

# 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 darba kopsavilkums

Zinātniskais vadītājs  
profesors *Dr. oec.*  
AIVARS VILNIS KRASTIŅŠ

Zinātniskā konsultante  
profesore *Dr. oec.*  
ELĪNA GAILE-SARKANE

RTU Izdevniecība  
Rīga 2021

Čevers A. Muitas procesu vadības un organizācijas novērtēšanas sistēmiskais risinājums. Promocijas darba kopsavilkums. – Rīga: RTU Izdevniecība, 2021. – 62 lpp.

Iespiests saskaņā ar Ekonomikas un uzņēmējdarbības zinātnes nozares promocijas padomes “RTU P-09” 2021. gada 10. septembra lēmumu, protokols Nr. 04030-9.9.1/4.

## PROMOCIJAS DARBS IZVIRZĪTS ZINĀTNES DOKTORA GRĀDA IEGŪŠANAI RĪGAS TEHNISKAJĀ UNIVERSITĀTĒ

Promocijas darbs zinātnes doktora (*Ph. D.*) grāda iegūšanai tiek publiski aizstāvēts 2021. gada 17. decembrī plkst. 10.00 Rīgas Tehniskās universitātes Inženierekonomikas un vadības fakultātē, Kalnciema ielā 6, ZOOM platformā.

### OFICIĀLIE RECENZENTI

Profesore *Dr. oec.* Inga Lapiņa,  
Rīgas Tehniskā universitāte

Profesore *Dr. sc. pol.* Iveta Reinholde,  
Latvijas Universitāte, Latvija

Profesors *Dr. sc.* Viktors Čencovs,  
Ukrainas Valsts muitas un finanšu universitāte (*UMSF*), Ukraina

### APSTIPRINĀJUMS

Apstiprinu, ka esmu izstrādājis šo promocijas darbu, kas iesniegts izskatīšanai Rīgas Tehniskajā universitātē zinātnes doktora (*Ph. D.*) grāda iegūšanai. Promocijas darbs zinātniskā grāda iegūšanai nav iesniegts nevienā citā universitātē.

Aldis Čevers ..... (paraksts)

Datums: .....

Promocijas darbs ir uzrakstīts latviešu valodā, tajā ir ievads, trīs daļas, deviņas nodaļas, secinājumi, priekšlikumi, literatūras saraksts, 45 attēli, 16 tabulu, kopā 223 lappuses, neieskaitot pielikumus. Literatūras sarakstā ir 240 nosaukumu.

## SATURS

IEVADS.....	3
1. MUITAS NOZĪME SABIEDRĪBĀ UN TAUTSAIMNIECĪBĀ.....	11
2. MUITA KĀ VALSTS PĀRVALDES SASTĀVDAĻA, TĀS FUNKCIJAS, UZDEVUMI UN PROCESI.....	19
3. EFEKTĪVA VALSTS PĀRVALDE UN TĀS VEIKTSPĒJA .....	26
4. MUITAS DARBĪBAS EFEKTIVITĀTE, TĀS NOVĒRTĒŠANAS IESPĒJAS.....	32
5. MUITAS DARBĪBAS NOVĒRTĒŠANAS SISTĒMA.....	46
SECINĀJUMI UN PRIEKSLIKUMI.....	53
IZMANTOTĀS LITERATŪRAS UN AVOTU SARAKSTS.....	60

## 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 efektīvi veikt noteiktas funkcijas.

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. 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, tas ir komunikācijas rīks mērķu noteikšanai, atgriezeniskās saites nodrošināšanai un rīcības virzīšanai, apmācības vajadzību noteikšanai.<sup>1</sup>

Jautājumu loks saistībā ar muitas darbību, tās nozīmi tautsaimniecībā un globalizētājā sabiedrībā, tās darbības novērtēšanu ir pietiekami plašs. Lai arī muitas pamatuzdevums 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 kā apzīmējums visai robežu pārvaldībai.<sup>2</sup> Arī mūsdienās lielākajā daļā valstu muitas dienestam ir galvenā loma visu robežkontrolē iesaistīto aģentūru darbības koordinēšanā.<sup>3</sup>

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.

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 noteiktos uzdevumus un kā to atbilstoši konkrētajai situācijai un

---

<sup>1</sup> Management Theory and Practice, 8th Edition. Gerald A. Cole and Phil Kelly. 2015, Cengage Learning EMEA. p. 223.

<sup>2</sup> 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>.

<sup>3</sup> 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>.

nepieciešamībai izdarīt vislabāk. Muitai tiek izvirzītas vairākas kopīgas, stratēģiski svarīgas prasības – pārredzamība, minimāla iejaukšanās, drošība, partnerība un profesionālisms.<sup>4</sup>

Muitas veiksmīgs darbs pamatojas uz korektu tiesisko regulējumu, personālu, kas ir izglītots, motivēts un godīgs. Pareiza muitas procesu organizācija 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.

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 darbojās 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 pārlicinātos, vai dienests spēj kvalitatīvi pildīt savas funkcijas. Vadības procesi būs pareizi organizēti, ja tiks radīta iespēja pārlicināties par funkciju veikšanas kvalitāti un vērtētāju rīcībā būs pareizā metodoloģija muitas darba novērtēšanai, kas ļaus sasniegt pareizus, ticamus un objektīvus rezultātus.

Lai panāktu izcilību sabiedrības vadībā, 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.<sup>5</sup>

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.

<sup>4</sup> The WCO Capacity Building Development Compendium. "A Columbus programme phase 2 Implementation tool. <http://wcoomdpublishings.org/capacity-building/capacity-building.html>.

<sup>5</sup> 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>.

**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 (PMO), Pasaules Tirdzniecības organizācijas (PTO) un Pasaules Bankas (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 pietiekami daudz pētīti darba ražīguma un efektivitātes jautājumi ražošanā un valsts pārvaldē.

Promocijas darba mērķa sasniegšanai ir jārealizē vairāki **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 faktoros.
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.

#### Aizstāvāmās **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 aprūtinājumu iegūt datus un informāciju, kas ir attiecināma uz pētījuma tēmu, jo daļa datu un informācijas muitas darbības specifikas dēļ ir ar ierobežotu pieejamību, piemēram, Latvijas un citu valstu stratēģiskās plānošanas un atskaites dokumenti, rezultatīvo rādītāju sistēmas pamatnostādnes, Eiropas Savienības (ES) dokumenti. Statistikas dati Latvijā un pasaulē, PMO un ES 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, kurā Latvijā valsts oficiālā valūta bija gan lats, gan arī eiro.

Promocijas darbu veido piecas daļas. Darba konceptuālo nostādņu veidošanai (1.–3. darba daļa) 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 izstrādi priekšlikumi muitas darbības efektivitātes novērtēšanai. Starp **pētījumā 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, 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 Latvijas Republikas muitas nozīmi, īpatnības, pašreizējo situāciju, iespējas pilnveidoties u. c. elementus. Jāņem vērā, ka Latvijas muita veic 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 pārvadājuma 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 ES 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, minot nepieciešamību pēc efektīvas muitas vadīšanas sistēmas, taču kā efektivitātes kritērijus joprojām galvenokārt minot vienkāršākos un vieglāk nosakāmos.

Zinātnisks pētījums par muitas iestāžu darbības efektivitāti var papildināt ekonomikas zinātnes teorētiskās atziņas par valsts pārvaldes iestāžu, 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 (3.–5. pielikums)).
3. Veikts muitas procesu vadības un organizācijas analītiskais izvērtējums, izveidots muitas procesu vadības sistēmas funkciju un uzdevumu katalogs (1.–2. pielikums).
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, izmantojot pētījuma rezultātus, 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 ko var izmantot muitas darba un procesu uzlabošanai;
- definēta efektivitātes rādītāju kopa, kas atbilst pētāmā objekta saturam – efektivitātes rādītāju sistēma (piemēram, 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 septiņi zinātniskie raksti un viena cita rakstura publikācija, sniegti 14 ziņojumi zinātniskās konferencēs un semināros, nolasītas lekcijas Ukrainas Muitas akadēmijā, Sanktpēterburgas 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 (*BOMKA*), muitas apmācību programmu sagatavošanas procesos akreditācijai PMO, 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 (IIS)).
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 (IIS)).
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 (IIS)).

Dalība starptautiskajās konferencēs

1. Referāts “**Muitas darbības efektivitātes noteikšana**” starptautiskajā zinātniskajā konferencē Sanktpēterburgas Valsts informācijas tehnoloģiju, mehānikas un optikas

- universitātes Starptautiskajā biznesa un tiesību institūtā, Sanktpēterburga, 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 multikonferencē: Sistēmika, kibernetika 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 multikonferencē: Sistēmika, kibernetika 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 bizness 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 multikonferencē: Sistēmika, kibernetika 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 multikonferencē: Sistēmika, kibernetika un informātika (*WMSCI 2021*) Orlando, Florida, ASV, 2021. gada 19. jūlijā.

## 1. MUITAS LOMA SABIEDRĪBĀ UN TAUTSAIMNIECĪBĀ

Promocijas darba pirmo daļu veido trīs nodaļas, tajā ir iekļauti 24 attēli un četras tabulas.

Muitas procesi ir darbību kopums, kas ļauj realizēt muitas funkcijas un izpildīt uzdevumus. Tas ir jautājums, ko pilnveidojot ir iespējams izpildīt daudzu muitas kvalitatīvā darbā ieinteresēto personu vēlmes un vajadzības. 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.<sup>6</sup> Valstu valdībām ir jāatzīst, ka, ieguldot savas muitas administrācijas modernizācijā un reformās, īstermiņā tas atsauksies uz ieņēmumu iekasēšanā, savukārt ilgtermiņā – uz valsts labklājību.<sup>7</sup>

Fundamentāla muitas lietu izpratne no visu tirdzniecībā iesaistīto puses būs par pamatu caurspīdīgai, konsekventai un efektīvai starptautiskajai tirdzniecībai.<sup>8</sup> 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.<sup>9</sup>

Muitas dienestiem pasaulē ir atšķirīgas lomas (nozīmes), un to rīcībā ir dažādu līmeņu resursi un pilnvaras. Piemēram, kaut arī visi muitas dienesti iekasē nodokļus, dažiem tā ir galvenā prioritāte. 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, narkotikas, bīstamās vielas, dubultā lietojuma preces, kultūras priekšmeti, priekšmeti, kas var tikt izmantoti spīdzināšanai.<sup>10</sup>

Muitas organizācijām visā pasaulē ir unikāla loma gan valsts līmenī, gan starptautiskajā sabiedrībā.

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 lietas veido muitas politika, tās realizēšanas mehānisms un muitas iestāžu darbība valsts noteikto funkciju realizēšanā.<sup>11</sup> 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. Šajā pētījumā tiks doti dažādi vēsturiski izveidojušies jēdziena “muita” skaidrojumi. 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

<sup>6</sup> The WCO Capacity Building Development Compendium. “A Columbus programme phase 2 Implementation tool. <http://wcoomdpublishings.org/capacity-building/capacity-building.html>.

<sup>7</sup> Customs modernization and the international trade superhighway. Michael H. Lane. Greenwood Publishing Group, 1998. p.xii.

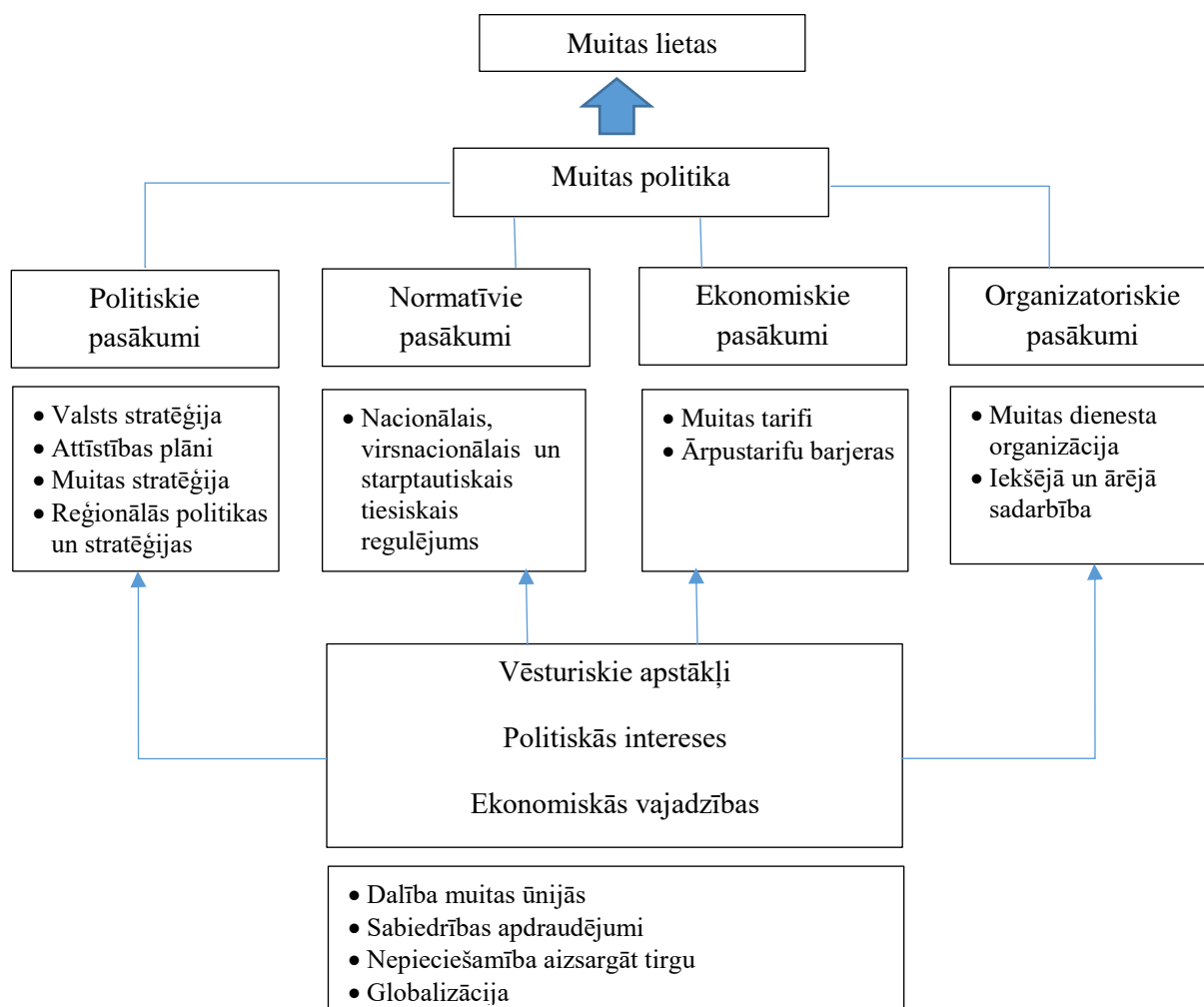
<sup>8</sup> Customs modernization and the international trade superhighway. Michael H. Lane. Greenwood Publishing Group, 1998. p. 1.

<sup>9</sup> A. Gulbis, A. Čeveris. Muitas darbības pamati. RTU izdevniecība. 2014. 15. lpp.

<sup>10</sup> Lyons, Timothy. EC customs law. Oxford: Oxford University Press, 2018. p. 74.

<sup>11</sup> Косенко В. П., Опошнян Л. И. Основы теории эффективности таможенного дела М.: ПТА, 2006, с. 9.

muitas politiku. Promocijas darbā ir veikta ar muitas lietām saistītu atsevišķu jēdzienu leksikogrāfiskā analīze sociālo zinātņu aspektā.



