

Бережнюк І.Г.,

кандидат технічних наук,
заступник начальника Київського центру
підвищення кваліфікації та перепідготовки кадрів
Державної митної служби України

ЕКОНОМІЧНА ЕФЕКТИВНІСТЬ МИТНОЇ СПРАВИ: АНАЛІЗ КРИТЕРІЇВ ОЦІНКИ

Розглянуто критерії оцінки ефективності митної справи та проаналізовано недоліки їх практичного застосування. Запропоновано до основних показників ефективності додати усереднений показник зростання рівня митної вартості із кожного коду імпортованих товарів.

Considered in the article are the criteria for estimating the efficiency of customs service; analysis is made of some drawbacks of their practical application. The author suggests to add to the basic indicators an average index of increase in the customs value level from every code of imported goods.

Наука накопичила великий досвід аналізу економічних результатів діяльності окремих суб'єктів та галузей народного господарства загалом, а також державного управління через оцінку їх економічної ефективності.

Ефективність управління досліджували науковці Г.В. Атаманчук, Д.П. Зеркін, В.Г. Ігнатов, А.І. Кредісов, В.М. Сороко, В.В. Цветков, Х.Х. Шнейдер та багато інших.

Аналіз наукової літератури, аналітичних та експертних розробок свідчить, що єдиного системного підходу до тлумачення поняття оцінки ефективності, її суті та значення не існує¹.

Ефективність управління митною справою зокрема досліджували С.В. Барамзін, А.Д. Єршов, П.В. Пашко. Однак проблему оцінки економічної ефективності митної справи також розроблено недостатньо.

Сьогодні термін “ефективний” тлумачиться як такий, що приводить до потрібних результатів, дає найбільший ефект або який викликає ефект². Переважна більшість авторів ефективним вважає управління, яке найбільше наближує свої результати до бажаної мети.

Є дві основні функції митної справи — економічна й правоохоронна. Економічні результати митної справи можна класифікувати як прямі та опосередковані. До прямих економічних результатів належать результати захисної (регулювальної) та фіскальної діяльності митних органів.

Чітко визначивши складники оцінки діяльності митних органів із реалізації митної справи, можна визначити стан митної безпеки, яка досягається шля-

¹ Сороко В.М. Оцінка ефективності діяльності державних службовців // Вісник державної служби України. — 2006. — № 2. — С. 20—26.

² Новий тлумачний словник української мови у чотирьох томах. Укладачі В.В. Яременко, О.С. Сліпушко. — К., 2000. — С. 904.

хом ефективної реалізації митної справи у країні загалом³. Науковці наголошують, що розроблення критеріїв оцінки митної безпеки має стати важливим науковим завданням.

Ще наприкінці ХХ століття чимало країн проголосили політику нового державного управління, яка наближається до менеджменту у приватному секторі, дістала розвиток менеджерська модель державного управління (Великобританія, США, Канада). При цьому державні служби розглядають як установи, що надають послуги населенню⁴.

Прихильники перенесення такого підходу на митну справу вважають, що функції митних органів — це надання послуг клієнтам. При цьому до безпосередніх клієнтів митної служби належать суб'єкти зовнішньоекономічної діяльності та громадяни, які перетинають митний кордон, а до опосередкованих — громадяни України, які, сплачуючи податки державі, є замовниками деяких послуг щодо виконання регулятивних і захисних функцій митною службою України⁵.

Критерії оцінки ефективності виконання таких функцій окремі фахівці з державного управління поділяють на три групи: ціннісно-раціональні, раціонально-цільові та прагматичні. Ціннісно-раціональні критерії ефективності управління визначаються за ознакою відповідності результатів рішень визначеним державою цінностям, означеним у політичній стратегії. Раціонально-цільові критерії — це відповідність результатів виконання рішень поставленим цілям, практичним завданням, викладеним у державних програмах та планах. Вимір ефективності управління за параметрами “витрати—випуск” чи “витрати—результат” характеризує прагматичні критерії⁶.

На сучасному етапі розвитку митної справи в Україні результат діяльності митних органів щодо формування дохідної частини державного бюджету є прагматичним і одним із найпріоритетніших. Показник надходжень доходів до держбюджету встановлюється щороку законом про Державний бюджет України на відповідний рік, і прийнято вважати, що ступінь виконання цього показника віддзеркалює повноту та ефективність реалізації митною службою фіскальної функції.

