

МІНІСТЕРСТВО ДОХОДІВ І ЗБОРІВ УКРАЇНИ
НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ДЕРЖАВНОЇ ПОДАТКОВОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ
НАУКОВО-ДОСЛІДНИЙ ІНСТИТУТ
ФІНАНСОВОГО ПРАВА

**СИСТЕМА КЛЮЧОВИХ ІНДИКАТОРІВ
РЕЗУЛЬТАТИВНОСТІ ДІЯЛЬНОСТІ
ОРГАНІВ МІНІСТЕРСТВА ДОХОДІВ
І ЗБОРІВ УКРАЇНИ**

Монографія

Київ • Алерта • 2013

УДК 336.221.4:519.85/86(477)
ББК 65.9(4Укр)261.48-18
С 40

*Рекомендовано до друку Вченою радою
Науково-дослідного інституту фінансового права,
протокол № 5 від 26 грудня 2013 року.*

Рецензенти:

О. Д. Данілов – к.е.н., професор, заслужений економіст України (Київський економічний інститут менеджменту, проректор з наукової роботи, завідувач кафедри фінансів і кредиту);

А. В. Скрипник – д.е.н., професор (Національний університет біоресурсів і природокористування України, завідувач кафедри економічної кібернетики);

К. І. Швабій – д.е.н., професор (Науково-дослідний центр з проблем оподаткування Національного університету державної податкової служби України, заступник начальника).

Автори:

Бридуи Є. В. (2.1, 2.2, 2.3); **Вдовиченко А. М.** (1.1, 3.2, 3.3); **Зубрицький А. І.** (1.1, 2.1, 2.2, 3.1); **Кирилюк І. В.** (3.2, 3.3); **Маланушенко Є. Л.** (1.3, 3.3); **Серебрянський Д. М.** (1.2).

С40

Система ключових індикаторів результативності діяльності органів Міністерства доходів і зборів України: монографія / [Бридуи Є. В., Вдовиченко А. М., Зубрицький А. І., Кирилюк І. В., Маланушенко Є. Л., Серебрянський Д. М.]; за заг. ред. А. М. Вдовиченка. – К.: Алерта, 2013. – 336 с.

ISBN 978-617-566-269-4

У монографії обґрунтовано потребу в оцінюванні результативності організацій публічного сектору економіки в умовах зростання динамічності світової економіки. Проведено порівняння особливостей оцінювання організацій публічного та приватного секторів економіки. Особливу увагу приділено концепції ключових індикаторів результативності (КРІ), яка розглядається у світі як ефективний механізм стратегічного менеджменту, з акцентом на діяльність податкових та митних органів. Описано принципи та правила побудови таких систем. Проаналізовано світовий досвід функціонування КРІ в податкових та митних адміністраціях світу. У світлі створення Міністерства доходів і зборів України досліджено специфіку оцінювання результативності митних органів, а також описано показники, що нині використовуються митними органами України. На окрему увагу заслуговує обґрунтування можливостей імплементації в діяльність Міністерства доходів і зборів концепції податкового розриву, як індикатора, що комплексно характеризує результативність податкових та митних органів у розрізі конкретних податків, зборів та митних платежів. Окреслені основні принципи узгодження стратегії розвитку Міністерства доходів і зборів України та ключових індикаторів результативності. Розроблено комплексну систему індикаторів результативності у розрізі стратегічних ініціатив Міністерства доходів і зборів України

Видання розраховане на науковців, управлінців, викладачів, студентів, магістрантів, аспірантів, працівників міністерств та відомств, які цікавляться проблемою оцінювання результативності організацій публічного сектору в цілому та податкових адміністрацій зокрема.

УДК 336.221.4:519.85/86(477)
ББК 65.9(4Укр)261.48-18

MINISTRY OF REVENUE AND DUTIES OF UKRAINE
NATIONAL UNIVERSITY OF STATE
TAX SERVICE OF UKRAINE
RESEARCH INSTITUTE OF FINANCIAL LAW

THE SYSTEM OF KEY PERFORMANCE INDICATORS OF THE MINISTRY OF REVENUE AND DUTIES OF UKRAINE

Monograph

Kyiv • Alerta • 2013

ISBN 978-617-566-269-4

© НДІ фінансового права, 2013
© Видавництво «Алерта», 2013.

Розділ 2

КЛЮЧОВІ ІНДИКАТОРИ РЕЗУЛЬТАТИВНОСТІ ДІЯЛЬНОСТІ МИТНИХ ПІДРОЗДІЛІВ У СКЛАДІ МІНІСТЕРСТВА ДОХОДІВ І ЗБОРІВ

2.1. ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ ОЦІНЮВАННЯ РЕЗУЛЬТАТИВНОСТІ МИТНИХ ОРГАНІВ

Митні органи відіграють важливу роль у діяльності держави, будучи основою інституційного механізму регулювання зовнішньоекономічної діяльності (ЗЕД), забезпечення дотримання прав осіб та організацій, що беруть у ній участь, а також поповнення доходної частини бюджету держави, що дозволяє забезпечити виконання функцій і завдань держави.

В умовах лібералізації світового економічного середовища зовнішня торгівля набуває стратегічного значення для розвитку національних економік країн, що беруть у ній участь. З цього погляду діяльність митних органів виходить з чисто економічної площини (наповнення державного бюджету) і поширюється на зовнішню політику (через стимулювання зовнішньої торгівлі, зокрема національного експорту та створення сприятливих умов для міждержавних торговельних відносин), а також стає важливим фактором інвестиційного клімату (через безпосередній вплив на умови переміщення товарів і капіталу між країнами – торговельними партнерами).

Успіх діяльності митних органів визначається сукупністю факторів, важливе місце серед яких посідає ефективне управління такими органами. При цьому грамотне і послідовне втілення управлінських рішень у життя неможливе без оцінки ефективності діяльності митних органів, яка дозволяє визначити, наскільки правильно обрані напрями їх роботи, та оцінити результати.

2.1. Теоретичні аспекти оцінювання результативності митних органів

Загальносвітовим трендом функціонування митних адміністрацій на сьогодні стає запровадження у діяльність митних органів системи ключових індикаторів результативності (KPI), яка дозволяє встановлювати чіткі орієнтири та контролювати прогрес у їх досягненні у процесі функціонування митних органів. Оцінювання результативності діяльності митних органів має велике значення для дослідників та практиків з погляду національної безпеки, використання обмежених державних ресурсів, розвитку національної економіки і сприяння зовнішній торгівлі.

І в теорії, і у практиці існують різні підходи до кількісної оцінки ефективності митної служби. Один із застосовуваних підходів спирається на розгляд митної справи як виробничої діяльності, пов'язаної з наданням послуг з митного оформлення і контролю. За аналогією з оцінкою ефективності господарюючих суб'єктів в основу даного підходу покладено метод зіставлення результату і витрат.

Як показник у цьому випадку використовується відношення загальних доходів митної служби (суми митних платежів, що перераховуються до федерального бюджету) до загальних фондів, яким володіють митні органи для здійснення адміністративно-виробничої діяльності та оплати праці, або питома сума перерахувань до бюджету в розрахунку на одного співробітника, або інші аналогічні показники.

Істотним недоліком такого методу є те, що його можна застосувати тільки тоді, коли між результатами і витратами існує пряма залежність, яку можна формалізувати і кількісно виміряти. У даному випадку обсяги митних перерахувань залежать насамперед від макроекономічних факторів, що лежать за межами безпосереднього впливу митниці, і лише незначною мірою вони залежать від самої митниці. В умовах фінансової кризи митні платежі впали на 25–30 відсотків, але це зовсім не означає, що митники почали працювати гірше.

У найбільш прийнятному варіанті подібний метод зіставлення результату і витрат можна використовувати при оцінці ефективності впровадження роботи інспекційно-оглядових комплексів (ІОК) на митних постах. Результатом роботи ІОК є виявлення контрабандних товарів, який можна виразити в грошовому вимірі, а саме у вигляді сум митних платежів, які стягуються до бюджету по таких товарах. Відомі й витрати федерального бюджету, спрямовані на закупівлю ІОК. Ефективність роботи ІОК можна оцінити, зіставивши результа-

ти їх роботи і витрати на їх закупівлю, встановлення та експлуатацію. У даному випадку можна також порахувати терміни окупності ІОК.

Даний підхід можна застосувати і при розрахунку ефективності перенесення митного оформлення в місця, наближені до державного кордону. Справді, досить легко оцінити витрати на облаштування нової прикордонної митної інфраструктури – це робиться на підставі аналогічних діючих об'єктів. Крім того, можна досить точно спрогнозувати можливу зміну дохідної частини федерального бюджету за рахунок цього перенесення. Немає труднощів при розрахунку термінів окупності цього проекту (концепції).

Іншим підходом, використовуваним при оцінці ефективності управлінських структур, є розгляд митної справи як виконання певної сукупності державних функцій. При такому підході ефективність оцінюється як ступінь досягнення поставлених цілей (результативність). Такий підхід доцільно застосовувати тільки у випадку, якщо цілі визначені однозначно і чітко.

Ключовим (інтегральним) показником при оцінці ефективності митного адміністрування і контролю є ефективність з погляду найважливіших соціально-економічних потреб національної економіки. Іншими словами, потенціал митниці та її діяльність повинні оцінюватися виходячи з того, який вклад вона вносить у вирішення стратегічних завдань економічного розвитку.

Виходячи з цілей розвитку національної економіки, можна виділити щонайменше шість агрегованих елементів оцінки ефективності митних органів:

- ефективність митної політики;
- ефективність митного адміністрування;
- ефективність адміністративно-управлінського потенціалу митної служби;
- ефективність використання інформаційних митних ресурсів;
- ефективність використання матеріально-технічної бази митних органів;
- ефективність людського фактора митниці [28].

При цьому кожен функціональний елемент оцінки ефективності митних органів повинен оцінювати ступінь результативності здійснених заходів відповідно до окреслених стратегій.

Оцінка ефективності митної політики повинна дозволяти здійснювати моніторинг стратегічних цілей соціально-економічного розвитку

країни і завдань митної політики як фактора впливу на ефективність національної економіки у цілому. У теорії менеджменту існує популярний вираз, що показники KPI повинні бути «SMART⁴»:

- мати специфічну мету;
- вимірюваними;
- ставити досяжні цілі;
- відповідати цілям і завданням організації;
- бути визначеними у часі [29].

KPI, що розробляються митними адміністраціями або для них, орієнтовані на оцінку таких аспектів:

- рівня зібраних бюджетних платежів;
- стимулювання торгівлі;
- управління ризиками;
- ефективність заходів з дотримання законодавства;
- захист суспільства;
- захист кордонів.

Агрегований показник ефективності митного адміністрування повинен відповісти на запитання, чи правильно вибрані цілі митного адміністрування і наскільки правильно обрані шляхи їх досягнення, наскільки якісно здійснюються митні процедури. Цілі митного адміністрування та шляхи їх досягнення визначаються безпосередньо митною службою. В ідеальному випадку цілі митного адміністрування повинні бути несуперечливі і сумісні з цілями митної політики.

Оцінка ефективності адміністративно-управлінського потенціалу митної служби повинна «розкласти» загальну ефективність на складові в розрізі структурних підрозділів митниці, окремих напрямів і механізмів діяльності (стратегій, програм, проектів, функцій, технологій, методів). При цьому основне завдання полягає в тому, щоб проаналізувати результативність кожного підрозділу митної служби як взятого окремо, так і в їх взаємодії з погляду синергетичного додавання сил для досягнення цілей митної політики та митного адміністрування.

Оцінка ефективності використання інформаційних митних ресурсів повинна дозволити зробити висновок про якість документообігу (у тому числі і електронного) з погляду його оптимізації при прийнятті тих чи інших управлінських рішень, спрямованих на реалізацію цілей митної політики та митного адміністрування.

⁴ SMART – аббревіатура, що означає «розумний», «мудрий». Розшифровується: Specific purpose; Measurable; Achievable targets; Relevant for the organization; Time specific.

Оцінка ефективності матеріально-технічної бази митних органів повинна виражати реальний економічний ефект від кожної грошової одиниці, вкладеної в митну систему з коштів державного бюджету.

Оцінка ефективності використання людського фактора повинна виходити із зіставлення об'єктивних потреб і реальних сукупних здібностей митного персоналу. При цьому в загальну оцінку повинні увійти відповідні професійні знання і вміння, які допомагають грамотно організувати і здійснювати поточні митні процеси, усвідомлювати роль митниці в розвитку економіки країни і керуватися цим у своїй повсякденній роботі, застосовувати передові технології та методи організації митної справи, підвищувати культуру обслуговування учасників ЗЕД, протистояти корупції і формувати антикорупційне середовище [28].

Виходячи зі внутрішньої структури системи оцінювання результативності митних органів, очевидно, що відповідні індикатори можуть слугувати як для оцінки діяльності митної служби в цілому, так і для оцінки результативності діяльності конкретних її співробітників.

Варто зазначити, що основним напрямом удосконалення систем показників результативності протягом останнього десятиліття в більшості західних країн був пошук оптимального балансу між визначенням показників для органів державної влади та конкретними державними службовцями, а також встановлення тісного взаємозв'язку між цими показниками.

На сьогодні найбільш поширеним є підхід, при якому на рівні органів державної влади використовуються інтегральні показники результативності, що відображають основні політичні чи економічні параметри його діяльності. Проте під час оцінювання результативності діяльності митних органів виникають певні труднощі, а саме:

а) орієнтація на кінцеві результати, які виражаються в соціальному і економічному ефекті, призводить до складності визначення кінцевого вкладу окремо взятого працівника митного органу в досягнутий результат, оскільки для об'єктивної оцінки його діяльності необхідно сформулювати якомога більш чіткі показники;

б) показники результативності сильно залежать від зовнішніх економічних та політичних ефектів, на які державний службовець не може прямо вплинути. На практиці виявляється дуже складно оцінити кінцеві результати діяльності співробітників митних органів у чистому вигляді, без урахування впливу зовнішніх факторів;

в) досить складною проблемою є вибір оптимальної кількості критеріїв оцінки результативності діяльності митної справи. Якщо таких індикаторів буде занадто багато, то складність оцінювання та витрати на моніторинг великої кількості показників можуть перевищувати позитивний результат від практичного використання показників результативності. З іншого боку, у випадку, якщо показників недостатньо, може проявитися «результат спотворення поведінки» з боку співробітників митних органів, коли вони спрямовуватимуть усю увагу на види діяльності, які в кінцевому підсумку будуть охоплені індикаторами результативності, і «забувають» про решту посадових обов'язків.

