



TARPTAUTINĖS PREKYBOS IŠŠŪKIAI IR KONCEPTUALŪS MUITINĖS VEIKLOS POKYČIAI

Alfonsas LAURINAVIČIUS

Mykolo Romerio universitetas
Ateities g. 20, LT-08303 Vilnius, Lietuva
El. paštas laalfa@mruni.lt

Santrauka. Straipsnyje skaitytojui pristatoma labai sudėtinga ir permaininga Lietuvos muitinės istorinė raida, analizuojami ekonomikos globalizacijos sąlygomis Europos Sąjungos muitinėms keliami tarptautinės prekybos reikalavimai ir siekiama atsakyti į klausimą, koks XXI amžiaus Lietuvos muitinės vaidmuo siekiant veiksmingo tarptautinės prekybos daugiašališkumo. Atsakant į šį klausimą nagrinėjama naujoji tarptautinės prekybos ir muitinės veiklos filosofija, formuluojamos jos administracinės veiklos modelio formavimo, naujosios vadybos diegimo problemos.

Pasinaudojant mokslo sričių ryšiais bei taikant tyrimo metodus (lyginamąjį istorinį, stebėjimo, praktinės patirties apibendrinimo, sisteminės analizės ir kt.), straipsnyje siekiama formuluoti naujosios Europos muitinės veiklos apibrėžimą-koncepciją. Taigi pagrindinis analizės objektas – kryptingas Lietuvos muitinės veiklos tobulinimas ieškant atsako į tarptautinės prekybos politikos reikalavimus: siekti ekonominio efekto muitinės priemonėmis gerinant sąlygas tarptautinei prekybai, garantuoti rinkos ir tarptautinės prekybos grandinės patikimą saugumą.

Ekonominės klasifikacijos deskriptoriai (JEL): F190.

Reikšminiai žodžiai: administravimas, vadyba, ekonominiai interesai, politiniai interesai, tarptautinė prekyba, muitinės funkcijos, muitinės veikla.

Keywords: administration, management, economic interests, political interests, international trade, customs functions, customs activity.

Įvadas

Visi sutaria, kad muitinės organizacija yra sudėtinga valstybės aparato struktūra, todėl 1990 m. muitinės atkūrimas kartu žymėjo ir Lietuvos ekonominės nepriklausomybės atkūrimo žingsnius. Kiekvienoje šalyje muitinė yra savitas ir labai reikšmingas suverenios valstybės ekonominės politikos ir tarptautinės prekybos plėtros instrumentas. Kita vertus, muitinė yra valstybių ekonominio bendradarbiavimo instrumentas, todėl jas sieja panašūs veiklos tikslai. Kyla klausimas, kokios vakarietiškos muitinės veiklos tradicijos, jų funkcijos laikytinos istoriniu požiūriu tradicinėmis, ar laikui bėgant jos keičiasi iš esmės, ar išlieka panašios, o keičiasi vien veiklos koncepcija,

t. y. veiklos modelis, metodai, sprendžiami uždaviniai. Tai sudėtingas klausimas, nes muitinių funkcijos priklauso nuo valstybės politinių, ekonominių interesų, kitų aplinkybių [20, 31]. Pavyzdžiui, paskutinį dvidešimtmetį Lietuvos politinė ekonominė padėtis, o kartu ir muitinės kaip valstybės tarnybos vaidmuo nuolat keičiasi, tačiau ar šie procesai yra moksliskai pateisinami, dėsningi? Nuo atsakymo į šiuos klausimus turėtų priklausyti vykdomų reformų, tobulinant muitinės įstaigų administracinę veiklą, formuojant personalą, turinys.

Problema yra gana sudėtinga, todėl nagrinėtina kompleksiskai, pasitelkiant ekonomiką ir istoriją, teisę ir viešąjį administravimą, etiką, vadybą bei kitas mokslo sritis. Muitinės, kaip tarptautinės prekybos

subjekto, tematika moksliniai tyrinėjimai Lietuvoje atliekami epizodiškai, t. y. gvildenamos konkrečios problemos tam tikro mokslo požiūriu, todėl labai mažai mokslinės literatūros, kuria galėtų remtis studijuojantieji bei praktikai rengdami teisės aktų projektus, strateginius raidos planus. Istoriniu požiūriu reikšmingas A. Jakubčionio 1999 m. leidinys „Lietuvos muitinės“, sėkmingai dirba Muitinės muziejus. Muitinės departamento iniciatyva parengtas ne vienas informatyvus leidinys, tačiau jie labiau skirti sisteminti istorinius šaltinius, skatinti domėjimąsi pačios muitinės raida, jos veiklos reglamentavimu neapartiant conceptualių pagrindų – valstybės tarnybos modelio, personalo formavimo ir kitų klausimų.

Muitinės vaidmens pokyčiai socialiniuose procesuose kaip studijų ir mokslinių tyrinėjimų objektas atskirais aspektais gvildenamas įvairaus lygio (nacionalinėse, tarptautinėse) konferencijose, seminaruose, kuriuose dalyvauja Lietuvos muitinės atstovai. Iš dalies personalo rengimo klausimai aptarti Mykolo Romerio universiteto strateginės raidos iki 2010 m. dokumentuose [11; 17]. Studijuojant muitinės veiklos problemas reikšmingi mokslininkų (J. Gūrevičienės, J. R. Minalgos, J. Radžiukyno, V. Rimkaus, D. Povilauskienės, R. Stankevičiaus ir kt.) straipsniai, kiti leidiniai. Juose siūloma diskutuoti atskirais klausimais ieškant atsako į konkrečius laikmečio iššūkius kuriant muitinės teisę, tobulinant muitinės ir verslo bendradarbiavimo vadybą.

Laikmečio aktualijos gvildenamos MRU Muitinės veiklos katedros organizuojamose metinėse konferencijose¹, dalykiniuose susitikimuose su muitinės administracija, kaimyninių šalių (Latvijos, Lenkijos, Estijos, Baltarusijos ir kt.) universitetų, rengiančių muitinės ir tarptautinės prekybos specialistus, dėstytojais, mokslininkais, tarptautiniais ekspertais. Itin reikšmingas įvykis – 2007 m. Pasaulio muitinių organizacijos (*World Customs Organization – WCO*) kartu su Muitinės universitetų tarptautiniu tinklu (*International Network of Customs Universities – INCU*) pradėtas leisti periodinis tęstinis leidinys „Pasaulio muitinių žurnalas“ (*World Customs Journal*). Daug aktualios medžiagos pateikiama Pasaulio banko leidiniuose, tokiuose kaip „Muitinių modernizacijos vadovas“ (*Customs Modernization Handbook*) ir kituose. Tai suteikia galimybių susipažinti su specifinėmis muitinių problemomis ir skatina mokslininkus dalyvauti šios srities mokslinėje veikloje.

¹ Mykolo Romerio universiteto Muitinės veiklos katedra metines konferencijas organizuoja lapkričio mėn. Aktualiausi pranešimai spausdinami Universiteto mokslo darbų leidiniuose.

1. Tarptautinės prekybos įtaka muitinės funkcijų raidai

Manoma, kad sąvokos „muitas“, „muitinė“ yra kilusios iš graikiško žodžio „*telos*“ (tikslas, pabaiga, galutinis mokėjimas) ir lotyniškojo „*teloneum*“ (mokestis). Senovėje ši sąvoka reiškė mokestį šeiminkui (savininkui), kurio reikalaujama už važiavimą jo gatve ar tiltu, keliantis per upę. Laikui bėgant sąvokos reikšmė keitėsi ir muitai reiškia mokestį už valstybės (žemės) teikiamas paslaugas užsienio pirkliams [21, p. 29]. Šiandien muitai suprantami kaip netiesioginiai mokesčiai prekėms kirtus valstybės sieną, kaip atlygis už institucijų administracijos (pareigūnų) veiklą. Muitinė yra viena iš institucijų, turinti kontrolės ir viešojo administravimo įgaliojimus ir įgyvendinanti savo funkcijas saugodama valstybės ekonominę erdvę. Muitinės veikla tradiciškai yra siejama su tarptautine prekyba. Mūsų analizės objektas – šios institucijos veiklos tradicijos, kaip jas veikia istoriniu požiūriu reikšmingi socialiniai ir ekonominiai poslinkiai.