У практиці управління митною справою в Україні з перших років її існування використовується оцінка ефективності діяльності митних органів за порівнянням витрачених коштів на утримання митних органів та надходжень до держбюджету митних податків і зборів. На етапі розбудови митної системи молодій незалежній державі, стрімкого зростання кількості митних органів та чисельності

³ Пашко П.В., Пісній П.Я. Митна політика та митна безпека України // Фінанси України. — 2006. — № 1. — С. 74—85.

⁴ Матюхіна Н.П. Сучасні тенденції розвитку та управління поліцією зарубіжних країн // Митна справа. — 2006. — № 1. — С. 41—45.

⁵ Кунєв Ю.Д. Концептуальні основи розвитку митної служби України // Митна справа. — 2005. — № 6. — С. 8—13.

⁶ Зеркин Д.П., Игнатов В.Г. Основы теории государственного управления. Курс лекций. — Ростов-на-Дону. — 2000. — С. 245.

митників⁷ такий критерій оцінки результатів роботи виконував функцію обґрунтування розподілу штатної чисельності між митницями та зростаючих високими темпами витрат на утримання та розвиток митних органів.

Протягом останніх років співвідношення надходжень до держбюджету митних платежів та витрат на утримання митної системи, а також митні платежі та видатки держбюджету в розрахунку на одного митника (рис. 1) свідчить, що 1 грн бюджетних коштів, витрачених на утримання митної системи, дає бюджету понад 35 грн.