Таким чином, показники результативності митної діяльності повинні відповідати таким основним критеріям:

а) бути чітко пов'язаними з цілями і завданнями органів державної влади;

б) відображати ступінь внеску кожного співробітника в досягнення цілей і завдань;

в) повністю відображати виконання основних посадових обов'язків співробітником митного органу;

г) бути сформульованими таким чином, щоб максимально відтворювати безпосередній вплив співробітника митного органу на динаміку показників результативності [30].

Індикатори результативності діяльності митних органів, як і інших органів державного управління, повинні відповідати ряду ознак. У світовій теорії та практиці менеджменту визнається, що ефективна система оцінювання результативності організації має бути побудована з урахуванням критеріїв «4С» (див. рис 2.1).

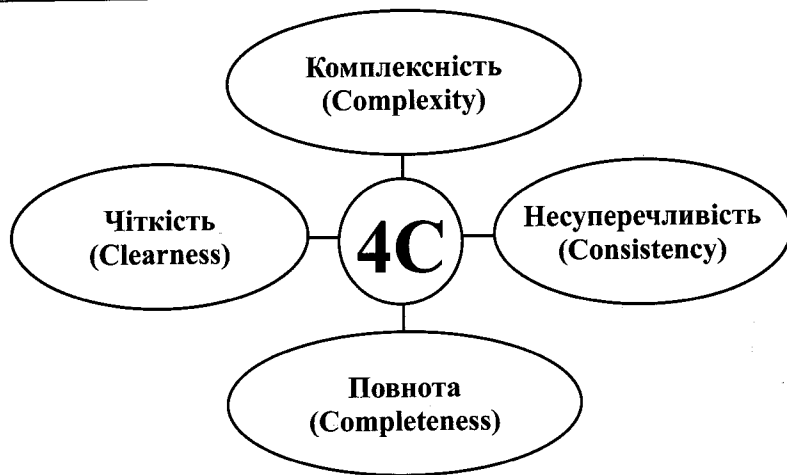


Рисунок 2.1. Схема критеріїв оцінки результативності «4С»

Разом з тим адекватне оцінювання ефективності митних органів є складним завданням через багато причин.

По-перше, мають місце певні прогалини в теорії оцінювання результативності. Поки не існує єдиного розуміння того, якими повинні бути основні результати діяльності митних органів, що відображає відсутність загального розуміння пріоритетів митної служби серед експертів та практиків. Очевидно, що прибічники лібералізації торгівлі будуть розглядати стандарти результативності інакше, ніж автократи. Такі показники, як економія часу на виконання митних формальностей, лібералізація митного контролю та зростання міжнародної торгівлі, допомагають максимізувати сприяння зовнішній торгівлі. Національна безпека країни вимагає проведення певних митних оглядів та інспекцій. Це говорить про те, що критерії та показники діяльності митних органів не завжди відображають результати їх діяльності об'єктивно.

Модель з визначеними баченням, місією, стратегічними цілями митної адміністрації є вихідною точкою визначення індикаторів результативності. Існує два різні типи індикаторів: наслідки або лагові змінні – ці індикатори вимірюються після завершення певного процесу і є наслідками минулих дій (зібрані доходи, вилучена контрабанда, штрафи і стягнення, ступінь задоволення клієнтів та зацікавлених

сторін); драйвери або лідируючі показники – ці показники вимірюються протягом певного процесу і вказують на рух до цілей. Останній тип показників указує на бізнес-процеси (тривалість певного циклу, якість, ефективність, надання послуг), розвиток певного процесу (процес автоматизації, технологічні інновації) та компетентність працівників.

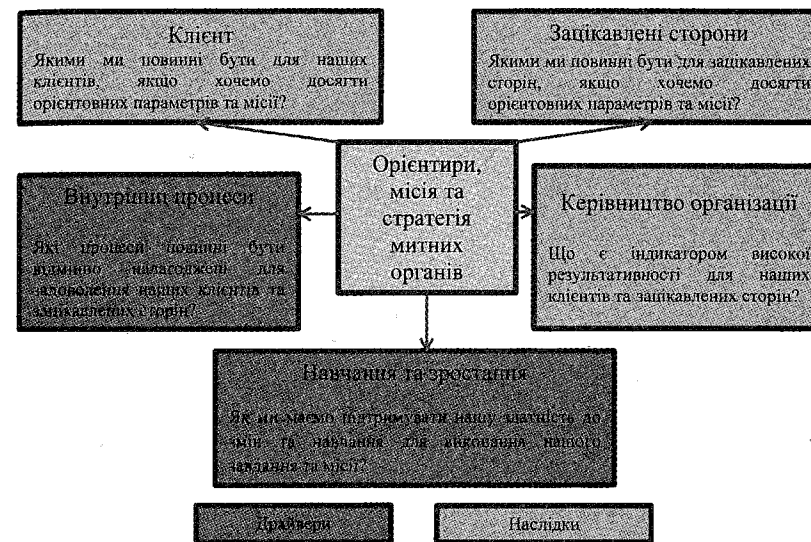


Рисунок 2.2. Модель результативності митних органів: стратегічні результати та драйвери

На рисунку 2.2 відображено типи запитань, які варто ставити в організації для визначення того, які мають бути результати діяльності та її драйвери. У контексті бачення організації, її місії, стратегічних напрямів розвитку, які продукти та яку поведінку з нашого боку сподіваються отримати клієнти та зацікавлені сторони і що ми маємо робити зі своїми процесами та послугами для задоволення цих очікувань? Яка має бути компетенція наших працівників для надання відповідних послуг? Як ми будемо презентувати наші результати клієнтам та іншим зацікавленим особам?

Рисунок 2.3 указує на те, яким чином клієнт, зацікавлена сторона та результати управління організацією перебувають під впливом ефективності внутрішніх процесів, здібностей працівників, іннова-

цій в інформаційних технологіях та їх використання. Усі ці складові взаємопов'язані і мають причинно-наслідкові зв'язки. Процеси введення інновацій на митниці будуть неефективними, якщо працівники не мають відповідної компетенції та повноважень для їх імплементації. Так само працівникам потрібен організаційний клімат, який стимулює їх навчання і зростання продуктивності. Необхідно оцінювати всі ці фактори і способи, як вони впливають один на одного.

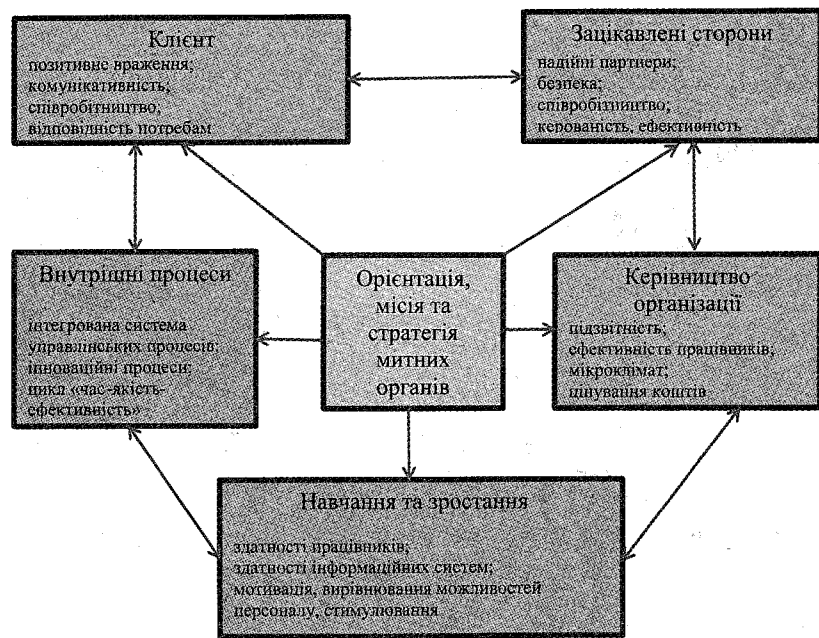


Рисунок 2.3. Модель зв'язків між різними учасниками функціонування організації

Співвідношення, відображені на рисунку 2.3, складні, і результати перебувають під впливом швидкості реакції на успіхи у досягненні цілей. Зі стратегічної перспективи, відображеної на рисунку 2.2, KPI розташовані у каскадному порядку і стратегічні карти розроблено таким чином, щоб показувати горизонтальні зв'язки між індикаторами для досягнення цілей. Іншими словами, усе взаємопов'язано у таких системах. Для покращання якості та пришвидшення циклів прийняття рішень і таким чином більшого задоволення клієнтів працівники по-

винні демонструвати необхідний рівень компетентності. Збалансована система показників для митних організацій є не просто зібранням показників та необхідних заходів у п'яти категоріях, але пов'язаним набором індикаторів, які визначають довгострокові стратегічні цілі та засоби їх досягнення.

Двадцять – це максимальна кількість показників KPI найвищого рівня. В іншому випадку митна адміністрація буде змушена збирати інформацію, що не має сенсу. Митні адміністрації, що розпочинають процес побудови збалансованої системи показників, мають сфокусуватися на трьох-чотирьох показниках у перший рік, інакше процес буде складним для управління. Введення збалансованої системи показників – це процес значних змін, що значно трансформує погляд працівників на свою роботу. Усе повинно робитися поступово з чітким розумінням працівників, що саме відбувається. Митні адміністрації не повинні просто вибирати прості для оцінки показники або такі показники, що вже використовувалися до того. Проте вони мають вибирати показники, що є ключовими і надають найбільш цінну інформацію клієнтам та іншим зацікавленим сторонам.

Зазвичай ідентифікуються кілька ключових напрямів або цілей у стратегічному плані розвитку митної адміністрації. Типовий набір виглядає приблизно так:

- робити внесок в економічне зростання та розвиток торгівлі держави;
- наповнення бюджету;
- моніторинг руху пасажирів, товарів та транспорту через кордони;
- боротьба з контрабандою та тіньовою торгівлею;
- захист населення та навколишнього середовища від небезпечних, шкідливих, отруйних та радіаційно забруднених речовин;
- забезпечення належного рівня компетенції та підзвітності службовців.

На рисунку 2.4 відображено схему оцінювання діяльності митної адміністрації для трансформації напрямів у показники, цілі та ініціативи.

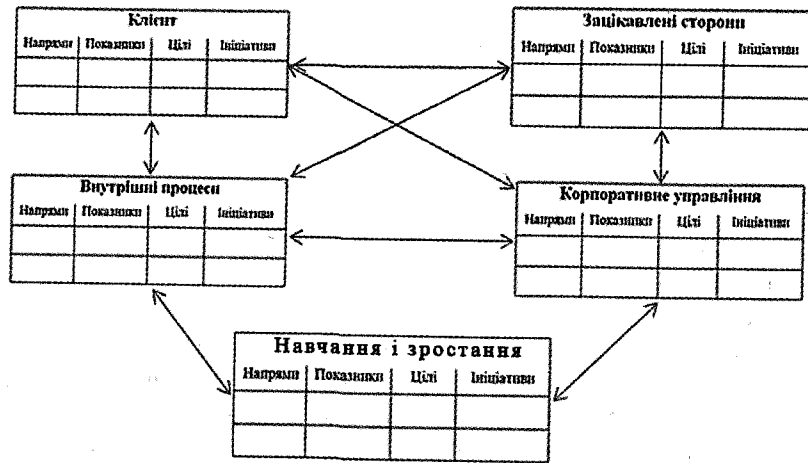


Рисунок 2.4. Схема оцінки ефективності функціонування митних адміністрацій

У таблиці 2.1 відображено як стратегічний напрям «Боротьба з контрабандою та тіньовою торгівлею», який є частиною розділу «Внутрішні процеси», може бути сформульований з використанням даного підходу. Можна побачити, що ініціативи, які відповідають двом напрямам, вимагають тренування персоналу щодо нових процедур ризик-менеджменту та інтеграційних систем.

Таблиця 2.1

Приклад координації напрямів, цілей, ініціатив та показників у системі оцінки ефективності діяльності податкової адміністрації

Напрямок	Стратегічна мета	Показник	Мета	Ініціатива
Боротьба з контрабандою та тіньовою торгівлею	Інтегрована система ризик-менеджменту	<ul style="list-style-type: none"> Зменшення тривалості циклу оформлення товарів на кордоні; покращання відбору висикористовуваних об'єктів 	Єдина інтелектуальна система перевірки, контролю і виконання рішень	<ul style="list-style-type: none"> Звіт про виконання завдань по управлінню справами на кордоні; координація з іншими силовими структурами; координація між підрозділами; виконання, управління ризиками та розвідки; перегляд критеріїв ризику
	Підвищення рівня добровільної сплати податків	<ul style="list-style-type: none"> кількість випадків контрабанди; обсяг конфіскованих товарів за типами 	<ul style="list-style-type: none"> формування певного контингенту кваліфікованих службовців; внесення правок до законодавства щодо покарань; оперативне повідомлення про зміни всіх клієнтів та зацікавлених сторін 	<ul style="list-style-type: none"> розширення використання Інтернету; формування списку «Золотого фонду» найбільш кваліфікованих працівників; розширення використання пост-аудиту; розширення використання обладнання з ненав'язливими технологіями інспектування (non-intrusive inspection technologies); використання GPS або інших міток для вантажівок; збільшення штрафів

Стратегічні цілі та напрями можуть трансформуватися у піднапрями, відповідно до яких можна визначати більш детальні показники, цілі та ініціативи. У процесі того, як КРІ розвиваються, в організації можуть бути розроблені та впроваджені показники, що орієнтуються на індивідуальний рівень. Наприклад, організації можуть аналізувати ініціативи для визначення того, який рівень компетенції необхідний для досягнення цілей, і оцінювати компетенцію кожного працівника, базуючись на такому аналізі. Показники в таблиці 2.1 містять як лагові індикатори (кількість випадків контрабанди), так і випереджаючі показники (зменшення тривалості циклу оформлення товарів на кордоні).

Весь процес переміщення системи КРІ до низових рівнів організації може тривати до одного року, залежно від віку організації, поточних даних та показників, структури підзвітності. Якщо посадові обов'язки та підзвітність неякісно визначені та/або працівники не мотивовані належним чином до праці через низьку оплату або брак відповідальності за результат, то процес розгортання системи КРІ може значно розтягнутися і стати більш складним. Цей процес повинен керуватися та підтримуватися генеральною дирекцією організації (митної адміністрації), оскільки це є інструментом комунікації та засобом донесення стратегічних напрямів до колективу. Ідея полягає в тому, щоб зробити реалізацію стратегії роботою кожного, щоб кожен знав загальну стратегічну картину і своє місце в ній [16].