1.1. Istorinės Lietuvos muitinės ištakos

Lietuvos muitinės kaip valstybinės institucijos steigimas ir raida tiesiogiai susijusi su užsienio (tarptautine) prekyba. Jos istorinės šaknys veda į XI–XIII a., t. y. į pačią Lietuvos valstybės raidos pradžią². Pagrindinis to meto verslas buvo žemdirbystė. Vystėsi ir kiti verslai, ypač amatai. Jie šiuo laikotarpiu jau atsiskyrė nuo žemdirbystės, o kartu aktyvėjo prekyba ne tik krašto viduje, bet ir su kaimyninėmis šalimis. Atsirado igudusių amatininkų juvelyrų, kurie iš vario, žalvario, sidabro kalė arba liejo antkakles, seges, apyrankes, žiedus ir kitus papuošalus. Be to, prekiaavo gintaru ir jo dirbiniais, vašku, voverių, bebrų, juodųjų kiaunių kailiais. Ekonominio, socialinio gyvenimo poslinkiai skatino importuoti prabangos daiktus: sidabrinus papuošalus, sidabrinės monetas (arabų ir iš Vakarų Europos), puošnią žirgo aprangą, ginklus, rūbus ir kitus reikmenis [10, 149–155]. Tai lėmė, kad susikūrusi Lietuvos Didžioji Kunigaikštystė (LDK) tapo didžiųjų prekybos kelių su Vakarų Europos ir slaviškomis šalimis kryžkele³, o prie ke-

² Be abejo, dėl patogios geografinės padėties mainų prekyba su kaimynais ir tolesniais kraštais prasidėjo daug anksčiau. Pavyzdžiui, jau bronzos amžiuje (1600–500 m. pr. m. e.) į Lietuvą buvo įvežama bronzos žaliava, skirta darbo įrankiams ir papuošalams gaminti. Nustatyti prekybiniai ryšiai ankstyvajame geležies amžiuje (500 m. pr. m. e.–m. e. riba). Prekybiniai ryšiai plėtojami pirmaisiais mūsų eros šimtmečiais, tačiau ypač prekyba su kaimynais išaugo IX–XIII m. e. a., nepaisant, kad Lietuva tuo metu liko šiek tiek nuošalyje nuo svarbesnių prekybos kelių [10].

³ Tuo metu Lietuvą su išoriniu pasauliu siejo trys dideli keliai: *Baltijos jūra*, *Nemunas* jungė su Vakarų Europos šalių (*Birka* – Skandinavijoje, *Visbiu* – Gotlando salose, *Haitebiu* – Jutlandijos pusiasalyje) prekybos centrais. Į Lietuvą pirkliai vežė ginklus, žirgo

lių, kertančių LDK sienas, kūrėsi muitinės, renkančios iš pirklių mokesčius.

Muitai, kaip vieni seniausių mokesčių, atsirado pagal tarptautinės prekybos rūšis už suteiktą teisę užsienio pirkliams prekiauti valstybėje arba atskirose žemėse. Ilgainiui jie virto mokesčiais, smarkiai padidinusiais valstybės biudžeto pajamas bei valstybės ekonominių sienų, siekiant kovoti su užsienio prekių konkurencija, apsaugą. Išvežamieji (*eksporto*) muitai Europoje paplito XV–XVII a. pabaigoje. Jie turėjo didinti valstybės išdo pajamas. XIX a. pabaigoje eksporto muitai prarado savo reikšmę. Padidėjus valstybių tarpusavio konkurencijai bei kovai dėl rinkų jie ėmė trukdyti eksportui, o kartu ir nacionalinei ekonomikai vystytis.

XVI–XVIII a. Europoje populiariausiais, didžiausią pelną nešančiais muitais pasidarė *tranzitiniai* (už prekes, vežamas per trečiosios valstybės teritoriją), tačiau XX a. sparčiai vystantis geležinkelių tinklui ir jie neteko savo turėtos reikšmės. Svarbiausi tampa įvežamieji (*importo*) muitai, kuriais Vakarų šalys didelę dalį užsienio prekybos siekdamos plėtoti bendrąją rinką reguliuoja iki šiol. Ekonomiškai mažiau išsivysčiusiose ir besivystančiose šalyse itin didelis vaidmuo tenka fiskaliniams muitams, nes jie sudaro didelę bendrųjų biudžeto pajamų dalį (apie 20–50 proc.)⁴.

Remiantis istorikų darbais galima tvirtinti, kad muitinės visais laikais turėjo ne tik ekonominę, bet ir politinę bei strateginę-gynybinę reikšmę, todėl valstybės visada stengėsi sukurti patikimą ekonominės sienos kontrolę. Senieji teisės aktai patvirtina, kad muitinės funkcijoms įgyvendinti buvo telkiamos didelės pajėgos. Muitus rinko ne tik muitinėse dirbantys asmenys, bet ir renkantys mokesčius, palaikantys viešąją tvarką, sienos saugumą⁵, miestų vartų „už-

aprangos reikmenis, papuošalus, metalą. Nemunas buvo pagrindinis ir prekių paskirstymo kelias. Jos buvo plukdomos pro Jurbarką, Veliuoną, Seredžių, Vilkią iki Kauno ir pasklisdavo po vidurio Lietuvą.

Vilniaus-Gardino kelias vedė į slavų žemes. Prekyba su slavais ypač suaktyvėjo susikūrus Kijevo Rusijos valstybei. Iš ten buvo įvežama, pvz., papuošalai (stikliniai karoliai, apyrankės), įrankiai, sidabro monetos ir kita.

Dauguvos upė jungė Šiaurės Lietuvos žemes su Pskovu, Nau-garduku.

Manoma, kad muitinių užuomazgos formavosi prie visų minėtų kelių: Klaipėdos apylinkėse, Jurbarko, Veliuonoje, Kaune bei Vilniuje.

⁴ Muitai yra netiesioginiai valstybės mokesčiai. Jų klasifikavimas sudėtingas:

- pagal apmokestinimo objektą yra eksporto, importo ir tranzito,
- pagal apskaičiavimo metodą – vertybiniai (*advallioriniai*) ir specifiniai (*pagal mato vienetą virtū tarifū*),
- pagal ekonominį pobūdį ir tarifų struktūrą – fiskaliniai (*finansiniai*), protekciniai (*apsaugos*), preferenciniai (*lengvatiniai*), išlyginamieji (*lyginamos importinių ir savųjų gaminių kainos*), antidempinginiai, diskriminaciniai ir kt.

⁵ Apie tai, kad Lietuvos ir Lenkijos sienos buvo saugomos patikimai, patvirtina, pavyzdžiui, 1641 m. Žečpospolitos karaliaus Vla-

vezėtojai⁶ ir kiti. Gindami valstybės ekonominius interesus jie kartu stebėjo ir politinius įvykius, karių pajėgų judėjimą kaimyninėse šalyse. Pavyzdžiui, nuo seno baltų žemėms didelę grėsmę kėlė vokiečių ekspansija. Bremeno, Liubeko, Hamburgo pirkliai XII–XIII a. sandūroje sparčiai ėmė skverbtis į prūsų žemes⁷. Prie Dauguvos jie įkūrė Livonijos ordiną, o XIII a. vokiečių ir lenkų kolonistai galutinai užgrobė prūsų žemes ir įkūrė kryžiuočių ordino valstybę, išsaugojusią Prūsijos pavadinimą, bet sunaikinusią buvusią baltų valstybę (prūsų gentis), jų tautinį paveldą ir etnokulturą. Vėliau Prūsijos kunigaikštystė susijungė su Brandenburgo kurfiurstyste (1701 m. Brandenburgo kurfiurstas Friedrichas III tapo Prūsijos karaliumi Friedrichu I), o sustiprėjusi – nuolat kėsinosi įsitvirtinti Lietuvos pasienio žemėse. Taip vokiškajai Prūsijai pasisekė kolonizuoti Lietuvos Panemunės žemes. Jos jurisdikcijoje atsidūrė, pvz., Tilžė, Ragainė, Nida, Klaipėda, Šilutė, tačiau tai nebuvo Lietuvos okupacija. Lietuva buvo okupuota (sunaikinta jos sienų apsauga) po trečiojo Žečpospolitos (Lietuvos-Lenkijos valstybės) padalijimo (1795 m.), kai Prūsijai atiteko vadinamoji Lietuvos užnemunė – Seinai, Seirijai, Virbalis, Naumiestis ir kt., o Rusijai – visa kita teritorija. Galima daryti prielaidą, kad palyginti gerai organizuota Lietuvos valstybės sienų kontrolė daug padėjo išsaugant mūsų tautinę valstybę.

