenter 2012. https://media.wiley.com/product_data/excerpt/44/04709445/0470944544-97.pdf

³⁹⁶ turpat

³⁹⁷ Performance measurement frameworks in public and non-profit sectors. PIETRO MICHELI and MIKE KENNERLEY.

https://www.academia.edu/19294056/Performance_measurement_frameworks_in_public_and_non-profit_sectors

³⁹⁸ ESF 1.5.1.3.1.apakšaktivitāte „Kvalitātes vadības sistēmas izveide un ieviešana”.

https://www.sif.gov.lv/index.php?view=category&id=34&Itemid=30&option=com_content&lang=lv

procesus, kuri ir neefektīgi un nevajadzīgi, kā arī kalpo par pamatu iestādes darba optimizēšanai un pastāvīgai darbības efektivitātes novērtēšanai. Rezultātā rodas iespēja ietaupīt valsts budžeta līdzekļus, nezaudējot iestādes darbības kvalitāti un spējot nodrošināt tās klientu – iedzīvotāju, sociālo partneru, nevalstisko organizāciju, uzņēmēju un citu valsts institūciju vajadzības. Svarīgi nodrošināt, lai šo sistēmu var izmantot dažādu valsts pārvaldes iestāžu darba pilnveidošanā un lai šī sistēma ir interesentiem pieejama.

Pārskatu, kā dokumentu, kas dod iespēju, pamatu un kritērijus iestādes darba novērtēšanai, kontekstā var aplūkot jebkuras iestādes darba organizācijas kvalitāti. Muitas dienests nav izņēmums, tādēļ arī VID gada pārskatos būtu jārod atbilde jautājumam par dienesta darbības efektivitāti noteiktā laika periodā.

Tādēļ, ka Muitas dienesta uzdevumi vietām daļēji pārklājas ar Valsts policijas uzdevumiem, ir interesanti konstatēt, ka pētnieki policijas darbības rezultativitātes izstrādē izdala noteiktus etapus:

- 1) konkrētu darbības mērķu noteikšana;
- 2) sasniedzamo rezultātu identificējošo rādītāju noteikšana;
- 3) informācijas avotu noteikšana, kuri dod iespējas fiksēt sasniegto rezultātu un izmērīt darbības efektivitāti.³⁹⁹

Tomēr pētnieki norāda, ka arētu būt nepieciešama atšķirīga pieeja pat līdzīgām organizācijām. Piemēram, elastīga pieeja var būt piemērotāka noteiktām valsts sektora izpildaģentūrām, kuru mērķi ir neskaidri un kur ir neskaidra cēloņu un seku saistība.⁴⁰⁰

Apkopojot daļas ietvaros pētītos jautājumus, autors secina, ka valsts pārvalde ir īpaša joma sabiedrībā un tās darba organizācija, laba pārvaldība, iestāžu kapacitāte, rezultativitāte un efektivitāte ir atkarīga no daudzveidīgiem nosacījumiem. Muitas dienestu nedrīkst aplūkot atrauti no valsts pārvaldes kopumā.

Valsts pārvaldes un sabiedrības vadīšanas problemātika skar visas iestādes, kas realizē noteiktu valsts funkciju daļu, ņemot vērā, ka sabiedrības vadība ir aktivitātes, struktūras, procesi, procedūras, noteikumi, normas un stimuli, kas izveidoti valsts pārvaldē un kas atvieglo, uzrauga un kontrolē tiešu vai netiešu publiskā sektora produkciju.⁴⁰¹ Valsts pārvaldes pētnieki joprojām cīnās ar tādiem jautājumiem kā: Kāda ir valdības loma sabiedrībā? Kā šī loma būtu jāizpilda? Vai sabiedrībai tiek piedāvāta jauna realitāte? Vai valsts dienests ir pietiekami atbildīgs par demokrātisko procesu?⁴⁰²

Veicinot valsts pārvaldes kopējo efektivitāti, palielinot kopējo kapacitāti, iegūs arī muitas dienests. Nākošais solis ir dienesta darbības pilnveidošana ņemot vērā jomas

³⁹⁹Valsts policijas darba efektivitātes vērtēšanas kritēriji. <http://www.iem.gov.lv/files/text/Kriteriji.pdf>

⁴⁰⁰ Performance measurement frameworks in public and non-profit sectors. PIETRO MICHELI and MIKE KENNERLEY.

https://www.academia.edu/19294056/Performance_measurement_frameworks_in_public_and_non-profit_sectors

⁴⁰¹ Mark Schacter. Re: *How good is your government? Assessing the quality of Public Management*. Ottawa, Ontario Canada: Mark Schacter Consulting, August 2008. <http://www.schacterconsulting.com>

⁴⁰² The Public Administration Theory Primer. H. George Frederickson, Kevin B. Smith, Christopher W. Larimer, Michael J. Licari. Avalon Publishing, 2015., p.222

specifiku. Ņemot par pamatu vispārīgās atziņas par valsts pārvaldes kapacitātes veidošanu, stratēģisko plānošanu un vadīšanu, kā arī darbības novērtēšanu, ir jānoskaidro - kas ir efektīva muiža, kā izvērtēt tās funkciju realizēšanu, kādus rezultātus, indikatorus un kritērijus likt vērtēšanas pamatā, ka veidot novērtēšanas metodiku kā iepriekš nosaukto elementu sistēmu.

Svarīgi ir izvērtēt pārvaldes mērķus, budžetu, resursu izmantošanu, darbaspēka prasmes, sabiedrības iesaisti, sociāli ekonomiskos rezultātus. Jāizvēlas pareizais pārvaldes lēmumu pieņemšanas procesa modelis, valsts varas iestādēm jāspēj reaģēt uz ārējās vides apstākļiem. Valsts administrācijas efektivitāte ir jānovērtē dažādās jomās, piem., finanšu menedžments, cilvēkresursu vadība, rezultātu menedžments, informatīvo tehnoloģiju vadība. Novērtēšanu var realizēt vairākos posmos, sākot ar programmas mērķu noskaidrošanu un beidzot ar mērķu pārvēršana to sasniegšanas vērtējuma rādītājos.

4. MUITAS DARBĪBAS EFEKTIVITĀTE, TĀS NOVĒRTĒŠANAS IESPĒJAS

4.1. Muitas darbības efektivitātes atziņas mūsdienās.

Termins “darbības rezultātu mērīšana” (*performance measurement – angļu val.*) parasti attiecas uz nepārtrauktu datu vākšanu no īpašām funkcionālajām zonām. Tas nozīmē pastāvīgu muitas administrācijas uzraudzības un ziņošanas procesu par tās organizatorisko mērķu sasniegšanu. Darbības rezultātu mērīšanas mērķis ir palīdzēt pieņemt lēmumus un saprast progresu virzībā uz stratēģiskā plāna un rīcības plāna izpildi. Stratēģiskajiem plāniem un rīcības plāniem parasti ir saistīti mērķi. Viens no grūtākajiem vadītāju uzdevumiem ir noteikt rādītājus, kas parāda progresu mērķu sasniegšanā. Pētījumi parāda, ka pat valstis, kuras šo pieeju izmanto jau daudzus gadus, turpina cīnīties ar jautājumiem par mērījumu veikšanu mērķu sasniegšanas noteikšanu. Tas jo īpaši attiecas uz muitas darba rezultātā sasniegtajiem ieguvumiem (*outcome*).⁴⁰³

Dažas muitas administrācijas ir ieviesušas darbības novērtēšanas (*performance measurement*) sistēmu, jo saskarās ar budžeta ierobežojumiem. Kļūst interesants jautājums par efektivitāti, piemēram, korelācijas līmenī starp muitas iestāžu un tehnoloģisko līdzekļu izmaksām un rezultātiem. Darbības novērtēšana tiek piemērota organizācijas līmenī, lai realizētu savu stratēģiju personāla un materiālo resursu izmantošanai, lai izveidotu caurspīdīgu organizācijas politiku ievērojot demokrātijas normas. Ir sastopami gadījumi, kad administrācijas ievieš darbības novērtēšanas sistēmu kā daļu no cilvēkresursu vadības sistēmas, kā līdzekli cīņai pret korupciju, gan “strukturāliem”, gan “individuāliem” mērījumiem.⁴⁰⁴

Laika gaitā, balstoties uz muitas darba organizācijas un rezultātu analīzi, muitas lietu speciālisti un pētnieki ir pētījuši tos faktorus, kas varētu liecināt par efektīvu muitas dienestu darbu, par tādu funkciju un uzdevumu izpildes līmeni, kas ļauj atzinīgi novērtēt iestādes darba rezultātus. Kā svarīgākie ir nosaukti: muitas infrastruktūras attīstīšana, muitas kontroles organizācijas un tehnikas pilnveidošana, muitas darbinieku kvalifikācijas paaugstināšana, muitas noformēšanas pilnveidošana, tarifu un ārpustarifu regulēšanas sistēmas pilnveidošana, muitas dokumentu kontroles automatizācija. Savukārt par neefektīvu muiu liecina šādi faktori: muitas noteikumi ir pārāk sarežģīti, trūkst informācijas par muitas noteikumiem, administratīvajām vadlīnijām un lēmumiem, muitas iestādes nespēj aizsargāt intelektuālā īpašuma tiesības uz robežām, muitas procedūras nav

⁴⁰³ The WCO Capacity Building Development Compendium. “A Columbus programme phase 2 Implementation „. Organizational Performance Measurement.

http://wcoomdpublishings.org/downloadable/download/sample/sample_id/130/

⁴⁰⁴WCO Research Paper No. 13. An Overview of Performance Measurement in Customs Administrations (April 2011). Robert Ireland, Thomas Cantens, and Tadashi Yasui

http://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/global/pdf/topics/research/research-paper-series/13_performance_measurement_2011.pdf?la=en

saskaņotas ar partnervalstu procedūrām, pastāv problēmas ar muitas lēmumu pārsūdzēšanu, preču pagaidu ieviešanu, klasifikāciju un novērtēšanu.⁴⁰⁵

Lielākā daļa muitas organizāciju novērtē darbības efektivitātes (*effectiveness*) un lietderības (*efficiency*) ziņā. Efektivitāte norāda uz to, kādā mērā organizācija sasniedz rezultātu. Lietderīgums norāda uz ieguldīto resursu un iegūto rezultātu attiecību.⁴⁰⁶ Jēdzieni “efektivitāte” un “lietderība” bieži tiek izmantoti aizvietojoši viens otru, bet jāsaprot, ka abi ir jutīgi pret vides faktoriem, kā rezultātus, tā arī ieguvumus.⁴⁰⁷

PMO uzskata, ka efektīvam, konkurētspējīgam mūsdienīgam muitas dienestam jābūt ieviestam vai jāattīsta skaidri mērķi, precīza datu vākšana, efektīva organizatoriskā struktūra, pārvaldības informācijas sistēma, mūsdienu vadības paņēmieni, mūsdienīgas informācijas tehnoloģijas, nepieciešamā partnerība, regulārs ārējais audits.⁴⁰⁸

Daudziem muitas dienestiem šo iespēju attīstība būs liels izaicinājums, jo īpaši saistībā ar izmaiņām process nenotiks atrauti no mainīgās vides papildu izaicinājumiem, tirdzniecības pieprasījumiem un sabiedrības cerības. Viņiem neizdosies bez augsta valdības atbalsta un pamudinājuma.

Apzinātā labākā prakse, kas liecina par efektīvu darbu ostās muitas kontekstā ir saistīta ar tādiem jautājumiem, kā datorizētas muitas procedūras, tiešsaistes muietošana, uzticama, ātra un tūlītēja komunikācija starp pārvaldes institūcijām un importētājiem, automātiska muietošana un izbraukšanas atļauju izsniegšana, elektroniskās muitas deklarācijas (VAD), elektronisks eksporta pavaddokuments (T2L), elektroniska rēķinu izrakstīšana, vispārīnāta digitālā vide, muitas kopīgas (vienas pieturas aģentūras) pārbaudes, viens logs ostu, valsts un reģionālā līmenī, visām ES kopīgas EORI sertifikācijas izmantošana, automātiska riska novērtēšana, kopēja sistēma AEO sertifikācijai, sabiedrības pieeja pilnīgam muitas procedūru, nodevu un nodokļu sarakstam, muitas noliktavu pakalpojumi.⁴⁰⁹ Ja šādi procesi tiek kvalitatīvi realizēti, tad muitas darbam būtu jābūt efektīvam. Tomēr, lai kvalitatīvi organizētu muitas dienesta darbu, nepietiek ar vispārīgiem secinājumiem, kas ļauj pozitīvi vai negatīvi novērtēt dienesta darbu.

Pētot muitas darba novērtēšanas metodiku, literatūrā tiek piedāvāts lūkoties vairākos virzienos:⁴¹⁰

⁴⁰⁵ The Economic Impact of Trade Facilitation. Michael Engman.

<http://tradefacilitation.free.fr/download/Trade%20Facilitation/The%20Economic%20Impact%20of%20Trade%20Facilitation%20OECD%202006.pdf>

⁴⁰⁶ The WCO Capacity Building Development Compendium. “A Columbus programme phase 2 Implementation ... Organizational Performance Measurement.

http://wcoomdpublishings.org/downloadable/download/sample/sample_id/130/

⁴⁰⁷ Azhar Manzoor. A Look at Efficiency in Public Administration: Past and Future. SAGE Open, October-December 2014: 1-5.

<https://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/2158244014564936>

⁴⁰⁸ The WCO Capacity Building Development Compendium. “A Columbus programme phase 2 Implementation tool. <http://wcoomdpublishings.org/capacity-building/capacity-building.html>

⁴⁰⁹ Pau Morales-Fusco, Sergi Saurí, Anna Maria Lekka, Iosif Karouso. Assessing Customs Performance in the Mediterranean Ports. KPI Selection and Best Practices Identification as Part of the MEDNET Project.

<https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2352146516308043>

⁴¹⁰ Косенко В.П., Опошнян Л.И. Основы теории эффективности таможенного дела М.: ПТА, 2006., с.31

1. Efektivitāte kā nosprausto mērķu sasniegšanas pakāpe (rezultatīvitate).
2. Efektivitāte kā atbilstības etalonam pakāpe - jāsalīdzina un skaitliski jānovērtē kādas procedūras vai operācijas veikšana pētāmajā struktūrā ar noteiktu paraugu.
3. Sistēmas efektivitāte, kas ir atkarīga no tā cik racionāli ir organizēta vadība sistēmā – organizatoriskā struktūra, funkciju, kompetences un atbildības sadalījums u.c.
4. Operāciju efektivitāte, kas ir pilnā mērā atkarīga no sistēmas efektivitātes, no tā, kāda būs sistēmas pārvalde un cik tam būs patērēti resursi, kādi būs darbinieki un kā tiks izmantots to potenciāls.

Ar sistēmas efektivitāti jāsaprot augstākā līmeņa – muitas centrālās administrācijas darba efektivitāte, bet ar operāciju efektivitāti muitas iestāžu funkcionēšanas efektivitāte.

Ar terminu „muitas lietu efektivitāte” saprot:

- muitas politikas efektivitāti;
- muitas iestāžu organizatoriskās struktūras un materiāli tehniskās bāzes efektivitāti;
- muitas darbības efektivitāti.⁴¹¹

Muitas politikas efektivitāti kopumā izmērīt ir ļoti grūti, vieglāk ir novērtēt tās atsevišķus elementus – muitas un tarifu tiesiskā regulējuma efektivitāti, muitas režīmu izmantošanas efektivitāte, administratīvā regulējuma efektivitāte. Muitas politika ir efektīva, ja ir sabalansēti visi tās aspekti. Piemēram, muitas nodokļa apmērs aizsargā vietējo ražotāju, ilgtermiņā sagaidot vispārējā labklājības līmeņa celšanos, bet arī nav tik liels, lai veicinātu kontrabandu un ēnu ekonomiku. Neefektīvi muitas pakalpojumi palielina izmaksas un piegādes laiki, kas savukārt pazemina valsts ražotāju konkurētspēju.⁴¹²

Organizatoriskās struktūras efektivitāti nosaka līmeņu skaits dienesta hierarhijā un vienību skaits līmenī. Jānovērtē- vai šāda struktūra, pakļautība, skaitliskais sastāvs, ģeogrāfiskais izvietojums veicina nepieciešamās kontroles nodrošināšanu un citu uzdevumu pienācīgu izpildi.

Muitas darbības efektivitāte ir atkarīga no cilvēkresursu kvalitātes visos iespējamajos aspektos. Muitas lietu efektivitātes elementi ir juridiskie, materiālie un personāla priekšnoteikumi, kā arī pati muitas iestāžu darbība.⁴¹³

Ir atrodamas vairākas pieejas organizācijas darbības novērtēšanai. PMO dalībvalstis izvēlas pieejas, kuras balstās uz organizatorisko mērķu noteikšanu un regulāru to sasniegšanas pārraudzību:

1. Īstenošanas novērtēšana;
2. Rezultātu novērtēšana;
3. Ietekmes novērtēšana;

⁴¹¹ Косенко В.П., Опошнян Л.И. Основы теории эффективности таможенного дела М.: ПТА, 2006., с.36

⁴¹² The Economic Impact of Trade Facilitation. Michael Engman.
<http://tradefacilitation.free.fr/download/Trade%20Facilitation/The%20Economic%20Impact%20of%20Trade%20Facilitation%20OECD%202006.pdf>

⁴¹³ Косенко В.П., Опошнян Л.И. Основы теории эффективности таможенного дела М.: ПТА, 2006., с.38

4. Izmaksu un ieguvumu novērtēšana.⁴¹⁴

Ir autori, kuri uzskata, ka muitas darbs un procesi ir jāizvērtē atbilstoši sekojošiem elementiem:

- muitas politikas efektivitāte;
- muitas administrēšanas efektivitāte;
- muitas dienesta administratīvā vadības potenciāla efektivitāte;
- muitas informatīvo resursu izmantošanas efektivitāte;
- muitas rīcībā esošās materiāli-tehniskās bāzes izmantošanas efektivitāte;
- muitas cilvēciskā faktora efektivitāte.⁴¹⁵

K.Paskvāls ziņojumā par Francijas muitas pieredzi⁴¹⁶ novērtējot muitas darba rezultātus norāda uz šādām mērķa kategorijām:

- sociāli-ekonomiskā efektivitāte (cīņa ar organizēto noziedzību);
- apkalpošanas kvalitāte (preču atmuitošanas ātruma palielināšana) ;
- vadības efektivitāte (muitas kontroles efektivitātes paaugstināšana un nodokļu iekasēšanas izmaksu samazināšana).

Pētot muitas lietu efektivitāti nav objektīvi salīdzināt tēriņus un rezultātu, bet gan nospraustos mērķus un sasniegtos rezultātus. Par muitas iestāžu darbības ekonomisko efektivitāti var runāt novērtējot iekasētos muitas maksājumus (uz vienu muitas darbinieku vai iztērēto naudas vienību), tomēr pienācīgi jānovērtē šī rādītāja ticamība, objektivitāte un vieta novērtēšanas kritēriju sistēmā.

Muitas politika rada ārējo vidi muitas iestādēm, nosakot to darbības tiesisko ietvaru. Pētnieki uzskata, ka jānošķir muitas politikas efektivitāte no muitas iestāžu darbības efektivitātes. Ja, piemēram, importējamajām precēm tiek piemērots pārāk liels ievedmuitas nodoklis, kā rezultātā palielinās šo preču kontrabandas apjoms, tad tas ir uzskatāms par likumdevēja un valdības nevis muitas iestāžu „nopelnu”.⁴¹⁷ Muitas politikai ir likuma spēks, muitas iestādes darbojas pamatojoties uz to tāpēc tiesiskajam ietvaram, izstrādātajām metodēm, sistēmām un pasākumiem jābūt lietderīgiem, atbilstoši apstākļiem un efektīviem.

Atbilstoši 4.1.attēlam var izdarīt secinājumu, ka novērtējot valsts pārvaldes efektivitāti muitas jomā ir skaidri jāapzinās novērtēšanas mērķis, līmenis un priekšmets.

Atbilstoši izvēlētajam mērķim var novērtēt konkrētu efektivitātes aspektu, muitas darbības jomu, personālu un resursu izmantošanu.

Jaunākās atziņas par muitas darba un procesu efektivitāti būtu meklējamas zinātnieku un ekspertu forumos, kas veltīti šiem jautājumiem. Ņemot vērā, ka šī nav ļoti

⁴¹⁴ The WCO Capacity Building Development Compendium. “A Columbus programme phase 2 Implementation „. Organizational Performance Measurement.

http://wcoomdpublishations.org/downloadable/download/sample/sample_id/130/

⁴¹⁵ Барышникова Е.Ю. Факторы эффективности в управлении таможенным делом. http://morvesti.ru/archive/tdr/element.php?IBLOCK_ID=66&SECTION_ID=1389&ELEMENT_ID=4763

⁴¹⁶ Xavier Pascual. Performance measurement: the experience of French Customs.

http://incu.org/docs/Day_2_-_07._Xavier_Pascual_EN.pdf

⁴¹⁷ Косенко В.П., Опошнян Л.И. Основы теории эффективности таможенного дела М.: ПТА, 2006., с.43

plaši apspriesta tēma, jāatgriežas pie Pasaules muitas organizācijas un tās aktivitātēm – PICARD programmas un tās ietvaros organizēto konferenču tēzēm.



4.1.attēls. Daudzveidīgas iespējas novērtējot valsts pārvaldes efektivitāti muitas jomā (autora veidots attēls).

Viena no 2010.gada PICARD konferences pamattēmām bija – muitas sasniegumu (darbības rezultātu) novērtēšana. Muitas darba efektivitātes definīcija ne šajā, ne citās konferencēs sniegta un analizēta netika, bet iezīmējās jautājumi, kuri ir svarīgi efektivitātes novērtēšanā. Laionels Paskāls (Lionel Pascal) uzskata, ka valsts sektorā, tāpat kā privātajā sektorā, ir darbības rādītāju pārpilnība, kas atstāj iespaidu par zinātnisku precizitāti, bet kurus ir grūti piemērot. Šī pārpilnība rada grūtības labu rādītāju identificēšanā. Viņš norāda uz tām starptautiskajām organizācijām, kuras ir izstrādājušas darbības rādītājus attiecībā uz muitu un vajadzību izstrādāt savus kritērijus arī PMO.⁴¹⁸

Stefens Holovejs (*Stephen Holloway*) pirmajā PICARD konferencē runāja par problēmām, kas saistītas ar esošajām metodēm robežu pārvaldības efektivitātes mērīšanai no dažādiem aspektiem. Viņš norādīja uz nepieciešamību noteikt skaidrus mērķus, izveidot konstruktīvu rādītāju sistēmu un paredzēt efektīvus izpildes pasākumus, kuros ņemtas vērā valsts un privātā sektora vajadzības.⁴¹⁹ Šis autors norāda, ka ir svarīgi novērtēt dienesta sniegumu un rezultātus, jo tas palīdz noteikt vai tiek realizēta kvalitatīva vadība, kas savukārt ir saistīts ar nepieciešamību pēc atbilstoša regulējuma. Efektīva robežu

⁴¹⁸ Partnership in Customs Academic Research and Development (PICARD). Abu Dhabi, UAE. 23-25 November 2010. Report from the 5th Conference. http://incu.org/docs/PICARD2010_Report.pdf

⁴¹⁹ Turpat

pārvaldība un dažādu iestāžu, kuras ir iesaistītas muišošanas procesā, darbības koordinēšana kļūst arvien svarīgāks jautājums. Aģentūru darbība, kas atbildīgas par tiesību aktu īstenošanu sanitārajā un fitosanitārajā jomā vai saistītas ar citu standartu ievērošanas kontroli, nedrīkst kavēt muitas darbu un rezultātā arī preču plūsmu. Kā problēmas pašreizējā situācijā var minēt:

- nav vienotas pieejas, lai novērtētu robežkontroles iniciatīvas;
- esošās pieejas nenosaka, kā novērtēt robežkontroles iniciatīvu ietekmi uz valsts un privāto ieinteresēto sektoru, tās koncentrējas tikai uz robežas procesiem, piemēram, kā saīsināt muišošanas laiku;
- robežu aģentūrām ir tendence mērīt pasākuma praktisko rezultātu, nevis iestādes kopīgās darbības rezultātus;
- trūkst standartizācijas attiecībā uz definīcijām un vadlīnijām;
- var būt problemātiski vai pat neiespējami izmantot dažādus datu avotus.⁴²⁰

Prabods Sets (*Prabodh Seth*) uzsver nepieciešamību muitas administrācijām pieņemt galvenos darbības rādītājus, kas balstīti uz stratēģiskajiem mērķiem ar skaidriem kritērijiem - kas jāsasniedz noteiktā laika periodā. Nosakot skaidras prioritātes, konkrētus mērķus, izmērāmus vadošos veiktspējas rādītājus, kas atbilst galvenajiem mērķiem un prioritātēm var iegūt efektīvu izpildes pārvaldības rīku.⁴²¹ Stratēģi izmanto darbības rādītājus, lai veiktu trīs kritiskus salīdzinājumus:

- salīdzināt organizācijas darbību dažādos laika periodos;
- salīdzināt sniegumu ar konkurentiem;
- salīdzināt sniegumu ar nozares vidējiem rādītājiem.⁴²²

Aleksejs Gubins (*Алексей Губин*) uzsver, ka pašlaik piemērotie kritēriji un rādītāji ne vienmēr objektīvi atspoguļo muitas darba rezultātus. Viņš ierosina izstrādāt efektīvus indikatorus sekmējot personisko atbildību, lai uzlabotu procesus un veicinātu labu kolektīvo sniegumu. Viņš secina, ka atbildības sajūta tiek pastiprināta, ja fokuss pārslēdzas uz rezultātiem, nevis procesu, tas kalpo, lai vestu visu organizāciju pretī tās mērķu sasniegšanai. Svarīgi ir saprast – kas ir jāvērtē un kas tiek vērtēts, jānāk nodalīt jēdzienus „outcome” no „output”. „Outcome” būtu jāuztver kā kāda procesa, tikšanās, darbības rezultāts, ka ir reāli izmērāms – km/st., skaits, svars, pieņemts lēmums. Vērtējot „outcome” muitas funkciju realizēšanas gaismā vajadzētu iegūt „output”, kas jāsaprot kā produkcija, izlaidums, izstrāde, ražīgums – apjoms kaut kā ko ražo (rada) persona, organizācija vai sistēma.⁴²³

Formulējot pamatproblēmu muitas darbības rādītāju novērtēšanā autors secina, ka ir grūti šodien to paveikt, jo nav vienota viedokļa par muitas darba un procesu novērtēšanu, izmantotie kritēriji un indikatori neatspoguļo muitas darbības rezultātus objektīvi.

⁴²⁰ Measuring the Effectiveness of Border Management. http://incu.org/docs/Day_3_-_02_Stephen_Holloway_EN.pdf

⁴²¹ Partnership in Customs Academic Research and Development (PICARD). Abu Dhabi, UAE. 23-25 November 2010. Report from the 5th Conference. http://incu.org/docs/PICARD2010_Report.pdf

⁴²² Strategic Management: Theory and Practice, 2nd Edition. Gerald A.Cole, 1997. p.366

⁴²³ The 6th PICARD Conference 2011. Report. http://incu.org/docs/PICARD_2011_Report_EN.pdf

Nepieciešams noteikt muitas darbības rezultātu kategorijas, formulēt muitas dienesta darbības mērķus, izveidot indikatorus, kas adekvāti atspoguļotu muitas darbības rezultātus.

PICARD konferencē 2011.gadā Gubins un Paskāls turpināja aktualizēt jautājumu par muitas darba rezultātu novērtēšanu, bet turpmākajos gados konferenču tēmas saistījās ar citiem jautājumiem, kā starptautiskās tirdzniecības veicināšana, piegāžu ķēžu drošība, integrētā robežpārvaldība u.c.

4.1.tabula

Pētnieku viedokļi par problēmām muitas darbības rādītāju novērtēšanā un piedāvātie risinājumi (autora veidota tabula)

Autors	Konstatētās problēmas	Piedāvātais risinājums
L.Paskāls ⁴²⁴ (<i>Lionel Pascal</i>)	Tiek izmantots pārāk liels daudzums muitas darbības rādītāju.	Vienotas muitas darbības rādītāju sistēmas izstrāde PMO ietvaros.
S.Holovejs ⁴²⁵ (<i>Stephen Holloway</i>)	Nav vienotas metodes robežu pārvaldības efektivitātes mērīšanai no dažādiem aspektiem. Nav konstruktīvas darbības rādītāju sistēmas.	Atbilstoša regulējuma nepieciešamība. Kvalitātes vadības pilnveidošana. Muitošanas procesu koordinēšana globāli.
P.Sets ⁴²⁶ (<i>Prabodh Seth</i>)	Darbības novērtēšanas kritēriju trūkums.	Izstrādāt veiktspējas novērtēšanas kritērijus, kas atbilst galvenajiem mērķiem un prioritātēm.
A.Gubins ⁴²⁷ (<i>Алексей Губин</i>)	Novērtēšanai piemērotie kritēriji ne vienmēr ir objektīvi. Tiek vērtēts process nevis rezultāts.	Efektīvu indikatoru sistēmas izstrādāšana. Jāsekmē personiskā atbildību. Jāpievēršas rezultātu vērtēšanai muitas funkciju realizēšanas kontekstā.

Mūsdienīgas metodes ir nepieciešamas arī vērtējot LR Muitas dienesta darba rezultātus, īpaši uzmanību pievēršot vadības elementiem, kas ir svarīgi efektivitātes paaugstināšanā un novērtēšanā. Valsts kontrole (VK) ir izdarījusi svarīgus secinājumus

⁴²⁴Partnership in Customs Academic Research and Development (PICARD). Abu Dhabi, UAE. 23-25 November 2010. Report from the 5th Conference. http://incu.org/docs/PICARD2010_Report.pdf

⁴²⁵Measuring the Effectiveness of Border Management. http://incu.org/docs/Day_3_-_02_Stephen_Holloway_EN.pdf

⁴²⁶Partnership in Customs Academic Research and Development (PICARD). Abu Dhabi, UAE. 23-25 November 2010. Report from the 5th Conference. http://incu.org/docs/PICARD2010_Report.pdf

⁴²⁷The 6th PICARD Conference 2011. Report. http://incu.org/docs/PICARD_2011_Report_EN.pdf

revīzijas ziņojumā par iekšējām reorganizācijām Valsts ieņēmumu dienestā, kas ir arī centrālā muitas administrācija. Revīzija tika veikta, lai saprastu, vai visu veikto pārmaiņu rezultātā ir iegūta spēcīgāka un efektīvāka nodokļu un muitas administrācija un, vai pārmaiņas iestādē uzlaboja tās darbību kopumā. Šajā revīzijā tika vērtēti trīs VID darbības aspekti: iekšējo reorganizāciju efektivitāte, stratēģiskā pārvaldība un cilvēkresursu pārvaldība.⁴²⁸

No ziņojuma izriet tās nepilnības darba organizācijā un vadīšanā (organizatoriskā struktūra, plānošanas dokumenti, personāla politika, darba rezultātu novērtēšana), kas nozīmīgi ietekmē iestādes efektivitāti. Jāatzīst, ka ziņojums atspoguļo arī muitas un nodokļu administrāciju integrācijas politikas negatīvos aspektus.

Revīzijas ziņojums un VK ieteikumi apliecina autora tēzi par darba rezultātu novērtēšanu kā sistēmu, kas sastāv no virknes elementu visā publiskās pārvaldes menedžmenta shēmā t.sk. plānošanas darbības, aktivitāšu organizācija un realizācija, ietekmējošo faktoru apzināšana un novērtēšana, rezultatīvo rādītāju izstrādāšana.

Aplūkojot problēmas esošajā valsts pārvaldes sistēmā, redzams, ka tās ir ļoti tuvas arī muitas dienesta darbībai, kā jau valsts pārvaldes iestādei:

- sistēma ir sadrumstalota un ieviesta dažādu, neatkarīgu procesu veidā (tiesību akti, politikas plānošanas dokumenti, iestāžu darbības stratēģijas, cilvēkresursu un kvalitātes vadība u.c.);
- daudzi rezultāti un rezultatīvie rādītāji noteikti kā procesi, funkcijas, veicamie uzdevumi un darbības;
- trūkst vienotas izpratnes par rezultātiem un rezultatīvajiem rādītājiem, to savstarpējo hierarhiju, t.sk. par to savstarpējo saistību un pakārtotību;
- lielai daļai rezultātiem un rezultatīvajiem rādītājiem nav skaidri saprotamas ietekmes (uz sabiedrību, ekonomisko situāciju, institūcijas darbību u.c.);
- nav deleģēta atbildība par rezultātu un rezultatīvo rādītāju analīzi un uzraudzību;
- nav noteiktas un izveidotas vienotas sistēmas, kurā uzkrāt rezultātus un to rezultatīvos rādītājus;
- nav nodrošināta sistemātiska un visaptveroša rādītāju sistēmas ieviešana visās institūcijās;
- noteiktajiem rezultātiem un rezultatīvajiem rādītājiem jābūt atbilstošiem izvirzītajiem mērķiem (vēlams – kvantitatīvi mērāmiem), kas atvieglotu sasniegtā izvērtēšanu.⁴²⁹

Autors secina, ka, lai arī Valsts ieņēmumu dienesta ietvaros ir radītas dažādas stratēģijas un plāni, noformulētas vīzija, misija un pamatvērtības, publiskota doma par muitas dienesta modernizācijas pabeigšanu, trūkumi pastāv arī šodien - nav skaidrības par

⁴²⁸ LR Valsts kontroles revīzijas ziņojums. Vai iekšējās reorganizācijas Valsts ieņēmumu dienestā tika veiktas efektīvi? http://www.lrvk.gov.lv/uploads/reviziju-zinojumi/2014/2.4.1-38_2014/zinojums-publiskosana-22.10.2015.pdf

⁴²⁹ Finanšu ministrijas Stratēģiskās plānošanas un attīstības departamenta direktora vietniece Anda Krauze 2008.gada 25.aprīlī ziņoja par sagatavoto Rezultātu un rezultatīvo rādītāju sistēma valsts pārvaldē

muitas dienesta funkcijām, uzdevumiem, prioritātēm un it īpaši darbības novērtēšanas kārtību un kritērijiem.

Veidojot muitas darba novērtēšanas sistēmu ir jāparedz iespēja to izvērtēt no dažādiem aspektiem: pārvaldes efektivitāte, funkcionālā, tehniskā, finansiālā, operatīvā efektivitāte u.c. Ņemot vērā muitas lietu pārrobežu raksturu, ir nepieciešami vispārpieņemami definējumi attiecībā uz muitas efektivitāti, tās nozīmi valsts, sabiedrības, uzņēmējdarbības kontekstā, efektivitātes mērījumiem un aprēķiniem, efektivitātes noteikšanas, pilnveidošanas priekšnoteikumiem. Novērtējot muitas dienesta efektivitāti jāņem vērā valsts pārvaldes specifika, muitas uzdevumi un funkcijas, iekšējās un ārējās vides apstākļi, noteiktā brīža prioritātes. Ir iespējams un nepieciešams vērtēt muitas darba rezultātus izmantojot dažādas metodikas attiecība uz dažāda līmeņa struktūrvienībām, dažādiem uzdevumiem, procesiem un funkcijām.

4.2. Muitas darbības un procesu novērtēšanas sistēmas elementi

Noteiktu darbību un procesu **rezultātu** izmērīšanai un novērtēšanai ir nepieciešami kādi salīdzinošie rādītāji. Procesi tiek realizēti un darbības tiek veiktas, lai realizētu noteiktas funkcijas un uzdevumus. Teorijā un praksē var atrast vairākus apzīmējumus rādītājiem, kas tiek izmantoti novērtēšanai – indikatori, kritēriji, faktori. Katrs no tiem var tikt izmantots dažādi. **Rādītājs** ir visplašākais no analīzē un novērtēšanā izmantojamo elementu apzīmējumiem. Tas ir detalizēts kvantitatīvs un / vai kvalitatīvs deskriptors, kas apraksta to, ko organizācija dara vai ir paveikusi.⁴³⁰

Rādītāji, kas rodas nolasot mērījumu vai veicot noteiktas matemātiskas darbības paši par sevi būs precīzi, bet bez dziļākas analīzes, bez to vietas un nozīmes atrašanās procesā, tas neatspoguļos reālo stāvokli. Rādītāji var raksturot darbības rezultātus (rezultatīvie rādītāji) un arī vidi, kurā šīs darbības tiek veiktas. Iegūtie rādītāji to pareizai pielietošanai ir jāklasificē. Piemēram, muitas teritorijas lielums ir samērā statisks rādītājs, kam ir liela nozīme muitas lietu administrēšanas izvērtēšanā. Šis rādītājs raksturo ārējās vides apstākļus un var tikt apzīmēts kā darba rezultātus ietekmējošs faktors. Muitas kontrolpunktu (MKP) skaits, darbinieku skaits, muitas dienesta budžets, izmantojamie tehniskie līdzekļi un IT ir rādītāji, kas raksturo dienesta iekšējo vidi un kurus ar lielāku vai mazāku piepūli var mainīt.

Var kvalitatīvajā ziņā uzlabot atsevišķus lielumus – uzlabot strādājošo iemaņas un zināšanas, izmantojamo tehnisko līdzekļu klāstu, MKP aprīkojumu. Var uzlabot darba vidi un novērtēšanas fonu ieviešot modernas darba metodes, sistēmas un procesus.

Ir rādītāji, kuri norāda uz veikto uzdevumu izpildes rezultātu, piemēram, veikto muitas kontroles pasākumu skaits vai atklāto muitas noteikumu pārkāpumu skaits un

⁴³⁰ The WCO Capacity Building Development Compendium. “A Columbus programme phase 2 Implementation „. Organizational Performance Measurement.

\tool.http://wcoomdpublishings.org/downloadable/download/sample/sample_id/130/

rādītāji, kas norāda uz tālāku muitas dienesta darbības rezultātu ietekmi – mazāks skaits no narkotiskajam vielām atkarīgu personu. Vienkāršākie rādītāji tiek izmantoti, lai mērītu kādas parādības vai norises apjomu, dinamiku vai proporciju, un tos galvenokārt izsaka absolūtos skaitļos vai kā attiecību, izmantojot statistiski iegūstamus datus. Komplekso rādītāju izveidošanā izmanto vienkāršos rādītājus, veicot to atlasī un katra izmantotā rādītāja īpatsvara noteikšanu kopējā konsolidētā rādītājā. Priekšrocība šo rādītāju izmantošanā ir iespēja ar vienu vai vairākiem lielumiem novērtēt mērķu sasniegšanas pakāpi, ņemot vērā būtiskākos faktorus, kas to ietekmē.

4.2.tabula

Iespējamā muitas darba rezultātu (rādītāju) klasifikācija (autora veidota tabula)

Muitas darba rezultāti (rādītāji)			
Veids	Līmenis	Termiņš	Atbilstība
• Makroietekmes • Politikas • Darbības	• Vadības • Teritoriālais • Operatīvais	• Īstermiņa • Vidēja termiņa • Ilgtermiņa	• Novērtēšanas mērķim • Funkcijai • Uzdevumam • Kvalitātes prasībām • Pārmaiņu mērķim • Ieguldījumam • Ieguvumam

Ņemot vērā muitas dienesta mērķus, funkcijas un uzdevumus, kā arī darbības apstākļus, vidi un mērogu, rezultātus var klasificēt atbilstoši 4.2.tabulā norādītajiem kritērijiem. Tas ļauj labāk izprast un novērtēt muitas darba rezultātus.

Valsts pārvaldē ir ierobežotas iespējas izmantot privātajai jomai raksturīgas efektīvas un mērķtiecīgas darbības novērtēšanas elementus, tāpēc vairums attīstīto valstu pakāpeniski ir izstrādājušas un ieviesušas publiskajam sektoram raksturīgu rezultātu un rezultatīvo rādītāju sistēmu pārvaldes efektivitātes vērtēšanai. Valstis, kuras ir ieviesušas jaunās pārvaldes pieeju (*new public management* – angļu val.), tās efektivitāti nosaka pēc valsts pārvaldes darbības atbilstības sabiedrības vajadzībām. Atbilstoši šādai pieejai efektivitāte un finanšu līdzekļu piešķirums no valsts kopbudžeta tiek pamatots, nosakot resursu izlietojuma mērķi, plānojot un apstiprinot sasniedzamos rezultātus, tas ir, izstrādājot rezultatīvos rādītājus. Tie sniedz valsts pārvaldei un sabiedrībai informāciju par plānotajiem un piešķirto resursu ietvaros sasniegtajiem mērķiem. Šāda pieeja ir starptautiski atzīta publiskās pārvaldes labā prakse. Rezultātu un rezultatīvo rādītāju

sistēma nodrošina iespēju izmērīt mērķu sasniegšanas pakāpi un, ja nepieciešams, koriģēt rīcību (palielinot vai samazinot ieguldījumus), lai pēc iespējas pilnīgāk apmierinātu sabiedrības vajadzības. Rezultāti un rezultatīvie rādītāji dod priekšstatu par valsts pārvaldes iestāžu sniegto publisko pakalpojumu kvalitāti un apjomu.⁴³¹

4.3.tabula

Rādītāji darba rezultātu analīzei un novērtēšanai muitas jomā (autora veidota tabula)

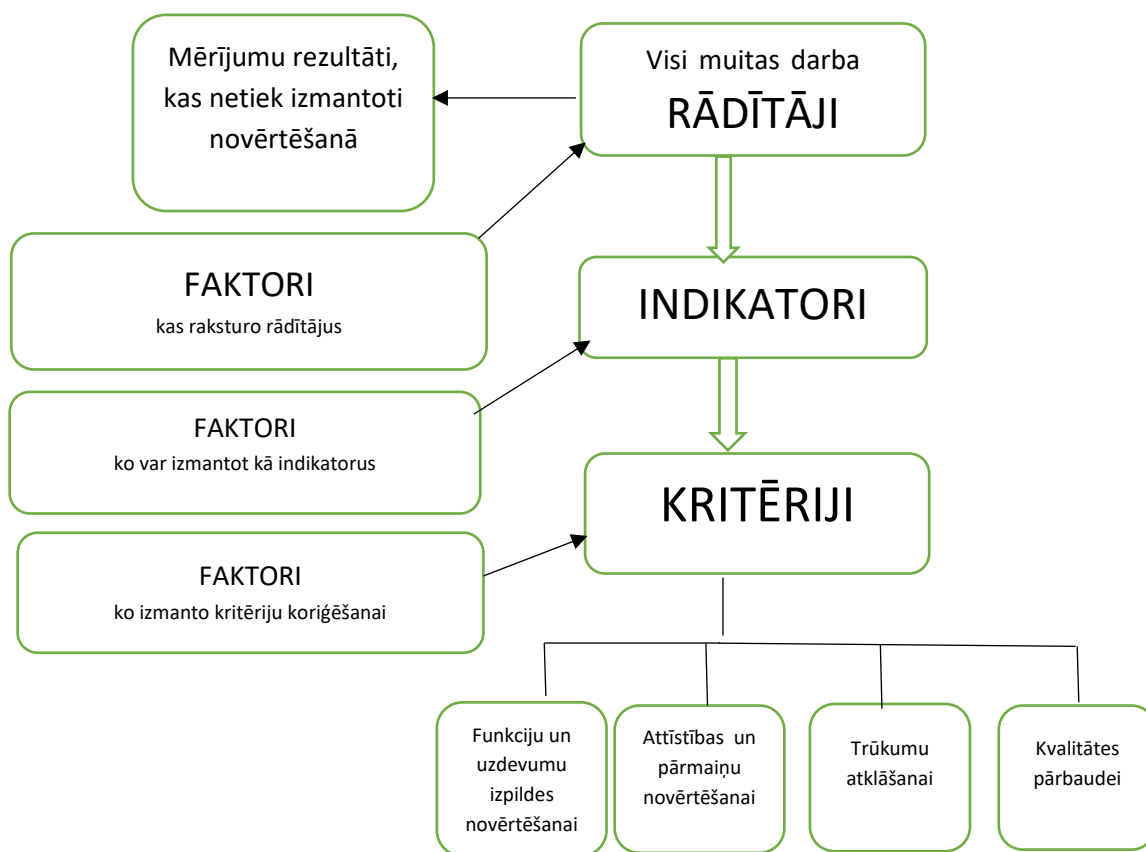
Rādītāji		
Vidi raksturojošie	Rezultatīvie	Analītiskie
• raksturo priekšnoteikumus noteikto uzdevumu veikšanai dienestā • raksturo ārējās vides apstākļus, kas ietekmē darba rezultātus	• raksturo vai paskaidro mērķa sasniegšanas pakāpi raksturojošu rezultātu noteiktā laika posmā • raksturo darbības veikšanas, uzdevuma izpildes rezultātu.	• mēra plānoto un sasniegto ieguldījumu un ieguvumu attiecību • raksturo attiecību starp darbības rezultātu un patērētajiem resursiem • raksturo to, cik lielā mērā izmantotie ieguldījumi un resursi, kā arī sasniegtie darbības rezultāti ir nodrošinājuši plānoto politikas rezultātu sasniegšanu
• var tikt apzīmēti kā faktori • var tikt izmantoti kā indikatori	• var tikt apzīmēti kā rezultāti • var tikt izmantoti kā indikatori vai novērtēšanas kritēriji	• var tikt izmantoti kā indikatori vai novērtēšanas kritēriji

Būtiski ir precīzi definēt katras valsts pārvaldes jomas sagaidāmos politikas rezultātus un darbības rezultātus, kā arī katra rezultātu līmeņa rezultatīvos rādītājus, kas kopumā raksturo mērķa sasniegšanas progresu. Tas – cik daudzveidīgi ir rādītāji, ka tos iespējams pielāgot dažādām funkcijām, darbībām un mērķiem, dažādiem līmeņiem un darbības termiņiem ļauj izveidot ne tikai vispārēju valsts iestāžu darbības efektivitātes

⁴³¹ Rezultātu un rezultatīvo rādītāju sistēmas pamatnostādnes 2008.-2013.gadam.
<http://polsis.mk.gov.lv/LoadAtt/file18615.doc>

novērtēšanas sistēmu, bet veidot arī speciālās – īpašās sistēmas atbilstoši dažādu iestāžu darbības profilam.

Izstrādājot politikas plānošanas dokumentu, paredz divus rezultatīvo rādītāju novērtēšanas posmus – pirmsnovērtējums un pēcnovērtējums. Tiešās pārvaldes iestādes politikas pirmsnovērtējumu veic politikas plānošanas dokumenta izstrādes laikā, bet politikas pēcnovērtējumu – pēc politikas plānošanas dokumenta izpildes.⁴³² Ļoti nozīmīgi ir analītiskie rādītāji, kas tiek izmantoti, lai mērītu plānoto un sasniegto ieguldījumu un ieguvumu attiecību. Tie tiek saistīti ar ekonomiskās efektivitātes novērtēšanu raksturojot attiecību starp darbības rezultātu un patērētajiem resursiem, kā arī funkcionālo efektivitāti, raksturojot to, cik lielā mērā izmantotie ieguldījumi un resursi, kā arī sasniegtie darbības rezultāti ir nodrošinājuši plānoto rezultātu sasniegšanu. Pie analītiskajiem rādītājiem pieder arī kvalitātes rādītāji, kas raksturo sabiedrībai un citām tiešās pārvaldes iestādēm sniegto pakalpojumu un produktu atbilstību izvirzītajiem kvalitātes mērķiem, kā arī atspoguļo sabiedrības un tiešās pārvaldes iestāžu vajadzību un vēlmju apmierinātības līmeni.



4.2.attēls. Rādītāju, indikatoru, faktoru un kritēriju sistēma darba un procesu novērtēšanai (autora veidots attēls - novitāte).

⁴³² Rezultātu un rezultatīvo rādītāju sistēmas pamatnostādnes 2008.-2013.gadam. <http://polsis.mk.gov.lv/LoadAtt/file18615.doc>

Rezumējot apkopoto informāciju par rādītājiem, kas ir daudzveidīgi klasificējami un izmantojami, nepieciešams precīzi iezīmēt katra novērtēšanas elementa nozīmi un vietu novērtēšanas procesā (skat. 4.2.attēlu).

Autors uzskata, ka 4.2.attēlā iekļautie elementi, veidojot muitas darba rezultātu novērtēšanas sistēmu, nav uzskatāmi par sinonīmiem, jo katrs ir izmantojams atšķirīgi. Ar rādītājiem var saprast jebkurus ar muitas darbību saistītos rezultātus, skaitļus, faktus un apstākļus, indikatori ir tie rādītāji (piem.rezultatīvie), kas norāda uz izmaiņām, attīstības tendencēm, kritēriji tiks izmantoti darba novērtēšanai, bet faktori ļauj precizēt vērtējuma rezultātus, ņemot vērā iekšējo un ārējo vidi.

Indikatori (rezultatīvie rādītāji) ir pamatā novērtēšanas procesam, kas pie noteiktas metodikas var kļūt arī par novērtēšanas kritērijiem. Indikatoru var definēt kā parametru vai vērtību, kas dod informāciju par kādu parādību. Indikatori parasti tiek izstrādāti specifiskam nolūkam. To uzdevums ir precīzi raksturot situāciju un sniegt informāciju lēmumu pieņemējam. Indikatori tiek izvirzīti gan sabiedrībai kopumā, gan katram sektoram atsevišķi, tomēr tiem vienmēr ir savstarpēja saikne. **Šajā pētījumā, runājot par novērtēšanas procesa elementiem, autors lieto terminu *indicators* kā precīzi kokrētām mērķim konkrētos apstākļos izvēlētu muitas darbības rādītāju.**

PMO ieskatā indikators ir novērojums, ko var izdarīt, pamatojoties uz daudziem gada pārskatiem, ko publicējušas vairākas muitas administrācijas. Tas, galvenokārt, tiek iegūts salīdzinot ieguldījumus un darbības rezultātus. Indikatoram būtu jāparāda muitas pamatfunkciju izpildes pakāpe, kas izteikta procentos, indeksā, vai citā uz pierādījumiem balstītā salīdzinājumā, kas regulāri tiek uzraudzīta.⁴³³

Parasti tiek noteikts plašāks/ilgttermiņa sabiedrības attīstības mērķis un skatīti dažādi sektori, kuriem ir loma šī mērķa sasniegšanā, kā arī identificēti specifiski uzdevumi un jautājumi, kuru attīstība būtu jāapraksta ar indikatoru palīdzību. Indikatoru izstrāde ir ilgstošs un vienmēr dinamisks process, taču nedrīkstētu arī pārmērīgi tērēt laiku un resursus meklējot citus indikatoru, aizmirstot par pašu plānu ieviešanu dzīvē.⁴³⁴

Indikatoriem kopumā tiek izvirzītas **noteiktas prasības**:

- tiem jābūt pilns vides situācijas apraksts, tai pašā laikā jābūt viegli interpretējamiem un tādiem, kas ļauj aprakstīt attīstību laikā;
- tiem jāatspoguļo pārmaiņas saistībā ar cilvēku veiktajām darbībām. Izvēloties indikatoru, nepieciešams definēt sliekšņa (kritisko) vai arī sākotnējo vērtību, attiecībā pret kuru tiek vērtētas izmaiņas.
- indikatoram jābūt tehniski un zinātniski pamatotam, tam jābalstās uz noteiktiem standartiem un jābūt saistītam ar ekonomiskajiem procesiem, to prognozēšanu;

⁴³³ The WCO Capacity Building Development Compendium. "A Columbus programme phase 2 Implementation „. Organizational Performance Measurement.

http://wcoomdpublishings.org/downloadable/download/sample/sample_id/130/

⁴³⁴ Ilgtspējīgas attīstības principi un indikatori pašvaldībās.

<http://www.bla21f.net/projects/sail/latvia/bs4.pdf>

- datiem, uz ko balstās indikatori, jābūt konkrēti izmērāmiem, pieejamiem vai iegūstamiem izmaksu efektīvā ceļā, adekvāti dokumentētiem un regulāri atjaunojamiem saskaņā ar pieņemtajām procedūrām;
- indikatori ir lietderīgi, ja tie parāda sasniegtos rezultātus, nevis pieliktās pūles problēmas risināšanā.⁴³⁵

Katram atsevišķam indikatoram ir jābūt skaidri definētam, izmērāmam, objektīvam, lai tas ļautu precīzi un ticami novērtēt funkciju izpildi, ārējās vides ietekmi, tendences, progresu, aktivitāšu efektivitāti, identificēt trūkumus, informēt sabiedrību, veidot komunikāciju un sadarbību.

Labi indikatori ir:

- piemēroti, jo atklāj iestādes uzdevumus un kompetenci;
- lietderīgi, jo ļauj novērtēt aktivitāti;
- pilnīgi droši;
- pārbaudāmi, jo tos viegli aprēķināt;
- atkārtojami.⁴³⁶

Stefens Hollovejs piedāvā izvēlēties indikatorus robežu pārvaldībā atsevišķi katram sagaidāmajam ieguvumam, lai būtu skaidrs to mērķis, lai tie būtu noderīgi un uzticami, viegli nosakāmi un interpretējami, atbilstoši citiem jomas indikatoriem un viegli pielāgojami dažādiem iestatījumiem.⁴³⁷

Tradicionāli indikatori, kas raksturo cīņu ar organizēto noziedzību ir konfiscēto tabakas izstrādājumu vai narkotiku vērtība, kā arī konfiscēšanas gadījumu skaits. Pakalpojumu sniegšanas kvalitāti var raksturot vidējais preču atmuitošanai nepieciešamais laiks. Par muitas kontroles efektivitāti tiek spriests pēc tādiem indikatoriem, kā: pēcmuitošanas kontrolei izvēlēto deklarāciju skaits vai atgūto nodokļu summa pēcmuitošanas pārbaudēs. Attiecībā uz nodokļu iekasēšanas izmaksām tiek pētīts – cik izmaksā noteiktas summa iekasēšana nodokļos un nodevās.⁴³⁸ Darba 4.pielikumā autors ir apkopojis muitas funkciju izpildes novērtēšanai izmantojamos indikatorus.

