

Розділ 2

МАКРОЕКОНОМІЧНІ ДОСЛІДЖЕННЯ

УДК 339.543

Несторишен І.В., Руда Т.В.

СИСТЕМАТИЗАЦІЯ КРИТЕРІЇВ ОЦІНЮВАННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ДІЯЛЬНОСТІ МИТНИХ ОРГАНІВ

В науковому дослідженні обґрунтовано необхідність розробки нових підходів до оцінювання ефективності діяльності митних органів. У статті розглянуто основні існуючі підходи до оцінювання ефективності діяльності митних органів відповідно до національних та міжнародних стандартів. Авторами запропоновано проводити оцінку митних органів відповідно до суб'єкта оцінки, а саме виділено основні критерії оцінювання ефективності діяльності за трьома напрямками: держава, бізнес та, міжнародні організації.

***Ключові слова:** ефективність, митні органи, критерії ефективності митних органів, міжнародні рейтинги митних органів.*

ВСТУП

Світові інтеграційні процеси та посилення впливу глобалізації призвели до необхідності зміни моделей управління не лише на корпоративному, але й на державному рівнях. Необхідність коригування діяльності органів виконавчої влади нерозривно пов'язана з визначенням її оптимальних параметрів, адекватних новим умовам. Зауважимо, що формування ефективної моделі державного управління повинно враховувати необхідність підвищення якості співпраці державних органів влади з бізнесом, громадянськими інституціями, міжнародними урядовими та комерційними установами. Особливої уваги за таких умов набуває питання підвищення ефективності діяльності митних органів, які займають провідне місце у системі зовнішньої і внутрішньої політики держави. Складність оцінювання ефективності їх діяльності визначається з однієї сторони – специфікою функціонування, а з іншої – недостатнім рівнем розробки наукових засад здійснення самого оцінювання. ©

Сучасні умови функціонування митних органів характеризуються високим ступенем динамічності та невизначеності. Зокрема, активізація зовнішньоекономічної діяльності, створення світової системи безпеки та необхідність спрощення і прискорення виконання митних процедур вимагає запровадження нових підходів до функціонування митних органів. Необхідними характеристиками адаптації системи державного митного регулювання повинні стати її ефективність та постійна взаємодія з бізнесом, митними органами інших держав, міжнародними інституціями. Запорукою досягнення цих результатів є розробка системи критеріїв, які б давали можливість визначати цільові точки ефективної діяльності митних органів. У зв'язку з цим особливого значення набуває спроба по-новому осмислити поняття, цілі та завдання митних органів, оцінювання ролі критеріїв ефективності їх діяльності, без яких неможливо розробити напрями удосконалення їх функціонування в умовах зростаючої глобалізації та викликів сьогодення. Отже, актуальність теми дослідження обумовлена необхідністю систематизації існуючих підходів до критеріїв оцінювання ефективності діяльності митних органів.

Проблеми оцінювання ефективності функціонування систем та ефективності діяльності митних органів зокрема, досліджувались у роботах вітчизняних та зарубіжних вчених, таких як: В.Афанасьєва, І.Бережнюка, А.Г. Венделіна, Б.М. Генкіна, А. Кредісова, О. Оболенського, П. Пашка, С. Терещенка та ін.

Метою даного дослідження є систематизації існуючих підходів до критеріїв оцінювання ефективності діяльності митних органів.

РЕЗУЛЬТАТИ ДОСЛІДЖЕННЯ

У науці управління розвиток поняття “ефективність” історично починається з ефективності виробництва. Слід

зазначити, що протягом тривалого часу в нашій економічній науці не зверталась увага на розвиток сфери послуг, особливо сфери державних послуг. Пояснення цьому слід шукати в поширеному в радянський період принципі, згідно з яким, праця в сфері послуг “не є продуктивною і не створює вартість”. Зрозуміло, що за сучасних умов, в епоху кардинальної реструктуризації народного господарства, для якого характерним є збільшення частки сфери послуг в структурі ВВП кожної країни, запропоноване твердження втратило актуальність. Крім того, особливого значення набуває необхідність активізації наукового пошуку в сфері ефективності діяльності державних органів, що надають комплекс послуг.