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

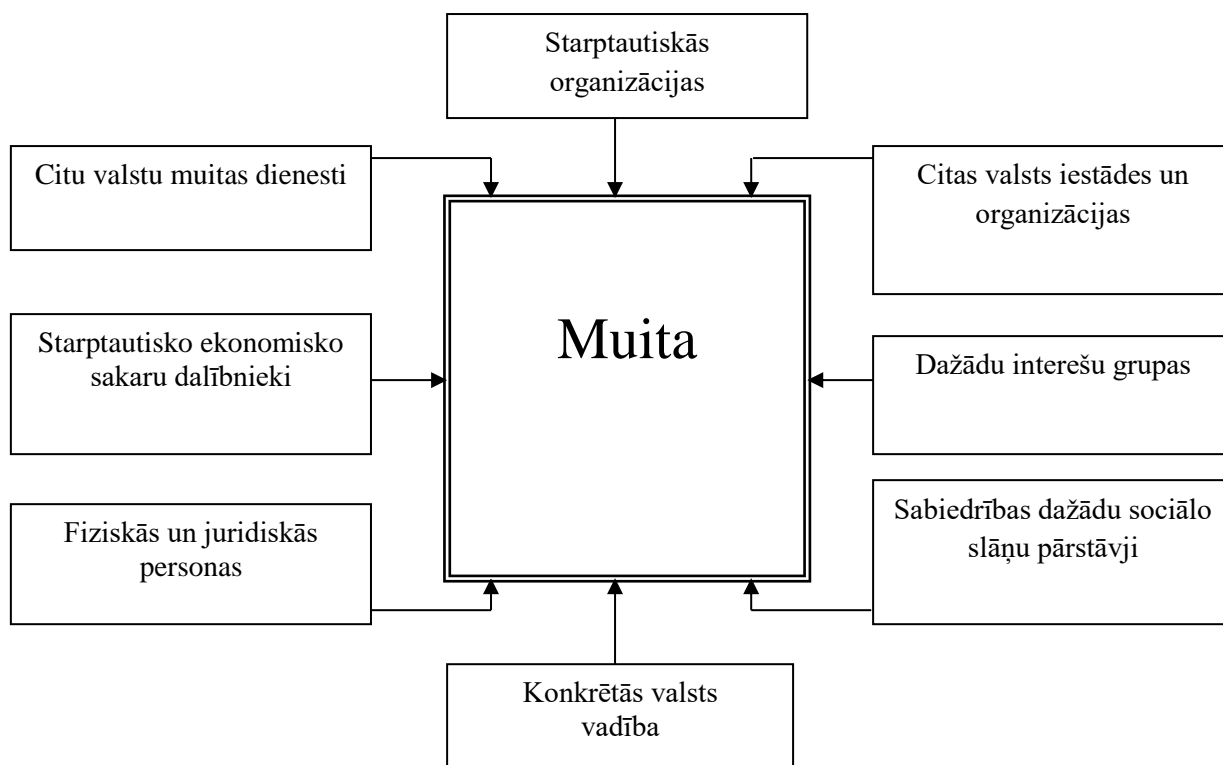
Muitas darba un procesu vadība ir nepieciešama kā sistemātiska darbību virkne, kuras mērķis ir radīt gala rezultātu muitas lietās. Tieši procesā balstīta vadība ir pieeja, kas dienestu uztver kā procesu kopumu funkciju izpildei.

Veiksmīgas tirdzniecības transakcijas ir visu tirdzniecībā iesaistīto pušu – muitas dienestu, importētāju, piegādātāju, ražotāju, muitas profesionāļu, tirdzniecības veicinātāju, politikas veidotāju – sadarbības rezultāts.<sup>12</sup>

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<sup>13</sup>. Lai varētu

<sup>12</sup> Customs modernization and the international trade superhighway. Michael H. Lane. Greenwood Publishing Group, 1998. p. 1.

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 iespējamus apdraudējumus gan lokālā, gan globālā kontekstā.



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

Statistikas dati rāda starptautiskās tirdzniecības attīstības tendences, preču plūsmas virzienus, galvenos spēlētājus 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. Promocijas darbā analizēti statistikas rādītāji, kas tieši saistīti ar muitas darba nodrošinājumu. Piemēram, preču starptautiskās tirdzniecības attīstības rādītāji ES-28 dalībvalstīs 2009.–2019. gadā norāda par tirdzniecības apjoma dubultošanos pēdējo 10 gadu laikā, no 1200 miljardiem EUR sasniedzot gandrīz 2300 miljardu EUR apgrozījumu. Pieaugums vērojams gan importa, gan eksporta jomā, tirdzniecības bilanci saglabājoties gandrīz nemainīgai.

Daudzas muitas administrācijas ir spiestas konstatēt, ka personāls, budžets un citi resursi nenosedz starptautiskās tirdzniecības un ceļošanas pieauguma tempus.<sup>13</sup> 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

<sup>13</sup> Customs modernization and the international trade superhighway. Michael H. Lane. Greenwood Publishing Group, 1998. p. 66.

jebkuras trešās valsts, prece iegūst ES preces statusu un var tikt pārvietota, izmantojot brīvās preču kustības radītās priekšrocības.<sup>14</sup> Viens no muitas ūnijas svarīgākajiem pamatelementiem ir brīvības, drošības un tiesiskuma telpa, respektējot pamattiesības, dalībvalstu tiesību sistēmas un tradīcijas. 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.

Muitas dienestu darbs jāorganizē tā, lai tie būtu spējīgi ātri reaģēt uz pārmaiņām, konsekventi nosakot prioritātes un īstenojot savas funkcijas valsts un sabiedrības interesēs, līdz ar to muitas darba priekšplānā arvien vairāk izvirzās tirdzniecības veicināšana kā muitas darba prioritāte. 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.<sup>15</sup>

Apdraudējumi, kuru novēršanā ir iesaistītas muitas iestādes, joprojām ir reāli un aktuāli. Pēdējos gados PMO nelegālās tirdzniecības ziņojums<sup>16</sup> ir kļuvis par ļoti nozīmīgu publikāciju. Pārskats uzskatāms par pasaules līmeņa analītisku dokumentu, pateicoties PMO specializētajām informatīvajām sistēmām<sup>17</sup> un 135 muitas administrāciju sniegtajam ziņām. 2019. gada izdevumā norādīti aktuālākie apdraudējumi, kas saistīti ar tādām jomām kā kultūras mantojums, narkotikas, vide, intelektuālā īpašuma tiesības, veselība un drošība, ieņēmumi un drošība.<sup>18</sup>

Ievedmuitas nodoklis joprojām paliek 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 par importētajām precēm.<sup>19</sup>

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

<sup>14</sup> Lyons, Timothy. EC customs law. Oxford: Oxford University Press, 2018. p. 7.

<sup>15</sup> 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.

<sup>16</sup> WCO Illicit Trade Report.

<sup>17</sup> Customs Enforcement Network (CEN).

<sup>18</sup> Illicit Trade Report 2019. <http://www.wcoomd.org/en/media/newsroom/2020/july/the-wco-issues-its-2019-illicit-trade-report.aspx>.

<sup>19</sup> WCO Research Paper No. 31. Customs Environment Scan 2014.

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



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.

Uz tādas starptautiskās platformas kā PMO atbilstoši vispārējiem stratēģiskajiem mērķiem muitas iestādes atšķirīgos apstākļos veic ļoti lielu darba apjomu (1.3. att.). Muitas 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.

182 PMO dalībvalstis, kas veido 98 % no pasaules tirdzniecības			
Muitas stratēģiskie mērķi: <ul style="list-style-type: none"> <li>• veicināt drošību un atvieglojumus starptautiskajā tirdzniecībā;</li> <li>• veicināt godīgu un efektīvu nodokļu iekasēšanu;</li> <li>• aizsargāt sabiedrību, sabiedrības veselību un drošību, sniegt ieguldījumu cīņā ar noziedzību un terorismu;</li> <li>• veicināt digitālās muitas ieviešanu, koordinētās robežu pārvaldības izveidošanu un informācijas apmaiņu starp visām ieinteresētajām personām;</li> <li>• stiprināt muitas kapacitāti;</li> <li>• paaugstināt muitas darbības rādītājus;</li> <li>• organizēt pētniecību un analīzi.</li> </ul>			
Muitas organizācijas veidi			
Departaments ministrijā	Ieņēmumu dienests	Muitas dienests	Robežaizsardzības dienests
780 000 muitas darbinieku pasaulē			
Gada laikā pasaulē tiek noformēts vairāk nekā 600 miljonu 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)			

### 1.3. att. Muitas darbu raksturojošie rādītāji.<sup>20</sup>

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 dienesta uzdevumi u. c.

<sup>20</sup> WCO Annual Report 2017–2018 [http://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/global/pdf/media/annual-reports/annual-report-2017\\_2018.pdf](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** <sup>21</sup> (autora veidota tabula, izmantojot PMO ikgadējā ziņojuma informāciju)

Valsts	Muitas organizācijas veids	Muitas kontroles punktu izvietojums	Sauszemes muitas robežas garums (km) <sup>22</sup>	Muitas darbinieku skaits	Noformēto deklarāciju skaits (IM)	Noformēto deklarāciju skaits (EX)	Ieguldījums nodokļu ieņēmumos (%)
Austrija	Departaments ministrijā	sauszemes lidostās	180 <sup>23</sup>	1676	1 409 370	1 589 647	nav informācijas
Beļģija	Departaments ministrijā	ostās lidostās	–	3283	5 552 858	10 015 230	nav informācijas
Igaunija	Ieņēmumu iestāde	sauszemes ostās lidostās	338,6 <sup>24</sup>	583	158 308	131 233	6,3
Itālija	Muitas aģentūra	ostās lidostās	744 <sup>25</sup>	8634	5 487 600	13 058 609	3,4
Latvija	Ieņēmumu iestāde	sauszemes ostās lidostās	407 <sup>26</sup>	988	152 678	184 628	2,0
Lielbritānija	Ieņēmumu iestāde	ostās lidostās	–	5000	39 136 877	7 002 777	5,7
Polija	Ieņēmumu iestāde	sauszemes ostās lidostās	767 <sup>27</sup>	58744	1 418 459	2 231 463	28,2
Vācija	Muitas aģentūra	sauszemes ostās lidostās	362 <sup>28</sup>	35222	18 656 227	21 147 839	8,7

Muitas ūnijas apstākļos (1.1. tab.) daudzi rādītāji ir līdzīgi, tomēr atsevišķus no tiem ir lietderīgi analizēt, piemēram, Beļģijas muitas darbinieku skaits attiecībā pret muitas robežas garumu vai Polijas muitas ieguldījums kopējos nodokļu ieņēmumos. Muitas dienesta uzdevumiem ir jāatbilst noteiktiem iekšējiem un ārējiem apstākļiem, kas jāņem vērā, arī

<sup>21</sup> WCO Annual Report 2017–2018. [http://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/global/pdf/media/annual-reports/annual-report-2017\\_2018.pdf](http://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/global/pdf/media/annual-reports/annual-report-2017_2018.pdf).

<sup>22</sup> Aprēķināts, ņemot vērā valsts dalību muitas ūnijās.

<sup>23</sup> Austria–Switzerland border. [https://en.wikipedia.org/wiki/Austria%E2%80%93Switzerland\\_border](https://en.wikipedia.org/wiki/Austria%E2%80%93Switzerland_border).

<sup>24</sup> Estonia. <https://en.wikipedia.org/wiki/Estonia>.

<sup>25</sup> Italy-Switzerland border. [https://en.wikipedia.org/wiki/Italy%E2%80%93Switzerland\\_border](https://en.wikipedia.org/wiki/Italy%E2%80%93Switzerland_border).

<sup>26</sup> Latvijas ģeogrāfija. [https://lv.wikipedia.org/wiki/Latvijas\\_%C4%A3eogr%C4%81fija](https://lv.wikipedia.org/wiki/Latvijas_%C4%A3eogr%C4%81fija).

<sup>27</sup> Poland-Russia border. [https://en.wikipedia.org/wiki/Poland%E2%80%93Russia\\_border](https://en.wikipedia.org/wiki/Poland%E2%80%93Russia_border)

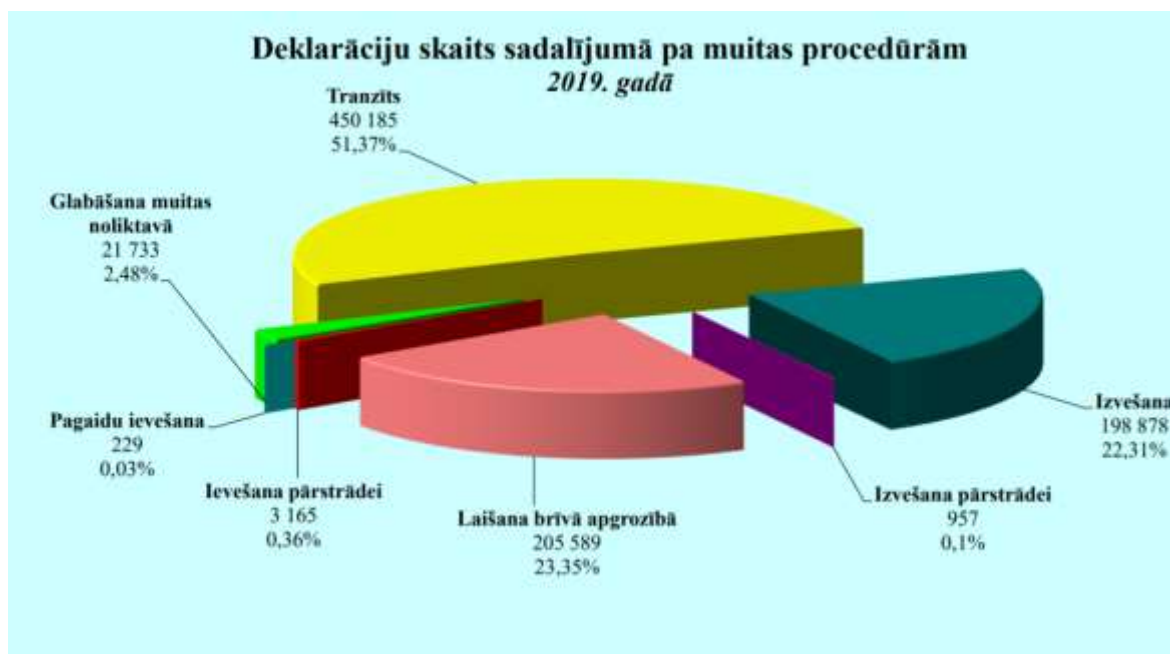
Poland-Ukraine border. [https://en.wikipedia.org/wiki/Poland%E2%80%93Ukraine\\_border](https://en.wikipedia.org/wiki/Poland%E2%80%93Ukraine_border).

<sup>28</sup> Germany-Switzerland border.

[https://en.wikipedia.org/wiki/Germany%E2%80%93Switzerland\\_border](https://en.wikipedia.org/wiki/Germany%E2%80%93Switzerland_border).

novērtējot darba rezultātus. Pateicoties PMO darbam, muitas darba organizāciju un rezultātus raksturojoša informācija tiek regulāri apkopota un analizēta, kas ļauj spriest par muitas darba pilnveidošanas tendencēm. Aplūkojot līdzīgus rādītājus citās pasaules valstīs, kas arī tradicionāli pēc dažādiem kritērijiem atšķiras, var secināt, ka arī muitas darbības modelis ir atšķirīgs.

Analizējot Latvijas Republikas muitas statistikas datus, iespējams novērtēt gan ES ārējās muitas robežas apdraudējumus, gan Latvijas muitas galvenos uzdevumus un prioritātes. Apkopotā informācija par LR muitas amatpersonu noformētajām deklarācijām atbilstoši noteiktām muitas procedūrām norāda, ka muitas darba apjoms joprojām ir liels un turpina pieaugt. Dažādu muitas procedūru noformēšana un īstenošana ir saistīta ar nepieciešamo resursu apjoma palielināšanu. Tranzīta procedūras īpatsvars kopējā noformēto procedūru apjomā veido 51,37 % (1.4. att.), līdz ar to jāveicina tā muitas iestāžu kapacitāte, kas saistīta ar šīs procedūras noformēšanu.