Відповідно до позиції ОЕСР якісне управління має:

- обслуговувати чітко визначені цілі та бути ефективним у досягненні цих цілей;
- мати відповідну юридичну та емпіричну базу;
- давати вигоди, які виправдовують витрати, беручи до уваги поширення ефектів у суспільстві, а також економічні, природні та соціальні ефекти;
- мінімізувати витрати та викривлення ринку;
- підтримувати інновації через ринкові стимули та підходи, орієнтовані на цілі;
- бути чіткими, простими, практичними для користувачів;
- відповідати іншим правилам та видам політики;
- відповідати, наскільки це можливо, принципам конкуренції, стимулювання торговельної та інвестиційної діяльності на державному й міждержавному рівнях [32].

Ці основні принципи управління виділено для того, щоб підкреслити важливість об'єктивної оцінки впливу певних регуляторних підходів. Іншими словами, якісне управління має асоціюватися з виміром результативності, як інструментом урядування. Основне запитання: чи управління, про яке йдеться, досягає поставлених цілей і чи продукує воно вигоди, які виправдовують витрати на управлінську діяльність або реформування певних процесів?

Аксіоматичним є те, що оцінка результативності є центральним елементом якісного менеджменту, але її важливість для управління митною адміністрацією може бути висвітлена через кілька основних характеристик сучасної міжнародної торгівлі і ланцюгів поставок, що обслуговують торгівлю. Час завжди був ключовим аспектом торговельної конкуренції. Так, наприклад, потреба бізнесу утримувати товар на складах є своєрідним буфером проти волатильності в попиті або проти затримок у оформленні товарів на кордоні, але таке резервування активів виливається в значні капітальні витрати. Навіть один день затримки у часі доставки може бути еквівалентним 0,8% адвалорному миту на товар, що продається. Тому оцінювання ефективності діяльності митних пропускних пунктів та адміністрації в цілому є надважливим питанням. Затримки у часі ведуть до підвищення транзакційних витрат, що, у свою чергу, спричиняє «охолодження» економіки і падіння податкових надходжень.

Оцінювання – це складне завдання і головною проблемою в кожній організації є оцінювання не всіх аспектів діяльності, а лише необхідних. У зв'язку з цим КРІ в збалансованій системі показників є центральним елементом, оскільки вони сфокусовані на факторах, важливих для успіху організації в досягненні бажаних результатів. Швидше за все, якісна збалансована система показників повинна показати історію стратегії організації, проголошуючи і стимулюючи дотримання стратегії на всіх рівнях організації. Світовий банк у своїй останній публікації щодо митних адміністрацій та митних платежів [18] визначив список індикаторів результативності, які широко використовуються. Таблиця 2.2 узагальнює перелік орієнтирів та показників результативності, що використовуються для моніторингу досягнення цілей, які втілюються завдяки різним проектам [33]. За даними Світового банку процедури оцінки результативності були особливо слабкими щодо проектів, які реалізовувалися до 1994 року. Тільки один проект з реформування митних адміністрацій, що виконувався з 1982 по 1993 рік, містив інди-

катори результативності. Таких індикаторів було два: час оформлення імпорту та щорічна кількість декларацій на одного працівника митниці. Лише протягом останніх 20–30 років Світовий банк розвивав проекти з покращання менеджменту в митних адміністраціях через введення системи КРІ. До таких проектів належать: Проект з управління публічними фінансами (Туреччина), Проект розвитку експорту (Туніс), Проект розвитку торгівлі та транспорту (Південна Європа).

Таблиця 2.2

Показники результативності

	Період	1982–1993	1994–2002	1982–2002
	Індикатор	К-ть проєктів	К-ть проєктів	К-ть проєктів
Показники ефективності	Сума доходу, зібраного на одного службовця	0	8	8
	Відношення загальних витрат на митні підрозділи до митних надходжень	0	7	7
	Відношення суми зарплат до митних надходжень	0	7	7
	Відношення обсягу торгівлі до кількості службовців	0	8	8
	Щорічна кількість декларацій на одного службовця	1	9	10
Показники результативності	Час оформлення імпорту	1	12	13
	Фізична інспекція та введення ризик-менеджменту	0	14	14
	Інформація торговельного співтовариства	0	4	4
	Відношення порушень до кількості перевірок	0	8	8
	Прояви корупції на основі опитувань	0	2	2
	Підвищення ефективності фізичного інспектування	0	4	4
	Відхилення неповних або некоректних декларацій	0	1	1
	Вчасне і точне формування торговельної статистики	0	2	2

Дуже часто проекти, що реалізовувалися у межах технічної допомоги з реформування функціонування митних органів, містили адекватну систему показників результативності, яка відповідала цілям програми

та напрямам її реалізації. Додатковою проблемою, що мала місце при аналізі проєктів технічної допомоги, була відсутність конкретних часових орієнтирів щодо досягнення та введення в дію певних моментів. У таблиці 2.3 показано індикатор для напряму «Мобілізація ресурсів» Другої технічної допомоги зі структурної перебудови (Вірменія), яка надалася у 1998-му фінансовому році на суму 5 млн дол. США.

Таблиця 2.3

Приклад неадекватного показника результативності

Очікуваний результат/вплив	КРІ	Моніторинг індикаторів і нагляд	Критичні припущення і ризики
Процес подання митних декларацій повністю автоматизований, процес сплати покращено	Митні декларації та платежі приймаються через комп'ютерні системи	Звіти департаментів митниці	Здатність підрозділів митниці до імплементації

Проект містив поодинокі заходи щодо комп'ютеризації митних та податкових органів Вірменії, але не було стабільної та спланованої стратегії для комплексної реформи митниці. Проект не базувався на діагностичному аналізі для забезпечення впевненості в тому, що запропонований напрям діяльності матиме відчутний вплив на збирання митних платежів. Як наслідок, індикатор є неоднозначним, змішує наслідки та результати проєкту і не визначає дати, на яку необхідно досягти запланованого показника.

Таким чином, вимірювання результативності митних органів є складним завданням, оскільки:

- 1) немає єдиної позиції стосовно того, якими мають бути результати діяльності митних органів;
- 2) критерії та індикатори результативності митних органів не відображають об'єктивно результати їх діяльності;
- 3) наявні системи оцінювання митних органів є складними у використанні та ресурсомісткими [34].

Виходячи з цього, першочерговим завданням є побудова такої системи оцінювання результативності митних органів, яка б гармонійно поєднувала інтереси економічної безпеки держави та проводила б до створення сприятливих умов для міжнародної торгівлі, переміщення капіталу та послуг.

2.2. РЕТРОСПЕКТИВНИЙ АНАЛІЗ СИСТЕМИ ОЦІНЮВАННЯ РЕЗУЛЬТАТИВНОСТІ МИТНИХ ОРГАНІВ УКРАЇНИ

Зі здобуттям політичної незалежності в Україні активно розпочався процес розбудови національної економічної системи. В умовах лібералізації світової торгівлі та спеціалізації за ресурсним і технологічним принципом безпека зовнішньої торгівлі стає важливим фактором національної економічної безпеки в цілому. У такій ситуації ефективність функціонування митної служби одним із визначальних факторів наповнення державного бюджету та захисту вітчизняного ринку від конкуренції з боку іноземних товарів, а з іншого боку, діяльність митної служби безпосередньо впливає на створення сприятливих умов для взаємовигідної міжнародної торгівлі, переміщення капіталів та робочої сили.

З огляду на перманентні економічні кризи, наслідком яких були часті фіскальні дефіцити, Державна митна служба розвивалася, в основному, як суто фіскальний орган, хоча у Митному кодексі України під державною митною справою розуміються «... встановлені порядок і умови переміщення товарів через митний кордон України, їх митний контроль та митне оформлення, застосування механізмів тарифного і нетарифного регулювання зовнішньоекономічної діяльності, справляння митних платежів, ведення митної статистики, обмін митною інформацією, ведення Української класифікації товарів зовнішньоекономічної діяльності, здійснення відповідно до закону державного контролю нехарчової продукції при її ввезенні на митну територію України, запобігання та протидія контрабанді, боротьба з порушеннями митних правил, організація і забезпечення діяльності органів доходів і зборів та інші заходи, спрямовані на реалізацію державної політики у сфері державної митної справи» [35].

У зв'язку з посиленням євроінтеграційного вектора України (а саме підготовки до вступу у Світову організацію торгівлі) та використання передових практик менеджменту в органах виконавчої влади гостро постало питання ефективності оцінювання діяльності митних органів.

Відповідно до Указу Президента України «Про заходи щодо підвищення ефективності діяльності митної служби України» від

24.10.2003 р. № 1209/2003 одним із пріоритетних напрямів подальшого вдосконалення діяльності митної служби України було визначено реформування системи управління митними органами, посилення вимог до професійних та моральних якостей їх працівників [36].

Очевидно, що невід'ємним елементом процесу вдосконалення будь-якого процесу має бути система оцінювання цього процесу, яка б давала уявлення стосовно стану та динаміки зміни процесу, який досліджується. Саме тому об'єктивною необхідністю у подальшому розвитку Державної митної служби України стало запровадження системи оцінювання результативності діяльності митних органів.

Функціонування такої системи в Україні було започатковане наказом ДМС України «Про затвердження критеріїв оцінки ефективності роботи митних органів із забезпечення перерахування митних платежів до Держбюджету» від 31.01.2006 р. за № 70.

Відповідно до даного наказу ефективність роботи митних органів із забезпечення перерахування митних платежів до бюджету оцінювалася з урахуванням таких ризиків, що впливають на повноту бази оподаткування та кількість об'єктів оподаткування:

- зниження цін товарів, що імпортуються;
- умовні втрати сум митних платежів унаслідок зростання обсягів розрахунків у вексельній формі;
- необґрунтоване зниження рівня податкового навантаження.

Рівень впливу зниження ціни товарів, що імпортуються, на стан надходження митних платежів визначався з урахуванням таких критеріїв:

- 1) орієнтовної суми втрат мита внаслідок зниження цін товарів;
- 2) орієнтовної суми втрат акцизного збору внаслідок зниження цін товарів, на які встановлено адвалерну ставку акцизного збору;
- 3) орієнтовної суми втрат ПДВ унаслідок зниження цін товарів;
- 4) орієнтовної загальної суми втрат митних платежів унаслідок зниження цін товарів.

Оцінка умовних втрат сум митних платежів унаслідок зростання питомої ваги вексельної форми розрахунків здійснюється за такими критеріями:

- 1) питома вага сум вексельної форми розрахунків у загальній сумі ПДВ, нарахованого митним органом за період, який передуює звітному (з початку року);

2) питома вага сум вексельної форми розрахунків у загальній сумі ПДВ, нарахованого митним органом у звітному періоді.

Рейтингова оцінка показників, які свідчать про необґрунтоване зниження рівня податкового навантаження, здійснюється за такими критеріями:

- 1) динаміка надходжень сум митних платежів до держбюджету;
- 2) коефіцієнт, що характеризує співвідношення суми умовних втрат митних платежів унаслідок заниження митної вартості;
- 3) зростання питомої ваги вексельних форм розрахунків до сум митних платежів, які надійшли до держбюджету;
- 4) темпи зростання рівня податкового навантаження;
- 5) рівень організаційної роботи, спрямованої на забезпечення повноти оподаткування [37].

Не варто говорити, що основною метою даного наказу був моніторинг забезпечення повноти митних надходжень до Державного бюджету відповідно до фіскального характеру діяльності Державної митної служби України.

На зміну описаній вище методиці оцінювання ефективності митних органів наказом ДМС України «Про порядок оцінювання показників роботи митних органів з повноти справляння податків і зборів» від 29.2001.07 р. № 68 була затверджена нова методика оцінювання ефективності діяльності митних органів.

Відповідно до цієї методики для узагальненої оцінки ефективності роботи митних органів зі справляння податків і зборів розраховувалися такі показники:

- 1) показник виконання митними органами загальної суми прогнозних надходжень податків і зборів;
- 2) показник динаміки середнього рівня митної вартості одиниці ваги оподаткованого імпорту;
- 3) показник динаміки податкового навантаження на одну гривню оподаткованого імпорту;
- 4) показник можливої місткості митних платежів митних органів;
- 5) показник динаміки сум податкових зобов'язань, нарахованих митними органами;
- 6) показник динаміки сум самостійно сплачених суб'єктами зовнішньоекономічної діяльності нарахованих митними органами податкових зобов'язань [38].

Проте наказом ДМС України «Про порядок оцінювання показників роботи митних органів з повноти справляння податків і зборів»

від 21.11.2012 р. № 659 був скасований наказ ДМС України № 68 від 29.01.2007 р. № 68, і, як наслідок, було припинено розрахунок показника 3 (показник динаміки податкового навантаження на одну гривню оподаткованого імпорту).

Доцільно більш детально розглянути існуючу сьогодні методику оцінювання показників роботи з повноти справляння податків і зборів.

1. Показник виконання митними органами загальної суми прогнозних надходжень податків і зборів.

Цей показник дорівнює відсотку виконання доведеного до митних органів відповідними наказами Держмитслужби показника загальної суми прогнозних надходжень податків і зборів.

Оцінка 1 присвоюється митному органу, який не виконав завдання з прогнозних надходжень податків і зборів у повному обсязі, та цей відсоток не більше, ніж показник виконання завдання з прогнозних надходжень податків і зборів по митній службі України; оцінка 3 присвоюється митному органу, який не виконав завдання з прогнозних надходжень податків і зборів у повному обсязі, але цей відсоток більший, ніж показник виконання завдання з прогнозних надходжень податків і зборів по митній службі України. Найвища оцінка (дорівнює 5) присвоюється митному органу, який виконав завдання з прогнозних надходжень податків та зборів на 100% й більше.

2. Показник динаміки середнього рівня митної вартості одиниці ваги оподаткованого імпорту.

Оподаткований імпорт – це імпорт, з якого сплачувався хоча б один із видів митних платежів (ввізне мито або податок на додану вартість).