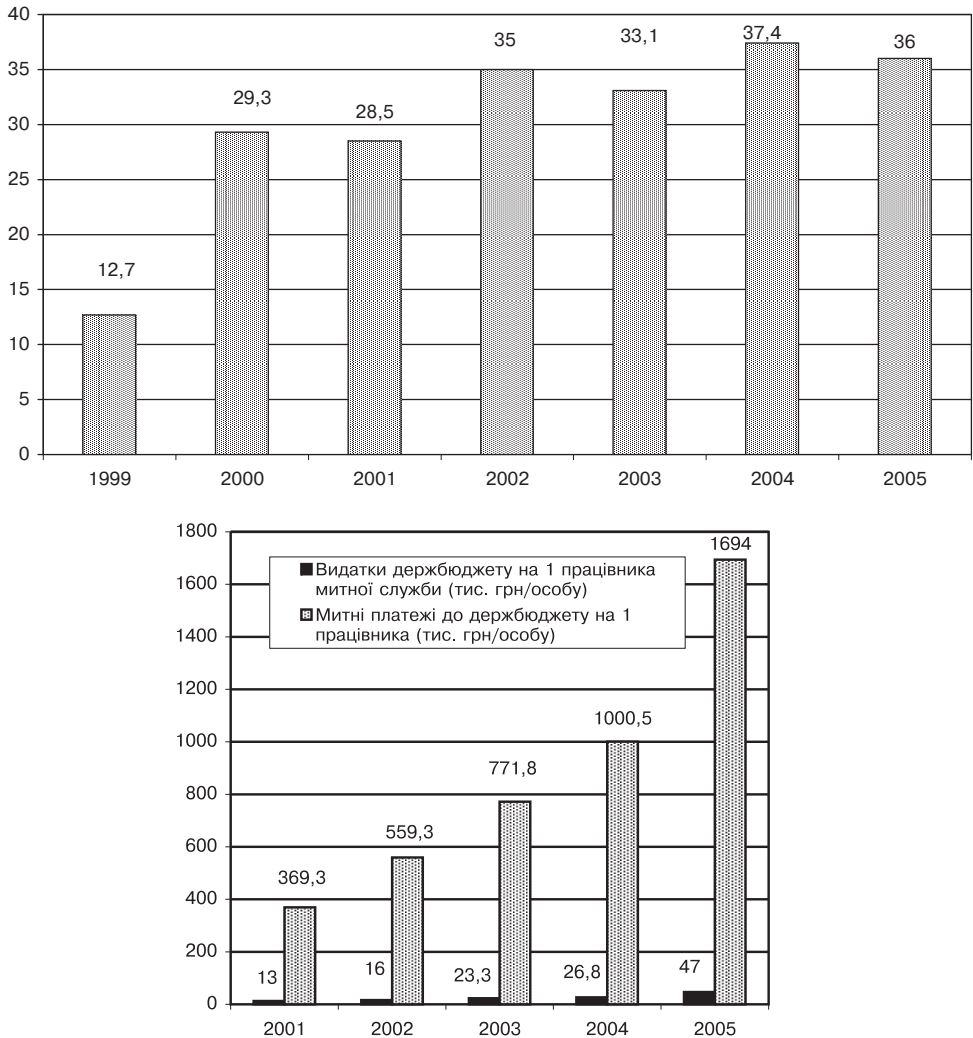


Рис. 1. Співвідношення надходжень до держбюджету митних платежів та витрат на утримання митної системи і середньостатистичного митника

⁷ За 1992—1993 роки кількість митниць зросла з 26 до 65, митних постів — зі 111 до 245, а чисельність працюючих у митних органах — з майже 4 до понад 13 тис. осіб. На початок 1996 року функціонували 71 митниця, 269 митних постів та працювало майже 17,3 тис. осіб.

У Російській Федерації економічну ефективність роботи митної служби оцінюють аналогічним методом. Для порівняння: 2005 року кожний вкладений у російську митну службу рубль дав віддачу 83 рублі (2004-го — 67 рублів)⁸. Варто підкреслити, що аналогічним є підхід до економічних показників ефективності діяльності податкової служби. У країнах із розвиненими ринковими економіками для оцінювання використовується такий показник, як вартість збору 100 грошових одиниць податків або відсоток коштів від надходжень, витрачених на їх стягнення. Для США цей показник перебуває у межах 0,6—0,8 дол. Для України останніми роками він збільшився (ефективність зменшилася) від 2 до 3 грн⁹.

Недоліком такого підходу насамперед є неможливість відокремити ту частину бюджетних надходжень, яка справді є результатом ефективної роботи митних органів, від тієї, що пов'язана з іншими чинниками. Адже існує ціла низка показників зовнішньої торгівлі України, які безпосередньо впливають на фінансовий результат роботи митної системи. Насамперед це загальні обсяги імпорту, частка оподаткованого імпорту та податкове навантаження на нього.

Так, наприклад, у ході підготовки України до вступу у СОТ 2005 року майже на 4 тисячі товарних підкатегорій було знижено ставки ввізного мита, у тому числі більш ніж на 3 тисячі — до нуля. Це привело до зниження податкового навантаження на імпортовані товари, що підпадають під митне оподаткування (з 90,5 коп./дол у 2004-му до 87,6 коп./дол у 2005 році, тобто на 3,3 %). При цьому показник податкового навантаження на весь імпорт зріс (з 63,1 коп./дол у 2004-му до 87,3 коп./дол у 2005 році, тобто на 38,4 %) через законодавче скасування пільг (сума імпорту, який підпав під оподаткування щодо суми всього імпорту, збільшилася з 70 % у 2004-му до 99,5 % у 2005 році). Сума податків і зборів, умовно нарахованих відповідно до пільг, наданих законодавчими та іншими нормативно-правовими актами у 2005 році, порівняно з попереднім, зменшилася майже на 2,9 млрд грн, або на 18 %¹⁰.

Важливим чинником щодо фінансових результатів є зовнішньоторговельний баланс. Так, 2004 року сальдо зовнішньоторговельного балансу було позитивне (понад 4 млрд дол.), а 2005 року — негативне і становило 3,3 млрд дол. Покриття імпорту експортом 2004 року становило 1,14, а 2005-го — 0,91. Відповідно пропорції частин зовнішньоторговельного обігу, що підпадають під різні види митного оподаткування, кардинально змінилися.

Таким чином, статистичний показник надходжень доходів до держбюджету та їх зростання (і в абсолютних цифрах, і в розрахунку на одного працівника митних органів) самі по собі не відображають ефективність реалізації митною службою фінансової функції. Відповідно й оцінка ефективності діяльності митних органів

⁸ Таможня. — 2006. — № 3.— С. 14.

⁹ Вітлінський В.В., Скрипник А.В. Аналіз діяльності податкової системи України // Фінанси України. — 2005. — № 12.— С. 19—31.