Indikatori var tikt novērtējami arī kā vispārējie un prioritārie, atbilstoši muitas funkcijām, uzdevumiem un veicamajām darbībām. Ja tiek pieļauta iestādes funkciju un uzdevumu prioritāšu periodiska maiņa, tad būtiski ir prast paredzēt - kā indikatoru prioritāšu maiņa ietekmē kopējo iestādes darbības vērtējumu.

⁴³⁵ Ilgtspējīgas attīstības principi un indikatori pašvaldībās.

<http://www.bla21f.net/projects/sail/latvia/bs4.pdf>

⁴³⁶ Ilgtspējīgas attīstības principi un indikatori pašvaldībās.

<http://www.bla21f.net/projects/sail/latvia/bs4.pdf>

⁴³⁷ Stephen Holloway. Measuring the effectiveness of border management: designing KPIs for outcomes. World Customs Journal. Volume 4, Number 2

⁴³⁸ Xavier Pascual. Performance measurement: the experience of French Customs.

http://incu.org/docs/Day_2_-_07._Xavier_Pascual_EN.pdf

Metodiskajos ieteikumos institucionālo auditu veikšanai ir noteikti izmantojamie darbības novērtējuma indikatori, ņemot vērā institūcijas darbības procesu posmu un darbības novērtējumu aspektu sasaisti.⁴³⁹

Valsts pārvaldes iestādes darbs nav pasargāts no makro ietekmes – tās ir dažādas pārmaiņas sabiedrībā (politikas, ekonomiskajā, sociālajā, kultūras, vides u.c. jomās), kuras ietekmē arī vairāku politikas rezultātu sasniegšana un ārējās vides faktori. Arī starptautiskā līmenī, veidojot PMO Muitas Vides novērtējumu, galvenā uzmanība tiek pievērsta tādām elementam kā **makroekonomiskie indikatori**.

Pasaules Muitas organizācijas ietvaros ir veikts zināmais nopietnākais mēģinājums izstrādāt indikatoru katalogu⁴⁴⁰, kas būtu piemērojams muitu dienestiem nacionālajā līmenī. Tiek piedāvāts salīdzināt mainīgos lielumus dažādās valstīs ar makroekonomiskajiem indikatoriem. Tas tomēr nenozīmē, ka visas PMO dalībvalstis izmanto vienotu metodiku.

4.4.tabula

PMO indikatoru katalogs⁴⁴¹ (autora veidota tabula izmantojot PMO datus)

Salīdzināmie mainīgie rādītāji	Makroekonomiskie indikatori
• tirgus apjoms; • muitas kontrolpunktu skaits; • aģentūras vai iestādes, kas iesaistītas pirmajā kontroles līmenī; • muirošanas procedūru etapu skaits; • pārbaudīto konteineru skaits (%); • personāls (skaits); • uzmanības vai darba stundas; • attiecība starp iespējamo jaudu (muitas kontrolē) un izmantoto; • muirošanas procedūru noformēšanai nepieciešamais laiks; • muirošanas procedūru izmaksas; • lietotājiem pieejamas On-line informācijas sistēmas; • konfiskācijas; • ieņēmumi;	• iedzīvotāju skaits (milj.); • IKP (millioni USD); • IKP (faktiskajās cenās); • IKP uz vienu iedzīvotāju (faktiskajās cenās); • inflācija (%); • bezdarba līmenis (%) • ārējās tirdzniecības bilance

⁴³⁹ Metodiskie ieteikumi institucionālo auditu veikšanai. http://www.mk.gov.lv/file/files/valsts_kanceleja/darba_grupas/Funkciju%20audita%20komisija/ieteikumi%20institucionala%20audita%20veiksana.pdf

⁴⁴⁰ Npublicēti PMO materiāli

⁴⁴¹ WCO Customs Environment Scan (July 2016 update). <http://www.wcoomd.org/en/about-us/what-is-the-wco/customs-environment.aspx>

Tiešās valsts pārvaldes iestādes tieši nespēj ietekmēt ārējās vides faktorus, īpaši globāla līmeņa ekonomisko procesu ietekmi uz situāciju Latvijā. Šādu valsts pārvaldes iestāžu politikas plānošanas dokumentos makro ietekmes rezultātus var iekļaut tikai informatīvos nolūkos. Rezultātu un rezultatīvo rādītāju sistēmas pamatnostādņēs 2008.-2013.gadam⁴⁴² norādīts uz nepieciešamību veidot sistēmu, kuras darbību ir iespējams objektīvi novērtēt, ņemot vērā visus darbību ietekmējošos faktorus un rezultatīvos rādītājus.

Muitas jomā iespējamie indikatori ir ļoti dažādi pēc izcelsmes, struktūras, aprēķināšanas veida, sarežģītības pakāpes, izmantošanas mērķa un iespējam.

4.5.tabula

Iespējamā indikatoru klasifikācija muitas lietās (autora veidota tabula)

Indikatori				
Izcelsme	Struktūra	Sarežģītības pakāpe	Efektivitātes veids	Izmantošanas mērķis
- Izmēritie - Konstatētie - Aprēķinātie - Prognozētie	- Atbilstoši funkcijai - Atbilstoši uzdevumam - Atbilstoši darbībai - Kvantitatīvie - Kvalitatīvie - Analītiskie	- Vienkāršie - Saliktie - Sākumindikatori - Starpindikatori	- Ekonomiskā - Finansiālā - Funkcionālā - Pārvaldības - Tehniskā - Kvantitatīvā - Kvalitatīvā	- Problēmu identificēšana - Priekšnoteikumu fiksēšana - Pārmaiņu rezultātu novērtēšana - Funkciju un uzdevumu izpildes līmeņa noteikšana

Minētos indikatorus var izmantot kompleksi, piemēram, kvantitatīvo un kvalitatīvo indikatoru kombinēšanu var izmantot, lai iegūtu kopīgus efektivitātes rādītājus:

- preču plūsmu attiecīgajā muitas teritorijā;
- kopējo izdevumu summu muitas kontrolei;
- kopējā muitas noteikumu pārkāpumu skaits veicot muitas kontroli noteiktajai preču plūsmai.

⁴⁴² 18.06.2008. MK rīkojums Nr.344 "Par Rezultātu un rezultatīvo rādītāju sistēmas pamatnostādņēm 2008.-2013.gadam" ("LV", 96 (3880), 20.06.2008.) [stājas spēkā 18.06.2008.]

Starptautiskās tirdzniecības, loģistikas, robežpārvaldības, ostu efektivitātes un arī muitas darbības novērtēšanā atbilstoši noteiktām metodikām tiek piedāvāts arī piemērot būtiskos veiktspējas indikatorus (KPI). Šos rādītājus bieži izmanto biznesā, lai novērtētu panākumus visa uzņēmuma darbībai. KPI strādā ar nozares neapstrādātiem datiem, lai novērtētu nozares darbību. Tas palīdz nozarē atklāt vājās vietas un liek veikt preventīvus pasākumus iespējamo problēmu novēršanai. KPI piemērošana palīdz paaugstināt darbinieku produktivitāti un kopējo nozares sniegumu.⁴⁴³ KPI varētu būt nozīmīgāki valdībām un bezpeļņas aģentūrām nekā privātajam sektoram, jo resursi ir trūcīgi un personālu var viegli novirzīt no tā, kas ir svarīgs šādām institūcijām.⁴⁴⁴ Dažās metodikās muitas darbības rezultāti veido daļu no kopējā indikatora, bet citās indikatori tiek meklēti kādā noteiktā muitas darbības segmentā.

Nosakot Vidusjūras ostu efektivitāti sākotnējais KPI kopums tika identificēts un klasificēts sešās galvenajās kategorijās: satiksmes, finanšu, operatīvie, muitas procedūru, ilgtspējības un drošības, cilvēkresursu. Muitas KPI grupu veidoja informācija par muitas kopsavilkuma deklarācijām, elektroniskajām muitas deklarācijām, saimnieciskās darbības reģistrāciju un identifikāciju, atzītajiem komersantiem, preču noformēšanai nepieciešamo laiku.⁴⁴⁵

Var noteikt muitas kontrolpunkta KPI aprēķinot: importa muitošanas laiku, vidējo robežas šķērsošanas laiku, atklāto pārkāpumu skaitu salīdzinājumā ar veiktajām pārbaudēm, fizisko pārbaužu skaitu salīdzinājumā ar kopējo muitas deklarāciju skaitu vai muitas kopējo KPI aprēķinot iekasētos ieņēmumus salīdzinājumā ar muitas darbinieku skaitu un kopējām muitas administrācijas izmaksām, novērtējot tirdzniecības apjomus un noformēto deklarāciju skaitu.⁴⁴⁶

Kā teikts **Latvijas ilgtspējīgas attīstības stratēģijā**⁴⁴⁷, publiskās pārvaldes darba rezultativitātes vērtēšana jāīsteno ne tikai ieguldīto resursu uzskaitīšana, bet galvenokārt iegūto rezultātu (ieguvumu) mērīšana, vērtējot gan ieguldījumu izmaksu efektivitāti, gan izmantojot citas, ar privāto sektoru samērojamas izvērtēšanas metodes. Būtiska nozīme rezultātu (ieguvumu) mērīšana ir „Latvija 2030” indikatoriem, kas atspoguļo virzību uz noteiktajiem ilgtermiņa mērķiem. Stratēģijas indikatori iezīmē pašus svarīgākos attīstības aspektus, lai pārskatāmā formā informētu sabiedrību par progresu konkrētos attīstības virzienos, ļaujot ikvienam ar izpratni iesaistīties diskusijā, vērtēt izvēlēto prioritāšu

⁴⁴³ Key Performance Indicators (KPIs) for the Logistics Sector. Written by Sam Leong Kim Foong, DLSM, 2019. <https://sipmm.edu.sg/key-performance-indicators-kpis-logistics-sector/>

⁴⁴⁴ Key Performance Indicators for Government and Non Profit Agencies: Implementing Winning KPIs Kindle Edition. by David Parmenter 2012. https://media.wiley.com/product_data/excerpt/44/04709445/0470944544-97.pdf

⁴⁴⁵ Pau Morales-Fusco, Sergi Saurí, Anna Maria Lekka, Iosif Karouso. Assessing Customs Performance in the Mediterranean Ports. KPI Selection and Best Practices Identification as Part of the MEDNET Project. <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2352146516308043>

⁴⁴⁶ Stephen Holloway. Measuring the effectiveness of border management: designing KPIs for outcomes. World Customs Journal. Volume 4, Number 2

⁴⁴⁷ Latvijas ilgtspējīgas attīstības stratēģija līdz 2030. gadam.

pareizību, kā arī saistīt sagaidāmos rezultātus ar atbildību par stratēģisko uzstādījumu īstenošanu.⁴⁴⁸

Faktori vai apstākļi var norādīt uz noteiktu sistēmas stāvokli un sekmējošu vai traucējošu elementu klātbūtni. Muitas lietās tiem ir ļoti nozīmīga loma – ja muitas sistēmā pastāv tādi elementi kā risku analīzes sistēma, pretkorupcijas pasākumu programma, pēcmuitošanas audita sistēma, maksimāla iespējamo informācijas tehnoloģiju izmantošana, tas liecina par iespējamu labu darba organizāciju, kam būtu jādod labi rezultāti, kas sekmē efektīvu muitas darbu. Vienlaicīgi tie var tikt izmantoti arī kā kritēriji muitas darba un procesu vērtēšanai, šeit var meklēt arī darba novērtēšanai, rezultātu konstatēšanai, salīdzināšanai un prognozēšanai nepieciešamos indikatorus.

Arī pētījumi norāda uz iekšējo un ārējo faktoru svarīgumu. Eksperti uzskata, ka organizāciju iekšējie faktori ir saistīti ar "organizatorisko veselību". Tie attiecas uz finanšu rādītājiem, ieskaitot piekļuvi finansējumam, budžeta veidošanas efektivitāti, izdevumiem un izmaksām. Savukārt ārējie faktori aicina pievērsties saiknei starp organizāciju un vidi.⁴⁴⁹

Ārējās vides faktori, kā ārējās tirdzniecības rādītāji, kravu plūsmas, biznesa aktivitātes, sabiedrības apziņa un veselība, pārrobežu noziedzības rādītāji nav tik vienkārši ietekmējami. Šeit liela nozīme ir veselam kompleksam dažādu faktoru un apstākļu. Iekšējās vides faktori ir saistīti ar dienesta darbības pamatu, organizāciju un resursiem. Šie faktori var būt noteicošie uzdevumu un funkciju izpildes kvalitātē. Pie līdzīgiem ārējiem faktoriem, salīdzinot divu valstu muitas dienesta darba rezultātus būtiski ir salīdzināt dienestam piešķirtos resursus, personāla kvalitāti, darba organizāciju, tiesisko bāzi, infrastruktūru un tehniskos līdzekļus, izveidotās sadarbības.

Bez vides ietekmes novērtējuma rezultātu mērījumi nebūs patiesi un var novest pie nepareizo kritēriju izvēles. Svarīgākie mainīgie pārvaldes iekšējie parametri ir mērķi, uzdevumi, struktūra, tehnoloģijas un personāls. Svarīgākie ārējās vides mainīgie faktori ir politiskais process, ekonomikas stāvoklis, zinātniski-tehniskais progress, sociokulturālās izmaiņas, grupu interešu ietekme.⁴⁵⁰

Muitas darbā ir liela nozīme tādiem **ārējiem faktoriem** kā:

- valsts teritorija;
- iedzīvotāji;
- iespējas ievest preces (sauszeme, gaiss, jūra);
- importa apjoms un struktūra;
- eksporta apjoms un struktūra;
- tranzīta apjoms un struktūra;

⁴⁴⁸ Latvijas ilgtspējīgas attīstības stratēģija līdz 2030. gadam. Latvijas Republikas Saeima.

http://www.latvija2030.lv/upload/latvija2030_saeima.pdf

⁴⁴⁹ Performance Measurement and Management in Non-Governmental Organizations. Mohammed Abo Ramadan, Elio Borgonovi.

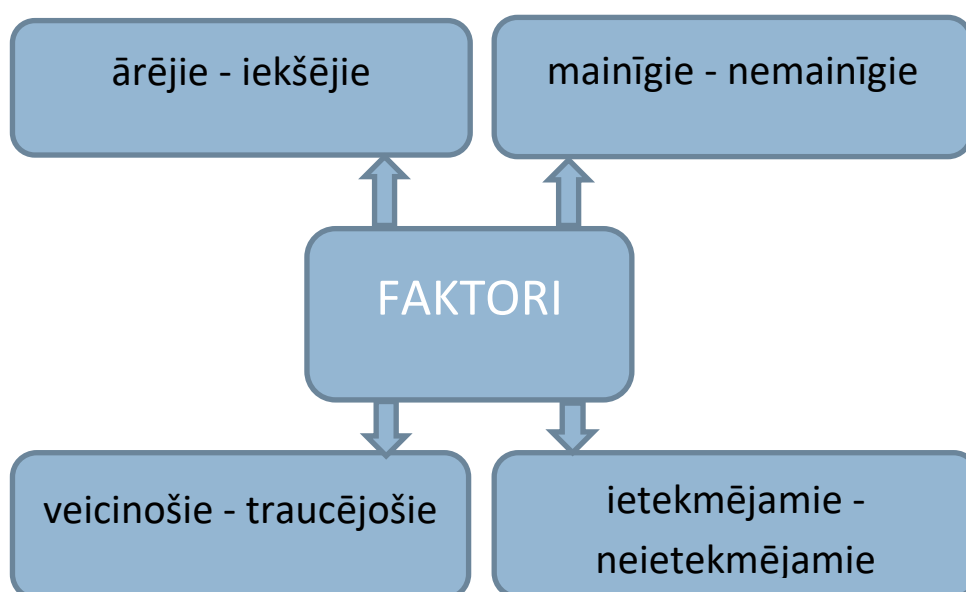
https://pdfs.semanticscholar.org/1e16/20635939099dce3c971a2cc3d1baba971418.pdf?_ga=2.182292129.742796451.1587400289-1794151784.1587400289

⁴⁵⁰ Н.А.Баранов. Теория и методология анализа эффективности политико-административного управления. http://nicbar.ru/adm_sist_lekzia3.htm

- iespējamie pamudinājumi muitas noteikumu pārkāpumiem;
 - stratēģisko preču ražotnes;
 - kontrabandas koridori;
 - augstas cenas akcīzes precēm;
- tehnoloģiju attīstības līmenis;
- piedalīšanās ekonomiskās integrācijas un globalizācijas procesos;
- sabiedrības fiziskās un morāls veselības līmenis;
- tiesiskā regulējuma līmenis;
- ieņēmumi no ārējās tirdzniecības.

Kā nozīmīgi **iekšējie faktori** muitas darbā ir pieminami:

- muitas dienesta organizācijas līmenis un kvalitāte;
- MKP skaits;
- muitas darbinieku skaits, struktūra un kvalitāte;
- personāla politika (atalgojuma līmenis, karjeras iespējas u.c.);
- muitas budžets;
- muitas rīcībā esošās tehnoloģijas un tehniskie līdzekļi;
- muitas procedūru un procesu kvalitāte;
- muitas darba tiesiskais pamats.



4.3.attēls. Muitas darba rezultātus ietekmējošie faktori (autora veidots attēls - novitāte).

Faktorus, kas ietekmē muitas darbu, var klasificēt atbilstoši to izcelsmei un ietekmei (skat.4.3.attēlu).

Bez minētajiem iekšējiem un ārējiem faktoriem muitas darba rezultāti ir atkarīgi arī no pārvietojamās preces rakstura, īpatnībām, izcelsmes un vērtības, tās pārvietošanas veida un robežšķērsošanas vietas, muitas kontroles metožu izvēles, riska analīzes rezultātā noteiktās riska pakāpes u.c.

Lielākā daļa no minētajiem iekšējās un ārējās vides mainīgajiem faktoriem ir ņemami vērā izvērtējot muitas dienesta darbu kopumā izmantojot tos rezultāta koriģēšanas koeficienta noteikšanai.

Pēc speciālistu izstrādātajām definīcijām **kritērijs** ir noteicošs, būtisks rādītājs, pēc kura vērtē, definē, klasificē. Kritēriju noteikšana sekmē parādības izpēti, tos izsecina no priekšmeta, procesa ideālā modeļa, kas savukārt ir šī priekšmeta, parādības zinātniskās izpētes rezultāts. Arī pētot šī jēdziena izcelsmi tiek secināts, ka ar to domāta pazīme (vai viena no vairākām pazīmēm), pēc kuras esības vai pakāpes kaut ko vērtē, noteic, klasificē vai kvalificē; mēraukla.⁴⁵¹

Katrā pētāmajā jomā, procesā vai sistēmā indikatori, kritēriji un faktori būs atšķirīgi. Atšķirsies arī to apjoms, proporcija starp iekšējiem un ārējiem rādītājiem, to precizitāte un aprēķināšanas, noteikšanas vai nolasīšanas metodes. Atšķiras to novērtēšanas un izmantošanas metodes un iespējas. Jebkurā jomā un it īpaši, novērtējot tādas sarežģītas sistēmas kā muita darbību, ir svarīgi sistematizēt un grupēt gan faktoros, gan indikatoros to ērtākai un precīzākai izmantošanai, izvēlēties noderīgākos un precīzākos kritērijus, mēģināt radīt noderīgus algoritmus un matemātiskos modeļus darba rezultātu konstatēšanai, izvērtēšanai un prognozēšanai.

4.3. Muitas darbības rezultātu novērtēšanas kritēriji

Lai valsts pārvaldes efektivitāti novērtētu, ir jāizstrādā noteikti vērtēšanas kritēriji, jo sabiedrībā attiecībā uz valsts pārvaldes darbu ir daudz subjektīvu viedokļu un pieeju. Efektivitātes kritēriji ir valsts pārvaldes pazīmes, robežas, puses un izpausmes, kuras analizējot var noteikt pārvaldes līmeni un kvalitāti, tās atbilstību sabiedrības vajadzībām un interesēm.⁴⁵²

Valsts pārvaldes efektivitātes kritēriju pamatā ir lēmums, ko pieņem konkrētās iestādes komanda. Centieni sasniegt augstu efektivitāti saduras ar dažāda rakstura problēmām: personāla, ekonomiskām, politiskām u.c. Novērtējot sociālo sistēmu efektivitāti tiek izmantotas samērā sarežģītas rādītāju sistēmas.⁴⁵³ Jebkuras sociālās sistēmas efektivitātes novērtēšanā ir jāsaskaras ar iespējamo darbības rādītāju korelācijas problēmu, pie tam dažādās pārvaldes jomās šo rādītāju saraksts atšķirsies. Līdz ar to nav viegli novērtēt valsts pārvaldi kopumā, ņemot vērā tai doto uzdevumu daudzveidīgumu.

⁴⁵¹ Letonika.lv. Autoru kolektīvs Valentīnas Skujiņas vadībā: Inārs Beļickis, Dainuvīte Blūma, Tatjana Koķe, Dace Markus, Arvils Šalme; Zvaigzne ABC, 2000; © Tilde, 2009

⁴⁵²Седаков В.Г., Нарбинова М.М. Теоретические проблемы оценки эффективности государственного управления. <http://www.vestnik-kafu.info/journal/3/91/> (skatīts 14.04.2014.)

⁴⁵³Якунин В.И., Сулакшин С.С., Тимченко А.Н., Теоретические аспекты проблемы эффективности государственного управления. Журнал "Власть", №8, 2006. http://www.rusrand.ru/public/public_1.html

No dažādiem iespējamiem valsts pārvaldes vērtēšanas kritērijiem var izdalīt **vispārējās sociālās efektivitātes kritērijus** un **speciālās sociālās efektivitātes kritērijus**. Pirmie atklāj sistēmas funkcionēšanas rezultātus. Tie ir objektīvi saistīti ar sabiedrības attīstības mērķiem, interesēm un vajadzībām un dod iespēju izvērtēt – cik lielā mērā ar valsts pārvaldes palīdzību šīs sabiedrības intereses un vajadzības tiek apmierinātas. Pie otrās grupas pieder kritēriji, kas saistīti ar valsts pārvaldes sistēmas, apakšsistēmu un citu organizatorisko struktūru funkcionēšanas mērķtiecīgumu, pārvaldes jautājumu risināšanai un pārvaldes operāciju veikšanai nepieciešamo laiku, sistēmas funkcionēšanas stilu un struktūru.⁴⁵⁴ Vērtējot muitas iestāžu darbību ir būtiski noteikt un izmantot kritērijus, kas raksturo gan sistēmas darbības rezultātus, gan mērķtiecīgumu.

Mūsdienās pastāv dažādas koncepcijas attiecībā uz kritēriju izvēli muitas darba un procesu novērtēšanai. Visbiežāk gan novērtēšanas kritēriji ārvalstu literatūrā un metodikās tiek saukti par indikatoriem, bet tas nemaina lietas būtību, jo, kā jau iepriekš tika norādīts, par kritērijiem var izmantot noteiktus indikatorus. Esošo koncepciju ietvaros tiek izmantotas dažādu rādītāju grupas izvirzot dažādas prioritātes un atšķirīgu nozīmi piešķirot muitas darba iekšējai videi un ārējiem apstākļiem, muitas darbu ietekmējošajiem faktoriem, indikatoru lomai un nozīmei. Rādītāji tiek saistīti ar muitas funkciju un uzdevumu realizēšanu, dažādiem efektivitātes aspektiem, kvalitātes vadības prasībām.

Izvēloties kritērijus muitas darbības vērtēšanai, ir jāņem vērā to dažādā izcelsme, iegūšanas metodes, ticamība, objektivitāte, pielietojums. Izmantojot darbības rezultātu indikatorus, piemēram, jānodala indikatori, kas liecina par ražīgumu no indikatoriem, kas liecina par funkciju izpildi, kvantitatīvie rādītāji no kvalitatīvajiem rādītājiem, jāsaprot – kādu efektivitāti, kādā mērogā, kādā līmenī, saistībā ar kādām funkcijām un uzdevumiem, kāda iemesla dēļ un pie kādiem nosacījumiem ir paredzēts mērīt. Funkcionālā efektivitāte ir saistīta ar spēju realizēt noteiktās funkcijas un uzdevumus, tādēļ šis efektivitātes aspekts visbiežāk tiek pētīts un novērtēts kā pirmais. (5.pielikumā apkopoti iespējamie indikatori, kas raksturo muitas darba efektivitāti dažādos aspektos un var tikt izmantoti funkciju realizācijas novērtēšanai). Šie indikatori raksturo funkciju realizēšanu kopumā. Lai izvērtētu muitas dienesta darbu vairāku funkciju kontekstā, var izvēlēties specifiskākus un precīzākus indikatorus kā kritērijus attiecībā uz noteikto jomu. Piemēram, aizsardzības funkcijas kontekstā, attiecībā uz cīņu ar narkotisko vielu nelegālu pārvietošanu ir nosaucama virkne rādītāju un indikatoru, kas izmantojami kā kritēriji darbības novērtēšanai (skat. 4.6.tabulu).

Līdzīgā veidā jāanalizē muitas darbība un tās rezultāti akcīzes preču aprites kontroles jomā (cigarettes, alkohols, naftas produkti), stratēģiskas nozīmes preču un dubultā pielietojuma preču, pirātisko un viltoto preču, aizsargājamo augu un dzīvnieku sugu jomā.

Piemērs kritērijam, kuru var izmantot, lai novērtētu vairāku funkciju un uzdevumu veikšanas kvalitāti, ir muitas iestādes faktiski valsts budžetā iekasētā muitas maksājumu

⁴⁵⁴Седаков В.Г., Нарбинова М.М. Теоретические проблемы оценки эффективности государственного управления. <http://www.vestnik-kafu.info/journal/3/91/> (skatīts 14.04.2014.)

summa. Lai nonāktu pie šī kritērija, ir jāaplūko gan muitas dienesta tiešās darbības nodokļu un nodevu administrēšanā, gan papildus muitas kontroles pasākumu rezultātā iekasētie finanšu līdzekļi, gan darba organizācijas kvalitāte. Uz visām funkcijām attiecas arī indikatori, kas liecina par darba organizācijas līmeni un kvalitāti, jo, neraugoties uz konkrētām muitas funkcijām, ir virkne uzdevumu, kas jārealizē, lai muita savas funkcijas vispār varētu veikt. Arī šeit ir meklējami kritēriji darba rezultātu novērtēšanai.

Lai nonāktu pie vērtēšanas kritērijiem, ir jāpēta visa veida rādītāji un indikatori t.sk. tādi kas liecina par efektīvu darbu, tādi, kas liecina par neizmantotu potenciālu, kā arī tādi, kas norāda uz trūkumiem darbā vai vērā ņemamiem ārējiem apstākļiem. Pastāv arī virkne noteiktu faktoru, kas var nodrošināt darbības efektivitāti.

Tikai metodoloģisks, secīgs un loģisks darbs ar indikatoriem var novest pie maksimāli precīzu darbības vērtēšanas kritēriju noteikšanas.

4.6.tabula

Iespējamie muitas darbības novērtēšanas kritēriji narkotisko vielu nelegālas aprites apkarošanas jomā (autora veidota tabula)

Faktori/Indikatori/novērtēšanas kritēriji		
Faktori (Priekšnoteikumi veiksmīgai narkotiku apkarošanai)	Indikatori (Muitas veiktās darbības rezultāti)	Novērtēšanas kritēriji
- muitai piešķirtais finansējums; - iesaistīto darbinieku skaits; - pieejamais tehniskais aprīkojums; - kinoloģiskā dienesta esamība/organizācijas līmenis; - organizētā sadarbība šajā jomā ar citām valsts organizācijām; - sabiedrības atbalsts muitas dienestam.	- veikto muitas pārbaūžu skaits (narkotiku jomā); - kinoloģiskā dienesta veikto pārbaūžu skaits; - tehnisko līdzekļu izmantošanas gadījumu skaits; - uzsāktie kriminālprocesi; - kopīgi ar citām iestādēm veikto pasākumu skaits.	- narkotisko vielu aizturēšanas gadījumi un kopējais svars; - aizturēto personu skaits, saistībā ar narkotiku nelegālu pārvietošanu; - sadarbības pasākumu rezultātā atklātie pārkāpumi; - pieņemtie lēmumi administratīvās lietvedības rezultātā par soda piemērošanu; - pieņemtie lēmumi administratīvās lietvedības rezultātā par lietvedības izbeigšanu;

Ja pastāv indikatori, kas liecina par iespējām uzlabot darbu:

- muitas noteikumu pārkāpumu esamība;
- negodprātīguma gadījumi muitas dienestā;
- nepilnvērtīga muitas maksājumu iekasēšana;
- starptautisko saistību nepilnīga izpilde;
- pastāvošās problēmas iekļaujoties starptautiskajos un reģionālajos integrācijas procesos,

tas var nozīmēt, ka ir objektīva nepieciešamība izmainīt muitas darbības filozofiju un ideoloģiju, ka nepieciešams radīt efektīvāku vadības sistēmu. Konstatējot trūkumus un pasākumus, procesus, sistēmas, kuras nepieciešams ieviest, jābūt skaidrībai par turpmāku darba rezultātu mērīšanas, salīdzināšanas un izmantošanas metodēm.

Kritēriji, kas norāda uz iespēju panākt efektīvu darbu, kas arī kalpo kā zināma veida indikatori: stratēģijas esamība, vadības kvalitāte, laba darba organizācija, efektīvas procedūras, atbilstošs tiesiskais regulējums, atbilstošu resursu esamība, IT izmantošana, risku vadība, kvalitatīvs un motivēts personāls, vadības atbalsts, sabiedrības atbalsts, labi organizēta iekšējā un ārējā sadarbība, procesu kontrole un rezultātu regulāra novērtēšana.

Muitas darba un procesu vērtēšanas kritēriji un indikatori atrodami nacionālajās stratēģijās, darbības programmās un plānos, reģionālajās un starptautiskajās programmās, starptautisko organizāciju vadlīnijās, biznesa interesēs, sabiedrības vajadzībās, muitas iestāžu ziņojumos par sava darba rezultātiem, modernizācijas projektu aprakstos, kvalitātes vadības noteikumos, dažādu diagnostiku rezultātos, aptauju rezultātos, speciālās metodikās.

Pasaules Bankas izdotajā *Muitas modernizācijas rokasgrāmatā*, runājot par muitas iestāžu diagnostiku, norādīts, ka vispusīgā ekspertīzē nepieciešams izmantot gan kvantitatīvos, gan kvalitatīvos indikatorus, novērtēt esošo institūtu efektivitāti un ražīgumu, kā arī institucionālo un ekonomisko vidi, kurā strādā muitas administrācija.⁴⁵⁵ Šajā diagnostikas procesā muitas darbības efektivitātes vērtēšanai tiek pētīti konkrēti elementi:

- mītošanai nepieciešamais laiks;
- organizatoriskā struktūra un funkcijas;
- pieredze riska menedžmentā;
- iebraucošo pasažieru skaits;
- apstrādātā kravu tonnāža;
- iekasēto nodokļu un nodevu attiecība pret IKP (noturība);
- iekasēto nodokļu apjoms attiecībā pret potenciālo apjomu.

Institucionālā potenciāla analīze tiek papildināta ar statistikas datiem par muitas un nodokļu dienestu darbu. Muitas statistika ietver personāla skaitlisko sastāvu, nodokļu apjomu, ko iekasē muitas iestādes, izdevumu apjomu funkciju realizēšanai, pasažieru

⁴⁵⁵ Customs Modernization Handbook. World Bank. p.132

skaitu (kopējo un uz vienu muitas darbinieku), preču plūsmas novērtējumu (eksporta un importa vērtība), darbības produktivitāti nodokļu jomā (iekasēto nodokļu apjoms attiecībā pret IKP).

Luks De Vulfs (*Luc De Wulf*) norāda, ka darbības indikatori ļauj novērtēt muitas iestādes darba efektivitāti, noskaidrot nepieciešamās reformas un to mērķi, realizēt reformu izpildes kontroli, kā arī novērtēt progresu. Šādu indikatoru apzināšana un sistematizēšana ļauj skaidri raksturot reformu uzdevumus gan pēc kvalitatīvajiem, gan kvantitatīvajiem rādītājiem.⁴⁵⁶ Vulfs iesaka nošķirt **lietišķās efektivitātes kritērijus**, kas norāda vai ir sasniegts subjekta darbības vēlamais rezultāts no **ekonomiskās efektivitātes kritērijiem**, kas ļauj fiksēt funkciju veikšanai nepieciešamo resursu (naudas) daudzumu. Novērtējot un plānojot muitas darbu svarīgi ir izmantot abu veidu kritērijus, klasificējot tos, izstrādājot to novērtēšanas sistēmu, lai jebkurā brīdī, salīdzinot reālos rādītājus ar indikatoru lielumu, kas norāda uz apmierinošu iestādes darbību, var spriest par darbības virzību un savlaicīgi pievērst uzmanību „trauksmes signāliem” noteiktā darbības jomā. Lietišķās efektivitātes kritēriji ir meklējami vairākās muitas darbības jomās atbilstoši muitas iestāžu funkcijām, piemēram, valsts ieņēmumi, tirdzniecības veicināšana, drošība un noteikumu ievērošana.⁴⁵⁷

Ekonomiskās efektivitātes kritēriji palīdz novērtēt naudas izteiksmē muitas iestāžu sniegtos pakalpojumus un citas veiktās darbības, kā arī kvantificēt un interpretēt rezultātus. Šo indikatoru apzināšana, novērtēšana un sistematizēšana ļauj izvērtēt gan muitas iestāžu, gan uzņēmēju izdevumus darbojoties muitas jomā. Šo kritēriju analīze un salīdzināšana ar lietišķās efektivitātes kritērijiem var novērt pārspīlētu un nevajadzīgu reformu realizēšanu, kas prasa pārāk lielus izdevumus, bet nenodrošina adekvātu ieguvumu. Vairākas starptautiskās organizācijas ir strādājušas šajā virzienā t.sk. **Starptautiskais valūtas fonds**, kas TTFSE⁴⁵⁸ programmas ietvaros ir noteikusi virkni ekonomisko efektivitātes novērtēšanas kritēriju:

- iekasēto muitas maksājumu summa;
- muitas maksājumu daļa kopējo nodokļu ieņēmumu summā;
- darba algas (muitas iestāžu algu kopējais fonds) attiecībā pret iekasētajiem muitas maksājumiem;
- tirdzniecības apgrozījuma apjoms uz vienu muitas darbinieku;
- deklarāciju skaits attiecībā pret muitas darbinieku skaitu;
- izdevumi vienas muitas deklarācijas noformēšanai.

Visaptverošs muitas darbības novērtēšanas kritēriju komplekts tiek izstrādāts arī **atsevišķu projektu un programmu ietvaros**. Septiņas Dienvid-austrumu Eiropas valstis (Albānija, Bulgārija, Bosnija Hercegovina, Horvātija, Maķedonija, Dienvidslāvijas federatīvā republika un Rumānija) tika iesaistītas Tirdzniecības un transporta uzlabošanas reģionālajā programmā, kuras mērķis ir muitas dienesta un citu robežkontroles institūciju

⁴⁵⁶ Customs Modernization Handbook. World Bank. p.14

⁴⁵⁷ Customs Modernization Handbook. World Bank. p.14-15

⁴⁵⁸ Trade and Transport Facilitation in Southeast Europe

modernizācija. Muitas reforma tika izvirzīta kā pamatnosacījums, lai šīs valstis varētu iestāties Eiropas Savienībā. Šīs programmas ietvaros tika izstrādāts darbības indikatoru paraugkomplekts, kas vienādi tiktu izmantots visās valstīs, kurās tiktu realizēts pilotprojekts. Par cik programma aptvēra visas institūcijas, kas piedalās robežkontrolē, bija iespējams izstrādāt indikatorus, kurus izmantotu kā kritērijus novērtējot ne tikai muitas darbu (muitošanai nepieciešamais laiks), bet arī citu dienestu darbu (kopējais laiks, kurā krava šķērso robežu). Neraugoties, ka muitas dienests ir centrālā figūra kravu pārvietošanas kontrolē, ir būtiski bez muitas indikatoriem novērtēt arī plašāka mēroga indikatorus, kas skar, piemēram, tirdzniecības veicināšanu kopumā.⁴⁵⁹

ES muitas darba novērtēšanas projekta ietvaros⁴⁶⁰ sākotnējie rādītāji, par kuriem dalībvalstis ziņoja reizi kvartālā, bija:

- noformētās importa un eksporta deklarācijas;
- elektroniski ievadītās deklarācijas;
- veiktie dokumentālās un fiziskās kontroles pasākumi;
- noformētās vienkāršotās procedūras.

Reizi gadā tika apkopota informācija saistībā ar ekonomisko operatoru darbību, muitas atļaujām, personālu un apmācību.

Analizējot iegūto informāciju tika pētītas likumsakarības, kas varētu tikt izmantoti kā vērtēšanas kritēriji:

- attiecība starp dokumentālo/fizisko kontroli un elektronisko deklarēšanu;
- muitas deklarāciju apjoms, tā izmaiņu tendences un iespējamās metodes to kvalitatīvai un savlaicīgai apstrādei;
- elektroniskās deklarēšanas apjoma pieaugums un tā nozīme;
- dokumentālās un fiziskās kontroles attīstības tendences (gan pa laika periodiem, gan % no noformētajām deklarācijām);
- laboratorijas pārbaužu skaitu % no noformētajām deklarācijām;
- muitas izsniegto atļauju skaita izmaiņas dalībvalstīs;
- muitas darbinieku skaita izmaiņas dalībvalstīs.

Pēdējos gados tiek apkopotas un analizēta šāda informācija:

- noformēto deklarāciju skaits;
- vienkāršoto procedūru izmantošana;
- elektroniski ievadīto deklarāciju skaits;
- dati no dažādām elektroniskajām muitas sistēmām;
- muitas vērtība un muitas nodoklis;
- muitas darbinieku skaits un kompetence;
- dokumentārās kontroles īpatsvars;
- fiziskās kontroles īpatsvars;

⁴⁵⁹ Customs Modernization Handbook. World Bank. p.132-134

⁴⁶⁰ Rezultātu novērtēšanas projekts (*The Measurement of Results Project*). Kopš 2002.gada tiek apkopota informācija par ES dalībvalstu veikumu muitas jomā.

- pēcmuitošanas kontroļu (audita) skaits, tajās iesaistīto darbinieku skaits, atklātie pārkāpumi;
- reģistrēto ekonomisko operatoru skaits;
- vienkāršoto procedūru lietošanas un citu muitas izsniegto atļauju skaits.

Iegūto skaitļu un informācijas analīzes rezultātā iespējams nonākt pie loģiskiem kritērijiem muitas darba novērtēšanai.

4.7.tabula

Muitas iestāžu stratēģiskās vadības novērtēšanas elementi (autora veidota tabula izmantojot PMO informāciju⁴⁶¹)

Stratēģiskā vadība	
Vēlamais ieguvums	Valdības atbalsts aģentūrai, atbalstot nepieciešamo tiesisko regulējumu, personālu, finansējumu.
Ieguldījums	nodokļu un nodevu iekasēšanas izmaksas
Veicamais uzdevums	nodokļu un nodevu iekasēšana
Vērtēšanai izmantojamais rādītājs	- vidējās nodokļu un nodevu iekasēšanas izmaksas - tirdzniecības veicināšanas izmaksas
Rezultāts	efektīva muitas maksājumu iekasēšana un robežu Pārvaldība
Iespējamais mērķis	minimāli traucējumi uzņēmumu loģistikai
Iespējamais datu avots	- aptaujas - muitas IT sistēmas

PMO izveidotajā muitas dienestu trūkumu un vajadzību diagnostikas procesā,⁴⁶² novērtējot konkrētus muitas lietu elementus, katram no tiem tiek noteikts:

- vēlamais ieguvums (*outcome*);
- ieguldījums (*input*);
- veicamais uzdevums (*activity*);
- vērtēšanai izmantojamais rādītājs (*indicator*);
- rezultāts (*output*);

⁴⁶¹ The WCO Capacity Building Development Compendium. "A Columbus programme phase 2 Implementation „. Organizational Performance Measurement.

http://wcoomdpublishings.org/downloadable/download/sample/sample_id/130/

⁴⁶² Programma COLUMBUS

- iespējamais mērķis;
- iespējamais datu avots.⁴⁶³

Piemērs, novērtējot tādu elementu kā stratēģiskā vadība, sniegts 4.7.tabulā.

Starptautisko organizāciju iniciatīvu rezultātā izstrādātu vienotu muitas darba novērtēšanas sistēmu varētu izmantot muitas administrāciju ranžēšanai pēc dažādiem kritērijiem, kaut vai attiecībā uz drošības standartiem, kas ir viens no galvenajiem daudzu organizāciju mērķiem.

Nacionālajā līmenī muitas efektivitātes novērtēšanas kritērijus visbiežāk grupē atbilstoši muitas darbības pamatvirzieniem. Laionels Paskāls (*Lionel Pascal*) piedāvā PMO izmantot nelielu skaitu ļoti skaidri formulētu rādītāju, lai novērtētu:

- muitas izmaksas;
- fiskālās funkcijas realizēšanu;
- ekonomiskās funkcijas realizēšana;
- aizsardzības funkcijas realizēšanu;
- drošības funkcijas realizēšana.⁴⁶⁴

Vērtējot muitas maksājumu iekasēšanu parasti tiek izmantoti rādītāji, kas raksturo muitas ieņēmumu plāna izpildi, iekasēto muitas maksājumu daudzumu, muitas maksājumu parāda līmeni.

Katra rādītāja izmantošanas lietderība objektīvi jāizvērtē, jo ieņēmumu plāna aprēķināšana ne vienmēr notiek objektīvi, grūti salīdzināmi ir dažādi reģioni ar dažādām preču plūsmām, ekonomisko aktivitāti, ārējo ekonomisko sakaru dalībnieku koncentrāciju, specializāciju un citi ārējās vides faktori, iekasēto maksājumu aprēķināšanas metodikas atšķiras. Vērtējot muitas iestāžu darbību tiesībaizsardzības jomā, tradicionāli tiek izmantoti šādi kritēriji:

- muitas noteikumu pārkāpumu atklāšanas koeficients attiecībā pret kopējo preču plūsmu;
- attiecība starp izskatīto muitas noteikumu pārkāpumu lietu skaitu un ierosināto lietu skaitu;
- ierosināto lietu skaits uz vienu muitas darbinieku;
- veikto uzrēķinu, aprēķināto soda naudu summa, konfiscēto preču un transporta līdzekļu vērtība;
- sodāmības līmenis.

Belozerova S.V. (*Белозерова С.В.*) un Belozerovs I.I. (*Белозеров И.И.*) rakstot par muitas efektivitātes problēmām⁴⁶⁵ pauž viedokli, ka no ārējo ekonomisko sakaru dalībnieka viedokļa svarīgākais efektīvas darbības kritērijs ir apkalpošanas (muitošanas, deklarācijas

⁴⁶³ The WCO Capacity Building Development Compendium. "A Columbus programme phase 2 Implementation", Organizational Performance Measurement.

http://wcoomdpublishings.org/downloadable/download/sample/sample_id/130/

⁴⁶⁴ Lionel Pascal. Performance measurements: identifying appropriate methods for measuring and evaluating the performance of Customs. http://incu.org/docs/Day_3_-_01_Lionel_Pascal_EN.pdf

⁴⁶⁵ Белозерова С. В., Белозеров И. И. Проблемы определения эффективности таможенного дела. Сборник научных трудов СевКавГТУ. Серия «Экономика». 2008. № 7.

noformēšanas) ātrums. Savukārt profesors Holovejs (*Stephen Holloway*) kā būtiskākos muitas darbības vērtēšanas kritērijus no komersantu viedokļa nosauc:

- tirdzniecības un muitas dokumentācijas apstrādes izmaksas;
- laiks, lai apstiprinātu tirdzniecības dokumentus;
- darbinieku skaits, kas vajadzīgs, lai apstrādātu tirdzniecības un muitas dokumentus;
- kravas atmuitošanai nepieciešamais laiks;
- „drošības” akciju skaits.

No valsts pārvaldes viedokļa kā būtiskākie kritēriji tiek minēti:

- darbinieku skaits, kas iesaistīti tirdzniecības dokumentu apstrādē;
- amatpersonu skaits attiecībā pret kravas un tirdzniecības apjomu;
- atbilstības līmenis dokumentu prasībām;
- tirdzniecības datu precizitāte;
- informācijas precizitāte dokumentos;
- pareiza muitas maksājumu veikšana.⁴⁶⁶

Holovejs uzskata, ka arī robežkontroles jomā ir izmantojams Villisa, Hommela un Andersona modelis⁴⁶⁷. Par augsta līmeņa rezultātiem tiek uzskatīti – muitošanas laika un kopējo eksporta un importa darījumu izmaksu samazināšana, muitošanas procesa vienkāršošana, augsta riska kravu identifikācija.

Autors secina, ka atsevišķi novērtējot valsts pārvaldes kopumā, tiesībsargājošo iestāžu un muitas rezultātus, var tikt izmantoti līdzīgi kritēriji – darbības izmaksas un tām patērējamais laiks, darbinieku skaits un kvalifikācija, informācijas precizitāte u.c.

Muitas darba novērtēšanas kritērijus ir iespējams atvasināt no citās valsts pārvaldes jomās izmantojamajām metodikām (skat.9.pielikumu). Tā kā viens no muitas darbības virzieniem ir saistīts ar muitas noteikumu pārkāpumu un noziedzīgo nodarījumu atklāšanu un novēršanu, muitas lietās noteiktās kārtības nodrošināšanu, uzmanības vērts ir pētījums, kas veikts Latvijas Policijas akadēmijā attiecībā uz policijas darba vērtēšanas kritērijiem.⁴⁶⁸ Pētījuma pirmā posma gaitā ir konstatēti ārējie un iekšējie negatīvie faktori, kas ietekmē policijas darba efektivitāti. Valsts policijas struktūrvienības vērtēšanas iespējamie kritēriji ir noteikti atbilstoši atsevišķiem darbības virzieniem. Pētījuma autori ir konstatējuši, ka izstrādājot policijas darba novērtēšanas kritērijus, ir viegli iespējams izvēlēties kļūdainus kritērijus. Piemēram, viens no svarīgiem rādītājiem, kam Latvijā bieži pievērš uzmanību, analizējot policijas darbības efektivitāti, ir attiecības starp reģistrēto un atklāto noziedzīgu nodarījumu skaitu. Latvijā statistikas dati par reģistrētajiem un atklātajiem noziedzīgiem nodarījumiem, uzsāktu kriminālprocesu skaitu, izņemtajām

⁴⁶⁶ Stephen Holloway. Measuring the Effectiveness of Border Management. http://incu.org/docs/Day_3_-_02_Stephen_Holloway_EN.pdf

⁴⁶⁷ Katie Willis, Jessica Anderson and Peter Homel, Austrālijas Krinoloģijas institūts, pētījums Measuring the effectiveness of drug law enforcement, 2011

⁴⁶⁸ Valsts policijas darba efektivitātes vērtēšanas kritēriji: Valsts policijas pasūtītā pētnieciskā projekta pirmā posma materiāli. Rīga: Latvijas Policijas akadēmija, 2008. <http://www.iem.gov.lv/files/text/Kriteriji.pdf> (aplūkots 07.04.14.)

narkotikām un ieročiem bieži tiek pasniegti sabiedrībai kā informācija, kas atspoguļo policijas darbības efektivitāti. Vienkāršoti interpretējot statistikas datus, pieņemts uzskatīt, ka par labu policijas darbu liecina atklāto noziedzīgu nodarījumu īpatsvars – jo lielāka daļa reģistrēto noziedzīgu nodarījumu ir atklāta, jo labāk ir strādājusi policija un otrādi – jo mazāks ir to skaits, jo sliktāks ir bijis policijas darbs. Nenoliedzot šādas informācijas svarīgumu, jāatzīst, ka statistikas dati un to salīdzināšana pati par sevi nenorāda uz policijas darba uzlabošanos vai pasliktināšanos.⁴⁶⁹

Andrejs Vilks norāda⁴⁷⁰, ka policijas darbības efektivitātes kritēriji noziedzības novēršanas jomā, kas ir aktuāli arī muitas jomā, varētu būt:

- ierosinātie kriminālprocesi policijas iestādēs par gatavošanos noziedzīgo nodarījumu izdarīšanai;
- policijas darbinieku pārtrauktie (nepieļaušana veikt noziedzīgo nodarījumu līdz plānotajam un iecerētajam rezultātam) noziedzīgie nodarījumi;
- atklāto noziedzīgo nodarījumu līmenis, pieņemot to, ka noskaidrotās personas, it īpaši tās kurām kā drošības līdzeklis ir noteikts arests, vairāk nevar izdarīt noziedzīgos nodarījumus (tām ir ierobežotas iespējas turpināt krimināla rakstura aktivitātes);
- policijas iestāžu (struktūrvienību) un darbinieku veikto pasākumu kopums, to intensitāte un kvalitāte;
- iedzīvotāju policijas darbības vērtējums kopumā un noziedzības novēršanas jomā.

Saistībā ar policijas uzdevumiem efektīva policijas darbs rezultāti atbilstu šādām pazīmēm:

- samazinātos izdarīto likumpārkāpumu skaits;
- samazinātos iedzīvotāju sūdzību skaits, tajā skaitā arī par policijas darbinieku rīcību;
- uzlabotos sadarbība ar citām iestādēm;
- samazinātos procesuālo pārkāpumu skaits.⁴⁷¹

Novērtējot muitas dienesta darbu muitas noteikumu pārkāpumu un noziedzīgu nodarījumu profilaksē, atklāšanā un novēršanā var izmantot policijas darba novērtēšanai izstrādātos kritērijus.

Nacionālajā līmenī praksē novērtējot muitas dienestu darba rezultātus parādās dažādas pieejas un metodikas kritēriju un indikatoru atlasē un piemērošanā. Pat valstīs ar līdzīgiem parametriem muitas lietās, izmantojamie indikatori un pieejas to izvēlei var būt ļoti atšķirīgi.

⁴⁶⁹ Andrejs Judins, Dr.iur. Latvijas Policijas akadēmijas Krimināltiesību katedras asociētais profesors „Valsts policijas darba efektivitāte: Krimināltiesiskais aspekts” <http://www.iem.gov.lv/files/text/Kriteriji.pdf> (aplūkots 07.04.14.)

⁴⁷⁰ Dr.jur. Andrejs Vilks, Rīgas Stradiņa Universitātes Tiesību institūta direktors. „Policijas darbības efektivitāte noziedzības novēršanas jomā: pieeja pētnieciskās problēmas izzināšanā”. <http://www.iem.gov.lv/files/text/Kriteriji.pdf>

⁴⁷¹ Mg.iur., asistents Juris Matisāns, Latvijas Policijas akadēmija. Valsts policijas darba efektivitātes vērtēšanas struktūra. <http://www.iem.gov.lv/files/text/Kriteriji.pdf>

Laionels Paskāls (*Lionel Pascal*) ir norādījis, ka atbilstoši **Francijas** muitas administrācijas viedoklim muitas darbības novērtēšanas kritēriji (indikatori) ir:

- "mērķa" novērtēšanas instruments;
- brīdinājuma sistēma par traucējumiem;
- instruments, lai aprēķinātu efektivitāti (vai efektivitāti saistībā ar piešķirto resursu izmantošanu).⁴⁷²

4.8.tabula

Pētnieku viedoklis par muitas darbības vērtēšanā izmantotie kritēriji atsevišķās valstīs (autora veidota tabula)

Valsts	Darbības virzieni/mērķi/funkcijas	Izvēlētie kritēriji vērtēšanai
Krievijas Federācija ⁴⁷³	Stratēģiskie mērķi: • paaugstināt muitas tiesību aktu izpildes līmeni; • uzlabot muitas iestāžu sniegto pakalpojumu kvalitāti; • atklāt un novērst aizliegto preču nelegālu pārvietošanu.	• 11 indikatori atbilstoši 4 uzdevumiem; • 18 indikatori atbilstoši 6 uzdevumiem; • 7 indikatori atbilstoši 2 uzdevumiem;⁴⁷⁴
Francija ⁴⁷⁵	• fiskālā funkcija; • ekonomiskā funkcija; • aizsardzības funkcija; • atbalsta funkcija; • uzskaites funkcija.	• 23 pamatindikatori un 11 apakšindikatori; • 7 pamatindikatori un 13 apakšindikatori; • 17 pamatindikatori un 24 apakšindikatori; • 15 pamatindikatori un 1 apakšindicators; • 2 pamatindikatori un 3 apakšindikatori.