1.4. att. Noformēto muitas deklarāciju skaits sadalījumā pa muitas procedūrām.<sup>29</sup>

Muitas modernizācijas mērķis ir līdz minimumam samazināt šķēršļus starptautiskajā tirdzniecībā, kas izpaužas kā reālas izmaksas valstu valdībām un komersantiem.<sup>30</sup> Vājām un neefektīvām muitas procedūrām ir negatīva ietekme gan uz valsts, gan uz privāto sektoru.

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.

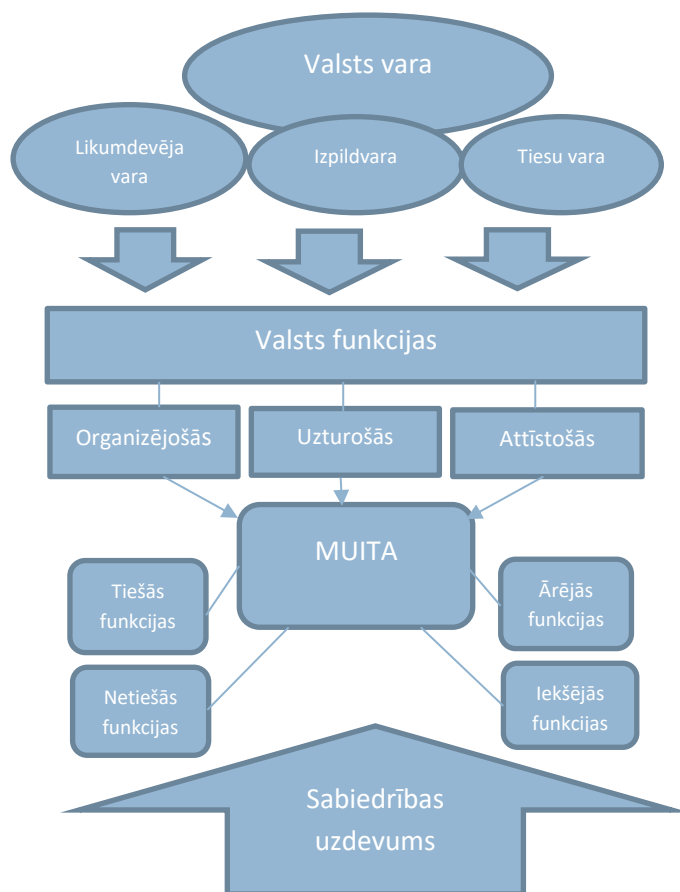
<sup>29</sup> Latvijas muitas statistika. [https://www.vid.gov.lv/sites/default/files/lms\\_s-02410b\\_2019.pdf](https://www.vid.gov.lv/sites/default/files/lms_s-02410b_2019.pdf).

<sup>30</sup> Changing customs: challenges and strategies for the reform of customs administration. Michael Keen, International Monetary Fund, 2003, p. 13.

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

Promocijas darba otro daļu veido trīs nodaļas, tajā ir iekļauti septiņi attēli un viena tabula.

Valsts misija ir, izpildot noteiktas funkcijas, dot sabiedrībai nepieciešamo labumu. Muitas misija šajā kontekstā ir vienkārša – legālās tirdzniecības uzraudzība un nelegālo aktivitāšu novēršana.<sup>31</sup> Muita, veicot ārējās tirdzniecības uzraudzību un kontroli, ļoti konkrēti realizē šo misiju sabiedrības un tautsaimniecības interesēs dažādās jomās un aspektos. Starp valsts funkcijām ir atrodamas tādas, ko muitas iestādes izpilda tieši, un tādas, 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 kopējo globālo problēmu risināšanai.



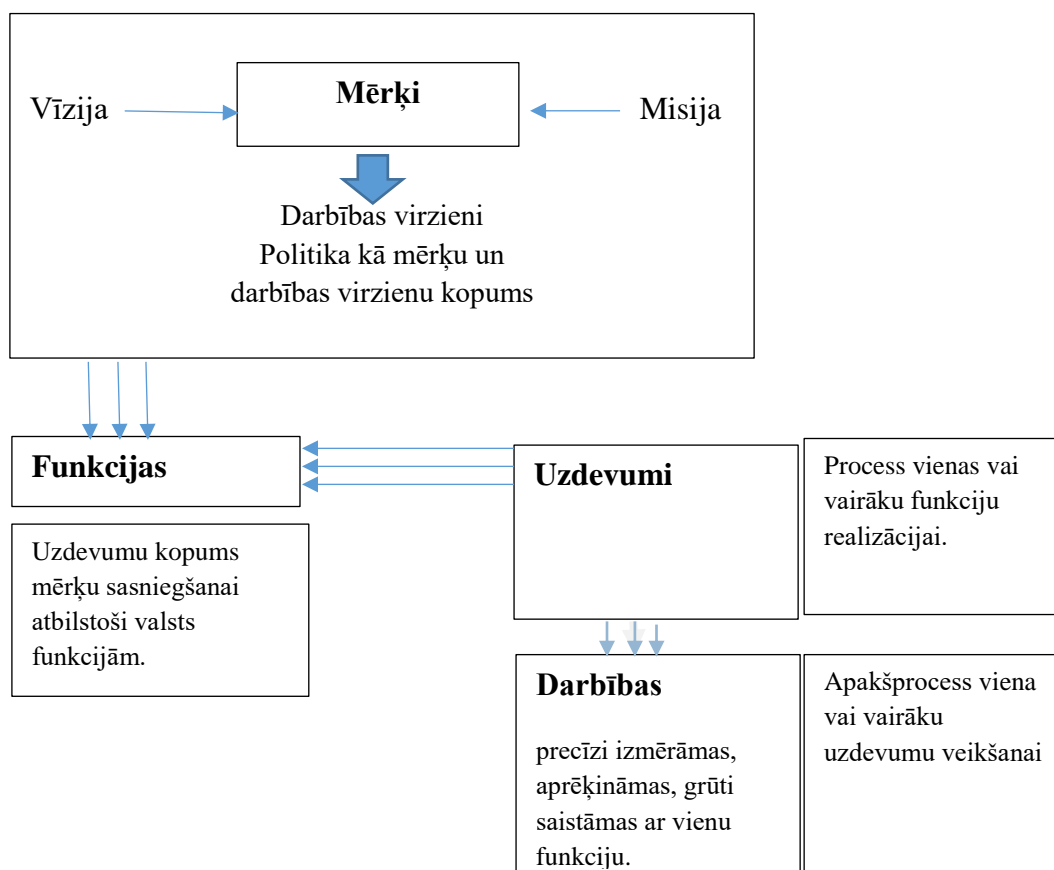
2.1. att. Valsts varas sadalījums un muitas vieta tajā (autora veidots attēls).

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. attēlā autors

<sup>31</sup> Lyons, Timothy. EC customs law. Oxford: Oxford University Press, 2018. p. 72.

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.

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. Jāņem vērā muitas unikālā loma sabiedrībā, jo tā darbojas gan kā servisa iestāde, gan kā tiesībsardzības iestāde.



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

Veicot pētījumu, autors secina, ka valsts pārvaldes jomā attiecībā uz iestāžu un dienestu darbību nav koncepcijas vienveidīgai un precīzai terminu lietošanai. Tiek lietoti arī tādi termini kā politika, programma, plāni, procesi, vīzija, misija u. c.

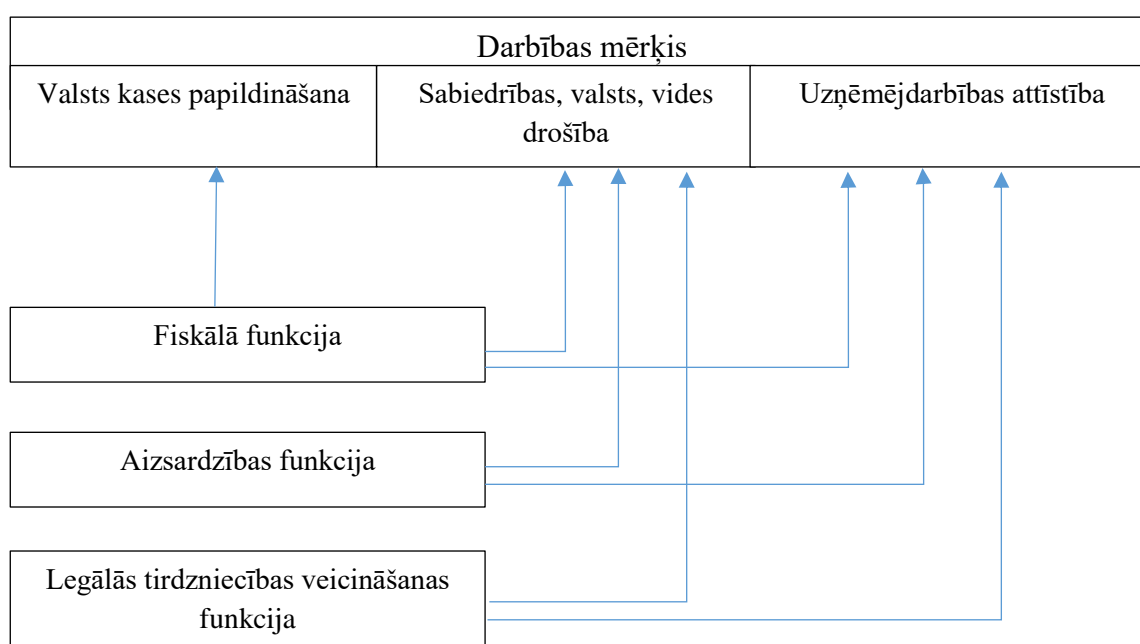
Pētot šos terminus saistībā ar promocijas darbu, iezīmējas ļoti loģiska saite: vīzija, misija, mērķi – stratēģija – pasākumi un rādītāji (rezultātu karte).<sup>32</sup> Valdības un administrācijas bieži biedē reformu uzdevums, ar ko tās saskaras un kura realizācijai nepieciešama precīzi definēta stratēģija un rīcības plāns tās ieviešanai. Ne vienmēr viena

<sup>32</sup> Management Theory and Practice, 8th Edition. Gerald A. Cole and Phil Kelly. 2015, Cengage Learning EMEA. p. 225.

stratēģija ir piemērota katrai muitas administrācijai. Tomēr ir daži kopīgi principi, jo īpaši tajās valstīs, kur ieņēmumu iekasēšana ir galvenais muitas mērķis.<sup>33</sup>

2.2. attēlā autors parāda loģiku, kas jāizmanto, lai organizētu iestādes darbu, nosakot veicamās darbības atbilstoši noteiktajam mērķim. Mūsdienu apstākļos muitas pārvaldībai, lai realizētu valsts noteiktās funkcijas, ir nepieciešama stratēģiskāka pieeja. Pārvaldībai ir jāaptver stratēģiskā vadība, programmu vadība, tiešās uzņēmējdarbības prasmes, uzlabotas vadības uzraudzības un novērtēšanas metodes.<sup>34</sup>

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 funkcijas<sup>35</sup>.



2.3. att. Muitas funkciju mijiedarbība (autora veidots attēls).

Katrai no minētajām funkcijām ir savs saturs, vieta valsts politikas realizēšanā un atbilstība valsts mērķiem, kā arī dažādi realizēšanas instrumenti. Autors atzīmē, ka 2.3. attēlā ir redzamas trīs svarīgākās muitas funkcijas, ņemot vērā to, ka aizsardzības funkciju var sadalīt apakšfunkcijās, piemēram, valsts, sabiedrības, vides, patērētāju tiesību, intelektuālā īpašuma aizsardzība. Izpildot no šīm funkcijām atvasinātos uzdevumus, iespējams sasniegt muitas mērķus. Darbs ar funkcijām nozīmē to satura precīzu un izsmeļošu aprakstīšanu, katrai funkcijai atbilstošu realizējamo uzdevumu un veicamo darbību apzināšana. Katram

<sup>33</sup> Changing customs: challenges and strategies for the reform of customs administration. Michael Keen, International Monetary Fund, 2003, p. 67.

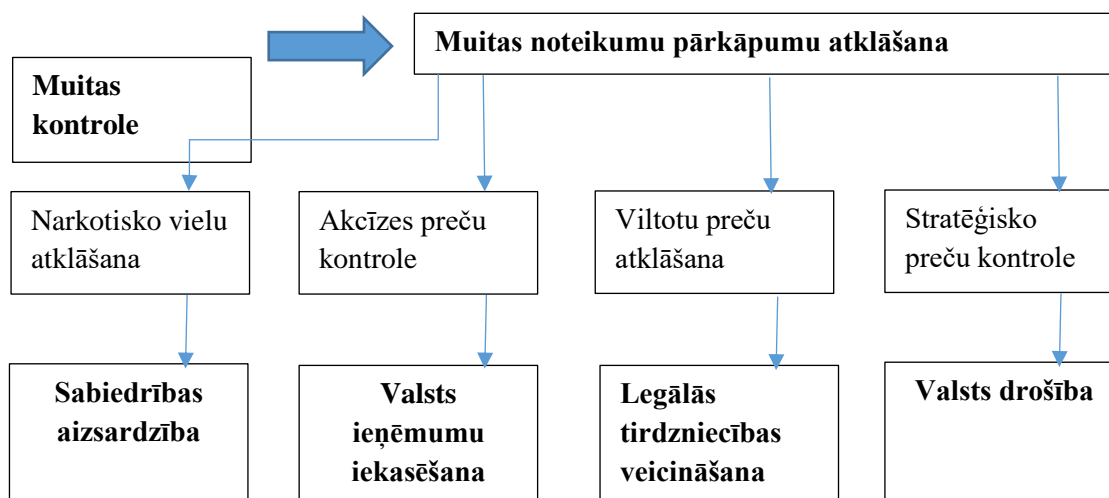
<sup>34</sup> The WCO Capacity Building Development Compendium. "A Columbus programme phase 2 Implementation tool". <http://wcoomdpublishings.org/capacity-building/capacity-building.html>.

<sup>35</sup> A. Gulbis, A. Čevers. Muitas darbības pamati. 2010., 27. lpp.

no uzdevumiem tiek izstrādāta tehnoloģija – realizācijas dokuments (tehnoloģiskā shēma, instrukcija, standarts), ņemot vērā visus iekšējās un ārējās vides apstākļus.

Lai izpildītu noteiktās funkcijas, katras valsts muitas dienestam tiek noteikti uzdevumi. Viens uzdevums var būt izmantojams arī vairāku funkciju realizēšanai (2.4. att.). 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:
  - narkotiku kontrabandas novēršana;
  - viltoto preču pārvietošanas pāri muitas robežai novēršana;
  - stratēģiskas nozīmes preču eksporta kontroles pasākumu realizēšana;
  - muitas tarifu piemērošana;
  - licencēšanas sistēmas ievērošana.