Показник динаміки середнього рівня митної вартості одиниці ваги оподаткованого імпорту в митних органах розраховується за формулою:

$$P_{дсрмв} = MB_{срп} (n) / MB_{срп} (n-1) \times 100\%, \quad (2.1)$$

де $P_{дсрмв}$ – показник динаміки середнього рівня митної вартості, у відсотках;

$MB_{срп} (n)$ – середній рівень митної вартості одиниці ваги оподаткованого імпорту за звітний період поточного року, дол. США/кг;

$MB_{срп} (n-1)$ – середній рівень митної вартості одиниці ваги оподаткованого імпорту за аналогічний період минулого року, дол. США/кг.

Середній рівень митної вартості одиниці ваги оподаткованого імпорту за звітний період поточного року розраховується за формулою:

$$MB_{сер}(n) = MBoi(n) / Voi(n), \quad (2.2)$$

де $MBoi(n)$ – митна вартість оподаткованого імпорту товарів за звітний період поточного року, у тис. дол. США;

$Voi(n)$ – вага оподаткованого імпорту товарів за звітний період поточного року, у тоннах.

Середній рівень митної вартості одиниці ваги оподаткованого імпорту за аналогічний період минулого року розраховується за формулою:

$$MB_{сер}(n-1) = MBoi(n-1) / Voi(n-1), \quad (2.3)$$

де $MBoi(n)$ – митна вартість оподаткованого імпорту товарів за аналогічний період минулого року, у тис. дол. США;

$Voi(n)$ – вага оподаткованого імпорту товарів за аналогічний період минулого року, у тоннах.

Найвищий рейтинг (дорівнює 1) присвоюється митниці з найбільшими темпами зростання середнього рівня митної вартості одиниці ваги оподаткованого імпорту, іншим митним органам – у порядку зменшення цього показника (2, 3 і т.д.).

3. Показник можливої місткості митних платежів митних органів. Можлива місткість митних платежів (далі – місткість) – це ймовірна додаткова сума митних платежів, яка була б сплачена до бюджету у разі оформлення товару у відповідному митному органі за ціною, не меншою, ніж середній показник по митній службі України.

Питома вага місткості у загальній сумі фактичних надходжень митних платежів у розрізі митних органів розраховується за формулою:

$$ПВр = P / Плз, \quad (2.4)$$

де $ПВр$ – питома вага місткості;

P – загальна місткість, тис. грн;

$Плз$ – загальна сума фактичних надходжень митних платежів, тис. грн.

Місткість складається з суми місткостей, розрахованих по 100 бюджетоутворюючих товарах за звітний період по кожному митному органу у розрізі товарних підкатегорій та країн походження цих товарів. До масиву даних входять ті імпортовані товари, за якими до Держбюджету сплачено хоча б один з видів митних платежів (ввізне мито або ПДВ). Не входять до масиву даних товари, питома вага фізичних обсягів яких становить 95% та більше у фізичних обсягах імпорту на митну територію України цього товару, а також ті товари, що оформлені у митному органі з середнім рівнем митної вартості, який у понад 3 рази більший або менший, ніж середній показник по митній службі України (за винятком оформлень товару у митному органі).

Загальна місткість розраховується за формулою:

$$P = \sum_{j=1}^m P_j, \quad (2.5)$$

де P – загальна місткість, тис. грн;

P_j – місткість по кожному товару, тис. грн;

Місткість по кожному товару розраховується за формулою:

$$P_j = Цр \times Км \times См \times Вм, \quad (2.6)$$

де $Цр$ – різниця між середньою ціною товару по митному органу та середньою ціною товару по митній службі України (за винятком оформлень товару в митному органі), у дол США/од. вим.;

$Км$ – середній курс долара США на час оформлення товару у митному органі, у грн за 1 долар США;

$См$ – податкове навантаження на товар (сума митних платежів, сплачених з 1 грн оподаткованого імпорту товару), у грн з 1 грн оподаткованого імпорту;

$Вм$ – фізичний обсяг імпорту товару, оформленого у митному органі, у кг, або у додаткових одиницях виміру (у разі їх існування).

Найвищий рейтинг (дорівнює 1) присвоюється митному органу з найменшою питомою вагою місткості у фактичних надходженнях митних платежів по митному органу, іншим митним органам – у порядку зростання (2, 3 і т.д.).

4. Показник динаміки сум податкових зобов'язань, нарахованих митними органами.

Показник динаміки сум податкових зобов'язань, нарахованих митними органами, розраховується за формулою:

$$ПДнз = ПЗ(n) / ПЗ(n-1) \times 100\%, \quad (2.7)$$

де $ПДнз$ – показник динаміки сум податкових зобов'язань, нарахованих митними органами, у відсотках;

$ПЗ(n)$ – сума податкових зобов'язань, нарахованих митними органами за звітний період поточного року, у тис. грн.

$ПЗ(n-1)$ – сума податкових зобов'язань, нарахованих митними органами за аналогічний період минулого року, у тис. грн.

Найвищий рейтинг (дорівнює 1) присвоюється митному органу з найвищими темпами зростання нарахованих митними органами сум податкових зобов'язань, іншим митним органам – у порядку зменшення цього показника (2, 3 і т.д.).

5. Показник динаміки сум самостійно сплачених суб'єктами зовнішньоекономічної діяльності нарахованих митними органами податкових зобов'язань.

Показник динаміки сум самостійно сплачених суб'єктами зовнішньоекономічної діяльності (далі – ЗЕД) нарахованих митними органами податкових зобов'язань розраховується за формулою:

$$ПДснз = СПЗ (n) / СПЗ (n-1) \times 100\%, \quad (2.8)$$

де ПДснз – показник динаміки сум самостійно сплачених суб'єктами ЗЕД нарахованих митними органами податкових зобов'язань, у відсотках;

СПЗ (n) – сума самостійно сплачених суб'єктами ЗЕД нарахованих митними органами податкових зобов'язань за звітний період поточного року, у тис. грн.;

СПЗ (n-1) – сума самостійно сплачених суб'єктами ЗЕД нарахованих митними органами податкових зобов'язань за аналогічний період минулого року, у тис. грн.

Найвищий рейтинг (дорівнює 1) присвоюється митному органу з найвищими темпами зростання сплачених суб'єктами ЗЕД нарахованих митними органами податкових зобов'язань, іншим митним органам – у порядку зменшення цього показника (2, 3 і т.д.).

За кожним із зазначених показників розраховується рейтингова оцінка. Найкращий рейтинг для кожного показника дорівнює 1 (крім показника 1). Якщо в окремих митних органах числові значення показників збігаються, їм присвоюється однаковий рейтинг.

Після розрахунку рейтингів за показниками 2–6 розраховується середній рейтинг, який дорівнює:

$$R_c = \left(\sum_{j=1}^n R_j \right) / n, \quad (2.9)$$

де R_c – середній рейтинг;

R_j – рейтинг для j -го показника;

n – кількість показників [24].

Крім того, на основі описаних вище показників здійснюється узагальнена оцінка ефективності роботи митних органів щодо повноти справляння податків і зборів.

Порядок визначення узагальноної оцінки ефективності роботи митних органів з повноти справляння податків і зборів

Ефективність роботи митних органів зі справляння податків і зборів на підставі розрахованого середнього рейтингу оцінюється за такою системою: 5 балів – «відмінно», 3 бали – «добре», 1 бал – «погано».

Для показників 2–5:

Оцінка 5 присвоюється митному органу, якщо його середній рейтинг:

$$R_{сеп} \leq R_{min} + 0,25 \times (R_{max} - R_{min}).$$

Оцінка 3 присвоюється митному органу, якщо його середній рейтинг:

$$R_{min} + 0,25 \times (R_{max} - R_{min}) < R_{сеп} \leq R_{min} + 0,75 \times (R_{max} - R_{min}).$$

Оцінка 1 присвоюється митному органу, якщо його середній рейтинг:

$$R_{сеп} > R_{min} + 0,75 \times (R_{max} - R_{min}).$$

Узагальнена оцінка ефективності роботи митних органів з повноти справляння податків і зборів розраховується, виходячи з суми за першим показником та розрахованої оцінки за показниками 2–5:

1) оцінка «відмінно» (5 балів) присвоюється митному органу, якщо:

$$O_1 + O_{2-6} > 6,$$

де O_1 – оцінка за першим показником;

O_{2-6} – оцінка за показниками 2–5;

2) оцінка «добре» (3 бали) присвоюється митному органу, якщо:

$$O_1 + O_{(2-5)} = 6,$$

де O_1 – оцінка за першим показником;

$O_{(2-5)}$ – оцінка за показниками 2–5;

3) оцінка «погано» (1 бал) присвоюється митному органу, якщо

$$O_1 + O_{(2-5)} < 6,$$

де O_1 – оцінка за першим показником;

$O_{(2-5)}$ – оцінка за показниками 2–5 [34].

Разом з тим наказом Державної митної служби України «Про затвердження Методики визначення узагальненого рейтингу показників роботи митних органів» від 28.11.2006 р. № 1062 започатковано визначення узагальненого рейтингу показників роботи митних органів України з метою проведення аналізу підсумків діяльності митних органів для прийняття виважених управлінських рішень.

Структурні підрозділи Держмитслужби, відповідно до порядків розрахунку рейтингу показників роботи за певними напрямками діяльності, оцінюють роботу митних органів за такою системою: 5 балів – «відмінно», 3 бали – «добре», 1 бал – «погано».

Узагальнений рейтинг показників роботи митних органів буде розраховуватися як середнє значення ненульових добутоків бала митниці, який визначений кожним структурним підрозділом Держмитслужби за період підбиття підсумків, та вагового коефіцієнта за формулою:

$$R_i = \frac{\sum_{j=1}^m (S_{ij} \times K_j)}{m}, \quad (2.10)$$

де R_i – узагальнений рейтинг показників роботи митного органу;

S_{ij} – рейтинг (бал) митного органу, розрахований структурним підрозділом Держмитслужби;

K_j – ваговий коефіцієнт рейтингу окремого напрямку роботи митниці;

m – кількість ненульових балів, розрахованих структурними підрозділами Держмитслужби (S_{ij} не дорівнює 0).

Митні органи, які мають найбільшу суму балів, розрахованих за наведеною вище формулою, мають відповідно найбільший узагальнений рейтинг.

Оцінювання результатів діяльності митних органів відбувається за такою схемою: визначається узагальнений рейтинг митних органів та складається список митних органів у порядку зменшення цього рейтингу.

Уводяться 3 зони: зона лідерів, середняків та аутсайдерів. Попадання митниці в ту чи іншу зону буде залежати від узагальненого рейтингу, який вона отримає, та від характеру кривої значень рейтингів, поданих у порядку зменшення.

Краща митниця отримує рейтинг, що дорівнює R_{max} .

До зони лідерів входять митниці, рейтинг яких потрапляє в інтервал:

$$[R_{max} - 0,25 \times (R_{max} - R_{min}); R_{max}].$$

Митниці із середніми показниками – з рейтингом у діапазоні:

$$[R_{max} - 0,75 \times (R_{max} - R_{min}); (R_{max} - 0,25 \times (R_{max} - R_{min}))].$$

Аутсайдерами є митниці з рейтингом в інтервалі:

$$[R_{min}; R_{max} - 0,75 \times (R_{max} - R_{min})].$$

Митниці, що потрапляють у зону лідерів, отримують оцінку «добре», ті, що потрапляють у зону середняків, – «задовільно», ті, що потрапляють у зону аутсайдерів, – «незадовільно» [40].

Аналізуючи систему оцінювання ефективності у контексті її хронологічної трансформації, необхідно зазначити, що яскраво вираженою залишається її фіскальна спрямованість. Більшість показників аналізують динаміку надходження або недонадходження митних платежів. Водночас діяльність митниці є важливим фактором формування інвестиційного клімату, сприятливого бізнес-іміджу країни та чинником максимізації ефективності міжнародної торгівлі.

Сучасні процеси інтернаціоналізації економіки поступово змінюють роль митниці, унікальність положення якої забезпечує можливість сприяння торгівлі та захисту національних інтересів держав. Наприклад, митні органи реалізують політику ЄС практично в усіх сферах, пов'язаних з міжнародною торгівлею, з урахуванням розширення і розвитку електронної торгівлі, загрози терористичних атак та інтернаціоналізованої організованої злочинності, що змінює умови праці митниці.

До важливих завдань митних органів на сучасному етапі належить участь у боротьбі з шахрайством, тероризмом та організованою злочинністю, що значно розширює можливості та значення митниці, яка донедавна була орієнтована майже виключно на збирання мит і непрямих податків на імпорт.

Досвід розвинених країн світу свідчить не тільки про переорієнтацію ролі митниць у сучасному суспільстві та державі. Він демонструє ускладнення відповідної системи аналізу та оцінки ефективності митної справи, оскільки до проблемного поля потрапляють не тільки питання зовнішньоекономічної діяльності (експортно-імпорتنі операції), але й загальні питання національної безпеки: інформаційне забезпечення зовнішньоторговельних операцій, створення загальної системи управління та оцінки ризиків, уніфікація критеріїв відбору ризиків з метою підвищення ефективності контролю, уніфікація керівних принципів опису товарів та кодів специфікації товарів тощо [41].

Дискусія стосовно необхідності у вдосконаленні системи оцінювання діяльності митних органів активно ведеться серед вітчизняних науковців та практиків.

Так, Калінеску Т.В. та Пономарьова І.В. ставлять перед Державною митною службою України дві основні цілі, а саме:

- підвищення рівня дотримання митного законодавства України, забезпечення повноти і своєчасності сплати митних зборів, податків;
- підвищення якості надання послуг митними органами, скорочення витрат учасників зовнішньоекономічної діяльності і держави, пов'язаних з митним оформленням і митним контролем [42].

Відповідно до визначених цілей вони пропонують збалансовану систему показників оцінювання результативності діяльності митних органів (див. табл. 2.4).

Несторишен І.В. та Руда Т.В. визначають митницю як проміжну ланку між державою, суспільством та учасниками зовнішньоекономічної діяльності. Відповідно до функціональних обов'язків митних органів та інтересів держави і бізнесу критерії оцінювання ефективності будуть різнитися. Частина з них матиме однакову спрямованість на підвищення їх ефективності (тобто в їх поліпшенні зацікавлені як бізнес, так і держава), інша – протилежну (покращання певних критеріїв ефективності для однієї сторони буде означати погіршення для іншої).

Залежно від позиції зацікавленої сторони автори пропонують систематизувати критерії оцінювання ефективності діяльності митних органів (див. рис. 2.5).

