

LIETUVOS MUITINĖS POKYČIŲ VALDYMO ORGANIZACINIAI ASPEKTAI

Dr. Juozas Radžiukynas

Lietuvos teisės universitetas, Policijos fakultetas, Muitinės veiklos katedra
Valakupių g. 5, 2016 Vilnius
Telefonas 2740618
Elektroninis paštas mvk@ltu.lt

Pateikta 2003 m. spalio 24 d.

Parengta spausdinti 2003 m. spalio 31 d.

*Recenzavo Muitinės departamento prie Lietuvos Respublikos finansų ministerijos Strategijos planavimo ir vystymo skyriaus viršininkas **Rinaldas Kėdikas** bei Lietuvos teisės universiteto Policijos fakulteto Muitinės veiklos katedros docentas dr. **Vladas Rimkus***

S a n t r a u k a

Straipsnyje nagrinėjama muitinės veiklos strategijos formavimo, organizacinių ir techninių naujovių kūrimo ir jų įgyvendinimo procesai.

Ilgalaikėms ir sudėtingoms muitinės problemoms spręsti, strateginiams pokyčiams ir reorganizacijai vykdyti Lietuvos muitinėje taikomas strateginio planavimo ir valdymo metodas. Strateginis valdymas, apimdamas visą strategijos formavimo procesą, daugiausia dėmesio sutelkia į tai, kaip sukurti ekonomines, technines ir organizacines prielaidas, garantuojančias efektyvų organizacijos funkcionavimą ir nuolatinę raidą. Tačiau suformuotai strategijai įgyvendinti reikia efektyviai funkcionuojančios socialinės žmonių sistemos, tinkamo organizacinio ir valdymo potencialo, aukštos vidinės organizacijos valdymo kokybės.

Vertinant teorines organizacinio plėtojimo problemas nagrinėjančių autorių požiūrius ir biurokratinės organizacijos principais suformuotos muitinės ypatybes, išskiriamos dvi muitinės pokyčių valdymo kryptys:

– Organizacinis plėtojimas, skirtas visos sistemos funkcionavimui tobulinti socialinės sistemos ir žmogiškųjų išteklių aspektu. Tai sąveikos tarp organizacijos struktūros, procesų, strategijos, žmonių ir valdymo kultūros stiprinimas, atviros, efektyvios informavimo sistemos kūrimas, vidinės konkurencijos derinimas su bendradarbiavimu, darbuotojų motyvavimo ir savikontrolės, asmenybės ugdymas, atlyginimų sistemos, kuri adekvačiai motyvuotų siekti organizacijos veiklos ir asmeninio tobulėjimo, sukūrimas.

– Organizacinis plėtojimas, skirtas organizacijai atsinaujinti jos strateginių pokyčių, naujovių kūrimo ir įgyvendinimo procesų, struktūrų reorganizavimo valdymui tobulinti. Šiuo tikslu siūloma išplėsti Lietuvos muitinės departamento Strateginio planavimo ir vystymo skyriaus funkcijas, kurios apimtų ne tik strategijos kūrimo, bet ir jos įgyvendinimo procesus, o kuriant ir įgyvendinant kompleksines organizacines ir technikos naujoves taikyti projektines valdymo struktūras.

Ižanga

Nuolat besikeičiant tarptautinės prekybos sąlygoms ir didėjant jos mastams, stiprėjant ūkio subjektų poreikiui sudaryti vienodas konkurencingumo sąlygas ir apginti juos nuo apgaulingos prekybos, kovojant su muitinės ir komerciniais pažeidimais, siekiant užtikrinti gyventojų saugumą reikia, kad muitinė nuolat prisitaikytų prie naujų sąlygų, poreikių ir reikalavimų. Todėl vienu svarbiausių šiuolaikinės muitinės uždavinių tampa muitinės veiklos, procesų ir procedūrų tobulinimas, struktūrų reorganizavimas. Tai novacinė veikla, apimanti muitinės strategijos formavimo, organizacinių ir techninių naujovių kūrimo ir jų įgyvendinimo procesus.

Muitinės pokyčius lemiantys veiksniai

Išskirsime keturias veiksnių, lemiančių techninius, organizacinius ir socialinius pokyčius Lietuvos muitinėje, grupes.