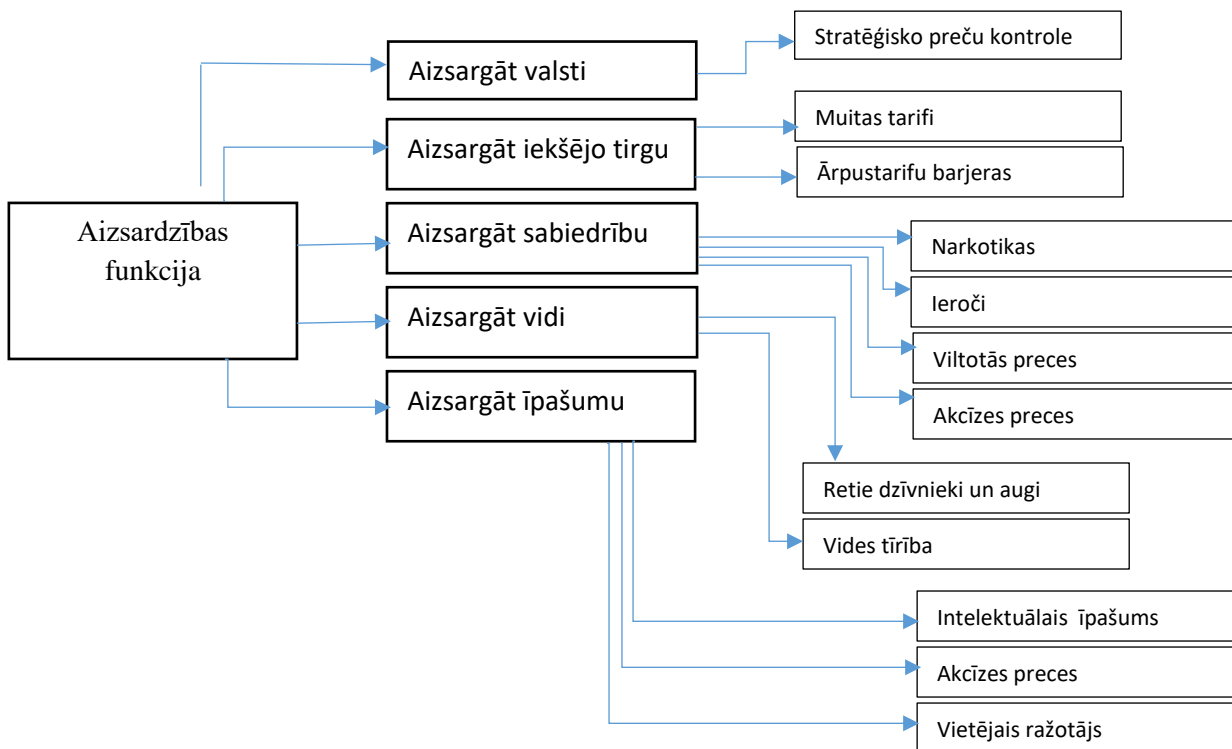


2.4. att. Viens uzdevums – vairākas funkcijas (autora veidots attēls).

Pilnīgāku muitas funkciju un uzdevumu katalogu autors piedāvā darba 1. un 2. pielikumā.

Kā redzams 2.5. attēlā, aizsardzības funkcijas realizēšana aptver īpaši plašu sabiedrībai svarīgu jautājumu loku, skar dažādus subjektus un attiecas uz dažādām preču grupām, tāpēc īpaši svarīgi ir organizēt muitas dienesta darbu, uztverot šo funkciju kā prioritāti. Uzdevumu veikšanai ir nepieciešams veikt noteiktas darbības, kas dažādās funkcijās un uzdevumos var arī pārklāties, piemēram, dokumentu pārbaude, kravas pārvietošana fiziskas 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.



2.5. att. Viena funkcija – daudz uzdevumu (autora veidots attēls).

Laika gaitā muitas funkcijas dažādu apstākļu dēļ mainās un papildinās, izmainot 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.<sup>36</sup>

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.<sup>37</sup> 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 pārredzamība.<sup>38</sup>

Muitas darbības novērtēšanas sistēma jāizveido, nosakot galvenos mērāmos mērķus un izstrādājot konkrētus pasākumus, kas atvasināti no stratēģijas; jāievieš, izveidojot sistēmas un procedūras noteiktu datu iegūšanai 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.<sup>39</sup>

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

- globālās konkurences pieaugumu;
- 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 saistītas ar starptautiskajām saistībām;
- reģionālo tirdzniecības nolīgumu noslēgšanu, kas muitas darbu padara sarežģītāku;
- lielākām cerībām uz cieņu pret integritāti un labu pārvaldību;
- paaugstinātu izpratni par to, ka muitas un citu robežkontroles aģentūrām ir lielāka nozīme nacionālās drošības nostiprināšanā.<sup>40</sup>

<sup>36</sup> Customs Modernization Handbook. World Bank. p. 5–7.

<sup>37</sup> Customs Modernization Handbook. World Bank. p. 5–7.

<sup>38</sup> Economics of trade facilitation. Nirmal Sengupta. Oxford University Press, 2007.

<sup>39</sup> 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.

<sup>40</sup> 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>.

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, savukārt 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, un *CITES* Konvencija ir radījusi muitas dienestiem papildu pienākumus. Muitas iestādēm ir ne tikai jāpiedalās ekonomiskās integrācijas procesu realizēšanā, bet arī jācīnās ar nelegālās imigrācijas sekām.

### 3. EFEKTĪVA VALSTS PĀRVALDE UN TĀS VEIKTSPĒJA

Promocijas darba trešo daļu veido trīs nodaļas, tajā ir iekļauts viens attēls un divas tabulas.

Valsts pārvalde ir procesu, struktūru, funkciju, metožu un procedūru kopums.<sup>41</sup> Klasiskā organizācijas teorija liecina par nepieciešamību veikt pētījumus un plānošanu, kas padarītu organizāciju konkurētspējīgāku.<sup>42</sup> 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 un darba rezultātus. To var uzskatīt arī par spēcīgu iekšējās atgriezeniskās saites un mācīšanās instrumentu.<sup>43</sup> 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 arī būtiskus elementus, kas iedzīvotājiem nodrošina noteiktu vērtību.<sup>44</sup>

Lai izpētītu, kā novērtēt to, vai muitas dienests pienācīgi īsteno savas funkcijas un darbojas pietiekami efektīvi, ir jāpēta tādi jēdzieni valsts pārvaldē kā administrēšana, laba pārvaldība, darba organizācija, procesi, valsts pārvaldes iestādes administratīvā kapacitāte, rezultativitāte un efektivitāte.<sup>45</sup>

<sup>41</sup> 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>.

<sup>42</sup> Introducing public administration / Jay M. Shafritz, E.W. Russell, Christopher P. Borick. New York : Pearson/Longman, 2009., p. 267.

<sup>43</sup> 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](https://pdfs.semanticscholar.org/1e16/20635939099dce3c971a2cc3d1baba971418.pdf?_ga=2.182292129.742796451.1587400289-1794151784.1587400289).

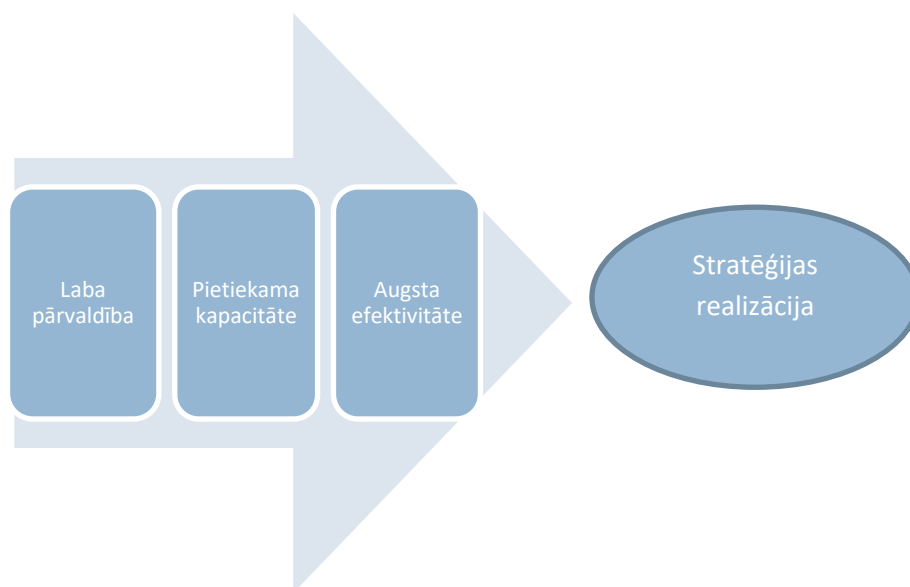
<sup>44</sup> Azhar Manzoor. A Look at Efficiency in Public Administration: Past and Future. SAGE Open, October-December 2014: 1–5.

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

<sup>45</sup> Turpat, p. 39.

Jēdziens, kas mūsdienās tiek plaši lietots, lai raksturotu uzņēmuma, iestādes vai organizācijas darba kvalitāti ir pārvaldība. Pārvaldība (angļu 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 interpretācijas, tomēr šī pretrunīgā un daudzšķautņainā jēdziena būtība ir ļoti vienkārša – katram indivīdam un organizācijai izpildīt savus pienākumus labi un kvalitatīvi.<sup>46</sup> Ar jēdzienu “pārvaldība” saistītās teorijas un jēdzieni kļūst arvien nozīmīgāki valsts pārvaldes zinātniekiem.

Valsts deleģētās funkcijas iestādes pilnīgi un kvalitatīvi var veikt, ja ir atbilstoša darba organizācija. Darba organizācija ir vadīšanas jautājums, kas sākas ar stratēģisko plānošanu un beidzas ar darba rezultātu novērtējumu. Pareiza darba organizācija ir viens no priekšnoteikumiem pārvaldes efektivitātei, savukārt valsts pārvaldes iestādes būs tik efektīvas, cik liela ir to kapacitāte. Kapacitāte (veiktspēja) tiek aplūkota kā organizācijas pārvaldības spējas, kā īpaša spēja sabiedrībai, personai vai organizācijai kvalitatīvi, savlaicīgi un efektīvi veikt noteiktas funkcijas. 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 – līdzeklis vai darbība.<sup>47</sup>



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

<sup>46</sup> Labas pārvaldības rokasgrāmata. Latvijas Darba devēju konfederācija. 2010. 3. lpp.

<sup>47</sup> The WCO Capacity Building Development Compendium. “A Columbus programme phase 2 Implementation tool”. <http://wcoomdpublishings.org/capacity-building/capacity-building.html>.

Lai pārlicinātos par veikspējas atbilstību noteiktiem rādītājiem, par nepieciešamajam izmaiņām, tā ir jāmēra 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 pilnveidošana, savukārt par veikto pasākumu lietderību var spriest, tikai pareizi organizējot novērtēšanas sistēmu.

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.

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.<sup>48</sup> Jēdzienam “efektivitāte” ir dotas vairākas definīcijas, kas detalizētāk izskatītas promocijas darbā. Apkopojot darbā izskatītās definīcijas, jāsecina, ka par efektīvu var nosaukt sistēmu, kas konkrētā darbības stāvoklī, līmenī vai pakāpē parāda vislabākos rezultātus, realizējot tai noteiktās funkcijas, vienlaikus ievērojot nepieciešamību lietderīgi un saprātīgi izmantot piešķirtos resursus. Savukārt, pētot valsts pārvaldes iestāžu darba efektivitāti, jāņem vērā, ka funkciju realizēšanas izpratne ir grūti izmērāms un arī mainīgs lielums, savukārt cerēt uz pastāvīgu izmaksu samazināšanu mūsdienu apstākļos, kad funkciju un ar to saistīto problēmu sarežģītība pieaug, nebūtu pareizi.

Pētījumā secināts, ka efektivitāte ir mērķtiecīga darba rezultāts, kam pamatā ir stratēģijas – plānotu un pamatotu darbību kopuma, kas organizācijai ļaus ilgstoši un veiksmīgi strādāt – izstrādāšana un realizēšana. Stratēģija ietver visas uzņēmuma būtiskās darbības, norādot uzņēmuma darbības virzienus un eksistences mērķi, kā arī stimulējot nepieciešamās pārmaiņas, ko nosaka darbības vide.<sup>49</sup> Stratēģija ir ne tikai jāizstrādā, tā ir arī jārealizē. Literatūrā ir minēti un aprakstīti dažādi stratēģiskās vadīšanas modeļi. Pārsvārā tie ir līdzīgi, atšķiras atsevišķi elementi un to vieta vadīšanas procesā.

Efektīva valsts pārvalde 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), salīdzinot ar resursu patēriņu.<sup>50</sup> Efektivitāte valsts pārvaldē nozīmē, ka nodarbinātie ir orientēti uz rezultātu sasniegšanu un tādu valsts pārvaldes politiku veidošanu un pakalpojumu sniegšanu, kur ar iespējami mazākiem resursiem varētu sasniegt vislielāko ieguvumu tautsaimniecībai un

<sup>48</sup> 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>.

<sup>49</sup> Stratēģiskā vadīšana. A. Dzedona redakcijā. Birznieka SIA “Kamene”, 1998., 15. lpp.

<sup>50</sup> Valsts pārvaldes politikas attīstības pamatnostādnes 2014.–2020. gadam.

[https://ilgtspējaattistiba.saeima.lv/attachments/article/702/MKPamn\\_valsts\\_parvalde\\_231014.2799.pdf](https://ilgtspējaattistiba.saeima.lv/attachments/article/702/MKPamn_valsts_parvalde_231014.2799.pdf).

iedzīvotājiem. Nodarbinātā profesionalitāte izpaužas spējā mazināt administratīvo slogu, piedāvājot risinājumus, kā vienkāršot procedūras, samazināt izdevumus un virzīties uz augstāku produktivitāti valsts sektorā.<sup>51</sup>

Daudzi autori ir piedāvājuši darbības rezultātu novērtēšanas definīcijas. Piemēram, Poisters (*Poister*) norāda, ka veikspējas mērīšana ir metode, lai identificētu, kontrolētu un regulāri izmantotu dažādus objektīvos organizācijas darbības un programmu rādītājus. Lindblads (*Lindblad*) darbības novērtēšanu uzskatīja par mērķu sasniegšanas informāciju. Ferreira (*Ferreira*) un Otlejs (*Otley*) to traktēja kā mehānismu cilvēku, komandas un vispārējās organizācijas darbības novērtēšanai. Millers (*Muller*) veikspējas mērīšanu uzskatīja par metodi programmas efektivitātes, lietderības un ietekmes novērtēšanai. Karmans (*Carman*) apgalvoja, ka veikspējas mērīšana ir sistemātisks pētījums par programmas rezultātiem, ieguldījumiem un apdraudējumiem.<sup>52</sup>

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 pietuvoties tam, 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*), taču 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 vēlamajam. Un tas, kas tiek izdarīts, ir kaut kas tāds, kas (atkal – mēs ceram) ir tuvs tam, ko mēs patiešām vēlamies.<sup>53</sup>

Pētījumi rāda, ka novērtēšanā visbiežāk tiek izmantoti ieguldījumu un rezultatīvie rādītāji, taču produktivitātes rādītāji un kvalitātes mērījumi joprojām tiek izmantoti maz. Jo mazāks izpildes rādītāju skaits, jo grūtāk iegūt precīzu darbības novērtējumu. Novērtēšanā svarīgs ir rādītāju/indikatoru/kritēriju skaits, kā arī tas, vai indikatori ir izstrādāti visiem veicamajiem uzdevumiem.<sup>54</sup> Valsts politikā bieži vien ir daudzi un dažreiz pretrunīgi mērķi.

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*).<sup>55</sup> Galvenie darbības rādītāji ir tie rādītāji, kas koncentrējas uz organizācijas

<sup>51</sup> 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>.

<sup>52</sup> 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](https://pdfs.semanticscholar.org/1e16/20635939099dce3c971a2cc3d1baba971418.pdf?_ga=2.182292129.742796451.1587400289-1794151784.1587400289).

<sup>53</sup> What to Measure? Robert D. Behn. <https://www.governing.com/columns/mgmt-insights/What-to-Measure.html>.

<sup>54</sup> The Performance Paradox in the Public Sector. S. van Thiel, F. L. Leeuw. <https://repub.eur.nl/pub/1577/>.

<sup>55</sup> 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](https://media.wiley.com/product_data/excerpt/44/04709445/0470944544-97.pdf).

darbības aspektiem, kas ir viskritiskākie organizācijas pašreizējiem un turpmākajiem panākumiem.<sup>56</sup>

Lielākā daļa publisko aģentūru veikspējas mērījumu autoru ir vienisprātis, ka darbības novērtēšanā dominē trīs lielumi:

- ekonomija: tā ir koncentrēšanās uz izmaksām, ko 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.<sup>57</sup>

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.