Таблиця 2.4

Збалансована система показників митної справи України [42]

№ з/п	Цілі	Показники	Поточне значення (2011)	Цільове значення
1.	Підвищення рівня дотримання митного законодавства України, забезпечення повноти і своєчасності сплати митних зборів, податків і митних зборів	1. Частка заяв до митних органів, за якими судами ухвалені рішення не на користь митних органів, у загальній кількості позовів заяв, розглянутих судами	67%	48%
		2. Частка митних платежів, перерахованих учасниками ЗЕД з порушенням встановлених нормативними документами термінів, у загальній сумі перерахованих митних платежів до державного бюджету	23%	17%
		3. Рівень виконання закону про державний бюджет у частині перерахування митних платежів	78%	98%
		4. Рівень утримання митних платежів	89%	9%
		5. Рівень нелегального ввезення товарів	12%	6%
		6. Сума недоотриманих митних платежів у зв'язку з нелегальним ввезенням товарів	Скорочення на 50% на рік	
2.	Підвищення якості надання послуг митними органами, скорочення витрат учасників зовнішньоекономічної діяльності і держави, пов'язаних з митним оформленням і митним контролем	1. Чистка учасників зовнішньоекономічної діяльності, в цілому митних органів, що позитивно оцінюють роботу, у загальній кількості опитаних	46%	88%
		2. Час на виконання митних процедур в автомобільних пунктах пропуску через державний кордон України	Скорочення на 30% на рік	
		3. Частка державних послуг і функцій, що надаються і виконуються митними органами відповідно до адміністративних регламентів, у загальному обсязі державних послуг і функцій митної служби України	45%	50%
		4. Частка товарів, щодо яких виявлені порушення в результаті перевірок заходів, що проводяться після митного оформлення, до загального обсягу оформлених товарів	17%	7%
		5. Показник середньозваженої частки витрат учасників ЗЕД на митні процедури, у загальній собівартості товарів, що переміщуються	23%	12%

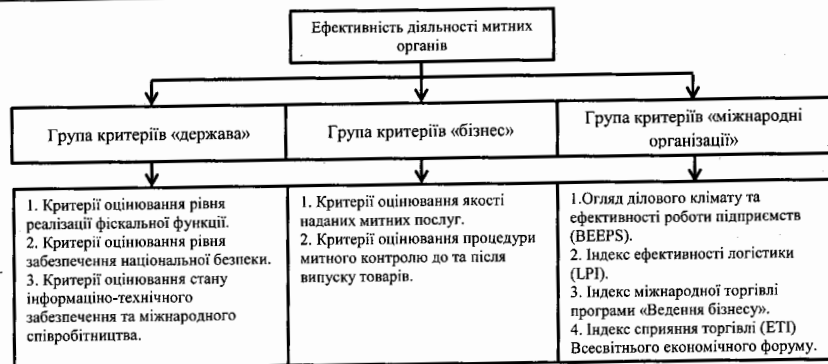


Рисунок 2.5. Критерії оцінювання ефективності діяльності митних органів [43]

Виходячи з позицій держави, пропонується наступний перелік індикаторів у межах кожного з критеріїв оцінювання результативності діяльності митних органів (див. рис. 2.6)

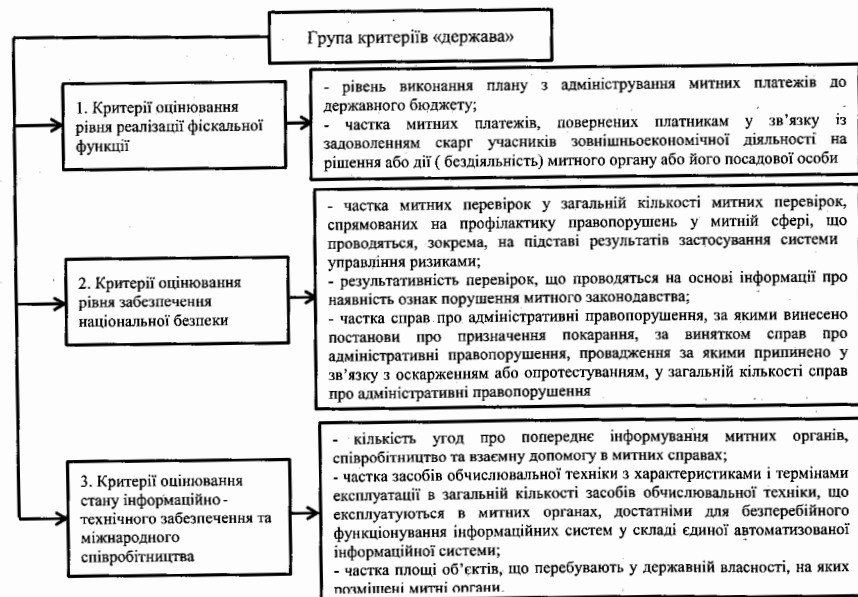


Рисунок 2.6. Критерії оцінювання ефективності діяльності митних органів з позицій держави [43]

Водночас критерії оцінювання ефективності діяльності митних органів з позицій бізнесу суттєво відрізняються (див. рис. 2.7), що не випадково, оскільки з позицій держави основними функціями митних органів є забезпечення наповнення державного бюджету та протекціонізм внутрішнього ринку, а з погляду бізнесу – зменшення складності адміністративних процедур, прозорість та зрозумілість митного законодавства, спрямована на сприяння зовнішній торгівлі.

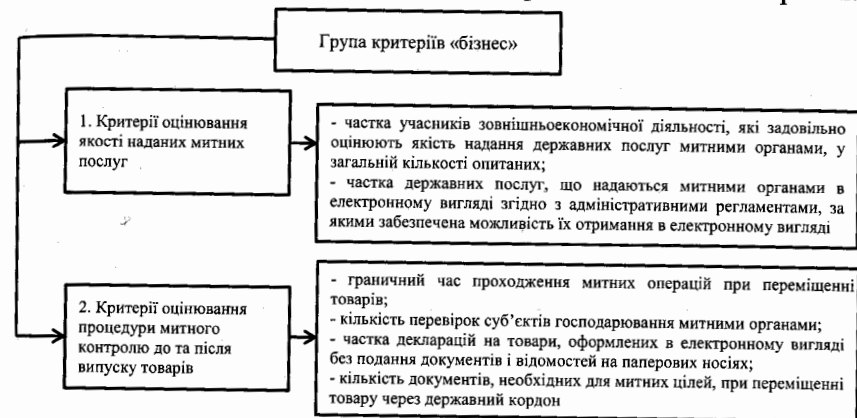


Рисунок 2.7. Критерії оцінювання ефективності діяльності митних органів з позицій бізнесу [43]

У світлі євроінтеграційних інтересів та лібералізації зовнішньої торгівлі робота митних органів суттєво впливає на міжнародні рейтинги країни. Такі рейтинги, у свою чергу, є важливими індикаторами прийняття рішень для іноземних інвесторів.

Принциповим питанням для Міністерства доходів і зборів України є покращання позицій української податкової та митних систем у різних міжнародних рейтингах. Виходячи з цього, під час розробки системи оцінювання ефективності митних органів, безумовно, необхідно розробити ряд індикаторів, які б допомагали здійснювати моніторинг прогресу у цьому напрямі.

Несторишен І.В. та Руда Т.В. окреслюють основні пріоритети міжнародних організацій під час оцінювання ефективності митного адміністрування та формування міжнародних рейтингів (див. рис. 2.8).

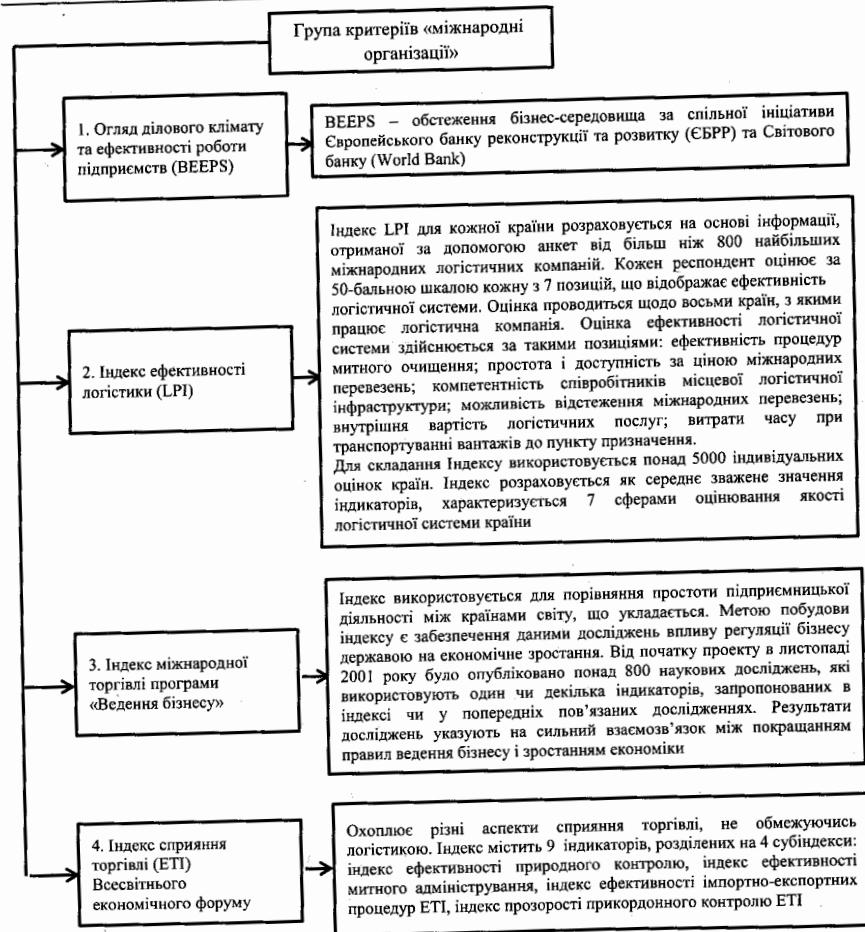


Рисунок 2.8. Критерії оцінювання ефективності діяльності митних органів з позицій міжнародних організацій [43]

Тому під час формування індикаторів результативності митних органів доцільно приділяти значно більшу увагу нефіскальним показникам діяльності, таким як рівень задоволеності клієнтів послугами, що надаються митницею.

2.3. МІЖНАРОДНА ПРАКТИКА ОЦІНКИ МИТНИХ АДМІНІСТРАЦІЙ

Більшість митних адміністрацій визначили бачення і стратегічні напрями, відповідно до яких вони можуть розвивати ключові індикатори результативності (*key performance indicators, KPI*). Усі митні адміністрації оцінюють свою діяльність відповідним способом, але те, що вони вимірюють і як вони вимірюють, сильно варіюється залежно від країни. Найбільш поширеним індикатором після обсягу зібраних надходжень є час для оформлення вантажів (*clearance time*) – улюблений показник міжнародних організацій для визначення рівня спрощення торгівлі. Однак точність цих даних змінюється залежно від того, хто їх збирає, коли вони зібрані, і які ще кроки охоплює процес обробки даних. Всесвітня митна організація (WCO) та Світовий банк постійно роблять застереження проти використання часу на оформлення вантажів як основний орієнтир, тому що даний показник містить багато складових. Обсяг зібраних платежів та час на оформлення вантажу є валідними індикаторами, але вони повинні бути збалансованими іншими показниками.

Індикатори використання людського капіталу, навчання і прогресу у досягненні цілей організації також часто використовуються для проведення оцінок. Внесок інформаційних технологій у поліпшення процесів та управління базами знань входять у сферу ключових індикаторів, як і рівень задоволення інтересів платників мита та уряду. Більш складними для оцінки є ефективність та результативність митних адміністрацій, які відображають стан управління організацією.

Формування збалансованих систем показників (*Balanced Scoreboard*) створює основу для Моделі оцінки митних адміністрацій (*Customs Performance Model*), у якій відображено KPI. Розроблена спочатку як інструмент для управління бізнесом збалансована система показників адаптована організаціями, що надають публічні послуги як засіб балансування індикаторів, тобто береться до уваги комплексу необхідних показників, а не один-два [31].

Існує значна кількість підходів і систем показників, що характеризують результативність діяльності митних адміністрацій. Деякі з них є широкими за своїм охопленням («Doing Business» та «Logistics Performance Index» Світового банку) та більш спеціалізованими

(«Time Release Studies» Світової митної організації). Також існують системи оцінки процесів на кордоні, що мають регіональну специфіку: Програма стимулювання транспортно-торговельної діяльності Південної Європи; моніторинг прогресу країн Азійсько-Тихоокеанського економічного співробітництва, для досягнення мети 5-процентного зниження торговельних транзакційних витрат. Кожен з цих підходів має важливе значення для практики оцінки результативності митних адміністрацій, але до сьогодні не існує єдиного набору індикаторів, який би у кінцевому підсумку видавав збалансовану оцінку результативності для уряду та бізнесу.

Індикатори Світового банку «Trading Across Borders» містять показники часу і вартості руху товарів через кордон, базуючись на гіпотетичних експортно-імпортних операціях. Масштаб індикаторів результативності визначається часом та фінансовими витратами, необхідними для завершення кількох етапів у міжнародному логістичному процесі: підготовка документів; проходження митних процедур та технічного контролю; обробка і трансфер у портах та всередині країни.

«Logistics Performance Index» – якісний показник функціонування ланцюга поставок. Цей індикатор забезпечує глобальний орієнтир щодо ефективності логістики і якості послуг, які не підпадають під опитування «Doing Business». Індекс оцінює торговельну логістику за допомогою збору даних про митниці, інфраструктуру, міжнародні перевезення, зручність логістики, можливості відслідковувати рух товарів, внутрішні логістичні витрати коштів та часу. Даний показник формується на основі всесвітнього опитування міжнародних експедиторів та експрес-перевізників. Дані збираються за сімома аспектами логістики:

- ефективністю процесу митного оформлення;
- якістю торговельної та транспортної інфраструктури;
- простотою організації поставок за конкурентоспроможною ціною;
- компетентністю та якістю логістичних послуг;
- можливістю відстежувати переміщення вантажів;
- частотою, з якою посилки досягають одержувача в запланований або очікуваний час.

Проблема даного індексу полягає в тому, що він є практично корисним для менеджерів логістики, але не надає суттєвої інформації

про ефективність процесів на самому кордоні, крім того, невідомо, як вони впливають на мережі поставок товарів.