Lietuvos valdovams visada rūpėjo ekonominių ir geografinių sienų apsauga, tačiau ne visada ji buvo vienodai sėkminga. Iki XV a. vidurio, valstybę valdant didžiajam kunigaikščiui Vytautui, formavosi muitai, jų tarifai bei rinkimo būdai. Laikoma, kad muitinė ir muitininko profesija Lietuvoje visiškai išsikristalizavo XVI a. pradžioje. Muitinių veiklos istorinė analizė išryškina dar vieną labai svarbų aspektą – muitinės pajėgios atlikti joms pavestas funkcijas tik tada, kai jos yra nuosekliai valdomos, jų administravimas atitinka laikmečio reikalavimus. Žinoma, kad Lietuvos Didžiojo Kunigaikščio Aleksandro valdymo laikotarpiu (XV–XVI a. sandūra) dėl jo permainingos vidaus ir užsienio politikos pajamos iš muitų į valstybės išdą sumažėjo daugiau negu dvigubai. Priežastis ta, kad muitinė, įgyvendindama savo funkcijas, pirmoji iš valstybės institucijų susiduria su nesąžiningos, nusikalstamos tarptautinės prekybos pasekmėmis, darosi nepajėgi apsaugoti valstybę ir jos ekonominę teritoriją nuo įvairaus pobūdžio (ne

dislovo IV įsakas, reikalaujantis padėti tirti nusikaltimus, susijusius su Prūsijos valdinių, padariusių nusikaltimus, slapstymusi Lietuvos pasienio žemėse [4, dok. 3]. Prūsijos valdiniai, norintys kirsti sieną, privalėjo įsigyti tam reikalingą leidimą.

⁶ Muitinės funkcijas tradiciškai vykdė miestų vartų sargyba. Tai patvirtina, pavyzdžiui, 1715 m. Prūsijos karaliaus Fridricho Vilhelmo įsakas dėl prekių gabenimo į miestus [5, dok. 5]. Panaši tvarka galiojo daugelyje Europos valstybių.

⁷ Prūsams priklausiusios istorinės žemės – tai daugiausia dabartinė Kaliningrado sritis.

tik nuo kontrabandos, bet ir epizootijos, epidemijos ir kt.) išorinių grėsmių. Nenuoseklus, permainingas valdymas susilpnina jos pajėgas. Pavyzdžiui, atėjus į valdžią Žygimantui Senajam buvo reorganizuotas muitinių valdymas (diegiamas muitinių ir muitų nuomojimas) ir jau 1510–1511 m. muitų įplaukos į išdą padidėjo net 4 kartus, palyginti su ankstesniais metais. Be to, istorinė patirtis rodo, kaip svarbu tinkamai įvertinti tarptautinės prekybos pokyčius nustatant atitinkamus muitus ir juos sisteminant.

Apibendrinant galima tvirtinti, kad Lietuvos muitinė kaip savita profesionali organizacija galutinai išsikristalizavo XVI a. Šimtmečius pagrindinė muitinių funkcija buvo fiskalinė, tačiau būtų klaidinga neįvertinti jų istorinės reikšmės užtikrinant ekonominių ir geografinių sienų bei gyventojų saugumą. Istorijos pamokos rodo, kad muitinės administravimas reikalauja ypač didelio valstybės dėmesio, nes jos veiklos rezultatus lemia ir nuoseklus valdymo organizavimas. Muitinės problemos dažnai gali būti siejamos su valstybės politikos nenuoseklumu.

Deja, sėkminga Lietuvos muitinės raida buvo nutraukta. Po 1717 m. vadinamojo „Nebyliojo seimo“, kai Prūsija ir Petro I valdoma Rusija ėmė „saugoti Žečpospolitos⁸ vidaus tvarką“, vis labiau stiprėjo užsienio šalių politinė ir ekonominė įtaka. Pirmiausia valstybingumo praradimą rodė tai, kad buvo griauinama per amžius susiklosčiusi valstybės išorinių sienų kontrolė, trikdomas muitinių darbas neleidžiant vykdyti joms būdingų funkcijų. Ieškant būdų, kaip išsaugoti valstybingumą, XVIII a. LDK ir Lenkija iš esmės susiliejo į vieną valstybę, tačiau tai negelbėjo. Vienas po kito vyko Žečpospolitos padalijimai. Rusijos ir Prūsijos savitarpio susitarimu 1795 m. galutinai buvo okupuotos Lietuvos žemės, pakeistas jos administracinis teritorinis padalijimas – didžiosios kaimyninės (Rusija, Prūsija) šalys Lietuvą ištrynė iš pasaulio politinio žemėlapio, o Lietuvos muitinės istorija nutrūko.

1.2. Vakarietiškos muitinės atkūrimas

Kitas muitinės istorijos etapas prasidėjo pasibaigus Lietuvoje 120 metų trukusiai okupacijai, t. y. 1918 m. paskelbus Nepriklausomą Lietuvos Respubliką. Besikurianti valstybė negalėjo sėkmingai gyvuoti be muitinės, atliekančios savo tradicines funkcijas. Nuo pat pirmųjų Nepriklausomybės dienų joms buvo pavesta:

- priiimti didelę atsakomybę už valstybės fiskalinę politiką;

- spręsti problemas, susijusias su šalies sienos kontrole ir ekonominės teritorijos apsauga.

Nepriklausomos Lietuvos muitinių steigimo pradžia laikoma 1919 m. gegužės 8 d., kai įsigaliojo Prezidento A. Smetonos, Ministro Pirmininko A. Sleževičiaus ir Prekybos ir pramonės ministro J. Šimkaus pasirašyti „Laikinieji Lietuvos muitinės įstatai“ bei „Laikinieji Lietuvos muitų tarifai“. Muitinės administracija buvo įsteigta Prekybos ir pramonės ministerijos žinioje.

„Laikinuosius“ dokumentus 1924 m. pakeitė Seimo patvirtinti naujieji „Muitinės įstatai“. Jie detalai reglamentavo muitinių veiklą administruojant užsienio prekybą, nustatė muitinių operacijas, kurios turi būti atliekamos įvežant ir išvežant prekes. Išstisus įstatų skyrius nustatė prekių vežimo tranzitu taisykles, apibrėžė krovinių patikrinimo, muto apskaičiavimo, jo sumokėjimo arba ginčo, „užginčijus pirkliui“ (verslininkui ar jo interesams atstovaujanti asmeniui) muto sumą, sprendimo tvarką, reglamentavo keleivių praleidimo per sieną tvarką ir kt. [2, p. 58].

Suvokiant ypač svarbų muitinių vaidmenį plėtojant atkurtos valstybės ekonomiką, užtikrinant krašto ir jo žmonių saugumą, buvo rekomenduojama priimti tarnybon nepriklausomybės kovų dalyvius, kitus asmenis, prisidėjusius prie Lietuvos valstybingumo atkūrimo. Be to, priimant į darbą domėtasi teistumu, asmeninėmis savybėmis, turimu turtu ir reikalauta, kad asmuo būtų raštingas. Pareigūnų kvalifikaciniai igūdžiai – „veiklos subtilumo niuansai“ buvo formuojami nustatant griežtus veiklos reikalavimus, kuriant valdininkų veiklos igūdžių tobulinimo sistemą, skleidžiant muitinėse sukauptą patirtį. Specialių muitinės mokymo įstaigų, pavyzdžiui, policijos ar kitų vykdomosios valdžios institucijų valdininkams, tuo metu steigiami nebuvo. Plečiantis ekonominiams ryšiams, tarptautinės prekybos apimčiai ir geografijai, didėjo reikalavimai valdininkijai. Naujai išskylančius sudėtingus muitinių veiklos uždavinius sprendė priimant į darbą diplomuotus chemijos, buhalterinės apskaitos, teisės ir kitus aukštos kvalifikacijos specialistus. Dalis aukštųjų muitinių valdininkų išsimokslinimą įgijo užsienyje, pavyzdžiui, Prancūzijos „*Institut Commercial de Normandie*“. Trečiajame dešimtmetyje susiformavo muitinių personalas, visas šalies sienas kontroliavo įkurti muitinės padaliniai – muitinės ir perėjimo punktai prie šalies sienų. Taigi Lietuvos muitinė gana sėkmingai įgyvendino savo tradicines funkcijas:

- gynė krašto ekonominius interesus;
- kontroliavo valstybės sienų saugumą, neleido į kraštą gabenti nelegalius krovinius;
- kontroliavo tarptautinės prekybos srautus.