⁴⁷² Performance measurements: identifying appropriate methods for measuring and evaluating the performance of Customs. http://incu.org/docs/Day_3_-_01_Lionel_Pascal_EN.pdf

⁴⁷³ Alexey Gubin. Developing of Performance Measurement for Russian Customs Service. http://incu.org/docs/Day_2_-_06_Alexey_Gubin_EN.pdf

⁴⁷⁴ Показатели деятельности ФТС России. http://www.customs.ru/index.php?option=com_content&view=article&id=333:-2011-&catid=29:2011-01-24-14-49-58&Itemid=1830

⁴⁷⁵ Lionel Pascal. Performance measurements: identifying appropriate methods for measuring and evaluating the performance of Customs. http://incu.org/docs/Day_3_-_01_Lionel_Pascal_EN.pdf

Raksturojot darbības novērtēšanas attīstību **Krievijas** muitas dienestā⁴⁷⁶, kurā efektivitātes jautājumam tiek pievērsta īpaša uzmanība, Aleksejs Gubins (*Алексей Губин*) norāda, ka novērtējot muitas dienesta darba rezultātus ir jāņem vērā dažādi kritēriji, kas ir savstarpēji saistīti, piemēram, kontrolētās ārējās tirdzniecības apjoms, iekasētie muitas maksājumi, uzsāktie kriminālprocesi, atklātie nelegālās preču pārvietošanas gadījumi, muitas dienesta struktūra, darbinieku skaits un muitas budžets. Ņemot vērā to, ka Krievijas muitas dienests kontrolē ārējo tirdzniecību ļoti lielā muitas teritorijā, šie skaitļi ir iespaidīgi, bet tas nav efektīva darba pierādījums.

Krievijas muitas pārskatos par darbības efektivitāti⁴⁷⁷ novērtējamie indikatori ir bijuši sakārtoti atbilstoši trīs mērķiem. Neraugoties uz to, ka šo mērķu formulējums pilnībā neatspoguļo visas muitas funkcijas/uzdevumus un arī nosauktie indikatori nepārādija dienesta efektivitāti no visiem aspektiem, atsevišķus darbības virzienus tie raksturoj labi. Jāatzīmē gan, ka ne visi indikatori ir raksturojami kā muitas darbības rezultātu rādītāji. Daļa no tiem raksturoja muitas darbības vidi.

Minētajās trīs grupās indikatori bija sakārtoti samērā haotiski, netika izmantotas visas klasifikācijas iespējas un priekšrocības, bet vismaz bija skaidri definēts šīs indikatoru atlases mērķis – noteikt muitas darbības efektivitāti.

Pēdējos gados Krievijas muitas dienests ir pievērsies efektivitātes novērtēšanai ļoti nopietni, par ko liecina īpaša dokumenta sagatavošana federālā muitas dienesta vadības līmenī.⁴⁷⁸ Ar šo dokumentu tiek noteikti valsts muitas iestāžu kontroles un uzraudzības darbību efektivitātes un lietderības rādītāji. Savukārt atskaites dokumentos vērtēšanai tiek nodoti darbības rādītāji atbilstoši trīs kritērijiem:

- muitas operāciju ātrums, ievēdot preces Krievijas Federācijā un eksportējot preces no Krievijas Federācijas, kā arī samazinot ieinteresēto pušu izmaksas muitas operācijās;
- muitas maksājumu savlaicīgums un pilnīgums;
- noziegumu un administratīvo pārkāpumu neitralizēšanas efektivitāte.⁴⁷⁹

Francijas muitas jaunākajā ziņojumā par darba rezultātiem 2018.gadā⁴⁸⁰ kā galvenie kritēriji muitas kontroles un uzraudzības jomā tiek norādīti muitas aktivitāšu skaits un konfiscēto preču apjoms, atmuitošanas un ekonomisko aktivitāšu jomā – iekasēto

⁴⁷⁶ Alexey Gubin. Developing of Performance Measurement for Russian Customs Service. http://incu.org/docs/Day_2_-_06._Alexey_Gubin_EN.pdf

⁴⁷⁷ Показатели деятельности ФТС России.

http://www.customs.ru/index.php?option=com_content&view=article&id=333:-2011-&catid=29:2011-01-24-14-49-58&Itemid=1830

⁴⁷⁸ Приказ ФТС России от 30.10.2017 № 1720 "Об утверждении показателей результативности и эффективности деятельности ФТС России, территориальных таможенных органов и центрального аппарата ФТС России". <https://www.alta.ru/tamdoc/17pr1720/>

⁴⁷⁹ Отчет об исполнении основных показателей работы таможенных органов Российской Федерации за IV квартал и 2018 год в целом.

http://search.customs.ru/index.php?option=com_content&view=category&id=624&Itemid=2763

⁴⁸⁰ French Customs 2018 Results. <https://www.douane.gouv.fr/sites/default/files/french-customs-2018-results-en.pdf>

nodokļu apjoms, preču atmuitošanai nepieciešamais laiks, muitas un biznesa sadarbības novērtējums, muitošanas tehnoloģiju līmenis.

Pētot citu valstu nostādnes dažādos pasaules reģionos, autors konstatē vēl nozīmīgākas atšķirības, kas saistītas ar atšķirībām šo valstu muitas politikās, iespējamajiem apdraudējumiem, muitas dienesta organizācijas īpatnībām un citiem faktoriem (skat. 10.pielikumu).

4.9.tabula

Muitas darbības vērtēšanā izmantotie kritēriji Baltijas valstīs (autora veidota tabula)

Valsts	Darbības virzieni/mērķi/funkcijas	Izvēlētie kritēriji vērtēšanai
Igaunija ⁴⁸¹	Dienesta galvenie mērķi un apakšmērķi: - vienkāršu un ērtu pakalpojumu nodrošināšana nodokļu maksātājiem: - uzņēmējdarbības atbalstīšana; - moderna dienesta izveidošana; - labā klimata izveidošana starptautiskajai tirdzniecībai; - nodrošināt nodokļu un muitas lietu realizēšanu uzņēmējdarbībā vienlīdzīgas konkurences vidē: - uzlabot sadarbību, lai paaugstinātu nodokļu lietās noteiktās kārtības ievērošanu; - palielināt godīgu konkurenci uzņēmējdarbībā.	Iestādes kopējā kontekstā: - valsts reitings atbilstoši Doing Business indeksam; - pievienotās vērtības izmaiņas salīdzinājumā ar to pašu periodu iepriekšējā gadā; - loģistikas veiktspējas indekss; - aprēķināto ETCB nodokļu zaudējumu attiecība pret deklarētajām nodokļu saistībām; - ēnu ekonomikas daļa nodokļu ieņēmumos.
Lietuva ⁴⁸²	Stratēģiskie mērķi: - klientu atbalsts pienācīgi un ērti veicot muitas formalitātes; - cīņas pastiprināšana pret nelikumīgu starptautisko	- Savienības Muitas kodeksa darba programmā norādīto projektu ieviešana; - uzticība Lietuvas muitai;

⁴⁸¹ Estonian Tax and Customs Board Strategic Development Plan 2017-2020.

http://www.emta.ee/sites/default/files/contacts-about-ETCB/structure-tasks-strategy/emta_eng.pdf

⁴⁸² Business strategy of the lithuanian customs for 2016—2020.

<https://www.lrmuitine.lt/web/guest/veikla/planavimodokumentai/strategija#en>

	tirdzniecību, noziegumiem, valsts un starptautiskās drošības apdraudējumiem; - institucionālās kompetences paplašināšana.	- nelegālās tabakas procentuālā attiecība pret kopējo Lietuvas tirgus daļu; - darbinieku motivācijas palielināšanās strādāt Lietuvas muitā
Latvija	VID stratēģiskie mērķi⁴⁸³: - godīga konkurences vide un ēnu ekonomikas mazinājums VID ietekmes zonā; - augsts sabiedrības drošības un drošuma līmenis, nepieļaujot cilvēkiem un videi bīstamu preču un vielu ievešanu Latvijā; - stipra nodokļu maksātāja kultūra sabiedrībā; - atvērta un proaktīva sadarbība ar publiskā, nevalstiskā un privātā sektora partneriem; - klientam ātri, ērti un saprotami VID pakalpojumi; - VID vērtībām atbilstošs tēls un stipra reputācija sabiedrībā; - atvērta, atbildīga un uz savstarpējo uzticību balstīta VID organizācijas kultūra; - skaidra un paredzama atalgojuma un motivācijas sistēma, uz darbības prioritātēm balstīta kvalifikācijas paaugstināšana; - profesionāli, uz sadarbību vērsti, godīgi, atbildīgi un lojāli darbinieki; - maksimāli optimizēti iekšējie procesi; - efektīva prioritāšu un projektu vadība; - zaļā domāšana VID piešķirto līdzekļu efektīvā izmantošanā.	- akcīzes nodokļa plaša cigaretēm iepriekšējā gadā, no Prokuratūras atpakaļ VID atgrieztu kriminālvajāšanas uzsākšanai nodoto kriminālprocesu īpatsvars, - Smagu un sevišķi smagu noziedzīgu nodarījumu īpatsvars no visiem kriminālvajāšanas uzsākšanai nosūtītajiem, kriminālprocešiem, - muitas fizisko kontroļu rezultativitāte, - nozaru asociāciju, klientu, VID darbinieku apmierinātība ar VID darba organizāciju, - pamatoto korupcijas incidentu īpatsvars no visiem saņemtajiem korupcijas incidentiem, - iekasēto ieņēmumu apjoms uz 1 darbinieku, - realizētie projekti.

Baltijas valstu reģionā var salīdzināt Igaunijas, Lietuvas un Latvijas pieeju muitas darbības vērtēšanas kritēriju izvēlē un piemērošanā. **Igaunijas** Nodokļu un muitas

⁴⁸³ VID darbības un attīstības stratēģija 2017.–2019. gadam.

https://www.vid.gov.lv/sites/default/files/vid_darbibas_un_attistibas_strategija_2017-2019_1310.pdf

pārvaldes Stratēģiskās attīstības plānā norādītajiem novērtēšanas elementiem pietrūkst konkrētības un sistēmas, nav precīzi nosauktas muitas funkcijas un uzdevumi, indikatori un kritēriji nav uzstādīti visiem rādītājiem, netiek ņemti vērā rezultātus ietekmējošie faktori. Stratēģijas izpildes novērtējuma dokumentā izmantotie darbības rādītāji ir vispārīgi, muitas un nodokļu administrēšanas indikatori netiek diferencēti, bet atsevišķi ir vispārpiemērojami. **Lietuvas** muitas dienesta stratēģiskās plānošanas dokumentā noteiktie kritēriji ļauj novērtēt iestādes stratēģisko mērķu sasniegšanas līmeni, bet neparāda noteiktu funkciju un uzdevumu izpildīšanas līmeni un kvalitāti.

Latvijā stratēģiskās plānošanas dokumentam trūkst precizitātes. Darbība tiek plānota iestādei kopumā nosakot pīlārus, stratēģiskos mērķus, rīcības virzienus, darbības rezultātus, rezultatīvos rādītājus un to skaitliskās vērtības. Negatīvi vērtējams ir tas, ka nosauktie rezultatīvie rādītāji neatspoguļo visus muitas darbības virzienus, funkcijas un izdevumus. Arī darbības pārskatos, novērtējot VID darba rezultātus, netiek korekti un precīzi piemērota izveidotā sistēma.

Muitas darba un procesu novērtēšana ir liels izaicinājums pētniekiem un praktiķiem valsts drošības, ierobežotu publisko resursu izmantošanas, valsts ekonomikas attīstības un ārējās tirdzniecības veicināšanas kontekstā. Šodien ir grūti izmērīt muitas darbību, ja:

- nav vienošanās par to, kādiem jābūt muitas darba rezultātiem;
- muitas darbības novērtēšanas kritēriji un indikatori objektīvi neatspoguļo darbības rezultātus;
- prasa daudz resursu.⁴⁸⁴

Lai radītu sistēmisku ietvaru muitas darbības novērtēšanai – kritēriju, faktoru un indikatoru katalogu, kas izveidots atbilstoši veicamajām funkcijām, uzdevumiem, kompetencei un darbības līmeņiem, ņemot vērā iekšējās un ārējās vides apstākļus, veicinošos un traucējošos faktorus ir jāveic noteiktas darbības šo elementu apzināšanai un klasifikācijai.

4.4. Muitas darbības un procesu novērtēšanas metodes

Pētnieki norāda, ka **muitas darbības novērtēšana ir:**

1. Instruments progresa novērtēšanai, sniedzot vēsturisku, lokālu un sociālu informāciju modernizācijas kontekstā. Tā ir iespēja paziņojot par reformas panākumiem gan finansētājiem, gan ekspertiem, gan ierēdņiem.
2. Veids, kā samazināt informācijas asimetriju starp lēmumu pieņēmējiem (piemēram, muitas vadītāji) un amatpersonām, kuras realizē reformas. Novērtē ļauj objektīvi pārbaudīt, vai reformas ir palikušas politiskā līmenī vai faktiski tiek īstenotas.
3. Veids, kā dot pārvaldes iestādēm iespēju sarunāties ar privāto sektoru, nosakot, kurš ir atbildīgs par kavēšanos un izmaksām, nodrošinot instrumentu dialogam par kopīgi veicamo darbu konkrētā realitātē.

⁴⁸⁴ Gubin, A., 2011, Developing performance measurement for the Russian Customs Service, World Customs Journal, Volume 5, Number 2, September 2011, ISSN 1834-6715

4. Priekšnosacījums izmēģinot jaunas procedūras un tehnoloģijas, pirms tās tiek attiecinātas uz visu pārvaldi.⁴⁸⁵

Muitas darba un procesu vērtēšanas sistēma ir atkarīga no muitas dienesta struktūras un vietas valsts pārvaldes sistēmā. Jebkuras iestādes stratēģiskā vadība sākas ar plānošanu. Visos stratēģiskās vadības centienos tiek izmantota būtībā līdzīga pieeja plānošanai gadījumos, kad organizācija vēlas noteiktā termiņā sasniegt noteiktu mērķi. Ir sešas pazīmes, kas nosaka stratēģisko vadības pieeju:

1. Nākotnē sasniedzamo mērķu identificēšana.
2. Laika grafika pieņemšana šo mērķu sasniegšanai.
3. Sistemātiska organizācijas pašreizējo apstākļu, īpaši tās spēju, analīze.
4. Organizācijas apkārtējās vides novērtējums gan tagad, gan plānošanas laikā.
5. Stratēģijas izvēle vēlamo mērķu sasniegšanai nākotnē, bieži salīdzinot dažādas alternatīvas.
6. Organizācijas centienu integrācija ap šo stratēģiju.⁴⁸⁶

Kā redzams 4.10.tabulā, muitas dienesta veids un plānošanas dokumenti dažādās valstīs atšķiras. Lai arī muitas lietu problemātika pasaulē ir līdzīga, teorētiskās koncepcijas sabiedrības vadīšanā ir vispāratzītas, novērtēšanas elementu izvēlē nav daudz variantu, tomēr, lai arī starp plānošanu un novērtēšanu būtu jāpastāv ciešai saiknei, process kopumā faktiski atšķiras visās valstīs (skat. 11.pielikumu).

Salīdzinot Baltijas valstu muitas iestāžu darbības plānošanu un novērtēšanu, ņemot vērā līdzīgus ārējos apstākļus, preču plūsmu un apdraudējumus, novērojamas būtiskas atšķirības.

Igaunijas stratēģijas izpildes novērtējumā par periodu līdz 2015.gadam parādās mērķi, uzdevumi un novērtēšanas indikatori. Muitas lietas ļoti dziļi integrētas kopējā dienestā visos aspektos. Muitas funkcijas un uzdevumi nav sistematizēti, izmantoti tikai atsevišķi indikatori, komentāri nesistemātiski. Novērtējot sasniegumus attiecībā uz stratēģiskajiem mērķiem, jākonstatē, ka izmantotie darbības rādītāji ir vispārīgi, muitas un nodokļu administrēšanas indikatori netiek diferencēti, bet atsevišķi ir vispārpiemērojami, piemēram, nodokļu iekasēšanas efektivitāte, klientu apmierinātība ar sniegtajiem pakalpojumiem un darbinieku apmierinātība. Vienīgajā speciālajā sadaļā, kas attiecas uz muitas organizāciju, ir izvirzīti šādi mērķi:

- ātra preču atmuitošana godīgiem klientiem;
- uz pusi samazināts nelegālais tabakas tirgus.

Vienīgie speciālie indikatori, kas raksturo muitas darba rezultātus atbilstoši dienesta stratēģiskā plāna izpildes novērtēšanas dokumentam ir – kravas atmuitošanai nepieciešamais laiks, AEO veikto atmuitošanu skaits attiecībā pret kopējo skaitu, nelegālā

⁴⁸⁵ Ireland, R., Cantens, T. and Yasui, T. 2011, An Overview of Performance Measurement in Customs Administrations: WCO Research Paper No. 13, WCO: Brussels
http://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/global/pdf/topics/research/research-paper-series/13_performance_measurement_2011.pdf?la=en

⁴⁸⁶ Introducing public administration / Jay M. Shafritz, E.W. Russell, Christopher P. Borick. New York : Pearson/Longman, 2009., p.364

tabakas tirgus īpatsvars, atklāto cigarešu skaits veicot izlases veida pārbaudes uz robežas, kontrabandas un legālo cigarešu cenas starpība.

Kopsavilkums par divu gadu rezultātiem atbilstoši Nodokļu un muitas pārvaldes mērķiem 2013-2016⁴⁸⁷ ir veidots atbilstoši plānā izvirzītajiem trīs mērķiem. Attiecībā uz pirmo mērķi - *iekasēt valsts nodokļu maksājumus* un trešo mērķi – *radīt attīstību un rezultativitāti atbalstošu organizācijas kultūru* - atsevišķi muitas darba rezultātus raksturojoši indikatori nav izdalīti. Attiecībā uz otro mērķi - *samazināt negodīgas ekonomiskās darbības īpatsvaru* – muitas pasākumi sadalīti vairākās grupās. Cīņā ar „ēnu ekonomiku” tiek novērtēti tādi pasākumi kā:

- atvieglojumi uzticamiem muitas klientiem;
- eksporta pārbaudžu efektivitātes paaugstināšana;
- ātrāka legālo preču pārvietošana pāri robežai;
- sabiedrības izglītošana kontrabandas radīto problēmu jautājumos;
- intensīva personu pārbaude, kas nodarbojas ar kontrabandas preču pārvietošanu.

Darba rezultātu indikatori izriet no uzdevumu formulējuma, bet skaitļu veidā tiek norādīts tikai kontrabandas preču īpatsvara samazinājums tirgū.

Novērtējot cīņu ar noziedzību ir uzrādīti atsevišķi skaitļi attiecībā uz atklāto kontrabandas preču apjomu, uzsāktajiem un pabeigtajiem kriminālprocesiem.

Lietuvas muitas dienesta stratēģiskās plānošanas dokuments⁴⁸⁸ nosaka, ka muita vēlās būt gudra un uzticama valsts iestāde, godīgs biznesa partneris, starptautiskās tirdzniecības uzraudzības eksperts, kuru augstu novērtē tās darbinieki, augstākās institūcijas, partneri un plaša sabiedrība. Atbilstoši trīs stratēģiskajiem mērķiem ir noteikti pasākumi to sasniegšanai:

- uzņēmēju uzraudzības reforma;
- muitas formalitāšu kārtošanai nepieciešamā laika saīsināšana;
- uzņēmēju iedrošināšana gūt labumu no atvieglojumiem un vienkāršojumiem;
- atbilstības veicināšana;
- piegāžu ķēžu riska novērtējuma piemērošana;
- muitas kontroles efektivitātes paaugstināšana
- akcīzes preču, aizliegtu un ierobežotu preču, kā arī preču, kas ir bīstamas iedzīvotājiem un kaitīgas videi nelikumīgas piekļuves iespējas tirgum samazināšana;
- Lietuvas muitas pārvaldības uzlabošana;
- kompetenta un motivēta personāla piesaistīšana;
- muitas informācijas sistēmu attīstīšana;
- Lietuvas muitas funkciju veikšanai nepieciešamās infrastruktūras nodrošināšana
- Partnerības stiprināšana ar citām institūcijām un organizācijām, kas iesaistītas starptautisko piegādes ķēžu uzraudzībā un uzraudzībā.

⁴⁸⁷ Summary of the two years work performed on the basis of the objectives set out for the years 2013-2016.
https://www.emta.ee/sites/default/files/contacts-about-ETCB/structure-tasks-strategy/20150601_strateegia_trykis_2015_2a_kokkuvote_eng.pdf

⁴⁸⁸ Business strategy of the lithuanian customs for 2016—2020.
<https://www.lrmuitine.lt/web/guest/veikla/planavimodokumentai/strategija#en>

Visiem pasākumiem ir paredzēti realizēšanas mehānismi, bet katram nav paredzēti novērtēšanas kritēriji. Iestādes panākumu novērtēšanai ir noteikti 4 vispārēji kritēriji, kas neatspoguļo visu stratēģijā iekļauto pasākumu izpildi.

Lietuvas muitas augstākā vadība apņemas savu iespēju robežās nodrošināt stratēģijas īstenošanu un informēt augstākās iestādes un citas atbilstošās struktūras par tās ieviešanas nozīmi ekonomiskajā konkurētspējā, ES un Lietuvas finanšu interešu aizsardzībā, tirgus, sabiedrības labums un vides aizsardzība, lai saņemtu nepieciešamo finansējumu un atbalstu tā īstenošanai. Paredzēts, ka stratēģijas īstenošanai tiks izstrādāts ilgtermiņa rīcības plāns stratēģijas īstenošanai, gada biznesa plāni, uzlabota Lietuvas muitas kvalitātes vadības sistēma, paplašināt Muitas laboratorijas darbība, nodrošināta Lietuvas muitas lietoto IT sistēmu drošība, maksimāli efektīvi izmantoti cilvēkresursi, informācijas resursi un valsts līdzekļi.

4.10.tabula

Muitas darba plānošana dažādās valstīs (autora veidota tabula atbilstoši publiski pieejamajai informācijai)

Valsts	Dienesta veids/struktūra	Jaunākais plānošanas dokuments
ASV	Muitas un robežas aizsardzības dienests.	Vīzija un stratēģija 2020.
Krievija	Federālais muitas dienests	Federālā muitas dienesta attīstības stratēģija līdz 2020.gadam. Federālā muitas dienesta darbības plāns (2013.-2018.) Mērķu un uzdevumu ikgadējā publiskā deklarācija
Latvija	Valsts ieņēmumu dienests (VID)	VID darbības un attīstības stratēģija 2017.–2019.gadam. Stratēģijas karte 2017.-2019.gadam Valsts ieņēmumu dienesta darba plāns 2019.gadam.
Lietuva	Muitas departaments	Muitas stratēģija (2016.-2020.)
Igaunija	Nodokļu un muitas pārvalde	Stratēģiskās attīstības plāns (2017.-2020.)
Polija	Muitas dienests	Muitas dienesta stratēģija (2014.-2020.)
Dienvidāfrikas Republika	Ieņēmumu dienests	Ieņēmumu dienesta stratēģiskais plāns (2016/17-2020/21)
Austrālija	Muitas un robežu aizsardzības dienests (no 01.07.2015. – Austrālijas robežas spēki)	Stratēģija 2020.

Arī **Latvijas** Valsts ieņēmumu dienesta darbības un attīstības stratēģijā 2017.–2019.gadam⁴⁸⁹ nav pienācīgi nodalīti muitas darba indikatori no nodokļu administrācijas darba indikatoriem. Ir saprotama ideja par vienotu un integrētu dienestu, kur atsevišķos jautājumos muita un nodokļu administrācija dara ļoti līdzīgu darbu, tomēr tas ir attiecināms pamatā tikai uz fiskālo funkciju. Nepievēršot pienācīgu uzmanību visu muitas dienesta funkciju izpildes plānošanai un novērtēšanai nebūs iespējams nodrošināt to kvalitatīvu izpildi. Negatīvi vērtējams ir tas, ka stratēģijā nosauktie stratēģiskie rezultātīvie rādītāji neatspoguļo visus muitas darbības virzienus, funkcijas un izdevumus. Arī darbības pārskatos, novērtējot VID darba rezultātus, netiek korekti un precīzi piemērota izveidotā sistēma.

2019.gada februārī ir apstiprināts pārskats par Valsts ieņēmumu dienesta darbības un attīstības stratēģijas 2017.-2019.gadam stratēģisko rezultātīvo rādītāju izpildi 2018.gadā⁴⁹⁰. Līdz ar to parādās nepieciešamā saikne starp darba plānošanu un novērtēšanu, tomēr jāatzīmē, ka arī šajā pārskatā muitas lietas tiek atspoguļotas nepilnīgi un virspusēji, jo netiek vērtēti uzdevumu īstenošanas darbības rezultāti un rezultātīvie rādītāji stratēģijā.

Zināma sistēma attiecībā uz darba rezultātu indikatoru noteikšanu vērojama arī LR VID darbības pārskatos, kas pārdzīvojuši noteiktu attīstību. 2000.gada pārskats tika veidots situācijā, kad muitas darbs tika plānots atbilstoši Valsts ieņēmumu dienesta muitas darbības stratēģijai 1999.-2003.g.

Ļoti svarīgi, ka pārskatā par 2008.gadu ir sniegts stratēģiskās attīstības novērtējums, kur norādīts, ka ir izstrādāta automatiska sistēma stratēģijas rīcības plāna monitoringam un analīzei, izveidoti 590 unikāli rezultātīvie rādītāji. Tiek izmantoti tie, kuriem ir norādīts gan plāns, gan izpilde – 387. Tomēr pētot muitas darba novērtēšanas sistēmas attīstību nerodas pārliecība, ka šie rādītāji tiek izmantoti kā pareizie, reālie, neapšaubāmie indikatori, ņemot vērā tos ietekmējošos faktorus – tād sistēmiski un metodoloģiski. VID darbības pārskatā par 2013.gadu muitas darba rezultāti un novērtēšanas kritēriji meklējami visā pārskata tekstā, bieži tie ir aplūkoti kopā ar nodokļu administrācijas rezultātiem.

2018.gada pārskatā⁴⁹¹ muitas lietas atsevišķi vairs nav izdalītas ne plānu, ne darbības rādītāju, ne prioritāšu nākošajam gadam kontekstā, tādēļ nav iespējams vērtēt šo pārskatu kā muitas dienesta atskaites dokumentu.

Muitas darba rezultātu vērtēšanas mērķi dažādās valstīs un situācijās var būt dažādi – vājo vietu noteikšana sistēmā, atbilstības noteikšana konkrētu uzdevumu veikšanai vai noteiktai situācijai, atsevišķu uzdevumu izpildes vai funkciju nodrošināšanas novērtēšanai, atsevišķu elementu darbības pārbaude, sistēmas elastīguma pārbaude, resursu lietderīgas izmantošanas pārbaude, sistēmas kopējās lietderības un efektivitātes novērtēšana strādājot valsts un sabiedrības labā. Izstrādājamās metodikas mērķis ir kopīgā ražīguma,

⁴⁸⁹ VID darbības un attīstības stratēģija 2017.–2019.gadam.
https://www.vid.gov.lv/sites/default/files/vid_darbibas_un_attistibas_strategija_2017-2019_1310.pdf

⁴⁹⁰ Valsts ieņēmumu dienesta darbības un attīstības stratēģijas 2017.-2019.gadam stratēģisko rezultātīvo rādītāju izpilde 2018.gadā.

https://www.vid.gov.lv/sites/default/files/strategisko_rezultativo_raditaju_izpilde_2018.gada_.pdf

⁴⁹¹ Valsts Ieņēmumu dienesta publiskais pārskats 2018.
https://www.vid.gov.lv/sites/default/files/publiskais_parskats_25_06_2019_-_apstiprinats.pdf

efektivitātes, pakalpojumu kvalitātes noteikšana un paaugstināšana. Vienlaicīgi tiek iegūtas metodes kā diagnosticēt problēmas un uzlabot darbu dažādos līmeņos un sektoros.

Ir vērojamas dažādas pieejas efektivitātes novērtēšanai:

- situācija, kad veidojot sistēmu, jau tiek paredzēts efektīvs mehānisms kā gala produkts;
- situācija, kad efektivitāte tiek pastāvīgi uzraudzīta;
- situācija, kad tiek paredzēta iespēja novērtēt sistēmas efektivitāti;
- sistēmu diagnostika;
- matemātiskie modeļi efektivitātes noteikšanai.

Ir jātiecas izstrādāt novērtēšanas modeli ar skaidriem indikatoriem, iespēju jebkurā brīdī mērīt jebkuru elementu un periodiski sistēmu kopumā, pēc vajadzības mainīt vērtēšanas virzienu mainoties prioritātēm.

Muitas lietu eksperti norāda uz iemesliem kādēļ muitas iestādēm gandrīz neizbēgami ir regulāri jāpilnveido sava organizācija un darbība:

- normatīvās bāzes novecošana, kas neveicina amatpersonu kompetentu rīcību, nonāk pretrunā valsts starptautiskajām saistībām, neveicina lēmumu pieņemšanas caurspīdīgumu un preču apstrādes paredzamību, uztur pārāk sarežģītas un arī nevajadzīgas procedūras;
- strādājot intensīvajā un mainīgajā starptautiskās tirdzniecības vidē, ņemot vērā valsts ekonomisko situāciju, bieži rodas nopietnas problēmas attiecībā uz muitas darbinieku motivāciju un kvalificētu kadru saglabāšanu, kā arī korupciju;
- muitas iestādes bieži komunikatīvajā, tehniskajā un informācijas tehnoloģiju jomā atpaliek no darījumu vides, kas neveicina veiksmīgu sadarbību.

Savukārt, kā galvenie priekšnoteikumi muitas modernizācijai tiek norādīti:

- muitas darbības diagnostika;
- darba resursu politika - muitas reformu centrālais jautājums;
- atbilstošas normatīvās bāzes veidošana;
- uzticības atmosfēras radīšana investīciju piesaistei un ekonomiskajai izaugsmei;
- spēja identificēt svarīgākās problēmas;
- labvēlības režīmu radīšana muitas kontrolē un nodokļu maksāšanā;
- muitas procedūrām ir jākalpo tranzīta pārvadājumu atvieglošanai;
- viens no galvenajiem muitas uzdevumiem ir drošības nodrošināšana;
- modernizācijas procesu pamatā ir jābūt informācijas un komunikāciju tehnoloģiju ieviešana.⁴⁹²

Novērtējot kādas muitas iestādes darba efektivitāti visbiežāk kā kritēriji tiek izmantoti atsevišķi viegli uztverami, zīmīgi indikatori vai citi rādītāji, piemēram, laika periods, kas nepieciešams kravas apstrādei. Ņemot vērā, ka no importētāja viedokļa, viss periods, kura laikā krava nav pieejama īpašniekam, atstāj iespaidu uz transakcijas izmaksām, jāaprēķina laika sprādis no kravas nonākšanas robežas šķērsrošanas vietā līdz tās pilnīgai fiziskai atbrīvošanai. Tādējādi *tiek izmērīta visu iesaistīto personu darbības*

⁴⁹² Customs Modernization Handbook. The World Bank. p.XVII – XXV

efektivitāte – kontrolpunkta personāla, noliktavu vadības, kontrolējošo iestāžu, brokeru, banku sektora u.t.t. Šis *efektivitātes rādītājs var tikt papildināts ar citiem indikatoriem* – iekasēto nodokļu summa un apstrādāto deklarāciju skaits muitas punktā. Šie indikatori var tikt papildināti ar ziņām, kas iegūtas aptaujājot robežas šķērsotājus, kas gan nevar tikt uzskatītas par absolūti objektīvām. Robežkontrolei patērētais laiks ir atkarīgs arī no dažādiem blakus faktoriem – pārvietojamās preces raksturs un īpatnības, kontrolei piesaistītās organizācijas, preces izcelsmes valsts, riska analīzes rezultātā noteiktā riska pakāpe, preces vērtība, robežšķērsotāšanas vieta (sauszemes robežpunkts, osta vai lidosta), deklarācijas iesniegšanas veids (elektroniski vai papīra formātā), kontroles veids un metodes u.c.⁴⁹³

Efektīvas robežu procedūras varētu samazināt tirdzniecības izmaksas uzņēmumiem un tādējādi piesaistīt ārvalstu tiešās investīcijas. Ar muitas darbību saistītie rādītāji tiek izmantoti vairākos pētījumos tirdzniecības veicināšanas jomā:

- Pasaules Bankas pētījums (*Doing Business Trading across borders*) un uzņēmumu aptaujas;
- OECD tirdzniecības veicināšanas indikatori (TFIs);
- ANO Globālais apsekojums par tirdzniecības veicināšanu un bezpapīru tirdzniecības īstenošanu;
- Pasaules Bankas starptautiskais loģistikas darbības indekss (LPI);
- Pasaules ekonomikas forums, ziņojums par globālo tirdzniecības attīstību.⁴⁹⁴

Dažādi mērījumi par muitas un citiem robežkontroles jautājumiem dažādās valstīs tiek regulāri publicēti (*Logistic Performance Index, Enabling Trade Index, Doing Business Rank, Global Competitiveness Index, World Competitiveness Ranking*). Turklāt *Global Express Associate* publicēts "Muitas veiktspējas ziņojums" par 137 valstīm. Lielākā daļa no šiem ziņojumiem ne vienmēr precīzi atspoguļo realitāti. Ir bažas par izmantoto metodiku attiecībā uz dažādus rādītāju izmantošanu. OECD tirdzniecības veicināšanas indikatoru mērķis bija novērtēt robežšķērsotāšanas procedūras 11 dimensijās, izmantojot 98 rādītājus. Pasaules Bankas *The Customs Assessment Trade Toolkit (catt)* novērtē 130 muitas rādītājus septiņās dimensijās. *The IADB's Customs Performance Measurement Indicator* - muitas darba rezultātu mērīšanas sistēma satur 13 stratēģiskos rādītājus un 35 darbības rādītājus.⁴⁹⁵

Jau minētajā Pasaules ekonomikas foruma ziņojumā ir apakšindekss "robežas pārvaldība", kurš novērtē valsts robežas pārvaldības kvalitāti, caurspīdīgumu un efektivitāti. Šo apakšindeksu veido viens pīlārs, kas sastāv no 13 indikatoriem:

- muitas dienesta indekss (1 indikators);
- muitošanas procesa efektivitāte (1 indikators);

⁴⁹³ Customs Modernization Handbook. The World Bank. p.26

⁴⁹⁴ Indicators for Trade Facilitation: A Handbook.

http://tfif.unece.org/pdf_files/Indicators-for-Trade-Facilitation-ESCAP-OECD-Handbook.pdf

⁴⁹⁵ WCO Research Paper No. 31. Customs Environment Scan

2014. <http://www.wcoomd.org/en/topics/research/activities-and-programmes/~media/57364A26496A4C34A2B9604F3156C595.ashx>

- robežu atbilstība: eksportēšanas/importēšanas laiks un izmaksas (4 indikatori);
- dokumentu atbilstība: eksportēšanas/importēšanas laiks un izmaksas (4 indikatori);
- nelikumīgi maksājumi un kukuļi imports/eksports(1 indikators);
- importa procedūru laika prognozējamība (1 indikators);
- muitas caurskatāmības indekss (1 indikators).⁴⁹⁶

Muitas dienesta darbība vismaz vienas funkcijas ziņā ir tuva valsts policijas darbam, tāpēc ir lietderīgi aplūkot šī dienesta efektivitātes novērtēšanas pētījumus. 2008.gadā nāca klajā Latvijas Policijas akadēmijā izstrādātā zinātniskā pētījuma – Valsts policijas darba efektivitātes vērtēšanas kritēriji - pirmā posma materiāli⁴⁹⁷. Pētījumā iesaistīto speciālistu publikāciju tēmās sastopami tādi atslēgas vārdi kā – efektivitātes saturs, vērtēšanas kritēriji un struktūra, darbu ietekmējošie faktori, tiesiskais regulējums, darba organizācija, personāls. Tie visi ir nozīmīgi sistēmas elementi, ja tiek vietā un prasmīgi izmantoti. Ņemot vērā muitas darba specifiku, iespējams šī projekta rezultātus izmantot arī muitas darba novērtēšanas sistēmas veidošanā.

Starptautiskās organizācijas dažādā kontekstā un dažādos veidos ir saistītas ar muitas darba novērtēšanu – izstrādājot vadlīnijas muitas efektīvai darbībai, diagnosticējot problēmas muitas darbā, izstrādājot un finansējot dažādus muitas attīstības un modernizācijas projektus (skat. 12.pielikumu).

Aplūkojot muitas efektivitātes teorijas pamatus un praktiskos aspektus, mēs saskaramies ar virkni mūsdienu problēmu, piemēram, trūkst zinātniskas un metodiskas pieejas muitas efektivitātes jautājumu risināšanai un izpētei, teorijas ir pārāk abstraktas un nenoteiktas. Tomēr, neraugoties uz to, praksē ir sastopamas daudzveidīgas pieejas un metodes muitas darba novērtēšanai, lai salīdzinātu darbības rezultātus ar veicamajām funkcijām un uzdevumiem, nospraustajiem mērķiem, ieguldījumiem, iepriekšējiem periodiem un citiem atskaites punktiem.

Sistēmas ar nosaukumu *COEI* (*Customs operative efficiency index*⁴⁹⁸) mērķis ir noteikt reālo muitas darbības lietderīgumu un efektivitāti pamatojoties uz dažādiem rādītājiem, sniedzot objektīvu un pārbaudāmu muitas sistēmu analīzi.⁴⁹⁹ Tiek uzskatīts, ka šīs sistēmas un metodoloģijas piemērošana nav atkarīga no pētījuma priekšmeta, tāpēc tās var piemērot muitas sistēmu analīzē jebkurā valstī, sniedzot vajadzīgos datus un to analīzes rezultātus par to valsti, kura tiek pakļauta pētījumam. Analīzē tiek izmantots galvenais mainīgais lielums – tirgus apjoms, ņemot vērā, ka visām muitas sistēmām jāreaģē uz to tirgus vajadzībām un prasībām, bet tās nav spējīgas būtiski ietekmēt ārējās tirdzniecības svārstības valstī, drīzāk tirgus spiediens tieši ietekmē muitas prasības. Papildus mainīgie lielumi - muitas kontrolpunktu skaits, aģentūras vai iestādes, kas iesaistītas pirmajā kontroles līmenī, muietošanas procedūru etapu skaits, personāls u.c. tiek ņemti vērā

⁴⁹⁶ Indicators for Trade Facilitation: A Handbook. http://tfig.unece.org/pdf_files/Indicators-for-Trade-Facilitation-ESCAP-OECD-Handbook.pdf

⁴⁹⁷ Valsts policijas darba efektivitātes vērtēšanas kritēriji. <http://www.iem.gov.lv/files/text/Kriteriji.pdf>

⁴⁹⁸ Muitas darbības efektivitātes indekss

⁴⁹⁹ PMO npublicētie materiāli

ievērojot, ka muitas sistēmu darbības efektivitāte tiks atspoguļota tām funkcionējot pie konkrētiem mainīgajiem lielumiem.

Veidojot efektivitātes indeksu konkrētajā pētījumā, tika definēts mērķis, laiks un ģeogrāfiskās robežas, izvēlēta pārstāvības sistēmu grupa no valstīm, kuras ir nozīmīgi spēlētāji pasaules tirdzniecībā. Tika atlasīta un apkopota informācija veidojot virkni tabulu, kurās informācija sagrupēta pēc mainīgajiem lielumiem un valsts. Šī matrica kalpo prognožu un attiecību starp mainīgajiem lielumiem aprēķiniem.

Lai noteiktu attiecību starp mainīgajiem, bija nepieciešams izveidot vairākus parametrus, kas ļaus novērtēt attīstību. Ņemot vērā katra mainīgā dabu, tie bija jāapzīmē, lai varētu izmērīt:

- konteineru koncentrācija kontroles punktos (parametrs norāda uz sekojošu attiecību: *darba stundu skaits (24 stundas) / fiziskās pārbaudes vidējais laiks*).
- optimāla organizācija (mērķis ir noteikt aģentūru vai biroju skaitu, kas nepieciešami optimālai muitas sistēmu funkcionēšanai tās centrālajā hierarhijas līmenī).
- atmuitošanas procedūras posmi (ja mazāk posmu pastāv vispārējā darba procesā, muitošanu varēs veikt daudz vienkāršāk un ātrāk, tādējādi daudz efektīvāk).
- pārbaudīto konteineru skaits (%) (tika uzskatīts par sākuma punktu, lai izvērtētu procentuāli veikto pārbaužu skaitu).
- personāls (biroju skaitu muitas sistēmā un kopējo darbinieku skaitu, kas atrodas četros lielākajos pasaules tirgos).
- uzmanības / darba stundas (par optimālu tiek uzskatīts 24 stundu režīms, jo tā tiek labāk apkalpotas preču plūsmas).
- attiecība starp iespējamo un izmantoto jaudu (par optimālu tiek uzskatīta 80%).
- atmuitošanai nepieciešamais laiks.
- atmuitošanas izmaksas.
- lietotāju apmierinātība ar On-line informācijas sistēmām.

Novērtējot konkrētu valsti tiek ņemtas vērā tās īpatnības un galvenie makroekonomiskie rādītāji. Kā pozitīvos aprakstītās novērtēšanas sistēmas aspektus var minēt:

- ir patiešām izstrādāta metodika;
- ir noteikti mērāmie parametri vai novērtēšanas kritēriji;
- tiek ņemti vērā mainīgie un nemainīgie, iekšējie un ārējie apstākļi, kas ietekmē muitas darbu;
- metodika ir piemērojama dažādām valstīm;
- rezultāti norāda uz sistēmas pozitīvajām iezīmēm, draudiem un trūkumiem muitas sistēmās.

Kā sistēmas trūkumus var minēt:

- ne visi svarīgie elementi tiek testēti;
- netiek novērtēts atsevišķu struktūrvienību darbs;
- metodika nav orientēta uz visu muitas funkciju izpildes kontroli;
- vispārnodarīgums bieži tomēr kaitē mērījuma konkrētumam un dziļumam;

- nedod secinājumus par muitas sistēmas darbības efektivitāti.

Līdz 2013.gadam **Krievijas** muitas dienesta darbība tika novērtēta nosakot tieši dienesta efektivitāti atbilstoši noteiktiem rādītājiem un ievērojot darbības rezultātu novērtēšanas metodiku:

- tika nosaukti trīs muitas darbības mērķi;
- efektivitātes rādītāji tika nosaukti atbilstoši mērķiem;
- rādītājiem tika norādītas divas vērtības norādītajā gadā: plānotais un faktiskais;
- tika analizēta un grafiski attēlota katra rādītāja būtība, piemēram, salīdzināts tiesā iesniegto prasību skaits pret muitas iestādēm ar muitai nelabvēlīgu spriedumu skaitu, kas tiek noteikts gan pēc skaita, gan procentuāli;
- grafiski tika attēlotas rādītāja attīstības tendences vairāku gadu garumā.

Ar laiku atskaitēs par muitas darbu netiek akcentēts vārds „efektivitāte”, bet tiek runāts par Krievijas muitas dienesta darbības rādītāju izpildes dinamiku⁵⁰⁰. Trīs muitas darbības mērķi paliek tie paši – muitas noteikumu ievērošanas līmeņa paaugstināšana, muitas iestāžu sniegto pakalpojumu kvalitātes paaugstināšana un kontrabandas atklāšana un novēršana. Atsevišķi darbības rādītāji tiek koriģēti, precizēti īpaši nemainot lietas būtību. Rādītāji jau pēc būtības raksturo darba efektivitāti, tie tiek aplūkoti 7 gadu periodā, kā arī tiek katram nosprausts mērķlielums - noteikts skaitlis procentos, laika vai daudzuma vienībās.

Savukārt pārskatā par muitas darba rezultātiem 2018.gadā norādīts, ka efektivitāti savā darbības jomā var raksturot šādi rādītāji:

1) Krievijas Federālā budžeta ieņēmumu summa, ko administrē Krievijas federālais muitas dienests ir 102,1% no ieņēmumu prognozes;

2) Krievijas Federācijas muitas iestāžu veikto pārbaužu pasākumu skaits 2018. gadā samazinājās par 30%, bet pārbaužu rezultativitāte pieauga par 20%.

3) rezultatīvo muitas pārbaužu pēc preču izlaišanas daļa kopējā pabeigto muitas pārbaužu daudzumā ir palielinājusies par 4%;

4) rezultatīvo muitas apskatu daļa palielinājusies par 4,9%;

5) muitas noteikumu un citu likumpārkāpumu īpatsvars, kas konstatēti, deklarējot preces piemērojot risku vadības sistēmu, tādu pārkāpumu kopējā apjomā, kurus muitas iestādes identificējušas pēc muitas kontroles rezultātiem, 2018. gadā ir 85,4%;

6) risku vadības sistēmas piemērošanas rezultātā muitas iestādes 2018.gadā ir papildus piedzinušas naudas summu, kas ir par 4% vairāk nekā 2017. gadā.⁵⁰¹

Krievijas zinātnieki kā labu atzīmē G.Bjakina pieeju: *muitas efektivitāti var pētīt nosakot vidējo ienākumu laika vienībā*⁵⁰². Tiek salīdzināti kopējie fondi, kas atvēlēti muitas sistēmas darba nodrošināšanai un uzturēšanai ar ienākumiem iekasēto muitas maksājumu, soda naudu, konfiscēto preču veidā. Salīdzinošo dažādu muitas struktūrvienību darbības efektivitāti var noteikt aprēķinot vidējo ienākumu vienā laika vienībā n-tajā muitas struktūrvienībā uz vienu darbinieku. Bjakinu kritizējot var atzīmēt, ka viņš runā tikai par

⁵⁰⁰ Динамика исполнения показателей деятельности ФТС России.

http://www.customs.ru/index.php?option=com_content&view=article&id=333:-2011-&catid=29:2011-01-24-14-49-58&Itemid=1830 (skatīts 15.04.2014.)

⁵⁰¹ Итоговый доклад о результатах и основных направлениях деятельности ФТС России в 2018 году. <http://customs.ru/activity/results/itogovye-doklady-o-rezul-tatax-deyatel-nosti/document/175571>

⁵⁰² Косенко В.П., Опошнян Л.И. Основы теории эффективности таможенного дела М.: ПТА, 2006. – с.24

vienu muitas lietu sastāvdaļu – muitas iestāžu darbību, to uztver kā ražošanas procesu, intereses lokā notur tikai muitas fiskālo darbību, neņemot vērā muitas iestāžu organizatoriskās struktūras dažādās kompetences.

Pēc Krievijas muitas akadēmijas speciālistu izstrādātās metodoloģijas vienas muitas *iestādes faktiski valsts budžetā iekasētās summas* aprēķināšanai jānosaka ienākumu summa, ko nodrošina n-tā muitas iestāde, summārie pieskaitāmie izdevumi n-tās muitas iestādes uzturēšanai un summārie zaudējumi % izteiksmē, kas saistīti ar pieļautajām kļūdām muitas noformēšanā nosacītā muitas iestādē. Par pamatu ņemot maksājumu iekasēšanas jomu ***muitas iestādes nosacītās efektivitātes*** aprēķināšanai tiek piedāvāts izmantot tādu indikatorus kā:

- konfiscēto preču vērtība;
- valsts budžeta ieņēmumu vidējais apjoms, ko nodrošina noteiktās kategorijas muitas iestādes;
- muitas iestāžu skaits, kas pieder pie noteiktās kategorijas;
- faktisko muitas maksājumu apjoms.

Absolūto muitas iestādes efektivitāti var aprēķināt nosakot attiecību starp muitas iestādes faktiski iekasētajiem muitas maksājumiem un faktisko muitas iestādes darbinieku skaitu.

Kā ļoti svarīgs nosacījums ir jāņem vērā optimālā organizatoriskā shēma, kā rezultātā tiek noteikts:

- racionālais darbinieku skaits iestādē;
- racionālais darbinieku sadalījums pa struktūrvienībām;
- racionāls darbinieku skaits norīkojumiem konkrētu uzdevumu veikšanai;
- racionālā organizācijas struktūra;
- racionāli darba normatīvi.⁵⁰³

Atsevišķi ir izvērtējama ***muitas infrastruktūras efektivitāte***. Tiek pētīts - kāds ir efekts no jauna MKP būvniecības un aprīkošanas salīdzinot gada izdevumus MKP izveidošanai un ekspluatācijai ar:

- ieguvumu no zaudējumu samazināšanās, kas saistīti ar pārvadājamās produkcijas zudumiem;
- ieguvumu saistībā ar kravu aizkavēšanās samazināšanos zudumiem;
- gada tīrās produkcijas pieaugumu.

Tiek vērtēts arī „tīrais MKP gada ienākums”, kas tiek izteikts kā starpība starp MKP gada ienākumu un gada izdevumiem MKP štata darbinieku uzturēšanai.⁵⁰⁴

Krievijas muitas akadēmijas speciālisti ir izstrādājuši *muitas iestāžu darbības analīzes metodiku*⁵⁰⁵ izmantojot datus, kas iegūstami no pirmējās muietošanai iesniegtās

⁵⁰³ Теория и методология таможенного дела. Сборник научных трудов. Проблемы совершенствования организации и деятельности таможенной службы. 1999. Москва: РИО РТА. 343 с.

⁵⁰⁴ Теория и методология таможенного дела. Сборник научных трудов. Бычков А.Т., Кузнецова А.И. Проблемы совершенствования организации и деятельности таможенной службы. 1999. Москва: РИО РТА, с.97

⁵⁰⁵ Косенко В.П., Опошнян Л.И. Основы теории эффективности таможенного дела М.: РТА, 2006. – 92.lpp

dokumentācijas. Metodes pamatā ir ideja, ka muitas iestāžu darbības rezultāti ir novērtējami ne tikai attiecībā uz noteiktām struktūrvienībām, bet arī preču grupām. Analīzes objekti tiek salīdzināti laikā un telpā. Salīdzināšana telpā nozīmē muitas iestāžu darba rezultātu salīdzināšanu pēc noteiktiem kritērijiem noteiktā laikā. Šāda salīdzināšana ir loģiska, ja salīdzināmās muitas iestādes nodarbojas ar analogiskām lietām. Salīdzināšana laikā nozīmē atsevišķu kritēriju dinamisko (laika) rindu analīzi, kas raksturo vienas vai otras muitas iestādes (struktūrvienības) darbību. Tādejādi muitas iestāžu darbības analīze ne tikai fiksē lietu stāvokli noteiktā brīdī, bet parāda arī rādītāju dinamiku laikā atsevišķās muitas iestādēs un struktūrvienībās, atklāj tendences un ļauj prognozēt iespējamo notikumu attīstību.⁵⁰⁶

Aprēķinot kāda rādītāja vidējo lielumu un salīdzinot to dažādās muitas iestādēs var konstatēt atšķirības, kas tiek analizētas, ņemot vērā pieļaujamās atkāpes saistībā ar objektīviem apstākļiem. Aprēķini tiek veikti virzienā no centrālās administrācijas uz leju pakļautības kārtībā, noskaidrojot, kurās reģionālajās muitas iestādēs rādītāji atšķiras visvairāk, tālāk analizējot muitas iestāžu rezultātus jau attiecīgajā reģionālajā iestādē un nonākot līdz atsevišķām struktūrvienībām, dokumentu grupām, muitas kravu deklarācijām. Šāda pieeja ļauj atklāt arī amatpersonu nestandarta uzvedības gadījumus noformējot to vai citu dokumentu, kā arī iesaistītās firmas un uzņēmumus.

Minētie Krievijas muitas akadēmijas speciālisti demonstrē arī piemērus lietišķajiem aprēķiniem. Autori aprēķiniem ir izvēlējušies trīs preču grupas un trīs reģionālās muitas iestādes, kuru rezultāti tiek salīdzināti ar rādītājiem muitas dienestā kopumā. Tiek izmantoti sākotnējie dati attiecībā uz kopējo piegāžu apjomu tonnās un naudas izteiksmē, kā arī kopā iekasētie muitas maksājumi. Tālāk tiek salīdzināti individuālie rādītāji ar vidējiem rādītājiem muitas dienestā kopumā. Dinamikas salīdzinājums ļauj nonākt pie diviem svarīgiem rādītājiem – katras preces muitas vērtības dinamikai un muitas maksājumu summārās likmes dinamikai.⁵⁰⁷

Francijas valdības un CIAT⁵⁰⁸ atbalstītās darba grupas 2002.gada oktobra ziņojumā *Nodokļu un muitas indikatori*⁵⁰⁹ tiek nosaukti darbības virzieni nodokļu un muitas administrēšanā (funkcijas, uzdevumi), kam savukārt tiek noteikti darbības indikatori. Katrs indikators tiek raksturots pēc sekojošiem parametriem: indikatora mērķis (*purpose of the indicator*) un aprēķināšanas formula (*calculation formula*). Muitas jomā tiek meklēti indikatori konkrētiem muitas darba elementiem. Muitas kontrole un pārbaudes ir novietots pirmajā vietā starp šiem elementiem, jo tas ir viens no galvenajiem elementiem muitas funkciju realizēšanai. Tajā pat laikā muitas iestāde nedrīkst kavēt tirdzniecības plūsmu, veicot tās kontroli. Starptautiskā līmenī pieņemts risinājums ir - mūsdienīgās muitas iestādēs izmantot fiskālās izlūkošanas metodes vai kontroli, pamatojoties uz riska analīzi. Ir samazināta kontrole preču pienākšanas laikā, paplašinot kontroles darbības, kas notiek pirms un pēc muietošanas. Šāda prakse var ietaupīt laiku, neietekmējot kvalitāti un fiskālo

⁵⁰⁶ Косенко В.П., Опошнян Л.И. Основы теории эффективности таможенного дела М.: ПТА, 2006. с. 92

⁵⁰⁷ Turpat, с.108

⁵⁰⁸ Inter-American Center of Tax Administrations

⁵⁰⁹ Tax and Customs Indicators.

http://www.ciat.org/biblioteca/opac_css/index.php?lvl=notice_display&id=2122

pasākumu efektivitāti. Preču kontrole ietver sevī importētāja vai eksportētāja identifikāciju, fiziskās pārbaudes, preču muitas vērtības noteikšanu un tarifu klasifikāciju, pārbaudi saistībā ar visiem nodokļi, tirdzniecības apmaiņas un administratīvās kontroles pienākumus, kas izriet no importa vai eksporta. Par muitas kontroles lietderības paaugstināšanas tendenci uzskatāma atmuitošanas laika samazināšana, lai veicinātu ārējo tirdzniecību un pilnveidotu muitas kontroles praksi pirms un pēc muitošanas. Tāpēc arī kā pirmais indikators tiek izmantots – *vidējais muitošanas laiks importam un eksportam*. Mērķis - noteikt atmuitošanas ātrumu kā muitas kontroles lietderības un efektivitātes indikatoru atbilstoši koncepcijai par modernu muitu, kuras misija ir paātrināt starptautiskās tirdzniecības plūsmu. Ka citi indikatori tiek izmantoti:

- muitas kontroles produktivitāte salīdzinot kopējo pārbaudžu skaitu ar kopējo kravu skaitu;
- aizturēto (konfiscēto) preču apjoma pieaugums;
- nodokļu atkārtotas novērtēšanas vidējais apjoms;
- piemēroto sankciju vidējais apjoms.
- atļautā muitas tranzīta īpatsvars
- iejaukšanos importa /eksporta operācijās, kas nav saistītas ar muitas pamatfunkcijām īpatsvars.