Apkopojot nodaļā 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. Veicinot valsts pārvaldes kopējo efektivitāti, palielinot kopējo kapacitāti, iegūs arī muitas dienests. Nākamais solis ir dienesta darbības pilnveidošana, ņemot vērā jomas specifiku. Ņemot par pamatu vispārējās atziņas par valsts pārvaldes kapacitātes veidošanu, stratēģisko plānošanu un vadīšanu, kā arī darbības novērtēšanu, ir jānoskaidro, kas ir efektīva muita, kā izvērtēt tās funkciju realizēšanu, kādus rezultātus, indikatorus un kritērijus likt vērtēšanas pamatā, kā veidot novērtēšanas metodiku kā iepriekš minēto elementu sistēmu.

#### **4. MUITAS DARBĪBAS EFEKTIVITĀTE, TĀS NOVĒRTĒŠANAS IESPĒJAS**

Promocijas darba ceturto daļu veido četras nodaļas, tajā ir iekļauti trīs attēli, 10 tabulu, sešas formulas.

Termins “darbības rezultātu mērīšana” (angļu val. *performance measurement*) 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 rāda, ka pat valstis, kas šo pieeju izmanto jau daudzus gadus, turpina cīnīties ar jautājumiem par

<sup>56</sup> Transforming your enterprise through ascertaining your critical success factors & associated KPIs. <https://kpi.davidparmenter.com/>.

<sup>57</sup> Measuring the Performance of Public Services. Principles and Practice. Michael Pidd. Cambridge University Press, 2012., p. 25.

mērījumu veikšanu mērķu sasniegšanas noteikšanu. Jo tas īpaši attiecas uz muitas darba rezultātā sasniegtajiem ieguvumiem (angļu val. *outcome*).<sup>58</sup>

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 dienesta 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 maitu 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 saskaņotas ar partnervalstu procedūrām; pastāv problēmas ar muitas lēmumu pārsūdzēšanu, preču pagaidu ieviešanu, klasifikāciju un novērtēšanu.<sup>59</sup>

Ir atrodamas vairākas pieejas organizācijas darbības novērtēšanai. PMO dalībvalstis izvēlas pieejas, kas balstās uz organizatorisko mērķu noteikšanu un regulāru to sasniegšanas pārraudzību.

1. Īstenošanas novērtēšana.
2. Rezultātu novērtēšana.
3. Ietekmes novērtēšana.
4. Izmaksu un ieguvumu novērtēšana.<sup>60</sup>

Ir autori, kuri uzskata, ka muitas darbs un procesi ir jāizvērtē atbilstoši šādiem 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.<sup>61</sup>

<sup>58</sup> The WCO Capacity Building Development Compendium. "A Columbus programme phase 2 Implementation". Organizational Performance Measurement.

[http://wcoomdpublishings.org/downloadable/download/sample/sample\\_id/130/](http://wcoomdpublishings.org/downloadable/download/sample/sample_id/130/).

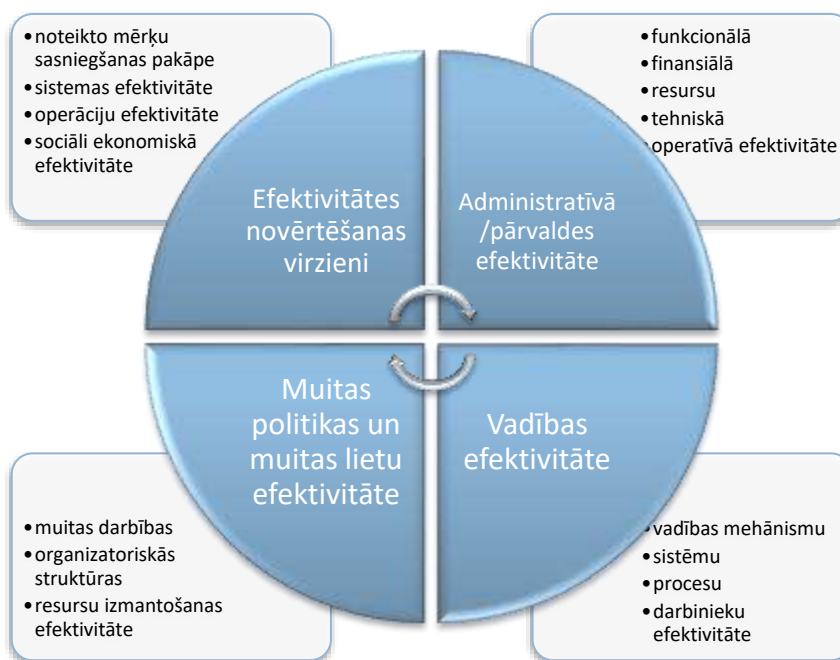
<sup>59</sup> The Economic Impact of Trade Facilitation. Michael Engman.

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

<sup>60</sup> The WCO Capacity Building Development Compendium. "A Columbus programme phase 2 Implementation". Organizational Performance Measurement.

[http://wcoomdpublishings.org/downloadable/download/sample/sample\\_id/130/](http://wcoomdpublishings.org/downloadable/download/sample/sample_id/130/).

<sup>61</sup> 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](http://morvesti.ru/archive/tdr/element.php?IBLOCK_ID=66&SECTION_ID=1389&ELEMENT_ID=4763).



4.1. att. Iespējas, novērtējot valsts pārvaldes efektivitāti muitas jomā (autora veidots attēls).

Atbilstoši 4.1. attēlā redzamajam var secināt, 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.

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 objektīvi neatspoguļo muitas darbības rezultātus. Nepieciešams noteikt muitas darbības rezultātu kategorijas, formulēt muitas dienesta darbības mērķus, izveidot indikatorus, kas adekvāti atspoguļotu muitas darbības rezultātus.

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. Ir iespējams un nepieciešams vērtēt muitas darba rezultātus, izmantojot dažādas metodikas attiecībā uz dažāda līmeņa struktūrvienībām, dažādiem uzdevumiem, procesiem un funkcijām.

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. Katru no tiem var izmantot dažādi. Rādītājs ir visplašākais no analizē un novērtēšanā izmantojamo elementu



apzīmējumiem. Tas ir detalizēts kvantitatīvs un/vai kvalitatīvs atslēgvārds, kas apraksta to, ko organizācija dara vai ir paveikusi.<sup>62</sup>

Ņemot vērā muitas dienesta mērķus, funkcijas un uzdevumus, kā arī darbības apstākļus, vidi un mērogu, rezultātus var klasificēt atbilstoši 4.1. tabulā norādītajiem kritērijiem. Tas ļauj labāk izprast un novērtēt muitas darba rezultātus.

Rezumējot apkopoto informāciju par rādītājiem, kas ir daudzveidīgi klasificējami un izmantojami, nepieciešams precīzi iezīmēt katra novērtēšanas elementa nozīmi un vietu novērtēšanas procesā (4.2. att.). 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 norāda izmaiņas, attīstības tendences, kritēriji tiks izmantoti darba novērtēšanai, savukārt faktori ļauj precizēt vērtējuma rezultātus, ņemot vērā iekšējo un ārējo vidi.

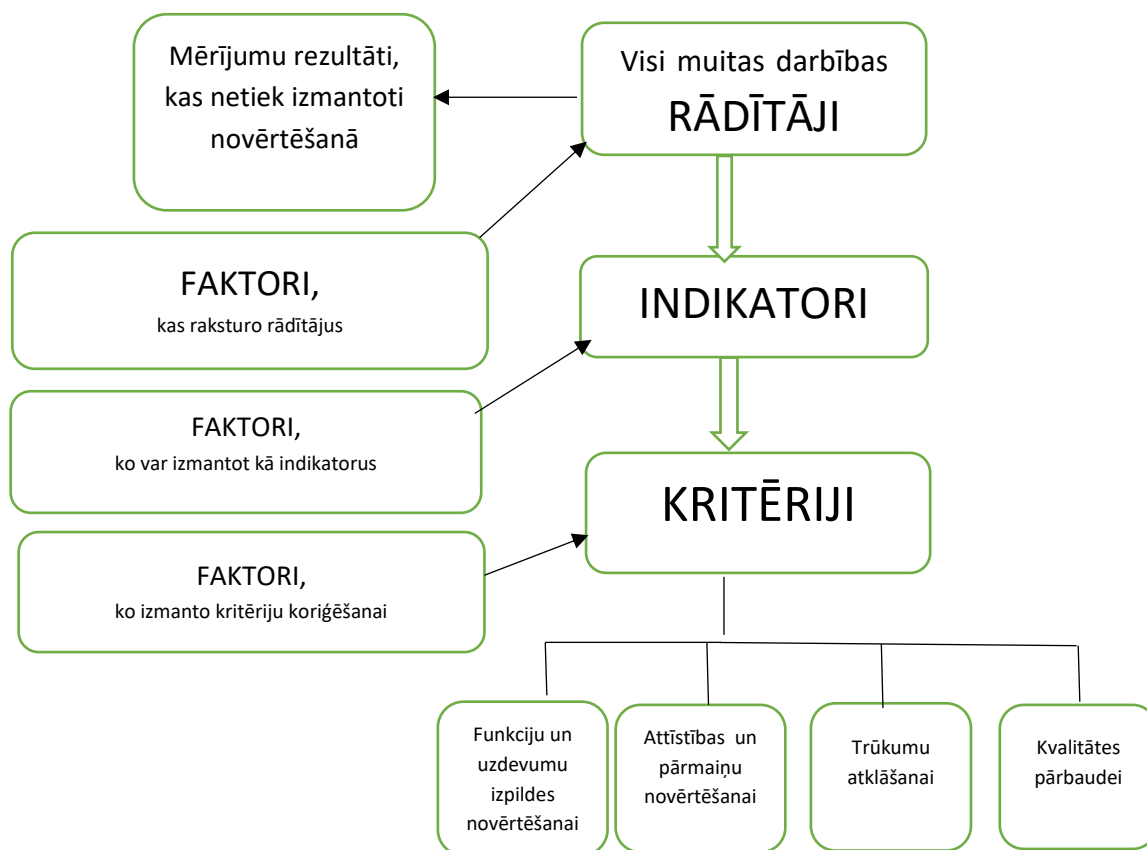
4.1. tabula

**Iespējamā muitas darba rezultātu (rādītāju) klasifikācija** (autora veidota tabula)

<b>Muitas darba rezultāti (rādītāji)</b>			
<b>Veids</b>	<b>Līmenis</b>	<b>Termiņš</b>	<b>Atbilstība</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Makroietekmes</li> <li>• Politikas</li> <li>• Darbības</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vadības</li> <li>• Teritoriālais</li> <li>• Operatīvais</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Īstermiņa</li> <li>• Vidēja termiņa</li> <li>• Ilgtermiņa</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Novērtēšanas mērķim</li> <li>• Funkcijai</li> <li>• Uzdevumam</li> <li>• Kvalitātes prasībām</li> <li>• Pārmaiņu mērķim</li> <li>• Ieguldījumam</li> <li>• Ieguvumam</li> </ul>

**Indikatori** galvenokārt ir novērtēšanas procesam, kas, izmantojot noteiktu metodiku, 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.

<sup>62</sup> The WCO Capacity Building Development Compendium. "A Columbus programme phase 2 Implementation". Organizational Performance Measurement. [http://wcoomdpublishings.org/downloadable/download/sample/sample\\_id/130/](http://wcoomdpublishings.org/downloadable/download/sample/sample_id/130/).



4.2. att. Rādītāju, indikatoru, faktoru un kritēriju sistēma darba un procesu novērtēšanai (autora veidots attēls – novitāte).

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.<sup>63</sup>

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.

<sup>63</sup> Ilgtspējīgas attīstības principi un indikatori pašvaldībās. <http://www.bla21f.net/projects/sail/latvia/bs4.pdf>.

4.2. tabula

**Iespējamā indikatoru klasifikācija muitas lietās (autora veidota tabula)**

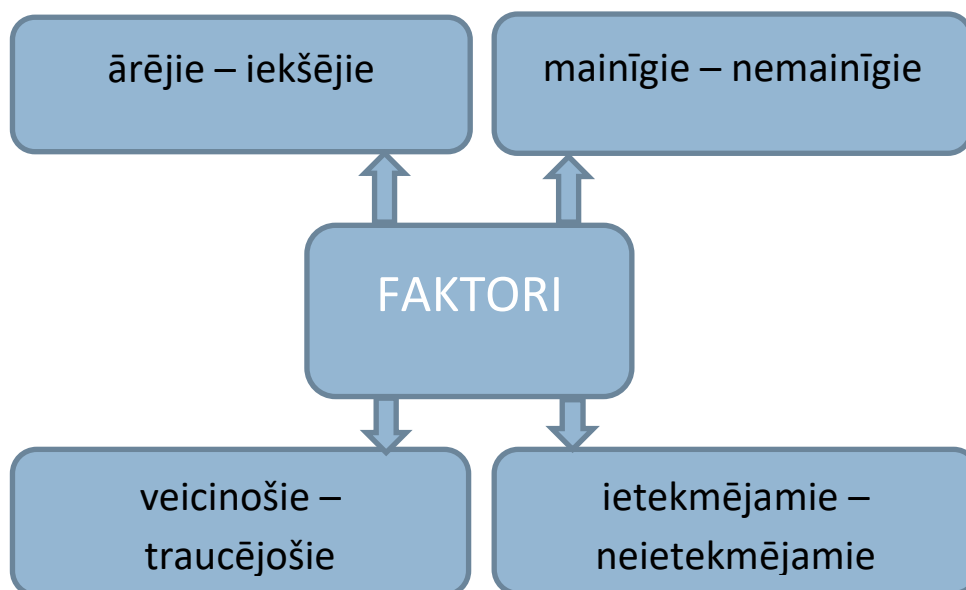
<b>Indikatori</b>				
<b>Izcelsme</b>	<b>Struktūra</b>	<b>Sarežģītības pakāpe</b>	<b>Efektivitātes veids</b>	<b>Izmantošanas mērķis</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Izmērītie</li> <li>• Konstatētie</li> <li>• Aprēķinātie</li> <li>• Prognozētie</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Atbilstoši funkcijai</li> <li>• Atbilstoši uzdevumam</li> <li>• Atbilstoši darbībai</li> <li>• Kvantitatīvie</li> <li>• Kvalitatīvie</li> <li>• Analītiskie</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vienkāršie</li> <li>• Saliktie</li> <li>• Sākumindikatori</li> <li>• Starpindikatori</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ekonomiskā</li> <li>• Finansiālā</li> <li>• Funkcionālā</li> <li>• Pārvaldības</li> <li>• Tehniskā</li> <li>• Kvantitatīvā</li> <li>• Kvalitatīvā</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Problēmu identificēšana</li> <li>• Priekšnoteikumu fiksēšana</li> <li>• Pārmaiņu rezultātu novērtēšana</li> <li>• Funkciju un uzdevumu izpildes līmeņa noteikšana</li> </ul>

**Faktori** vai apstākļi var norādīt par 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. Vienlaikus 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.

Bez vides ietekmes novērtējuma rezultātu mērījumi nebūs patiesi un var radīt nepareizo kritēriju izvēli. 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.<sup>64</sup>

Faktorus, kas ietekmē muitas darbu, var klasificēt atbilstoši to izcelsmei un ietekmei (4.3. att.).

<sup>64</sup> Н. А. Баранов. Теория и методология анализа эффективности политико-административного управления. [http://nicbar.ru/adm\\_sist\\_lekzia3.htm](http://nicbar.ru/adm_sist_lekzia3.htm).



4.3. att. Muitas darba rezultātus ietekmējošie faktori (autora veidots attēls – novitāte).

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.<sup>65</sup>

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.

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 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.

<sup>65</sup> Letonika.lv. Autoru kolektīvs Valentīnas Skujiņas vadībā: Inārs Beļickis, Dainuvīte Blūma, Tatjana Koķe, Dace Markus, Arvils Šalme; Zvaigzne ABC, 2000; © Tilde, 2009.