Зауважимо, що відповідно до тлумачного словника, ефективність – це досягнення певних результатів з мінімально можливими витратами або отримання максимально можливого обсягу продукції з визначеної кількості ресурсів [1]. Керуючись простою логікою, можна дати визначення ефективності митного органу, як державного інституту, що надає певний комплекс послуг, а саме: під ефективністю митних органів слід розуміти співвідношення отриманих результатів і витрат на їх досягнення. Ключовим аспектом підвищення ефективності діяльності митних органів в багатьох країнах світу є формування об’єктивної та комплексної системи критеріїв, які відображатимуть ступінь досягнення визначених цілей, що дозволять зосередити увагу на пріоритетах їх розвитку.

Аналіз наукових публікацій щодо функціонування митних органів дозволяє зробити висновок, що поняття “ефективність діяльності митних органів” є одним з найменш вивчених економічних явищ. На думку багатьох науковців, це обумовлено відсутністю однозначних підходів до критеріїв ефективності діяльності митної органів. Зокрема, митниця є проміжною ланкою між державою, суспільством, учасниками зовнішньоекономічної діяльності. Зрозуміло, що в силу функціональних обов’язків митних органів та інтересів держави і бізнесу, критерії оцінювання ефективності будуть різнитись. Частина з них матиме однакову направленість щодо підвищення їх ефективності (тобто в їх поліпшенні зацікавлені як бізнес, так і держава), інша – протилежну (покращення певних критеріїв ефективності для однієї сторони буде означати погіршення для іншої). Особливою групою критеріїв ефективності можна виділити показники ефективності митних органів відповідно до міжнародних рейтингів. Отже, при формуванні критеріїв оцінювання ефективності діяльності митних органів необхідно враховувати суб’єктів оцінювання, які, на нашу думку, можна представити за такими напрямками: “держава”, “бізнес”, “міжнародні організації” (рис. 1).

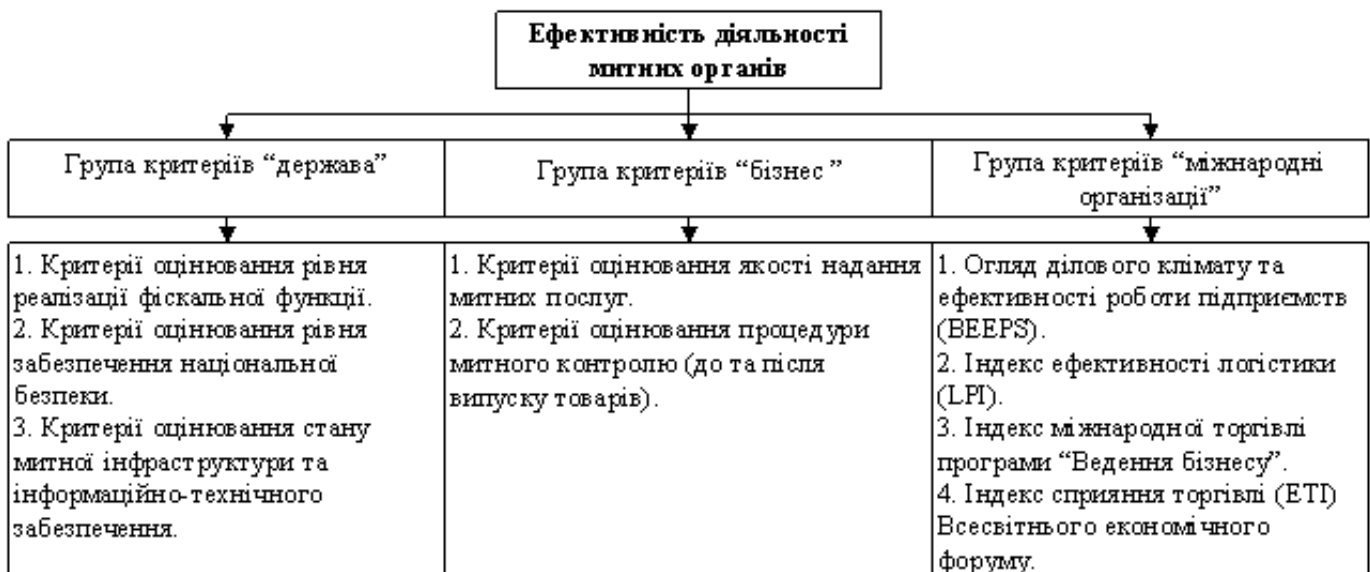


Рис. 1 Критерії оцінювання ефективності діяльності митних органів

Спробуємо більш детально розглянути перераховані групи критеріїв та їх змістовні характеристики.