⁸ Žečpospolita (lenk. *Rzeczpospolita*) reiškia respublika. Tai oficialus Lenkijos ir Lietuvos federacinės valstybės pavadinimas. Žečpospolita buvo sudaryta remiantis Liublino unijai ir gyvavo 1569–1795 m. laikotarpiu.

Sovietinė izoliacijos politika ir muitinė

Antrojo pasaulinio karo metu 1940 m. birželio 17 d. Lietuvoje buvo sudaryta promaskvietiška vyriausybė, kurios sudėtį padiktavo V. Dekanozovas⁹. Šalyje įvedama „geležinė tvarka“, reglamentuota sovietinių socialistinių respublikų sąjungos (SSRS) instrukcijomis esą siekiant užtikrinti valstybės saugumą, suprantamą kaip visišką izoliaciją nuo Vakarų kaimyninių šalių. Naujoji tvarka reiškė, kad nuo šiol nebus plėtojama prekyba ir verslas su Vakarų šalimis, paisoma gyventojų privataus verslo interesų. Sienų apsaugą perėmė SSRS pasienio kariuomenė bei „milicijos organai“. 1940 m. rugpjūčio 26 d. Maskvos sprendimu muitinės funkcijos, sienų apsauga „pavesta (t. y. perduota) SSRS Užsienio prekybos Liaudies Komisariato vyriausiajai muitinės valdybai (...) (*perduodant jai*) muitines ir visus muitų priežiūros organus su visu jų turtu (sandėliais, pakrovimo ir iškrovimo transportinėmis priemonėmis, tarnybiniais pastatais)“ [2, 170]. Nuo 1940 m. rugsėjo mėn., Lietuvoje pradėjus galioti SSRS muitų įstatymui bei instrukcijoms, įvesta tvarka, pagal kurią visos prekės, kroviniai ir bagažas bei pašto siuntos privalėjo turėti SSRS muitinės dokumentus bei „apsaugos ženklus“ (plombas). Prie Lietuvos vakarinių sienų sukurptai muitinei pavesta viso labo tikrinti, ar prekės turi tokius dokumentus ir ženklus. Į Lietuvą buvo siunčiami asmenys iš SSRS Vyriausiosios muitinių valdybos įdiegti naują tvarką. Okupuotos Lietuvos kaip muitų teritorijos veiklos koordinavimą ir vadovavimą perėmė Vyriausiosios muitinės valdybos įgaliotinis Lietuvai N. Satarovas. Nors Lietuvos sovietintojai nesiryžo vienusyk radikalai panaikinti visų Lietuvos valstybės institucijų, tačiau laipsniškai likvidavo Lietuvos žinybas ir iš darbo šalino „nepatikimus“ asmenis. Formuojant „naująjį muitinės personalą“ vietoj išsimokslinimo ir praktinės patirties buvo pabrėžiamos ideologinės asmens nuostatos. Išsimokslinimas ir net užsienio (ne rusų) kalbų mokėjimas buvo vertinama kaip reali grėsmė besiplečiančiai SSRS imperijai. Nuo pirmų dienų ir visą sovietinės okupacijos laikotarpį daugiausia dėmesio buvo skiriama ideologizuotų valdymo metodų visagalybei ir sienos apsaugos „organų“ kaip prievartos subjektų išskirtinumui pabrėžti arba, perfrazuojant A. Vaišvilą, dirbtinės tvarkos siekiant slopinti visuomenę aktyvizuojančias jėgas (*verslumą – A. L.*) palaikymui [18, 11–12]. Tvarkos dirbtinumas reiškė,

kad muitinė turi tarnauti įgyvendinant „geležinės uždangos“ nuo išorinio (pirmiausia Vakarų) pasaulio politiką. Autoritarinės SSRS imperijos sienas, kaip geležinę uždangą nuo Vakarų valstybių, saugojo kariniai dariniai, valdomi iš Maskvos¹⁰.

Taigi teisinės demokratinės valstybės požiūriu SSRS muitinė nevykdė savo tradicinių funkcijų. SSRS muitinė – tai sukarintos organizacijos, griežtai nustatyta tvarka vykdžiusios specialias užduotis, t. y. muitinės atliko joms nebūdingas funkcijas. Šios srities valdininkai ir kariškiai Lietuvos mokymo įstaigose nebuvo rengiami. Taigi sovietinės okupacijos dešimtmečiais prarasta ne tik tai, kas buvo pasiekta ikikarinės Lietuvos muitinių, bet ir sukurtas jos neigiamas įvaizdis visuomenėje. Atkūrus nepriklausomybę kelios dešimtys buvusių muitininkų priėmė pilietybę ir pageidavo dirbti Lietuvos muitinėje, tačiau jų turimos žinios buvo mažai kuo naudingos ir visiškai nepriimtinas per penkis okupacijos dešimtmečius formuotas požiūris į muitinės vaidmenį valstybėje, nes sovietinės valstybės administracinė veikla, jos institucijos tradiciškai buvo priešinosios tarptautiniam verslui ir visam tam, kas susisiję su privačia nuosavybe. Taigi sovietinės muitinės patirtis gali būti tik tuo naudinga, kad savo veikla akivaizdžiai įrodė, kokią didelę žalą daro – kaip valstybės tarnybos paskirtį iškreipia valstybės tarnybos politizavimas. Teisinės demokratinės valstybės tarnybos depolitizavimas yra viena iš pagrindinių sąlygų, leidžiančių nešališkai įgyvendinti valstybės ekonominę ir tarptautinio verslo politiką – veiksmingai atlikti savo priedermes.

1.3. Lietuvos muitinės atkūrimas ir išitraukimas į pasaulio muitinių bendriją

Nepriklausomos Lietuvos Respublikos muitinės istorijos pradžią žymi nepriklausomybės atkūrimo įvykiai. Kaip jau rašyta, muitinės sistema yra sudėtingas ir labai reikšmingas suverenios valstybės ekonominės politikos vykdymo instrumentas, tačiau Lietuvos muitinės atkūrimą lėmė ne vien tik ekonominiai interesai. Šiandien galima teigti, jog Lietuvos muitinės atkūrimas 1990 m. buvo drąsus ir rizikingas politinis žingsnis [15, 4]. Kitaip sakant, muitinės atkūrimas rodė pasauliui, kad Lietuva pasirinko vakarietišką ekonominės raidos kelią. Lietuvos Respublikos Aukščiausioji Taryba (atkuriamasis Seimas) 1990 m. spalio 9 d. priėmė Laikinąjį muitinės įstatymą (LMĮ), kuris įteisino atkurta muitinę. Tų pačių metų spalio 11 dieną Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimu įsteigiamas Muitinės departa-

⁹ Vladimiras Dekanozovas – SSRS užsienio reikalų liaudies komisaro pavaduotojas, L. Berijos patikėtinis. Nuo 1940 06 15 SSRS vyriausybės ypatingasis įgaliotinis Lietuvai. Tiesiogiai vadovavo Lietuvos inkorporacijai į SSRS, daug prisidėjo represuojant Lietuvos Respublikos politinius veikėjus. Vėliau SSRS partijos ir valstybės veikėjams kovojant dėl valdžios kartu su L. Berija nuteistas už „terorizmą, tėvynės išdavystę“ ir 1953 06 30 sušaudytas.

¹⁰ Prieš atkuriant Lietuvą Lietuvoje tokie padaliniai veikė Vilniuje, Kaune, Klaipėdoje, Lazdijuose ir Utenoje.

mentas, o lapkričio 23 d. nutarimu numatyta įkurti 15 teritorinių muitinių ir 49 muitinės postus. Nuo pat muitinės atkūrimo ypač sudėtingų įvykių sukūryje buvo Lazdijų muitinės kelio postas, nes teko dirbti dar veikiančios SSRS muitinės pašonėje išikūrus tuščioje aikštėje viduryje miško. Tikrinamas prekes muitininkai krovė tiesiog ant asfalto. Pirmąjį muitinės teisės pažeidimo protokolą teko rašyti Lenkijos piliečiui. Jis buvo surašytas ant mokyklinio sąsiuvinio lapo, be to, jį pildęs muitininkas ne labai žinojo, kaip ir ką jame rašyti. Gruodžio mėnesį į Lietuvos ir Lenkijos pasienį atgabentas pirmasis statybininkų vagonėlis. Jame glaudėsi muitininkai bei krašto apsaugos (tuo metų vykdę sienos apsaugos tarnybos funkcijas) darbuotojai. Tame pačiame vagonėlyje buvo sandėliuojamos ir konfiskuotos prekės.