4.3. tabula

**Iespējamie muitas darbības novērtēšanas kritēriji narkotisko vielu nelegālās aprites apkarošanas jomā** (autora veidota tabula)

<b>Faktori / indikatori / novērtēšanas kritēriji</b>		
<b>Faktori</b> (Priekšnoteikumi veiksmīgai narkotiku apkarošanai)	<b>Indikatori</b> (Muitas veiktās darbības rezultāti)	<b>Novērtēšanas kritēriji</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- muitai piešķirtais finansējums;</li> <li>- iesaistīto darbinieku skaits;</li> <li>- pieejamais tehniskais aprīkojums;</li> <li>- kinoloģiskā dienesta esamība/organizācijas līmenis;</li> <li>- organizētā sadarbība šajā jomā ar citām valsts organizācijām;</li> <li>- sabiedrības atbalsts muitas dienestam.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- veikto muitas pārbažu skaits (narkotiku jomā);</li> <li>- kinoloģiskā dienesta veikto pārbažu skaits;</li> <li>- tehnisko līdzekļu izmantošanas gadījumu skaits;</li> <li>- uzsāktie kriminālprocesi;</li> <li>- kopīgi ar citām iestādēm veikto pasākumu skaits.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- narkotisko vielu aizturēšanas gadījumi un kopējais svars;</li> <li>- aizturēto personu skaits, saistībā ar narkotiku nelegālu pārvietošanu;</li> <li>- sadarbības pasākumu rezultātā atklātie pārkāpumi;</li> <li>- pieņemtie lēmumi administratīvās lietvedības rezultātā par soda piemērošanu;</li> <li>- pieņemtie lēmumi administratīvās lietvedības rezultātā par lietvedības izbeigšanu.</li> </ul>

Lai nonāktu pie vērtēšanas kritērijiem, ir jāpēta visa veida rādītāji, 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.

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.

ES muitas darba novērtēšanas projektā<sup>66</sup> 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.

Nacionālajā līmenī muitas efektivitātes novērtēšanas kritērijus visbiežāk grupē atbilstoši muitas darbības pamatvirzieniem.

Promocijas darbā ir salīdzinātas Baltijas valstu reģionā esošās muitas (Igaunija, Lietuva un Latvija) un tās pieeja muitas darbības vērtēšanas kritēriju izvēlē un piemērošanā (4.4. tab.).

4.4. tabula

**Muitas darbības vērtēšanā izmantotie kritēriji Baltijas valstīs** (autora veidota tabula)

Valsts	Darbības virzieni / mērķi / funkcijas	Izvēlētie vērtēšanas kritēriji
Igaunija <sup>67</sup>	<p>Dienesta galvenie mērķi un apakšmērķi:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• vienkāršu un ērtu pakalpojumu nodrošināšana nodokļu maksātājiem: <ul style="list-style-type: none"> <li>○ uzņēmējdarbības atbalstīšana;</li> <li>○ moderna dienesta izveidošana;</li> <li>○ laba klimata izveidošana starptautiskajai tirdzniecībai;</li> </ul> </li> <li>• nodrošināt nodokļu un muitas lietu realizēšanu uzņēmējdarbībā vienlīdzīgas konkurences vidē: <ul style="list-style-type: none"> <li>○ uzlabot sadarbību, lai paaugstinātu nodokļu lietās noteiktās kārtības ievērošanu;</li> <li>○ palielināt godīgu konkurenci uzņēmējdarbībā.</li> </ul> </li> </ul>	<p>Iestādes kopējā kontekstā:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• valsts reitings atbilstoši <i>Doing Business</i> indeksam;</li> <li>• pievienotās vērtības izmaiņas, salīdzinot ar to pašu periodu iepriekšējā gadā;</li> <li>• loģistikas veiktspējas indekss;</li> <li>• aprēķināto <i>ETCB</i> nodokļu zaudējumu attiecība pret deklarētajām nodokļu saistībām;</li> <li>• ēnu ekonomikas daļa nodokļu ieņēmumos.</li> </ul>

<sup>66</sup>Rezultātu novērtēšanas projekts (*The Measurement of Results Project*). Kopš 2002. gada tiek apkopota informācija par ES dalībvalstu veikumu muitas jomā.

<sup>67</sup> 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](http://www.emta.ee/sites/default/files/contacts-about-ETCB/structure-tasks-strategy/emta_eng.pdf).

Lietuva <sup>68</sup>	<p>Stratēģiskie mērķi:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- klientu atbalsts, pienācīgi un ērti veicot muitas formalitātes;</li> <li>- cīņas pastiprināšana pret nelikumīgu starptautisko tirdzniecību, noziegumiem, valsts un starptautiskās drošības apdraudējumiem;</li> <li>- institucionālās kompetences paplašināšana.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Savienības Muitas kodeksa darba programmā norādīto projektu ieviešana;</li> <li>- uzticība Lietuvas muitai;</li> <li>- nelegālās tabakas procentuālā attiecība pret kopējo Lietuvas tirgus daļu;</li> <li>- darbinieku motivācijas palielināšanās strādāt Lietuvas muitā.</li> </ul>
Latvija	<p>VID stratēģiskie mērķi<sup>69</sup>:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- godīga konkurences vide un ēnu ekonomikas mazinājums VID ietekmes zonā;</li> <li>- augsts sabiedrības drošības un drošuma līmenis, nepieļaujot cilvēkiem un videi bīstamu preču un vielu ieviešanu Latvijā;</li> <li>- stipra nodokļu maksātāja kultūra sabiedrībā;</li> <li>- atvērta un proaktīva sadarbība ar publiskā, nevalstiskā un privātā sektora partneriem;</li> <li>- klientam ātri, ērti un saprotami VID pakalpojumi;</li> <li>- VID vērtībām atbilstošs tēls un stipra reputācija sabiedrībā;</li> <li>- atvērta, atbildīga un uz savstarpējo uzticību balstīta VID organizācijas kultūra;</li> <li>- skaidra un paredzama atalgojuma un motivācijas sistēma, uz darbības prioritātēm balstīta kvalifikācijas paaugstināšana;</li> <li>- profesionāli, uz sadarbību vērsti, godīgi, atbildīgi un lojāli darbinieki;</li> <li>- maksimāli optimizēti iekšējie procesi;</li> <li>- efektīva prioritāšu un projektu vadība;</li> <li>- zaļā domāšana VID piešķirto līdzekļu efektīvā izmantošanā.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- akcīzes nodokļa plaisa cigaretēm iepriekšējā gadā;</li> <li>- no Prokuratūras atpakaļ VID atgriezto kriminālvajāšanas uzsākšanai nodoto kriminālprocesu īpatsvars;</li> <li>- smagu un sevišķi smagu noziedzīgu nodarījumu īpatsvars no visiem kriminālvajāšanas uzsākšanai nosūtītajiem, kriminālprocesi;</li> <li>- muitas fizisko kontroļu rezultativitāte;</li> <li>- nozaru asociāciju, klientu, VID darbinieku apmierinātība ar VID darba organizāciju;</li> <li>- pamatoto korupcijas incidentu īpatsvars no visiem saņemtajiem korupcijas incidentiem;</li> <li>- iekasēto ieņēmumu apjoms uz vienu darbinieku;</li> <li>- realizētie projekti.</li> </ul>

<sup>68</sup>Business strategy of the lithuanian customs for 2016—2020.

<https://www.lrmuitine.lt/web/guest/veikla/planavimodokumentai/strategija#en>

<sup>69</sup> 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](https://www.vid.gov.lv/sites/default/files/vid_darbibas_un_attistibas_strategija_2017-2019_1310.pdf)

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, kas 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, kas ir atbildīgs par kavēšanos un izmaksām, nodrošinot instrumentu dialogam par kopīgi veicamo darbu konkrētā realitātē;
- 4) priekšnosacījums, izmēģinot jaunas procedūras un tehnoloģijas, pirms tās tiek attiecinātas uz visu pārvaldi.<sup>70</sup>

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.<sup>71</sup>

Kā redzams 4.5. 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.

4.5. 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.)

<sup>70</sup> 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](http://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/global/pdf/topics/research/research-paper-series/13_performance_measurement_2011.pdf?la=en).

<sup>71</sup> Introducing public administration / Jay M. Shafritz, E.W. Russell, Christopher P. Borick. New York : Pearson/Longman, 2009., p. 364.



		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.)
Dienvīdāfrikas 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.

Novērtējot kādas muitas iestādes darba efektivitāti, visbiežāk kā kritēriji tiek izmantoti atsevišķi viegli uztverami, zīmīgi 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 šķērsošanas vietā līdz tās pilnīgai fiziskai atbrīvošanai. Tādējādi **tiek izmērīta visu iesaistīto personu darbības efektivitāte** – kontrolpunkta personāla, noliktavu vadības, kontrolējošo iestāžu, brokeru, banku sektora utt. **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, robežšķērsošanas vieta (sauszemes robežpunkts, osta vai lidosta), deklarācijas iesniegšanas veids (elektroniski vai papīra formātā), kontroles veids un metodes u. c.<sup>72</sup>

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:

<sup>72</sup> Introducing public administration / Jay M. Shafritz, E.W. Russell, Christopher P. Borick. New York : Pearson/Longman, 2009., p. 26.

- Pasaules Bankas pētījums (*Doing Business Trading across borders*) un uzņēmumu aptaujas;
- *OECD* tirdzniecības veicināšanas indikatori (*TIFIs*);
- 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.<sup>73</sup>

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 robežšķērsošanas 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 ietver 13 stratēģiskos un 35 darbības rādītājus.<sup>74</sup>

Aplūkojot muitas efektivitātes teorijas pamatus un praktiskos aspektus, 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, noteiktajiem mērķiem, ieguldījumiem, iepriekšējiem periodiem un citiem atskaites punktiem.

Sistēmas ar nosaukumu *COEI (Customs operative efficiency index<sup>75</sup>)* mērķis ir noteikt reālo muitas darbības lietderīgumu un efektivitāti, pamatojoties uz dažādiem rādītājiem, sniedzot objektīvu un pārbaudāmu muitas sistēmu analīzi.<sup>76</sup> Tiek uzskatīts, ka šīs sistēmas un metodoloģijas piemērošana nav atkarīga no pētījuma priekšmeta, tāpēc tās var piemērot muitas sistēmu analīzē jebkurā valstī, sniedzot nepieciešamos datus un to analīzes rezultātus par to valsti, kas tiek pakļauta pētījumam. Analīzē tiek izmantots galvenais mainīgais lielums – tirgus apjoms, ņemot vērā to, 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. Papildu mainīgie lielumi – muitas kontrolpunktu skaits, aģentūras vai iestādes, kas iesaistītas pirmajā kontroles līmenī, muitošanas procedūru etapu skaits, personāls u. c. – tiek ņemti vērā, ievērojot, ka muitas

<sup>73</sup> Indicators for Trade Facilitation: A Handbook.

[http://tfig.unecce.org/pdf\\_files/Indicators-for-Trade-Facilitation-ESCAP-OECD-Handbook.pdf](http://tfig.unecce.org/pdf_files/Indicators-for-Trade-Facilitation-ESCAP-OECD-Handbook.pdf).

<sup>74</sup> WCO Research Paper No. 31. Customs Environment Scan 2014. <http://www.wcoomd.org/en/topics/research/activities-and-programmes/~media/57364A26496A4C34A2B9604F3156C595.ashx>.

<sup>75</sup> Muitas darbības efektivitātes indekss.

<sup>76</sup> PMO nepublicētie materiāli.

sistēmu darbības efektivitāte tiks atspoguļota, tām funkcionējot, pastāvot konkrētiem mainīgajiem lielumiem.

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;
- vispārnoderīgums bieži tomēr kaitē mērījuma konkrētumam un dziļumam;
- nedod secinājumus par muitas sistēmas darbības efektivitāti.

Ražošana efektivitāti var aprēķināt matemātiski, salīdzinot ieguldītos resursus ar iegūto rezultātu. Zināmā mērā šādu metodi var izmantot, arī novērtējot muitas darbu, taču tas ir attiecināms uz atsevišķiem elementiem un aspektiem. 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 iepriekš minētie aprēķini, nonākot pie daudzu citu svarīgu muitas darba indikatoru un faktoru noteikšanas ar matemātisko metodi.<sup>77</sup>

**Muitas iestādes nosacīto efektivitāti ( $C_n$ ) var aprēķināt šādi:**

$$C_n = \frac{FP_n^t + R_n}{P_t},$$

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 šādi:

$$P_t = \frac{\sum_{j=1}^{K_t} FP_j^t}{K_t},$$

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:**

<sup>77</sup> Теория и методология таможенного дела. Сборник научных трудов. Проблемы совершенствования организации и деятельности таможенной службы. 1999. Москва: РИО РТА, с. 343.

$$C_n^{abs} = \frac{S_n}{n_n^f},$$

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 ievēribas 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 noteikts mērķis izmērīt muitas funkciju realizācijas pakāpi;
- mērījumi piesaistīti vienai ( $n$ -tajai) muitas iestādei.

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.

## 5. MUITAS DARBĪBAS NOVĒRTĒŠANAS SISTĒMA

Promocijas darba darba piekto daļu veido divas nodaļas, tajā ir iekļauti deviņi attēli.

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.

Pārliecības gūšanai par pētījuma gaitā autora izdarīto secinājumu atbilstību praksei, tika organizēta fokusgrupas diskusija, 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 vadošie Latvijas muitas dienesta darbinieki, uzņēmējdarbības un akadēmiskās vides pārstāvji, kas daudzu gadu garumā 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.

Lai noskaidrotu plašāka muitas profesionāļu loka viedokli par šajā pētījumā skartajiem jautājumiem, autors izveidoja aptauju, kuras mērķauditorija ir ar muitas jomu saistītie valsts pārvaldes darbinieki un muitas biznesā iesaistītie.