В одній зі статей [32] стверджується можливість упровадження інтегрованої системи КРІ, яка може бути корисною як для бізнесу, так і для уряду, з використанням процесів міжнародних поставок. Система індикаторів, що вважається корисною в оцінці впливу ініціатив всередині митної адміністрації на приватний сектор, містить:

- вартість обробки торговельної та митної документації;
- час, витрачений на отримання дозвільних торговельних документів;
- кількість працівників, необхідних для обробки торговельної і митної документації;
- час митного оформлення вантажів;
- кількість запасів, що повинні утримувати підприємства.

Індикатори, запропоновані для оцінки додержання законодавства, точності даних та ефективності використання ресурсів, містять:

- кількість торгових співробітників, що беруть участь в обробці торгових документів;
- відношення кількості співробітників правоохоронних органів до обсягу торгівлі та обсягів вантажів;
- рівень дотримання трейдерами вимог щодо документації;
- точність у класифікації даних про торгівлю;
- точність інформації в документах;
- дотримання правил походження;
- коректна сплата митних платежів.

Деякі митні адміністрації ввели оцінювання результативності через бюджетні обмеження. Таким чином, вони найбільш зацікавлені в ефективності, яка може оцінюватися, наприклад, як кореляція між витратами та результатами митних підрозділів або технічних засобів. Це причина, чому вони застосовують оцінку результативності на організаційному рівні для того, щоб скерувати стратегічні плани з розвитку матеріальних і людських ресурсів на прикладний рівень. Деякі митні адміністрації також використовують системи КРІ для покращання прозорості та орієнтованої на клієнтів діяльності. Усе це робиться для забезпечення відповідності глобальним трендам демократизації митниць. Існує група митних адміністрацій, що імплементує КРІ на індивідуальному рівні як частину системи управління людськими ресурсами. КРІ також може бути інструментом боротьби

проти корупції, оскільки корупційні процеси спричиняють зниження ефективності функціонування митниці. Варто відзначити, що введення індикаторів результативності може викликати певне занепокоєння та знервованість всередині організації через страх неправильного чи необ'єктивного оцінювання [29].

Наступний список КРІ був сформований на основі досвіду інших митних адміністрацій та міжнародних адміністрацій (*WCO Framework of Standards to Secure and Facilitate Global Trade; World Bank Trading Across Borders; Transparency International Corruption Perceptions Index; Canada Border Services KPIs; New Zealand Customs Service Strategic Priorities and Critical Indicators*). Цей список не є вичерпним, але показує, яким чином індикатори можуть бути ідентифіковані, базуючись на п'яти сферах оцінювання митних збалансованих систем показників (Додаток Б). Варто зазначити, що результати на зразок загальних бюджетних надходжень не є значущими самі собою, але стають цінними, коли використовуються з іншими параметрами, такими як кількість службовців або операційні витрати. Відношення бюджетних надходжень до кількості службовців або їх заробітної плати є індикатором ефективності та вимірює результати роботи. Бюджетні надходження також перебувають під впливом численних змінних, включаючи обсяг міжнародної торгівлі, структуру тарифів, торговельні угоди, структуру податкової системи, обсяги контрабанди та шахрайства. Саме тому високі чи низькі бюджетні надходження не мають слугувати показником якісної чи неякісної роботи митниці. Висновки також не можуть бути зроблені на основі одного або двох наборів даних – процеси на митниці можуть бути оцінені і відображатися як ефективні, але насправді не бути ефективними через кількість працівників, направлених на їх виконання. Важливість кожного окремо взятого індикатора визначається стратегічними планами організації та її прогресом у їх досягненні.

Важливим аспектом оцінки ефективності і результативності діяльності митних адміністрацій є транзакційні витрати, які несуть суб'єкти міжнародної торгівлі при перетині кордонів. Часто ці витрати дають інформацію про загальний стан справ у митній адміністрації. Приклад таких показників наведено в таблиці 2.5.

Таблиця 2.5
Транзакційні витрати у роздрібній торгівлі у країнах Азійсько-Тихоокеанського економічного співробітництва (АРЕС) залежно від етапів логістики, 2006–2010 рр. [44]

Етап логістики	2006 млрд США	2007 млрд США	2008 млрд США	2009 млрд США	2010 млрд США	Зміна 6–10%
Підготовка документів	507	488	485	478	471	-7.1
Обов'язкові платежі	32	29	38	38	37	+15.8
Витрати часу	475	460	447	439	433	-8.7
Митне оформлення та технічний контроль	194	185	186	184	181	-6.9
Обов'язкові платежі	16	16	17	17	17	+6.3
Витрати часу	178	169	169	168	164	-8.1
Обробка в портовому терміналі	223	225	227	234	233	+4.2
Внутрішнє транспортування і обробка	262	255	2521	244	244	-7.2
Загальні транзакційні витрати	1,186	1,154	1,149	1,14	1,127	-5.0

Російська Федерація як країна, що характеризується значною державною та митною територією, має багато пунктів пропуску через державний кордон та згідно з федеративним устроєм змушена організувати свою митну систему як складну ієрархічну організацію. Описані вище особливості зумовлюють необхідність в існуванні таких структурних елементів системи митної служби, як регіональні митні управління, що здійснюють керівництво митними органами в кожному з федеральних округів РФ.

Виконання функцій Федеральної митної служби Росії здійснюється через систему митних органів, у яку станом на 1 січня 2010 року входять 7 регіональних митних управлінь, 4 спеціалізовані регіональні митні управління, 106 митниць, 627 митних постів, 8 установ, що перебувають у віданні ФМС Росії, 10 представництв ФМС Росії за кордоном. Загальна фактична чисельність митних органів становить 68 062 одиниці [45].

Значна митна територія та складна ієрархія митної служби, безумовно, ускладнюють оцінювання результативності діяльності митних

органів. Саме тому вивчення досвіду організації системи оцінювання результативності митних органів РФ може бути цінним з погляду специфіки побудови системи оцінювання результативності митних органів країн, що мають велику митну територію, до яких належить Україна.

Зважаючи на високу активність Російської Федерації, як учасника міжнародної торгівлі, ефективна робота митних органів цієї країни є важливою передумовою зміцнення економічної безпеки та наповнення федерального і місцевих бюджетів.

Розпорядженням Уряду Російської Федерації від 14.12.2005 р. № 2225-р було затверджено Концепцію розвитку митних органів, яка визначає основні цілі, завдання та напрями розвитку митних органів. Метою Концепції є визначення найбільш ефективних методів реалізації завдань у галузі митної справи відповідно до міжнародних стандартів і законодавства Російської Федерації. Цією Концепцією було визначено показники, за якими має оцінюватися ефективність діяльності митних органів: рівень контролю дотримання митного законодавства учасниками зовнішньоторговельної діяльності; витрати часу для проходження митних формальностей при митному оформленні товарів і транспортних засобів, що переміщуються фізичними та юридичними особами, за умови забезпечення ефективного митного контролю; правоохоронна діяльність.

Згідно з Концепцією оцінка діяльності митних органів Російської Федерації повинна проводитися щоквартально за критеріями ефективності, орієнтованими на кінцевий результат. Так, у 2005 році було впроваджено систему аналізу ефективності діяльності митних органів за контрольними показниками.

Протягом 2005 року була випробувана система встановлення і відстеження контрольних показників ефективності діяльності митних органів. Основним підсумком упровадження такого підходу стала можливість постійно відстежувати результати діяльності митниці за контрольними показниками, що призвело до безумовного виконання, а в деяких випадках – до перевиконання встановлених контрольних показників. Також розвиток даної системи контрольних показників ефективності діяльності дозволив більш точно встановлювати критерії оцінки кожного митного органу з урахуванням його специфіки [46].

Проте у практиці функціонування системи аналізу ефективності діяльності митних органів за контрольними показниками було два

основних недоліки: 1) виконання більшості показників було покладено на один з підрозділів митної служби, у той час як фактичне їх виконання здійснюється кількома підрозділами; результатом цього є відсутність можливості у відповідального підрозділу реально впливати на виконання контрольних показників; 2) перенасиченість дублюючими та зайвими показниками, відсутність комплексності системи індикаторів.

З метою оцінки ефективності діяльності митниці наказом ФМС Росії «Про контрольні та аналітичні показники ефективності діяльності регіональних митних управлінь і митниць, безпосередньо підпорядкованих ФМС Росії, на 2010 рік» від 29.03.2010 р. № 625 було затверджено перелік аналітичних показників ефективності діяльності. Система аналітичних показників – це сукупність показників, кожен з яких дає якісну і кількісну характеристику певної сторони діяльності.

Головна відмінність системи контрольних показників від системи аналітичних показників полягає в тому, що контрольні показники використовуються для контролю здійснюваних дій, а аналітичні показники – для більш конкретного дослідження результатів цих дій.

На сьогодні система показників роботи митних органів Російської Федерації регулюється Положенням про систему показників роботи митних органів Російської Федерації, порядок і методику їх моніторингу від 29.09.2012 р. № 994. Відповідно до цього нормативно-правового акта система показників роботи митних органів є сукупністю взаємопов'язаних показників, що є кількісно вираженими характеристиками зазначених у частині 1 статті 18 Федерального закону «Про митне регулювання в Російській Федерації» основних критеріїв оцінки роботи митних органів [47].

Федеральний закон «Про митне регулювання в Російській Федерації» визначає основними критеріями оцінювання роботи митних органів такі:

- швидкість здійснення митних операцій при ввезенні товарів у Російську Федерацію і вивезенні товарів з Російської Федерації, а також скорочення витрат зацікавлених осіб при здійсненні митних операцій;
- своєчасність і повнота надходження митних платежів;
- ефективність протидії злочинам та адміністративним правопорушенням [48].

До системи показників роботи митних органів РФ входять: 1) основні показники роботи митних органів; 2) показники роботи ре-

гіональних митних управлінь і показники роботи митниць та митних постів, що визначаються Федеральною митною службою.

Взаємозв'язок показників роботи митних органів полягає у тому, що кожному критерію, зазначеному в частині 1 статті 18 Федерального закону «Про митне регулювання в Російській Федерації», відповідає група основних показників, які є акумулятивними відносно показників роботи регіональних митних управлінь і показниками роботи митниць та митних постів.

Моніторинг показників роботи митниць та митних постів здійснюється відповідно регіональними митними управліннями і митницями.

Моніторинг показників роботи регіональних митних управлінь проводиться Федеральною митною службою.

Моніторинг основних показників здійснюється Федеральною митною службою на основі оцінки виконання показників роботи регіональних митних управлінь.

Моніторинг основних показників, показників роботи регіональних митних управлінь і показників роботи митниць та митних постів проводиться щоквартально. Митні пости подають звіти про виконання показників роботи митних постів у вищу митницю не пізніше 7-го числа місяця, наступного за звітним кварталом (у IV кварталі – пізніше 12 січня року, наступного за звітним).

За результатами аналізу поданих звітів митниця оцінює роботу митних постів, формує звіт про виконання показників роботи митниці і направляє його у вище регіональне митне управління не пізніше 12-го числа місяця, наступного за звітним кварталом (у IV кварталі – не пізніше 17 січня року, наступного за звітним).

За результатами аналізу поданих звітів регіональне митне управління оцінює роботу митниць, формує звіт про виконання показників роботи регіонального митного управління і направляє його у Федеральну митну службу не пізніше 20-го числа місяця, наступного за звітним кварталом (у IV кварталі – не пізніше 25 січня року, наступного за звітним).

Федеральна митна служба за результатами аналізу звітів регіональних митних управлінь здійснює оцінку їх роботи, а також готує звіт про виконання основних показників не пізніше 12-го числа 2-го місяця, наступного за звітним кварталом (у IV кварталі – не пізніше 17 лютого року, наступного за звітним) [47].

Як зазначалося вище, показники оцінювання ефективності роботи митних органів РФ сформовані у розрізі основних критеріїв оцінки таким чином, щоб максимально репрезентативно відображати ефективність їх роботи.

З метою визначення швидкості здійснення митних операцій при ввезенні товарів у Російську Федерацію і їх вивезенні з Російської Федерації, а також скорочення витрат зацікавлених осіб при здійсненні митних операцій використовуються такі показники:

- 1) час здійснення митними органами Російської Федерації операцій, пов'язаних із здійсненням державного контролю в автомобільних пунктах пропуску (хвилин):
 - для товарів, що підлягають ветеринарному, фітосанітарному та санітарно-карантинному контролю;
 - для інших товарів, щодо яких не виявлені ризики порушень;
- 2) час, що минув з моменту завершення митної процедури митного транзиту товарів, перевезення яких під митним контролем здійснюється автомобільним транспортом, від митного органу в місці прибуття до внутрішнього митного органу до моменту випуску товарів відповідно до митної процедури випуску для внутрішнього споживання (хвилин), за винятком таких випадків:
 - розміщення товарів на тимчасове зберігання;
 - невиконання положень, встановлених статтями 190–192 Митного кодексу Митного союзу;
 - невиконання декларантом умов випуску товарів (стаття 195 Митного кодексу Митного союзу);
- 3) частка декларацій на товари, оформлених в електронному вигляді без подання документів на паперовому носії, у загальній кількості оформлених декларацій на товари, за умови що товари (транспортні засоби) не ідентифіковано як ризикові поставки, що вимагають додаткової перевірки документів на паперових носіях (відсотків);
- 4) частка вартості товарів, оформлених в електронному вигляді без подання документів на паперовому носії, у загальній вартості оформлених товарів, за умови що товари (транспортні засоби) не ідентифіковано як ризикові поставки, що вимагають додаткової перевірки документів на паперових носіях (відсотків).