Pozitīvais šajā metodikā – ir skaidra indikatoru aprēķināšanas vai noteikšanas metodika, negatīvais – nesniedz atbildi par iestādes efektivitātes līmeni kopumā.

Francijā muitas darbības efektivitātes jautājumi ir aplūkoti arī veicot aptaujas attiecībā uz muitas darbinieku apmierinātību un vērtējot uzdevumu skaidrību, nepieciešamo aprīkojumu, darba organizāciju, karjeras un pilnveides iespējas. No citas puse – vērtējot klientu apmierinātību – tiek novērtēts vai ir pieejama un saprotama informācija, vai ir sastopama objektīva attieksme, ātra un kvalitatīva apkalpošana no muitas darbinieku puses. Tātad, kā indikators tiek uzstādīts - vispārējās apmierinātības līmenis ar muitas dienesta darbu.

Muitas darbības efektivitāte tiek novērtēta caur dažādu patstāvīgu, atsevišķi novērtējamu procesu prizmu - kvalitātes vadības sistēma, infrastruktūras izmantošana, valsts stratēģiskie mērķi. Šeit jau ir saskatāma metode, kaut arī ne pilnīga un ne universāla.

Efektivitāte un apkārtējās vides ietekme uz to ir sarežģīts, komplekss un plaša mēroga jautājums, tāpēc pētījumā nepieciešams izmantot **sistēmu pētījumu metodes**. Tas nozīmē, ka pētījuma priekšmets – muitas kontrole – tiek aplūkots kā liela sistēma, kas sastāv no savā starpā saistītām un kopējam mērķim pakļautām daļām, fragmentiem vai elementiem. Pētnieki kā bāzes sistēmu šajā gadījumā pieņem iedomātu (virtuālu) Muitas kontroles organizācijas un vadības sistēmu (MKOVS). Metodes izstrādātājs piedāvā attēlot izskatāmās metodoloģiskās pieejas pamatfragmentus kā bāzes sistēmas uzbūves un MKOVS efektivitātes novērtēšanas modeļa izstrādes blokshēmas algoritmu.⁵¹⁰

⁵¹⁰ Tax and Customs Indicators.

http://www.ciat.org/biblioteca/opac_css/index.php?lvl=notice_display&id=2122

Analizējot minētās metodikas iespējas, var izdalīt trīs virzienus, kuros strādājot var būt lietderīgi izmantot šādu MKOVS efektivitātes novērtēšanas modeli:

1. Muitas kontroles organizācijas līmeņa un stāvokļa analīze un visu ar muitas kontroli saistīto pasākumu sakārtošana vienā sistēmā lai novērtētu tās efektivitāti.
2. Ieviešamo pasākumu, kā arī prasību un priekšlikumu attiecībā uz muitas kontroles organizāciju, ietekmes novērtēšana.
3. Muitas kontroles efektivitātes paaugstināšanas un darbības pilnveidošanas metožu izvēle un pamatošana.

Kosenko V.P. un Opošņans L.I., formējot savu viedokli par muitas darba novērtēšanas metodēm, par pamatu ir ņēmuši ideju **par muitas lietu efektivitātes arhitektoniku**, kas nozīmē, ka atsevišķi jāvērtē:

- muitas politikas efektivitāte;
- centrālās muitas administrācijas vai muitas iestāžu, kas nodarbojas ar muitas administrēšanas vadīšanu, efektivitāte;
- to muitas iestāžu un MKP darba efektivitāti, kas tieši nodarbojas ar muitas noformēšanu un kontroli.⁵¹¹

Vērtējot muitas politikas efektivitāti tiek aplūkota:

- muitas tarifu tautsaimnieciskā efektivitāte;
- administratīvo vadīšanas metožu tautsaimnieciskā efektivitāte;
- dažādu muitas režīmu izmantošanas tautsaimnieciskā efektivitāte.

Centrālās muitas administrācijas vai muitas iestāžu, kas nodarbojas ar muitas administrēšanas vadīšanu, efektivitāte tiek novērtēta no:

- fiskālā viedokļa;
- tiesībsardzības viedokļa;
- darījumu juridiskās noformēšanas viedokļa.⁵¹²

Piemēram, efektivitāti tiesībsardzības jomā var raksturot no dažādiem aspektiem, tāpēc vienota un vispārēja efektivitātes rādītāja nav. Muitas dienesta atskaitēs savukārt parādās vesela virkne visdažādāko indikatoru. Lai tos varētu izmantot muitas dienesta efektivitātes noteikšanai, tie ir jāsakārto noteiktā sistēmā. Vispirms autori piedāvā aprēķināt efektivitātes koeficientu attiecībā uz ierosinātajām lietām par muitas noteikumu pārkāpumiem, salīdzinot ierosināto lietu skaitu noteiktā laika periodā ar apmierināto sūdzību un protestu skaitu par muitas noteikumu pārkāpumiem tajā pašā laika periodā, tādējādi nosakot „brāķa” īpatsvars muitas amatpersonu darbā.⁵¹³ Otrkārt, svarīgi ir izvērtēt muitas iestāžu darbību savu rindu „attīrīšanā” t.i. noteikt iekšējās drošības koeficientu, salīdzinot no muitas dienesta atbrīvoto darbinieku skaitu (par dažādiem pārkāpumiem) ar iekšējās drošības darbinieku skaitu. Treškārt tiek piedāvāts izvērtēt arī narkotisko vielu kontrabandas līmeni. Kontrabandas koeficientu aprēķina salīdzinot konfiscēto kontrabandas narkotisko vielu

⁵¹¹ Косенко В.П., Опошнян Л.И. Основы теории эффективности таможенного дела М.: РТА, 2006. – 67.lpp

⁵¹² Turpat, 74.lpp

⁵¹³ Turpat, 78.lpp

daudzumu ar valstī patērēto narkotisko vielu daudzumu tajā pašā laika posmā.⁵¹⁴ Zinot narkomānu skaitu valstī un to individuālo patēriņu var aptuveni aprēķināt arī kopējo.

Muitas iestāžu, kas tieši nodarbojas ar muitas noformēšanu un kontroli un **MKP darba efektivitāte** arī tiek vērtēta tajos pašos virzienos kā vadība. Var veikt dažādus mērījumus telpā un laikā, bet bez salīdzinošas analīzes ir grūti iegūt objektīvu viedokli par procesiem. Salīdzināt darbības rādītājus telpā nozīmē salīdzināt dažādu valstu muitas dienesta rezultātus konkrētā aspektā konkrētā momentā. Ja citās valstīs kāds rādītājs kā indikators netiek izmantots, tad šāda salīdzināšana nav iespējama, un atliek salīdzinājums laikā – noteikto rādītāju dinamisko rindu analīze – kā bija agrāk un tagad.⁵¹⁵ MKP līmenī parasti ir iespējama abu veidu salīdzinošā analīze, jo ir pietiekoši daudz muitas struktūrvienību, kas nodarbojas ar vienādu vai līdzīgu uzdevumu veikšanu. Nosakot **fiskālo efektivitāti** par salīdzināšanas etalonu tiek izmantota konkrētas preces vienības vidējā muitas vērtība visiem darījumiem noteiktā laika posmā. Salīdzinot šādu vidējo vērtību konkrētā muitas punktā ar vidējo vērtību visās muitas iestādēs kopā iegūst šī MKP fiskālās efektivitātes koeficientu. Jo augstāks ir šis koeficients, jo efektīvāka ir MKP darbība noformējot konkrētas preces ieviešanu vai izvešanu.⁵¹⁶ **Tiesībaizsargājošās darbības efektivitāte** ir visgrūtāk izmērāmais lielums, jo pastāv pārāk daudz izmantojamu indikatoru. Reālāk būtu izvēlēties mazāku skaitu, bet saturīgu indikatoru, piemēram, ierosināto lietu skaits par muitas noteikumu pārkāpumiem noteiktā laika posmā, apmierināto sūdzību skaits par muitas iestāžu pieņemtajiem lēmumiem muitas noteikumu pārkāpumu lietās, personāla skaits attiecīgās muitas iestādes tiesībaizsardzības blokā.⁵¹⁷

Ražošana efektivitāti var aprēķināt **matemātiski**, salīdzinot ieguldītos resursus ar iegūto rezultātu. Zināmā mērā šādu metodi var izmantot arī novērtējot muitas darbu, bet tas ir attiecināms uz atsevišķiem elementiem un aspektiem. Tā, piemēram, muitas iestādes efektivitāti varētu aprēķināt nosakot attiecību starp konkrētas muitas iestādes faktiski iekasētajiem muitas maksājumiem un faktisko šīs muitas iestādes darbinieku skaitu. Krievijas muitas lietu eksperti ir izstrādājuši virkni matemātisku formulu, ar kuru palīdzību tiek attīstīti augstāk minētie aprēķini, nonākot pie daudzu citu svarīgu muitas darba indikatoru un faktoru noteikšanas ar matemātisko metodi.⁵¹⁸ Minētie autori sniedz priekšlikumus izmantot matemātiskas formulas tādu elementu aprēķināšanai kā:

- muitas iestādes faktiski valsts budžetā iekasētā summa;
- ideālais maksājumu apmērs;
- summārie pieskaitāmie izdevumi n-tās muitas iestādes uzturēšanai;
- summārie zaudējumi % izteiksmē, kas saistīti ar pieļautajām kļūdām;

⁵¹⁴ Косенко В.П., Опошнян Л.И. Основы теории эффективности таможенного дела М.: РТА, 2006. —, 80.lpp

⁵¹⁵ Turpat, 83.lpp

⁵¹⁶ Turpat, 83.lpp

⁵¹⁷ Turpat, 85.lpp

⁵¹⁸ Теория и методология таможенного дела. Сборник научных трудов. Проблемы совершенствования организации и деятельности таможенной службы. 1999. Москва: РИО РТА, с. 343

- zaudējumus klasifikācijas kļūdu dēļ;
- darbinieku noslodze.

Muitas iestādes nosacīto efektivitāti (C_n) var aprēķināt sekojoši:

$$C_n = \frac{FP_n^t + R_n}{P_t}$$

kur:

$$t = 1, \dots, T$$

R_n - konfiscēto preču kopīgā vērtība;

P_t - valsts budžeta ieņēmumu vidējais apjoms, ko nodrošina noteiktās kategorijas muitas iestādes, ko savukārt aprēķina sekojoši:

$$P_t = \frac{\sum_{j=1}^{K_t} FP_j^t}{K_t}$$

kur:

K_t - muitas iestāžu skaits, kas pieder pie kategorijas t ;

FP_j^t - faktisko muitas maksājumu apjoms.

Absolūto n-tās muitas iestādes efektivitāti var aprēķināt pēc šādas formulas:

$$C_n^{abs} = \frac{S_n}{n_n^f},$$

kas ir attiecība starp n-tās muitas iestādes faktiski iekasētajiem muitas maksājumiem (S_n) un faktisko n-tās muitas iestādes darbinieku skaitu.

Novērtējot aprakstīto matemātisko modeli **pozitīvi** var novērtēt to, ka:

- šai metodei piemīt augsta aprēķinu precizitātes pakāpe;
- nav atstāti bez ievērības svarīgi muitas lietu elementi;
- aprēķini ir pēc iespējas tuvināti reālajiem apstākļiem;
- nošķirta nosacītā no absolūtās muitas iestādes efektivitātes;

Kā **trūkumus** var novērtēt to, ka:

- nav iespējams ņemt vērā visus muitas darbību ietekmējošos faktorus;
- aprēķini nav tieši saistīti ar visām muitas funkcijām;
- nav uzstādīts mērķis izmērīt muitas funkciju realizācijas pakāpi;
- mērījumi piesaistīti vienai (n-tajai) muitas iestādei.

Jegorovs J.N. ir izstrādājis muitas kontroles efektivitātes noteikšanas **ekspresmetodi**, ar kuru tiek novērtēti trīs efektivitātes rādītāji: *kvantitatīvais (E kvant.)*, *kvalitatīvais (E kval.)* un *kopīgais (E kop.)* Piedāvājamie efektivitātes rādītāji var tikt noteikti izmantojot sekojošas funkcijas:

E kvant. = E kvant. (W vid, C vid.),

kur:

W vid. ir vidējais aritmētiskais no preču plūsmas kopējās summas reprezentatīvajā (attiecīgajā) muitā,

C vid. ir vidējais aritmētiskais no kopējās izdevumu summas muitas kontrolei preču plūsmai W vid.

E kval. = E kval. (E kvant., G vid.)

kur:

G vid. ir vidējais aritmētiskais no kopējā muitas noteikumu pārkāpumu skaita veicot muitas kontroli preču plūsmai W vid.

E kop. = E kop. (E kvant., E kval.)⁵¹⁹

Izvērtējot augstāk aprakstītās muitas darba novērtēšanas metodes, jāatzīmē šādas pamata koncepcijas:

- ir pētnieki, kas uzskata, ka muitas darba rezultāti ir aprēķināmi izmantojot stingru matemātisko instrumentāriju (matemātiskās aprēķinu metodes);
- citi speciālisti uzskata, ka nepieciešams izmantot dažādus sintezētos rādītājus, piemēram, uzdevumu apjomu vai muitas iestāžu potenciālu uz muitas vidēji aprēķināto uzdevumu bāzes;
- ir viedoklis, ka svarīgākais indikators ir vidējais „ienākums” ko iekasē muitas iestāde no klienta noteiktā laika vienībā;
- ir sastopama koncepcija par diferencētu pieeju muitas darbības efektivitātes novērtēšanai atkarībā no muitas iestādes tipa un vadības līmeņa;
- daži autori muitas darbības novērtēšanu saista ar zinātnei par informatīvo, materiālo un cita veida plūsmu vadību lielās sistēmās vai masu apkalpošanas teoriju;
- ir viedokļi par to, ka nav iespējams plānot atsevišķus muitas darbības rādītājus, tādēļ ir grūti runāt par efektivitātes pilnvērtīgu novērtējumu.⁵²⁰

Ņemot vērā to, ka muitas iestādes izpilda ļoti daudzveidīgas funkcijas, uzskatāms, ka muitas darbības efektivitātes novērtēšana jāveic izmantojot integrālo rādītāju, ņemot vērā darba rezultātus katrā no uzskaitītajiem virzieniem.

⁵¹⁹ Егоров Ю.Н. Экспрес-метод оценки эффективности таможенного контроля. Вестник Российской таможенной академии 1/2007, с.115

⁵²⁰ Белозерова С. В., Белозеров И. И. Проблемы определения эффективности таможенного дела. Сборник научных трудов СевКавГТУ. Серия «Экономика». 2008. № 7. ISBN 978-5-9296-0405-8 ISBN 978-5-9296-0405-8

5. MUITAS DARBĪBAS NOVĒRTĒŠANAS SISTĒMA

5.1. Empīriskais pētījums muitas darbības un procesu novērtēšanai

Lai pilnveidotu muitas dienesta darbību, nepieciešams precīzi identificēt muitas funkcijas un uzdevumus, ņemot vērā to prioritātes un mijiedarbību, izvēlēties atbilstošākos darba rezultātu novērtēšanas kritērijus, analizēt iekšējās un ārējās vides apstākļu ietekmi. Novērtēšanas kārtība jāiekļauj dienesta stratēģiskās vadīšanas sistēmā, pamatus ieliekot jau dienesta stratēģijā. Novērtēšanai jābūt regulārai un tā ir jāizmanto menedžmenta pilnveidošanā.

Lai pārliecinātos par pētījuma gaitā autora izdarīto secinājumu atbilstību praksei, tika organizēta fokusgrupas diskusija (skat. pielikumu Nr.13), kuras mērķis bija - noskaidrot muitas profesionāļu t.sk. ar muitas jomu saistīto valsts pārvaldes darbinieku, muitas biznesā iesaistīto un akadēmiskā personāla viedokli par muitas lietu elementiem, kas ir svarīgi muitas dienesta darba plānošanā, organizēšanā un novērtēšanā. Diskusijā piedalījās vadoši Latvijas muitas dienesta darbinieki, uzņēmējdarbības un akadēmiskās vides pārstāvji, kas daudzu gadu garuma ir saistīti ar muitas lietām dažādos aspektos. Apspriešanai tika izvirzīti jautājumi, kas saistīti ar:

- muitas funkcijām un uzdevumiem, to prioritātēm un mijiedarbību;
- muitas darba rezultātiem, indikatoriem to novērtēšanai;
- muitas dienesta darba un procesu novērtēšanas kritērijiem;
- iekšējās un ārējās vides apstākļu ietekmi uz muitas darba rezultātiem;
- muitas darba plānošanu, organizāciju un novērtēšanu;
- muitas dienesta stratēģisko vadīšanu;
- muitas dienesta darbības pilnveidošana.

Diskusijas rezultātā dalībnieki nonāca pie šādiem secinājumiem:

1. Lai valsts pārvaldes iestādes varētu kvalitatīvi veikt savas funkcijas tām ir jāpiemīt noteiktai kapacitātei/veiktspējai, kas ir jāveido, jānodrošina, regulāri jāizvērtē un jāpilnveido. Kapacitātei ir visciešākā saistība ar sabiedrības vadību un tā izpaužas visos darba organizācijas elementos.
2. Muita piedalās praktiski visu valsts funkciju realizēšanā. Augstvērtīgos muitas darba rezultātos ir ieinteresēts plašs un daudzveidīgs personu loks, kur katram ir īpaša vērtēšanas skala.
3. Precīzi noteiktas muitas funkcijas ir priekšnoteikums kvalitatīvai darba organizācijai un vērtēšanas sistēmas izveidošanai. Ja funkcijas tiek noteiktas neprecīzi, sašaurināti vai paplašināti, ir grūti atvasināt no tām uzdevumus un novērtēt to izpildi.
4. Lai arī muitas funkcijas dažādās valstīs un starptautiskajās organizācijās tiek saprastas un definētas dažādi, četras galvenās, kas atbilst tradicionālajai izpratnei par muitas dienestu darbu un mūsdienu apdraudējumiem pasaulē ir:
 - muitas maksājumu iekasēšana,
 - aizsardzība (valsts, sabiedrības, tirgus, vides);

- legālās tirdzniecības veicināšana;
 - statistiskās informācijas nodrošināšana .
5. Vienas funkcijas izpilde ietekmē citas funkcijas izpildi. Mijiedarbība var būt atbalstoša un kavējoša. Funkciju realizēšanai veicamo uzdevumu un darbību kopskaits ir liels. Vērtēšanai nepieciešams izvēlēties raksturīgākos, ticamākos un precīzāk novērtējamus uzdevumus.
 6. Muitas funkcijas un to nozīmīgums mainās dažādu apstākļu ietekmē gan atgriezeniski, gan neatgriezeniski – muitas dienestam ir jābūt spējīgam uz šīm izmaiņām reaģēt.
 7. Funkciju realizēšanas kvalitāti nevar noteikt izmantojot atsevišķus kritērijus – tā ir noteiktu uzdevumu izpildes summa.
 8. Ir iespējams vērtēt atsevišķus darba elementus vai darba rezultātus kā arī visu iestādes darba organizāciju un rezultātus kopumā izmantojot vienu rādītāju – efektivitāti.
 9. Efektīvs muitas dienests veic noteiktos uzdevumus realizējot uzticētās funkcijas atbilstoši izvirzītajām prasībām un prioritātēm, izmantojot pieejamos resursus un labvēlīgos apstākļus, minimizējot riskus un nelabvēlīgo apstākļu ietekmi.
 10. Muitas dienesta efektivitāti var izvērtēt no dažādiem aspektiem, piemēram, pārvaldes efektivitāte, funkcionālā, tehniskā, finansiālā, operatīvā efektivitāte.
 11. Ir iespējams un nepieciešams vērtēt muitas darba rezultātus izmantojot dažādas metodikas attiecībā uz dažāda līmeņa struktūrvienībām, dažādiem uzdevumiem, procesiem un funkcijām t.sk. tādas, kas izstrādātas citās valsts pārvaldes jomās ar līdzīgu mērķi.
 12. Ņemot vērā muitas lietu pārrobežu raksturu, ļoti lietderīgi būtu izstrādāt vispārpieņemamas/ pārrobežu vadlīnijas attiecībā uz muitas efektivitāti, tās nozīmi valsts, sabiedrības, uzņēmējdarbības kontekstā, efektivitātes mērījumiem un aprēķiniem, efektivitātes noteikšanas un pilnveidošanas priekšnoteikumiem.
 13. Novērtējot muitas dienesta efektivitāti, jāņem vērā valsts pārvaldes specifika, muitas uzdevumi un funkcijas, iekšējās un ārējās vides apstākļi, noteiktā brīža prioritātes. Muiu iespējams vērtēt kā ļoti specifisku un tajā pašā laikā daudzveidīgu pēc darbības valsts pārvaldes iestādi.
 14. Muitas darba rezultāti ir daudzveidīgi novērtējami – no infrastruktūras un tehnikas izmantošanas viedokļa, līdz servisa iestādes (pakalpojumu sniedzēja) kvalitātes, tiesībsargājošās iestādes un informācijas centra kvalitātei.
 15. Vērtēšana ir viens no vadīšanas pamatelementiem, tās pamatprincipiem ir jābūt iekļautiem jau darbības plānošanas stratēģiskajos dokumentos atbilstoši konkrētās iestādes funkcijām un uzdevumiem.
 16. Veidojot novērtēšanas sistēmu ir jānošķir tādi termini kā muitas darba rezultāti, indikatori, kritēriji un faktori. Kā indikatori var kalpot gan muitas darba tiešie rezultāti, gan rādītāji, kas novērtējami ārpus muitas vides, piem. sabiedrībā, starptautiskajās attiecībās, preču plūsmas izmaiņās u.c. Indikatorus muitas lietās var

- klasificēt atbilstoši izcelsmei, struktūrai, sarežģītības pakāpei, efektivitātes veidam un izmantošanas mērķim.
17. Veidojot dienesta darba rezultātu novērtēšanas metodiku, vispirms precīzi jānošķir darba rezultāti no rādītājiem kā indikatoriem. Rezultāti ir tie lielumi, kas ir izmērāmi tieši aplūkojot muitas darba rezultātus. Indikatori, savukārt, ir aplūkojami kā rezultātu kombinācijas, aprēķinu rezultāti, konstatējami fakti un apstākļi.
 18. Kritēriji darbības novērtēšanai tiek izveidoti metodoloģiski izmantojot rādītājus un indikatorus. Visvienkāršākais veids kā noformulēt kritēriju ir uzdot jautājumu – vai ir izpildīts uzdevums, sasniegts kāds mērķis, novērsta kāda problēma, ieviesta kāda sistēma?
 19. Muitas darbības rādītāju, indikatoru, iekšējās un ārējās vides faktoru sistēmas veidošanai nepieciešamas vadlīnijas, kas atbilst veicamajām funkcijām, uzdevumiem un darbības virzieniem un turpmāk izmantojams vērtēšanas kritēriju noteikšanai un metodoloģijas izstrādei.
 20. Ārējās un iekšējās vides novērtēšana ir augstākā mērā svarīgs muitas darba elements – tādā veidā tiek apkopoti muitas darba rezultātus ietekmējošie faktori.
 21. Ārējās vides apstākļus, kas faktiski ietekmē jebkuras organizācijas darbību, ir jāklasificē vismaz pēc diviem kritērijiem:
 - cik lielā mērā tie ietekmē un kuras funkcijas/uzdevumus;
 - kurus muita var ietekmēt (tieši un pastarpināti) un kurus nevar.
 22. Iekšējās vides apstākļi ir faktori, kas norāda uz iestādes stiprajām un vājajām vietām.
 23. Lai iegūtu novērtēšanas kritērijus, ir jāapzina visi iespējamie indikatori un jāklasificē:
 - indikatori atbilstoši uzdevumiem.
 - uzdevumu novērtēšanai raksturīgie un papildindikatori.
 - indikatoru grupas atbilstoši funkcijām.
 24. Novērtēšanas sistēmai jāparedz iespējas novērtēt muitas darbu pa līmeņiem (individuālais darbs, struktūrvienību darba rezultāti, vadības menedžments), pēc funkcijām, pēc uzdevumiem (neatkarīgi no funkcijām, paralēli struktūrvienībās), pēc prioritātēm (atbilstoši plānotajam stratēģijās un ņemot vērā izmaiņas vidē), kopumā visam dienestam (ņemot vērā iekšējo un ārējo vidi, salīdzinot ar iepriekšējiem periodiem, salīdzinot ar plānotajiem rezultātiem, salīdzinot ar dienestiem citās valstīs, situāciju reģionā un pasaulē).
 25. Jābūt iespējai izmantot dažādas metodikas atbilstoši novērtēšanas mērķim:
 - trūkumu konstatēšana dienesta darbībā;
 - kvalitātes kontrole;
 - reaģēšana uz pārmaiņām, vajadzībām, problēmām, aktualitātēm;
 - stratēģiju izpildes kontrole;
 - uzlabojumu ieviešanas novērtēšana.
 26. Izstrādājot algoritmu vai risinājumus muitas dienesta kopējās efektivitātes novērtēšanai, jāņem vērā, ka:

- katras muitas funkcijas realizēšana ir atsevišķi aplūkojams jautājums, novērtējot raksturīgāko uzdevumu rezultātus, izmantojot lietderīgākos un ticamākos indikatorus;
- novērtēšanas kritērijiem ir jāskar visi uzdevumi un funkcijas, kas raksturo iestādes darbību un no tās sagaidāmos rezultātus;
- jānovērtē visu struktūrvienību un amatpersonu ieguldījums noteiktu uzdevumu un funkciju realizēšanā;
- novērtēšanas rezultāti ir jākoriģē ņemot vērā vērtēšanas periodā pastāvošos iekšējās un ārējās vides apstākļus (izmantojot atbilstošus koeficientus);
- nepieciešams regulāri aktualizēt prioritāšu novērtējumu, lai novērtētu funkciju mijiedarbību;
- joprojām lietderīgi ir novērtēt darba rezultātus, salīdzinot tos ar iepriekšējiem periodiem un atbilstoši plānotajam;
- darba rezultātu novērtējums ir jākoriģē ar koeficientu atbilstoši sniegtajiem atbalsta pakalpojumiem un ieguldījumiem iestādes darba pilnveidošanā.

Lai noskaidrotu plašāka muitas profesionāļu loka viedokli par šajā pētījumā skartajiem jautājumiem, **autors izveidoja aptauju** (skat. pielikumu Nr.14), kuras mērķauditorija ir ar muitas jomu saistītie valsts pārvaldes darbinieki un muitas biznesā iesaistītie.

Novērtējot aptaujas rezultātus, tika ņemti vērā tādi kritēriji kā darbības līmenis muitas dienestā, dzimums, vecums, pieredze un izglītība.

Autors aptaujas ietvaros lūdza respondentus novērtēt dažādus apgalvojumus, kas attiecās uz muitas darba plānošanu, organizāciju un novērtēšanu. Respondentiem bija jāpauž savs viedoklis par mūsdienu muitas funkcijām, muitas dienesta uzdevumiem, muitas dienesta darba organizāciju un spēju izpildīt noteiktos uzdevumus.

Respondenti norādīja uz viņuprāt ticamākajiem un objektīvākajiem indikatoriem un kritērijiem muitas darba rezultātu novērtēšanai, iekšējās un ārējās vides faktoriem, kas ietekmē muitas darba rezultātus.

Atkarībā no vecuma un citiem sociāli demogrāfiskajiem un profesionālajiem parametriem (3. līdz 8.jautājumi) mainās arī attieksme pret muitas darbību un vidi, t.sk. funkcijām un indikatoriem.

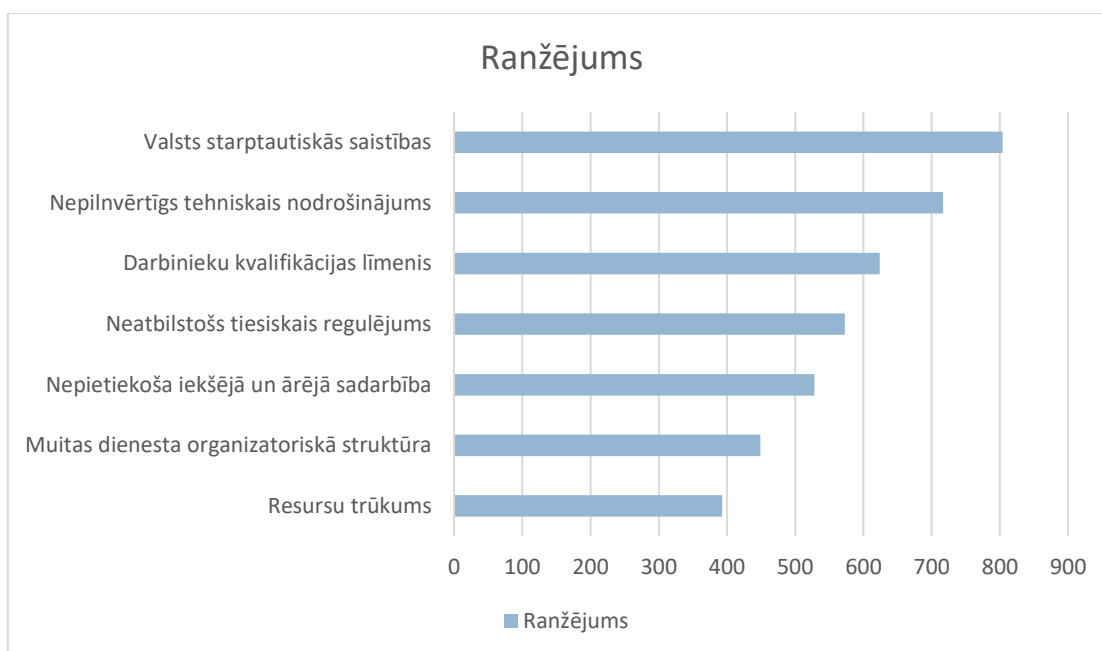
95% no aptaujas respondentiem (kopskaitā tika izsūtītas 265 anketas un saņemtas 146 atbildes, kas veido 55%). Anketas tika izsūtītas Baltijas mērogā. No visiem respondentiem 61% bija nodarbināti muitas kontrolpunktos, 28% bija no centrālās muitas administrācijas, bet 11% pārstāvēja teritoriālās muitas iestādes. No respondenetiem 44% bija vīrieši, bet 56% sievītes. Abi dzimumi pārstāvēja dažādas vecuma grupas, tomēr vairāk nekā 40% vecumā virs 46 gadiem. 99% no respondentiem bija augstākā izglītība, tostarp 66% ar bakalaura grādu, turklāt 60% ir muitā strādājuši 10 gadus un vairāk, kas nodrošina kompetentu viedokli.



5.1. attēls. Apgalvojuma “Precīzi noteiktas muitas dienesta funkcijas ir priekšnoteikums tās darbības kvalitatīvas vērtēšanas sistēmas izveidošanai” sadalījums

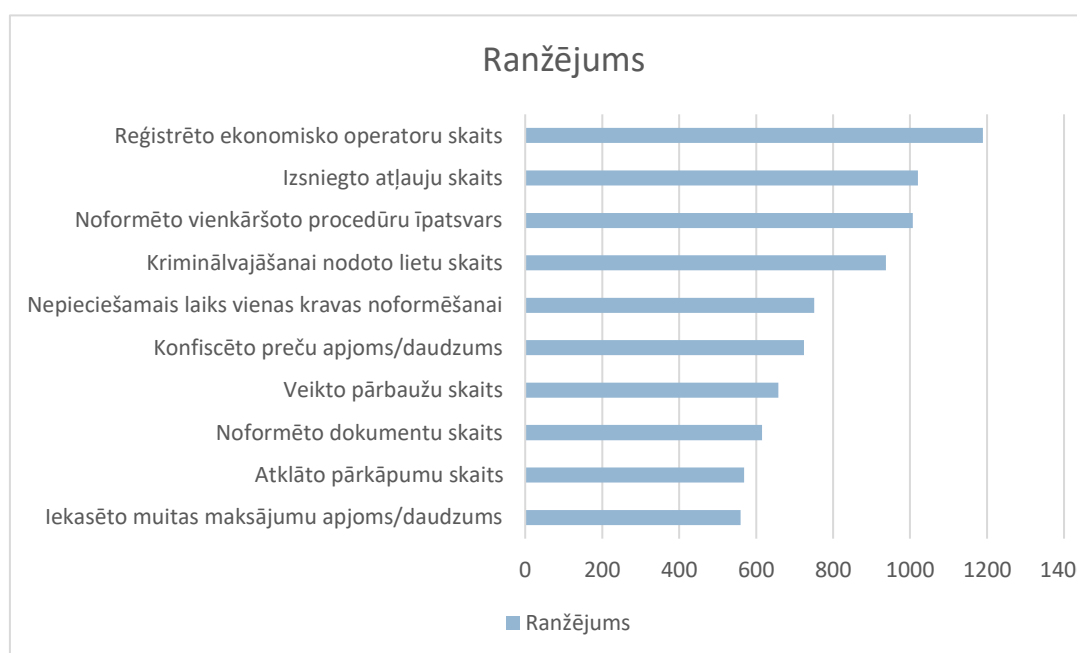
9.jautājumā doto **apgalvojumu vērtējumi** vai nu būtiski nekorelē vai korelē ļoti vāji. Izņēmums ir vidējā ciešuma pozitīvā korelācija vērtējumos starp "*Visiem muitas dienesta darbiniekiem ir zināmi kritēriji, pēc kādiem tiks vērtēti viņu darba rezultāti*" un "*Visām muitas lietās iesaistītajām personām ir zināma muitas darbības stratēģija, īstermiņa un ilgtermiņa mērķi un rezultātu novērtēšanas kārtība*" (skat. 5.1. attēlu).

Tas nozīmē, ka aptaujātie specialisti visumā izprot muitas lietu būtību un ar to saistītos konceptuālos jautājumus. Par jautājumiem, kas saistīti ar darba plānošanu un novērtēšanu nevar būt vienveidīgs viedoklis, jo muitas dienestam nav izveidota darbības stratēģija un novērtēšanas metodika.



5.2.attēls. Iemesli muitas dienesta nespējai operatīvi reaģēt uz muitas funkciju prioritāšu maiņu

13.jautājumā (*kāds, Jūsaprāt, ir iemesls muitas dienesta nespējai operatīvi reaģēt uz muitas funkciju prioritāšu maiņu*) uzskaitīto iemeslu vērtējumi vai nu būtiski nekorelē vai korelē vāji. Izņēmums ir vidējā ciešuma negatīvā korelācija "Valsts starptautiskās saistības" un "Darbinieku kvalifikācijas līmenis" vērtējumos (t.i., jo svarīgāks ir pirmais, jo nesvarīgāks ir otrais, un otrādi). Jāatzīmē, ka salīdzinoši ciešāka negatīvā sakarība ir arī "Neatbilstošs tiesiskais regulējums" un "Resursu trūkums" vērtējumos (skat. 5.2. attēlu) tātad respondenti ir ievērojuši daudzu faktoru ietekmi uz muitas darba rezultātiem un spēj atrast sakarības (skat. datu apkopojumu pielikumā Nr.15).



5.3. attēls. Muitas darba indikatoru ranžējums atbilstoši respondentu atbildēm

18.jautājumā ir lūgums *sarindot muitas darba indikatorus efektivitātes noteikšanai pēc objektivitātes un ticamības*). Vidēji cieši negatīvi korelē šādi rādītāji: "Noformēto dokumentu skaits" un "Atklāto pārkāpumu skaits", "Noformēto dokumentu skaits" un "Kriminālvajāšanai nodoto lietu skaits", "Kriminālvajāšanai nodoto lietu skaits" un "Nepieciešamais laiks vienas kravas noformēšanai" (t.i., jo svarīgāks ir pirmais, jo nesvarīgāks ir otrais, un otrādi). Vidēji cieši pozitīvi korelē šādi rādītāji: "Atklāto pārkāpumu skaits" un "Konfiscēto preču apjoms/daudzums", "Kriminālvajāšanai nodoto lietu skaits" un "Atklāto pārkāpumu skaits" (t.i., jo svarīgāks ir pirmais, jo svarīgāks ir arī otrais, un otrādi). Vidēji cieši negatīvi korelē šādi rādītāji: "Noformēto dokumentu skaits" un "Atklāto pārkāpumu skaits", "Noformēto dokumentu skaits" un "Kriminālvajāšanai nodoto lietu skaits", "Kriminālvajāšanai nodoto lietu skaits" un "Nepieciešamais laiks vienas kravas noformēšanai" (t.i., jo svarīgāks ir pirmais, jo nesvarīgāks ir otrais, un otrādi) (skat. 5.3. attēlu). Vidēji cieši pozitīvi korelē šādi rādītāji: "Atklāto pārkāpumu skaits" un "Konfiscēto preču apjoms/daudzums", "Kriminālvajāšanai nodoto lietu skaits" un "Atklāto pārkāpumu skaits" (t.i., jo svarīgāks ir pirmais, jo svarīgāks ir arī otrais, un otrādi). Var secināt, ka muitas lietu speciālistu vidū nav vienprātības par to kuri no muitas darba rādītājiem ir visobjektīvākie. Tas liecina, ka šāds rādītāju, indikatoru, kritēriju katalogs ir jāizveido (skat. datu apkopojumu pielikumā Nr.15).

Sample1-Sample2	Test Statistic	Std. Error	Std. Test Statistic	Sig.	Adj.Sig.
Novērtējiet šī brīža muitas dienesta funkciju izpildes kvalitāti_Aizsardzības-Novērtējiet šī brīža muitas dienesta funkciju izpildes kvalitāti_Legālās tirdzniecības veicināšanas	-,068	,151	-,453	,650	1,000
Novērtējiet šī brīža muitas dienesta funkciju izpildes kvalitāti_Aizsardzības-Novērtējiet šī brīža muitas dienesta funkciju izpildes kvalitāti_Fiskālā	,281	,151	1,859	,063	,379
Novērtējiet šī brīža muitas dienesta funkciju izpildes kvalitāti_Aizsardzības-Novērtējiet šī brīža muitas dienesta funkciju izpildes kvalitāti_Statistikas	-,651	,151	-4,306	,000	,000
Novērtējiet šī brīža muitas dienesta funkciju izpildes kvalitāti_Legālās tirdzniecības veicināšanas-Novērtējiet šī brīža muitas dienesta funkciju izpildes kvalitāti_Fiskālā	,212	,151	1,405	,160	,960
Novērtējiet šī brīža muitas dienesta funkciju izpildes kvalitāti_Legālās tirdzniecības veicināšanas-Novērtējiet šī brīža muitas dienesta funkciju izpildes kvalitāti_Statistikas	-,582	,151	-3,853	,000	,001
Novērtējiet šī brīža muitas dienesta funkciju izpildes kvalitāti_Fiskālā-Novērtējiet šī brīža muitas dienesta funkciju izpildes kvalitāti_Statistikas	-,370	,151	-2,448	,014	,086

Each row tests the null hypothesis that the Sample 1 and Sample 2 distributions are the same.
Asymptotic significances (2-sided tests) are displayed. The significance level is ,05.

5.4.attēls. 14.-17. jautājuma korelāciju rādītāji

Kronbaha alfas koeficienta vērtība norāda, ka pēc atbildēm uz 14.-17.jautājumiem (*Novērtējiet šī brīža muitas dienesta funkciju izpildes kvalitāti*) kopumā var izdarīt secinājumus par muitas **dienestu darbības rezultātiem**. Visi 14.-17. jautājumos norādīto funkciju vērtējumi vidēji cieši pozitīvi korelē (skat. 5.4. attēlu).

Papildus iepriekš identificētajām korelācijām uzmanību pievērš vidēji cieša pozitīvā korelācija starp vērtējumu par muitas dienesta aizsardzības funkcijas izpildes kvalitāti un vērtējumu apgalvojumam "Visām muitas lietās iesaistītajām personām ir zināma muitas darbības stratēģija, īstermiņa un ilgtermiņa mērķi un rezultātu novērtēšanas kārtība" - jo augstāk novērtē muitas dienesta aizsardzības funkcijas izpildes kvalitāti, jo vairāk piekrīt apgalvojumam "Visām muitas lietās iesaistītajām personām ir zināma muitas darbības stratēģija, īstermiņa un ilgtermiņa mērķi un rezultātu novērtēšanas kārtība" (tas darbojas arī pretējā virzienā: jo zemāk novērtē muitas dienesta aizsardzības funkcijas izpildes kvalitāti, jo mazāk piekrīt apgalvojumam "Visām muitas lietās iesaistītajām personām ir zināma muitas darbības stratēģija, īstermiņa un ilgtermiņa mērķi un rezultātu novērtēšanas

kārtība"). Tas liecina, ka muitas specialistiem, kas saredz aizsardzības funkcijas prioritāti mūsdienās, ir izpratne arī par muitas darbības mērķiem un novērtēšanas principiem.

Klasteranalīzes rezultāti norāda, ka atbilstoši respondentu viedoklim, var izdalīt vismaz divas **muitas funkciju** grupas:

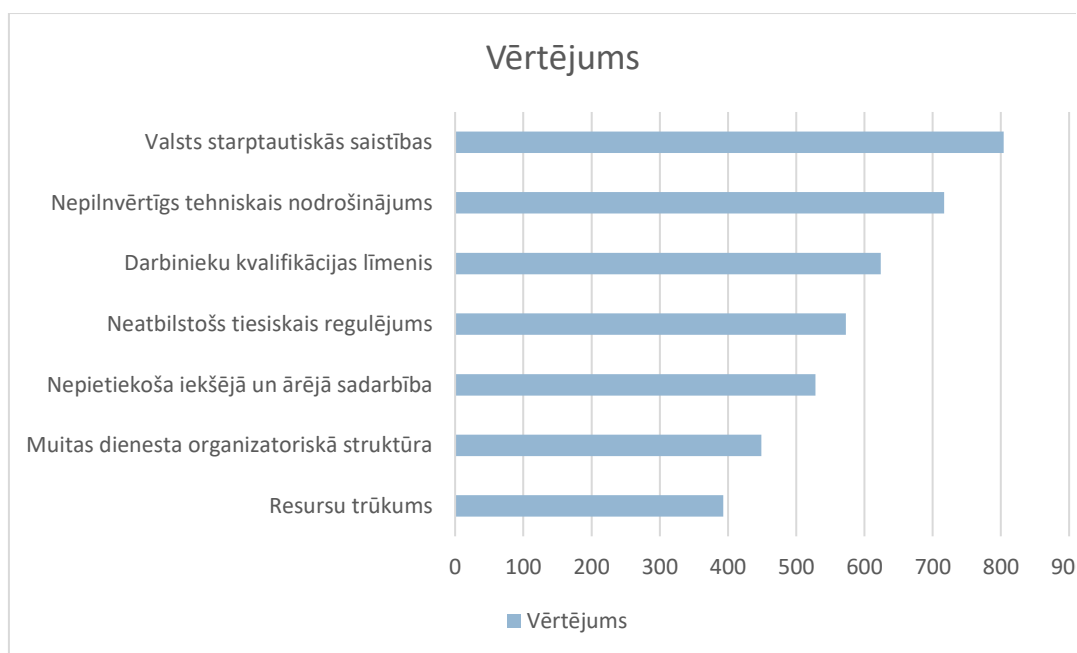
1. grupa - miera nodrošināšana, statistikas datu nodrošināšana, vides aizsardzība,
2. grupa - pārējās funkcijas (valsts, sabiedrības un iekšējā tirgus aizsardzība, aizliedzošo preču pārvietošanas novēršana, muitas maksājumu iekasēšana, muitas kontroles veikšana, legālās tirdzniecības veicināšana). Tas norāda uz to, ka respondenti ir pievērsuši uzmanību tieši modernajām muitas funkcijām un novērtē to nozīmīgumu.

Var izdalīt arī vismaz divas **muitas uzdevumu** grupas:

1. grupa - narkotiku kontrabandas novēršana, viltoto preču pārvietošanas pāri muitas robežai novēršana, stratēģiskas nozīmes preču eksporta kontroles pasākumu realizēšana, muitas kontroles nodrošināšana, muitas noteikumu pārkāpumu atklāšana, muitas procedūru izpildes uzraudzība, risku vadības un novērtēšanas īstenošana, muitas tarifu piemērošana,
2. grupa - pārējie uzdevumi.

Ja vērtētu ļoti detalizēti, tad varētu izdalīt arī četras grupas:

1. grupa - narkotiku kontrabandas novēršana, viltoto preču pārvietošanas pāri muitas robežai novēršana, stratēģiskas nozīmes preču eksporta kontroles pasākumu realizēšana,
2. grupa - muitas kontroles nodrošināšana, muitas noteikumu pārkāpumu atklāšana, muitas procedūru izpildes uzraudzība, risku vadības un novērtēšanas īstenošana, muitas tarifu piemērošana,
3. grupa - atvieglojumu piemērošanas uzraudzība, atļauju sistēmas uzraudzība, muitas parāda administrēšana,
4. grupa - ārējās tirdzniecības datu uzskaitē un apstrāde, valsts starptautisko saistību izpildes nodrošināšana, muitas modernizācijas procesu nodrošināšana, nepieciešamo informatīvo sistēmu ieviešana un darbība). Šādi grupējot var secināt, ka respondenti ir faktiski nonākuši pie četrām muitas funkcijām, kuru nodrošināšanai ir jāveic nosauktie uzdevumi.



5.5.attēls. Iemesli muitas dienesta nespējai operatīvi reaģēt uz muitas funkciju prioritāšu maiņu (ranžējums)

Pēc respondentu domām var izveidot vismaz divas **iesmeslu grupas**, kas neļauj kvalitatīvi muitas dienestam veikt savas funkcijas (skat. 5.5. attēlu):

- 1.grupa - valsts starptautiskās saistības un nepilnvērtīgs tehniskais nodrošinājums,
- 2.grupa - pārējie iemesli (resursu trūkums un darbinieku kvalifikācijas līmenis, muitas dienesta organizatoriskā struktūra, neatbilstošs tiesiskais regulējums & nepietiekoša iekšējā un ārējā sadarbība).

Klasteranalīzes rezultāti norāda, ka **faktorus, kas ietekmē muitas darba rezultātus** var sagrupēt šādi:

- 1.grupa - ģeopolitiskie notikumi pasaulē, sabiedrības veselības stāvoklis, akcīzes preču cenas,

- 2.grupa - dokumentu aprites kārtība, iekšējās un ārējās sadarbības iespējas, muitas tehniskais nodrošinājums,

- 3.grupa - muitas dienesta organizatoriskais modelis, muitas dienesta vadības metodes, muitas darba tiesiskais regulējums.

Respondenti ir nošķīruši ārējos faktorus no iekšējiem, tehniskos no organizatoriskajiem, kas ir ļoti nozīmīgi.

Var izveidot vismaz divas **faktoru grupas, kas liecina par kvalitatīvu muitas darbu**:

- 1.grupa - valsts ārējais parāds, studējošo skaits valstī, bezdarba līmenis valstī, sabiedrības veselības stāvoklis, VMU skaits valstī, valsts starptautiskais prestižs,

- 2.grupa - pārējie faktori (muitnieka profesijas prestižs sabiedrībā, robežas šķērsošanai nepieciešamais laiks un izmaksas, sabiedrības uzticība valsts pārvaldes

iestādēm, valsts ieņēmumu apjoms, konstatēto pārkāpumu skaits uz muitas robežas, pārrobežu preču plūsmas intensitāte).

Šos faktorus var grupēt arī trīs grupās:

1.grupa - valsts ārējais parāds, studējošo skaits valstī, bezdarba līmenis valstī, sabiedrības veselības stāvoklis, VMU skaits valstī, valsts starptautiskais prestižs,

2.grupa - muitnieka profesijas prestižs sabiedrībā, robežas šķērsošanai nepieciešamais laiks un izmaksas, sabiedrības uzticība valsts pārvaldes iestādēm,

3.grupa - valsts ieņēmumu apjoms, konstatēto pārkāpumu skaits uz muitas robežas, pārrobežu preču plūsmas intensitāte.

Klasteranalīzes rezultāti norāda, ka respondenti norāda uz vismaz trīs **indikatoru grupām**, kurus izmantot **muitas darba novērtēšanā**:

1.grupa - noformēto vienkāršoto procedūru īpatsvars, reģistrēto ekonomisko operatoru skaits, izsniegto atļauju skaits,

2.grupa - noformēto dokumentu skaits, veikto pārbaužu skaits, nepieciešamais laiks vienas kravas noformēšanai,

3.grupa - pārējie indikatori (konfiscēto preču apjoms/daudzums, atklāto pārkāpumu skaits, iekasēto muitas maksājumu apjoms/daudzums, kriminālvajāšanai nodoto lietu skaits).

Var secināt, ka respondenti ir sakārtojuši grupās, kas attiecas uz vienas konkrētas funkcijas realizēšanas novērtēšanu.

Runājot par nepieciešamās **sadarbības uzlabošanu** klasteranalīzes rezultāti norāda, ka var izdalīt vismaz divas grupas:

1.grupa – muitas dienesta darbinieki;

2.grupa - pārējie.

Vai arī var izdalīt trīs grupas:

1.grupa - ar tiesībsargājošajām iestādēm, ar citām robežpārvaldē iesaistītajām institūcijām, ar citu valstu muitas iestādēm,

2.grupa - ar sabiedrību, ar komersantu organizācijām,

3.grupa - ar vadošajiem nozaru uzņēmumiem, ar finanšu iestādēm, ar akadēmiskajām iestādēm, ar starptautiskajām organizācijām.

Loģiski, ka respondenti vispirms redz nepieciešamību uzlabot sadarbību, kas palīdzētu ikdienas dienā, operatīvajā līmenī. Tas nozīmē, ka tiešām šī līmeņa sadarbība vēl nav vēlamajā līmenī.

Izvērtējot statistikas analīzes rezultātus (skat. pielikumu Nr. 15), galvenie secinājumi ir šādi:

- No 4 funkcijām, kas tika aplūkotas, statistiskā funkcija neiederas kopējā koncepcijā un būtu atsevišķi vērtējama vai uzskatāma par sekundāru.
- Muitas funkciju prioritātes var mainīties. Muitas uzdevumus var sadalīt grupās un līmeņos. Katrā valstī uzdevumi var mainīties, jo īpaši to detalizācija.
- Muitas darbu kavē resursu trūkums.
- No 13. jautājuma izriet risināmo problēmu hierarhija:

- Resursu trūkums,
 - Darbinieku kvalifikācijas līmenis,
 - Organizatoriskā struktūra, tiesiskais regulējums, sadarbība (iekšējā un ārējā),
 - Valsts starptautiskās saistības un nepietiekams tehniskais nodrošinājums.
- 18. jautājumā norādītos indikatorus var izmantot, lai novērtētu muitas pārvaldības sistēmas rezultātus.

Vērtējot pa jautājumu grupām, autora izvirzītās hipotēzes (viedoklis) par:

- muitas funkcijām un to prioritātēm apstiprinās;
- par uzdevumiem, kas jāveic, lai realizētu funkcijas – apstiprinās;
- par muitas darbības raksturojošajiem indikatoriem apstiprinās daļēji;
- par novērtēšanas kritērijiem apstiprinās daļēji;
- par faktoriem, kas ietekme muitas darbu – apstiprinās;
- par galvenajiem pārvaldes elementiem, kas ietekme muitas darbu – apstiprinās.

5.2. Muitas procesu vadības un organizācijas novērtēšanas sistēmiskais risinājums

Analizējot informāciju, kas iegūta pētot muitas darba un procesu novērtēšanas tradīcijas, pieredzi un praksi, ir jāsecina, ka muitas darba rezultāti tādā vai citādā veidā tiek mērīti, novērtēti un salīdzināti visās valstīs un dažādās starptautiskās organizācijās. Novērtēšanas sistēmas elementus var redzēt dažādos projektos, stratēģijās, atskaitēs un ziņojumos. Piemēram, Latvijas Valsts ieņēmumu dienesta stratēģijā ir atrodamas muitas dienesta darbības uzdevumi atbilstoši praktiski visām muitas funkcijām, ikgadējos pārskatos tiek norādīti muitas darba rezultāti dažādās pozīcijās, arī īpašas nozīmes dokumentā - pārskatā par VID stratēģisko rezultatīvo rādītāju izpildi⁵²¹ – ir atsevišķi indikatori, kas saistīti ar muitas funkciju izpildi. Šī būtu vērtējama kā ļoti pareiza pieeja, ja vien katrs no minētajiem dokumentiem tiešām precīzi atspoguļotu visus muitas darbības aspektus un būtu arī savā starpā saistīti konsekvēti. Joprojām nav pārliecinošas atbildes uz jautājumu: Vai var uzskatīt, ka ir vērtēta muitas dienesta efektivitāte? Valsts Kontrole ir sniegusi savu viedokli par to, ko ir devusi modernizācijas un reorganizācijas projektu realizācija, un tas neraksturo Valsts ieņēmumu dienestu kā produktīvu un efektīvu valsts pārvaldes iestādi.