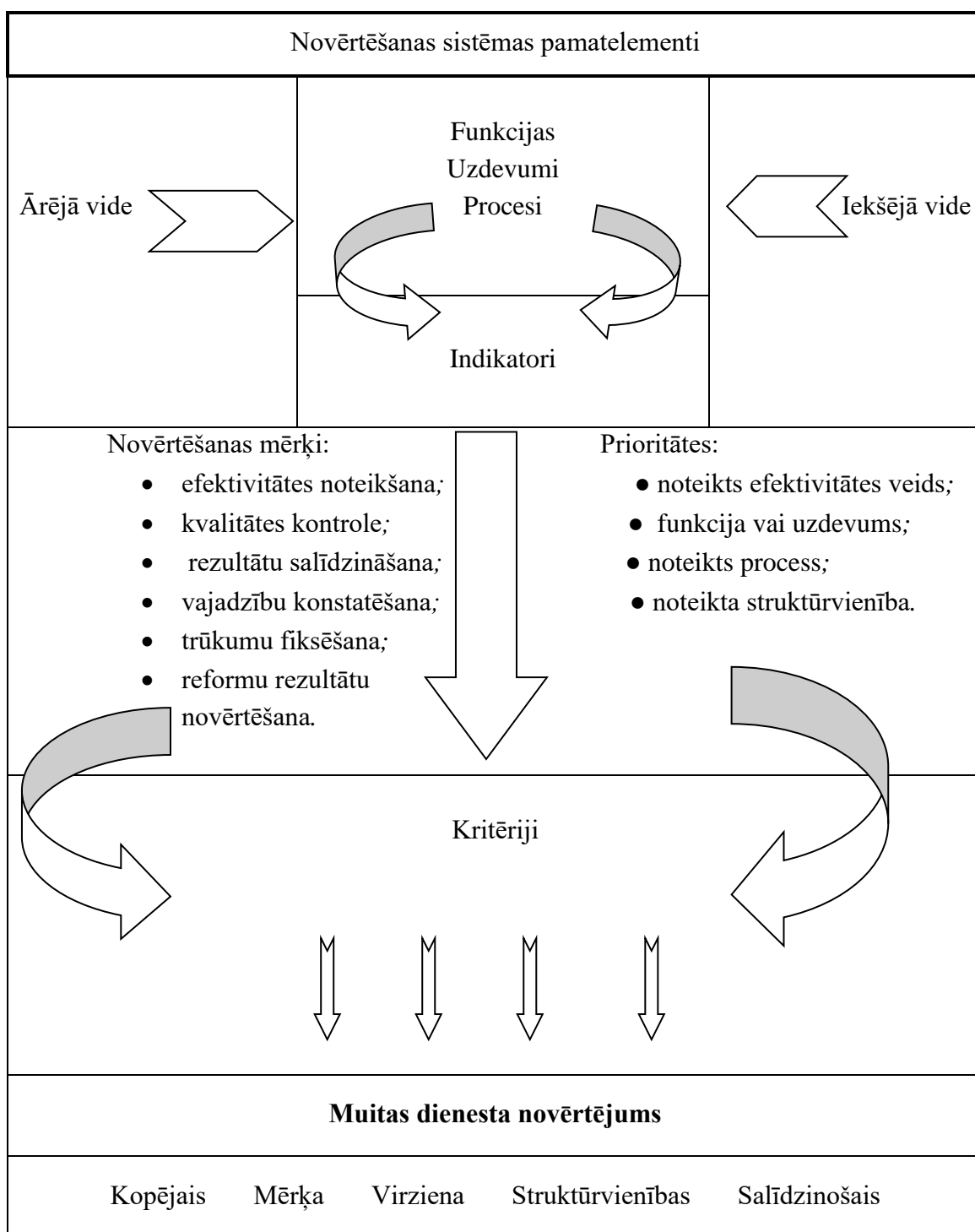
Autors aptaujā lūdza respondentus novērtēt dažādus apgalvojumus, kas attiecas uz muitas darba plānošanu, organizāciju un novērtēšanu. Respondentiem bija jāpauž viedoklis par mūsdienu muitas funkcijām, muitas dienesta uzdevumiem, muitas dienesta darba organizāciju un spēju izpildīt noteiktos uzdevumus.

Izvērtējot statistikas analīzes rezultātus, galvenie secinājumi ir šādi:

- no četrām funkcijām, kas tika aplūkotas, statistiskā funkcija neiederas kopējā koncepcijā un būtu vērtējama atsevišķi vai uzskatāma par sekundāru;
- muitas funkciju prioritātes var mainīties; muitas uzdevumus var iedalīt 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 par:

- muitas funkcijām un to prioritātēm – apstiprinās;
- uzdevumiem, kas jāveic, lai realizētu funkcijas, – apstiprinās;
- muitas darbības raksturojošajiem indikatoriem – apstiprinās daļēji;
- novērtēšanas kritērijiem – apstiprinās daļēji;
- faktoriem, kas ietekmē muitas darbu, – apstiprinās;
- galvenajiem pārvaldes elementiem, kas ietekmē muitas darbu, – apstiprinās.



5.1. att. Novērtēšanas sistēmas pamatelementi (autora veidots attēls).

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**, turklāt:

- 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 precīzos skaitļos vienmēr būs grūti izsakāma, taču ir nepieciešams lielums, lai norobežotos no precīzi izmērāmu rādītāju bieži mānīgā optimisma, savstarpēji salīdzinātu dažādas iestādes un izmantotu arī citos vadības procesos.

Iepriekš minētais nozīmē, ka jāveido kompleksa muitas dienesta darbības novērtēšanas sistēma, ņemot vērā visus nozīmīgākos muitas lietu elementus (5.1. att.). Muitas procesu vadības un organizācijas novērtēšanas sistēmas izveidei autors piedāvā šādus risinājumus:

- sākt veidot 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, koriģējot rezultātu atkarībā no iekšējiem un ārējiem apstākļiem;
- nosaukt visus iestādes efektivitātes veidus un tad vērtēt uzdevumu realizācijas pakāpi atkarībā no veida.

5.1. attēlā akcents ir likts uz novērtēšanas mērķa noteikšanu, prioritātes piešķiršanu, novērtēšanas līmeņa noteikšanu. Tie ir sākotnējie svarīgākie soļi novērtēšanas procesa iesākšanā.

Lai izmantotu iepriekš identificētos indikatorus, faktoros un kritērijus kā novērtēšanas elementus, vispirms tie ir jāasaista ar konkrētiem **novērtēšanas mērķiem**.

#### **1. variants - tiek novērtēta muitas dienesta darbības kopējā efektivitāte:**

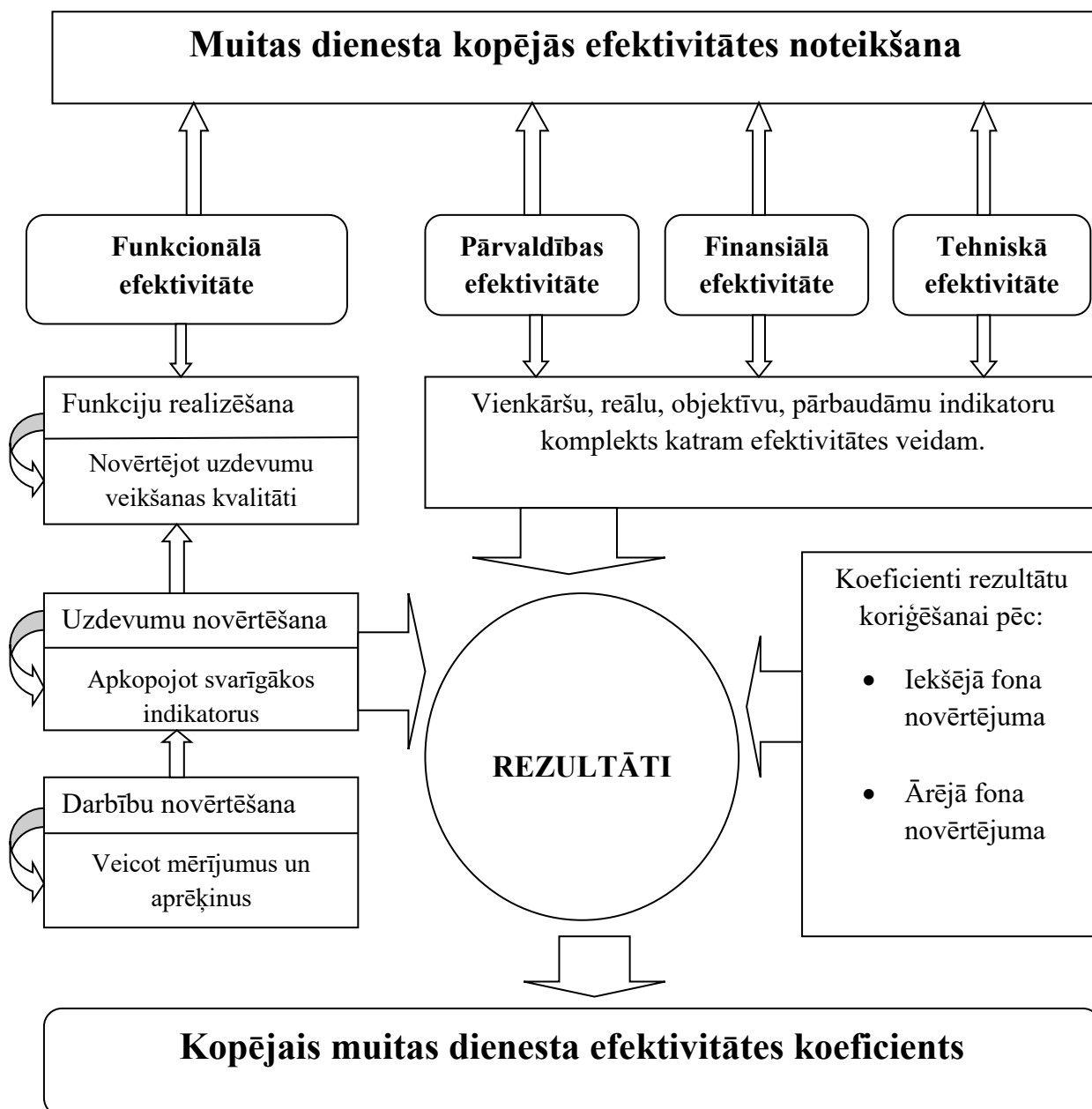
- jānovērtē visu funkciju, uzdevumu un procesu izpilde;
- jānovērtē dažādi efektivitātes aspekti (pārvaldes, finanšu, operatīvā u. c.);
- jāveic salīdzinošā novērtēšana.

#### **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 atbilstošs virziena specifikai.**

#### **4. variants – tiek novērtēti kādas stratēģijas, plāna, projekta, reformas rezultāti – jau plānā vai projektā jānosaka sasniedzamie mērķi, jānosauc ietekmējamie apstākļi, ieviešamās sistēmas, novēršamie trūkumi un skaidri jānorāda rezultātu vērtēšanas kritēriji.**



5.2. att. Sistēmiskais risinājums muitas dienesta efektivitātes noteikšanai (autora veidots attēls).

Lai apstātos pie vienas vispārpiemērojamas metodes muitas darba novērtēšanā, autors iesaka kā pamatmērķi definēt muitas dienesta kopējās/vispārējās efektivitātes noteikšanu (5.2. att.), 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, muitas 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 papildu 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);

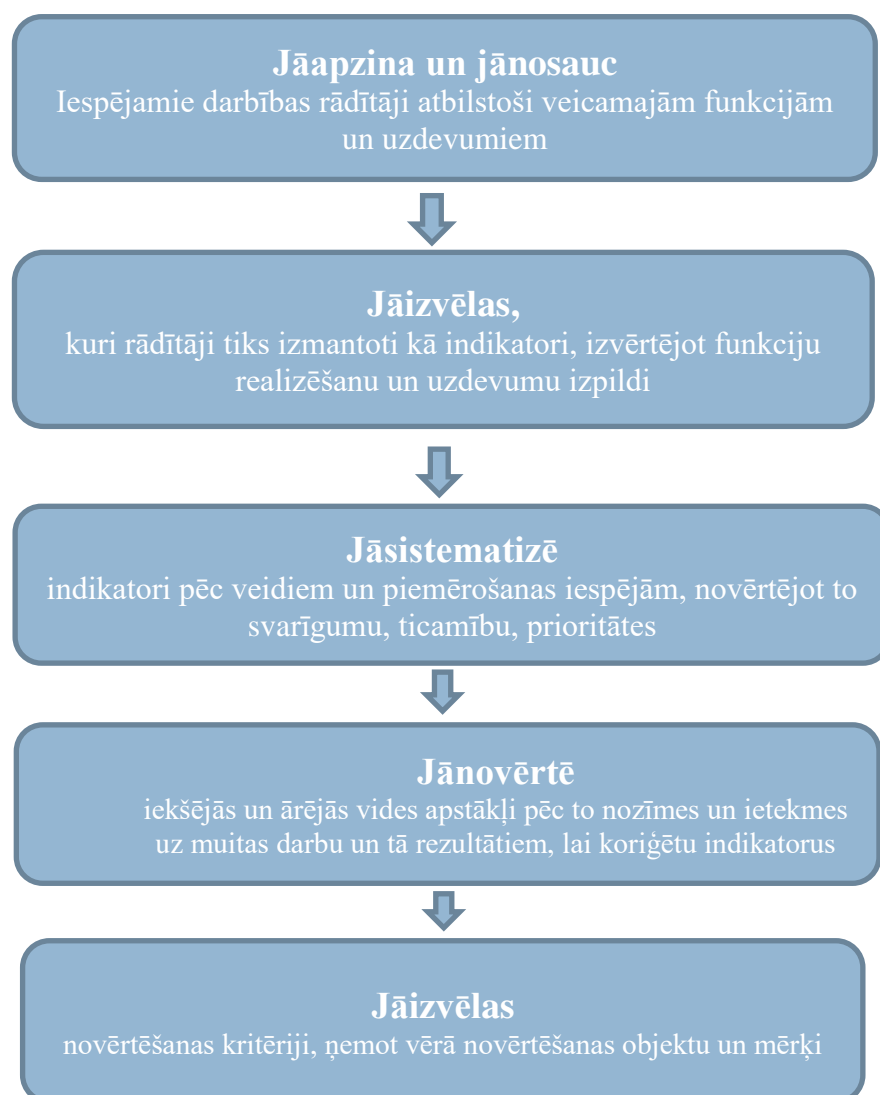
7) jāparedz iespēja izmainīt shēmas elementus, lai novērtēšanu pielāgotu šaurākām vajadzībām, kā prioritāti izvirzot atsevišķu funkciju, modernizācijas projektu, izmaiņas dienesta darbībā u. c.

Novērtējot vienas funkcijas realizēšanu, centrālais jautājums ir konkrēta uzdevuma vai darbības veikšanas efektivitāte. Pirms šīs metodes piemērošanas ir jāpārlicinās, vai ir apzināti un izvēlēti visi nepieciešamie instrumenti tās realizēšanai, kas redzami 5.1. attēlā.

Veidojot dienesta vai iestādes darba rezultātu novērtēšanas metodiku, vispirms precīzi jāizvēlas indikatori un jānosaka **vērtēšanas kritēriji**. 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 pietiekami precīzi noformulēts. Ja uzdevums ir noteikts – pasargāt sabiedrību no narkotiskajām vielām, tad kritērijs ir noformulējams vienkārši – muitas teritorijā ir vai nav nonākušas narkotiskās vielas, nelegāli pārvietojot tās pāri muitas robežai. Taču tas jau ir novērtēšanas metodikas jautājums. Kritēriji var būt vispārīgāki vai specifiskāki, tādi, kas sniedz ieskatu par iestādes darbību kopumā, 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.



5.3. att. Darbību klasifikācija muitas darba novērtēšanas sistēmas elementu apzināšanai (autora veidots attēls)

Muitas darbības rādītāju, indikatoru, iekšējās un ārējās vides faktoru sistēmas veidošanai nepieciešamas vadlīnijas, kas atbilst veicamajām funkcijām, uzdevumiem un darbības virzieniem un turpmāk izmantojamas vērtēšanas kritēriju noteikšanai un metodoloģijas izstrādei (5.3. att.). Ir jāsaprot, kādas funkcijas vai darbības izvērtēšanai ir jāizmanto, kādas indikatoru grupas, kuri indikatori 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

kopējā rezultātā, vai ar koeficienta palīdzību jāpaaugstina darba rezultātu vērtība vai jāpazemina, ņemot vērā iekšējo un ārējo fonu.

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.

## 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 apdraudējuma pieaugumu, līdz ar to 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 “indikators” (*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 uzskatāmi par sinonīmiem, jo katrs ir izmantojams atšķirīgi. Ar rādītājiem var saprast jebkurus ar muitas darbību saistītos rezultātus, skaitļus, faktus un apstākļus, indikatori norāda izmaiņas, attīstības tendences, kritēriji tiks izmantoti darba novērtēšanai, savukārt 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 faktoros 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 šādus darbības rādītājus: noformēto muitas deklarāciju skaits, veikto kontroļu skaits, muitas operācijām patērētais laiks un iztērētie līdzekļi, izmantotie cilvēkresursi, atklātie muitas noteikumu pārkāpumi, sniegtā palīdzība starptautisko līgumu ietvaros u. c. Tos 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 sauktie 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 tie palīdz veidot svarīgu daudzlīmeņu pārvaldības instrumentu. Galvenie darbības rādītāji, novērtējot, piemēram, ostu efektivitāti vai legālās tirdzniecības veicināšanas panākumus, skar arī muitas lietas, taču 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, jāaskaras 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, noteiktajiem mērķiem, ieguldījumiem, iepriekšējiem periodiem un citiem atskaites punktiem. Novērtējot muitas dienesta efektivitāti, jāņem vērā valsts pārvaldes specifika, muitas uzdevumi un funkcijas, darbības fons, konkrētā 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 veiktspējas 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 to, ka:
  - šai metodei piemīt augsta aprēķinu precizitātes pakāpe;

- nav atstāti bez ievēribas svarīgi muitas lietu elementi;
- aprēķini ir pēc iespējas tuvināti reālajiem apstākļiem.