¹⁰ Підсумки роботи митних органів України у 2005 році. Інформаційно-аналітичний збірник. — Київ: ДМСУ, 2006. — С. 20—31.

порівняно з витраченими коштами на утримання митних органів та надходжень до держбюджету митних податків і зборів не може вважатися коректною.

Уже понад 10 років використовується багатокритерійний підхід до оцінки ефективності роботи митних органів. 2001 року розроблено методика системного аналізу завантаження митниць та раціоналізації розподілу особового складу в Державній митній службі України¹¹, автори якої ставили собі за мету забезпечити рівномірний розподіл особового складу, коли навантаження на одного інспектора в кожній митниці наближене до середнього за митною системою, а також визначення ефективності роботи кожної митниці. Методика дає можливість розрахувати навантаження та вирівняти його між митницями, після чого перейти до визначення показників ефективності роботи митниць. Критерієм ефективності обрано суму податків, що перераховуються до бюджету окремою митницею від кожного виду роботи у перерахунку на одиницю виміру цієї роботи. Отже, кінцевою метою методики є розподіл митних платежів, які заплановано для надходження до бюджету пропорційно до обсягів роботи кожної конкретної митниці. Порівняльна оцінка ефективності роботи митниць здійснюється за результатами виконання розподілених планових фіскальних показників. Оцінити результативність митної справи загалом можна за порівнянням навантаження на всі митні органи в оцінюваний та попередній періоди.

Аналіз динаміки основних показників економічної діяльності митних органів (табл. 1, рис. 2) свідчить про постійне зростання навантаження на середньостатистичного працівника митної системи. Першою і основною причиною є збільшення обсягів зовнішньої торгівлі за відносно стабільної кількості працюючих у митних органах. Так, середні за п'ять останніх років темпи зростання вказаних показників у розрахунку на 1 працівника митної системи такі: товарообігу — на 21 % на рік, імпорту — на 23 %, кількості оформлених ВМД — 11 %, пропущених транспортних засобів (ТЗ) — 7 %, оформлених ТЗ — 19 %, пропущених громадян — 12 %. Тенденція до зниження виявляється лише у вагових обсягах оформлених вантажів — менше 3 % у середньому за п'ять років. Середнє арифметичне зростання розглянутих показників становить 9,5 % щороку. Однак і фіскальні, і кількісні показники за видами робіт залежать не лише від активності та якості роботи митників.

Крім того, збільшення навантаження можна ототожнювати з підвищенням економічної ефективності роботи лише до певної межі. Кількість оформлених вантажних митних декларацій (ВМД) серед розглянутих критеріїв є найбільш інтегруючим. Оформлення однієї ВМД у часі залежить меншою мірою від суми стягнутих за нею митних платежів, а більшою — від асортименту, митного режиму переміщення товару та нормативно-правових актів, що регулюють митний контроль та митне оформлення певного товару. Однак чим більша вартість това-

¹¹ П. Пашко, Є. Кравецький, О. Лапоногова. Методика системного аналізу завантаження митниць та раціоналізації розподілу особового складу в Державній митній службі України // Академія митної служби України. — 2001. — № 4. — С. 7—18.

Таблиця 1. Основні показники економічної діяльності митних органів України

Показники	2000 рік	2001 рік	2002 рік	2003 рік	2004 рік	2005 рік
Обсяги зовнішньоторговельного обігу (млрд дол.)	29,5	31,6	34,3	45,8	61,4	69,8
Обсяги зовнішньоторговельного обігу на 1 працівника (млн дол. / особу)	1,7	1,8	1,9	2,5	3,4	3,8
Обсяги імпорту (млрд дол.)	15,0	15,3	16,4	22,7	28,7	35,5
Обсяги імпорту на 1 працівника (млн дол. / особу)	0,59	0,87	0,93	1,25	1,59	1,94
Кількість оформлених ВМД (тис. шт.)	1369,9	1581,4	1806	2080,4	2302,1	2620,8
Кількість оформлених ВМД на 1 працівника (шт. / особу)	83,5	89,8	99,8	114,7	127,2	143,2
Обсяги оформлених вантажів (млн тонн)	392,6	358,4	365,2	419,3	421,7	428,9
Обсяги оформлених вантажів на 1 працівника (тис. тонн / особу)	23,9	20,4	20,6	23,1	23,3	23,4
Пропущено транспортних засобів (млн шт.)	11,9	12,1	15,6	19,2	20,6	22,0
Пропущено транспортних засобів на 1 працівника (тис. шт. / особу)	725,6	685,5	881,6	1043,4	1138,7	1202,1
Оформлено транспортних засобів (млн шт.)	5,7	5,6	7,1	9,3	9,5	8,8
Оформлено транспортних засобів на 1 працівника (тис. шт. / особу)	347,6	318,2	401,1	505,4	525,1	408,8
Громадяни, які перетнули кордон (млн осіб)	46,2	44,5	53,0	59,0	65,5	73,4
Громадяни, які перетнули кордон на 1 працівника (осіб / особу)	2817	2528	2994	3206	3621	4011