Per palyginti trumpą nepriklausomos šalies laikotarpį muitinė pradėjo vykdyti tradicines funkcijas ir nuosekliai tobulino savo veiklą. Ji darėsi vis labiau žinoma tarptautinėms organizacijoms kaip viena iš būsimųjų Europos Sąjungos šalių institucijų, per palyginti trumpą laikotarpį padariusi didelę pažangą. 1992 m. birželio 18 d. Lietuva tapo Muitinių bendradarbiavimo tarybos (nuo 1994 metų – Pasaulio muitinių organizacija) nare, išitraukė į pasaulio muitinių bendrijos veiklą. 1996 m. birželio 11 d. įstatymu patvirtintas pirmasis Tarnybos Lietuvos Respublikos muitinėje statusas. Visa tai sudarė reikiamas sąlygas Lietuvai pasiruošti narystei Europos Sąjungoje. Buvo priimta ir nuosekliai įgyvendinama Muitinės departamento veiklos strategija. Joje išdėstytos prioritetinės veiklos kryptys (misija):

- užtikrinti importo ir eksporto muitų bei mokesčių surinkimą;
- kovoti su muitinės įstatymų pažeidimais;
- užkirsti kelią neteisėtų draudžiamų ir ribojamų prekių vežimui;
- rinkti ir aprobuoti užsienio prekybos statistinius duomenis [8, 5].

Vienas įsimintiniausių ir svarbiausių Lietuvos muitinei įvykių – 2001 m. lapkričio 28 d. Briuselyje baigtos derybos dėl Muitų sąjungos skyriaus. Tai reiškė Lietuvos muitinės pasirengimo įgyvendinti naująją ES muitinės veiklos filosofiją oficialų pripažinimą.

2. Naujoji muitinės, kaip valstybės tarnybos, veiklos filosofija

Praėjusio šimtmečio paskutiniai dešimtmečiai pasižymi didelėmis permainingomis viešųjų santykių administravimo srityje: orientuojantis į Vakarų kultūros laimėjimus formuojasi vadybinė valstybė. Tai reiškia, kad įvertinus sparčius ekonomikos pokyčius buvo paskelbta vakarietiškos gerovės valstybės kūri-

mo strategija, žyminti atsakomybės tarp valstybės ir verslo persikirstymą.

Septintajame–aštuntajame dešimtmetyje viešajame administravime įvyksta lūžis: mažinamas valstybės reguliuojamasis vaidmuo perduodant tam tikras funkcijas verslui bei trečiajam sektoriui¹¹. Sumažėjo valstybės kontrolė verslo administravimo, finansinių paslaugų, telekomunikacijų, vandens ūkio ir kitų komunalinių paslaugų srityje. Vakarų demokratinėse valstybėse atsakiusi smulkmeniško verslo reglamentavimo bei sparčiai tobulėjant informacinėms technologijoms, susidarė visiškai nauja socialinė aplinka, reikalaujanti keisti požiūrį į valstybės ir verslo administravimą, įvairių ne pelno organizacijų, interesų bendruomenių vaidmenį. Tai reiškia, kad Vakarų valstybės ir bendruomenė apsisprendžia bendromis pajėgomis plėtoti gerovę įgyvendinant laisvės idėją (laisvą prekių, paslaugų, kapitalo ir asmenų judėjimą) kaip naujojo bendrabūvio vertybę. Vadovaudamasi naująja filosofija muitinė deda pastangas, kad prekių judėjimas Europos Sąjungoje ir už jos ribų būtų paprastesnis, greitesnis, pigesnis ir saugesnis [20, 32].

Vertinant padėtį iš vadybos pozicijų – keičiasi verslo ir valstybės tarnybų veiklos bei tarpusavio bendradarbiavimo taisyklės. Verslo bendrovės atitrūksta nuo savo nacionalinių šaknų ir darosi atviros priimdamos globalizacijos iššūkius. Jos siekia sudaryti sandorius visame pasaulyje palankiausiomis sąlygomis. Renkantis, kur investuoti, verslas ieško valstybių, kuriose palankiausia mokesčių ir saugumo (ekonominio, finansinio ir fizinio) užtikrinimo politika. Reikia atkreipti dėmesį ir į naujai kylančias verslo problemas [13, 221]. Verslo bendrovės nuolat patiria spaudimą dviem priešingomis kryptimis. Valstybė, visuomenė, interesų grupėms atstovaujantis trečiasis sektorius¹², žiniasklaidos atstovai reikalauja, kad savo ekonominę, socialinę galią jos derintų su atsakomybe. Iš bendrovių reikalaujama moralios elgsenos, visuomeninės atsakomybės. Šioje srityje taisyklės tapo griežtesnės, o jų elgsena vertinama kritiškai, todėl bendrovės yra priverstos ieškoti sau palankių rinkų bei šalių, kur galėtų mažesnėmis są-

¹¹ Trečiajam sektoriui įvairūs autoriai priskiria labdaros, kultūros, meno, religines organizacijas, profsąjungas ir kt. [1]

¹² Plėtojant vadybinę valstybę, tarp verslo ir valstybės subjektų randasi visuomeniniai dariniai, kurių veikla orientuota plėtoti visuomenės gerovę. Kaip pavyzdį galima pateikti Britanijoje išikūrusios „Oxham“ labdaros organizaciją, septintajame dešimtmetyje įsteigtą bendrovę „Fairtrade“ („Garbinga prekyba“). Jos tikslas – kad besivystančių šalių verslas už savo produkciją gautų deramą kainą. „Fairtrade“ neskaitina pirkti jų sukurtą produktą iš labdarinių paskatų. Ji remiasi nuostata, kad emociniai veiksniai pradeda daryti įtaką, kai kaina ir kokybė yra konkurencingos. Tai viena iš naujesnių iniciatyvų, užimančių nedidelę rinkos dalį, tačiau brėžianti reikšmingą takoskyrą tarp tradicinio ir naujojo požiūrio į verslą ir skatinanti sparčią etiško verslui plėtrą. Žr.: The Observer, 2 February, 2003 ir kt.

naudomis gaminti pageidaujamos kokybės produkciją. Pagrindinis reikalavimas – kad prekių importas, eksportas, tranzitas ir įvežimas perdirbti būtų skaidrus ir kontroliuojamas. Būtent didesnis skaidrumas verčia bendrovės imtis didesnės atsakomybės.

Kita vertus, verslo organizacijos nuolat jaučia konkurencinę įtampą. Apie bendrovės verslo sėkmę sprendžiama iš jos akcijų vertės, kuri priklauso nuo įmonių augimo tempų biržose. Tai labai sudėtingas uždavinys, todėl atsiranda pagunda falsifikuoti bendrovės biudžeto skaičius, o kartu pažeisti ir savo socialines priedermes. Taigi bendrovės turi būti pavyzdinės „verslo pilietės“, o finansų rinkos verčia duoti rekordinį pelną, 5–10 kartų pranokstantį bendrąjį ekonomikos augimą (visa ekonomika kasmet auga 2–3 proc.).

Tokie akivaizdūs ekonominio gyvenimo administravimo poslinkiai žiniasklaidoje, populiariojoje literatūroje vertinami kaip verslo santykiuose su valstybės įstaigomis įgyta dominuojanti pozicija. Tai iškreiptas vadybinės valstybės ir verslo bendradarbiavimo koncepcijos supratimas. Valstybės ir verslo, muitinės bei kitų valstybės įstaigų ir tarptautinės prekybos bendradarbiavimas yra viena iš pagrindinių sąlygų įgyvendinant gerovės valstybės idėją. Muitinės kaip valstybės institucijos santykių su verslu raida veda į glaudesnę bendradarbiavimą sprendžiant saugumo problemas. Teisinėje demokratinėje valstybėje tradiciškai saugumo užtikrinimas yra valstybės funkcija. Vadybinėje valstybėje, mažėjant biudžetinėms įplaukoms ir keičiantis viešųjų ir privačių subjektų santykių reguliavimo filosofijai, mažinamas teisėtvarkos funkcijas įgyvendinančių institucijų ir jų pareigūnų skaičius. Saugumo palaikymas tampa verslo ir valstybės bei trečiojo sektoriaus bendradarbiavimo objektu telkiant bendras bendruomenės ir interesų grupių saugumo užtikrinimo pajėgas. Policijos veikloje tai įvardijama bendruomenės policinių pajėgų [3; 6] kūrimu (*angl. Community policing*).