Аналізуючи показники ефективності діяльності митних органів з позиції держави, необхідно зазначити, що визначальним фактором при формуванні переліку критеріїв ефективності є призначення досліджуваних структур відповідно до національного законодавства. Зокрема, відповідно до ст. 544 Митного кодексу України, на митні органи покладено 19 завдань, серед яких: забезпечення правильного застосування, неухильного дотримання та запобігання невиконанню вимог законодавства України з питань державної митної справи, створення сприятливих умов для полегшення торгівлі, сприяння транзиту, збільшення товарообігу та пасажиропотоку через митний кордон України, забезпечення справляння митних платежів, контроль правильності обчислення, своєчасності та повноти їх сплати, застосування передбачених законом заходів митно-тарифного та нетарифного регулювання зовнішньоекономічної діяльності, здійснення контролю за дотриманням усіма суб’єктами зовнішньоекономічної діяльності та громадянами встановлених законодавством заборон та обмежень щодо переміщення окремих видів товарів через митний кордон України; здійснення заходів щодо недопущення переміщення через митний кордон України товарів, на які встановлені

заборони та/або обмеження щодо переміщення через митний кордон України, а також товарів, які не відповідають вимогам якості та безпеки та інше. Їх можна згрупувати за такими напрямками (рис. 2).