Izstrādājot novērtēšanas sistēmu, tās pamatprincipi būtu jāievēro visos valsts pārvaldības kontekstos. Novērtējot efektivitātes jēdziena visai sarežģīto saturu un izpausmi, nevajadzētu šo terminu lietot nevietā, kā rezultātā var rasties nepareizs priekšstats par situāciju. Jau 2000.gada 5.jūlijā laikrakstā „Diena” tika publicēts raksts ar ļoti ambiciozu virsrakstu - „Muita 10 gados kļuvusi efektīva”. Rakstā ir norādīts uz muitas paveiktā darba apjomu, jauniem ieviestiem pasākumiem un procesiem, bet reāla pamatojuma apgalvojumam par muitas efektivitātes paaugstināšanos nav. 2014.gada 6.augustā masu

⁵²¹ Valsts ieņēmumu dienesta darbības un attīstības stratēģijas 2017.-2019.gadam stratēģisko rezultatīvo rādītāju izpilde 2018.gadā.
https://www.vid.gov.lv/sites/default/files/strategisko_rezultativo_raditaju_izpilde_2018.gada_.pdf

mēdijos parādījās ziņas saistībā ar muitas lomu intelektuālā īpašuma tiesību aizsardzībā – tā ir prioritāte ES-bā, jo skar drošības, biznesa un nodarbinātības jautājumus.

Arī šajā gadījumā ir jāizvērtē muitas dienesta panākumi intelektuālā īpašuma tiesību aizsardzībā uz citu uzdevumu un funkciju fona. Ar šo publikāciju sabiedrība tiek informēta par to, ka galvenie intelektuālā īpašuma tiesību aizsardzības pasākumi tiek veikti uz muitas robežas – muitas iestādes realizējušas savu kompetenci konfiscējot viltotās preces miljonu vērtībā. Tiek izdarīts secinājums, ka muita strādā efektīvi, jo:

- veic šo konkrēto uzdevumu aizsardzības funkcijas ietvaros, kas tiek konstatēts ar vienkāršu indikatoru – konfiscēto preču vērtība;
- citu funkciju un uzdevumu izpilde netiek apdraudēta un tie tiek izpildīti vismaz plānotā (sagaidītā) rezultāta tradicionālajā līmenī.

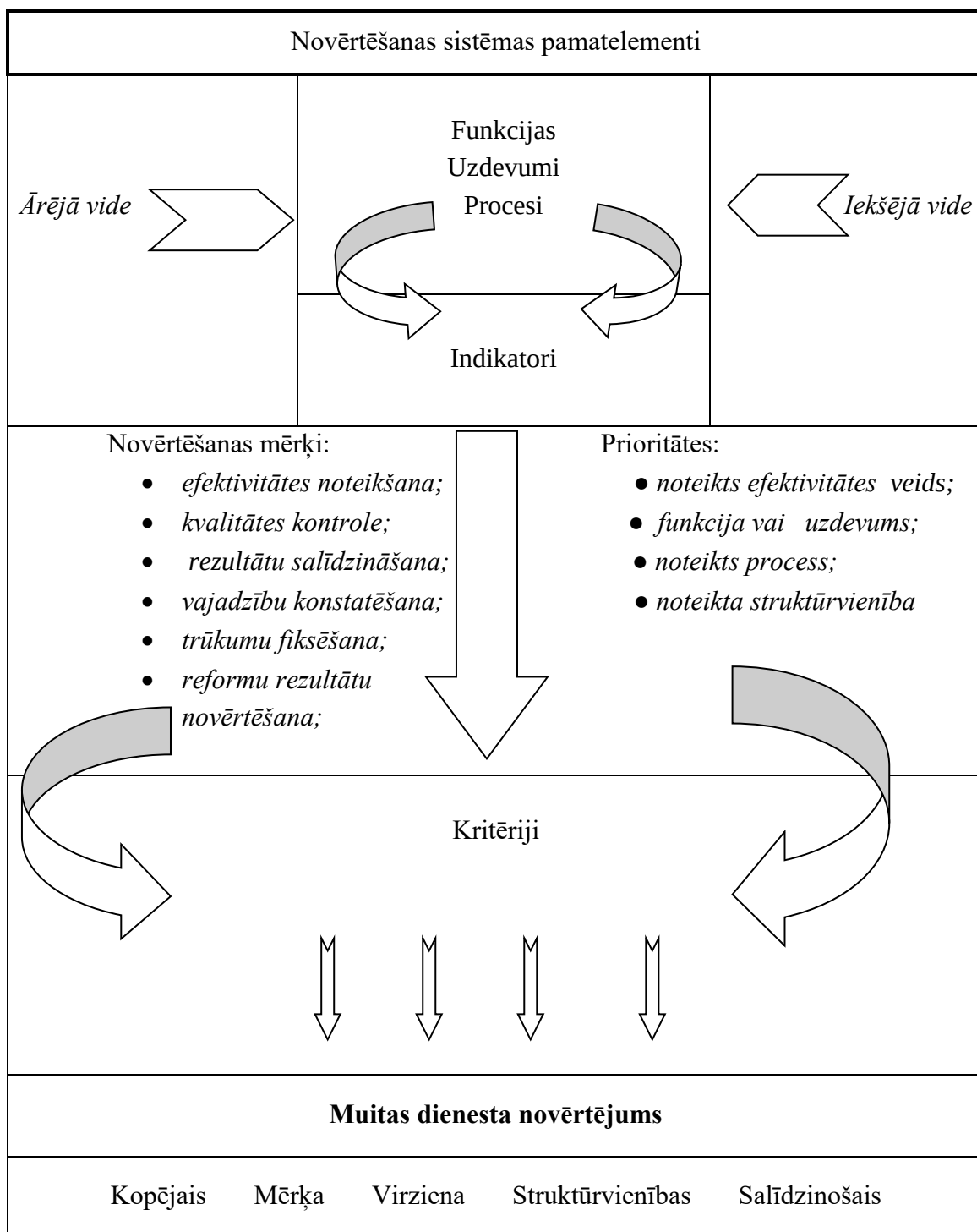
Lai nodrošinātu reālu un pilnīgu situācijas kontroli iestādes darba efektivitātes nodrošināšanas jomā ir nepieciešams veidot **muitas procesu vadības un organizācijas novērtēšanu kā sistēmu – metožu un elementu kopumu, kas savstarpējā mijiedarbībā ļauj sasniegt noteiktus mērķus vai realizēt noteiktas funkcijas**, pie tam :

- aplūkojot efektivitātes novērtējumu kā stratēģiskās plānošanas elementu un atbilstoši tam organizējot visus procesus;
- izvēloties novērtēšanas metodes dažādiem mērķiem un tās nostiprinot normatīvi – stratēģiskajos dokumentos;
- pārbaudot esošās sistēmas un procesus pēc izvēlētajām metodēm, lai konstatētu vai ilūzija par efektīvu muitu atbilst patiesībai.

Izstrādājot novērtēšanas sistēmiskos risinājumus, tiks radīta iespēja mērīt gan atsevišķus elementus, gan arī kopējo efektivitāti, gan iestādes atsevišķu uzdevumu izpildes efektivitāti, gan visu noteikto funkciju realizēšanas pakāpi. Kopējā efektivitāte vienmēr būs precīzos skaitļos grūti izsakāms, bet nepieciešams lielums, lai norobežotos no precīzi izmērāmu rādītāju bieži mājīgā optimisma, salīdzinātu dažādas iestādes savā starpā un izmantotu arī citos vadības procesos.

Augstāk minētais nozīmē, ka jāveido kompleksa muitas dienesta darbības novērtēšanas sistēma, ņemot vērā visus nozīmīgākos muitas lietu elementus (skat. 5.6.attēlu). Muitas procesu vadības un organizācijas novērtēšanas sistēmas izveidei, autors piedāvā šādus risinājumus:

- sākt būvēt novērtēšanas sistēmu no apakšas, pēc kompetences izmērot un nosakot katra darbinieka un struktūrvienības ieguldījumu kopējā iestādes efektivitātē;
- precīzi noteikt funkcijas, to realizēšanai raksturīgākos uzdevumus un tad veikt to izpildes novērtējumu, korigējot rezultātu atkarībā no iekšējiem un ārējiem apstākļiem;
- nosaukt visus iestādes efektivitātes veidus un tad vērtēt uzdevumu realizācijas pakāpi atkarībā no veida.



5.6.attēls. Novērtēšanas sistēmas pamatelementi (autora veidots attēls)

5.6.attēlā akcents ir likts uz novērtēšanas mērķa noteikšanu, prioritātes piešķiršanu, novērtēšanas līmeņa noteikšanu. Tie ir sākotnējie svarīgākie soļi novērtēšanas procesa uzsākšanā.

Varētu domāt, ka ideāli būtu apvienot visas zināmās metodes vienā sistēmā, bet tas, iespējams, var nevajadzīgi sarežģīt novērtēšanas sistēmu. Nevar izveidot vienu formulu dienesta darba rezultātu aprēķināšanai, tas būtu pārāk gari, sarežģīti un neprecīzi. Tāpēc jāizstrādā atsevišķi risinājumi dažādām novērtējamajām situācijām, pasākumiem, funkcijām, struktūrām. Darbinieku un struktūrvienību izvērtēšanai var izveidot vienkāršākas metodikas vai piemērot jau izveidotās atbilstoši to uzdevumiem. Tomēr noteikti ir jāņem vērā dažādu struktūrvienību loma vienas funkcijas realizēšanā (kaut vai % izteiksmē) un arī vienas struktūrvienības loma dažādu funkciju realizēšanā. Atsevišķu darbības aspektu izvērtēšanai būtu pat lietderīgi izmantot jau izstrādātas un pārbaudītas nacionālās un starptautiskās metodikas. Jo augstāks vērtējamais līmenis, jo sarežģītāka kļūst novērtēšana, jo – atsevišķas muitas amatpersonas veic darbības, kas saistītas ar noteiktu struktūrvienības uzdevumu veikšanu, muitas struktūrvienības pilda konkrētus uzdevumus (kas ietver konkrētas darbības), kas vērsti uz vienas vai vairāku funkciju realizēšanu, savukārt Muitas dienests kopumā realizē funkcijas. Novērtēt atsevišķas darbības ir vienkāršāk nekā vairāku funkciju kopumu, tāpēc kopējo vērtēšanas sistēmu būtu jābūt iespējams sadalīt vienkāršākās sistēmās, kas var tikt piemērotas patstāvīgi.

Ņemot vērā, ka autors šajā darbā ir piedāvājis koncepciju par muitas funkciju skaitu, nosaukumiem, saturu un struktūru, kas ir iestādes darbības pamats, var izveidot novērtēšanas modeli, kurā piešķirot izpildes kvalitātes, prioritāšu, veicinošo un traucējošo kritēriju koeficientus, varētu novērtēt gan atsevišķu uzdevumu un funkciju izpildi, gan dažādu struktūrvienību, dažādu funkcionalitātes līmeņu un dienesta darbību kopumā.

Lai izmantotu iepriekš identificētos indikatorus, faktoros un kritērijus kā novērtēšanas elementus, vispirms tie ir jāsaista ar konkrētiem **novērtēšanas mērķiem**.

1.variants - tiek novērtēta muitas dienesta darbības kopējā efektivitāte:

- jānovērtē visu funkciju, uzdevumu un procesu izpilde;
- jānovērtē dažādi efektivitātes aspekti (pārvaldes, finanšu, operatīvā u.c.);
- jāveic salīdzinošā novērtēšana.

2.variants – tiek novērtēta muitas dienesta darbība tā funkciju (vienas, vairāku vai visu) izpildē t.i. novērtējot attiecībā uz katru funkciju un ņemot vērā:

- kādus rezultātus uztveram kā indikatorus darbības vērtēšanai,
- kā tos izmantojam, lai tie kļūtu par kritērijiem,
- kādus iekšējos un ārējos faktoros ņemam vērā, lai koriģētu novērtēšanas rezultātu.

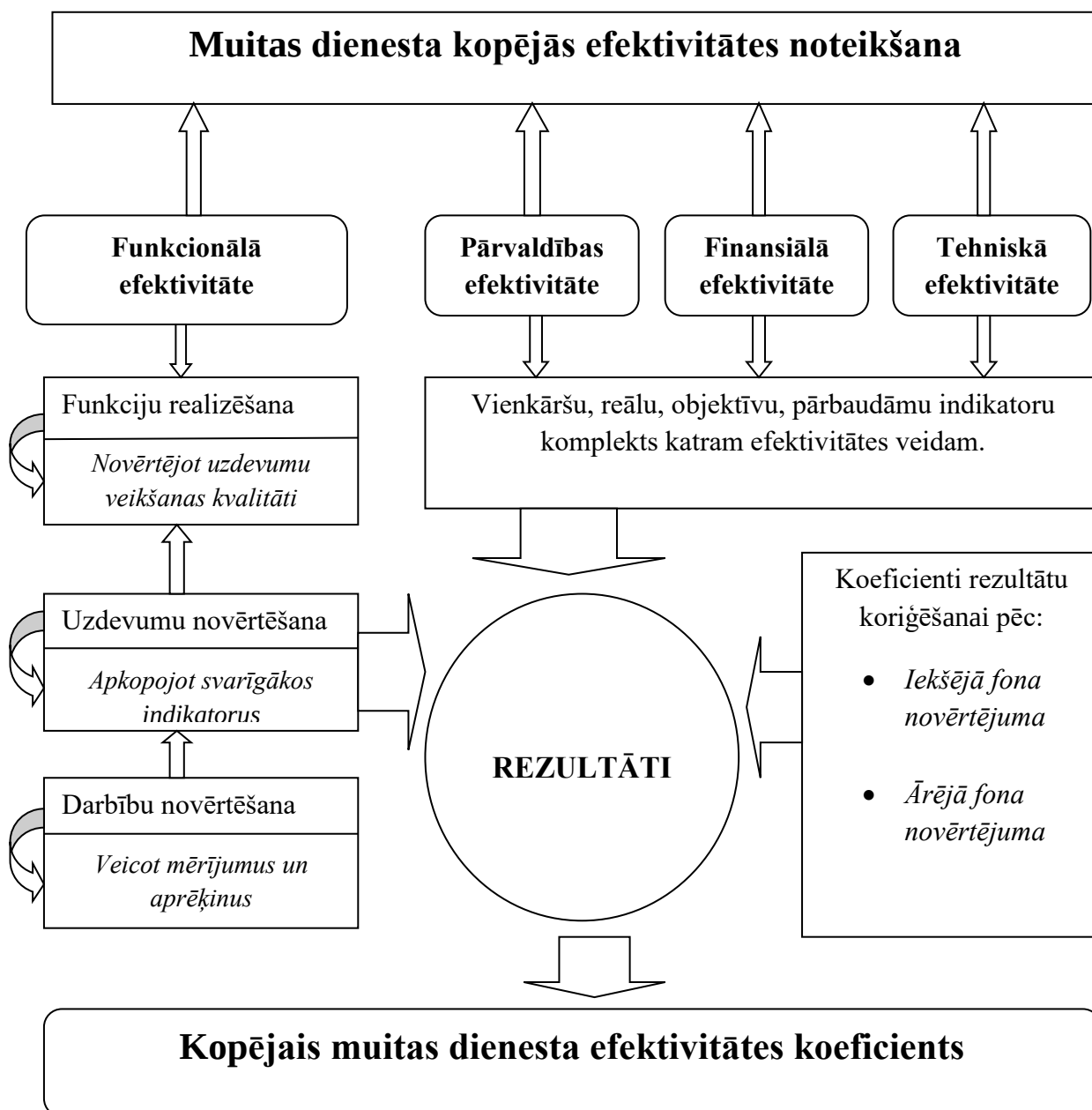
3.variants – tiek novērtēts kāds darbības virziens – procesu vadība, kvalitāte, resursu izmantošana, infrastruktūras un tehnisko līdzekļu izmantošana un uzturēšana – jāizvēlas šaurāks kritēriju un indikatoru loks, kas ir atbilstoši virziena specifikai.

4.variants – tiek novērtēti kādas stratēģijas, plāna, projekta, reformas rezultāti – jau plānā vai projektā jānosprauž sasniedzamie mērķi, jānosauc ietekmējamie apstākļi, ieviešamās sistēmas, novēršamie trūkumi un skaidri jānorāda rezultātu vērtēšanas kritēriji.

Mēģināt sasniegt 100% efektivitāti vienas funkcijas izpildē ir kļūda – noteikti tiks samazināta efektivitāte citu funkciju izpildē. Lai izslēgtu pat teorētisku iespēju, ka cauri

MKP tiks pārvietotas aizliegtas preces, šis MKP ir jāslēdz, bet tas nenāks par labu starptautiskās tirdzniecības veicināšanas lietām.

Ir zināms, ka var paaugstināt nodokļus, lai papildinātu budžeta ieņēmumus, bet tikai līdz noteiktai robežai, jo pēc tam sāk krietni vājināties iekasēšana - nodokļu maksātāji sāk pastiprināti meklēt iespējas kā izvairīties no nodokļu maksāšanas vai to optimizēt. Ir izpētīts, ka muitas tarifiem, neraugoties uz to nozīmīgumu dažādu valsts interešu īstenošanā, arī ir efektivitātes griesti – 30%. Risinājums ir muitas dienesta kopējās efektivitātes noteikšana (skat.5.7.attēlu).



5.7.attēls.Sistēmiskais risinājums muitas dienesta efektivitātes noteikšanai (autora veidots attēls)

Lai nonāktu pie iespējami precīza novērtējuma ir jārealizē pasākumu komplekss, kas saistīts ar **multas lietu vadību**:

1. Pareiza darba organizēšana – organizatoriskā struktūra, tiesiskais pamats, nepieciešamā infrastruktūra, IT, modernas metodes (risku analīze, pēcmuitošanas audits), atbalsts sabiedrībā, sadarbības līgumi, pietiekoši resursi.
2. Plānu un stratēģiju izstrādāšana.
3. Regulāra darbības kontrole (monitorings).
4. Pastāvīgs modernizācijas process.
5. Izaugsmes, izmaiņu novērtēšana.

Pirmais punkts ir atskaites moments pārējiem – labi funkcionējoša sistēma ir jāizveido, to jāvar pārbaudīt, lai nospraustu nākotnes plānus un pilnveidotu darbu, jānodrošina, lai katrs sistēmas elements dod noteiktu ieguldījumu kopējā rezultātā.

Iepriekšējās darba sadaļās ir sniegti priekšlikumi par iespējamajiem **vērtēšanas kritērijiem un metodēm** – sasniegtais pret ieguldījumu (nauda, stundas, cilvēki), pret plānoto, pret citu paraugu (savā dienestā vai ārpusē), pret sabiedrības vai partneru, klientu vai pasūtītāju novērtējumu. Kādā secībā vērtēt darba rādītājus, kā ievietot tos kopējā sistēmā, kā noteikt vērtējamā elementa nozīmīguma koeficientu, izveidot iespēju mainīt atsevišķu elementu nozīmīguma koeficientu atbilstoši izvirzītajai prioritātei – tie ir vieni no pamatjautājumiem.

Lai apstātos pie vienas vispārpiemērojamas metodes multas darba novērtēšanā – izveidotu konkrētu sistēmisko risinājumu, autors iesaka kā pamatmērķi uzstādīt multas dienesta kopējās/vispārīgās efektivitātes noteikšanu, jo realizējot šo mērķi nebūs iespējams apiet atsevišķus darbības aspektus vai veidus, atstāt novērtētu kādu funkciju, uzdevumu vai procesu, nepievērst uzmanību kādas struktūrvienības darba rezultātiem, multas procesu kvalitātei, efektivitāti veicinošajiem vai traucējošajiem apstākļiem.

Lai izstrādātu šo metodi ir:

1. Jānosaka, ka kopējo efektivitāti izvērtē aplūkojot:

- funkcionālo efektivitāti;
- pārvaldes efektivitāti;
- tehnisko efektivitāti;
- finansiālo efektivitāti.

2. Par pamatu jāņem funkcionālās efektivitātes noteikšana, jo tā ir reāli saistīta ar dienesta darbības mērķu realizēšanu valsts un sabiedrības interesēs.

3. Pārējo efektivitātes veidu novērtējums izmantojams kā papildus rādītājs, jo iestādes pārvaldes, tehniskā, finansiālā darbība kalpo kā atbalsts funkciju realizēšanai.

4. Novērtējot funkcionālo efektivitāti, tiek novērtētas konkrētas funkcijas:

- aizsardzības;
- legālās tirdzniecības veicināšanas;
- fiskālā;

- statistiskā.

5. Katrai funkcijai:

- tiek nosaukti tie uzdevumi un darbības, kas tiks novērtētas;
- katram uzdevumam (darbībai) jānosaka mērāmie indikatori;
- katram uzdevumam jānosaka vērtēšanas kritēriji;
- uz vērtēšanas kritēriju pamata jāpiešķir izpildes koeficients;
- koeficientu jākorrigē ņemot vērā veicinošos un traucējošo apstākļus, kā arī salīdzināšanas rezultātus ar citiem lielumiem;
- par cik tieši uzdevumu veikšanas pakāpe un kvalitāte ļauj spriest par muitas dienesta mērķu sasniegšanu, jānovērtē katra uzdevuma ieguldījums konkrētās funkcijas realizēšanā.

6. Jānovērtē funkciju savstarpējās mijiedarbības rezultāti (viens uzdevums var dot ieguldījumu vairāku funkciju realizēšanā)

7. Jāparedz iespēju izmainīt shēmas elementus, lai novērtēšanu pielāgotu šaurākām vajadzībām – kā prioritāti izvirzot atsevišķu funkciju, modernizācijas projektu, izmaiņas dienesta darbībā u.c.

Novērtējot vienas funkcijas realizēšanu kā centrālais jautājums ir konkrēta uzdevuma vai darbības veikšanas efektivitāte.

Pirms šīs metodes piemērošanas ir jāpārliciecinās vai ir apzināti un izvēlēti visi nepieciešamie instrumenti tās realizēšanai, kas norādīti 5.6.attēlā. Autors ar piemēru palīdzību raksturo vienas funkcijas realizēšanu par pamatu ņemot viena uzdevuma veikšanu. Balstoties uz vienas funkcijas vai uzdevuma novērtēšanas metodi, jāizstrādā novērtēšanas sistemiskie risinājumi citām funkcijām un muitas dienestam kopumā.

1. Piemērs.

Funkcija – noteikto budžeta ieņēmumu nodrošināšana.

Viens no uzdevumiem - multas maksājumu iekasēšana.

Novērtējamais subjekts – visi MKP.

Novērtēšanas kritērijs – iekasētā summa EUR.

Izmēramie lielumi (indikatori) – iekasētā summa, papildus aprēķinātās un iekasētās summas.

Iespējas salīdzināt ar:

- plānoto;
- ieguldītajiem resursiem;
- iepriekšējo periodu;
- līdzīgām struktūrvienībām;
- izmaiņām iekšējās un ārējās vides apstākļos.

Koeficients pēc nozīmīguma:

- funkcijas realizācijas pakāpes novērtēšanā;
- dienesta kopējo darba rezultātu novērtēšanā;
- konkrētās struktūrvienības kopējo darba rezultātu novērtēšanā.

2. Piemērs.

Funkcija - noteikto budžeta ieņēmumu nodrošināšana.

Viens no uzdevumiem – pareiza muitas vērtības aprēķināšana.

Novērtējamais subjekts – visi MKP, atsevišķi darbinieki.

Novērtēšanas kritērijs, izmērāmais lielums, indikators – pieļauto kļūdu skaits.

Iespējas salīdzināt ar:

- plānoto;
- izmantotajiem resursiem – finanšu, tehnisko, cilvēku;
- iepriekšējo periodu;
- līdzīgām struktūrvienībām;
- izmaiņām iekšējās un ārējās vides apstākļos.

Muitas funkcija –			
Uzdevumi		Darbības rādītāji	Indikatori
1.pakāpes			
2.pakāpes			
Nepieciešamie priekšnoteikumi			
Rezultātus ietekmējošie faktori			
Iekšējā vide		Ārējā vide	
Nosaukums	Ietekmes vērtība	Nosaukums	Ietekmes vērtība
Novērtēšanas kritēriji			
Nosaukums	Maksimālā vērtība	Rezultāts	Korekcijas koeficients
Kritēriju summa:			

5.8.attēls. Sistēmiskais risinājums vienas funkcijas izpildes novērtēšanai (autora veidots attēls)

Koeficients pēc nozīmīguma:

- uzdevuma realizācijas novērtēšanā;
- funkcijas realizācijas pakāpes novērtēšanā;
- dienesta kopējo darba rezultātu novērtēšanā;
- konkrētās struktūrvienības kopējo darba rezultātu novērtēšanā.

Koeficientus vienas funkcijas vai uzdevumu veikšanas novērtējuma korekcijai var saistīt ar:

- citu struktūrvienību darba rezultātiem (koeficients atbilstoši % ieguldījumam);
- citu iesaistīto ārpusmuitas pušu palīdzības novērtējumu;
- individuālo amatpersonu ieguldījuma novērtējumu;
- ārējās vides novērtējumu (novērtējuma rādītājus summējot);
- iekšējās vides novērtējumu (novērtējuma rādītājus summējot);
- citu funkciju realizēšanas ietekmi uz novērtējamo funkciju;
- iepriekšējā novērtētā perioda rezultātiem;
- plānotajiem rezultātiem;

sniegtajiem speciālajiem atbalsta pakalpojumiem un ieguldījumiem.

Veidojot dienesta vai iestādes darba rezultātu novērtēšanas metodiku, vispirms precīzi no darba rezultāti jāizvēlas indikatori un jānosaka **vērtēšanas kritēriji**.

Piemēram, veikto muitas kontroles pasākumu skaits laika periodā būs darba rezultāts. Arī atklāto pārkāpumu skaits būs darba rezultāts. Savukārt atklāto pārkāpumu skaits pret veiktajam pārbaudēm, to pieaugums vai samazinājums laika periodā jau būs rādītājs, kas izmantojams kā indikators un pat kritērijs.

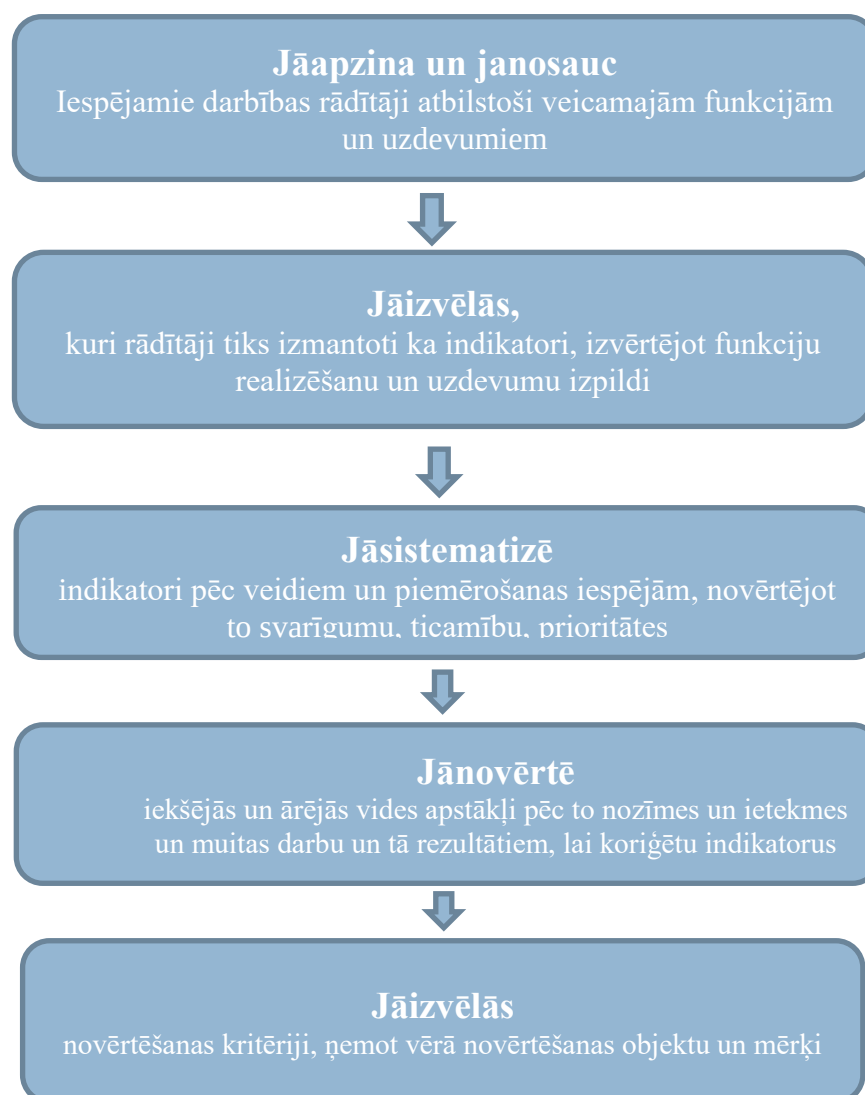
Kritēriji darbības novērtēšanai tiek izveidoti metodoloģiski izmantojot rezultātus un indikatorus. Visvienkāršākais veids kā noformulēt kritēriju ir uzdot jautājumu – vai ir izpildīts uzdevums, sasniegts kāds mērķis, novērsta kāda problēma, ieviesta kāda sistēma?

To var izdarīt, ja konkrētais uzdevums ir pietiekoši precīzi noformulēts. Ja uzdevums ir noteikts – pasargāt sabiedrību no narkotiskajam vielām, tad kritērijs ir noformulējams vienkārši – muitas teritorijā ir vai nav nonākušas narkotiskās vielas nelegāli pārvietojot tās pāri muitas robežai. Bet tas jau ir novērtēšanas metodikas jautājums.

Kritēriji var būt vispārīgāki vai specifiskāki, tādi, kas sniedz ieskatu par iestādes darbībukupumā un tādi, kas raksturo vienas struktūrvienības, viena darba virziena vai sistēmas rezultātus. Jebkurā gadījumā būtiski ir ne tikai nosaukt kritēriju, bet arī noteikt tā novērtēšanas kārtību.

Muitas darbības rādītāju, indikatoru, iekšējās un ārējās vides faktoru kataloga veidošanai nepieciešamas vadlīnijas, kas atbilst veicamajām funkcijām, uzdevumiem un darbības virzieniem un turpmāk izmantojams vērtēšanas kritēriju noteikšanai un metodoloģijas izstrādei (skat.5.9.attēlu). Ir jāsaprot, kādas funkcijas vai darbības izvērtēšanai ir jāizmanto kādas indikatoru grupas un kuri ir visraksturīgākie, jānovērtē pat katra darbinieka darbības rezultāts – kādu uzdevumu un funkciju viņš pilda ar savām darbībām – cik nozīmīgs ir viņa ieguldījums uzdevuma vai funkcijas izpildē un

struktūrvienības darba kopēja rezultātā – vai ar koeficienta palīdzību jāpaaugstina darba rezultātu vērtība vai jāpazemina, ņemot vērā iekšējo un ārējo fonu.



**5.9.attēls. Darbību klasifikācija muitas darba novērtēšanas sistēmas elementu
|apzināšanai** (autora veidots attēls)

Šajā nodaļā piedāvātos sistemiskā risinājuma elementus var izmantot efektivitātes vērtēšanai gan plašākā, gan šaurākā nozīmē tos izstrādājot precīzāk un piemērojot konkrētai situācijai un vajadzībām, ņemot vērā to, ka novērtēšana arī ir lēmuma pieņemšana, kam jāatbilst optimālam lēmuma pieņemšanas procesam, kas ir kā noslēgts aplis un ietver noteiktus soļus no problēmas definēšanas līdz risinājumam.

Papildus speciāli izstrādātajai nacionālajai funkciju un uzdevumu realizēšanas novērtēšanas metodikai ir nepieciešams veikt klientu un darbinieku aptaujas, izmantot starptautisko organizāciju izstrādātās metodikas, citu valstu progresīvākās metodes, izvērtēt

modernizācijas pasākumu rezultātus, atsevišķus darba organizācijas elementus, kas ir nozīmīgi iestādes darbā (organizatoriskais modelis, personāla politika, IT izmantošana u.c.), veikt pastāvīgu kapacitātes, trūkumu un vajadzību monitoringu, ņemt vērā ekspertu vērtējumus un ieteikumus.

SECINĀJUMI

Pētījuma rezultātā darba ievadā izvirzītā hipotēze, ka precīzi identificējot muitas iestāžu funkcijas un uzdevumus, tās darba rezultātus raksturojošos indikatorus un to ietekmējošos iekšējos un ārējos faktorus, ir iespējams pilnveidot muitas procesu vadīšanas sistēmu, objektīvi novērtēt muitas dienesta darbību un atbilstoši tam izvēlēties darbības rezultātu vērtēšanas kritērijus ir apstiprinājusies.

1. Starptautiskās tirdzniecības attīstības tendences skaidri iezīmē muitas darba apjomu un apdraudējumu pieaugumu, līdz ar ko muitas nozīme tautsaimniecībā un sabiedrībā pieaug. Muita piedalās praktiski visu valsts funkciju realizēšanā. Augstvērtīgos muitas darba rezultātos ir ieinteresēts plašs un daudzveidīgs personu loks, kur katram ir īpaša vērtēšanas skala.
2. Lai nodrošinātu efektīvu muitas un robežkontroles pārvaldību svarīgi ir pētīt muitas stratēģiskās vadības, darba organizācijas, darbības novērtēšanas un nepieciešamās modernizācijas jautājumus, kā rezultātā muitas dienests, spētu operatīvi reaģēt uz izmaiņām iekšējā un ārējā vidē, kvalitatīvi veiktu attiecīgās valsts valdības dotos uzdevumus un izpildītu starptautiskās saistības.
3. Muitas dienestā kā valsts pārvaldes iestādē ir nepieciešama jauna teorētiska koncepcija darba efektivitātes vērtēšanai. To var veikt definējot muitas iestādes ietvaros tādas teorētiski svarīgus jēdzienus kā muitas funkcijas, uzdevumi un procesi, muitas darba rezultātus raksturojošie indikatori, muitas darba novērtēšanas kritēriji, muitas darba efektivitāte un tās noteikšanas metodes.
4. Pētījumi liecina, ka precīzi noteiktas muitas funkcijas ir priekšnoteikums kvalitatīvai darba organizācijai un vērtēšanas sistēmas izveidošanai. Ja funkcijas tiek noteiktas neprecīzi, sašaurināti vai paplašināti, ir grūti atvasināt no tām uzdevumus un novērtēt to izpildi.
5. Lai arī muitas funkcijas dažādās valstīs un starptautiskajās organizācijās tiek saprastas un definētas atšķirīgi, pētījuma rezultātā tika identificētas četras galvenās funkcijas, kas atbilst mūsdienīgai izpratnei par muitas dienestu darbu un apdraudējumiem pasaulē::
 - muitas maksājumu iekasēšana,
 - aizsardzība (valsts, sabiedrības, tirgus, vides);
 - legālās tirdzniecības veicināšana;
 - statistiskās informācijas nodrošināšana.
6. Pilnvērtīga darba rezultātu novērtēšanas sistēma nav izveidojama, ja nav definēti un klasificēti kritēriji muitas darbības efektivitātes noteikšanai, kas izriet no muitas ekonomiski tehniskās un organizatoriskās sistēmas modeļa, ja nav izstrādāti sistēmiskie risinājumi muitas darbības efektivitātes noteikšanai, kas raksturo muitas lietu svarīgāko elementu nozīmi muitas funkciju realizēšanā, izmantojot tās rīcībā esošos resursus.
7. Muitas darbību raksturojošie rādītāji var būt ļoti daudzveidīgi, tāpēc ir vēlams tos sistematizēt atbilstoši organizācijas darbības mērķiem un funkcijām. Ārvalstu literatūrā visbiežāk tiek lietots termins “indicators” (*indicator*), ar ko tiek apzīmēti gan dažāda

veida rādītāji, gan kritēriji rezultātu novērtēšanai. Autors uzskata, ka latviešu valodā lietojot terminus – “rezultāts”, “rādītājs”, “indikators”, “kritērijs”, “faktors”, var precīzāk iezīmēt organizācijas darbības novērtēšanas sistēmas elementus un to nozīmi procesā. Turklāt, nosauktie elementi, nav uzskatami par sinonīmiem, jo katrs ir izmantojams atšķirīgi. Ar rādītājiem var saprast jebkurus ar muitas darbību saistītos rezultātus, skaitļus, faktus un apstākļus, indikatori norāda uz izmaiņām, attīstības tendencēm, kritēriji tiks izmantoti darba novērtēšanai, bet faktori ļauj precizēt vērtējuma rezultātus, ņemot vērā iekšējo un ārējo vidi.

8. Ārējās un iekšējās vides novērtēšana ir augstākā mērā svarīgs muitas darba elements – tādā veidā tiek apkopoti muitas darba rezultātus ietekmējošie faktori. Pētījumi liecina, ka muitas darbības analīzei ārējās vides faktorus, ir jāklasificē vismaz pēc diviem kritērijiem:
 - cik lielā mērā tie ietekmē un kuras funkcijas/uzdevumus;
 - kurus muita var ietekmēt (tieši un pastarpināti) un kurus nevar.
9. Ārējās vides faktori, kā ārējās tirdzniecības rādītāji, kravu plūsmas, biznesa aktivitātes, sabiedrības apziņa un veselība, pārrobežu noziedzības rādītāji nav tik vienkārši ietekmējami, šeit liela nozīme ir veselam kompleksam dažādu faktoru un apstākļu. Iekšējās vides faktori ir saistīti ar dienesta darbības pamatu, organizāciju un resursiem. Šie faktori var būt noteicošie uzdevumu un funkciju izpildes kvalitātē. Jāņem vērā, ka funkciju realizēšanas kvalitāti nevar noteikt izmantojot atsevišķus kritērijus – tā ir noteiktu uzdevumu izpildes summa.
10. Pētījums apliecināja, ka līdz šim tradicionāli izmantoto kvantitatīvo rādītāju novērtēšana nevar sniegt pilnīgu atbildi uz jautājumiem – vai dienests kopumā strādā efektīvi, vai atsevišķas struktūrvienības strādā efektīvi, nodrošinot uzticēto funkciju realizēšanu, vai atsevišķas darbības muitas lietu ietvaros tiek veiktas efektīvi, vai visi procesi tiek realizēti kvalitatīvi? Tradicionāli novērtējot muitas dienesta darbību, izmanto darbības rādītājus - noformēto muitas deklarāciju skaits, veikto kontroļu skaits, muitas operācijām patērētais laiks un iztērētie līdzekļi, izmantotie cilvēku resursi, atklātie muitas noteikumu pārkāpumi, sniegtā palīdzība starptautisko līgumu ietvaros u.c. Ir nepieciešams papildināt ar citiem, mūsdienīgas pārvaldības principiem atbilstošiem rādītājiem.
11. Valsts pārvaldes kapacitātei ir visciešākā saistība ar sabiedrības vadību un tā izpaužas visos darba organizācijas elementos. Lai pārliecinātos par kapacitāti, tā ir jāmēra un jānovērtē. Vērtēšana ir viens no vadīšanas pamatelementiem, tās pamatprincipiem ir jābūt iekļautiem jau darbības plānošanas stratēģiskajos dokumentos atbilstoši konkrētās iestādes funkcijām un uzdevumiem.
12. Novērtējot dažādu organizāciju darba rezultātus pasaulē tiek izmantoti tā saucamie galvenie darbības rādītāji (*KPI – key performance indicators*). Tie ir rādītāji, kas saistīti ar tiem organizācijas darbības aspektiem, kas ir visnozīmīgākie organizācijas pašreizējos un turpmākajos panākumos. Šie rādītāji ir nepieciešami, lai sniegtu informāciju ieinteresētajām personām un palīdz veidot svarīgu daudzlīmeņu

pārvaldības instrumentu. Galvenie darbības rādītāji, novērtējot, piemēram, ostu efektivitāti vai legālās tirdzniecības veicināšanas panākumus, skar arī muitas lietas, bet pilnība neatspoguļo visus to aspektus.

13. Muitas dienesta efektivitāti var izvērtēt no dažādiem aspektiem: pārvaldes efektivitāte, tehniskā, finansiālā, operatīvā efektivitāte. Pētījums apliecināja, ka efektīvs muitas dienests veic noteiktos uzdevumus realizējot uzticētās funkcijas atbilstoši izvirzītajām prasībām un prioritātēm, izmantojot pieejamos resursus un labvēlīgos apstākļus, minimizējot riskus un nelabvēlīgo apstākļu ietekmi. Līdz ar to ir iespējams vērtēt atsevišķus darba organizācijas elementus vai darba rezultātus, kā arī visu iestādes darba organizāciju un rezultātus kopumā izmantojot vienu rādītāju – efektivitāte. Novērtējot muitas dienesta efektivitāti jāņem vērā valsts pārvaldes specifika, muitas uzdevumi un funkcijas, darbības fons, noteiktā brīža prioritātes. Ir iespējams un nepieciešams vērtēt muitas darba rezultātus izmantojot dažādas metodikas attiecība uz dažāda līmeņa struktūrvienībām, dažādiem uzdevumiem, procesiem un funkcijām.
14. Aplūkojot muitas efektivitātes teorijas pamatus un praktiskos aspektus, jāsaskarās ar virkni mūsdienu problēmu, piemēram, trūkst zinātniskas un metodiskas pieejas muitas efektivitātes jautājumu risināšanai un izpētei, teorijas ir pārāk abstraktas un nenoteiktas. Tomēr, neraugoties uz to, praksē ir sastopamas daudzveidīgas pieejas un metodes muitas darba novērtēšanai, lai salīdzinātu darbības rezultātus ar veicamajām funkcijām un uzdevumiem, nospraustajiem mērķiem, ieguldījumiem, iepriekšējiem periodiem un citiem atskaites punktiem. Novērtējot muitas dienesta efektivitāti jāņem vērā valsts pārvaldes specifika, muitas uzdevumi un funkcijas, darbības fons, noteiktā brīža prioritātes. Ir iespējams un nepieciešams vērtēt muitas darba rezultātus izmantojot dažādas metodikas attiecība uz dažāda līmeņa struktūrvienībām, dažādiem uzdevumiem, procesiem un funkcijām.
15. Dažādi mērījumi par muitas un citiem robežkontroles jautājumiem dažādās valstīs tiek regulāri publicēti (*Logistic Performance Index, Enabling Trade Index, Doing Business Rank, Global Competitiveness Index, World Competitiveness Ranking*). Turklāt *Global Express Associate* publicēts "Muitas veikspējas ziņojums" par 137 valstīm. Tomēr, jāatzīst, ka lielākā daļa no šiem ziņojumiem ne vienmēr precīzi atspoguļo realitāti.
16. Novērtējot praksē izmantoto matemātisko modeli muitas darbības novērtēšanai pozitīvi var novērtēt, ka:
 - šai metodei piemīt augsta aprēķinu precizitātes pakāpe;
 - nav atstāti bez ievērības svarīgi muitas lietu elementi;
 - aprēķini ir pēc iespējas tuvināti reālajiem apstākļiem.

Kā trūkumus var norādīt, ka:

- nav iespējams ņemt vērā visus muitas darbību ietekmējošos faktorus;
- aprēķini nav tieši saistīti ar visām muitas funkcijām;
- nav uzstādīts mērķis izmērīt muitas funkciju realizācijas pakāpi;
- mērījumi piesaistīti vienai konkrētai muitas iestādei.

17. Kā trūkumus ES muitas dienestu rezultātu novērtēšanas projektā (*The Measurement of Results Project*) var minēt:

- projekta rezultāti un ziņojumi paredzēti tikai iekšējai lietošanai, kādēļ tie nevar nonākt pie ekspertiem, speciālistiem, pētniekiem ārpus muitas dienesta, kas varētu tos izvērtēt, sniegt priekšlikumus labākai mērījumu rezultātu izmantošanai;
- netiek vērtēti visi muitas darbības aspekti, funkcijas, uzdevumi, procesi, darbības;
- ne vienmēr ir skaidrs veikto mērījumu un datu apstrādes mērķis;
- statistika un tendences netiek sasaistītas ar nepieciešamajām izmaiņām;
- netiek ņemts vērā, ka indikatori savā starpā ir ciešāk saistīti nekā projekta ziņojumos norādīts.

Tomēr daļu no šīs metodikas ir iespējams izmantot nacionālā līmenī, strādājot ar konkrētiem indikatoriem un novērtējot atsevišķus muitas darba aspektus.

18. Vērtēšana ir viens no vadīšanas pamatelementiem, tās pamatprincipiem ir jābūt iekļautiem jau darbības plānošanas stratēģiskajos dokumentos, atbilstoši konkrētās iestādes funkcijām un uzdevumiem. Šajā pētījumā piedāvātos sistemiskos risinājumus var izmantot efektivitātes vērtēšanai gan plašākā, gan šaurākā nozīmē tos izstrādājot precīzāk un piemērojot konkrētai situācijai un vajadzībām, ņemot vērā to, ka novērtēšana arī ir lēmuma pieņemšana, kam jāatbilst optimālam lēmuma pieņemšanas procesam, kas ir kā noslēgts aplis un ietver noteiktus soļus no problēmas definēšanas līdz risinājumam.

19. Vērtēšanas mērķi var būt dažādi – vājo vietu noteikšana sistēmā, atbilstības noteikšana konkrētu uzdevumu veikšanai vai noteiktai situācijai, atsevišķu uzdevumu izpildes vai funkciju nodrošināšanas novērtēšanai, atsevišķu elementu darbības pārbaude, sistēmas elastīguma pārbaude, resursu lietderīgas izmantošanas pārbaude, sistēmas kopējās lietderības un efektivitātes novērtēšana strādājot valsts un sabiedrības labā. Muitas darbu var novērtēt saistībā ar valsts politiku un tautsaimniecības stratēģiju, projektiem jauninājumu ieviešanā, kopējo sistēmas modernizāciju, kvalitātes vadību, infrastruktūras izmantošanu, personāla politikas rezultātiem, salīdzinot muitas struktūrvienību un dienestu darbu dažādos reģionos, ar dažādām funkcijām, dažādos līmeņos, ar dažādiem mainīgajiem iekšējiem un ārējiem faktoriem.

20. Novērtēšanas iespējām ir jābūt plašām un daudzveidīgām:

- pa līmeņiem – muitas darbinieku individuālais darbs, struktūrvienību darba rezultāti, vadības menedžments;
- pēc uzdevumiem, neatkarīgi no funkcijām, dažādās struktūrvienībās;
- pēc prioritātēm;
- atbilstoši plānotajam muitas dienesta stratēģijās un ņemot vērā izmaiņas iekšējā un ārējā vidē;

- kopumā visam muitas dienestam, ņemot vērā iekšējo un ārējo vidi, salīdzinot ar iepriekšējiem periodiem, salīdzinot ar plānotajiem rezultātiem, salīdzinot ar dienestiem citās valstīs, situāciju reģionā un pasaulē.

Arī aiztāvāmās tēzes iz apstiprinātas (atbilstoši T1, skat. secinājumus 8.-15. un T2, skat. 16.-21.) ir apstiprinājušās.

PRIEKŠLIKUMI

1. Muitas dienestiem ir jāizstrādā un ekonomiski jāpamato muitas darbības ekonomisko rādītāju un sakarību matemātiskais modelis, kas ļauj analizēt muitas daudzpusīgo ietekmi uz tautsaimniecību un sabiedrību. Veidojot optimālāko muitas ekonomiski tehniskās un organizatoriskās sistēmas modeli, būtu jāattīsta un jāpamato muitas darba rezultātu, darbības indikatoru, iekšējo un ārējo faktoru sistēma, kas izmantojama novērtēšanas procesā.
2. Muitas dienesta ietvaros, vērtējot iestādes darba rezultātus ir jāņem vērā gan veikto darbību efektivitāte, gan darbību kopuma atbilstību nospraustajiem uzdevumiem. Jāizvairās no funkciju realizēšanas efektivitātes mērīšanas tikai ar matemātiskiem paņēmieniem, nosakot darbību rezultātus. Ir jāizvērtē visu elementu savstarpējās attiecības un vieta kopējā sistēmā.
3. Veidojot muitas darba novērtēšanas sistēmu ir jāparedz iespēja to izvērtēt no dažādiem aspektiem: pārvaldes efektivitāte, funkcionālā, tehniskā, finansiālā, operatīvā efektivitāte u.c. Novērtējot muitas dienesta efektivitāti jāņem vērā valsts pārvaldes specifika, muitas uzdevumi un funkcijas, iekšējās un ārējās vides apstākļi, noteiktā brīža prioritātes.
4. Lai nodrošinātu reālu un pilnīgu situācijas kontroli iestādes darba efektivitātes nodrošināšanas jomā ir nepieciešams:
 - aplūkot efektivitātes novērtējumu kā stratēģiskās plānošanas elementu un atbilstoši tam organizēt visus procesus;
 - izvēlēties novērtēšanas metodes dažādiem mērķiem un tās nostiprināt normatīvi – stratēģiskajos dokumentos;
 - pārbaudīt esošās sistēmas un procesus pēc izvēlētajām metodēm, lai konstatētu vai ilūzija par efektīvu muitu atbilst patiesībai.
5. Veidojot novērtēšanas sistēmu muitas dienestā ir precīzi jānošķir tādi termini kā muitas darba rezultāti, indikatori, kritēriji un faktori. Lai iegūtu novērtēšanas kritērijus, ir jāapzina visi iespējamie indikatori un tie jāklasificē atbilstoši uzdevumiem un funkcijām. Izmantojot darbības rezultātu indikatorus, piemēram, jānodala indikatori, kas liecina par ražīgumu no indikatoriem, kas liecina par funkciju izpildi, kvantitatīvie rādītāji no kvalitatīvajiem rādītājiem. Muitas dienesta vadībai vienmēr ir jāzina – kādu efektivitāti, kādā mērogā, kādā līmenī, saistībā ar kādām funkcijām un uzdevumiem, kāda iemesla dēļ un uz kāda fona to mēra.

6. Valstī ir jāizveido normatīvais pamats muitas dienesta darba plānošanai, organizēšanai un novērtēšanai, izstrādājot muitas darbības stratēģiju un tās realizācijas kontroles mehānismus. Jāņem vērā, ka:
 - jāizmanto konkrēta un vienota terminoloģija visos saistītajos dokumentos;
 - funkcijas ir precīzi jānodala no uzdevumiem un veicamajām darbībām;
 - funkcijas izpildi nevar izmērīt kā noteiktas darbības rezultātus;
 - jāsaprot kādu darbību summu var vērtēt kā noteikta uzdevuma veikšanu;
 - jāsaprot kādu uzdevumu atrisināšana ļauj realizēt noteiktu funkciju;
 - jāprecizē noteiktu uzdevumu izpildes % ieguldījums noteiktas funkcijas realizācijā;
 - jāfiksē kuras struktūrvienības/amatpersonas un cik lielā mērā ir iesaistītas uzdevuma un līdz ar to arī funkcijas izpildē;
 - jāiezīmē vērtēšanas kritēriji funkcijām, darbībām un uzdevumiem;
 - jāiezīmē faktori, kas ietekmē muitas darbu, un tie jāņem vērā koriģējot mērījumu un novērtēšanas rezultātus.
7. Ir ieteicams vērtēt muitas darbu un procesus izmantojot dažādas metodikas attiecībā uz dažāda līmeņa struktūrvienībām, dažādiem uzdevumiem, procesiem un funkcijām t.sk. tādas, kas izstrādātas citās valsts pārvaldes jomās ar līdzīgu mērķi. Ņemot vērā muitas lietu pārrobežu raksturu, lietderīgi ir ieteikt Pasaules Muitas organizācijas un Eiropas Savienības līmenī izstrādāt vispārpieņemamas/pārrobežu vadlīnijas attiecībā uz muitas efektivitāti, tās nozīmi valsts, sabiedrības, uzņēmējdarbības kontekstā, efektivitātes mērījumiem un aprēķiniem, efektivitātes noteikšanas un pilnveidošanas priekšnoteikumiem.
8. Izstrādājot sistēmu muitas dienesta kopējās efektivitātes novērtēšanai, jāņem vērā, ka:
 - katras muitas funkcijas realizēšana ir atsevišķi aplūkojams jautājums, novērtējot raksturīgāko uzdevumu rezultātus, izmantojot lietderīgākos un ticamākos indikatorus;
 - novērtēšanas kritērijiem ir jāskar visi uzdevumi un funkcijas, kas raksturo iestādes darbību un no tās sagaidāmos rezultātus;
 - jānovērtē visu struktūrvienību un amatpersonu ieguldījums noteiktu uzdevumu un funkciju realizēšanā;
 - novērtēšanas rezultāti ir jākoriģē ņemot vērā vērtēšanas periodā pastāvošos iekšējās un ārējās vides apstākļus (izmantojot atbilstošus koeficientus);
 - nepieciešams regulāri aktualizēt prioritāšu novērtējumu, lai novērtētu funkciju mijiedarbību;
 - joprojām lietderīgi ir novērtēt darba rezultātus, salīdzinot tos ar iepriekšējiem periodiem un atbilstoši plānotajam;
 - darba rezultātu novērtējums ir jākoriģē ar koeficientu atbilstoši sniegtajiem atbalsta pakalpojumiem un ieguldījumiem iestādes darba pilnveidošanā.