рів, що переміщуються за однією ВМД, тим більшим при її оформленні може бути ризик для економічної безпеки.

За даними 2005 року, в середньому за митною системою на одного працівника оформлено 160 ВМД. У розрізі митниць цей показник коливається від 33 до 483 ВМД на одного працюючого на рік (у 2001 році — від 34 до 325). Крім того, відсоток працівників оперативних підрозділів, задіяних у оформленні ВМД, у загальній штатній чисельності на митницях також є різним (від 43 % до 84 %).

За такого нерівномірного навантаження на працівників зростання кількісних показників може призвести до перевантаження працівників підрозділів митного оформлення окремих митниць і негативно позначитися на якості їх роботи та рівні митної безпеки.

Крім того, оцінка роботи митниць переважно за показником кількості оформлених ВМД може стимулювати штучне збільшення кількості ВМД при переміщенні тієї самої кількості товарів. Тому цей критерій необхідно розглядати у взаємозв'язку із середніми показниками митної вартості товарів, що переміщуються за однією ВМД (табл. 2).

Розрахунки свідчать, що темпи зростання товарообігу та загальної кількості оформлених ВМД у 2005 році збігаються (14 % до попереднього року), а також — збільшення імпорту і кількості оформлених імпортованих ВМД (24 %).

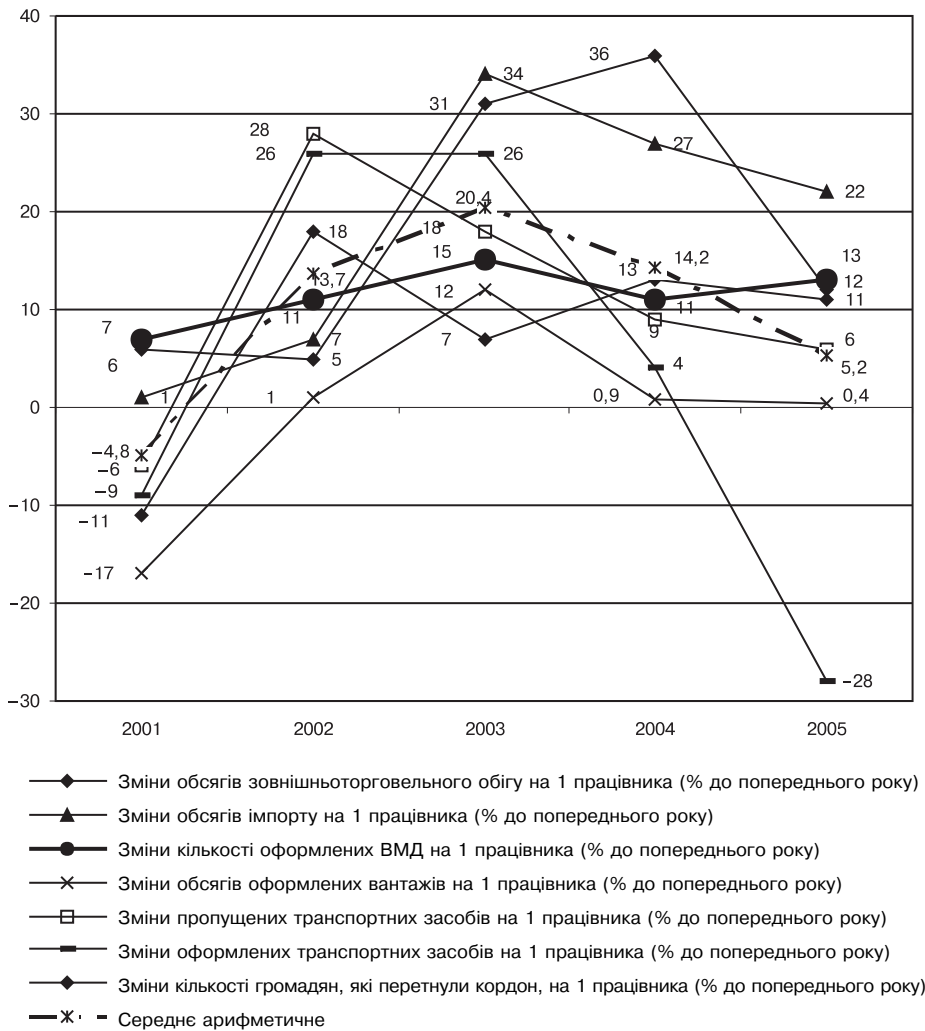


Рис. 2. Динаміка показників економічної діяльності митної системи

Таблиця 2. Середні показники кількості та вартості товарів, оформлених за однією ВМД

Показники	2003 рік	2004 рік	2005 рік
1	2	3	4
Обсяги зовнішньоторговельного обігу (млрд дол.)	45,8	61,4	69,8
Зміни товарообігу (% до попереднього року)		+34	+14
Обсяги імпорту (млрд дол.)	22,7	28,7	35,5
Зміни імпорту (% до попереднього року)		+26	+24
Оформлено ВМД (тис. шт.)	2 080	2 302	2 621
Зміни загальної кількості оформлених ВМД (% до попереднього року)		+11	+14
Оформлено імпортних ВМД (тис. шт.)	684	699	869

Продовження таблиці 2.

1	2	3	4
Зміни кількості оформлених імпорتنних ВМД (% до попереднього року)		+2	+24
Середня вартість товарів, оформлених за однією ВМД (тис. дол.)	22	26,5	26,6
Зміни середньої вартості однієї оформленої ВМД (% до попереднього року)		+20	+0,2