Kita vertus, ES muitinės veikla yra susijusi su muitų teisės nuostatų taikymu įgyvendinant muitų bei tarptautinės prekybos politiką. Visada buvo bendrovių, kurios apgaudinėjo žmones siekdamos greito ir didelio pelno. Abejotinas finansinis sąžiningumas, gobšumas, apgavystės, ataskaitų klatojimas ir panašūs dalykai nėra nauji verslo pasaulyje. Todėl, vertinant verslo pokyčius ir siekiant tinkamai įgyvendinti savo funkcijas, valstybės įstaigoms (pvz., muitinei ir kitoms sieną kontroliuojančioms tarnyboms) kyla būtinybė ieškoti naujų veiklos būdų, keisti vidaus administravimo modelį, veiklos metodus. Muitinėse, kaip tiesiogiai teikiančiose paslaugas, kontroliuojančiose teisėtą prekių judėjimą, yra kuriama savita vidinė organizacija. Ji, palyginti su

kitais departamentais, turi kiek didesnę autonomiją dėl jai keliamos atsakomybės vykdant apsauginę funkciją, kovojant su įstatymui nepaklusnia prekyba ir kontrabanda [23, p. 37].

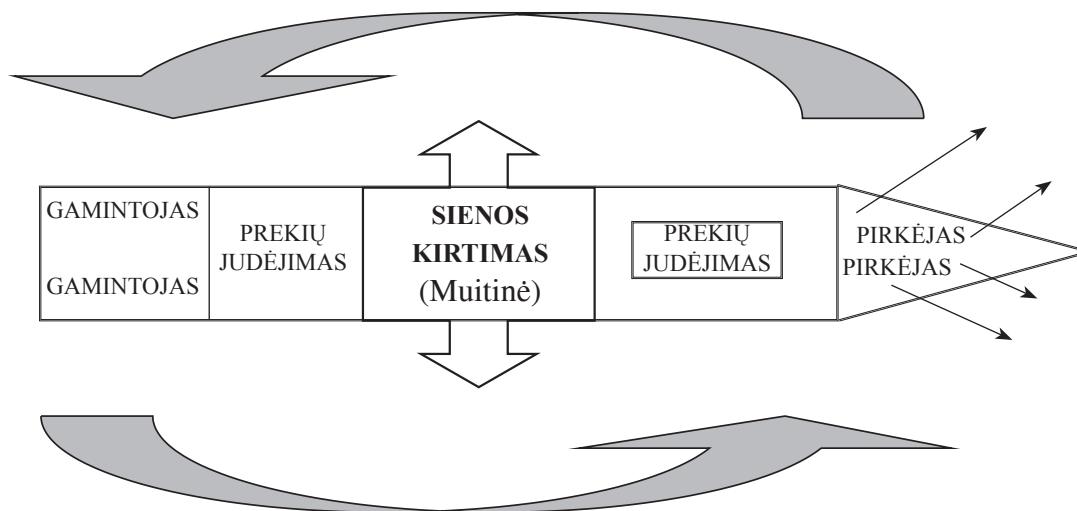
Apibendrinant reikia pasakyti, kad pagrindinis XXI a. Europos muitinės tikslas – rinkos, tarptautinės prekybos grandinės ir visuomenės apsauga bei muitų ir tarptautinės prekybos politikos, verslo sąlygų palengvinimo įgyvendinimas [12, p. 4]. Problema ta, kad muitinės, kaip ir verslo, plėtros tikslai turi vidinių prieštaravimų.

Globalizacija ir prekybos liberalizavimas, išaugusios tarptautinės prekybos apimtys, prekių rūšių ir transporto paslaugų modernizavimas (*sophisticated nature*), elektroninės komercijos augimas kelia naujus iššūkius muitinių administracijoms. XXI a. muitinėje daugiausia dėmesio skiriama ne fizinei importuojamų krovinių kontrolei, o verificacijai, t. y. išdavus leidimą auditu grindžiamai kontrolei [22, p. 6–7]. ES muitinėms tenka svarbus vaidmuo užkertant kelią pažeisti tarptautines konvencijas, organizuoti teroristinius aktus bei kovojant su kontrabanda, pinigų plovimu, pornografijos platinimu, neteisėtų ginklų, narkotikų ir kitų draudžiamų prekių gabenimu, įspėjant dėl galimų sveikatos ar aplinkosaugos pavojų. Didinant saugumą labai svarbus įpareigojimas – stiprinti kontrolę prie išorinės ES sienos (pvz., Lietuvos muitinei reikia užtikrinti 720 km su Baltarusija ir 303 km su Rusijos Federacija ES sienos saugumą).

Kitas lygiavertis reikalavimas – palengvinti sąžiningų (*bona fide*) keliautojų judėjimą bei teisėtą prekybą¹³. Muitinė turi prisiimti išipareigojimus dėl verslo saugumo užtikrinimo taikant visiems ūkio subjektams vienodus kontrolės standartus. Saugumo užtikrinimas turi būti atliekamas taip, kad tarnybiniai veiksmai sudarytų kuo mažiau kliūčių teisėtam verslui. Verslo sąlygos yra palengvinamos suprastinant muitinės procedūras, patikimiems tarptautinės prekybos operatoriams taikant lengvatas¹⁴. Įgalinti ekonominių operacijų vykdytojai (gamintojai, eksportuotojai ir importuotojai, vežėjai, tarpininkai, uostai, terminalai, sandėliai), dalyvaujantys tarptautinės prekybos grandinėje, kurie atitinka tiekimo

¹³ Saugumo įgyvendinimo klausimų sprendimą Europos Komisija pateikė Tarybai, Europos Parlamentui ir Ekonominių ir socialinių reikalų komitetui 2003 m. komunikate „Dėl muitinių vaidmens integruotai valdant išorės sienas“.

¹⁴ Pasaulinė muitinių organizacijos taryba 2002 m. birželio mėn. priėmė rezoliuciją dėl tarptautinės prekybos saugumo ir prekybos palengvinimo. Be egzistavusių programų, remiantis praktine mokslinė analize parengtų rekomendacijų, 2005 m. birželio 23 d. PMO metinėje Tarybos sesijoje, dalyvaujant visoms 166 PMO narėms, buvo patvirtinti Pasaulio prekybos saugumo ir supaprastinimo standartų sistema. Tai naujas požiūris į muitinės ir verslo bendradarbiavimą bei partnerystės klausimų sprendimą.



I pav. Muitinė tarptautinės prekybos grandinėje

grandinės saugumo reikalavimus, įgyja pranašumą, o kartu ir materialinės naudos dėl greitesnio muitinės prekių įforminimo procedūrų, retesnių arba dalinių operatyviai atliekamų tikrinimų.

Žvelgiant iš šalies reikalavimai suprastinti tarptautinės prekybos sąlygas ir didinti saugumo garantijas gali būti suprantami kaip priešingų siekių konfliktas, tarptautinio lygio institucijų deklaruojamų iniciatyvų kolizija. Tai išties sudėtingas laikmečio iššūkis, reikalaujantis derinti tarpusavyje prieštarigus muitinės ir tarptautinio verslo interesus. Vakarų patirtis leidžia daryti prielaidą, kad siekiant tenkinti socialinės ir ekonominės raidos suponuotus poreikius pirmiausia būtina viešajame sektoriuje (statutinių institucijų veikloje) diegti vadybos ir verslo administravimo metodus panaudojant naujausius technikos, technologijos, elektronikos ir kitus mokslo pasiekimus bei siekti daug glaudesnio atitinkamų valstybės tarnybų ir verslo subjektų bendradarbiavimo. Reikia manyti, kad akivaizdūs muitinės kontrolės, viešojo administravimo valstybės institucijų veiklos, jų socialinio vaidmens pokyčiai yra sunkiai suvokiami visuomenei, vos prieš keliolika metų išsilaisvinusiai iš autoritarinio režimo.

3. Lietuvos muitinės funkcijų raidos tendencijos

Integracijos laikotarpiu, laikantis naujosios Europos Sąjungos muitinės veiklos filosofijos, iš esmės buvo pertvarkoma Lietuvos muitinės struktūra, kuriamas atitinkamas veiklos modelis. Nuosekliai buvo dirbama derinant teisės aktus, tobulinami muitinės veiklos metodai, t. y. įtemptai dirbama rengiantis narystei pagal ES programos (nacionalinės *Acquis* pri-

ėmimo programos) teisės derinimo priemonių planą. Išskirti sudėtingi veiklos tobulinimo uždaviniai:

- liberalizuoti muitinės ir ūkio subjektų santykius,
- supaprastinti muitinės procedūras,
- vykdyti išipareigojimus, ypač susijusius su valdymo gerinimu,
- modernizuoti muitinės postų infrastruktūrą,
- gerinti kovą su kontrabanda ir kitais muitų įstatymų pažeidimais,
- įdiegti šiuolaikinę kontrolės įrangą,
- sparčiau kurti ir diegti informacinę sistemą muitinėje.