9. Novērtējot funkcionālo efektivitāti, tiek novērtētas konkrētas aizsardzības, legālās tirdzniecības veicināšanas, fiskālās un statistiskās funkcijas realizēšana. Katrai no tām ir jānosauca vērtēšanai pakļautie uzdevumi un darbības, katram uzdevumam (darbībai) mērāmie indikatori, vērtēšanas kritēriji. Uz vērtēšanas kritēriju pamata jāpiešķir izpildes koeficients, ko jākoriģē, ņemot vērā veicinošos un traucējošo apstākļus, kā arī salīdzināšanas rezultātus ar citiem lielumiem.
10. Jānovērtē funkciju savstarpējās mijiedarbības rezultāti (viens uzdevums var dot ieguldījumu vairāku funkciju realizēšanā). Jāparedz iespēju izmainīt shēmas elementus, lai novērtēšanu pielāgotu šaurākām vajadzībām – kā prioritāti izvirzot atsevišķu funkciju, modernizācijas projektu, izmaiņas dienesta darbībā u.c.
11. Visām muitas darbības nodrošināšanā iesaistītajām iestādēm un struktūrvienībām ir jāveido kompleksa muitas dienesta darbības novērtēšanas sistēma kā algoritms – precīzs un nepārprotams priekšraksts, kas nosaka secīgi visas nepieciešamās veicamās darbības. Sistēmai jāatbilst visām algoritmam izvirzītajiem prasībām – viennozīmīgums, formalitāte, noteiktība, vispārīgums, galīgums un efektivitāte. Sistēmai jābūt elastīgai, ar iespēju mainīt elementus, prioritātes un novērtējamus objektus. Jāveido virkne secīgu darbību, kas veido pamatu kvalitatīvai iestādes darbībai, kas nav iedomājama bez novērtēšanas sistēmas un tās ir:
 - valsts attīstības stratēģiskie plāni, kas sastādīti ņemot vērā arī starptautiskās prasības;
 - funkciju sadale dažādām valsts iestādēm;
 - stratēģija, vīzija, misija, darbības plāns muitas dienestam;
 - metodika dažādu funkciju izpildes kontrolei un dienesta darba kopējās efektivitātes aprēķināšanai;
 - muitas dienesta atskaite ar norādi par doto uzdevumu izpildi vai neizpildi.
12. Visām muitas darbībā iesaistītajām pārvaldes iestādēm papildus speciāli izstrādātajai nacionālajai funkciju un uzdevumu realizēšanas novērtēšanas metodikai ir nepieciešams regulāri veikt klientu un darbinieku aptaujas, izmantot starptautisko organizāciju izstrādātās metodikas, citu valstu progresīvākās metodes. Tas palīdzēs izvērtēt modernizācijas pasākumu rezultātus, atsevišķus darba organizācijas elementus, kas ir nozīmīgi iestādes darbā (organizatoriskais modelis, personāla politika, IT izmantošana u.c.), kā arī veikt pastāvīgu kapacitātes, trūkumu un vajadzību monitoringu, ņemot vērā ekspertu vērtējumus un ieteikumus. Valsts politikas veidotājiem muitas darba rezultātu novērtēšanas metodes ir jānostiprina normatīvi-politiskajos dokumentos. Muitas dienests var sagatavot priekšlikumus izmaiņām normatīvajos aktos, izstrādājot muitas modernizācijas projektus un pasākumus muitas darbības kvalitatīvākai organizēšanai, novērtēšanai un uzlabošanai (muitas darba stratēģijas, kvalitātes vadība, organizatoriskā struktūra u.c. jautājumi).

IZMANTOTĀS LITERATŪRAS UN AVOTU SARAKSTS

1. Administrative Capacity & Governance Readiness. [accessed 13 April 2016]. Available at: <http://www.governancereport.org/home/governance-challenges/the-governance-report-2014/administrative-capacity-governance-readiness/>
2. Afghan Border Police. [accessed 18 March 2016]. Available at: https://en.wikipedia.org/wiki/Afghan_Border_Police
3. Akadēmiskā terminu datubāze *AkadTerm*. [skatīts 2016. gada 30. janvārī]. Pieejams: <http://termini.lza.lv/term.php?term=muita&lang=LV>
4. Alexey Gubin. Developing of Performance Measurement for Russian Customs Service. [accessed 10 March 2014]. Available at: http://incu.org/docs/Day_2_-_06_Alexey_Gubin_EN.pdf
5. Andrejs Judins. „Valsts policijas darba efektivitāte: Krimināltiesiskais aspekts”. [skatīts 2014. gada 7. aprīlī]. Pieejams: <http://www.iem.gov.lv/files/text/Kriteriji.pdf>
6. Andrejs Vilks. „Policijas darbības efektivitāte noziedzības novēršanas jomā: pieeja pētnieciskās problēmas izzināšanā”. [skatīts 2014. gada 7. aprīlī]. Pieejams: <http://www.iem.gov.lv/files/text/Kriteriji.pdf>
7. A Pictorial History of The United States Customs Service, Arthur Settle, Crown Publishers, New York, 1975
8. Assessing the potential benefit of trade facilitation: a global perspective. John Sullivan Wilson, Catherine L. Mann, Tsunehiro Otsuki, World Bank. Development Research Group. Trade, World Bank. Infrastructure and Urban Development Dept. Transport Division. World Bank, Urban Development Dept., Transport Unit, and Development Research Group, Trade, 2004
9. Austria–Switzerland border. [accessed 20 March 2016]. Available at: https://en.wikipedia.org/wiki/Austria%E2%80%93Switzerland_border
10. Azhar Manzoor. A Look at Efficiency in Public Administration: Past and Future. SAGE Open, October-December 2014: 1-5. [accessed 06 June 2019]. Available at: <https://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/2158244014564936>
11. Belarus-Ukraine border. [accessed 18 March 2016]. Available at: https://en.wikipedia.org/wiki/Belarus%E2%80%93Ukraine_border
12. Birokrātija kā inovācijas attīstības līdzeklis triple helix modelī. Andris Ozols, Jānis Eglītis, Elena Ozola. Latvijas ekonomikas un uzņēmējdarbības izaicinājumi. A.Saukas un B.Rivža zinātniskajā redakcijā. Ventspils Augstskolas “Uzņēmējdarbības, inovāciju un reģionālās attīstības centrs”, 2014.
13. Borders of Brazil. [accessed 18 March 2016]. Available at: https://en.wikipedia.org/wiki/Borders_of_Brazil
14. Borders of China. [accessed 18 March 2016]. Available at: https://en.wikipedia.org/wiki/Borders_of_China

15. Border management modernisation. Gerard McLinden, Enrique Fanta, David Widdowson, Tom Doyle. The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank. Washington, 2011. [accessed 25 July 2019]. Available at: <http://documents.worldbank.org/curated/en/986291468192549495/pdf/588450PUB0Bord101public10BOX353816B.pdf>
16. Bourne M., Mills J., Wilcox M., Neely A., Platts K. Designing, implementing and updating performance measurement systems. *International Journal of Operations & Production Management*, Vol. 20 No. 7, 2000, pp. 754-771.
17. Brief History of Customs. [accessed 06 February 2018]. Available at: <https://borderbee.com/2016/05/20/brief-history-customs/>
18. Brignall, S. and Modell, S., 2000, An institutional perspective on performance measurement and management in the 'new public sector', *Management Accounting Research*, 2000, 11, pp281–306. [accessed 18 November 2015]. Available at: <https://pdfs.semanticscholar.org/d958/b31828e2996e7b1ac94543cef00ce4c54506.pdf>
19. Business strategy of the Lithuanian customs for 2011-2015. [accessed 10 May 2018]. Available at: <http://www.cust.lt/web/guest/veikla/planavimodokumentai/strategija#en>
20. Capacity Building Development Compendium. [accessed 30 May 2019]. Available at: http://www.wcoomd.org/ne/topics/capacity-building/instrument-and-tools/cb_development_compendium.aspx
21. Central American Customs Union and Challenges for Tax and Customs Administration. Lemgruber-Viol - Economic Progress and Reforms, 2008. [accessed 10 January 2019]. Available at: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/dp/2008/dp0801.pdf>
22. Cigarette firms 'cheating taxpayers out of millions by over-supplying tobacco to Europe and turning blind eye when it's smuggled back to Britain'. [accessed 22 April 2017]. Available at: <http://www.dailymail.co.uk/news/article-2451681/Cigarette-firms-supplying-ignoring-smuggling-says-report.html>
23. *Classics of Public Administration*, Seventh Edition, Jay M. Shafritz, Albert C. Hyde. Australia [etc.] : Wadsworth/Cengage Learning, 2012.
24. Choosing performance indicators for public administration. Tobias Schroeder. [accessed 21 March 2018]. Available at: <https://blog.softexpert.com/en/choosing-performance-indicators-public-administration/>
25. Conceptualising 'performance measurement' in the new public management. Peter Demediuk. [accessed 18 May 2019]. Available at: <http://gebrc.nccu.edu.tw/proceedings/APDSI/2004/pdf/013.pdf>
26. *Contraband & Controversy - The Customs History of Australia from 1901*, David Day, Australian Government Publishing Service, Canberra, 1996
27. Customs. [accessed 09 August 2015]. Available at: <https://en.oxforddictionaries.com/definition/customs>

28. Customs. [accessed 09 August 2015]. Available at: <https://www.collinsdictionary.com/dictionary/english/customs>
29. Customs activity reports. [accessed 25 July 2018]. Available at: <http://www.cust.lt/web/guest/veikla/kryptys/ataskaita#en>
30. Customs modernization initiatives: case studies. Luc de Wulf. World Bank Publications, 2004. 132 p.
31. Customs modernization handbook. Luc de Wulf. World Bank Publications, 2005.
32. Customs modernization and the international trade superhighway. Michael H. Lane. Greenwood Publishing Group, 1998 – 226.
33. Changing customs: challenges and strategies for the reform of customs administration. Michael Keen, International Monetary Fund, 2003 - 187 p.
34. Dillerup, R., Stoi, R. "Unternehmensführung", (2006), *Vahlen*, p. 179 et seq
35. Dunleavy, Patric. Theories of the state : the politics of liberal democracy. Basingstoke : London : Macmillan, c1987.
36. Economic Security Neglected Dimension of National Security? Edited by Sheila R. Ronis. Institute for National Strategic Studies by National Defense University Press Washington, D.C. 2011
37. Economics of trade facilitation. Nirmal Sengupta. Oxford University Press, 2007 - 208 p.
38. Edward Alden. Is Border Enforcement Effective? What We Know and What It Means. [accessed 12 December 2018]. Available at: <https://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/233150241700500213>
39. Efektīva, atbildīga un elastīga Latvijas valsts pārvalde Priekšlikumi diskusijai par valsts pārvaldes reformām 2016. [skatīts 2016. gada 30. janvārī]. Pieejams: <https://tai.mk.gov.lv/img/74f16a08-3d5a-46f4-a4c5-f2ce410fb1ed.pdf>
40. Eiropas Parlamenta un Padomes regula (EK) Nr. 450/2008 ar ko izveido Kopienas Muitas kodeksu (Modernizētais muitas kodekss). [skatīts 2010. gada 3. augustā]. Pieejams: <http://www.treas.gov/education/duties/bureaus/uscustoms.shtml>
41. Eiropas Parlamenta un Padomes 2013. gada 9. oktobra Regula Nr. 952/2013, ar ko izveido Savienības Muitas kodeksu. [skatīts 2016. gada 30. janvārī]. Pieejams: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/LV/ALL/?uri=CELEX%3A32013R0952>
42. ESCAP trade facilitation framework: a guiding tool. United Nations. Economic and Social Commission for Asia and the Pacific. United Nations Publications, 2004 - 61 lappuses.
43. Estonia. [accessed 18 March 2016]. Available at: <https://en.wikipedia.org/wiki/Estonia>
44. Estonian Tax and Customs Board Strategic Development Plan 2017-2020. [accessed 06 August 2019]. Available at: http://www.emta.ee/sites/default/files/contacts-about-ETCB/structure-tasks-strategy/emta_eng.pdf

45. Etzkowitz, H., Leydesdorff, L. (2000) The dynamics of innovation: from National Systems and “Mode 2” to a Triple Helix of university – industry – government relations. *Research Policy*, 29, 109–123.
46. EU Customs Law. Third Edition. Timothy Lyons. Oxford University Press. 2018.
47. Europe, a silent hub of illegal wildlife trade. [accessed 02 July 2018]. Available at: <http://www.dw.com/en/europe-a-silent-hub-of-illegal-wildlife-trade/a-37183459>
48. European Governance. A White paper. Brussels, 25.7.2001.
49. External Border of the European Union. [accessed 10 March 2017]. Available at: https://en.wikipedia.org/wiki/External_border_of_the_European_Union.
50. First Congress Provides for Customs Administration. [accessed 09 May 2016]. Available at: <https://www.cbp.gov/about/history/1789-first-congress-provides-customs-administration>
51. Geography of Colombia. [accessed 18 March 2016]. Available at: https://en.wikipedia.org/wiki/Geography_of_Colombia
52. Geography of Russia. [accessed 18 March 2016]. Available at: https://en.wikipedia.org/wiki/Geography_of_Russia
53. Geography of South Africa. [accessed 18 March 2016]. Available at: https://en.wikipedia.org/wiki/Geography_of_South_Africa
54. Geography of the United States. [accessed 18 March 2016]. Available at: https://en.wikipedia.org/wiki/Geography_of_the_United_States
55. Geography of Zambia. [accessed 18 March 2016]. Available at: https://en.wikipedia.org/wiki/Geography_of_Zambia
56. Germany-Switzerland border. [accessed 18 March 2016]. Available at: https://en.wikipedia.org/wiki/Germany%E2%80%93Switzerland_border
57. Gitāna Dāvidsone „Organizāciju efektivitātes modelis”, 2008.
58. Grovers Starlings. Valsts sektora pārvalde. Valsts administrācijas skola. 1999. - 190.lpp
59. Gubin, A., 2011, Developing performance measurement for the Russian Customs Service, *World Customs Journal*, Volume 5, Number 2, September 2011, ISSN 1834-6715 [accessed 05 March 2016]. Available at: [https://worldcustomsjournal.org/Archives/Volume%205%2C%20Number%202%20\(Sep%202011\)/08%20Gubin.pdf](https://worldcustomsjournal.org/Archives/Volume%205%2C%20Number%202%20(Sep%202011)/08%20Gubin.pdf)
60. Guide to the United States Customs and Trade Law: After the Customs Modernization Act, 3rd Edition, Kluwer Law International, 3rd edition, 2008.
61. Guide to Community Customs Legislation. by Michael Lux. ISBN 2802715127 / 9782802715122 / 2-8027-1512-7. Publisher Bruylant Country Belgium
62. Gulbis, A., Čevers, A. *Muitas darbības pamati*. RTU. 2007.
63. Gulbis, A., Čevers, A. *Muitas darbības pamati*. RTU. 2010.
64. Gulbis, A., Čevers, A. *Muitas darbības pamati*. RTU. 2014.
65. Xavier Pascual. Performance measurement: the experience of French Customs. [accessed 18 September 2015]. Available at: http://incu.org/docs/Day_2_-_07._Xavier_Pascual_EN.pdf

66. HM Revenue & Customs. Annual Report 2005-06-06. [accessed 11 March 2017].
Available at: <http://www.hmrc.gov.uk/about/reports.htm>
67. Holloway, S. , 2010, Measuring the Effectiveness of Border Management: designing KPIs for outcomes, World Customs Journal, Volume 4, Number 2, September 2010, ISSN 1834-6707 [accessed 22 June 2018]. Available at:
[https://worldcustomsjournal.org/Archives/Volume%204,%20Number%202%20\(Sep%202010\)/04%20Holloway.pdf](https://worldcustomsjournal.org/Archives/Volume%204,%20Number%202%20(Sep%202010)/04%20Holloway.pdf)
68. How to Measure Public Administration Performance. Wouter Van Dooren, Zsuzsanna Lonti. Public Performance & Management Review · March 2012
69. ICC Customs Guidelines. [accessed 18 February 2018]. Available at:
<https://cdn.iccwbo.org/content/uploads/sites/3/2003/06/ICC-Customs-Guidelines.pdf>
70. Ilgtspējīgas attīstības principi un indikatori pašvaldībās. [skatīts 2012. gada 3. novembrī]. Pieejams: <http://www.bla21f.net/projects/sail/latvia/bs4.pdf>
71. Illegal drug trade. [accessed 18 July 2017]. Available at:
https://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/e/ef/CIA_Map_of_International_illegal_drug_connections.gif
72. Illicit Trade Report. [accessed 9 March 2018]. Available at:
http://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/global/pdf/topics/enforcement-and-compliance/activities-and-programmes/illicit-trade-report/itr_2017_en.pdf?db=web
73. IMF Working Paper. Customs Administration Reform and Modernization in Anglophone Africa — Early 1990s to Mid-2010. Prepared by Justin Zake. August 2011. [accessed 24 January 2018]. Available at:
<https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2016/12/31/Customs-Administration-Reform-and-Modernization-in-anglophone-Africa-Early-1990-s-to-Mid-2010-25141>
74. Import Transactions and Customs Compliance. Scott R. Lowden. FTA Publications LLC.2013.
75. Indicators for Trade Facilitation:A Handbook. [accessed 4 August 2019]. Available at: http://tfig.unece.org/pdf_files/Indicators-for-Trade-Facilitation-ESCAP-OECD-Handbook.pdf
76. Introducing public administration / Jay M. Shafritz, E.W. Russell, Christopher P. Borick. New York : Pearson/Longman, c2009.
77. Ireland, R., Cantens, T. and Yasui, T. 2011, An Overview of Performance Measurement in Customs Administrations: WCO Research Paper No. 13, WCO: Brussels. [accessed 4 August 2019]. Available at: http://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/global/pdf/topics/research/research-paper-series/13_performance_measurement_2011.pdf?la=en
78. Italy-Switzerland border. [accessed 20 March 2016]. Available at:
https://en.wikipedia.org/wiki/Italy%E2%80%93Switzerland_border

79. Juris Matisāns. Valsts policijas darba efektivitātes vērtēšanas struktūra. [skatīts 2016. gada 30. janvārī]. Pieejams: <http://www.iem.gov.lv/files/text/Kriteriji.pdf>
80. Katie Willis, Jessica Anderson and Peter Homel. Measuring the effectiveness of drug law enforcement. Australian Institute of Criminology, 2011.
81. Kā pieņemt lēmumu? [skatīts 2017. gada 20. janvārī]. Pieejams: <http://www.innosupport.net/index.php?id=2168&L=2>
82. K.Dišlers. Ievads administratīvo tiesību zinātnē. 2002.
83. Key Performance Indicators for Government and Non Profit Agencies: Implementing Winning KPIs Kindle Edition. by David Parmenter 2012. [accessed 22 June 2018]. Available at: https://media.wiley.com/product_data/excerpt/44/04709445/0470944544-97.pdf
84. Key Performance Indicators (KPIs) for the Logistics Sector. Written by Sam Leong Kim Foong, DLSP, 2019. [accessed 23 June 2018]. Available at: <https://sipmm.edu.sg/key-performance-indicators-kpis-logistics-sector/>
85. Key Performance Indicators: Developing, Implementing, and Using Winning KPIs. David Parmenter. John Wiley & Sons, 2011
86. Kioto starptautiskā konvencija par muitas procedūru harmonizēšanu un vienkāršošanu. 1973.g. [skatīts 2014. gada 3. janvārī]. Pieejams: <https://likumi.lv/ta/id/50430-par-1973gada-18maijs-kioto-starptautisko-konvenciju-par-muitas-proceduru-vienkarsosanu-un-harmonizesanu>.
87. Komisijas Deleģētā regula (ES) 2015/2446 (2015. gada 28. jūlijs), ar ko papildina Eiropas Parlamenta un Padomes Regulu (ES) Nr. 952/2013 attiecībā uz sīki izstrādātiem noteikumiem, kuri attiecas uz dažiem Savienības Muitas kodeksa noteikumiem. [skatīts 2016. gada 30. janvārī]. Pieejams: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/LV/TXT/?uri=CELEX%3A32015R2446>
88. Komisijas 2015.gada 24.novembra Īstenošanas regula (ES) 2015/2447, ar ko paredz sīki izstrādātus noteikumus, kas vajadzīgi, lai īstenotu konkrētus noteikumus Eiropas
89. Konsolidēts Eiropas Kopienas dibināšanas līgums. [skatīts 2016. gada 30. janvārī]. Pieejams: <http://vvc.gov.lv/image/catalog/dokumenti/konsolidetsekligums-17.pdf>
90. Kroon, J. "General Management" (2nd Edition), (1995), *Pearson South Africa*,
91. Labas pārvaldības rokasgrāmata. Latvijas Darba devēju konfederācija. 2010.
92. Latvijas ārējā tirdzniecība. [skatīts 2018. gada 3. decembrī]. Pieejams: http://www.csb.gov.lv/sites/default/files/nr_26_areja_tirdznieciba_preces-partneri_2017_i-ix_17_03q_lv.pdf
93. Latvijas ģeogrāfija. [skatīts 2016. gada 18. martā]. Pieejams: https://lv.wikipedia.org/wiki/Latvijas_%C4%A3eogr%C4%81fija
94. Latvijas ilgtermiņa attīstības stratēģija līdz 2030. gadam. Latvijas Republikas Saeima. [skatīts 2011. gada 15. janvārī]. Pieejams: http://www.latvija2030.lv/upload/latvija2030_saeima.pdf
95. Latvijas muitas statistika. [skatīts 2018. gada 3.decembrī]. Pieejams: https://www.vid.gov.lv/sites/default/files/lms_s-02413_2016.pdf

96. Letonika.lv. Autoru kolektīvs Valentīnas Skujiņas vadībā: Inārs Beļickis, Dainuvīte Blūma, Tatjana Koķe, Dace Markus, Arvils Šalme; Zvaigzne ABC, 2000; © Tilde, 2009
97. Lindert, Peter H. International economics. Eighth edition. Homewood (IL) : Irwin, c1986.
98. Lionel Pascal. Performance measurements: identifying appropriate methods for measuring and evaluating the performance of Customs. [accessed 10 March 2014]. Available at: http://incu.org/docs/Day_3_-_01_Lionel_Pascal_EN.pdf
99. Lyons, Timothy. EC customs law. Oxford: Oxford University Press, 2001.
100. LR Likums par Valsts ieņēmumu dienestu. [skatīts 2014. gada 30. jūnijā]. Pieejams: <https://likumi.lv/doc.php?id=59902>
101. LU funkciju realizācijas un struktūru darbības efektivitātes novērtējums. [skatīts 2015. gada 9. februārī]. Pieejams: http://www.lu.lv/fileadmin/user_upload/lu_portal/dokumenti/parskati-un-nojumi/LU%20funkciju%20realizācijas%20un%20strukturu%20darbības%20efektivitātes%20novērtējums.pdf skat. 09.02.2015.
102. Mark Schacter. Why You Hate Strategic Planning *and why it doesn't have to be that way*. Ottawa, Ontario Canada: Mark Schacter Consulting, 2008. [accessed 18 July 2018]. Available at: https://www.linkedin.com/pulse/why-you-hate-strategic-planning-doesnt-have-way-mark-schacter?articleId=6334052447052460032#comments-6334052447052460032&trk=public_profile_article_view
103. Mark Schacter. Re: How good is your government? Assessing the quality of Public Management [tiešsaiste]. Ottawa, Ontario Canada: Mark Schacter Consulting, August 2008, [accessed 18 July 2018]. Available at: <http://www.schacterconsulting.com>
104. Magdalena Raczyńska. Process management in public administration. [accessed 5 August 2017]. https://www.researchgate.net/publication/304660446_PROCESS_MANAGEMENT_IN_PUBLIC_ADMINISTRATION
105. Māra Pētersone. Procesu vadīšanas īpatnības muitas dienestos. [accessed 1 April 2016]. http://aurora.turiba.lv/editor/Conference14/vBook/proceeding/pages/LV035_Petersone/LV035_Petersone.htm
106. Measuring performance in the public sector: between necessity and difficulty. Mihaiu Diana. [accessed 1 July 2018]. Available at: <http://eccsf.ulbsibiu.ro/articole/vol92/925mihaiu.pdf>
107. Measuring the Effectiveness of Border Management. [accessed 11 July 2018]. Available at: http://incu.org/docs/Day_3_-_02_Stephen_Holloway_EN.pdf
108. Making modernisation work: New narratives, change strategies and people management in the public sector. S Maddock - International Journal of Public Sector, 2002 - emeraldinsight.com. [accessed 18 August 2018]. Available at: <http://www.emeraldinsight.com/journals.htm?articleid=867947&show=abstract>

109. Management : theory, process and practice. Richard M. Hodgetts. 5th ed. San Diego : Harcourt Brace Jovanovich, 190.
110. Measuring Performance in Public and Nonprofit Organizations. Theodore H. Poister, Wiley, 2003
111. Measuring Performance in Public Sector Programs. Gerald E. Caiden and Naomi J. Caiden. Public administration and public policy – Vol. II [accessed 8 July 2018]. Available at: <https://www.eolss.net/Sample-Chapters/C14/E1-34-05-06.pdf>
112. Measuring the Performance of Public Services. Principles and Practice. Michael Pidd. Cambridge University Press, 2012.
113. Menedžments. 1. grāmata. Trešais pārstrādātais un papildinātais izdevums. Valerijs Praude. SIA Burtene, 2012.
114. Menedžments. 2. grāmata. Trešais pārstrādātais un papildinātais izdevums. Valerijs Praude. SIA Burtene, 2012.
115. Metodiskie ieteikumi institucionālo auditu veikšanai. [skatīts 2012. gada 15. jūlijā]. Pieejams: http://www.mk.gov.lv/file/files/valsts_kanceleja/darba_grupas/Funkciju%20audita%20komisija/ieteikumi%20institucionala%20audita%20veikšanai.pdf
116. Ministru kabineta rīkojums Nr.691 Rīgā 2006.gada 11.septembrī (prot. Nr.44 59.§) Par operacionālās programmas “Cilvēkresursi un nodarbinātība” projektu. [skatīts 2014. gada 30. martā]. Pieejams: <http://likumi.lv/doc.php?id=143226>
117. Ministru kabineta rīkojums Nr.483. Rīgā 2009.gada 22.jūlijā (prot. Nr.44 62.§). Par Pasākumu plānu valsts pārvaldes sistēmas un civildienesta optimizēšanai.
118. Ministry of Home Affairs (Department of Border Management. [accessed 18 April 2017]. Available at: https://en.wikipedia.org/wiki/Geography_of_India#cite_note-DBM-1
119. MK rīkojums Nr.344 "Par Rezultātu un rezultatīvo rādītāju sistēmas pamatnostādņēm 2008.-2013.gadam" ("LV", 96 (3880), 20.06.2008.) [stājas spēkā 18.06.2008.]
120. Muita. [skatīts 2016. gada 28. martā]. Pieejams: <http://www.tezaurs.lv/#/sv/muita>
121. Muitas konvencija par ATA karneti preču pagaidu ievēšanai. 1961.g. [skatīts 2015. gada 2. janvārī]. Pieejams: <https://likumi.lv/ta/lv/starptautiskie-ligumi/id/1289>
122. Muitas policijas pārvaldes rezultāti par 2016.gadu. [skatīts 2017. gada 30. augustā]. Pieejams: <https://www.vid.gov.lv/lv/muitas-policijas-parvaldes-rezultati-par-2016gadu>
123. Muitas politika. [skatīts 2014. gada 15. jūlijā]. Pieejams: http://www.fm.gov.lv/lv/sadalas/muitas_politika/ skat.15.07.2014.
124. Nigeria. [accessed 20 March 2016]. Available at: <https://en.wikipedia.org/wiki/Nigeria#Geography>
125. Nodokļi, nodevas un muita Latvijā. A.Urtāna redakcijā. RTU Izdevniecība. Rīga, 2008.
126. OECD (2006) The Challenge of Capacity Development Working Towards Good Practice.. [accessed 4 May 2015]. Available at: <http://www.oecd.org/development/governance-development/36326495.pdf>

127. Padomes 2009.gada 16.novembra Regula (EK) Nr.1186/2009, ar kuru izveido Kopienas sistēmu atbrīvojumiem no muitas nodokļiem. [skatīts 2016. gada 30. janvārī]. <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2009/1186/oj/?locale=LV>
128. Padomes 1987.gada 23.jūlija Regulas (EEK) Nr.2658/87 par tarifu un statistikas nomenklatūru un kopējo muitas tarifu konsolidēts teksts u.c. [skatīts 2016. gada 30. janvārī]. Pieejams: <https://op.europa.eu/lv/publication-detail/-/publication/c8bdd61b-3502-43b7-9050-a99ee75f7468/language-lv>
129. Parlamenta un Padomes Regulā (ES) Nr.952/2013, ar ko izveido Savienības Muitas kodeksu. [skatīts 2016. gada 30. janvārī]. Pieejams: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/LV/TXT/?uri=CELEX%3A32015R2447>
130. Partnership in Customs Academic Research and Development (PICARD). Abu Dhabi, UAE. 23-25 November 2010. Report from the 5th Conference. [accessed 10 March 2014]. Available at: http://incu.org/docs/PICARD2010_Report.pdf
131. Pau Morales-Fusco, Sergi Saurí, Anna Maria Lekka, Iosif Karousou. Assessing Customs Performance in the Mediterranean Ports. KPI Selection and Best Practices Identification as Part of the MEDNET Project. [accessed 20 June 2018]. Available at: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2352146516308043>
132. Pārskats par Valsts ieņēmumu dienesta darbības stratēģijas 2014.-2016.gadam stratēģisko rezultātīvo rādītāju izpildi 2014.gadā. [skatīts 2018. gada 20. martā]. Pieejams: file:///C:/Documents%20and%20Settings/Toms/My%20Documents/Downloads/parskats_strateg%20raditaju%20izpilde_16%2002%202015_majaslapa.pdf
133. Performance and Accountability Report. Fiscal Year 2006. U.S. Customs and Border Protection. p.27-37
134. Performance Evaluation Indexes in Public Administration. Some issues of their actual usefulness. Laura Tampieri. [accessed 25 June 2019]. Available at: <http://uprava.fu.uni-lj.si/index.php/CEPAR/article/view/51/50>
135. Performance Measurement in an Era of New Public Management. Andrew I.E. Ewoh. Journal of Emerging Knowledge on Emerging Markets, Volume 3, November, 2011. [accessed 26 June 2019]. Available at: <https://digitalcommons.kennesaw.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1041&context=jekem>
136. Performance measurement frameworks in public and non-profit sectors. PIETRO MICHELI and MIKE KENNERLEY. [accessed 27 June 2019]. Available at: https://www.academia.edu/19294056/Performance_measurement_frameworks_in_public_and_non-profit_sectors
137. Performance Measurement and Management in Non-Governmental Organizations. Mohammed Abo Ramadan, Elio Borgonovi. [accessed 28 June 2019]. Available at: https://pdfs.semanticscholar.org/1e16/20635939099dce3c971a2cc3d1baba971418.pdf?_ga=2.182292129.742796451.1587400289-1794151784.1587400289
138. Pētījums par valsts pārvaldes lomu un attīstību nākotnē. Nodibinājums „Baltic Institute of Social Sciences”, SIA „O.D.A.”. Rīga, 2015.
139. Poland-Russia border. [accessed 20 March 2016]. Available at:

- https://en.wikipedia.org/wiki/Poland%E2%80%93Russia_border
140. Poland-Ukraine border. [accessed 20 March 2016]. Available at:
https://en.wikipedia.org/wiki/Poland%E2%80%93Ukraine_border
141. Preču starptautiskā tirdzniecība. [skatīts 2017. gada 3. janvārī].
Pieejams:http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/International_trade_in_goods/lv
142. Process definition and meaning. [skatīts 2018. gada 12. jūnijā].
<https://www.collinsdictionary.com/dictionary/english/process>
143. Professional Standards. [accessed 12 October 2016]. Available at:
<http://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/global/pdf/topics/capacity-building/activities-and-programmes/picard/professional-standards/omd-normes-prof-uk-basse-def.pdf?la=en>
144. Public service performance and good administration. Socio economic empirical evaluations. Lucica Matei, Ani Matei, Corina Georgiana Lazar. [accessed 24 April 2016]. Available at:
<https://reader.elsevier.com/reader/sd/pii/S221256711630332X?token=845B24ACE02999B68439609274EBF94FB297068FE705B8F347E469EA62DDABFAC2292AD32C20866A591ECE78C94CC456>
145. Public Policy . The Essential Readings. Stella Z.Theodoulou, Matthew A.Cahn. Prentice Hall, 1995. 402 p.
146. Publiskās pārvaldes reformas programma. [skatīts 2016. gada 20. jūlijā].
Pieejams:<https://www.vestnesis.lv/ta/id/758>
147. Management Theory and Practice, 8th Edition. Gerald A.Cole and Phil Kelly. 2015, Cengage Learning EMEA
148. Public management and administration : an introduction. Third Edition. Owen E.Hughes. New York : Palgrave, 2003.
149. Public administration / edited by B. Guy Peters and Jon Pierre. Thousand Oaks, CA : SAGE Publications, 2015.
150. Public administration in the context of global governance / edited by Soonhee Kim, Shena Ashley, W. Henry Lambright. Cheltenham, UK ;Northampton, MA : Edward Elgar, 2014.
151. Public administration and public affairs / Nicholas Henry. Upper Saddle River, NJ : Pearson Prentice Hall, c2007.
152. Public productivity handbook / ed. by Marc Holzer, Seok-Hwan Lee. 2nd ed., rev. and expanded. New York ;Basel : Marcel Dekker, c2004.
153. Performance measurements: identifying appropriate methods for measuring and evaluating the performance of Customs. [accessed 10 March 2014]. Available at:
http://incu.org/docs/Day_3_-_01_Lionel_Pascal_EN.pdf
154. PerformanceStat. Robert D. Behn. The Oxford Handbook of Public Accountability. [accessed 22 November 2018]. Available at:
<https://www.oxfordhandbooks.com/view/10.1093/oxfordhb/9780199641253.001.001/oxfordhb-9780199641253-e-039>

- 155.Pravin Jamnadas Gordhan, „Customs in the 21st century”, World Customs Journal, Volume 1, Number 1
- 156.Progresā ziņojums par Komisijas paziņojuma "Cīņas pastiprināšana pret cigarešu kontrabandu un citiem tabakas izstrādājumu nelikumīgas tirdzniecības veidiem - visaptveroša ES stratēģija" (COM(2013) 324 final, 6.6.2013)" īstenošanu. [skatīts 2016. gada 25. janvārī]. Pieejams:<http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2017/LV/COM-2017-235-F1-LV-MAIN-PART-1.PDF>
- 157.Recent Reforms in Customs Administrations. Michael A. Haughton, (Wilfrid Laurier University), Rémi Desmeules, (University of British Columbia). Michael A. Haughton, (Wilfrid Laurier University), Rémi Desmeules, (University of British Columbia). Research paper. MCB UP Ltd International Journal of Logistics Management, The, Vol. 12 Iss: 1, January 2001
- 158.Recommendation and guidelines on establishing a single window to enhance the efficient exchange of information between trade and government: recommendation. United Nations. Economic Commission for Europe, United Nations Centre for Trade Facilitation and Electronic Business. United Nations Publications, 2005 – 33 lappuses. [accessed 11 October 2016]. Available at: https://www.unece.org/fileadmin/DAM/cefact/recommendations/rec33/rec33_trd35_2e.pdf
- 159.Rezultātu un rezultatīvo rādītāju sistēmas pamatnostādnes 2008.-2013.gadam. [skatīts 2015. gada 30. maijā]. Pieejams:<http://polsis.mk.gov.lv/LoadAtt/file18615.doc>
- 160.Russell Hillberry, Xiaohui Zhang. Policy and Performance in Customs Evaluating the Trade Facilitation Agreement. World Bank Group, Development Research Group Trade and International Integration Team, March 2015. [accessed 10 January 2018]. Available at: <http://documents.worldbank.org/curated/en/734151467999115368/pdf/WPS7211.pdf>
- 161.Role of performance indicators in policy development. Iveta Reinholde. [accessed 1 August 2019]. Available at: https://llufb.llu.lv/conference/economic_science_rural/2015/Latvia_ESRD_38_2015-50-59.pdfStephen Holloway. ,
- 162.Measuring the effectiveness of border management: designing KPIs for outcomes. World Customs Journal. Volume 4, Number 2
- 163.Sasniegtais un plānotais efektīvas pārvaldības nodrošināšanai. Laura Platace. [skatīts 2014. gada 16. jūlijā]. Pieejams:<http://www.ivportals.lv/likumi-prakse.php?id=259653> skat. 16.07.2014
- 164.Sharing the gains of globalization in the new security environment: the challenges to trade facilitation. United Nations. Economic Commission for Europe. New York and Geneva, 2003 - 415 p.

165. Smugglers and Sailors - The Customs History of Australia 1788 - 1901, David Day, Australian Government Publishing Service, Canberra, 1992.
166. Starptautiskā muitas konvencija par autokravu pārvadājumiem lietojot TIR karneti. 1975.g. [skatīts 2016. gada 30. janvārī]. Pieejams: <https://likumi.lv/ta/lv/starptautiskie-ligumi/id/1090>
167. Strategic Management: Theory and Practice, 2nd Edition. Gerald A. Cole, 1997
168. Strategic Management: A Competitive Advantage Approach, Concepts and Cases, Global Edition. Fred R. David, Forest R. David. Pearson Education Limited, 2016
169. Stratēģiskā vadīšana. Jānis Caune, Andrejs Dzedons. Apgāds Lidojošā zivs, 2009.
170. Stratēģiskā vadīšana. A. Dzedona redakcijā. Birznieka SIA „Kamene”, 1998.
171. Summary of the two years work performed on the basis of the objectives set out for the years 2013-2016. [accessed 19 August 2018]. Available at: https://www.emta.ee/sites/default/files/contacts-about-ETCB/structure-tasks-strategy/20150601_strateegia_trykis_2015_2a_kokkuvote_eng.pdf
172. Tax and Customs Indicators. [accessed 15 March 2017]. Available at: http://www.ciat.org/biblioteca/opac_css/index.php?lvl=notice_display&id=2122
173. Terminu un svešvārdu skaidrojošā vārdnīca. [skatīts 2013. gada 11. augustā]. Pieejams: <http://www.letonika.lv/groups/default.aspx?q=funkcija&s=0&g=1&r=1107>
174. The Economic Impact of Trade Facilitation. Michael Engman. [accessed 4 August 2019]. Available at: <http://tradefacilitation.free.fr/download/Trade%20Facilitation/The%20Economic%20Impact%20of%20Trade%20Facilitation%20OECD%202006.pdf>
175. The Five Big Errors of Performance Stat. Robert D. Behn. [accessed 22 November 2018]. Available at: <https://www.governing.com/columns/mgmt-insights/The-Five-Big-Errors.html>
176. The International Economy. Peter B. Kenen, Cambridge University Press, 2000.
177. "The Collectors" - A history of Canadian Customs and Excise, Dave McIntosh, NC Press, 1984.
178. The Columbus Methodology. [accessed 10 February 2014]. Available at: <http://www.wcoomd.org/en/topics/capacity-building/overview/the-columbus-methodology.aspx>
179. The Performance Paradox in the Public Sector. S. van Thiel, F.L. Leeuw. [accessed 7 June 2019]. Available at: <https://repub.eur.nl/pub/1577/>
180. The Public Administration Theory Primer. H. George Frederickson, Kevin B. Smith, Christopher W. Larimer, Michael J. Licari. Avalon Publishing, 2015.
181. The public administration casebook / Robert A. Cropf, Jennifer M. Giancola, Kirsten Kim Loutzenhiser. Boston : Longman, c2012
182. The Triple Helix concept. [accessed 18 August 2016]. Available at: <http://www.triplehelixconference.org/th/9/the-triple-helix-concept.html>

183. The Triple Helix, Quadruple Helix, ..., and an *N*-tuple of Helices: Explanatory Models for Analyzing the Knowledge-based Economy? [accessed 18 August 2016]. Available at: <http://www.leydesdorff.net/ntuple/>
184. The WCO Capacity Building Development Compendium. "A Columbus programme phase 2 Implementation too+l. [accessed 20 January 2018]. Available at: <http://wcoomdpublishings.org/capacity-building/capacity-building.html>
185. The WCO Capacity Building Development Compendium. "A Columbus programme phase 2 Implementation ,,. Organizational Performance Measurement. [accessed 20 January 2018]. Available at: http://wcoomdpublishings.org/downloadable/download/sample/sample_id/130/
186. The WTO. [accessed 5 May 2014]. Available at: https://www.wto.org/english/thewto_e/thewto_e.htm
187. Transforming your enterprise through ascertaining your critical success factors & associated KPIs. [accessed 12 June 2018]. Available at: <https://kpi.davidparmenter.com/>
188. Trade facilitation and economic development: measuring the impact. John Sullivan Wilson, Catherine L. Mann, Tsunehiro Otsuki, World Bank. Development Research Group. Trade. World Bank, Development Research Group, Trade, 2003 - 43 lappuses.
189. Trade and transport facilitation: an audit methodology. John Raven. World Bank Publications, 2000 - 24 p. [accessed 6 August 2019]. Available at: <http://documents.worldbank.org/curated/en/355441468739493245/pdf/multi0page.pdf>
190. Trade facilitation: the challenges for growth and development. Mario Apostolov, United Nations. Economic Commission for Europe. United Nations Publications, 2003 - 332 p. [accessed 4 August 2019]. Available at: https://www.unece.org/fileadmin/DAM/cefact/publica/ece_trade_299.pdf
191. Trade and transport facilitation: a toolkit for audit, analysis, and remedial action. John Raven, World Bank Publications, 2001 - 86 lappuses.
192. U.S. Customs and Border Protection Strategy 2020–2025. [accessed 10 July 2020]. Available at: <https://www.cbp.gov/sites/default/files/assets/documents/2019-Jun/CBP-2020-2025-Strategy-Plan-Documents-FINAL-508-compressed.pdf>
193. Vai iekšējās reorganizācijas Valsts ieņēmumu dienestā tika veiktas efektīvi? [skatīts 2016. gada 30. janvārī]. Pieejams: http://www.lrvk.gov.lv/uploads/reviziju-zinojumi/2014/2.4.1-38_2014/zinojums-publiskosanai-22.10.2015.pdf
194. Valsts ieņēmumu dienesta darbības stratēģija 2014.–2016.gadam. [skatīts 2016. gada 30. janvārī]. Pieejams: https://www.google.lv/?gws_rd=ssl#q=multas+strategija
195. Valsts ieņēmumu dienests. 2000.gada pārskats. [skatīts 2016. gada 30. janvārī]. Pieejams: <file:///C:/Users/Owner/Downloads/888-01.pdf>
196. Valsts ieņēmumu dienests. 2008.gada pārskats. [skatīts 2016. gada 30. janvārī]. Pieejams: file:///C:/Users/Owner/Downloads/gada_parskats_2008.pdf

- 197.Valsts ieņēmumu dienesta 2013.gada publiskais pārskats. [skatīts 2018. gada 20. martā]. Pieejams:
[file:///C:/Users/Owner/Downloads/vid%20publiskais%20parskats%202013_13%2005%202014%20final%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Owner/Downloads/vid%20publiskais%20parskats%202013_13%2005%202014%20final%20(1).pdf)
- 198.Valsts pārvaldes darba efektivitātes novērtēšanas problēmas Latvijā. Iveta Baltina, Maija Šēnfelde. [skatīts 2015. gada 6. februārī].
 Pieejams:<https://ortus.rtu.lv/science/lv/publications/9574/fulltext> skat.
- 199.Valsts pārvaldes funkciju izvērtēšana. [skatīts 2011. gada 13. janvārī].
 Pieejams:<http://www.mk.gov.lv/vk/funkciju-audita-komisija/funkciju-izvertesana/>
- 200.Valsts pārvaldes politikas attīstības pamatnostādnes 2014.-2020.gadam. [skatīts 2015. gada 30. maijā]. Pieejams:http://lakrs.lv/wp-content/uploads/2016/02/Valsts-parvaldes-politikas-attistibas-pamatnostadnes-2014.-2020.gadam_PILNS.pdf
- 201.Valsts pārvaldes reformu plāns 2020. [skatīts 2015. gada 25. maijā].
 Pieejams:https://www.mk.gov.lv/sites/default/files/editor/Valsts_kanceleja/reformu_plans_2020_final_26072017.pdf
- 202.Valsts policijas darba efektivitātes vērtēšanas kritēriji: Valsts policijas pasūtītā pētnieciskā projekta pirmā posma materiāli. Rīga: Latvijas Policijas akadēmija, 2008. [skatīts 2014. gada 7. aprīlī]. Pieejams:<http://www.iem.gov.lv/files/text/Kriteriji.pdf>
- 203.Vārds apakškomisijai. Ekonomikas terminoloģijas apakškomisija (ETAK), Biruta Garanča, «Terminoloģijas Jaunumi», 01.05.2004
- 204.VID brošūra „Latvijas muita”. [skatīts 2015. gada 1. janvārī]. Pieejams:
<http://www.vid.gov.lv/default.aspx?hl=1&id=1086&tabid=11>.
- 205.VID muitas darbības stratēģija 2005.-2009.gadam. [skatīts 2016. gada 30. janvārī].
 Pieejams:www.vid.gov.lv/getfile.aspx?sid=654
- 206.VID darbības un attīstības stratēģija 2011.-2013.gadam. [skatīts 2018. gada 20. martā]. Pieejams:
<http://www.vid.gov.lv/default.aspx?tabid=4&id=684&hl=1>
- 207.VID darbības un attīstības stratēģija 2017.-2019.gadam. [skatīts 2018. gada 10. martā].
 Pieejams:https://www.vid.gov.lv/sites/default/files/vid_darbibas_un_attistibas_strategija_2017-2019_1310.pdf
- 208.VID darbības un attīstības stratēģijas 2017.-2019.gadamstratēģisko rezultātīvo rādītāju izpilde 2018.gadā. [skatīts 2018. gada 24. martā]. Pieejams:
https://www.vid.gov.lv/sites/default/files/strategisko_rezultativo_raditaju_izpilde_2018.gada_.pdf
- 209.World history of the customs and tariffs / Hironori Asakura. Brussels : World Customs organization, 2003
- 210.WCO Annual Report 2017-2018. [accessed 18 December 2019]. Available at:
http://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/global/pdf/media/annual-reports/annual-report-2017_2018.pdf

- 211.WCO Customs Environment Scan (July 2016 update). [accessed 1 December 2016]. Available at: <http://www.wcoomd.org/en/about-us/what-is-the-wco/customs-environment.aspx>
- 212.WCO Framework of Principles and Practices on Customs professionalism. [accessed 17 December 2016]. Available at: http://wcoomdpublishings.org/downloadable/download/sample/sample_id/134/
- 213.WCO. Membership. [accessed 15 December 2016]. <http://www.wcoomd.org/en/about-us/wco-members/membership.aspx>
- 214.WCO Research Paper No. 13. An Overview of Performance Measurement in Customs Administrations (April 2011). Robert Ireland, Thomas Cantens, and Tadashi Yasui [accessed 22 December March 2016]. Available at: http://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/global/pdf/topics/research/research-paper-series/13_performance_measurement_2011.pdf?la=en
- 215.WCO Research Paper No. 31. Customs Environment Scan 2014. [accessed 1 December 2016]. Available at: <http://www.wcoomd.org/en/topics/research/activities-and-programmes/~media/57364A26496A4C34A2B9604F3156C595.ashx>
- 216.WCO SAFE Framework of Standards to secure and facilitate global trade. [accessed 5 December 2016]. Available at: <http://www.wcoomd.org/en/topics/facilitation/instrument-and-tools/tools/~media/55F00628A9F94827B58ECA90C0F84F7F.ashx>
- 217.WCO. Topics. [accessed 7 December 2016]. Available at: <http://www.wcoomd.org/en/topics.aspx>
- 218.What to Measure? Robert D. Behn. [accessed 20 November 2018]. Available at: <https://www.governing.com/columns/mgmt-insights/What-to-Measure.html>
- 219.Why Measure Performance? Different Purposes Require Different Measures. Robert D. Behn [accessed 20 November 2018]. Available at: <https://rm.coe.int/why-measure-performance-different-purposes-require-different-measures/16807872c8>
- 220.Vilnis Vītoliņš. „Policijas darba efektivitātes kritēriji”. [skatīts 2014. gada 7. aprīlī]. Pieejams:<http://www.iem.gov.lv/files/text/Kriteriji.pdf>
- 221.World Customs Journal. Volume 1, Number 1, March 2007. [accessed 11 March 2014]. Available at: <http://www.carecinstitute.org/uploads/events/2010/CAREC-Training-Shanghai-Customs-College/Non-traditional-Customs-Functions-and-Challenges.pdf>
- 222.World Customs Organisation. Annual Report 2014-2015. p.13
- 223.Word Customs Organization. Glossary of international Customs Terms. [accessed 7 August 2019]. Available at: <http://www.wcoomd.org/en/topics/facilitation/resources/~media/949B39871CE147BAB2667EC6758F29C8.ashx>
- 224.World history of the customs and tariffs. Hironori Asakura. Brussels: World Customs organisation, 2003.

225. В. Н. Ананьева. Особенности экономической оценки эффективности таможенной деятельности. [accessed 13 March 2015]. Available at: <http://www.elib.bsu.by/bitstream/123456789/55320/1/57-61.pdf>
226. Барамзин С.В. Управление качеством таможенной деятельностью. 2001. Москва. Барышникова Е.Ю. Факторы эффективности в управлении таможенным делом. [accessed 23 February 2015]. Available at: http://morvesti.ru/archive/tdr/element.php?IBLOCK_ID=66&SECTION_ID=1389&ELEMENT_ID=4763
227. Белозерова С. В., Белозеров И. И. Проблемы определения эффективности таможенного дела. Сборник научных трудов СевКавГТУ. Серия «Экономика». 2008. № 7.
228. Динамика исполнения показателей деятельности ФТС России. [accessed 15 April 2014]. Available at: http://www.customs.ru/index.php?option=com_content&view=article&id=333:-2011-&catid=29:2011-01-24-14-49-58&Itemid=1830
229. И.В. Тимошенко. Таможенное право России в схемах и определениях. с.33
230. История таможенного дела в России. [accessed 10 July 2017]. Available at: https://studme.org/137610257781/ekonomika/istoriya_tamozhennogo_dela_rossii
231. Егоров Ю.Н. Экспрес-метод оценки эффективности таможенного контроля. Вестник Российской таможенной академии 1/2007, с.115
232. Косенко В.П., Опошнян Л.И. Основы теории эффективности таможенного дела М.: РТА, 2006, с.8
233. Н.А. Баранов. Теория и методология анализа эффективности политико-административного управления. [accessed 5 July 2015]. Available at: http://nicbar.ru/adm_sist_lekzia3.htm
234. Показатели эффективности деятельности ФТС России в 2009 году. [accessed 2 August 2015]. Available at: http://www.customs.ru/images/stories/site_content/files/sbornik/prilozhenie2.doc
235. Показатели деятельности ФТС России. [accessed 19 September 2017]. Available at: http://www.customs.ru/index.php?option=com_content&view=article&id=333:-2011-&catid=29:2011-01-24-14-49-58&Itemid=1830
236. Рэйни Хэл Дж. Анализ и управление в государственных организациях: пер. с англ.- 2-е изд.- М.: ИНФРА-М, 2002., с.8
237. Седаков В.Г., Нарбинова М.М. Теоретические проблемы оценки эффективности государственного управления. [accessed 14 April 2014]. Available at: <http://www.vestnik-kafu.info/journal/3/91/skat.14.04.2014>.
238. Теория и методология таможенного дела. Сборник научных трудов. Проблемы совершенствования организации и деятельности таможенной службы. 1999. Москва: РИО РТА. 343 с.

239. Теория и методология таможенного дела. Сборник научных трудов. Бычков А.Т., Кузнецова А.И. Проблемы совершенствования организации и деятельности таможенной службы. 1999. Москва: РИО РТА, с.97
240. Якунин В.И., Сулакшин С.С., Тимченко А.Н., Теоретические аспекты проблемы эффективности государственного управления. Журнал "Власть", №8, 2006.

Muitas funkciju un to izpildei realizējamo raksturīgāko uzdevumu katalogs.