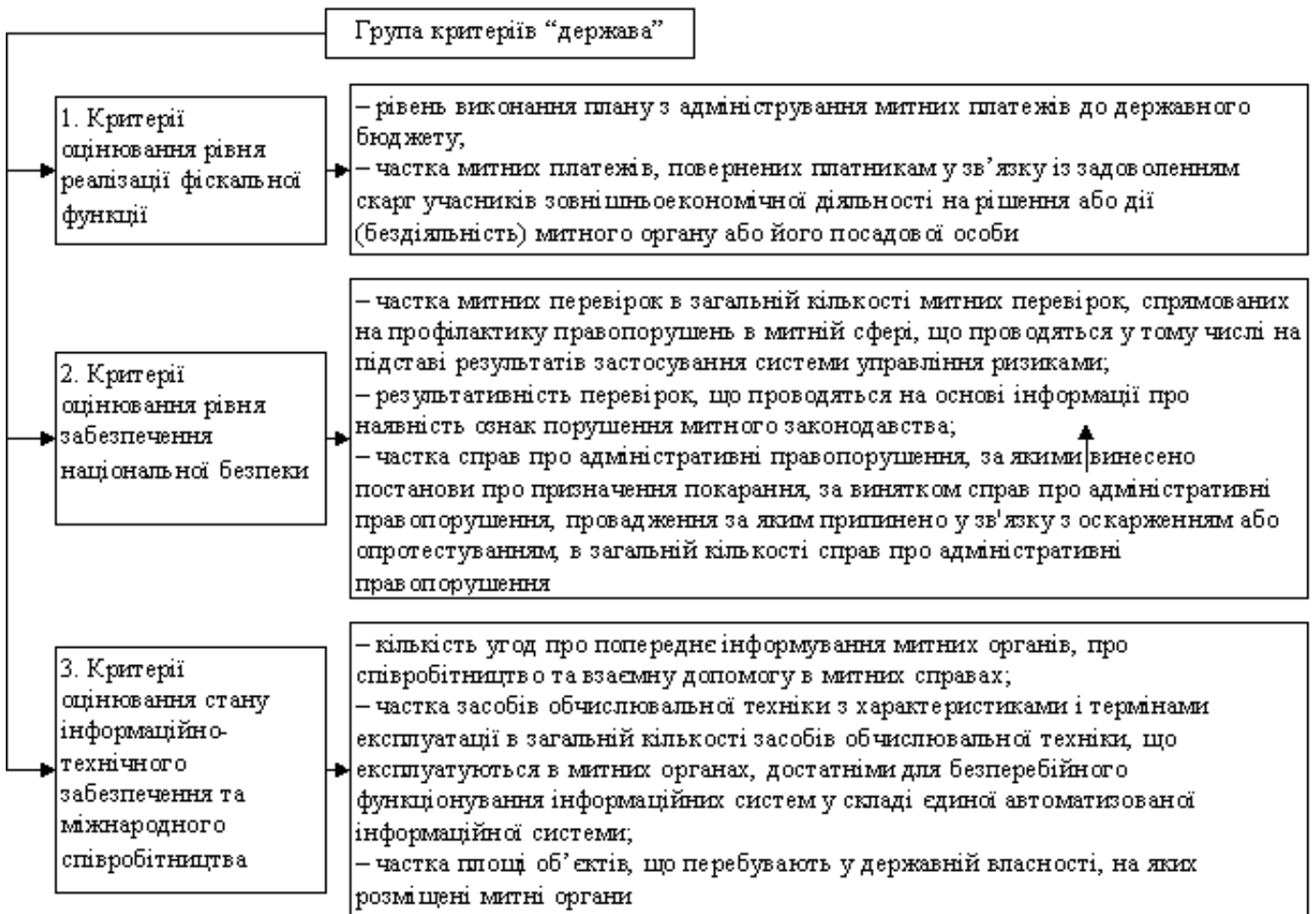


Рис. 2 Критерії оцінювання ефективності діяльності митних органів з позиції держави

З позиції бізнесу, визначення ефективності діяльності митних органів має дещо інше трактування. Якщо на державному рівні визначальними критеріями ефективності є якість наповнення державного бюджету та забезпечення національної безпеки, то для бізнесу – зрозумілість і простота митного законодавства, прозорість митних процедур та митного контролю (рис. 3).

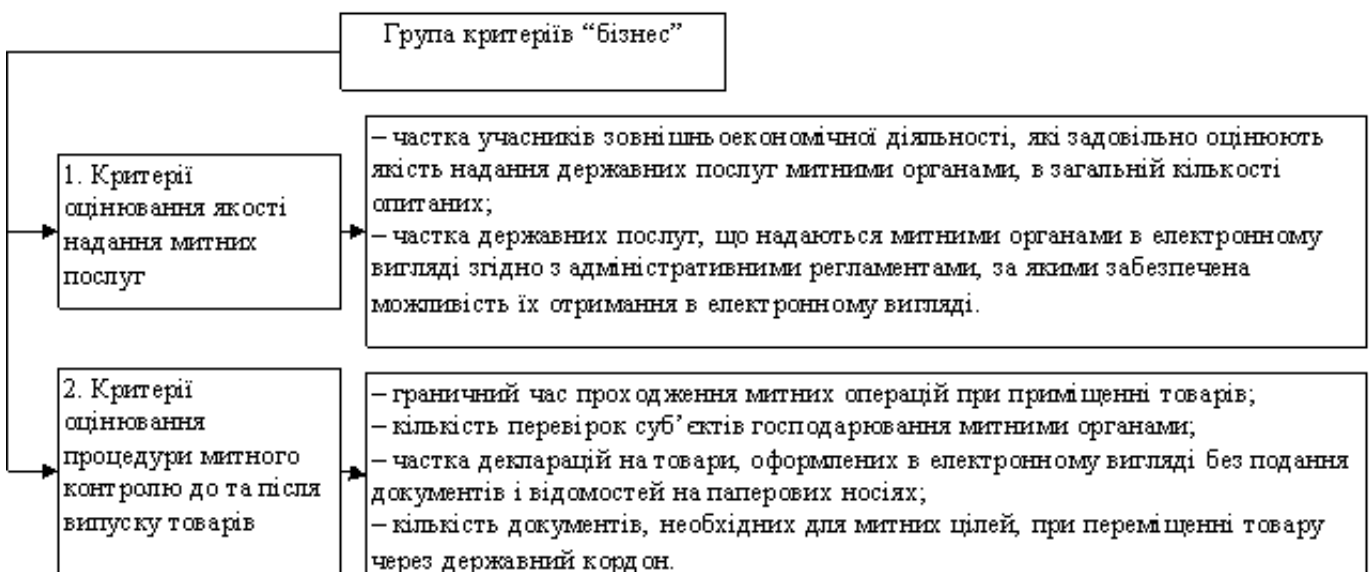


Рис. 3 Критерії оцінювання ефективності діяльності митних органів з позиції бізнесу

Ця група показників відображає якість митного адміністрування – від підвищення інформаційної прозорості до зниження рівня витрат, прискорення митних операцій, застосування вибіркового методу митного контролю та ін.

Отже, діяльність митних органів з позиції бізнес-середовища повинна бути направлена на підвищення швидкості здійснення митних операцій при ввезенні товарів через митний кордон, а також скорочення витрат при здійсненні митних операцій. Особливе місце займає процедура митного контролю, яка повинна враховувати світові тенденції. Зокрема, відповідно до положень Кіотської конвенції, здійснення процедур митного контролю рекомендується виконувати шляхом проведення митного постаудиту з мінімальним втручанням працівників митних органів у процес постачання товарів.