Ypač daug dėmesio skiriama informacinėms sistemoms. Jos turėjo būti sukurtos prieš vienerius metus prieš planuojamą (2004 m.) Lietuvos narystę ES. Reikėjo skubos tvarka įgyvendinti bendro tarifų valdymo, tranzito kontrolės, mokesčių apskaitos ir kontrolės, deklaracijų apdorojimo (*ASYCUDA*), bendro duomenų ir balso perdavimo tinklo, automatizuotos biuro informacinės, norminės informacijos valdymo ir kitus projektus. Be to, buvo būtina sukurti tinklą, kuris užtikrintų Europos Komisijos ir Lietuvos administruojamų informacinių sistemų keitimąsi duomenimis.

Naujausias muitinės raidos etapas – tai sparčios plėtros laikotarpis. Jis prasidėjo 2004 m. gegužės 1 d. Lietuvai tapus ES nare ir visa apimtimi įsigaliojus Europos Sąjungos muitinės kodeksui, kitiems teisės aktams¹⁵. Lietuva tapo ES rytiniais vartais į pasaulį ir, siekdama efektyviai pasinaudoti regiono pranašumais, turi ypač daug dėmesio skirti savo Vakarų tradicijas atitinkančiam veiklos mode-

¹⁵ Tarybos 1992 m. spalio 12 d. reglamentu (EEB) Nr.2913/92 Bendrijos muitinės kodekso, nustatyto „Bendrijų nuostatų“ 1 sk. 1 str.

liui, pritaikytam efektyviai prekių (krovinių) srautų kontrolei kurti, kad taptų tinkama tranzitinių krovinių srautams¹⁶. Autoriai (pvz., P. Gordhan, R. Klevečka, J. Radziukynas, D. Widdowson, L. de Wulf ir kt.), analizuojantys XXI a. muitinės raidos tendencijas, sutaria, kad, be tradicinės funkcijos – izdo pajamų rinkimo ir muitinės kontrolės, turi būti plėtojama tarptautinės prekybos grandinės saugumo užtikrinimas (žr. 1 pav.):

- prekybos duomenų rinkimas statistikos ir kontrolės tikslais;
- efektyvus sienų valdymas sudarant palankias sąlygas prekių, paslaugų judėjimui ir palaikant verslo tarptautinį konkurencingumą;
- teisės aktų, reglamentuojančių laisvo judėjimo kontrolę, reikalavimų įgyvendinimas ir nacionalinio saugumo užtikrinimas.

Trumpa muitinės veiklos filosofijos bei politikos istorinės raidos apžvalga leidžia teigti, kad ji visada išsaugo savo tradicinį – pildyti valstybės išdą, patikimai kontroliuoti valstybės sienų saugumą – vaidmenį. Tačiau Lietuvos muitinei tapus ES muitine reikia iš esmės keisti kontrolės metodus, veiklos prioritetus ir strateginius tikslus: ES ekonominės erdvės, jos piliečių saugumas, valstybės ir privataus verslo interesai turi būti ginami pasitelkiant modernias informacines sistemas, elektronines technologijas.

Vienas iš ryškiausių XXI a. muitinės administravimo skiriamųjų bruožų – kuriama patikima muitinės rizikos valdymo sistema. Taigi naujoji veiklos koncepcija orientuota sukurti šiuolaikišką kontrolės mechanizmą – rizikos valdymo sistemą, apimančią ES vidaus ir su trečiosiomis šalimis prekybą [6]. Tai reiškia, kad siekiant sumažinti riziką, kylančią ES bendrijai, jos piliečiams ir prekybos partneriams, muitinio tikrinimo veiksmai turi būti grindžiami bendrai suderintais standartais – patikimais rizikos vertinimo kriterijais, taikomais prekių bei ekonominių operacijų vykdytojų atrankai. Laikmečio reikalavimas – teisėti valstybės ir verslo interesai yra vienodai reikšmingi, ir būtina veiksmingai ir ekonomiškai apsaugoti ir valstybės, ir visuomenės (verslo bendruomenių) interesus. Keliami uždaviniai Lietuvos muitinei, neturinčiai savos patirties, labai sudėtingi, nes tarptautinių krovinių tiekimas nuo siuntėjo iki gavėjo apima ištisą prekių, medžiagų judėjimo logistinę grandinę, kurioje dalyvauja gamintojai, eksportuotojai ir importuotojai, vežimo ir sandėliavimo operatoriai, ekspedicinės įmonės, muitinės įstaigos ir tarpininkai. Kiekvienas jų atlieka tam tikras operacijas, procedūras ar funkcijas, kiekviename šios grandinės segmente yra galimos saugumo grėsmės ir rizika. Tarptautinės prekybos grandinė apima ne vien prekių tiekimą, bet ir pinigų bei informacijos

srautų judėjimą (žr. 1 pav.). Tai reiškia, kad reikia vienodą dėmesį skirti visai tarptautinės prekybos grandinei, neišskiriant įprastinių prekių įvežimo, išvežimo ar tranzito kontrolės procedūrų [14]. Taigi muitinės kontrolė turi būti atliekama remiantis viena rizikos valdymo sistema, apimančia įvairių valstybės kompetentingų institucijų ir verslo darinių turimą informaciją. Valstybės tarnybų ir verslo subjektų bendradarbiavimas, savitarpio parama yra naujojo muitinės veiklos modelio savitumas. Tai skatina tarpusavyje derinti muitinės, kaip statutinės valstybės institucijos, ir tarptautinio verslo subjektų interesus muitinėje diegiant naujausius vadybos administravimo metodus.

Išvados

Lietuvos muitinės istorijoje būta visko: pakilimų ir skaudžių nuosmukių, ilgų tylėjimo metų ir atsikūrimo bei tapsmo demokratinės Europos muitinių bendrijos nare džiaugsmo. Trumpa muitinės istorijos apžvalga ir padėtis iš šių dienų perspektyvos įvertinimas leidžia daryti bent keletą bendro pobūdžio išvadų:

XXI a. muitinės pagrindinės funkcijos yra (žr. 1 pav.):

- pajamų į išdą pritraukimas ir fizinė muitinės kontrolė;
- prekybos duomenų rinkimas vienos statistikos duomenų bazės kūrimo ir laisvojo prekių judėjimo kontrolės tikslais;
- efektyvus sienų valdymas sudarant palankias sąlygas prekėms, kapitalui, informacijai judėti bei palaikant verslo tarptautinį konkurencingumą;
- teisės aktų, konvencijų, kitų tarptautinių, regioninių sutarčių, taisyklių, reglamentuojančių keturias judėjimo laisves (asmenų, prekių, paslaugų bei kapitalo), įgyvendinimas užtikrinant nacionalinį saugumą.

Muitinė yra viena iš pagrindinių valstybės aparato institucijų, kuriai valstybė yra patikėjusi vykdyti pagal kompetenciją jai priklausančias fiskalinę, administracinę, statistinę ir organizacinę veiklą. Todėl jos veiklos stilius ir rezultatai labai priklauso nuo valstybės įgyvendinamos politikos, nuoseklus, politinę dvasią atitinkančio valdymo organizavimo. Tai reiškia, kad Vakarų valstybių tradicinės muitinės funkcijos iš esmės išlieka. Mūsų dienų sąlygomis jai keliami reikalavimai ne tik nuolat stiprėti drauge su plėtojama vadybine valstybe, bet ir stiprinti ją, pildyti jos aruodus, saugoti savo krašto žmonių gerovę. Kita vertus, mokslo, technologijų pažanga bei nuolat auganti muitų teisės pažeidimų įvairovė bei mastai reikalauja nuolat tobulinti veiklos metodus, spręsti

¹⁶ Lietuvą kertą visų rūšių (sausumos, geležinkelio, jūrų, oro) keliai, vedantys iš vakarų į rytus.

laikmečio keliamus uždavinius ir prisiimti vis didesnę atsakomybę už valstybės ir verslo įmonių saugumą, jų ekonominius interesus.