Funkcija	Uzdevumi
Fiskālā funkcija	- muitas maksājumu pareiza aprēķināšana un iekasēšana; - termiņā nenomaksāto nodokļu, nodevu un citu valsts noteikto obligāto maksājumu piedziņa; - Eiropas Savienības un nacionālajos normatīvajos aktos noteiktos tarifu un netarifu pasākumu piemērošana; - muitas procedūru izpildes uzraudzības nodrošināšana; - muitas parāda administrēšana; - uzņēmumu un darījumu muitas auditu veikšana; - preču muitas vērtības noteikšana un pārbaude; - preču izcelsmes noteikšana un pārbaude; - preču klasifikācija; - tradicionālo pašu resursu administrēšana; - muitas tarifu kvotu administrēšana; - ieņēmumu uzskaitē, uzticamu finanšu datu saglabāšana lēmumu pieņemšanai.
Aizsardzības funkcija	- preču importa un eksporta kontrole uz sauszemes, dzelzceļa, gaisa un jūras robežas izveidojot kvalitatīvu, efektīvu un unificētu pasažieru un kravu inspekcijas procesu visos MKP; - vienotas administratīvi un krimināli sodāmo muitas noteikumu pārkāpumu novēršanas un apkarošanas sistēmas izveide muitas iestādēs; - muitas noteikumu pārkāpumu un noziedzīgo nodarījumu atklāšana, izmeklēšana, novēršana un profilakse; - izlūkošana muitas likumpārkāpumu jomā; - sadarbības realizēšana ar ārvalstu muitas iestādēm, aizturot kontrabandas kravas un novēršot konvencionāli aizliegtu priekšmetu ievēšanu un izvešanu; - visiem transporta veidiem piemērojamas integrētas piegādes ķēžu vadības izveidošana; - terorisma draudu novēršana; - aizliegumu un ierobežojumu ievērošanas nodrošināšana attiecībā uz preču pārvietošanu pāri muitas robežai, kas noteikti atbilstoši nacionālajiem tiesību aktiem un starptautiskajiem līgumiem un ietver: - o intelektuālā īpašuma tiesību aizsardzību; - o akcīzes preču neatļautu pārvietošanu; - o viltotu un standartiem neatbilstošu preču importu; - o narkotisko un psihotropo vielu ievēšanu; - o nelegālu tirdzniecību ar ieročiem un munīciju; - o stratēģiskās nozīmes preču kontroli;

	○ naudas atmazgāšanas novēršanu; ○ nelegālu tirdzniecību ar mākslas priekšmetiem un kultūras mantojumu; ○ nelegālu izzūdošo augu un dzīvnieku sugu, to daļu un derivātu pārvietošanu pāri muitas robežai; - kinoloģiskā dienesta darba plānošana, organizēšana, vadīšana un attīstības nodrošināšana; - risku vadības un novērtēšanas sistēmas izveidošana; - informācijas sistēmu pilnveidošana izmantošanai muitas kontroles vajadzībām.
Tirdzniecības veicināšanas funkcija	- vienkāršojumu un atvieglojumu sistēmas piemērošana muitas muitas procesā; - precīza un savlaicīga muitas procedūru noformēšana; - precīza un savlaicīga muitas kontroles pasākumu realizēšana; - līdzsvara starp kontroli un tirdzniecības veicināšanu uzturēšana; - ārējo ekonomisko sakaru dalībnieku un valsts izdevumu muitas noformēšanai un kontrolei samazināšana; - muitas patērējamā laika samazināšana; - muitas iestāžu sniegto pakalpojumu kvalitātes paaugstināšana; - muitas kontroles punktu caurlaides spējas uzlabošana; - starptautisko piegādes ķēžu drošības nodrošināšana un ar to saistīto starptautisko pienākumu izpilde; - modernu automatizētu sistēmu ieviešana; - efektīvu riska vadības instrumentu piemērošana; - labākās prakses un standartu starptautiskajā tirdzniecībā ievērošana; - nodokļu maksātāju konsultēšana un izglītošana atbilstoši struktūrvienību kompetencei; - muitas un biznesa partnerības veidošana.
Iekšējā tirgus aizsardzība funkcija	- muitas tarifu piemērošana; - ārpustarifu pasākumu piemērošana
Statistikas funkcija	- muitas statistikas datu ievākšana un apkopošana; - muitas iestāžu darbības pārskatu sagatavošana; - valsts institūciju, komersantu, organizāciju un fizisko personu nodrošināšana ar informāciju muitas lietās.

Centrālās muitas administrācijas darbības virzienu un raksturīgāko uzdevumu to realizēšanai katalogs.

Darbības virziens	Uzdevumi
Muitas personāla nodrošināšana	- nodrošināt ES līmenim atbilstošu darbinieku kvalifikāciju, atalgojumu un sociālās garantijas; - veidot personālam konceptuālas zināšanas un izpratni par muitas misiju, vērtībām, ētiku un paškontroles mehānismiem; - panākt muitas dienesta darbību, kas balstīta uz atklātas un godīgas vides uzturēšanu un amatpersonu ētiskas rīcības standartiem; - pilnveidot muitas personāla vadības sistēmas; - pilnveidot kvalifikācijas paaugstināšanas un pieredzes apmaiņas sistēmu; - nodrošināt iekšējo drošību.
Muitas darbības juridiskā nodrošinājuma veidošana un piemērošana	- piedalīties jaunu muitas normatīvo aktu izstrādāšanā, ierosināt un veicināt grozījumu veikšanu esošajos normatīvajos aktos; - nodrošināt tiesību aktu vienveidīgu piemērošanu; - pilnveidot muitas darbības mehānismus labākai muitas noteikumu un procedūru izpildei; - uzraudzīt un kontrolēt administratīvo pārkāpumu lietu uzsākšanu un izpildi; - izskatīt fizisko un juridisko personu iesniegumus un sūdzības, sagatavot lēmumu projektu un atzinumus; - sadarboties ar tiesībaizsardzības, valsts kontroles un valsts pārvaldes iestādēm, kā arī citām institūcijām jautājumos par muitas lietās pieņemto normatīvo aktu ievērošanu.
Muitas darbības finansiālā nodrošināšana	- izveidot muitas resursu pārvaldības sistēmu; - nodrošināt atbilstošus resursus muitas funkciju realizēšanai; - pilnveidot budžeta un finanšu procesus, pasākumus un sistēmas, nodrošinot pareizu fondu sadali un uzskaiti; - veikt grāmatvedības uzskaiti; - lānot un uzraudzīt muitas resursus un budžeta ieņēmumus.
Muitas darbības tehniskā nodrošināšana	- muitas dienestam nepieciešamās infrastruktūras un tehniskā nodrošinājuma plānošana, tā izmantošanas un tehniskā stāvokļa kontrole; - pielietojamo tehnisko līdzekļu darbības nodrošināšana; - infrastruktūras uzturēšana;

	- IT darbības nodrošināšana; - muitas informācijas sistēmu savlaicīga aktualizēšana atbilstoši izmaiņām normatīvajos aktos; - operatīvu un kvalitatīvu datu apmaiņas nodrošināšana starp muitā izmantojamām informācijas sistēmām.
Muitas darbības dokumentālā nodrošināšana	- izstrādāt metodoloģiju mutisko, rakstisko, telefonisko ziņojumu, atskaišu un pārskatu sniegšanai; - nodrošināt dienesta vajadzībām atbilstošu dokumentu apriti; - izveidot un uzturēt efektīvu elektroniskās dokumentu aprites sistēmu.
Nepieciešamās sadarbības realizēšana	- sadarbība ar muitas un citām kompetentām iestādēm ārvalstīs, starptautiskajām organizācijām, kas nodarbojas ar muitas jautājumiem; - sadarbība ar citām nacionālajām un starptautiskajām institūcijām; - efektīva komunikācija ar muitas funkciju pasūtītāju un ārējo ekonomisko sakaru dalībniekiem; - informēšana un konsultācijas muitas jomā likumos noteiktajā kārtībā valsts iestādēm, organizācijām un pilsoņiem; - Eiropas Savienības lietu koordinēšana muitas jautājumos; - piedalīšanās uzņēmēju mācību procesā; - uzņēmēju iesaistīšana muitas mērķu, vīzijas un misijas formulēšanā, normatīvo aktu izstrādāšanas un aktuālo jautājumu risināšanas procesā; - uzņēmēju un to apvienību iesaistīšana informācijas muitas jomā izplatīšanā saviem klientiem; - uzņēmēju klasificēšanas sistēmu izveidošana piemērojamo atvieglojumu jomā; - efektīvas iekšējās un ārējās komunikācijas nodrošināšana un sabiedrības izpratnes uzlabošana par muitas darbu; - nodrošināt, lai ikviens brīvprātīgi pilda savas nodokļu un muitas saistības; - nodrošināt labvēlīgu vidi godīgai komercdarbībai.
Zinātniski-pētniecisko darbu veikšana muitas jomā	- iesaistīšanās pētniecības projektu izstrādē nacionāla un starptautiska līmenī; - sadarbības veidošana ar pētniecības iestādēm un centriem;

Sniegto pakalpojumu kvalitātes nodrošināšana	- muitas noformēšanas un kontroles procesā radušos problēmu iespējamo risināšanas iespēju izskaidrošana ieinteresētajām personām; - ārējo ekonomisko sakaru dalībnieku informēšana par viņu iespējamo ieguldījumu muitas darbības kvalitātes nodrošināšanā; - kvalitātes pārvaldības sistēmu izveidošana un ieviešana muitas struktūrvienībās; - efektīva informācijas un viedokļu apmaiņa, sabiedrības izpratnes veidošana par muitas darbu; - muitas darbības faktiskās kvalitātes analīze attiecībā pret reālo nepieciešamību; - kvalitātes vadības sistēmas izstrāde, ieviešana un uzturēšana muitas struktūrvienībās un kvalitātes iekšējo auditu veikšana; - risku pārvaldības uzlabošana un visu procesu uzraudzība, lai izpildītu muitas funkcijas.
Mūsdienīgas un efektīvas pārvaldības sistēmas izveidošana visos organizācijas līmeņos	- pētīt stratēģiju, metodes un iespējamus pasākumus muitas funkciju kvalitatīvai izpildei; - paaugstināt izpratni par mūsdienu problemātiku un aktualitātēm muitas lietās; - pilnveidot muitas kapacitāti atbilstoši mūsdienu prasībām un iespējām; - izveidot profesionālu un caurskatāmu muitas administrāciju, kas īsteno vislabāko starptautisko praksi un godprātīgi veic savus pienākumus; - pilnveidot organizatorisko struktūru, personālu, piemērojamās tehnoloģijas, izglītības un apmācības sistēmu, finanšu vadības mehānismus; - nodrošināt modernu vadības metožu izmantošanu muitas dienestā; - plānot un realizēt korupcijas novēršanas pasākumus; - veikt muitas iestāžu un muitas amatpersonu darbības pārbaudes, realizēt muitas lietās pieņemto normatīvo aktu ievērošanas kontroli; - plānot, organizēt, ieviest un uzraudzīt e - muitas un citus muitas modernizācijas pasākumus un projektus.

Muitas funkcijas, raksturīgākie uzdevumi un novērtēšanas kritēriji.

Funkcija	Uzdevumi	Raksturīgs kritērijs novērtēšanai
Fiskālā funkcija	- muitas maksājumu pareiza aprēķināšana un iekasēšana; - termiņā nenomaksāto nodokļu, nodevu un citu valsts noteikto obligāto maksājumu piedziņa; - tarifu un netarifu pasākumu piemērošana; - muitas parāda administrēšana.	Aprēķinātās, iekasētās, piedzītās muitas maksājumu summas
Aizsardzības funkcija	- preču importa un eksporta kontrole uz sauszemes, dzelzceļa, gaisa un jūras robežas izveidojot kvalitatīvu, efektīvu un unificētu pasažieru un kravu inspekcijas procesu visos MKP; - muitas noteikumu pārkāpumu un noziedzīgo nodarījumu atklāšana, izmeklēšana, novēršana un profilakse; - aizliegumu un ierobežojumu ievērošanas nodrošināšana attiecībā uz preču pārvietošanu pāri muitas robežai kas noteikti atbilstoši nacionālajiem tiesību aktiem un starptautiskajiem līgumiem, kas ietver: - o intelektuālā īpašuma tiesību aizsardzība; - o akcīzes preču neatļautu pārvietošanu; - o viltotu un standartiem neatbilstošu preču importu; - o narkotisko un psihotropo vielu ieviešanu; - o nelegālu tirdzniecību ar ieročiem un munīciju; - o stratēģiskās nozīmes preču kontroli; - o naudas atmazgāšanas novēršanā;	Veikto kontroles pasākumu skaits un rezultāti

	○ nelegālu tirdzniecību ar mākslas priekšmetiem un kultūras mantojumu; ○ nelegālu izzūdošo augu un dzīvnieku sugu, to daļu un derivātu pārvietošanu pāri muitas robežai. - muitas tarifu piemērošana; - ārpustarifu pasākumu piemērošana	
Tirdzniecības veicināšanas funkcija	- vienkāršojumu un atvieglojumu sistēmas piemērošana muitošanas procesā; - precīza un savlaicīga muitas kontroles pasākumu realizēšana; - līdzsvara starp kontroli un tirdzniecības veicināšanu uzturēšana; - ārējo ekonomisko sakaru dalībnieku un valsts izdevumu muitas noformēšanai un kontrolei samazināšana; - muitošana patērējamā laika samazināšana; - muitas un biznesa partnerības veidošana.	Veiktie pasākumi muitošanas vienkāršošanai, procesu un procedūru pilnveidošanai
Statistikas funkcija	- muitas statistikas datu ievākšana un apkopošana; - muitas iestāžu darbības pārskatu sagatavošana; - valsts institūciju, komersantu, organizāciju un fizisko personu nodrošināšana ar informāciju muitas lietās.	Apstrādātās informācijas un dokumentu apjoms

Muitas funkciju izpildes novērtēšanai izmantojamie indikatori

Funkcija	Iespējamie indikatori
Muitas maksājumu iekasēšana	- iekasēto maksājumu apjoms; - muitas maksājumu parāds; - parādu apjoms, kas radušies no nepareizas atvieglojumu piemērošanas (% no kopējās piešķirto atvieglojumu summas); - parādu apjoms, kas radušies garantijas saistību dēļ (% no kopējās garantiju saistību summas); - muitas maksājumu apjoms, kas piedzīti koriģējot preču muitas vērtību; - apstrīdēto vai nokavēto importa maksājumu summas; - nokavēto muitas maksājumu apjoms salīdzinot ar kopējo ieņēmumu apjomu valsts budžetā; - muitas maksājumu apjoms, kas pārskaitīts budžetā nokavējot likumā noteiktos termiņus (% no kopējo iekasēto maksājumu apjoma); - valsts budžeta izpilde muitas administrēto maksājumu jomā (%); - ieņēmumu daļa, kas tiek gūta veicot konkrētos pasākumus attiecībā pret visu kopējo nodokļu masu, kas tiek iegūta no preču importa; - atklāto muitas noteikumu pārkāpumu rezultātā iekasētie papildus maksājumi; - atklāto kontrabandas gadījumu rezultātā piedzītās naudas summas valsts budžetā; - veikto uzrēķinu, aprēķināto soda naudu summa, konfiscēto preču un transporta līdzekļu; - pēc preču izlaišanas atgūtās summas atkārtotu pārbaužu rezultātā; - veikto muitas auditu skaits un to rezultātā aprēķinātais muitas parāds, soda un nokavējuma naudas; - attiecība starp kopējiem muitas dienesta ieņēmumiem un kopējo muitas dienesta rīcībā esošo līdzekļu fondu; - tehnisko līdzekļu izmantošanas efektivitāte.
Legālās tirdzniecības veicināšana	- importa un eksporta statistiskie rādītāji; - noformēto, uzsākto un pabeigto procedūru skaits – sadalījums IM, EX, T, TIR, ATA, dzelzceļš; - dokumentālajai kontrolei patērētais laiks;

	- laiks, kas nepieciešams muitas procedūru noformēšanai preču izlaišanai; - laiks, kas nepieciešams tranzīta procedūras noformēšanai autotransporta kontrolpunktos uz valsts robežas; - pēc preču un transporta līdzekļu izlaišanas veikto pārbažu skaits un rezultāti; - fizisko pārbažu rezultātā atklāto pārkāpumu skaits; - sabiedrisko aptauju rezultāti par muitas iestāžu darbu; - VID ģenerāldirektora un zemāku amatpersonu pieņemtie lēmumi muitas jautājumos: - o par atvieglojumu piemērošanu; - o par pienākumu uzlikšanu; - o par administratīvā soda piemērošanu. - apstrīdētie muitas amatpersonu lēmumi: - o skaits attiecībā pret pieņemtajiem lēmumiem; - o cik atstāti spēkā; - o cik grozīti; - o cik atcelti; - o noslēgtās vienošanās. - prasību skaits pret muitas dienestu, kurās tiesa ir lēmusi par sliktu muitai, salīdzinot ar kopējo tiesās nonākušo prasību skaitu pret muitas iestādēm; - lidostu un ostu skaits, kurās pārvietojot pāri muitas robežai rokas un personīgo bagāžu tiek piedāvāts izmantot „zaļo koridoru” (% no kopējā skaita); - muitas iestāžu skaits, kurā ir pietiekošs tehniskais aprīkojums, lai pielietotu elektroniskās deklarēšanas formu; - ievedamo un izvedamo kravu apjoms (daļa), kas tiek pakļautas pārbaudei piemērojot risku vadības sistēmu salīdzinot ar kopējo kontrolēto kravu skaitu (%); - kravu apjoms (daļa), kas tiek pakļautas izlases muitas pārbaudei un kuru rezultātā ir konstatēti muitas noteikumu pārkāpumi vai izlaišana nav atļauta salīdzinot ar kopējo pārbaudīto kravu skaitu (%); - ierosināto krimināllietu skaits saistībā ar korupciju muitas iestādēs; - tādu deklarāciju skaits, ko noformējuši importētāji paātrinātā kārtībā vai ar citiem atvieglojumiem; - piešķirto speciālo atļauju skaits; - noturētās Muitas un uzņēmēju konsultatīvās padomes sanāksmes; - sniegto konsultāciju skaits uzņēmējiem; - sniegtās informācijas apjoms (apstrādātie pieprasījumi);
--	--

	- valstu skaits ar kurām ir noslēgti līgumi par iepriekšējo informēšanu, sadarbību un palīdzību muitas lietās; - noslēgtie sadarbības memorandi ar ārējā tirdzniecībā iesaistītajām pusēm; - realizētie muitas modernizācijas projekti.
Aizsardzības funkcija	- muitas kontroles vienību grupu skaits; - muitas kontroles vienību grupu darbinieku skaits; - muitas kontrolpunktu skaits, kuri ir pienācīgi aprīkoti ar preču un transporta līdzekļu kontroles iekārtām (svari, skeneri u.c.) - muitas kontrolpunktu skaits, kuros ir uzstādītas automātiskās stacionārās iekārtas radioaktīvo materiālu kontrolei (% no visu MKP skaita); - muitas kontroles vienību grupu veikto kontroles pasākumu skaits; - padziļināto pārbažu skaits un gadījumi, kad aizdomas ir bijušas pamatotas; - konstatētie pārkāpumi: - o ar ārpuskopienas precēm; - o ar akcīzes precēm; - o saistībā ar aizliegumiem un ierobežojumiem; - o saistībā ar naudas plūsmu; - o saistībā ar citām uzraudzības jomām. - atklātie muitas noteikumu pārkāpumi noteiktu kategoriju precēm; - o akcīzes preces; - o narkotikas; - o stratēģiskās preces; - o apdraudētie augi un dzīvnieki; - o viltotās preces; - uzlikto naudas sodu apjoms; - veikto uzrēķinu, aprēķināto soda naudu summa, konfiscēto preču un transporta līdzekļu vērtība; - konfiskācijas gadījumu skaits, apjoms un vērtība; - ierosināto kriminālprocesu skaits; - konstatētie muitas noteikumu pārkāpumi pēc citu valstu muitas dienestu sniegtās informācijas; - muitas iestādēm nelabvēlīgu tiesas lēmumu skaits no kopējā tiesās pieņemto lēmumu skaita (%); - administratīvo pārkāpumu, par kuriem ir pieņemti lēmumi par soda uzlikšanu, bet nav izbeigta lietvedība sakarā ar lēmumu pārsūdzēšanu, apjoms salīdzinot ar kopējo pieņemto lēmumu skaitu (%); - muitas teritorijā ievesto preču apjoms saistībā ar kurām ir konstatēti muitas noteikumu pārkāpumi salīdzinot ar kopējo ievesto preču apjomu (%);

	- muitas iestāžu ierosināto krimināllietu skaits salīdzinot ar kopējo reģistrēto noziegumu skaitu lietās, kas piekrīt muitas kompetencei (%); - atklātie noteikto ierobežojumu (attiecībā uz importa un eksporta licencēšanu) pārkāpumu gadījumi salīdzinot ar kopējo šādu gadījumu skaitu ko atklājušas visas kontrolējošās iestādes (%); - speciālo starpinstitutionālo (t.sk. starptautisko) operāciju skaits, kas realizētas lai novērstu muitas noteikumu pārkāpumus; - gadījumu skaits, kad ārvalstu un starptautiskajām iestādēm un organizācijām ir nosūtīta informācija par iespējamiem vai atklātiem ieroču, narkotiku un viltoto preču kontrabandas gadījumiem; - organizētās noziedzības grupējumu darbības traucējumu gadījumi (gadījumu skaits, patstāvīgi, sadarbībā ar citām institūcijām, starptautiskās sadarbības rezultātā).
--	--

Muitas darba efektivitātes novērtēšanai izmantojamie indikatori

Efektivitātes veids	Indikatori
Ekonomiskā efektivitāte	- vienas kravas dokumentu noformēšanas izmaksas; - izdevumi vienas muitas deklarācijas noformēšanai; - viena muitas darbinieka apmācīšanas izmaksas; - viena dienesta suņa uzturēšanas izmaksas; - tehnikas uzturēšanas izmaksas; - kopīgie muitas dienesta izdevumi attiecībā pret kopīgo ieņēmumu; - muitas darbinieku algu fonds salīdzinājumā ar kopējo ieņēmumu; - ieņēmumi uz vienu muitas darbinieku; - iekasēto muitas maksājumu summa; - muitas ieņēmumu daļa kopējo nodokļu ieņēmumu summā; - noformēto muitas deklarāciju skaits attiecībā pret muitas darbinieku skaitu; - noformēto muitas deklarāciju skaits uz vienu muitas darbinieku; - nepieciešamais laiks vienas muitas deklarācijas noformēšanai;
Finansiālā efektivitāte	- muitas dienesta izmaksas uz vienu muitas darbinieku; - izmaksas uz vienu kvadrātmetru kopējās telpu platības; - izmaksas uz vienu kvadrātmetru lietderīgās telpu platības;
Funkcionālā efektivitāte	- muitas ieņēmumu palielināšanās; - muitas parāda apjoma samazināšanās; - muitas noteikumu pārkāpumu skaita izmaiņas; - konfiscēto preču apjoma izmaiņas; - kravu apstrādes laika izmaiņas; - fiksētais korupcijas/negodprātīguma gadījumu skaits; - sabiedrības uzticības līmenis.
Pārvaldības efektivitāte	visi rādītāji, kas saistīti ar darba organizācijas un nodrošināšanas, resursu pārvaldības jautājumiem. Tie var pārklāties ar citu jomu indikatoriem, piemēram <i>kvalitātes rādītājiem</i>; - kravas atmuitošanas laiks; - izziņas saņemšanai nepieciešamais laiks; - ar pakalpojuma kvalitāti apmierināto klientu skaita procentuāls pieaugums (aptaujas rezultāti) u.c.

	- fiksētais korupcijas/negodprātīguma gadījumu skaits; - sabiedrības uzticības līmenis.
Tehniskā efektivitāte	– saistīti ar tehnisko ierīču un instrumentu, iekārtu, transporta līdzekļu, tehnoloģiju, materiālu un infrastruktūras izmantošanu.
Kvantitatīvā efektivitāte	- budžetā ieskaitīto līdzekļu apjoms uz vienu muitas darbinieku; - ārējās tirdzniecības apgrozījuma apjoms muitas iestādes darbības zonā; - oficiālo pretenziju skaits pret muitas iestādes darbu no vadības un AES dalībnieku puses; - uzvarētie tiesas procesi, kuros atbildētājs ir muitas iestāde; - budžetā pārskaitīto līdzekļu apjoma attiecība pret iespējamo muitas maksājumu summu, kas teorētiski aprēķināta par pamatu ņemot ārējās tirdzniecības apgrozījumu; - aizturēto viltoto preču, narkotiku, stratēģisko preču daudzums u.c.
Kvalitatīvā efektivitāte	- muitas noteikumu ievērošanas līmenis; - atklāto pārkāpumu skaits attiecībā pret veikto muitas kontroļu skaitu; - faktiski iekasēto muitas maksājumu apjoms attiecībā pret teorētiski iespējamo iekasējamo muitas maksājumu summu par faktiskajiem ārējās tirdzniecības apjomiem; - izmaiņas iedzīvotāju fiziskās un morālās veselības kompleksajos rādītājos; - izmaiņas teritorijas ekoloģiskā stāvokļa kompleksajos rādītājos. - nelaimes gadījumu skaits, kas radušies izmantojot importa preces.

Publiskās pārvaldes snieguma novērtēšanas koncepcijas

B.Bens (*B.Behn*) piedāvā 8 veidus, kā minētās metodes ietvaros piemērot snieguma mērījumus. Tie ir: rezultātu novērtējums, kontrole, budžets, motivācija, atzīšana, veicināšana, mācīšanās un uzlabošana. Lai noteiktu kritērijus, pēc kuriem vēlāk veikt novērtējumu, B.Bens iesaka pētīt četrus jautājumus:

- efektivitāte - vai tiek sasniegti vēlamie rezultāti;
- izmaksu efektivitāte – kāda ir sasniegtā rezultāta vērtība attiecībā pret ieguldījumu;
- ietekme - kādu vērtību rada organizācija;
- labākās metodes un prakses piemēri - vai tiek izmantoti labākie, salīdzinot ar efektīvākajiem un produktīvākajiem šajā jomā.⁵²²

Uz snieguma vadību orientētās teorijas mērķis ir palīdzēt veikt uzlabojumus, tātad likt saprast, kas tieši katram ir jādara citādāk, lai uzlabotu sniegumu. Tādējādi, lai varētu novērtēt valsts pārvaldes sniegumu, ir nepieciešams izstrādāt un ieviest sistēmu, pēc kuras ir iespējams izmērīt rezultātus.

Dažādās pasaules valstīs tiek izmantotas dažādas izvērtēšanas pieejas jeb koncepcijas. Vadošās izvērtēšanas galvenā ideja ir nodrošināt, ka ierobežotie valsts ieņēmumi tiek efektīvi vadīti - šī pieeja tiek izmantota Lielbritānijā. Savukārt Dānijā izmantotajā koncepcijā, izvērtēšana ir tikai daļa no kopējā problēmu risināšanas procesa, jo valsts pārvaldes iestādēm ir jābūt pilnībā atbildīgām par savu rīcību iedzīvotāju priekšā. „Četru paaudžu” teorijas pamatā ir dažādie izvērtēšanas attīstības posmi ASV kopš 1950.gada. Tā saucamās pirmās paaudzes izvērtējumi koncentrējās uz publisko ieguldījumu ietekmes uz sabiedrību izskaidrošana. Otrā paaudze fokusējās uz ceļoņu analīzi, savukārt trešā paaudze sāka sistēmiski pārbaudīt mērķu sasniegšanu, kas to padara ļoti līdzīgu iepriekšminētajai vadošai izvērtēšanai. Beidzot ceturtās paaudzes izvērtēšanas ir attīstījušās plurālistiskā veidā, apvienojot vairākus izvērtēšanas pieejas piekritis.⁵²³

Atsevišķi Krievijas autori raksta, ka var mērīt valsts pārvaldes tehnisko efektivitāti un ekonomisko efektivitāti. Tehnisko efektivitāti nosaka pētot cik lielā mērā tiek sasniegti noteiktie mērķi. Tā parāda valsts pārvaldes atbilstību ārējās vides apstākļiem un var tikt mērīta ar kvantitatīvajiem un kvalitatīvajiem rādītājiem. Ekonomisko efektivitāti nosaka salīdzinot sniegto pakalpojumu vērtību un resursus, kas izmantoti, lai šos pakalpojumus sniegtu. Tā raksturo valsts pārvaldes iekšējo organizāciju, tās tiešo darbību.⁵²⁴

⁵²²

⁵²³ Valsts pārvaldes darba efektivitātes novērtēšanas problēmas Latvijā. Iveta Baltina, Maija Šēnfelde. <https://ortus.rtu.lv/science/lv/publications/9574/fulltext>

⁵²⁴ Седаков В.Г., Нарбинова М.М. Теоретические проблемы оценки эффективности государственного управления. <http://www.vestnik-kafu.info/journal/3/91/>

Valsts pārvaldes pētnieks M.Šakters (*M. Schacter*) diskutē par to, vai ir iespējams radīt ticamu un praktisku novērtēšanas ietvaru jebkuras valdības vadībai. Lai to noskaidrotu, viņš izvirzīja divus jautājumus:

1. Vai ir iespējams sasniegt vienprātību galvenajos valsts pārvaldes vadības līmeņos visā valsts pārvaldē?
2. Vai ir iespējams izstrādāt izmērāmus lielumus vadības ietvaram, kas būtu, ja ne perfekti, tad pietiekami labi, lai raksturotu valsts pārvaldes darba kvalitāti jebkurā valdībā.⁵²⁵

Viņš valsts pārvaldes darba kvalitātes novērtēšanai piedāvā analizēt resursu izmantošanu, darbaspēka prasmes un tā vadības efektivitāti, sabiedrības iesaisti lēmumu pieņemšanā un sociāli ekonomiskos rezultātus. M.Šakters piedāvā novērtēšanas ietvaru, kurā tiek apvienota lēmumu pieņemšana un vadība ar sasniegto rezultātu izvērtēšanu.

Analizējot valsts pārvaldes sektora vadību, ir jāņem vērā, ka tā raksturo valsts spēju veikt tai noteiktās funkcijas: politiku izstrādi un īstenošanu, valsts pārvaldes institūciju organizāciju un vadību un īstenoto programmu efektivitāti. Tādēļ snieguma mērījumiem ir jābūt daļai no valsts pārvaldes sektora reformu programmas.

Atsevišķi autori par efektivitātes stūrakmeni pārvaldes procesos uzskata lēmumu un tā pieņemšanu, tādēļ jāatzīmē pastāvošie pārvaldes lēmumu pieņemšanas procesa modeļi un to loma efektivitātes jēdziena iezīmēšanā.⁵²⁶

Atbilstoši G.Saimona teorijai ir izstrādāta „klasiskā pārvaldes skola”, kuras pamatā ir ideja, ka labāko organizācijas sistēmu var atrast nosakot tās pamatfunkcijas. Pamatojoties uz šo ideju radās funkcionālās un organizatoriskās struktūras kā pārvaldes racionalizācijas procesa paraugs. Valsts pārvaldes efektivitāti nosaka tas - vai valsts varas iestādes spēj reaģēt uz ārējās vides faktoriem, pie tam saglabājot politiskās sistēmas stabilitāti. Valsts pārvaldes efektivitāti šajā situācijā nosaka tikai no racionālas valsts pārvaldes pozīcijas, ko sasniedz veidojot kvalificēta valsts pārvaldes aparāta specializāciju un formālu pienākumu sadali. Č.Lindbloms savā teorijā nosaka, ka jāņem vērā ne tikai pārvaldes mērķi, bet arī to – kas pieņem lēmumus. Pārvaldes efektivitāte ir atkarīga no visām alternatīvām, kas nosaka vai koriģē stratēģiskos un taktiskos mērķus. Lēmums valsts pārvaldē nevar būt pašmērķis un efektivitātes kritērijs, jāņem vērā mainīgie ārējie apstākļi, mērķa un vērtību uzstādījumi, kas arī var tikt koriģēti vai vismaz aplūkoti dažādos rakursos. Dž.Andersona cikliskais modelis nosaka, ka lēmuma pieņemšanas process sastāv no noteikta skaita etapiem – no problēmas apzināšanai līdz tās praktiskai risināšanai. Racionalismā valsts pārvaldes efektivitāte tika iedzīta ciešos formu un procedūru rāmjos, inkrementālisms to atbrīvoja, bet dažādu mijiedarbību sarežģītība politiskajā sistēmā neļāva tai pilnība atvērties. Ar cikliski integratīvo formu palīdzību efektivitāte atkal tika ierobežota, bet šo ciklu ievērošana un piemērošana var garantēt gan pieņemto lēmumu efektivitāti, gan vadības procesu kopumā.

⁵²⁵ Valsts pārvaldes darba efektivitātes novērtēšanas problēmas Latvijā. Iveta Baltina, Maija Šēnfelde. <https://ortus.rtu.lv/science/lv/publications/9574/fulltext>

⁵²⁶ Якунин В.И., Сулакшин С.С., Тимченко А.Н., Теоретические аспекты проблемы эффективности государственного управления. Журнал "Власть", №8, 2006. http://www.rusrand.ru/public/public_1.html

Apkopojot informāciju par dažādām skolām šajā jomā, var secināt, ka klasiskās skolas pārstāvji nereti efektivitāti traktē kā formālu mērķu sasniegšanu ar iepriekš noteiktām metodēm konkrētā termiņā. Tomēr šāda mehāniska pieeja ir pieļaujama analizējot tikai tādu ļoti vienkāršu organizāciju efektivitāti, kuru personāls ir pakļauts ļoti striktiem noteikumiem un veic rutīnas operācijas. Cilvēcisko attiecību skola sāka traktēt efektivitāti kā sarežģītu, kompleksu parādību, ko var raksturot pēc šādiem kritērijiem: organizācijas personāla apmierinātības līmenis ar savu darbu un tā rezultātiem, kadru mainības līmenis organizācijā, personāla motivācija u.c. Kibernētiskais, vēlāk sinerģiskais metodoloģijas virziens iesaka vērtēt efektivitāti nodalot trīs organizatorisko sistēmu modeļus:

- mehāniskais
- adaptīvais
- kreatīvais

un nosaka jaunus efektivitātes priekšnoteikumus, kā rezultātā jaunais sistēmiskais efektivitātes rādītājs ir kļuvis vēl sarežģītāks, jo ietver sevī kā vēsturiskos, ekonomiskos un psiholoģiskos, tā arī strukturāli-komunikatīvos elementus.⁵²⁷

⁵²⁷ Н.А.Баранов. Теория и методология анализа эффективности политико-административного управления. http://nicbar.ru/adm_sist_lekzia3.htm

Valsts pārvaldes efektivitātes novērtēšanas metodes.

N.A.Baranovs, pētot politiski-administratīvās pārvaldes efektivitātes teoriju un metodoloģiju, apraksta dažas jau izstrādātas metodes. Kempbela valsts pārvaldes institūts (ASV) ir izstrādājis kompleksu efektivitātes noteikšanas metodi, kas kopš 1996.gada izmantota visos štatos, 35 lielākajās ASV pilsētās un 40 apgabalos. Šī metodika ir vērsta uz valsts administrācijas efektivitātes novērtēšanu šādās jomās:

- finanšu menedžments;
- cilvēkresursu vadība;
- rezultātu menedžments;
- informatīvo tehnoloģiju vadība.

Pēc metodikas autoru domām visu četru virzienu rezultātu novērtēšanas kopums ļaus veikt salīdzinošus pārnacionālus pētījumus valsts pārvaldes efektivitātes jomā.

Reģionālā līmenī veiksmīgu efektivitātes novērtēšanas metodiku izstrādāja Alberta provinces (Kanāda) un Virdžīnijas štata (ASV) valdības. Municipālās pārvaldes salīdzinošās efektivitātes novērtējums tiek veikts salīdzinot līdzvērtīgus rādītājus ar citām iestādēm līdzīgās funkcionālās jomās.

Rietumu un Centrāleiropas valstīs ir aprobēta un atzīta par lietderīgu metodika valsts un pašvaldību efektivitātes un kvalitātes noteikšanai – Kopējā novērtēšanas struktūra (*Common Assessment Framework*). Tā tika izstrādāta 90.-to gadu beigās sadarbojoties ES dalībvalstīm uz Kvalitātes vadības koncepcijas (*Total Quality Management*) bāzes ar mērķi – izstrādāt izmantošana vienkāršu metodiku efektivitātes un kvalitātes novērtēšanai, kas varētu tikt izmantota pašnovērtējumam organizācijas iekšienē. Šīs metodikas uzdevumi:

- kalpot par iepriekšējā efektivitātes pašnovērtējuma instrumentu plašākas kvalitātes vadības sistēmas ietvaros;
- veicināt salīdzinošo efektivitātes pētījumu veikšanu valsts sektorā;
- nodrošināt sava veida tiltu starp dažādiem kvalitātes vadības izmantošanas variantiem ES valstu administratīvaja politikā.

Metodika balstās uz diviem pamatprincipiem:

- savietojamība ar dažādiem valsts pārvaldes organizatoriskajiem modeļiem;
- piemērotība darba kvalitātes specifikas novērtēšanai valsts sektora organizācijās.⁵²⁸

Racionālās plānošanas pamatmodeļa pēdējais posms ir vērtējums. Kā norāda G.Starlings: atziņa, ka efektīvai plānošanai vajadzīgs periodisks vērtējums ne tikai, lai nodrošinātu plānu īstenošanu noteiktajā veidā, bet arī, lai nodrošinātu gaidāmos rezultātus, ir administrācijas darba pamats. Lai administrācijas darba rezultāti atbilstu prasībām, tiem jābūt vērtējamiem⁵²⁹. Plānojot bez atgriezeniskās saites informatīvajā ziņā var gadīties, ka organizācija veic uzdevumus, kas vairs nav aktuāli, tiek nelietderīgi tērēti resursi un netiek

⁵²⁸ Н.А.Баранов. Теория и методология анализа эффективности политико-административного управления. http://nicbar.ru/adm_sist_lekzia3.htm

⁵²⁹ Grovers Starlings. Valsts sektora pārvalde. Valsts administrācijas skola. 1999. - 198.lpp

sasniegti organizācijas mērķi. Bez novērtēšanas nav iespējama jebkura procesa, metodikas, programmas, stratēģijas vadīšana vai pārvaldīšana, nav nodrošināma to efektivitāte.

Novērtēšanu var realizēt vairākos posmos:

- programmas mērķu noskaidrošana;
- mērķu pārvēršana to sasniegšanas vērtējuma rādītājos;
- datu savākšana uz rādītājiem tiem, kuri ir saistīti ar programmu un tiem, kuri nav (piemēram, kontroles grupa);
- dalībnieku un kontroles grupas datu salīdzinājums pēc noteiktajiem mērķu kritērijiem⁵³⁰.

Meklējot kādas analogijas valsts pārvaldes iestāžu darba rezultātu novērtēšanā, jāatgriežas pie pētījuma par policijas darba efektivitātes vērtēšanas kritērijiem⁵³¹, jo sabiedrības aizsardzība ir funkcija, kuras realizēšanā ir iesaistīta gan policija, gan muita, gan citas valsts pārvaldes iestādes. Pētījuma mērķis bija sagatavot normatīvo aktu projektus par Valsts policijas atsevišķas amatpersonas, iestādes struktūrvienības, teritoriālās struktūrvienības un iestādes kopumā darbības efektivitātes vērtēšanas kritērijiem un kārtību. Tātad – mērķis bija komplekss. Pētījuma realizētāji norāda, ka izvērtējot spēkā esošos normatīvos aktus, publikācijas un ārvalstu pieredzi tiek meklēta iespēja pilnveidot ne tikai vērtēšanas kritēriju tiesisko regulējumu, bet rast arī praktiski īstenojamu policijas darbības vērtēšanas modeli.

Pētījuma autori ir norādījuši policijas darbības virzienus, no kuriem izriet funkcijas un konstatējuši, ka:

- vērtējums jāveic četros līmeņos ar noteiktu regularitāti;
- vērtēšanai var izmantot obligātos un fakultatīvos kritērijus;
- vērtēšanas kritēriji jāsadala pa grupām atbilstoši darbības virzieniem;
- nepieciešams līdztekus jēdzienam efektivitāte vērtēt arī produktivitāti un lietderību;
- nepieciešama metodika dažāda līmeņa vērtēšanas kārtībām;
- publiskajam darbības pārskatam jābūt tādām, lai no tā varētu iegūt priekšstatu par darba efektivitāti.

Runājot par policijas produktivitātes mērīšanu, pēc svarīguma var izdalīt šādus līmeņus:

1. Katra policijas ierēdņa individuālā produktivitāte,
2. Policijas vienību (maiņa, policijas iecirkņi, policijas vienības) produktivitāte.
3. Atsevišķu veidu policijas vienību (motorizētās policijas vienības, kājnieku patruļas, izmeklēšanas vienības, speciālās vienības masu pasākumiem u.tml.) produktivitāte.
4. Visa policijas departamenta produktivitāte kopumā.
5. Noziedzības kontroles sistēmas, kurā ietilpst gan policija, gan privātas iestādes, darbības produktivitāte.

⁵³⁰ Grovers Starlings. Valsts sektora pārvalde. Valsts administrācijas skola. 1999. - 422.lpp

⁵³¹ Valsts policijas darba efektivitātes vērtēšanas kritēriji: Valsts policijas pasūtītā pētnieciskā projekta pirmā posma materiāli. Rīga: Latvijas Policijas akadēmija, 2008.
<http://www.iem.gov.lv/files/text/Kriteriji.pdf> (aplūkots 07.04.14.)

6. Visas kopienas kriminālās justīcijas sistēma, kurā ietilpst policija, tiesas, prokuratūra, sociālās palīdzības un probācijas dienesti, privātā sektora noziegumu novēršanas aktivitātes kopumā produktivitāte.⁵³²

⁵³² Artūrs Garonskis, LPA docents „Policijas darbības efektivitātes vērtēšanas kritēriji: ārvalstu pieredze”. <http://www.iem.gov.lv/files/text/Kriteriji.pdf>

WCO loma muitas aktuālāko problēmu risināšanā.

PICARD konferences ir uzskatāmas par nozīmīgākajiem starptautiskajiem forumiem aktuālās muitas problemātikas apspriešanā un risināšanā, jo:

- muitas lietas ir tiešs pētījumu objekts šajos forumos;
- PICARD ir PMO programma, kuras mērķis ir praktiski un akadēmiski pētījumi muitai aktuālos jautājumos ;
- PMO pasākumos ir iespēja piedalīties muitas dienestu, izglītības iestāžu un centru, kā arī citu organizāciju, kas ieinteresētas efektīvā muitas darbā, pārstāvjiem no 182 organizācijas dalībvalstīm.

Novērtējot konferenču rezultātus, kuros kā atsevišķa apspriežama tēma bija noteikta muitas darba rezultātu novērtēšana, kurās ar prezentācijām par savu pieredzi, konstatētajām problēmām un nākotnes redzējumu piedalījās dažādu valstu eksperti un zinātnieki, var secināt, ka:

- PMO ietvaros šāda vispārpiemērojama metodika nav izstrādāta ;
- praktiski visās valstīs dažādos pasaules reģionos ir noteikta muitas darba rezultātu novērtēšanas sistēma vai vismaz paņēmieni;
- tēma par muitas darba efektivitāti un tās novērtēšanu ir aktuāla visā pasaulē;
- muitas darba efektivitātes paaugstināšanā ir ieinteresēts ļoti plašs personu loks;
- efektivitātes jautājumus nepieciešams pētīt no dažādiem aspektiem : darbības plānošana, mērķu un prioritāšu noteikšana, indikatoru sistēmas izveidošana, mērījumu un aprēķinu veikšanas metodika, rezultātu izmantošanas metodika;
- ir nacionālās metodikas, kuras ir paredzētas tikai iekšējai lietošanai;
- esošās metodikas ir nepilnīgas.

Krievijas muitas speciālistu metodoloģijas muitas efektivitātes novērtēšanai.

Krievijas muitas akadēmijas speciālisti, izstrādājot metodoloģiju muitas efektivitātes novērtēšanai, piedāvā virkni kritēriju un tos raksturojošo indikatoru.⁵³³ Var teikt, ka ir izveidota zināma sistēma, jo par pamatu ir ņemts viens plašāka mēroga kritērijs, kura aprēķināšanai vai noteikšanai nepieciešama virkne loģiski izmantotu apakškritēriju vai indikatoru.

Krievijas muitas speciālisti ir izstrādājuši arī muitas kontroles efektivitātes noteikšanas ekspresmetodi.⁵³⁴ Saskaņā ar to tiek noteikti trīs efektivitātes rādītāji: **kvantitatīvais, kvalitatīvais un kopīgais**. Tos nosaka izmantojot šādus rādītājus:

- preču plūsmu attiecīgajā muitas teritorijā;
- kopējo izdevumu summu muitas kontrolei;
- kopējā muitas noteikumu pārkāpumu skaits veicot muitas kontroli noteiktajai preču plūsmai.

Muitas procesu vadības sistēma (MPVS) paredz, ka kvantitatīvo efektivitāti iespējams novērtēt pētot izmaiņas muitas iestāžu darbībā un rezultātos, bet kvalitatīvo efektivitāti var novērtēt aplūkojot rādītājus, kas raksturo iedzīvotāju un apkārtējās vides aizsargātības līmeni pret kaitīgām, bīstamām un nekvalitatīvām precēm. Šādus rādītājus nav viegli iegūt un aprēķināt, tomēr iespējams izmantot, piemēram, šādus parametrus:

- iedzīvotāju saindēšanās ar nekvalitatīviem importa produktiem vai medikamentiem reģistrēto gadījumu skaits;
- nelaimes gadījumu skaits, kas radušies izmantojot importa preces;
- aizturēto viltoto preču, narkotiku, stratēģisko preču skaits u.c.⁵³⁵

Bariņņikova E.J. (*Барышникова Е.Ю.*) izvirza atsevišķas interesantas tēzes attiecībā uz muitas darbības efektivitāti un tās novērtēšanā izmantojamajiem indikatoriem⁵³⁶:

1. Attiecība starp kopējiem muitas dienesta ieņēmumiem (muitas maksājumu summas, kas pārskaitītas valsts budžetā) un kopējo muitas dienesta rīcībā esošo līdzekļu fondu, kas tiek izmantots administratīvi-saimnieciskajai darbībai un darba samaksai vai ieņēmumu īpatsvars valsts budžetā uz vienu strādājošo muitas dienestā ir viens no pamatindikatoriem.

⁵³³ Теория и методология таможенного дела. Сборник научных трудов. Проблемы совершенствования организации и деятельности таможенной службы. 1999. Москва: РИО РТА. 343 с.

⁵³⁴ Егоров Ю.Н. Экспрес-метод оценки эффективности таможенного контроля. Вестник Российской таможенной академии 1/2007, с.115

⁵³⁵ Барамзин С.В. Управление качеством таможенной деятельности. 2001. Москва. с. 150- 169

⁵³⁶ Барышникова Е.Ю. Факторы эффективности в управлении таможенным делом. http://morvesti.ru/archive/tdr/element.php?IBLOCK_ID=66&SECTION_ID=1389&ELEMENT_ID=4763 skat. 23.02.2015.

2. Iekasēto muitas maksājumu apjoms un kontrabandas preču atklāšana, ko var izteikt naudas izteiksmē – muitas maksājumos, kas tiek piedzīti valsts budžetā ir pietiekoši uzskatāmi muitas darbības rezultāti.

3. Kā nozīmīgs indikators kalpo tehnisko līdzekļu izmantošanas efektivitāte salīdzinot to iepirkšanas un ekspluatācijas izmaksas ar rezultātu – atklāto kontrabandas gadījumu rezultātā piedzītās naudas summas valsts budžetā.

4. Muitas darba efektivitātes noteikšanai ir jāizmanto kritēriju komplekts, no kuriem katrs norāda uz atsevišķa mērķa sasniegšanas pakāpi, uzdevuma izpildes līmeni, funkcijas realizācijas kvalitāti.

5. Muitas iestāžu sniegto pakalpojumu kvalitātes paaugstināšanās, ar muitas noformēšanu un kontroli saistītā laika un izdevumu samazināšana (gan attiecībā uz ĀES dalībniekiem, gan valsti) ir vērtīgi indikatori muitas lietās.

Var piekrist visām tēzēm atsevišķi ņemot, tomēr, aplūkojot vai pielāgojot katru no tām konkrētai valstij vai situācijai, jāsecina, ka ne visos apstākļos katra tēze būs absolūti pareiza. Šīs tēzes ir izmantojamas veidojot muitas dienesta novērtēšanas sistēmu, jo katra no tām satur kādu precīzu domu vai noderīgu ideju.

Muitas darbības vērtēšanā izmantotie rādītāji dažādās pasaules valstīs

Valsts	Darbības virzieni/mērķi/funkcijas	Izvēlētie rādītāji vērtēšanai
ASV ⁵³⁷	Stratēģiskie mērķi: • apkarot terorismu un pārrobežu noziedzību; • veicināt visaptverošu robeždrošību un pārvaldību; • veicināt ASV ekonomisko konkurētspēju, nodrošinot likumīgu tirdzniecību un ceļošanu; • veicināt organizatorisko integrāciju, inovācijas un elastību.	• identificēto potenciāli augsta riska kravu apjoms (%); • vairākkārt aizturēto personu skaits; • atklāto valūtas kontrabandas gadījumu skaits; • atklāto ieroču kontrabandas gadījumu skaits; • iekasēto ieņēmumu apjoms; • importa atbilstība ASV tirdzniecības noteikumiem; • importēto kravu apjoms.
Jaunzēlande ⁵³⁸	- tirdzniecības veicināšana; - robežu drošība; - efektīvu attiecību uzturēšana ar ieinteresētajām personām; - ieņēmumu iekasēšana.	- pasažieru un kravas muitas kontrolei nepieciešamais laiks; - klientu apmierinātība (mēra ar ieinteresēto pušu aptauju); - robežas atbilstības līmenis; - ieinteresēto pušu uzticība; - sadarbības līgumi (saprāšanās memorandi); - ieņēmumu iekasēšanas līmenis; - sistēmas godīgums.

⁵³⁷ U.S. Customs and Border Protection. Performance and Accountability Report. Fiscal Year 2016. <https://www.cbp.gov/sites/default/files/assets/documents/2017-Mar/FY-2016-CBP-PAR-508C.pdf> skat.19.03.2018.

⁵³⁸ Prabodh Seth. Performance Measurement in Customs. http://incu.org/docs/Day_3_-_05_Prabodh_Seth_EN.pdf

Jordānija ⁵³⁹	Mērķtiecīgas darbības jomas: - iekšējie procesi; - apmācības; - klientu apmierinātība; - līgumi ar ieinteresētajām personām; - korporatīvā pārvaldība.	- atmuitošanas laiks; - pārbaudītās un atklātās aizliegtās preces (%); - atsavināto preču vērtība un naudas sodi; - intelektuālā īpašuma tiesību pārkāpumu skaits; - ieņēmumi, kas iegūti pēcmuitošanas audita rezultātā; - konfiscēto aizliegto preču vērtība un veids; - apmācības kursu skaits; - darbinieku apmierinātība; - ieviesto IT sistēmu skaits; - klientu apmierinātības pētījumi; - sūdzību skaits un veidi; - nolīgumi ar citu valstu muitas administrācijām; - atbilstība WCO un WTO līgumiem; - godprātības pārkāpumu skaits.
Maurīcija ⁵⁴⁰	- tirdzniecības veicināšana; - risku vadība; - robežu aizsardzība; - ieņēmumu iekasēšana.	- fiziskai pārbaudei pakļautās kravas (%); - importētāju skaits, kas gūst labumu no sistēmas <i>Cargo Fast Track</i>; - „viena loga” sistēmas (<i>Single Window Project</i>) ieviešana; - ātra lēmumu pieņemšana tarifu jautājumos; - e- metodes izmantošanas veicināšana nodokļu nomaksā; - ieinteresēto pušu sadarbība; - ziņojumu skaits par muitas noteikumu pārkāpumiem;

⁵³⁹ Prabodh Seth. Performance Measurement in Customs. http://incu.org/docs/Day_3_-_05_Prabodh_Seth_EN.pdf

⁵⁴⁰ Prabodh Seth. Performance Measurement in Customs. http://incu.org/docs/Day_3_-_05_Prabodh_Seth_EN.pdf

		- veikto pēcmuitošanas auditu skaits; - atklāto muitas vērtības samazināšanas gadījumu skaits; - iekasētās summas pēc atbilstības un fiziskajām pārbaudēm par iepriekš ievestajām precēm; - muitas noliktavu, beznodokļu veikalu, atlikto nodokļu sistēmas veikalu skaits; - kontrabandas preču aizturēšanas gadījumu skaits; - atklāto pārkāpumu skaits izmantojot X-Ray skenēšanas iekārtu; - atzītā ekonomiskā operatora (AEO) koncepcijas īstenošana; - atklāto intelektuālā īpašuma tiesību pārkāpumu skaits.
--	--	---

Kamerūnas muitā tiek salīdzinātas deklarācijas, kas novērtētas ievadišanas dienā, deklarācijas, kas novērtētas 5 dienu laikā pēc ievadišanas un deklarācijas, kas nav novērtētas. Tiek pētīts nodokļu un nodevu apjoms, kas iekasēti pēc muitas kontroles, augsta un zema līmeņa krāpšanas gadījumi, pāradresācijas efektivitāte no dzeltenā koridora (dokumentu kontrole) uz sarkano koridoru (fiziskās pārbaudes).

Rezultāti secinājumi izdarīti salīdzinot tādus elementus kā:

- laiks starp deklarācijas reģistrāciju un novērtēšanu, ko veic inspektors;
- vidējā muitas maksājumu summa par vienu deklarāciju;
- iekasētie nodokļi un nodevas / aprēķinātās nodevas un nodokļi;
- apstrīdētās prasības un atgūtās nodevas un nodokļi ;
- nodokļi, kas iekasēti pēc kontroles / aprēķinātie nodokļi.⁵⁴¹

Prabods Sets (*Prabodh Seth*) pētot Jaunzēlandes, Jordānijas, Dienvidāfrikas, Japānas un Ēģiptes, kā arī Maurīcijas praksi⁵⁴² atzīmē, ka ieņēmumu organizācijas visā pasaulē izmanto būtiskos darbības indikatorus (*KPI*⁵⁴³). Tie izriet no stratēģiskajiem mērķiem, ar skaidri noteiktiem kritērijiem - kas sasniegts noteiktā laika periodā. Piemēram, Japānas muitas

⁵⁴¹Thomas Cantens. Reforming Customs by measuring performance. http://incu.org/docs/Day_3_-_03_Thomas_Cantens_Samson_Bilanga_EN.pdf

⁵⁴² Prabodh Seth. Performance Measurement in Customs. http://incu.org/docs/Day_3_-_05_Prabodh_Seth_EN.pdf

⁵⁴³ Key Performance Indicators

dienests tirdzniecības veicināšanu uzskata par vienu no svarīgākajiem mērķiem un laiks, kas nepieciešams preču laišanu apgrozībā, ir kritisks rādītājs, lai novērtētu muitas darba rezultātus. Arī Ēģiptē samazināts atmuitošanas laiks ir galvenais panākumu rādītājs.