Kā trūkumus var norādīt to, ka:

- nav iespējams ņemt vērā visus muitas darbību ietekmējošos faktoros;
- aprēķini nav tieši saistīti ar visām muitas funkcijām;
- nav noteikts 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 tas, ka indikatori savstarpēji 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 sistēmiskos 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 – dažādās struktūrvienībās neatkarīgi no funkcijām;
- pēc prioritātēm;
- atbilstoši plānotajam muitas dienesta stratēģijās, 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 ir apstiprinātas (T1 – 8.–15. secinājums, T2 – 16.–21. secinājums) 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 noteiktajiem 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:
  - jāaplūko efektivitātes novērtējums kā stratēģiskās plānošanas elements un atbilstoši tam jāorganizē visi procesi;
  - jāizvēlas novērtēšanas metodes dažādiem mērķiem un tās jānostiprina normatīvi – stratēģiskajos dokumentos;
  - jāpārbauda esošās sistēmas un procesi ar 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. To darot, ir 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 procentuālais 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 tas, 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 jākorrigē ar koeficientu atbilstoši sniegtajiem atbalsta pakalpojumiem un ieguldījumiem iestādes darba pilnveidošanā.
9. Novērtējot funkcionālo efektivitāti, tiek novērtētas konkrētas aizsardzības, legālās tirdzniecības veicināšanas, fiskālās un statistiskā funkcijas realizēšana. Katrai no tām ir jānosauc vērtēšanai pakļautie uzdevumi un darbības, katram uzdevumam (darbībai) mērāmie indikatori, vērtēšanas kritēriji. Uz vērtēšanas kritēriju pamata jāpiešķir izpildes koeficients, ko jākorrigē, 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 secīgi nosaka visas nepieciešamās veicamās darbības. Sistēmai jāatbilst visām algoritmam prasībām, t. i.: 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;
  - muitas dienesta stratēģija, vīzija, misija, darbības plāns;
  - 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 SARAKSTS

1. Afghan Border Police. [accessed 18 March 2016]. Available at: [https://en.wikipedia.org/wiki/Afghan\\_Border\\_Police](https://en.wikipedia.org/wiki/Afghan_Border_Police).
2. Alvydas Raipa. Public Policy and Public Administration: Development, Structure and Reciprocity. [accessed 28 January 2019]. Available at: <https://www3.mruni.eu/ojs/public-policy-and-administration/article/view/2543#:~:text=Public%20administration%20is%20the%20set,choices%20associated%20with%20that%20process>.
3. Austria–Switzerland border. [accessed 20 March 2016]. Available at: [https://en.wikipedia.org/wiki/Austria%E2%80%93Switzerland\\_border](https://en.wikipedia.org/wiki/Austria%E2%80%93Switzerland_border)
4. 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>.
5. Belarus-Ukraine border. [accessed 18 March 2016]. Available at: [https://en.wikipedia.org/wiki/Belarus%E2%80%93Ukraine\\_border](https://en.wikipedia.org/wiki/Belarus%E2%80%93Ukraine_border).
6. 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>.
7. Borders of China. [accessed 18 March 2016]. Available at: [https://en.wikipedia.org/wiki/Borders\\_of\\_China](https://en.wikipedia.org/wiki/Borders_of_China).
8. 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.
9. Business strategy of the Lithuanian customs for 2016–2020. [accessed 10 May 2018]. Available at: <https://www.lrmuitine.lt/web/guest/veikla/planavimodokumentai/strategija#en>.
10. Changing customs: challenges and strategies for the reform of customs administration. Michael Keen, International Monetary Fund, 2003.
11. Customs modernization and the international trade superhighway. Michael H. Lane. Greenwood Publishing Group, 1998.
12. Customs Modernization Handbook. World Bank. 2005.

13. Economics of trade facilitation. Nirmal Sengupta. Oxford University Press, 2007.
14. 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>.
15. Estonia. [accessed 18 March 2016]. Available at: <https://en.wikipedia.org/wiki/Estonia>.
16. Estonian Tax and Customs Board Strategic Development Plan 2017–2020. . [accessed 6 August 2019]. Available at: [http://www.emta.ee/sites/default/files/contacts-about-ETCB/structure-tasks-strategy/emta\\_eng.pdf](http://www.emta.ee/sites/default/files/contacts-about-ETCB/structure-tasks-strategy/emta_eng.pdf).
17. External Border of the European Union. [accessed 10 March 2017]. Available at: [https://en.wikipedia.org/wiki/External\\_border\\_of\\_the\\_European\\_Union](https://en.wikipedia.org/wiki/External_border_of_the_European_Union).
18. Geography of Russia. [accessed 18 March 2016]. Available at: [https://en.wikipedia.org/wiki/Geography\\_of\\_Russia](https://en.wikipedia.org/wiki/Geography_of_Russia).
19. Germany-Switzerland border. [accessed 18 March 2016]. Available at: [https://en.wikipedia.org/wiki/Germany%E2%80%93Switzerland\\_border](https://en.wikipedia.org/wiki/Germany%E2%80%93Switzerland_border).
20. Grovers Starlings. Valsts sektora pārvalde. Valsts administrācijas skola. 1999.
21. Gulbis, A., Čeveris, A. Muitas darbības pamati. RTU izdevniecība. 2014.
22. Ilgtspējīgas attīstības principi un indikatori pašvaldībās. [skatīts 2012. gada 3. novembrī]. Pieejams: <http://www.bla21f.net/projects/sail/latvia/bs4.pdf>.
23. Illicit Trade Report 2019. [accessed 9 March 2018]. Available at: <http://www.wcoomd.org/en/media/newsroom/2020/july/the-wco-issues-its-2019-illicit-trade-report.aspx>.
24. 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](http://tfig.unece.org/pdf_files/Indicators-for-Trade-Facilitation-ESCAP-OECD-Handbook.pdf).
25. Introducing public administration / Jay M. Shafritz, E. W. Russell, Christopher P. Borick. New York : Pearson/Longman, 2009.
26. Italy-Switzerland border. [accessed 18 March 2016]. Available at: [https://en.wikipedia.org/wiki/Italy%E2%80%93Switzerland\\_border](https://en.wikipedia.org/wiki/Italy%E2%80%93Switzerland_border).
27. 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](http://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/global/pdf/topics/research/research-paper-series/13_performance_measurement_2011.pdf?la=en).
28. Key Performance Indicators for Government and Non Profit Agencies: Implementing Winning KPIs Kindle Edition. by David Parmenter 2012. [accessed 23 June 2018]. Available at: [https://media.wiley.com/product\\_data/excerpt/44/04709445/0470944544-97.pdf](https://media.wiley.com/product_data/excerpt/44/04709445/0470944544-97.pdf).
29. Labas pārvaldības rokasgrāmata. Latvijas Darba devēju konfederācija. 2010.
30. Latvijas ģeogrāfija. [skatīts 2016. gada 30. janvārī]. Pieejams: [https://lv.wikipedia.org/wiki/Latvijas\\_%C4%A3eogr%C4%81fija](https://lv.wikipedia.org/wiki/Latvijas_%C4%A3eogr%C4%81fija).

31. Latvijas muitas statistika. [skatīts 2018. gada 3. decembrī]. Available at: [https://www.vid.gov.lv/sites/default/files/lms\\_s-02410b\\_2019.pdf](https://www.vid.gov.lv/sites/default/files/lms_s-02410b_2019.pdf).
32. Letonika.lv. Autoru kolektīvs Valentīnas Skujiņas vadībā: Inārs Beļickis, Dainuvīte Blūma, Tatjana Koķe, Dace Markus, Arvils Šalme; Zvaigzne ABC, 2000; © Tilde, 2009.
33. 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](http://incu.org/docs/Day_3_-_01_Lionel_Pascal_EN.pdf).
34. Lyons, Timothy. EC customs law. Oxford: Oxford University Press, 2018.
35. Management Theory and Practice, 8th Edition. Gerald A.Cole and Phil Kelly. 2015, Cengage Learning EMEA.
36. Measuring performance in the public sector: between necessity and difficulty. Mihaiu Diana. [accessed 18 March 2016]. Available at: <http://eccsf.ulbsibiu.ro/articole/vol92/925mihaiu.pdf>.
37. Measuring the Performance of Public Services. Principles and Practice. Michael Pidd. Cambridge University Press, 2012.
38. MF Working Paper. Customs Administration Reform and Modernization in Anglophone Africa – Early 1990s to Mid-2010. Prepared by Justin Zake. August 2011. [accessed 2 June 2015]. 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>.
39. 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>.
40. 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](https://pdfs.semanticscholar.org/1e16/20635939099dce3c971a2cc3d1baba971418.pdf?_ga=2.182292129.742796451.1587400289-1794151784.1587400289).
41. Preču starptautiskā tirdzniecība. [skatīts 2017. gada 3. janvārī]. [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=International\\_trade\\_in\\_goods/lv#Tr.C4.ABs\\_liel.C4.81\\_kie\\_starptautisk.C4.81s\\_tirdzniec.C4.ABbas\\_pasaules\\_1.C4.ABme.C5.86a\\_dal.C4.ABbnieki\\_.E2.80.94\\_ES.2C\\_.C4.B6.C4.ABna\\_un\\_ASV](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=International_trade_in_goods/lv#Tr.C4.ABs_liel.C4.81_kie_starptautisk.C4.81s_tirdzniec.C4.ABbas_pasaules_1.C4.ABme.C5.86a_dal.C4.ABbnieki_.E2.80.94_ES.2C_.C4.B6.C4.ABna_un_ASV).
42. Poland-Russia border. [accessed 18 March 2016]. Available at: [https://en.wikipedia.org/wiki/Poland%E2%80%93Russia\\_border](https://en.wikipedia.org/wiki/Poland%E2%80%93Russia_border).
43. Poland-Ukraine border. [accessed 18 March 2016]. Available at: [https://en.wikipedia.org/wiki/Poland%E2%80%93Ukraine\\_border](https://en.wikipedia.org/wiki/Poland%E2%80%93Ukraine_border).
44. Russell Hillberry, Xiaohui Zhang. Policy and Performance in Customs Evaluating the The WCO Capacity Building Development Compendium. “A Columbus programme phase 2 Implementation tool.” [accessed 10 January 2018]. Available at: <http://wcoomdpublishings.org/capacity-building/capacity-building.html>.

45. 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.
46. Stratēģiskā vadīšana. A. Dzedona redakcijā. Birznieka SIA "Kamene", 1998.
47. Tax and Customs Indicators. [accessed 15 March 2017]. Available at: [http://www.ciat.org/biblioteca/opac\\_css/index.php?lvl=notice\\_display&id=2122](http://www.ciat.org/biblioteca/opac_css/index.php?lvl=notice_display&id=2122).
48. 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>.
49. The Performance Paradox in the Public Sector. S. van Thiel, F. L. Leeuw. [accessed 6 August 2019]. Available at: <https://repub.eur.nl/pub/1577/>.
50. The Public Administration Theory Primer. H. George Frederickson, Kevin B. Smith, Christopher W. Larimer, Michael J. Licari. Avalon Publishing, 2015.
51. The Triple Helix concept. [accessed 18 August 2016]. Available at: <http://www.triplehelixconference.org/th/9/the-triple-helix-concept.html>.
52. 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/>.
53. The WCO Capacity Building Development Compendium. "A Columbus programme phase 2 Implementation tool." [accessed 20 Januar 2018]. Available at: <http://wcoomdpublications.org/capacity-building/capacity-building.html>.
54. The WCO Capacity Building Development Compendium. "A Columbus programme phase 2 Implementation,, Organizational Performance Measurement. [accessed 20 Januar 2018]. Available at: [http://wcoomdpublications.org/downloadable/download/sample/sample\\_id/130/](http://wcoomdpublications.org/downloadable/download/sample/sample_id/130/)
55. Trade and International Integration Team, March 2015. [accessed 6 August 2019]. Available at: <http://documents.worldbank.org/curated/en/734151467999115368/pdf/WPS7211.pdf>.
56. Trade Facilitation Agreement. World Bank Group, Development Research Group 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.
57. Transforming your enterprise through ascertaining your critical success factors & associated KPIs. [accessed 12 June 2018]. Available at: <https://kpi.davidparmenter.com/>.
58. 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](http://www.lrvk.gov.lv/uploads/reviziju-zinojumi/2014/2.4.1-38_2014/zinojums-publiskosanai-22.10.2015.pdf).

59. Valsts pārvaldes darba efektivitātes novērtēšanas problēmas Latvijā. Iveta Baltina, Maija Šenfelde. [skatīts 2015. gada 6. februārī]. Pieejams: <https://ortus.rtu.lv/science/lv/publications/9574/fulltext>.
60. Valsts pārvaldes politikas attīstības pamatnostādnes 2014.–2020. gadam. [skatīts 2015. gada 30. maijā]. Pieejams: [https://ilgtspējigaattistiba.saeima.lv/attachments/article/702/MKPamn\\_valsts\\_parvalde\\_231014.2799.pdf](https://ilgtspējigaattistiba.saeima.lv/attachments/article/702/MKPamn_valsts_parvalde_231014.2799.pdf).
61. 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](https://www.vid.gov.lv/sites/default/files/vid_darbibas_un_attistibas_strategija_2017-2019_1310.pdf).
62. 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](http://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/global/pdf/media/annual-reports/annual-report-2017_2018.pdf).
63. WCO Research Paper No. 31. Customs Environment Scan 2014. [accessed 1 December 2016].v Available at: [http://www.wcoomd.org/en/topics/research/activities-and-programmes/~/\\_media/57364A26496A4C34A2B9604F3156C595.ashx](http://www.wcoomd.org/en/topics/research/activities-and-programmes/~/_media/57364A26496A4C34A2B9604F3156C595.ashx).
64. What to Measure? Robert D. Behn. [accessed 20 November 2018]. Available at: <https://www.governing.com/columns/mgmt-insights/What-to-Measure.html>.
65. Alexey Gubin. Developing of Performance Measurement for Russian Customs Service. [accessed 9 November 2013]. Available at: [http://incu.org/docs/Day\\_2\\_-\\_06\\_Alexey\\_Gubin\\_EN.pdf](http://incu.org/docs/Day_2_-_06_Alexey_Gubin_EN.pdf).
66. Барышникова Е. Ю. Факторы эффективности в управлении таможенным делом. [accessed 13 May 2012]. Available at: [http://morvesti.ru/archive/tdr/element.php?IBLOCK\\_ID=66&SECTION\\_ID=1389&ELEMENT\\_ID=4763](http://morvesti.ru/archive/tdr/element.php?IBLOCK_ID=66&SECTION_ID=1389&ELEMENT_ID=4763).
67. Косенко В. П., Опошнян Л. И. Основы теории эффективности таможенного дела М.: РТА, 2006.
68. Н. А. Баранов. Теория и методология анализа эффективности политико-административного управления. [accessed 5 July 2015]. Available at: [http://nicbar.ru/adm\\_sist\\_lekzia3.htm](http://nicbar.ru/adm_sist_lekzia3.htm).
69. 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](http://www.customs.ru/index.php?option=com_content&view=article&id=333:-2011-&catid=29:2011-01-24-14-49-58&Itemid=1830).
70. 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/>.
71. Теория и методология таможенного дела. Сборник научных трудов. Проблемы совершенствования организации и деятельности таможенной службы. 1999. Москва: РИО РТА.

72. Якунин В. И., Сулакшин С. С., Тимченко А. Н., Теоретические аспекты проблемы эффективности государственного управления. Журнал "Власть", № 8, 2006.