Середня вартість товарів, оформлених за однією імпортною ВМД (тис. дол.)	33,2	41,0	40,9
Зміни середньої вартості товарів, оформлених за однією імпортною ВМД (% до попереднього року)		+23	-0,2

2004 року темпи зростання зовнішньоторговельного обігу перевищували збільшення кількості оформлених ВМД на 23 %, а темпи зростання імпорту перевищували збільшення кількості оформлених імпорتنних ВМД на 24 %. При цьому середня вартість товарів, оформлених за однією імпортною ВМД у 2004 році, порівняно з 2003 роком зросла на 23 % (за зростання імпорту на 26 %). 2005 року зростання цього показника порівняно з попереднім роком не сталося, а спостерігається навіть падіння на 0,2 % (за зростання імпорту на 24 %).

Зменшення середньої вартості товарів, оформлених за однією ВМД, за умови постійного зростання цього показника в попередні роки (за зростання імпорту та навіть середнього арифметичного основних показників економічної діяльності митної системи (див. рис. 2)) може свідчити про стійку тенденцію до зниження митної вартості імпорتنних товарів.

Якщо зробити припущення, що середня вартість товарів, оформлених за однією імпортною ВМД у 2005 році, порівняно з 2004 роком реально також зросла, як і в попередні роки, приблизно на 20 % (див. рис. 3), то виходить, що через зниження митної вартості імпорту у 2005 році міг бути недооцінений на мільярди доларів, а держбюджет недоотримав мільярди гривень. Точніші розрахунки можна зробити на підставі звірки даних української митної статистики з аналогічними даними зарубіжних країн.

Водночас аналіз імпорту в розрізі кодів товарів свідчить, що з 7 833 кодів товарів, за якими вони імпортувалися, із 3 542 кодів 2005 року порівняно з 2004-м сталося зниження середнього рівня митної вартості. І це за тенденції до зростання цін на переважну більшість товарів у всьому світі!

Тож у будь-якому разі, коли у межах майже кожного другого коду, за якими імпортувалися товари протягом 2005 року, відбувалося зниження митної вартості, яка не могла не стати причиною відповідних фіскальних наслідків.

Отже, проведений аналіз дає змогу зробити такі висновки.