Pirma, veiksniai, susiję su narystės Europos Sąjungoje įsipareigojimais ir atsakomybe už tinkamą Muitų sąjungos funkcionavimą, jos strateginių tikslų, uždavinių ir priemonių įgyvendinimą. Pirmiausia ES šalies narės muitinė turi tinkamai įgyvendinti ES *acquis*. Ji privalės vykdyti naujas funkcijas, susijusias su bendrąja žemės ūkio politika, prekių judėjimo tarp šalių narių statistikos duomenų rinkimu ir apdorojimu, įgyvendinti bendrus projektus (TARIC, NCTS ir kt.). Šiuo metu Lietuvos prekybos su Europos Sąjungos šalimis narėmis ir kandidatėmis apimtis sudaro 2/3 Lietuvos tarptautinės prekybos apimties. Įstojus į ES muitų sąjungą ši prekyba taps vidine. Muitinės postai pasienyje su Lenkija ir Latvija nevykdys jiems įprastų muitinės funkcijų. Todėl Europos Sąjungos plėtra yra ryškus, šiuo metu svarbiausias organizacinių ir socialinių pokyčių veiksnys.

Antra, verslo įmonių konkurencingumo didėjimas. Liberalizuojant prekybą, esant atvirai rinkai konkurencija tarp Lietuvos ir užsienio gamintojų didėja. Todėl vis aktualesnė tampa įmonių, kurių specializacija – prekių, turinčių lyginamąjį pranašumą, gamyba efektyvumo ir konkurencingumo problema. Siekdamas sumažinti gamybos išlaidas, įmonės taiko gamybos organizavimo „aprūpinimo laiku“ (*just in time*) būdus, leidžiančius įmonei išvengti gaminių dalių sandėliavimo išlaidų. Produkto gamybai reikalingas detales, mazgus, sudedamąsias gaminio dalis iš kitų gamintojų transporto įmonės laiku ir reikiamoje vietoje pateikia į surinkimo cechus. Apsunkinančios arba nelanksčios muitinės procedūros darytų neigiamą poveikį verslo konkurencingumui.

Įmonės, siekdamos sumažinti gamybos išlaidas, naudojami logistikos centrų teikiamomis prekių gabenimo, sandėliavimo, tarpininkavimo paslaugomis. Todėl ypač aktuali tampa muitinės ir visų tarptautinės prekybos operatorių sąveika, bendrų projektų kūrimas ir įgyvendinimas.

Trečia, didėjant prekybos globalizacijai, jos srautams, muitinės pažeidimai (muitinės procedūrų, prekių kilmės, vertės ir klasifikavimo, fiktyvaus prekių importo ir eksporto), nelegali prekyba (narkotikais, ginklais, suklastotais gaminiais) įgauna intelektualėses ir išradingesnes formas ir būdus. Muitinės pažeidimai ir nelegali prekyba kelia grėsmę šalies ekonominiams interesams (nesumokami importo muitai ir mokesčiai, susigrąžinamas PVM už fiktyvių prekių eksportą). Kovoje su muitinės pažeidimais taikant vien teisinės, techninės, organizacinės priemones, griežtinant muitinės kontrolę ne visuomet gaunami norimi rezultatai. Didžiausias galimybes šioje srityje suteiktų muitinės pareigūnų elgsena, jų motyvacija, kitų socialinių vertybių visuma.

Ketvirta, sparčiai tobulėjanti kompiuterinė technika ir technologijos atveria naujas muitinės darbo formų (kontrolės, pagrįstos rizikos veiksnių analize, ir informacijos, sukauptos profiliuotose duomenų bazėse, organizavimo, verslo struktūrų ir visuomenės informavimo ir kt.), muitinių procedūrų (elektroninio prekių deklaravimo, supaprastintų muitinių procedūrų taikymo ir kt.) galimybes.