Особливе місце в системі оцінювання ефективності діяльності митних органів посідають міжнародні рейтинги. До найбільш відомих можна віднести: огляд ділового клімату (BEEPS), логістичний індекс (LPI), індекс легкості ведення бізнесу, Індекс сприяння торгівлі (ETI) Всесвітнього економічного форуму. Всі вони оцінюють ефективність митної діяльності та обтяжливість правових норм на основі різних визначень і методик. Ці дані також виявили зміни на краще в ефективності роботи російської митної служби та в митних правилах. Розглянемо ці критерії більш детально (рис. 4).

Огляд ділового клімату (BEEPS) включає в себе показники, що стосуються аналізу бізнес-операцій, бізнес-середовища, і відносин держави і бізнесу. Перелік питань стосується характеристики бізнес-середовища, фінансування, корупції, інновацій, правової системи та законодавства в державі.

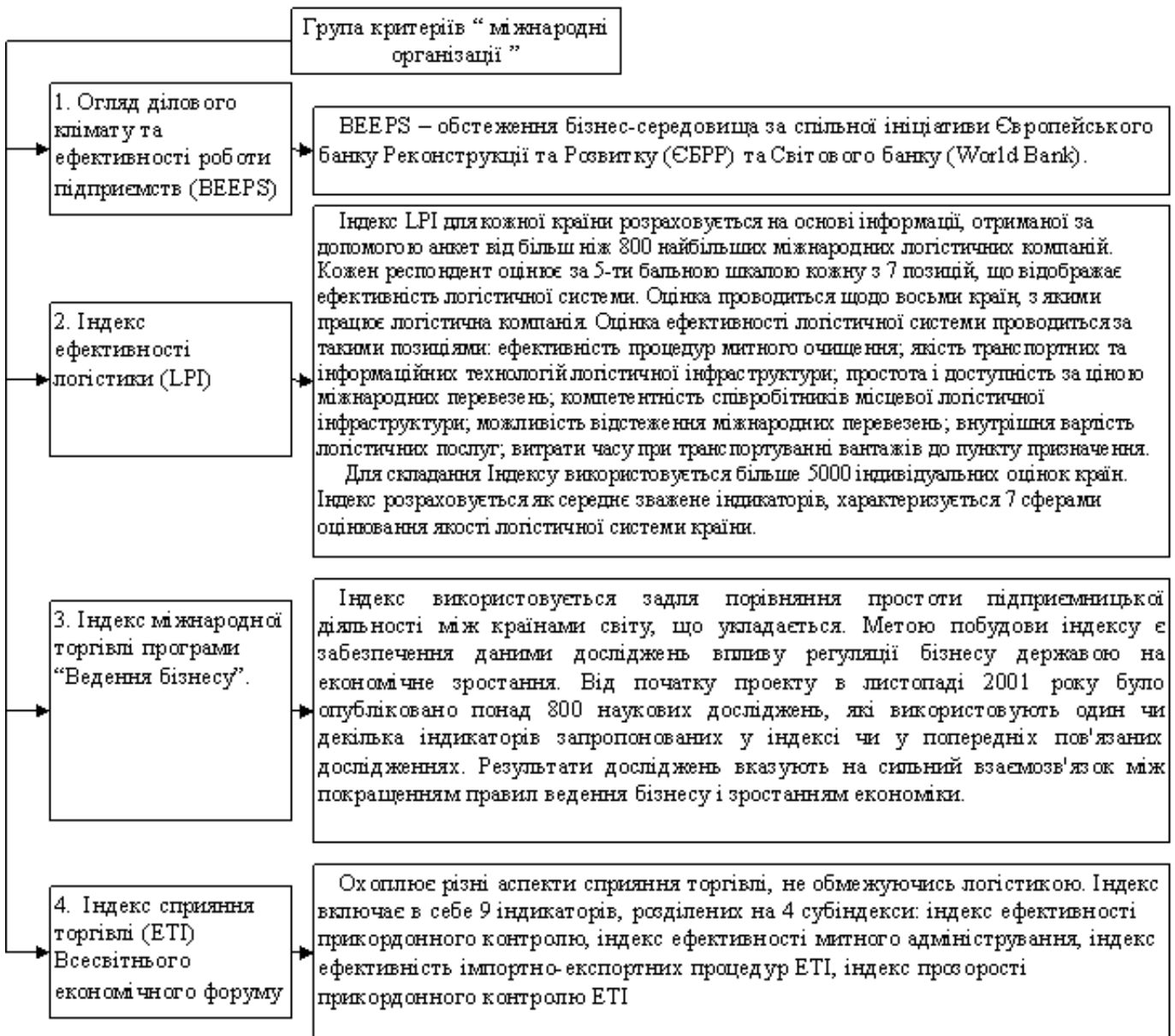


Рис. 4 Критерії оцінювання ефективності діяльності митних органів з позиції держави