З метою визначення своєчасності і повноти надходження митних платежів використовуються такі показники:

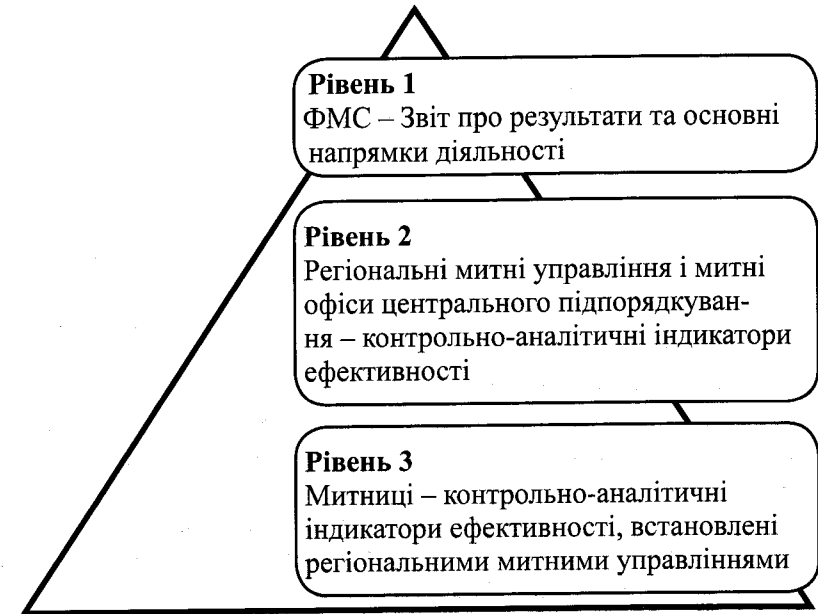
- 1) рівень виконання прогнозованого завдання з доходів федерального бюджету, що адмініструються митними органами (відсотків);
- 2) частка митних платежів, повернутих платникам у зв'язку із задоволенням скарг учасників зовнішньоекономічної діяльності на рішення, дію (бездіяльність) митного органу або його посадової особи, у загальному обсязі сплачених митних платежів (відсотків);
- 3) частка митних платежів, повернутих платникам або зарахованих у рахунок майбутніх платежів за рішенням суду, яке відмінює незаконні рішення посадових осіб митних органів, у загальному обсязі сплачених митних платежів (відсотків).

З метою визначення ефективності протидії злочинам та адміністративним правопорушенням використовуються такі показники:

- 1) частка товарних партій, що ввозяться (вивозяться), щодо яких проведено митний огляд, у загальній кількості товарних партій, щодо яких подано декларацію на товари (відсотків);
- 2) частка товарних партій, підданих митному огляду, унаслідок якого були виявлені порушення митного законодавства Митного союзу і законодавства Російської Федерації про митну справу або в результаті якого у випуску товарів було відмовлено, у загальному обсязі оглянутих партій товарів (відсотків);
- 3) частка результативних митних перевірок після випуску товарів у загальній кількості завершених митних перевірок (відсотків) [49].

Таким чином, системи оцінювання результативності ФМС Росії розвивалася та ускладнювалася у міру виявлення її практичних недоліків.

Система оцінювання результативності діяльності митних органів, яка нині застосовується в РФ, має три основних рівні (рис. 2.9)



Рисунк 2.9. Діюча система оцінювання результативності діяльності митних органів РФ [34, с. 96]

Результати, отримані на першому рівні оцінювання, як правило, призначені для зовнішнього використання. Кожного року ФМС РФ готує звіт стосовно результатів та основних напрямів діяльності, який служить для реалізації методів середньострокового бюджетного планування. Даний звіт фокусується на результатах бюджетного процесу відповідно до принципів ефективного використання бюджетних коштів, які встановлюються Бюджетним кодексом Російської Федерації.

Основною метою щорічного звіту ФМС є надання інформації, необхідної для складання урядового звіту стосовно цілей та результатів бюджетної політики; прогнозування фінансового плану та федерального бюджету на наступний бюджетний рік (на основі принципу ефективного використання бюджетних коштів) та реалізації державної політики в цілому та щодо федеральних органів виконавчої влади зокрема.

У цьому звіті ФМС Російської Федерації окреслюються стратегічні цілі діяльності в аналізованому та наступних звітних періодах.

Останній звіт, що охоплює 2011–2013 роки, встановлює такі цілі діяльності ФМС Російської Федерації:

- підвищення рівня дотримання митного законодавства, забезпечення повноти і своєчасності сплати митних платежів, податків і митних зборів;
- підвищення якості надання послуг митними органами, скорочення витрат учасників зовнішньоекономічної діяльності і держави, пов'язаних з митним оформленням та митним контролем;
- виявлення і припинення контрабанди зброї, наркотиків, контрафактної продукції та інших товарів, заборонених до ввезення в Російську Федерацію, а також товарів, предметів і цінностей, вивезення яких за межі Російської Федерації заборонено [45].

Кожна з цілей, які висвітлюються у звіті ФМС, тісно пов'язана з завданнями соціально-економічного розвитку держави, тому в межах кожної стратегічної мети виділяються конкретні завдання та індикатори, які допомагають здійснювати моніторинг процесу досягнення поставлених цілей та завдань. Схематично стратегічні цілі разом з завданнями та індикаторами зображені на рис. 2.10.



Рисунок 2.10. Схема побудови звіту про результати діяльності ФМС Російської Федерації [34]

Для цілісного розуміння системи оцінювання ефективності митних органів Російської Федерації схематичного зображення недостатньо, тому у таблиці В.1 Додатка В здійснена деталізація стратегічних цілей діяльності ФМС Російської Федерації не лише на стратегічні завдання, а й наведений кожний індикатор, який призначений для оцінки досягнення поставлених завдань. Також наведені значення результатів, що досягнуті ФМС Російської Федерації протягом 2005–2013 років у розрізі кожного індикатора ефективності.

Крім того, з погляду вивчення досвіду організації системи оцінювання результативності важливим є розгляд методики розрахунку кожного з індикаторів. Ці методики наведені у таблиці В.2 Додатка В.

Другий і третій рівні вимірювання продуктивності (див. рис. 2.9) призначені для внутрішнього використання при оцінці ефективності роботи митних органів. Діюча система внутрішнього оцінювання містить 51 індикатор для кожного кварталу (включаючи субіндикатори), що розраховуються наростаючим підсумком. Кожен індикатор має числове значення, і разом вони охоплюють усі сфери діяльності.

ФМС Росії також здійснює оцінювання ефективності діяльності і на мікрорівні. Оскільки оцінити діяльність кожного окремого працівника такої структурованої, територіально та кількісно значної організації досить складно, у ФМС Росії проводиться моніторинг показників ефективності діяльності керівника Федеральної митної служби щодо створення сприятливих умов ведення підприємницької діяльності.

Запровадження даної системи відбулося у межах більш широкій урядової програми оцінювання ефективності діяльності керівників федеральних органів виконавчої влади з метою створення сприятливих умов ведення підприємницької діяльності на виконання розпорядження Уряду Російської Федерації від 27.12.2012 р. № 2550-р «Про затвердження методики визначення значень показників для оцінки ефективності діяльності керівників федеральних органів виконавчої влади щодо створення сприятливих умов ведення підприємницької діяльності».

Для оцінювання ефективності діяльності керівника ФМС Росії щодо створення сприятливих умов ведення підприємницької діяльності застосовуються такі індикатори:

- 1) гранична кількість документів, необхідних учаснику зовнішньоекономічної діяльності для пропуску товарів через кордон при експорті;

- 2) граничний час проходження митних операцій при розміщенні товарів під митний режим експорту для товарів, які не ідентифіковано як ризикові поставки, що вимагають додаткової перевірки;
- 3) гранична кількість документів, необхідних учаснику зовнішньоекономічної діяльності для пропуску товарів через кордон при імпорті;
- 4) граничний час проходження митних операцій при розміщенні товарів під митний режим випуску для внутрішнього споживання для товарів, які не підлягають додатковим видам державного контролю і не ідентифіковані як ризикові поставки, що вимагають додаткової перевірки;
- 5) частка декларацій на товари, оформлених в електронному вигляді без подання документів на паперовому носії, у загальній кількості оформлених декларацій на товари, за умови, що товари (транспортні засоби) не ідентифіковано як ризикові поставки, що вимагають додаткової перевірки документів на паперових носіях;
- 6) граничний час здійснення митними органами операцій, пов'язаних із проведенням державного контролю, в автомобільних пунктах пропуску, за умови, що стосовно товарів і транспортних засобів надана необхідна інформація (документи) і товари (транспортні засоби) не ідентифіковано як ризикові поставки, що вимагають додаткової перевірки документів та (або) огляду;
- 7) частка учасників зовнішньоекономічної діяльності, які задовільно оцінюють якість надання державних послуг митними органами [50].

Оскільки оцінювання ефективності діяльності працівників митної служби є пріоритетним напрямом розвитку системи оцінювання результативності Міністерства доходів і зборів України, доцільно розглянути більш детально методику розрахунку кожного з індикаторів.

1. Гранична кількість документів, необхідних учаснику зовнішньоекономічної діяльності для пропуску товарів через кордон при експорті.

Показник характеризує діяльність митних органів, спрямовану на створення сприятливих умов для учасників зовнішньоекономічної діяльності при здійсненні митних операцій, пов'язаних з вибуттям то-

варів і транспортних засобів з митної території Митного союзу і розміщенням їх під митний режим.

Цільові значення показника визначені розпорядженням Уряду Російської Федерації від 15.11.2012 р. № 2096-р. У 2013 році значення показника становить 7 документів, необхідних учаснику зовнішньоекономічної діяльності для пропуску товарів через кордон.

Значення показника дорівнює граничній кількості документів, необхідних для подання митному органу при митному декларуванні одного товару однієї товарної партії, що розміщується під митний режим експорту, з 95 відсотків кращих результатів за звітний період.

У розрахунку показника враховуються:

- поставки, що відповідають типовим ситуаціям для індикатора «Міжнародна торгівля», закладеного в основу дослідження Світового банку «Індикатори ведення бізнесу» («Doing Business»);

- документи, необхідні для прийняття рішення про випуск товарів.

При розрахунку показника не враховуються випадки, за яких:

- документи, що підтверджують правоздатність осіб на здійснення митних операцій на підставі частини 4 статті 208 Федерального закону від 27.11.2010 р. № 311-ФЗ, подаються при першому зверненні до митного органу, що правомочний приймати декларації на товари;

- поставка вважається ризиковою і (або) митним органом прийнято рішення про проведення додаткової перевірки заявлених декларантом відомостей про митну вартість, країну походження, класифікаційний код товару за ТН ЗЕД МС через недостатнє або недостовірне відображення відповідних відомостей у декларації на товари;

- декларант претендує на отримання пільг зі сплати митних платежів;

- переміщуються підакцизні товари, дорогоцінні метали, метали, плаковані дорогоцінними металами, та вироби з них.

Звітним періодом для визначення показника є 1 рік.

Факторами ризику невиконання показника може служити зміна вимог митного законодавства Митного союзу і (або) законодавства Російської Федерації про митну справу в частині встановлення вимоги про представлення додаткових документів при проведенні митних операцій [51].

2. Граничний час проходження митних операції при поміщенні товарів під митний режим експорту для товарів, які не ідентифіковано як ризикові поставки, що вимагають додаткової перевірки.

Показник характеризує діяльність митних органів, спрямовану на скорочення витрат зацікавлених осіб, створення найбільш сприятливих умов при митному декларуванні та випуску товарів, які розміщені під митний режим експорту або митну процедуру тимчасового вивезення, шляхом зменшення часу здійснення митних операцій.

Поставка вважається ризиковою, що вимагає проведення додаткової перевірки, у випадку, якщо стосовно щонайменше одного товару, задекларованого в декларації на товари, застосований будь-який захід з мінімізації ризику відповідно до профілю ризику або на підставі власного рішення митного поста.

Значення показника – найменше значення показника з 95 відсотків кращих результатів від кількості зафіксованих за звітний період значень показників (решта 5 відсотків найменших результатів від 100 відсотків необхідні для захисту значення показника від помилок введення даних, а також нехарактерних результатів, пов'язаних з форс-мажорними ситуаціями).

Значення показника розраховується щоквартально (у відсотках) за формулою:

$$N_{4G} = \frac{D_{4G}}{D} \times 100, \quad (2.11)$$

де D_{4G} – кількість декларацій на товари, що розміщуються під митну процедуру експорту, щодо яких не застосовуються вивізні мита, і на товари, що розміщуються під митну процедуру тимчасового вивезення, перелік яких затверджено Рішенням Комісії Митного союзу від 18.10.2011 р. № 815, за якими випуск товарів завершений не пізніше 4 годин з моменту реєстрації декларації, а в разі якщо декларація на товари зареєстрована менш ніж за 4 години до завершення роботи митного органу, – не пізніше 4 годин з моменту початку часу роботи цього митного органу; D – кількість декларацій, поданих на товари, що розміщуються під митну процедуру експорту, щодо яких не застосовуються вивізні мита, і на товари, що розміщуються під митну процедуру тимчасового вивезення, перелік яких затверджено Рішенням Комісії Митного союзу від 18.10.2011 р. № 815.

Період вибірки визначається за датою реєстрації декларацій на товари. Для цілей розрахунку показника при обчисленні терміну випуску товарів не враховуються такі періоди:

- час (кількість годин робочого часу митного органу), на який продовжено термін випуску товарів для проведення або завершення форм митного контролю відповідно до пункту 4 статті 196 Митного кодексу Митного союзу;
- вихідні і святкові дні з урахуванням режиму робочого часу, встановленого в митному органі;
- час, на який призупинено випуск товарів відповідно до статті 331 Митного кодексу Митного союзу;
- час, протягом якого технічні збої в роботі штатних програмних засобів не дозволяли здійснити необхідні митні операції при проведенні митного контролю та випуску товарів (підтверджується відомостями зі звітів про нештатні ситуації, надісланими у ФМС Росії відповідно до наказу ФМС Росії «Про взаємодію підрозділів цілодобової технічної підтримки, посадових осіб і працівників митних органів, відповідальних за експлуатацію, супровід інформаційних систем, інформаційних технологій та засобів їх забезпечення» від 08.04.2011 р. № 731) [52].

3. Гранична кількість документів, необхідних учаснику зовнішньоекономічної діяльності для пропуску товарів через кордон при імпорті.

Показник характеризує діяльність митних органів, спрямовану на створення сприятливих умов для учасників зовнішньоекономічної діяльності при здійсненні митних операцій, пов'язаних з прибуттям товарів і транспортних засобів на митну територію та розміщенням їх під митний режим.

Цільові значення показника визначені розпорядженням Уряду Російської Федерації від 15.11.2012 р. № 2096-р. У 2013 році значення показника становить 10 документів, необхідних учаснику зовнішньоекономічної діяльності для пропуску товарів через кордон.

Значення показника дорівнює граничній кількості документів, необхідних для подання митному органу при митному декларуванні одного товару однієї товарної партії, що розміщується під митний режим випуску для внутрішнього споживання, з 95 відсотків кращих результатів за звітний період.

У розрахунку показника враховуються:

- поставки, що відповідають типовим ситуаціям для індикатора «Міжнародна торгівля», покладеного в основу дослідження Світового банку «Індикатори ведення бізнесу» («Doing Business»);
- документи, необхідні для прийняття рішення про випуск товарів.