Muitinės veiklos strategijos kūrimo ir jos įgyvendinimo praktika ir problemos

Ilgalaikėms ir sudėtingoms problemoms spręsti, turimiems bei planuojamiems gauti finansiniams, materialiniams bei darbo ištekliams, skirtiems siekti užsibrėžtų tikslų, Lietuvos muitinėje taikomas strateginio planavimo ir valdymo metodas. Strateginio valdymo paskirtis – numatyti organizacijos veiklos kryptis ir tikslus, atspindinčius jos aplinkoje vykstančius procesus, sukurti organizacijos strateginius išteklius arba numatyti apsirūpinimo jais būdus ir parengti bei įgyvendinti strategiją, geriausiai įvertinančią veiklos aplinkybes bei šiuos išteklius [1, p. 388]. Strateginis valdymas, apimdamas visą strategijos formavimo procesą, daugiausia dėmesio sutelkia į tai, kaip sukurti ekonomines, technines ir organizacines prielaidas, garantuojančias efektyvų organizacijos funkcionavimą ir nuolatinę raidą. Lietuvos muitinės strategija parengta 1999 m. ir atnaujinta 2002 m. Joje suformuluota muitinės paskirtis, iškelti tikslai ir nustatyti uždaviniai. Lietuvos muitinės veiklos strategija parengta atsižvelgiant į 2001 m. gegužės 31 d. patvirtinto Europos Komisijos komunikato tarybos, Europos Parlamento ir Ekonominių ir socialinių reikalų komiteto Muitų sąjungos strategijos nuostatas, remiantis ekonominės ir socialinės aplinkos analizės išvadomis, muitinių stipriųjų ir silpnųjų pusių įvertinimu. Joje nustatyti Lietuvos muitinės strateginiai tikslai siekiant sukurti modernią muitinę, tinkamai atlikti visas Europos Sąjungos valstybės narės muitinės funkcijas ir apima šias sritis: valdymo, pažeidimų prevencijos, teisės aktų rengimo ir įgyvendinimo bei muitinės formalumų taikymo, muitinės renkamų muitų ir mokesčių administravimo, muitinės informacinių sistemų, infrastruktūros plėtros, tarptautinio bendradarbiavimo ir ryšių su visuomene. Strateginiams tikslams pasiekti kiekvienoje srityje numatyti uždaviniai, o Muitinės departamento ir jo įstaigų metinių planų organizacinės ir techninės priemonės (naujovės) ir sprendimai skirti šiems uždaviniams vykdyti. Taigi muitinės veikla siekiama aiškių tikslų, ji yra programiškai reglamentuota.

Pati strateginio valdymo paskirtis – suteikti organizacijai veiklos prasmę, kryptį, veiksmų jos aplinkoje sistemą ir sukurti reikiamą išteklių bei organizacinį ir valdymo potencialą. Taigi organizacijoje priimami sprendimai labiau orientuojasi į išorę, jos aplinkoje vykstančius pokyčius, jie numato veiklos kryptis, tikslus ir jų siekimo būdus. Strateginis valdymas orientuojasi į išorę, numato veiklos tikslus ir jų siekimo būdus, o suformuotai strategijai įgyvendinti reikia efektyviai funkcionuojančios socialinės žmonių sistemos, tinkamo valdymo ir organizacinio potencialo. Dauguma muitinėje taikomų organizacinių naujovių (sistema, metodai, procedūros ir kt.) susijusios su struktūros pokyčiais, santykių, įgaliojimų ir darbuotojų atsakomybės persikirstymu, o tai lemia kai kurių darbuotojų ar organizacijų elgsenos pasikeitimą, priešinimąsi naujovėms ir pokyčiams.

Nemažai problemų kyla organizacijoje, kuriai būdingas geras strateginis valdymas, tačiau neturinčioje adekvataus organizacinio bei valdymo potencialo, nepasižyminčioje aukšta vidinės organizacijos kokybe.

Muitinė, kaip ir dauguma valstybės institucijų, funkcionuoja pagal pagrindinius M. Weberio (1947) [3] suformuotus administracinės veiklos principus:

1. Hierarchinė struktūra, turinti aiškius organizacinių lygių skirtumus. Veikla organizuojama pagal funkcijas.
2. Darbo paskirstymas pagal apibrėžtas oficialias pareigas, išreiškiantis racionalią darbo atlikimo tvarką. Aiškios individualaus darbo atlikimo taisyklės.
3. Darbuotojai ir vadovai parenkami konkurencijos pagrindu, atsižvelgiant vien tik į kompetenciją.
4. Administravimo nuasmeninimas. Oficialus asmuo veikia kaip nuasmenintas organizacijos subjektas. Tarpusavio santykiai grindžiami valdžia ir paklusnumu.
5. Visa veikla griežtai formalizuota ir dokumentuota. Sprendimų, taisyklių, procedūrų formalizavimas rašytine forma apsaugo nuo informacijos iškraipymo, pametimo, padeda išlaikyti veiklos stabilumą ir tęstinumą.

Muitinės, kaip valstybinės institucijos, suformuotos pagal M. Weberio administracinės veiklos principus, valdymo vertybės dominantės ir organizacinė struktūra nėra skirtos orga-

nizaciniam plėtojimui, naujovės įgyvendinamos neišsemiant jų galimybių ir neduoda norimų rezultatų. Organizacinio plėtojimo paskirtis – sukurti kokybišką socialinę sistemą organizacijos viduje.

M. Beer (1980) išskiria tris organizacinio plėtojimo tikslus: 1) didinti organizacijos struktūros, procesų strategijos, žmonių ir kultūros darną; 2) skatinti naujus kūrybiškus organizacinius sprendimus; 3) didinti organizacijos atsinaujinimo gebėjimus [2, p. 368].