11.pielikums

Muitas darba rezultātu novērtēšana dažādās valstīs (autora veidota tabula atbilstoši publiski pieejamajai informācijai)

Valsts un plānošanas dokuments	Plānošanas dokumentā izvirzītie vērtēšanas kritēriji	Starpkontroles dokumenti	Galējais atskaites dokuments
ASV - Vīzija un stratēģija 2020.	- Nosaukti trīs galvenie jautājumi dienesta misijas izpildei. - Nosaukti stratēģiskie mērķi un ar to sasniegšanu saistītie uzdevumi. - Kritēriji nav precīzi nosaukti, izriet no uzdevumiem.	- Ikgadējais darbības rezultātu un finanšu informācijas kopsavilkums. - Norādīts paveiktā darba apjoms, lielākie sasniegumi. - Norādīti atsevišķi kritēriji katra stratēģiskā mērķa sasniegšanas izvērtēšanai (salīdzinot ar plānoto). - Uzrādīti finansiālie rādītāji absolūtos skaitļos un salīdzinot ar iepriekšējo periodu.	Stratēģiskajā plānā nav nosaukts, bet kā nozīmīgs dokuments ir novērtējams ikgadējais darba rezultātu un atbildības ziņojums (apvienots ikgadējais darbības pārskats ar auditētu finanšu pārskatu, iekšējās kontroles garantijām, atbildības ziņojumu, dienesta novērtējumiem).
Krievija - Mērķu un uzdevumu publiskā deklarācija. Federālā muitas dienesta darbības plāns 6 gadiem.	- Deklarācijā nosaukti trīs darbības mērķi, sagaidāmie rezultāti un atsevišķi vērtēšanas kritēriji, prioritārie uzdevumi un realizēšanas instrumenti. - Plānā noteikti divi mērķi, rezultatīvie rādītāji un nozīmīgākie īstenojamie notikumi.	- Periodiskas atskaites (1 x pusgadā) par publiskās deklarācijas mērķu un uzdevumu realizācijas gaitu un darbības plāna mērķu rādītāju sasniegšanu (1 x kvartālā). - Ikgadējas atskaites par muitas dienesta pamatvirzienu darba rezultātiem ar pielikumiem: - informācija par publiskās	Plānošanas dokumentā nav noteikts.

		deklarācijas izpildes rezultātiem; - informācija par ekspertu konsultatīvās padomes muitas politikas jomā lēmumu izpildi.	
Latvija – Valsts ieņēmumu dienesta stratēģija 3 gadiem	• Nosaukti stratēģiskie mērķi, uzdevumi to sasniegšanai. • Noteikti dienesta stratēģiskie rezultatīvie rādītāji, uzdevumu īstenošanas darbības rezultāti un rezultatīvie rādītāji. • Nav aptvertas visas muitas funkcijas un uzdevumi. • Kritērijs - rezultātu izmaiņas salīdzinot ar prognozēto.	Ikgadējais VID darbības pārskats par stratēģisko rezultatīvo rādītāju izpildi.	Plānošanas dokumentā nav noteikts.
Lietuva – Muitas stratēģija 5 gadiem.	• Norādīti ilgtermiņa stratēģiskie mērķi prioritārajās aktivitāšu jomās un uzdevumi to sasniegšanai. • Nav aptvertas visas muitas funkcijas un uzdevumi.	Ikgadējais ziņojums, kurā norādīti neklasificēti muitas darba apjomu raksturojoši skaitļi un darba rezultāti.	Plānošanas dokumentā nav noteikts.
Igaunija – stratēģiskās attīstības plāns 4 gadiem.	• Noteikti darbības mērķi un to sasniegšanu raksturojošie rādītāji. • Nav aptvertas visas muitas funkcijas un uzdevumi.	• Divu gadu darba rezultātu apkopojums balstoties uz stratēģiskajiem mērķiem. • Uzrādīti atsevišķi skaitļi un statistiskie rādītāji, kas daļēji raksturo muitas darba rezultātus.	Plānošanas dokumentā nav noteikts.

Polija - Muitas dienesta stratēģija 7 gadiem.	- Nosaukti stratēģiskie un vidēja termiņa mērķi atbilstoši muitas darba rezultātos ieinteresēto pušu vajadzībām. - Nav aptvertas visas muitas funkcijas un uzdevumi.	Nav publiski pieejami.	Plānošanas dokumentā nav noteikts.
Dienvīdāfrikas Republika - Ieņēmumu dienesta stratēģiskais plāns 5 gadiem.	- Stratēģiskajā plānā nosaukti 5 prioritārie mērķi, sniegts vides novērtējums un potenciālie riski, svarīgākās iniciatīvas. - Noteikti mērāmie rezultāti, fiksēts to bāzes līmenis un nosprausts sasniežamais līmenis. - Neaptver visas muitas funkcijas un uzdevumus. - Papildus – ikgadējs darbības plāns ar līdzīgu saturu.	- Apjomīgs ikgadējais ziņojums, kas sastādīts atbilstoši stratēģiskā plāna saturam. - Detalizēti vērtēta muitas dienesta izaugsme, īpašu uzmanību pievēršot ieņēmumu iekasēšanai (aprēķinot un salīdzinot rezultātus). Citi muitas darba aspekti vērtēti veikto aktivitāšu kontekstā.	Plānošanas dokumentā nav noteikts.
Austrālija - Stratēģija 2020	- Novērtēta muitas darbu ietekmējošā vide, izvirzīti 4 stratēģiskie mērķi. - Konkrēti darba rezultātu vērtēšanas kritēriji netiek nosaukti.	- Apjomīgs ikgadējais ziņojums, kurā ļoti daudzveidīgi aprakstīti un mērīti muitas darba rezultāti. - Pietrūkst sistēmiskas pieejas vispusīgai muitas funkciju un uzdevumu novērtēšanā.	Plānošanas dokumentā nav noteikts.

Jāatzīmē, ka informācija par plānošanas un novērtēšanas dokumentiem un datiem daudzās pasaules valstīs nav publiski pieejama.

Ar darba rezultātu novērtēšanā iegūtajiem skaitļiem var veikt dažādas darbības atbilstoši noteiktajam mērķim. Piemēram, **Francijas** muiā iekšējai lietošanai tiek izstrādāts

vidēja termiņa pasākumu plāns (*Multiyear Performance Contract*), kurā noteiktas veicamās reformas, tajā parādīta vīzija par muitas lomu vidējā termiņā, atrunāti stratēģijas, misijas un mērķu jautājumi. Izmantojot iegūtos darba novērtēšana rezultātus, Francijas muita:

- veido dialogu starp Centrālo administrāciju un reģionu direktorātiem;
- novērtē vietējo struktūrvienību darbības rezultātus ;
- salīdzina rezultātus:
 - dažādās struktūrvienībās vienā reģionā;
 - līdzīgās vienībās, kas atrodas dažādos reģionos;
- veic vadības kontroli pārbaudot attiecību - ieguldītie resursi/iegūtie rezultāti;
- novērtē darbību pēc noteiktiem indikatoriem, salīdzinot:
 - veiktās darbības (piemēram: kontroles pasākumu skaits);
 - rezultātu (piem.: atklāto pārkāpumu skaits);
 - muitas darbības ietekmi globālajos vai saliktajos rādītājos (piemēram: vidējais laiks preču atmuitošanai);
- novērtē efektivitāti, nosakot attiecību starp rezultātu un izmaksām.⁵⁴⁴

⁵⁴⁴Performance measurement: the experience of French Customs. http://incu.org/docs/Day_2_-_07._Xavier_Pascual_EN.pdf

Satraptautisko organizāciju iestrādes muitas dienestu novērtēšanā.

Pateicoties dažādiem projektiem muitas modernizācijas jomā **Pasaules Banka** (PB) ir ieguvusi milzīgu pieredzi muitas darbības novērtēšanā, kas šodien tiek piedāvāta muitas administrācijām visā pasaulē. Šī organizācija, balstoties uz savu pieredzi, saskata mūsdienu problēmas tādos jautājumos kā darbības stratēģijas, cilvēkresursi, tiesiskais nodrošinājums, godīgums, risku vadīšana. PB ir izstrādājusi metodoloģiju saskaņā ar kuru tiek izvērtēti tādi faktori kā – godīgums muitā, kārtība muitas kontrolpunktos, pastāvošie muitas noteikumi un instrukcijas, moderno tehnoloģiju izmantošana, dažādu pārstāvju un starpnieku loma, visa veida sadarbība u.c. 5.1.Laika periodā no 1982.gada līdz 2002.gadam PB ir piedalījies 117 projektos, kuros ir bijis muitas reorganizācijas komponents.⁵⁴⁵ Lai pareizi novērtētu situāciju un vajadzības, plānotu pasākumus, realizētu tos un novērtētu rezultātus ir jāveic esošās sistēmas diagnostika un jāzina kritēriji/indikatori, kas norādītu uz sistēmas izmaiņām reformas pasākumu ietekmē. Tāpēc kritēriji diagnostikai un darbības novērtēšanai ir ļoti līdzīgi.

Apkopojot ziņas par dažādiem PB finansētiem projektiem var izdalīt jomas un elementus pēc kuriem tiek veikta pirmsprojekta diagnostika - institucionālā vide, efektivitāte, ražīgums, personālrresursi, godprātīgums.⁵⁴⁶ Mērķi, kas jāsasniedz īstenojot muitas reformas ir - ieņēmumu palielināšana, tirdzniecības veicināšana, drošība, muitas iestādes stiprināšana, godprātība, atbilstības uzlabošana, deklarētājiem sniegto pakalpojumu uzlabošana, iesaistīto personu loka paplašināšana.⁵⁴⁷

Kopumā ņemot tie ir trīs virzieni – ieņēmumu mobilizācija, tirdzniecības apgrūtinājumu samazināšana un nacionālās drošības nodrošināšana. Kā redzams, tas sasaucas ar galvenajām muitas funkcijām.

Muitas lietu modernizācija prasa ilgtermiņa saistības un pārdomātu stratēģiju, lai radīto nepieciešamo potenciālu, ieskaitot dažādu procesu, sistēmu un procedūru attīstību, kā arī paaugstinātu personāla kompetenci. Maikls Leins (*Michael Lane*) savā grāmatā „Muitas lietu modernizācija un starptautiskās tirdzniecības supermaģistrāle”⁵⁴⁸ ir izstrādājis modernizācijas vadlīnijas, kam ir piramīdas struktūra, kuras pamatā ir fundamentāla rakstura elementi (vide, muitas ekspertīze, godprātība) un instrumenti (datu analīze, automatizācija, procesu vadība), vidējais līmenis ietver sevī svarīgākos procesus (riska menedžments, audits, atbilstības nodrošināšana, piespiedu rakstura pasākumu pilnveidošana), bet augšējā līmenī atrodas procesi, kas saistīti ar projekta realizēšanu. Plānojot reformas muitas lietās, pēc Pasaules Bankas ekspertu viedokļa, būtu jāņem vērā sekojošais:

⁵⁴⁵ Customs Modernization Handbook. The World Bank. p.129

⁵⁴⁶ Turpat - p.132

⁵⁴⁷ Turpat p.135

⁵⁴⁸ Michael H. Lane. Customs modernization and the international trade superhighway. Greenwood Publishing Group, 1998.

- KIOTO Konvencijas standarti izmantojami kā svarīgākie pamatprincipi izstrādājot un ieviešot modernu un efektīvu muitas organizāciju;
- pirms reformu plānošanas ir jāizvērtē esošās organizācijas stiprās un vājās vietas;
- projekta realizācijas uzraudzībai jāizstrādā visus darbības aspektus aptverošu praktiska rakstura indikatoru komplekts, kuri izmantojami novērtējot reformu efektivitāti un produktivitāti;
- jāpanāk, lai arī citas robežkontrolē iesaistītās institūcijas būtu ieinteresētas un iesaistītos muitas procesa paātrināšanas iespēju meklēšanā;
- jāpārlicinās, ka ir veikta iepriekšēja institucionālā ekspertīze, ka reformas pasākumi ir ietverti kopējā ilgtermiņa muitas pilnveidošanas stratēģijā, ka reformu veikšana tiek stingri kontrolēta;
- jāattīsta sadarbība ar starptautiskajām aģentūrām, kurām ir pieredze muitas reformu ekspertīzē – PMO, SVF, PB;
- reformām jau iepriekš ir jānodrošina valdības atbalsts un finansējums;
- īpaša uzmanība jāpievērš pretkorupcijas stratēģijas izstrādāšanai kā muitas reformas neatņemamai sastāvdaļai;
- jāpanāk pietiekoši skaidri formulētas saistības no vadības un muitas administrācijas puses;
- jāizstrādā ne tikai reformu stratēģija, bet arī muitas attīstības stratēģija pēc reformu pabeigšanas.⁵⁴⁹

Minētajiem priekšnoteikumiem ir cieša saistība ar muitas darbības novērtēšanu. Pirmkārt, novērtējot muitas darbu, ir iespējams konstatēt - vai šie priekšnoteikumi tiek ievēroti. Otrkārt, balstoties uz tiem, tiek veiktas reformas, kam jānodrošina muitas iestāžu darba efektivitātes paaugstināšana. Muitas iestāžu darba pilnveidošana reformu ceļā nav tikai jaunu kontroles metožu ieviešana, tā ir jaunas izpratnes radīšana par izmaiņām, kas notiek un notiks starptautiskajā preču apritē, kā arī atbilstošu darbības stratēģiju izstrādāšana un ieviešana, nodrošinot moderno muitas funkciju izpildi efektīvi izmantojot pieejamos resursus.

Pasaules Muitas organizācijas (PMO) speciālisti ir izstrādājuši organizācijas diagnostikas pamatprincipus, kas norāda uz pamatelementiem un organizatoriskajām vadlīnijām, kas jāievēro, lai izveidotu efektīvi strādājošu muitas dienestu un, kas arī savā ziņā ir novērtēšanas mehānisms. PMO viens no mērķiem ir - organizējot muitas iestāžu anketēšanu pašnovērtējuma iegūšanai, diagnosticējot vājās vietas muitas iestāžu darbā, pārbaudot muiu darbības atbilstību starptautiskajām prasībām (GATT, KIOTO), organizējot palīdzības sniegšanu muitas dienestiem, panākt maksimāli efektīvu preču plūsmas kontroli pāri muitas robežām. PMO programmu *Columbus* pilnībā var nosaukt par gatavu metodiku muitas darbības novērtēšanai, tā tiek uzskatīta par PMO galveno dzinējspēku muitas kapacitātes palielināšanai. Programmas pamatfunkcija ir darboties kā ekspertam, veicot visaptverošu un precīzu situācijas analīzes izpēti par muitas administrācijas kapacitātes vājajām vietām attiecīgajā valstī. Situācijas analīzes pārskatu, kurā atspoguļoti rezultāti un

⁵⁴⁹ Customs Modernization Handbook. The World Bank. p.148-149

dots prioritāro ieteikumu saraksts, PMO eksperts iesniedz attiecīgās muitas administrācijas vadībai un citiem augsta līmeņa valdības pārstāvjiem. Pēc tam muitas administrācija ir atbildīga par tālāku lēmumu pieņemšanu un ir tiesīga izvēlēties, kurus priekšlikumus īstenot – dažus, visus vai nevienu.⁵⁵⁰

Vajadzību novērtēšana ir visaptverošs, stratēģisks diagnostikas instruments, ko ir atzinušas tādas starptautiskās organizācijas kā Apvienoto Nāciju Organizācija (ANO), Pasaules Banka, Starptautiskais Valūtas Fonds (SVF) un citas. PMO jautājumi pašnovērtējumam faktiski norāda jomas, kurās ir jāmeklē kritēriji un rādītāji, lai konstatētu muitas darba efektivitātes līmeni – objektīvi, ilgtermiņā un atbilstoši visām muitas funkcijām. Šī novērtēšanas metodika ir balstīta uz kvalitatīvai muitas administrēšanai nepieciešamo elementu esamības un to realizēšanas līmeņa pārbaudi. Netiek mērīti atsevišķi muitas darbu raksturojoši indikatori. Izmantojot loģiku tiek izdarīti secinājumi – **ja muitas lietu administrēšana netiek organizēta atbilstoši labākajai praksei, muitas darbā netiek izmantotas nepieciešamās sistēmas, procedūras un pasākumi – muita nestrādā iespējami efektīvi.**

Starptautiskā tirdzniecības palāta (ICC) ir izstrādājusi noteikumus, kas pēc autoru domām varētu palīdzēt analītiķiem izveidot sistematizētu esošās situācijas salīdzinājumu kādā muitas dienestā ar prognozējamo darbības nākotnes modeli. Analizējot ICC izstrādātās muitas vadlīnijas⁵⁵¹ jākonstatē, ka šī organizācija saredz noteiktus kritērijus kādiem būtu jāatbilst labi strādājošai muitai un tie ir grupējami sekojoši: tie var būt gan samērā vienkārši izmērāmi (kravu apstrādes laiks), gan uztverami kā vēlamie sistēmas elementi (vai pastāv stratēģiskais plāns, vai muitas darbības ir automatizētas), gan vērtējami sistēmas elementi no kvalitātes viedokļa (kāda ir organizatoriskā struktūra, personāla politika, cik daudz ir strīdu saistībā ar muitas lietām, cik pārskatāmi ir administrēšanas procesi).

Eiropas Komisija ir izstrādājusi trīspadsmit dažādas programmas muitas iestāžu darbības novērtēšanai.⁵⁵² Īpašas uzmanības vērts ES ietvaros ir muitas rezultātu novērtēšanas projekts⁵⁵³, kas kopš 2002.gada sniedz informāciju par ES dalībvalstu veikumu muitas jomā. Ziņojums par projekta rezultātiem balstīts uz atskaitēm par paveikto, tajā ir konstatētas tendences, prognozēti notikumi un ieteikts kā šo informāciju turpmāk vislabāk izmantot. Ziņojums ļauj izdarīt secinājumus dalībvalstīm par savu politiku un salīdzināt to ar citam valstīm. Šeit apkopota informācija, ko var izmantot politikas plānošanai un attīstībai ES līmenī. Dalībvalstīm ir pienākums apkopot un iesniegt korektus datus par noteiktiem jautājumiem. Svarīgākās lietas, kas atzīmētas, piemēram, 2005.gada ziņojumā:

- ES muitas administrāciju apstrādāto importa un eksporta deklarāciju skaits ir pārsniedzis 100 miljonus gadā;
- turpinās elektroniskās datu ievades, fiziskās kontroles un dokumentālās kontroles līdzās pastāvēšana, it īpaši importa jomā;

⁵⁵⁰ The WCO Capacity Building Development Compendium. "A Columbus programme phase 2 Implementation tool". 2007 World Customs Organization.

⁵⁵¹ ICC International Customs Guidelines. Commission on International Trade and Investment Policy, 10 July 1997

⁵⁵² Customs Modernization Handbook. The World Bank. p.11

⁵⁵³ The Measurement of Results Project

- ir skaidras atšķirības starp dalībvalstu rezultātiem un iemesliem, kāpēc šīs atšķirības būtu jāpēta;
- projekts tiek paplašināts iekļaujot vienkāršoto procedūru novērtēšanu ar 2006.gadu un turpinot darbu pēcmuitošanas audita kontroles jomā;
- dalībvalstīm būtu jāturpina novērot/uzraudzīt rezultātus un izdarīt no tā nepieciešamos secinājumus;
- dalībvalstis varētu vēlēties apsvērt iespēju izmantot rezultātus un salīdzināt tos ar stratēģiskajiem mērķiem.

Ikgadējā ziņojuma mērķis ir sniegt pārskatu par visiem projekta ietvaros savāktajiem datiem un parādīt tendences, līdzīgās un atšķirīgās lietas, kas identificētas dalībvalstīs. Projekts nodrošina informāciju dalībvalstīm salīdzināšanas nolūkos, nodrošina iespēju apzināt labāko praksi, ļauj izmantot informāciju aktīvi ar konsekventu pieeju līdzvērtīgas attieksmes apstākļos. Projekts ir līdzeklis kā salīdzināt nacionālo muitas administrāciju darba rezultātus, lai veiktu izmaiņas darba pilnveidošanai. Dati tiek analizēti attīstībā un salīdzinājumā pa valstīm. Atsevišķos gadījumos notiek indikatoru salīdzināšana savā starpā (piem. parastās un vienkāršotās procedūras), salīdzināti indikatori pie dažādiem transporta veidiem. Elektronisko sistēmu ietvaros tiek aplūkots arī riska menedžmenta aspekts. Muitas vērtības un nodokļa kontekstā tiek aplūkots ES stāvoklis pasaules tirgū. Atsevišķā sadaļā tiek analizēta muitas darbība aizsardzības jomā – atklātie pārkāpumi CITES jomā, kultūras preču un skaidras naudas jomā.

Pie trūkumiem šī projekta sakarā varētu minēt:

- projekta rezultāti un ziņojumi paredzēti tikai iekšējai lietošanai, kādēļ tie nevar nonākt pie ekspertiem, speciālistiem, pētniekiem ārpus muitas dienesta, kas varētu tos izvērtēt, sniegt priekšlikumus labākai mērījumu rezultātu izmantošanai;
- netiek vērtēti visi muitas darbības aspekti, funkcijas, uzdevumi, procesi, darbības;
- ne vienmēr ir skaidrs veikto mērījumu un datu apstrādes mērķis;
- statistika un tendences netiek sasaistītas ar nepieciešamajām izmaiņām, netiek novērtēts kā - pozitīvi vai negatīvi, ne vienmēr ir skaidra nepieciešama turpmākā rīcība;
- netiek ņemts vērā, ka indikatori savā starpā ir ciešāk saistīti nekā projekta ziņojumos norādīts.

Tomēr daļu no šīs metodikas ir iespējams izmantot nacionālā līmenī, strādājot ar konkrētiem indikatoriem un novērtējot atsevišķus muitas darba aspektus.

Fokusgrupas diskusijas protokols

Diskusija norisinājās 2019.gada 7.janvārī, RTU IeVF Kalnciema iela 6-115.

Piedalījās:

dr.oec. profesors **Aivars Vilnis Krastiņš**, RTU Starptautisko ekonomisko sakaru un muitas institūta (SESMI) direktors, Pasaules muitas organizācijas PICARD programmas konsultants, VID Galvenās muitas pārvaldes direktors no 1999. līdz 2001.gadam

mg.oec., **Normunds Rudzītis**, RTU SESMI Muitas un nodokļu katedras docents, BOMCA projekta koordinators, pieredze darbā LR muitas dienestā un saistībā ar muitas lietām no 1998.gada

mg.oec., **Aivars Gulbis**, RTU SESMI Muitas un nodokļu katedras docents, Latvijas nacionālās kravas ekspeditoru un loģistikas asociācijas LAAF prezidents, pieredze darbā LR muitas dienestā un saistībā ar muitas lietām no 1990.gada

mg.oec., **Māris Ankalniņš**, LR Valsts Dzelzceļa administrācijas Starptautisko jautājumu un attīstības daļas vadītājs, pieredze darbā LR muitas dienestā un saistībā ar muitas lietām no 1990.gada

Zigurds Tamsons, Latvijas nacionālās kravas ekspeditoru un loģistikas asociācijas LAFF ģenerālsekretāra vietnieks, pieredze darbā muitas dienestā un saistībā ar muitas lietām no 1985.gada

mg.oec., **Aivars Eglītis**, Valsts ieņēmumu dienesta Muitas pārvaldes direktora vietnieks, pieredze darbā LR muitas dienestā no 1992.gada

mg.iur., **Juris Āzers**, Valsts ieņēmumu dienesta Muitas pārvaldes Tranzīta un eksporta kontroles daļas vadītājs, pieredze darbā LR muitas dienestā no 2000.gada.

mg.iur., **Aldis Čevers**, RTU SESMI Muitas un nodokļu katedras docents, pieredze darbā muitas dienestā un saistībā ar muitas lietām no 1996.gada

Diskusijas mērķis: noskaidrot muitas profesionāļu t.sk. ar muitas jomu saistīto valsts pārvaldes darbinieku, muitas biznesā iesaistīto un akadēmiskā personāla viedokli par muitas

lietu elementiem, kas ir svarīgi muitas dienesta darba plānošanā, organizēšanā un novērtēšanā.

Apspriežamie jautājumi:

- muitas funkcijas un uzdevumi, to prioritātes un mijiedarbība;
- muitas darba rezultāti, indikatori to novērtēšanā;
- muitas dienesta darbības novērtēšanas kritēriji;
- iekšējās un ārējās vides apstākļu ietekme uz muitas darba rezultātiem;
- muitas darba plānošana, organizācija un novērtēšana;
- muitas dienesta stratēģiskā vadīšana;
- muitas dienesta darbības pilnveidošana.

Diskusijas rezultātā dalībnieki nonāca pie šādiem secinājumiem:

Lai valsts pārvaldes iestādes varētu kvalitatīvi veikt savas funkcijas tām ir jāpiemīt noteiktai kapacitātei/veiktspējai, kas ir jāveido, jānodrošina, regulāri jāizvērtē un jāpilnveido. Kapacitātei ir visciešākā saistība ar sabiedrības vadību un tā izpaužas visos darba organizācijas elementos.

Muita piedalās praktiski visu valsts funkciju realizēšanā. Augstvērtīgos muitas darba rezultātos ir ieinteresēts plašs un daudzveidīgs personu loks, kur katram ir īpaša vērtēšanas skala.

Precīzi noteiktas muitas funkcijas ir priekšnoteikums kvalitatīvai darba organizācijai un vērtēšanas sistēmas izveidošanai. Ja funkcijas tiek noteiktas neprecīzi, sašaurināti vai paplašināti, ir grūti atvasināt no tām uzdevumus un novērtēt to izpildi.

Lai arī muitas funkcijas dažādās valstīs un starptautiskajās organizācijās tiek saprastas un definētas dažādi, četras galvenās, kas atbilst tradicionālajai izpratnei par muitas iestāžu darbu un mūsdienu apdraudējumiem pasaulē ir:

- muitas maksājumu iekasēšana,
- aizsardzība (valsts, sabiedrības, tirgus, vides);
- legālās tirdzniecības veicināšana;
- statistiskās informācijas nodrošināšana .

Vienas funkcijas izpilde ietekmē citas funkcijas izpildi. Mijiedarbība var būt atbalstoša un kavējoša. Funkciju realizēšanai veicamo uzdevumu un darbību kopskaits ir liels. Vērtēšanai nepieciešams izvēlēties raksturīgākos, ticamākos un precīzāk novērtējamos uzdevumus.

Muitas funkcijas un to nozīmīgums mainās dažādu apstākļu ietekmē gan atgriezeniski, gan neatgriezeniski – muitas dienestam ir jābūt spējīgam uz šīm izmaiņām reaģēt.

Funkciju realizēšanas kvalitāti nevar noteikt izmantojot atsevišķus kritērijus – tā ir noteiktu uzdevumu izpildes summa.

Ir iespējams vērtēt atsevišķus darba organizācijas elementus vai darba rezultātus kā arī visu iestādes darba organizāciju un rezultātus kopumā izmantojot vienu rādītāju – produktivitāte vai efektivitāte.

Efektīvs muitas dienests veic noteiktos uzdevumus realizējot uzticētās funkcijas atbilstoši izvirzītajām prasībām un prioritātēm, izmantojot pieejamos resursus un labvēlīgos apstākļus, minimizējot riskus un nelabvēlīgo apstākļu ietekmi.

Muitas dienesta efektivitāti var izvērtēt no dažādiem aspektiem, piemēram, pārvaldes efektivitāte, funkcionālā, tehniskā, finansiālā, operatīvā efektivitāte.

Ir iespējams un nepieciešams vērtēt muitas darba rezultātus izmantojot dažādas metodikas attiecībā uz dažāda līmeņa struktūrvienībām, dažādiem uzdevumiem, procesiem un funkcijām t.sk. tādas, kas izstrādātas citās valsts pārvaldes jomās ar līdzīgu mērķi.

Nemot vērā muitas lietu pārrobežu raksturu, ļoti lietderīgi būtu izstrādāt vispārpieņemamas/ pārrobežu vadlīnijas attiecībā uz muitas efektivitāti, tās nozīmi valsts, sabiedrības, uzņēmējdarbības kontekstā, efektivitātes mērījumiem un aprēķiniem, efektivitātes noteikšanas un pilnveidošanas priekšnoteikumiem.

Novērtējot muitas dienesta efektivitāti, jāņem vērā valsts pārvaldes specifika, muitas uzdevumi un funkcijas, iekšējās un ārējās vides apstākļi, noteiktā brīža prioritātes. Muitu iespējams vērtēt kā ļoti specifisku un tajā pašā laikā daudzveidīgu pēc darbības valsts pārvaldes iestādi.

Muitas darba rezultāti ir daudzveidīgi novērtējami – no infrastruktūras un tehnikas izmantošanas viedokļa, līdz servisa iestādes (pakalpojumu sniedzēja) kvalitātes, tiesībsargājošās iestādes un informācijas centra kvalitātei.

Vērtēšana ir viens no vadīšanas pamatelementiem, tās pamatprincipiem ir jābūt iekļautiem jau darbības plānošanas stratēģiskajos dokumentos atbilstoši konkrētās iestādes funkcijām un uzdevumiem.

Veidojot novērtēšanas sistēmu ir jānošķir tādi termini kā muitas darba rezultāti, indikatori, kritēriji un faktori. Kā indikatori var kalpot gan muitas darba tiešie rezultāti, gan rādītāji, kas novērtējami ārpus muitas vides, piem. sabiedrībā, starptautiskajās attiecībās, preču plūsmas izmaiņās u.c. Indikаторus muitas lietās var klasificēt atbilstoši izcelsmei, struktūrai, sarežģītības pakāpei, efektivitātes veidam un izmantošanas mērķim.

Veidojot dienesta vai iestādes darba rezultātu novērtēšanas metodiku, vispirms precīzi jānošķir darba rezultāti no rādītājiem un indikatoriem. Rādītāji ir tie lielumi, kas ir izmērāmi tieši aplūkojot muitas darba rezultātus. Indikatori, savukārt, ir aplūkojami kā rezultātu kombinācijas, aprēķinu rezultāti, konstatējami fakti un apstākļi.

Kritēriji darbības novērtēšanai tiek izveidoti metodoloģiski izmantojot rādītājus un indikatorus. Visvienkāršākais veids kā noformulēt kritēriju ir uzdot jautājumu – vai ir izpildīts uzdevums, sasniegts kāds mērķis, novērsta kāda problēma, ieviesta kāda sistēma?

Muitas darbības rādītāju, indikatoru, iekšējās un ārējās vides faktoru kataloga veidošanai nepieciešamas vadlīnijas, kas atbilst veicamajām funkcijām, uzdevumiem un darbības virzieniem un turpmāk izmantojams vērtēšanas kritēriju noteikšanai un metodoloģijas izstrādei.

Ārējās un iekšējās vides novērtēšana ir augstākā mērā svarīgs muitas darba elements – tādā veidā tiek apkopoti muitas darba rezultātus ietekmējošie faktori.

Ārējās vides apstākļus, kas faktiski ietekmē jebkuras organizācijas darbību, ir jāklasificē vismaz pēc diviem kritērijiem:

- cik lielā mērā tie ietekmē un kuras funkcijas/uzdevumus;
- kurus muita var ietekmēt (tieši un pastarpināti) un kurus nevar.

Iekšējās vides apstākļi ir faktori, kas norāda uz iestādes stiprajām un vājajām vietām.

Lai iegūtu novērtēšanas kritērijus, ir jāapzina visi iespējamie indikatori un jāklasificē:

- indikatori atbilstoši uzdevumiem.
- uzdevumu novērtēšanai raksturīgie un papildindikatori.
- indikatoru grupas atbilstoši funkcijām.

Novērtēšanas sistēmas izstrādātājam ir jāspēj paskaidrot - kā un kāpēc indikators kļūst par kritēriju.

Novērtēšanas sistēmai jāparedz iespējas novērtēt muitas darbu pa līmeņiem (individuālais darbs, struktūrvienību darba rezultāti, vadības menedžments), pēc funkcijām, pēc uzdevumiem (neatkarīgi no funkcijām, paralēli struktūrvienībās), pēc prioritātēm (atbilstoši plānotajam stratēģijās un ņemot vērā izmaiņas vidē), kopumā visam dienestam (ņemot vērā iekšējo un ārējo vidi, salīdzinot ar iepriekšējiem periodiem, salīdzinot ar plānotajiem rezultātiem, salīdzinot ar dienestiem citās valstīs, situāciju reģionā un pasaulē).

Jābūt iespējai izmantot dažādas metodikas atbilstoši novērtēšanas mērķim:

- trūkumu konstatēšana dienesta darbībā;
- kvalitātes kontrole;
- reaģēšana uz pārmaiņām, vajadzībām, problēmām, aktualitātēm;
- stratēģiju izpildes kontrole;

- uzlabojumu ieviešanas novērtēšana.

Izstrādājot algoritmu muitas dienesta kopējās efektivitātes novērtēšanai, jāņem vērā, ka:

- katras muitas funkcijas realizēšana ir atsevišķi aplūkojams jautājums, novērtējot raksturīgāko uzdevumu rezultātus, izmantojot lietderīgākos un ticamākos indikatorus;
- novērtēšanas kritērijiem ir jāskar visi uzdevumi un funkcijas, kas raksturo iestādes darbību un no tās sagaidāmos rezultātus;
- jānovērtē visu struktūrvienību un amatpersonu ieguldījums noteiktu uzdevumu un funkciju realizēšanā;
- novērtēšanas rezultāti ir jākoriģē ņemot vērā vērtēšanas periodā pastāvošos iekšējās un ārējās vides apstākļus (izmantojot atbilstošus koeficientus);
- nepieciešams regulāri aktualizēt prioritāšu novērtējumu, lai novērtētu funkciju mijiedarbību;
- joprojām lietderīgi ir novērtēt darba rezultātus, salīdzinot tos ar iepriekšējiem periodiem un atbilstoši plānotajam;
- darba rezultātu novērtējums ir jākoriģē ar koeficientu atbilstoši sniegtajiem atbalsta pakalpojumiem un ieguldījumiem iestādes darba pilnveidošanā.

Anketa

Lai pilnveidotu muitas dienesta darbību, nepieciešams precīzi identificēt muitas funkcijas un uzdevumus, ņemot vērā to prioritātes un mijiedarbību, izvēlēties atbilstošākos darba rezultātu novērtēšanas kritērijus, analizēt iekšējās un ārējās vides apstākļu ietekmi. Aptaujas mērķis ir noskaidrot muitas profesionāļu viedokli par muitas lietu elementiem, kas ir svarīgi muitas dienesta darba plānošanā, organizēšanā un novērtēšanā.

Mērķauditorija – ar muitas jomu saistītie valsts pārvaldes darbinieki un uzņēmējdarbības vides pārstāvji Latvijā, Lietuvā, Igaunijā.

Aptauja ir anonīma.

Aptaujas rezultāti tiks izmantoti Alda Čevera promocijas darba “Muitas iestāžu darba efektivitātes novērtēšana” izstrādē.

1. Informācija par respondentu

Valsts	LV, LT, EE
Darbības joma	muita, muitas klients
Darbības līmenis muitas dienestā	muitas centrālā administrācija, muitas teritoriālā iestāde, muitas kontroles punkts
Dzimums	vīr./siev.
Vecums	līdz 25, 26-35, 36-45, 46-55, vairāk kā 55
Izglītība	vidējā izgl., augstākā izgl. muitas jomā, augstākā izgl. ne muitas jomā
Izglītība muitas jomā	1.līmeņa augstākā izgl., bakalaura grāds, maģistra grāds.
Darba pieredze muitas jomā	līdz 1 g., 1-5 g., 6-10 g., 11-20 g., vairāk kā 20 g.

2. Lūdzu novērtējiet izteiktos apgalvojumu

piekrītu – drīzāk piekrītu – drīzāk nepiekrītu - nepiekrītu

- Precīzi noteiktas muitas dienesta funkcijas ir priekšnoteikums tā darbības kvalitatīvas vērtēšanas sistēmas izveidošanai.
- Ja muitas dienesta funkcijas tiek noteiktas neprecīzi, tā vadībai ir grūti uzstādīt uzdevumus un novērtēt to izpildi.
- Augstvērtīgos muitas dienesta darba rezultātos ir ieinteresēts atšķirīgs personu loks, kur katram ir savi subjektīvi vērtēšanas kritēriji.
- Vienas muitas dienesta funkcijas realizēšana ietekmē citu funkciju izpildi.
- Lai realizētu vienu muitas dienesta funkciju, veicamo uzdevumu (darbību) skaits ir liels.

- Muitas dienesta funkcijas un to prioritātes mainās dažādu iekšējās un ārējās vides apstākļu ietekmē.
- Muitas dienesta darbības rezultāti ir vienkārši un ērti mērāmi/novērtējami.
- Muitas dienesta darbības vērtēšanai ir precīzi zināmi kritēriji.
- Funkciju realizēšanas kvalitāti nevar noteikt izmantojot dažus atsevišķus kritērijus – tā ir noteiktu uzdevumu izpildes summa.
- Visi muitas dienesta darba rezultāti ir izmantojami kā efektivitātes novērtēšanas kritēriji.
- Visi muitas dienesta darba rezultāti var kalpot kā indikatori efektivitātes novērtēšanas procesā.
- Plānojot, organizējot un novērtējot muitas dienesta darbību ir jāņem vērā ārējās un iekšējās vides apstākļi – muitas dienesta darba rezultātus ietekmējošie faktori.
- Iekšējās un ārējās vides apstākļi vienādā mērā ietekmē muitas dienesta darbību.
- Iekšējās vides apstākļi norāda uz iestādes stiprajām un vājajām vietām.
- Lai iegūtu muitas dienesta darba novērtēšanas kritērijus, jāapkopo visi iespējamie indikatori un jāklasificē grupās atbilstoši uzdevumam, iegūšanas veidam, piemērošanai u.c.
- Muitas darbības stratēģija ir jāveido neatkarīgi no dienesta organizācijas tipa.
- Muitas dienesta darbības novērtēšanas sistēma jāveido kā iestādes stratēģiskās vadīšanas sastāvdaļa.
- Muitas dienesta stratēģijā nav jāiekļauj rezultātu novērtēšanas kritēriji.
- Visiem dienesta darbiniekiem un muitas lietās iesaistītajām personām ir zināma muitas darbības stratēģija, īstermiņa un ilgtermiņa mērķi un rezultātu novērtēšanas kārtība.
- Visiem muitas dienesta darbiniekiem ir zināmi kritēriji, pēc kādiem tiks vērtēti viņu darba rezultāti.
- Kvalitatīvs muitas dienesta darbs veicina legālo tirdzniecību.

3. Atzīmējiet četras mūsdienu apstākļos Eiropas Savienībā svarīgākās muitas funkcijas?

Muitas maksājumu iekasēšana
 Valsts, sabiedrības un iekšējā tirgus aizsardzība
 Miera nodrošināšana
 Vides aizsardzība
 Legālās tirdzniecības veicināšana
 Statistikas datu nodrošināšana
 Aizliegtu preču pārvietošanas novēršana
 Muitas kontroles veikšana

4. Atzīmējiet Jūsaprāt 8 svarīgākos uzdevumus muitas dienesta funkciju realizēšanai

muitas parāda administrēšana
 atvieglojumu piemērošanas uzraudzība

muitas modernizācijas procesu nodrošināšana
 narkotiku kontrabandas novēršana
 viltoto preču pārvietošanas pāri muitas robežai novēršana
 stratēģiskas nozīmes preču eksporta kontroles pasākumu realizēšana
 muitas tarifu piemērošana
 atļauju sistēmas uzraudzība
 ārējās tirdzniecības datu uzskaitē un apstrāde
 nepieciešamo informatīvo sistēmu ieviešana un darbība
 muitas kontroles nodrošināšana
 muitas noteikumu pārkāpumu atklāšana
 valsts starptautisko saistību izpildes nodrošināšana
 muitas procedūru izpildes uzraudzība
 risku vadības un novērtēšanas īstenošana
 cits (lūdzu norādīt)

5.Vai Jūsaprāt muitas dienests spēj operatīvi reaģēt uz muitas funkciju/uzdevumu prioritāšu maiņu?

spēj – drīzāk spēj – drīzāk nespēj - nespēj

6.Atzīmējiet Kāds Jūsaprāt ir iemesls muitas dienesta nespējai operatīvi reaģēt uz muitas funkciju prioritāšu maiņu, sakārtojot šos apstākļus pēc nozīmīguma (kā pirmo jānosauc svarīgāko)

Resursu trūkums
 Darbinieku kvalifikācijas līmenis
 Muitas dienesta organizatoriskā struktūra
 Valsts starptautiskās saistības
 Neatbilstošs tiesiskais regulējums
 Nepietiekoša iekšējā un ārējā sadarbība
 Nepilnvērtīgs tehniskais nodrošinājums
 Cits (lūdzu norādīt)

7.Atzīmējiet 4 raksturīgākos muitas dienesta uzdevumus FISKĀLĀS FUNKCIJAS realizēšanai

atvieglojumu piemērošanas uzraudzība
 muitas modernizācijas procesu nodrošināšana
 narkotiku kontrabandas novēršana
 muitas maksājumu aprēķināšana
 viltoto preču pārvietošanas pāri muitas robežai novēršana
 stratēģiskas nozīmes preču eksporta kontroles pasākumu realizēšana
 muitas tarifu piemērošana

licencēšanas sistēmas ievērošana
 ārējās tirdzniecības datu uzskaitē un apstrādē
 nepieciešamo informatīvo sistēmu ieviešana un darbība
 muitas parāda administrēšana
 muitas kontroles nodrošināšana
 muitas noteikumu pārkāpumu atklāšana

8. Atzīmējiet 4 raksturīgākos muitas dienesta uzdevumus AIZSARDZĪBAS FUNKCIJAS realizēšanai

nepieciešamo informatīvo sistēmu ieviešana un darbība
 muitas maksājumu iekasēšana
 muitas kontroles nodrošināšana
 muitas modernizācijas procesu nodrošināšana
 narkotiku kontrabandas novēršana
 muitas parāda administrēšana
 stratēģiskas nozīmes preču eksporta kontroles pasākumu realizēšana
 muitas noteikumu pārkāpumu atklāšana
 muitas tarifu piemērošana
 licencēšanas sistēmas ievērošana
 ārējās tirdzniecības datu uzskaitē un apstrādē
 viltoto preču pārvietošanas pāri muitas robežai novēršana
 atvieglojumu piemērošanas uzraudzība

9. Atzīmējiet 4 raksturīgākos muitas dienesta uzdevumus LEGĀLĀS TIRDZNIECĪBAS VEICINĀŠANAS FUNKCIJAS realizēšanai

muitas noteikumu pārkāpumu atklāšana
 precīza un savlaicīga muitas procedūru noformēšana
 muitas maksājumu iekasēšana
 atvieglojumu piemērošanas uzraudzība
 muitas modernizācijas procesu nodrošināšana
 narkotiku kontrabandas novēršana
 stratēģiskas nozīmes preču eksporta kontroles pasākumu realizēšana
 muitas tarifu piemērošana
 licencēšanas sistēmas ievērošana
 ārējās tirdzniecības datu uzskaitē un apstrādē
 nepieciešamo informatīvo sistēmu ieviešana un darbība
 muitas kontroles nodrošināšana
 risku vadības un novērtēšanas īstenošana

10. Atzīmējiet 4 raksturīgākos muitas dienesta uzdevumus STATISTIKAS FUNKCIJAS realizēšanai

stratēģiskas nozīmes preču eksporta kontroles pasākumu realizēšana
 muitas noteikumu pārkāpumu atklāšana
 lietotāju nodrošināšana ar savlaicīgu, precīzu un pilnīgu informāciju
 precīza un savlaicīga muitas procedūru noformēšana
 muitas maksājumu iekasēšana
 atvieglojumu piemērošanas uzraudzība
 muitas modernizācijas procesu nodrošināšana
 risku vadības un novērtēšanas īstenošana
 muitas tarifu piemērošana
 ārējās tirdzniecības datu uzskaitē un apstrādē
 nepieciešamo informatīvo sistēmu ieviešana un darbība
 muitas kontroles nodrošināšana
 muitas iestāžu darbības pārskatu sagatavošana

11. Novērtējiet šī brīža muitas dienesta funkciju izpildes kvalitāti novērtējot katru ar atzīmi 10 ballu sistēmā (1-10)

Fiskālā
 Aizsardzības
 Legālās tirdzniecības veicināšanas
 Statistikas

12. Lūdzu sarindojiet muitas darba indikatorus efektivitātes noteikšanai pēc objektivitātes un ticamības sākot ar objektīvāko un beidzot ar nenozīmīgāko.

Noformēto dokumentu skaits
 Veikto pārbažu skaits
 Nepieciešamais laiks vienas kravas noformēšanai
 Iekasēto muitas maksājumu apjoms/daudzums
 Konfiscēto preču apjoms/daudzums
 Izsniegto atļauju skaits
 Atklāto pārkāpumu skaits
 Noformēto vienkāršoto procedūru īpatsvars
 Reģistrēto ekonomisko operatoru skaits
 Kriminālvajāšanai nodoto lietu skaits
 Cits (lūdzu nosaukt)

13. Lūdzu atzīmējiet 5 objektīvākos FISKĀLĀS funkcijas izpildes novērtēšanai izmantojamās rādītājus:

Noformēto dokumentu skaits noteiktā laika posmā uz vienu muitas darbinieku
 Muitas maksājumu parāds attiecībā pret kopējo muitas maksājumu summu
 Vienas kravas atmuitošanas izmaksas

Kopējais iekasēto muitas maksājumu apjoms/daudzums
 Konfiscēto preču apjoms/daudzums
 Atklāto muitas noteikumu pārkāpumu skaits
 Pēcmuītošanas pārbaužu rezultātā iekasētie muitas maksājumi
 Atklāto kļūdu skaits piemērojot muitas maksājumus
 Nokavēto muitas maksājumu apjoms salīdzinot ar kopējo ieņēmumu apjomu valsts budžetā
 Atklāto muitas noteikumu pārkāpumu rezultātā iekasētie papildus maksājumi
 Attiecība starp kopējiem muitas dienesta ieņēmumiem un kopējo muitas dienesta rīcībā esošo līdzekļu fondu
 Cits (lūdzu norādīt)

14.Lūdzu atzīmējiet 5 objektīvākos AIZSARDZĪBAS funkcijas izpildes novērtēšanai izmantojamus rādītājus:

Speciālo starpinstitutionālo (t.sk. starptautisko) operāciju skaits, kas realizētas, lai novērstu muitas noteikumu pārkāpumus
 Noformēto dokumentu skaits noteiktā laika posmā uz vienu muitas darbinieku
 Veikto muitas pārbaužu skaits izmantojot tehniskos līdzekļus
 Muitas teritorijā ievesto preču apjoms saistībā ar kurām ir konstatēti muitas noteikumu pārkāpumi salīdzinot ar kopējo ievesto preču apjomu (%)
 Kriminālvajāšanai nodoto lietu skaits
 Iekasēto muitas maksājumu apjoms/daudzums
 Konfiscēto preču apjoms/daudzums
 Atklāto muitas noteikumu pārkāpumu skaits
 Veikto transporta līdzekļu un kravu fizisko kontroļu skaits
 Padziļināto pārbaužu skaits, kad aizdomas ir bijušas pamatotas
 Sastādīto administratīvo pārkāpumu protokolu skaits
 Konfiscēto preču un transporta līdzekļu vērtības pieaugums attiecībā pret iepriekšējo laika periodu
 Cits (lūdzu norādīt)

15.Lūdzu atzīmējiet 5 objektīvākos LEGĀLĀS TIRDZNIECĪBAS VEICINĀŠANAS funkcijas izpildes novērtēšanai izmantojamus rādītājus:

Veikto muitas pārbaužu skaits
 Nepieciešamais laiks vienas kravas noformēšanai
 Vienas kravas atmuitošanas izmaksas
 Iekasēto muitas maksājumu apjoms/daudzums
 Izsniegto atļauju skaits
 Realizētie muitas modernizācijas projekti
 Noformēto, uzsākto un pabeigto procedūru skaits
 Fizisko pārbaužu rezultātā atklāto pārkāpumu skaits

Sabiedrisko aptauju rezultāti par muitas iestāžu darbu
 Sniegto konsultāciju skaits uzņēmējiem
 Noslēgto sadarbības memorandu skaits ar ārējā tirdzniecībā iesaistītajām pusēm
 Cits (lūdzu norādīt)

16. Lūdzu atzīmēties faktorus/rādītājus, kas Jūsaprāt apliecina muitas darba kvalitāti?

Valsts ieņēmumu apjoms
 Sabiedrības veselības stāvoklis
 Pārrobežu preču plūsmas intensitāte
 Valsts starptautiskais prestižs
 Vidējo un mazo uzņēmumu skaits valstī
 Valsts ārējais parāds
 Bezdarba līmenis valstī
 Studējošo skaits valstī
 Konstatēto pārkāpumu skaits uz muitas robežas
 Muitnieka profesijas prestižs sabiedrībā
 Robežas šķērsošanai nepieciešamais laiks un izmaksas
 Sabiedrības uzticība valsts pārvaldes iestādēm

17. Vai Jūsu darba rezultātus vairāk ietekmē iekšējās (piem. muitas dienesta organizācijas modelis, pieejamie resursi u.c.) vai ārējās vides (piem. ģeopolitiskie notikumi, starptautiskā preču plūsma u.c.) apstākļi?

iekšējās – drīzāk iekšējās – drīzāk ārējās - ārējās

18. Atzīmējiet, kuri no turpmāk nosauktajiem faktoriem ietekmē tieši Jūsu darba rezultātus:

Ģeopolitiskie notikumi pasaulē
 Akcīzes preču cenas
 Sabiedrības veselības stāvoklis
 Muitas dienesta organizatoriskais modelis
 Muitas darba tiesiskais regulējums
 Muitas tehniskais nodrošinājums
 Muitas dienesta vadības metodes
 Dokumentu aprites kārtība
 Iekšējās un ārējās sadarbības iespējas
 Cits (lūdzu nosaukt)

19. Lūdzu sakārtot IEKŠĒJĀS vides apstākļus pēc to ietekmes uz muitas dienesta darbu, svarīgāko apstākli novērtējot ar 10 un vismazsvarīgāko ar 1.

muitas dienesta struktūra un darba organizācija

MKP skaits valstī
 muitas darbinieku skaits un struktūra
 muitas darbinieku kvalifikācijas līmenis
 personāla politika (atalgojuma līmenis, izaugsmes iespējas u.c.)
 muitas dienesta budžets
 muitas dienesta rīcībā esošās tehnoloģijas un tehniskie līdzekļi
 muitas procedūru un procesu kvalitāte
 muitas darba tiesiskais pamats
 citi (lūdzu nosaukt)

20.Lūdzu sakārtotiet ĀRĒJĀS vides apstākļus pēc to ietekmes uz muitas dienesta darbu, svarīgāko apstākli novērtējot ar 10 un vismazsvarīgāko ar 1.

valsts teritorijas lielums
 iedzīvotāju skaits valstī
 ģeopolitiskie procesi
 muitas robežas daudzveidīgums (sauszeme, gaiss, jūra)
 importa, eksporta, tranzīta apjoms un struktūra
 stratēģisko preču ražotnes valstī vai tā tuvumā
 kontrabandas koridori
 akcīzes preču cenu līmenis
 tehnoloģiju attīstības līmenis
 piedalīšanās ekonomiskās integrācijas un globalizācijas procesos
 sabiedrības fiziskās un morāls veselības līmenis
 citi (lūdzu nosaukt)

21.Lūdzu atzīmējiet, kurš muitas dienesta modelis pēc Jūsu domām ir visefektīvākais

Muita kā patstāvīga valdības aģentūra
 Muita kā ieņēmumu dienesta struktūrvienība
 Muita kā departaments nozares ministrijā
 Muita kā robežaizsardzības dienests
 Cits (lūdzu nosaukt)

22.Atzīmējiet 3 svarīgākos faktorus, kas ietekmē muitas dienesta vadību (pārvaldību)

Vienots stratēģiskais mērķis
 Skaidra organizatoriskā struktūra
 Funkciju nepārklāšanās
 Mikrokrimats dienestā
 Skaidra lēmumu pieņemšanas kārtība
 Informācijas aprites ātrums
 Labi organizēta iekšējā un ārējā sadarbība
 Sabiedrības uzticēšanās

Citi (lūdzu nosaukt)

23.Lūdzu novērtējiet muitas dienesta sadarbības nozīmi ar citām valsts institūcijām atzīmējot vienu no zemāk norādītajām atbildēm

Tā ir dienesta efektīvas darbības pamatā
Tā ir tikai viens no vadības elementiem
Tai nav izšķiroša nozīme dienesta darbībā

24.Lūdzu atzīmējiet kāda veida sadarbību Jūsprāt muitas dienestam ir nepieciešams pilnveidot

Ar sabiedrību
Ar komersantu organizācijām
Ar vadošajiem nozaru uzņēmumiem
Ar tiesībsargājošajām iestādēm
Ar citām robežpārvaldē iesaistītajām institūcijām
Ar akadēmiskajām iestādēm
Ar starptautiskajām organizācijām
Ar citu valstu muitas iestādēm
Ar finanšu iestādēm
Citi (lūdzu nosaukt)

Paldies par veltīto laiku! Rezultātu apkopojums būs pieejams www..... pēc 2019.gada 1.marta.