При розрахунку показника не враховуються випадки, за яких:

- документи, що підтверджують правоздатність осіб на здійснення митних операцій на підставі частини 4 статті 208 Федерального закону від 27.11.2010 р. № 311-ФЗ, подаються при першому зверненні до митного органу, що правомочний приймати декларації на товари;
- поставка вважається ризиковою і (або) митним органом прийнято рішення про проведення додаткової перевірки заявлених декларантом відомостей про митну вартість, країну походження, класифікаційний код товару за ТН ЗЕД МС через недостатнє або недостовірне відображення відповідних відомостей у декларації на товари;
- декларант претендує на отримання пільг зі сплати митних платежів;
- переміщуються підакцизні товари, дорогоцінні метали, метали, плаковані дорогоцінними металами, та вироби з них.

Звітним періодом для визначення показника є 1 рік.

Факторами ризику невиконання показника може служити зміна вимог митного законодавства Митного союзу і (або) законодавства Російської Федерації про митну справу в частині встановлення вимоги про подання додаткових документів при здійсненні митних операцій [53]

4. Граничний час проходження митних операцій при розміщенні товарів під митний режим випуску для внутрішнього споживання для товарів, які не підлягають додатковим видам державного контролю і не ідентифіковані як ризикові поставки, що вимагають додаткової перевірки.

Показник характеризує діяльність митних органів, спрямовану на скорочення витрат зацікавлених осіб, створення найбільш сприятливих умов при митному декларуванні та випуску товарів шляхом зменшення часу здійснення митних операцій.

Поставка вважається ризиковою, такою, що вимагає проведення додаткової перевірки, у випадку, якщо стосовно щонайменше до од-

ного товару, задекларованого в декларації на товари, застосований будь-який захід з мінімізації ризику відповідно до профілю ризику або на підставі власного рішення митного поста.

Значення показника – найменше значення показника з 95 відсотків кращих результатів від кількості зафіксованих за звітний період значень показників (решта 5 відсотків найменших результатів від 100 відсотків необхідні для захисту значення показника від помилок введення даних, а також нехарактерних результатів, пов'язаних з форс-мажорними ситуаціями).

Значення показника розраховується щоквартально (у відсотках) за формулою:

$$N_i = \frac{D_i}{D} \times 100, \quad (2.12)$$

де D_i – кількість декларацій на товари, випуск за якими завершено не пізніше одного робочого дня, наступного за днем реєстрації таких декларацій;

D – загальна кількість декларацій на товари.

Період вибірки визначається за датою реєстрації декларацій на товари.

Для цілей розрахунку показника при обчисленні терміну випуску товарів не враховуються такі періоди:

- час (робочі дні), на який продовжено термін випуску товарів для проведення або завершення форм митного контролю відповідно до пункту 4 статті 196 Митного кодексу Митного союзу (далі – МК МС);
- вихідні і святкові дні з урахуванням режиму робочого часу, встановленого в митному органі;
- час, на який призупинено випуск товарів відповідно до статті 331МК МС;
- час, протягом якого технічні збої в роботі штатних програмних засобів не дозволяли здійснити необхідні митні операції при проведенні митного контролю та випуску товарів (підтверджується відомостями зі звітів про нештатні ситуації, надісланими у ФМС Росії відповідно до наказу ФМС Росії «Про взаємодію підрозділів цілодобової технічної підтримки, посадових осіб і працівників митних органів, відповідальних за експлуатацію, супровід інформаційних систем, інформацій-

них технологій та засобів їх забезпечення» від 08.04.2011 р. № 731) [54].

5. Частка декларацій на товари, оформлених в електронному вигляді без подання документів на паперовому носії, у загальній кількості оформлених декларацій на товари, за умови, що товари (транспортні засоби) не ідентифіковано як ризикові поставки, що вимагають додаткової перевірки документів на паперових носіях.

Показник характеризує діяльність митних органів, спрямовану на створення найбільш оптимальних умов для декларантів та митних представників при проведенні операцій, пов'язаних із здійсненням митного декларування товарів у електронному вигляді.

Значення показника розраховується щоквартально за формулою:

$$Kl_j = \frac{DT_{ED}}{DT_{ЗАГ} - DT_{ПР}} \times 100\%, \quad (2.13)$$

де Kl_j – частка декларацій на товари, оформлених в електронному вигляді без подання документів на паперовому носії, у загальній кількості оформлених декларацій на товари, за умови, що товари (транспортні засоби) не ідентифіковано як ризикові поставки, що вимагають додаткової перевірки документів на паперових носіях, відсотків;

DT_{ED} – загальна кількість декларацій на товари, поданих у звітному (і-му) періоді в електронному вигляді без подання документів на паперових носіях (в описі документів відсутня відмітка, що документ поданий на паперовому носії), штук;

$DT_{ЗАГ}$ – загальна кількість декларацій на товари, поданих у звітному (і-му) періоді в письмовому та електронному вигляді, штук;

$DT_{ПР}$ – кількість декларацій на товари, за якими у звітному (і-му) періоді був виявлений профіль ризику, що передбачає захід «Запит документів на паперових носіях», штук.

Факторами ризику невиконання показника можуть бути:

- збої в роботі програмних засобів;
- збільшення випадків подання документів на паперових носіях відповідно до норм міжнародного права, митного законодавства Митного союзу, законодавства Російської Федерації (у разі збільшення кількості товарних партій, щодо яких вимагається подання таких документів);

- спрацювання при застосуванні системи управління ризиками генератора випадкових чисел [55].

6. Граничний час здійснення митними органами операцій, пов'язаних із проведенням державного контролю, в автомобільних пунктах пропуску, за умови, що стосовно товарів і транспортних засобів подана необхідна інформація (документи) і товари (транспортні засоби) не ідентифіковані і як ризикові поставки, що вимагають додаткової перевірки документів та (або) огляду.

Показник характеризує діяльність митних органів, спрямовану на створення сприятливих умов для перевізників при здійсненні операцій, пов'язаних із проведенням митного контролю в автомобільних пунктах пропуску через державний кордон Російської Федерації (далі – АПП).

Планується скорочення значення показника за рахунок скорочення часу здійснення митними органами операцій, пов'язаних із проведенням державного контролю в АПП, облаштування АПП та оптимізації їх розміщення.

Показник розраховується тільки для АПП, які розташовані на митному кордоні Митного союзу, облаштовані капітальними спорудами і відповідають типовим вимогам до обладнання і технічного оснащення будівель, приміщень і споруд, необхідних для організації митного контролю у пунктах пропуску через державний кордон Російської Федерації, затвердженим наказом ФМС Росії від 31.30.2008 р. № 1349.

Значення показника – найменше значення показника з 95 відсотків кращих результатів від кількості зафіксованих за звітний період значень показників (решта 5 відсотків найменших результатів від 100 відсотків необхідні для захисту значення показника від помилок введення даних, а також нехарактерних результатів, пов'язаних з форс-мажорними ситуаціями).

Для товарів, що підлягають ветеринарному, фітосанітарному та санітарно-карантинному контролю, значення показника розраховується щоквартально за формулою:

$$T_{заг.1} = T_1 + T_2 + T_3 + T_4 + T_5, \quad (2.14)$$

де $T_{заг.1}$ – час здійснення митними органами операцій, пов'язаних із здійсненням державного контролю в АПП, для товарів, що підлягають ветеринарному, фітосанітарному та санітарно-карантинному контролю, хвилин;

T_1 – час, що витрачається на проведення інструментального транспортного контролю;

T_2 – час, що витрачається на проведення документального транспортного контролю;

T_3 – час, що витрачається на проведення документального санітарно-карантинного, карантинного фітосанітарного, ветеринарного контролю ввезених товарів (якщо такі товари підлягають даним видам документального контролю);

T_4 – час, що витрачається на реєстрацію повідомлення про прибуття товарів на митну територію Митного союзу;

T_5 – час, що витрачається на контроль дотримання умов розміщення товарів і випуск товарів відповідно до митної процедури митного транзиту.

Для інших товарів, що яких не виявлені ризики порушень, значення показника розраховується щоквартально за формулою:

$$T_{\text{заг.2}} = T_1 + T_2 + T_3 + T_4, \quad (2.15)$$

де $T_{\text{заг.2}}$ – час вчинення митними органами операцій, пов'язаних із проведенням державного контролю в АПП, для інших товарів, щодо яких не виявлені ризики порушень, хвилин;

T_1 – час, що витрачається на проведення інструментального транспортного контролю;

T_2 – час, який витрачається на проведення документального транспортного контролю;

T_3 – час, що витрачається на реєстрацію повідомлення про прибуття товарів на митну територію Митного союзу;

T_4 – час, який витрачається на контроль дотримання умов розміщення товарів і випуск товарів відповідно до митної процедури митного транзиту.

Величини T_1 – T_5 визначаються шляхом розрахунку середньої величини кожного із значень, досягнутих регіональними митними управліннями, при розрахунку показника, що затверджується наказом ФМС Росії «Про контрольні показники ефективності діяльності регіональних митних управлінь і митниць, безпосередньо підпорядкованих ФМС Росії» на відповідний рік.

Факторами ризику невиконання показника можуть служити збої в роботі програмних засобів, а також недостатнє облаштування і оснащення АПП сучасними технічними засобами митного контролю [56].

7. Частка учасників зовнішньоекономічної діяльності, які задовільно оцінюють якість надання державних послуг митними органами.

Значення показника – найменше значення показника з 95 відсотків кращих результатів від кількості зафіксованих за звітний період значень показників (решта 5 відсотків найменших результатів від 100 відсотків необхідні для захисту значення показника від помилок введення даних, а також нехарактерних результатів, пов'язаних з формажорними ситуаціями).

Значення показника визначається за такою формулою:

$$D = \frac{\sum (n_1 + n_2 + n_3 + n_4)}{4N} \times 100\%, \quad (2.16)$$

де D – частка учасників зовнішньоекономічної діяльності, які задовільно оцінюють якість надання державних послуг митними органами, у загальній кількості опитаних, %;

n_1 – кількість респондентів, які задовільно⁵ оцінюють доступність отримання державних послуг, які надаються митними органами;

n_2 – кількість респондентів, які задовільно⁶ оцінюють якість державних послуг, що надаються митними органами;

n_3 – кількість респондентів, які позитивно відповіли на запитання про термін надання державних послуг;

n_4 – кількість респондентів, які задовільно⁷ оцінюють рівень надання державних послуг у цілому;

$4N$ – загальна кількість респондентів, які взяли участь в опитуванні, помножене на 4, оскільки розраховується середнє значення 4 проміжних показників, які дозволяють оцінити різні аспекти надання державних послуг митними органами.

Перелік питань, що використовуються для побудови показника:

I. Оцініть доступність отримання Вами державних послуг (поставте оцінку за 5-бальною шкалою):

1 – «дуже погано», 2 – «погано», 3 – «задовільно», 4 – «добре», 5 – «дуже добре».

II. Оцініть якість надання державних послуг (поставте оцінку за 5-бальною шкалою):

⁵ Сума відповідей респондентів, що оцінюють доступність отримання державних послуг митними органами за допомогою «задовільно», «добре» і «дуже добре».

⁶ Сума відповідей респондентів, що оцінюють якість державних послуг, що надаються митними органами, як «задовільно», «добре» і «дуже добре».

⁷ Сума відповідей респондентів, що оцінюють рівень надання державних послуг у цілому як «задовільно», «добре» і «дуже добре».

1 – «дуже погано», 2 – «погано», 3 – «задовільно», 4 – «добре», 5 – «дуже добре».

III. Чи дотримувалися терміни надання Вам державних послуг?

1. Так. 2. Ні.

IV. Оцініть рівень надання Вам державних послуг у цілому (поставте оцінку за 5-бальною шкалою):

1 – «дуже погано», 2 – «погано», 3 – «задовільно», 4 – «добре», 5 – «дуже добре».

Джерелом даних для розрахунку значень показника є відповіді респондентів-учасників зовнішньоекономічної діяльності, одержані шляхом соціологічного опитування (анкетування) [57].

У цілому, система оцінювання результативності митних органів, яка діє у Російській Федерації, може слугувати корисним прикладом побудови системи КРІ митних органів. Щодо організації, то система оцінювання результативності ФМС Росії охоплює кожен рівень митної служби, починаючи з керівника митного органу, митниць та митних постів та закінчуючи рівнем Федеральної митної служби. При цьому для оцінювання застосовуються кількісні та аналітичні показники, що дозволяє розуміти систему взаємозв'язків та взаємовпливів окремих індикаторів результативності.

Світова практика оцінки митних адміністрацій виробила досить великий перелік індикаторів результативності митних адміністрацій, що надають різносторонню характеристику. Узагальнений перелік таких індикаторів наведено в Додатку В, що не є вичерпним, але виділяє основні типи таких показників. Дана база індикаторів різних митних адміністрацій та міжнародних організацій може слугувати основою для розробки системи КРІ на національному рівні.

Розділ 3

ПРАКТИЧНІ АСПЕКТИ ВВЕДЕННЯ КЛЮЧОВИХ ІНДИКАТОРІВ РЕЗУЛЬТАТИВНОСТІ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІНІСТЕРСТВА ДОХОДІВ І ЗБОРІВ УКРАЇНИ

3.1. МОЖЛИВОСТІ ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ ПОКАЗНИКА ПОДАТКОВОГО РОЗРИВУ В СИСТЕМУ КЛЮЧОВИХ ІНДИКАТОРІВ РЕЗУЛЬТАТИВНОСТІ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІНІСТЕРСТВА ДОХОДІВ І ЗБОРІВ УКРАЇНИ

Податковий розрив (*tax gap*) визначається як різниця між сумою податків, що є фактично сплаченими, і сумою податків, які теоретично повинні бути сплачені. Дане визначення впливає з основної мети застосування концепції податкових розривів – оцінювання основних загроз для податкової бази.

Потенційно можливий теоретичний обсяг сплати податків розраховується виходячи з рівня економічної активності та містить припущення, що всі платники виконують свої зобов'язання відповідно до букви закону. Значна частина цього теоретично можливого обсягу сплати податків складається з сум, які є добровільно сплаченими платниками. Різниця між теоретично можливим обсягом сплати податків та сумою, сплаченою платниками добровільно, є валовим податковим розривом (*gross tax gap*) і дозволяє кількісно виміряти обсяг недотримання податкового законодавства.

Валовий податковий розрив, таким чином, містить ухилення від сплати податків і так зване загальне недотримання податкового законодавства. Загальне недотримання податкового законодавства є різницею між сумою податків, які мають бути сплачені згідно з законом,