Išvados

Įvertinę teorines organizacinio plėtojimo problemas nagrinėjančių autorių požiūrius ir biurokratinės organizacijos principais suformuotos muitinės ypatybes, išskirsime dvi muitinės plėtojimo kryptis:

- Pirma, organizacinis plėtojimas skirtas visos sistemos funkcionavimui tobulinti socialinės sistemos ir žmogiškųjų išteklių aspektu. Tai sąveikos tarp organizacijos struktūros, procesų, strategijos, žmonių ir valdymo kultūros stiprinimas, atviros, efektyvios informavimo sistemos kūrimas, vidinės konkurencijos derinimas su bendradarbiavimu, darbuotojų motyvavimo ir savikontrolės, asmenybės ugdymas, atlyginimų sistemos, kuri adekvačiai motyvuotų siekti organizacijos veiklos ir asmeninio tobulėjimo, sukūrimas, įgaliojimų, darbuotojų statuso ir jų kompetencijos derinimas.
- Antra, organizacinis plėtojimas skirtas atsinaujinti organizaciją, skatinti jos strateginius pokyčius, naujovių kūrimo ir įgyvendinimo procesus, valdymo tobulinimą.

Naujovių ir funkcionavimo procesai iš esmės priešingi vienas kitam, todėl tos pačios struktūros ne visuomet sėkmingai įgyvendina abi funkcijas. Mūsų nuomone, tikslinga būtų Lietuvos muitinės departamento Strateginio planavimo ir vystymo skyriaus funkcijas išplėsti, kad jos apimtų ne tik strategijos kūrimo, bet ir jos įgyvendinimo procesus.

Kadangi daugumos muitinės organizacinių naujovių (metodų, procedūrų, sistemų ir pan.) veikimo sritys apima ir verslo struktūras (importuotojų, vežėjų, deklaruojančiųjų ir kt.), tai reikalauja, kad minėtųjų naujovių kūrimo ir įgyvendinimo etapuose vyktų įvairių dalyvaujančių organizacijų sąveika ir bendradarbiavimas, todėl šiam tikslui būtų tikslinga taikyti projektines valdymo struktūras.



LITERATŪRA

1. **Jucevičius R.** Strateginis organizacijų vystymas. Monografija. – Kaunas: Pasaulio lietuvių kultūros, mokslo ir švietimo centras, 1998.
2. **Beer M.** Organization Change and Development. – Santa Monika: Goodyear Publishing, 1980.
3. **Weber M.** Theory of Social and Economic Organization. – New York: Oxford University Press, 1947.
4. **Burke W.** Organizational Development: a Process of Learning and Changing. – Addison-Wesley, 1994.



Management of Organisational Changes in the Lithuanian Customs

Dr. Juozas Radžiukynas

Law University of Lithuania

SUMMARY

The article analyses the problems of the formation of the Lithuanian Customs business strategy, development and implementation of its programme measures, i.e. strategic changes, organisational and technical innovations.

The article identifies four groups of factors stipulating technical, organisational and social changes within the Lithuanian Customs. Firstly, the factors related to the obligations of EU membership and responsibility for a suitable functioning of the Customs Union, implementation of its strategic objectives, tasks and measures; secondly, the factors of the increase of business competitive ability; thirdly, economic and social threats emerging from the globalisation of international trade; and fourthly, new possibilities for applying computer equipment and technologies in the processes of Customs activity. These factors are important in the stage of developing the Lithuanian Customs business strategy on determining its objectives, tasks and programme measures.

Strategic management, covering the whole process of the strategy development, focuses most of attention to the problems of creating economic, technical and organisational preconditions ensuring the efficient functioning and permanent development of the organisation. However, to implement the developed strategy, the efficiently functioning social human system, suitable organisational-management potential, high quality internal organisation management are necessary.

Upon evaluating the approaches by the authors analysing the theoretical problems of organisational development and characteristics of the Customs service created according to the bureaucratic organisation principles, two directions of customs changes, its structural reorganisations and innovations have been identified:

– Organisational development oriented towards improving the functioning of the whole system in the aspect of social system and human resources. This includes the improvement of interaction between the organisational structures, processes, strategy, human and management culture, development of the efficient information system, combination of internal competition with co-operation, motivation and self-control of employees, education of personality, remuneration systems providing adequate motivation to pursue the achievement of the purposes of the organisation activity and personal development;

– Organisational development oriented towards improving the management of implementing the organisation renovation processes, of its strategic changes, reorganisation of structures and innovations. For this purpose, the functions of the Strategic Planning and Development Division of the Customs Department have been suggested to be expanded to cover not only the processes of developing the strategy, but of its implementation management as well.

Since most areas influenced by the Customs organizational innovations (methods, procedures, systems, etc.) cover business structures (importers, carriers, declarants, etc.), the interaction and co-operation between different organisations involved in the different stages of developing the said innovations are necessary. Therefore, it has been suggested to apply project management structures for this purpose.