Загрозою для економічної безпеки держави може бути саме та частина митних платежів, яку митна служба недобрала до держбюджету через зниження митної вартості імпорتنних товарів. Тому оцінювати ефективність роботи митної системи необхідно не за сумою стягнутих платежів, а за повнотою цих стягнень.

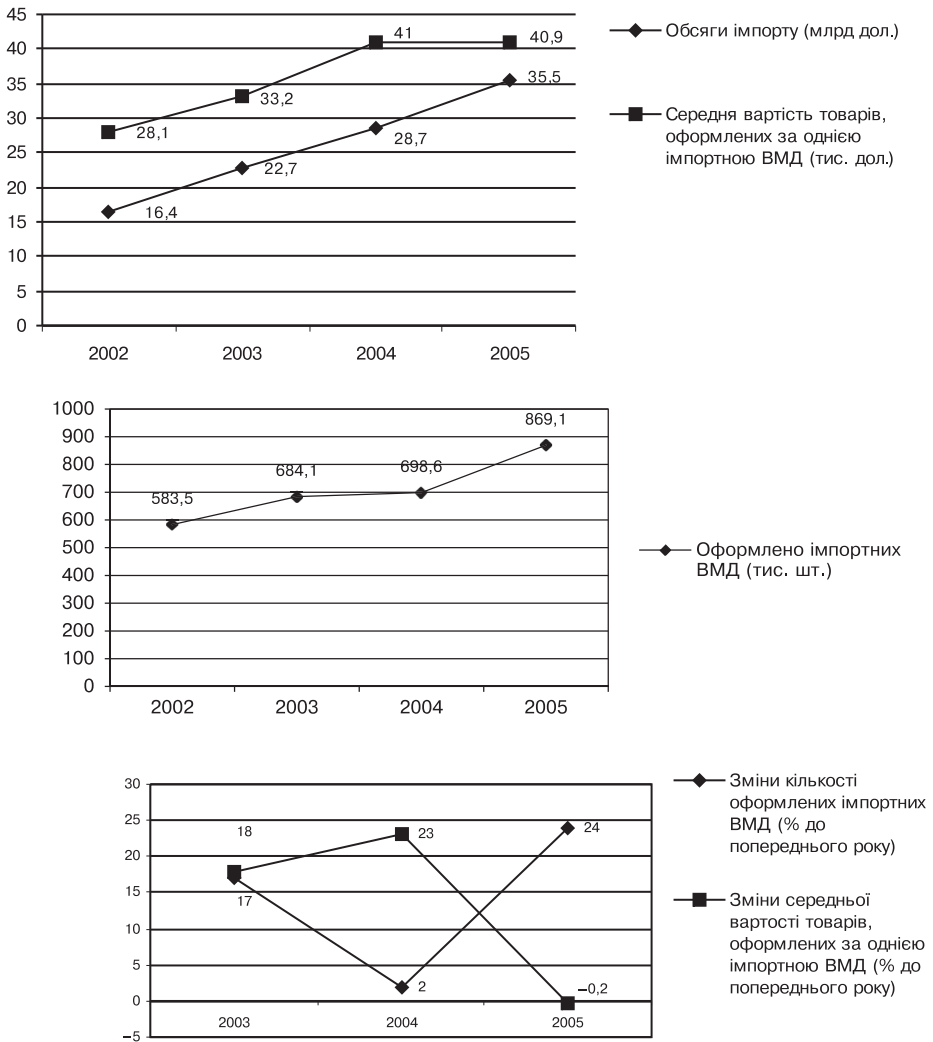


Рис. 3. Динаміка обсягів імпорту, кількості оформлених імпортих ВМД та середньої вартості товарів, оформлених за однією імпортною ВМД

Одним із головних показників ефективності роботи має стати усереднений показник зростання рівня митної вартості із кожного коду імпортих товарів та всіх кодів у цілому, а також вплив цього показника на суму платежів.

Для отримання так званих дзеркальних даних про зовнішньоторговельні операції необхідно налагодити регулярний обмін даними митної статистики з країнами — найбільшими торговельними партнерами України. Відповідно різниця між статистичною сумою отриманих платежів та тією сумою, яка мала б бути стягнута при повному оподаткуванні всього обсягу зовнішньоторговельних операцій, і буде найкоректнішим показником фіскальної ефективності митної справи.