Muitinės veiklos tradicijų formavimą ir raidą lemia tarptautinės prekybos pokyčiai. Taigi tarptautinės prekybos politikos mestas iššūkis muitinei – reikalavimas supaprastinti procedūras, palengvinti prekybos sąlygas užtikrinant laisvą ir greitą prekių judėjimą bei kontrolę, taip pat geriau užtikrinti visuomenės saugumą – reikalauja iš esmės naujo požiūrio į šių tarnybų veiklą, skatina kurti naują, laikmečio reikalavimus atitinkančią sienos kontrolės koncepciją.

Literatūra

- Domarkas, V.; Gineitienė, D. 2000. *Visuomeninių organizacijų įtaka viešojo administravimo institucijoms*. Kaunas: Technologija, 2000.
- Jakubčionis, A. 1999. *Lietuvos muitinė*. Vilnius: Diemedžio leidykla, 1999.
- Justickis, V. 2000. *Prevenčinės policijos veikla remiantis bendruomenės teisėtvarkos modeliu*. Vilnius: LTA, 2000.
- Klevečka, R. 2004. *Lietuvos muitinė (leidinys skirtas Lietuvos muitinės 85-mečiui)*. Vilnius: Muitinės departamentas prie Lietuvos Respublikos finansų ministerijos, 2004.
- Prūsijos valdžios gromatos, pagraudenimai ir apsakymai lietuviams valstiečiams*. Vilnius: Valstybinė politinės ir mokslinės literatūros leidykla, 1960.
- Laurinavičius, A. 2000. *Bendruomenės teisėtvarka*. Vilnius: LTU, 2000.
- Laurinavičius, A. 2005. Europos politinės, kultūrinės tradicijos standartai ir šalies statutinių institucijų (įstaigų) administravimo tobulinimas. *Jurisprudencija. Muitų politika ir tarptautinė prekyba*. 2005, t. 73(65).
- Lietuvos muitinės veiklos strategija*. Vilnius: Diemedžio leidykla, 1999.
- Lietuvos Respublikos muitinės kodekso įgyvendinimo įstatymas. *Valstybės žinios*, 1996, nr. 17.
- Michelbertas, M.; Tautavičius, A.; Kuncienė, O. 1972. *Lietuvos gyventojų prekybiniai ryšiai I–XIII a.* Vilnius: Mintis, 1972.
- Mykolo Romerio universiteto strateginės raidos iki 2010 m. projekto pagrindimas*. http://www.mruni.lt/internetas/Univ_strateg_aprasas.doc (žiūrėta 2006 m. balandžio 19 d.).
- Muitinės pažangios patirties biuletenis*. 2006/03 (18). Vilnius: Muitinės departamentas prie LR FM.
- Olins, W.; On, Brand. 2006. *Prekės ženklas*. Vilnius: Mūsų knyga, 2006.
- Radziukynas, J. 2007. Naujosios iniciatyvos ir muitinės vaidmuo užtikrinant tarptautinės prekybos grandinės saugumą. *Intelektuali ekonomika. Muitų politika ir tarptautinė prekyba*. 2007, t. 2.
- Šernas, T. 2008. Mus vienijo atsakomybė ir pareiga. *Atkurtos Lietuvos muitinės 10-metis*. Vilnius: Diemedžio leidykla, 2000.
- Supaprastinimas ir kontrolė. Muitinės pažangios patirties biuletenis*. Vilnius: Lietuvos muitinė, 2005.
- Universiteto strateginė raida iki 2010 metų*. <http://www.mruni.lt/lt/modules/newsarticle.php?storyid=506> (žiūrėta 2006 m. balandžio 19 d.).
- Vaišvila, A. 1990. *Kodėl esame tokie, kokie esame?* Vilnius: Mintis, 1990.
- Jiving, I. 2005. Teaching of customs officers according to college programs in Riga Technical university. *Jurisprudencija*, 2005, t. 73(65).
- Widdowson, D. March. 2007. The Changing Role of Customs: Evolution or Revolution. *World Customs Journal*. 2007, vol. 1, no 1.
- Witte, W. 2005. *Lehrbuch des Europäischen Zollrechts* (Auflage 4). Berlin: Herne, 2005.
- Wulf, De Luc. 2005. Strategy for Customs Modernization. *Customs Modernization Handbook (edited by Luk de Wulf, Jose B. Sokol)*. Washington: The World Bank, 2005.
- Wulf, De Luc Human. 2005. Resources and Organizational Issues in Customs. In: *Customs Modernization Handbook*. (Edited by Luc de Wulf, Jose B. Sokol). Washington: The World Bank, 2005(I).

INTERNATIONAL TRADE CHALLENGES AND CONCEPTUAL CHANGES IN LITHUANIAN CUSTOMS ACTIVITIES

Alfonsas LAURINAVIČIUS
Mykolas Romeris University, Lithuania

Summary. Customs is one of the principal state's institutions which protect interests of the state and is an attribute of state's independency. The state having defined its territory borders, establishes customs offices in order to protect its economic and political interests, to be secure from flows of undesirable goods and persons. Every single state has its own peculiarities; therefore, national customs are quite different in each state.

There have been various stages in history of the Lithuanian customs: ups and painful downs, long years of silence and a stage of reestablishment which brought a joyful period of joining democratic European customs community. On the other hand, customs of Western European countries share many traditions, features of common culture of activi-

ties. Therefore, facing challenges of a living period, determined by the economic integration of states, globalization processes, it is possible to solve problems commonly, to expand functions of customs, to establish modern models of their activities.

Thus, the article presents to the reader a very complex and changeable development of Lithuanian customs; requirements of international trade to customs of the European Union states under conditions of economic globalization are analyzed; a question “What will the Lithuanian customs be like in the 21st century?” is attempted to be answered. In order to answer this question, a new philosophy of activities of the customs is analyzed as well as formation of a model of administrative activities and difficulties of its implementation in solving problems of international trade.

Having employed interdisciplinary relations and methods of analysis (historical comparative, monitoring, generalizing of practical experience, systematic analysis) the article attempts to formulate a definition-conception of activities of new European customs. Therefore, the principal object of the analysis is a purposeful improvement of Lithuanian customs activities while looking for the answers to challenges of international trade: to facilitate international trade while ensuring security of a link of network of international trade.

A brief historical survey of customs and evaluation of the situation from a modern perspective allows us to make at least some general conclusions:

principal functions of customs activities are as follows:

- raising income to the budget and physical control of the customs;
- trade data gathering for establishment of unified statistical data base and control of free movement of goods;
- efficient management of the border by creating favourable conditions for movement of goods, capital, and information, and by sustaining international competitive ability of business;
- implementation of legal acts regulating four freedoms of movement (that of persons, goods, services and capital) while ensuring national security.

The customs is one of the principal institutions of state apparatus to which the state entrusted to implement, according to its competence, fiscal, administrative, statistical and organizational activities. Thus, the results and mode of its activities to a certain extent is determined by the state’s politics, consistent management of organization which reflects political air. This means that in substance Western states’ traditional functions of the customs remain the same. Nowadays, it faces requirements related not only to strengthening management state which is under development, but also to strengthening it, to filling its garner, protecting well-being of its people. On the other hand, progress made in the spheres of science, technologies, and growing degree and diversity of offences of customs law require to constantly improving methods of activities, to solving problems of modern times, and to taking more responsibility for security of the state and enterprises, their economic interests.

Formation of traditions of customs activities and their development is determined by changes in the international trade. Thus, the challenge for customs originating from the international trade is a requirement to simplify procedures, to facilitate conditions of the trade while ensuring free and speedy movement and control of goods, and also to better ensure security of society – this requires a new approach towards activities of these institutions and encourages to create a new conception of state border control which would meet the requirements of the times.

Alfonsas Laurinavičius – Assoc. Prof., Dr. (Soc. Sci.) Head of the Department of Customs Activity, Faculty of Economics and Finance Management, Mykolas Romeris University. Author of more than 30 scientific articles, monograph, 5 manual books and teaching methodical issues. The main research areas: civil service law and management, protection of intellectual property.

Mykolas Romeris universiteto Ekonomikos ir finansų valdymo fakulteto Muitinės veiklos katedros vedėjas, docentas, daktaras. Daugiau kaip 30 mokslinių straipsnių, monografijos, 5 vadovėlių ir mokomųjų-metodinių leidinių autorius. Pagrindinės tyrimų sritys: tarnybinė teisė ir įstaigų vadyba, intelektinės nuosavybės teisių apsauga.