Логістичний індекс LPI (Logistic Performance Index - індекс Світового банку) та його основні індикатори є унікальним набором даних для вимірювання здатності країни у рамках певних вимірів логістики. Цей показник надає емпіричну основу щодо розуміння та співставлення відмінностей у комерційній логістиці та в інформаційній політиці країн стосовно здатності прийняття управлінських рішень в ситуації недостатніх виробничих потужностей та ресурсів, що стримують можливості щодо вибору логістичного процесу. Цей показник характеризує механізм організації та прийняття управлінських рішень у процесах реформування та інвестування сфери виробництва, комерції та транспорту.

На відміну від подібних показників, Індекс легкості ведення бізнесу ґрунтується лише на вивченні та квантифікації законів, постанов та правил, що стосуються ведення підприємницької діяльності. Індекс не враховує загальні умови, такі як інфраструктура, інфляція та злочинність. Загальний індекс базується на дев'яти внутрішніх індикаторах:

- започаткування бізнесу – процедури, час, витрати та мінімальний капітал для заснування підприємства;
- робота з дозволами на будівництво – процедури, час та витрати на будівництво складу;
- реєстрація майна – процедури, час та витрати на реєстрацію комерційної нерухомості;
- отримання кредиту – міць юридичних прав, глибина кредитної інформації;
- захист прав інвесторів – відкритість фінансових показників, відповідальність керівництва та наявність налагодженого механізму вирішення судових спорів ініційованих інвесторами;
- сплата податків – кількість податків, час на підготовку податкових звітів, загальний податок як частка прибутку;
- міжнародна торгівля – кількість документів, витрати та час, необхідний для експорту й імпорту;
- забезпечення контрактів – процедури, час та витрати на примушення сплати боргу;
- закриття підприємства – відсоток відшкодувань, час та додаткові витрати на закриття неплатоспроможної фірми.

Для порівняльної оцінки ефективності політики окремих країн в галузі міжнародної торгівлі та економічного співробітництва використовується індекс сприяння торгівлі ETI (The Global Enabling Trade), який визначається за даним Всесвітнього економічного форуму. Зокрема, в 2010 році до рейтингу внесено 125 країн світу. При цьому, індекс відкритості національних економік для міжнародної торгівлі враховує чотири блоки показників: доступ до внутрішнього ринку; адміністративне управління на кордонах; діловий клімат; транспортна і комунікаційна інфраструктура.

ВИСНОВКИ

Удосконалення систем державного управління, застосування нових концепцій і технологій менеджменту в значній мірі пов'язані з підвищенням якості та результативності діяльності органів влади. Підвищення їх ефективності - основа усіх реформ державних органів, що здійснюються останніми роками. Поряд з іншими державними органами, система митних органів потребує розробки критеріїв і показників оцінювання результативності, оскільки, в даний час, значно зростають вимоги до митних органів, що, з однієї сторони, обумовлено збільшенням міжнародного товарообороту та транзитних перевезень, а з іншої – еволюцією політико-економічних і соціальних умов розвитку України. Складність цього напрямку досліджень обумовлена практичною нерозробленістю проблеми комплексного аналізу діяльності митних органів та поодинокими односторонніми науковими підходами до вирішення пов'язаних з цим завдань. Таким чином, у статті систематизовано основні критерії ефективності діяльності митних органів за трьома групами: держава, бізнес, міжнародні установи, що дасть змогу визначити вектори розвитку діяльності митних органів України. В наступних наукових працях планується детальніше проаналізувати критерії оцінювання ефективності діяльності митних органів в розрізі окремих суб'єктів оцінювання.

ПЕРЕЛІК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Экономика. Толковый словарь. – М.: “ИНФРА-М”, Издательство “Весь Мир” / Дж. Блэк. Общая редакция: д.э.н. И.М.Осадчая. – 2000. – 768 с.

Отримано 18.03.2013р.

справи Державного науково-дослідного інституту митної справи, тел. (067) 38-354-15-31, e-mail: bulovich_2006@ukr.net