

Звіт

Доцільність впровадження ключових показників ефективності (КПЕ) для Державної митної служби України

Публікація підготовлена за фінансової підтримки Європейського Союзу. Її зміст є виключною відповідальністю ГО «Інститут аналітики та адвокатури» та ГО «Технології Прогресу» і не обов'язково відображає погляди Європейського Союзу.

Автори

Команда аналітиків ГО
«Інститут аналітики та адвокатури»

Команда експертів ГО
«Технології прогресу»

Для цитування цього матеріалу: ІАА і Топ. Звіт доцільність впровадження ключових показників ефективності (КПЕ) для Державної митної служби України у відповідність до вимог Глави 29 *acquis* ЄС (2025)

Зміст

Резюме	3
Фіскальна ефективність	6
Спрощення торгівлі	6
Правоохоронна діяльність	7
Організаційна стійкість	7
Вступ	8
Для чого КПЕ держмитслужбі?	12
Огляд найкращих практик та прикладів	13
Вимоги до ефективних КПЕ	15
Методологічні підходи до відбору ефективних КПЕ	16
Приклади КПЕ	17
Доходи	20
Спрощення Торгівлі	26
Безпека та правоохоронна діяльність	29
Організаційний розвиток	32
Кроки для інтеграції КПЕ у діяльність ДМСУ	35
Джерела	37

Резюме

В цьому звіті проаналізовано доцільність впровадження ключових показників ефективності (КПЕ) для Державної митної служби України з метою підвищення прозорості, підзвітності та ефективності її роботи. Історія показує, що попередні спроби створити дієву систему оцінки результатів митниці не мали значного успіху через відсутність політичної волі та експертних ресурсів.

Розробка КПЕ важлива для оцінки досягнень і коригування стратегії розвитку митної адміністрації на основі реальних даних. Під час розробки рекомендованих КПЕ особливу увагу приділено міжнародним практикам, зокрема системам вимірювання ефективності митних органів Європейського Союзу та Всесвітньої митної організації.

Під час підготовки цього звіту особлива увага була приділена наступним питанням: (i) наскільки виправдано використання фіксованих показників для оцінки ефективності митниці, і (ii) чи є динамічні КПЕ більш надійним інструментом для відображення прогресу та взаємозв'язку різних аспектів її діяльності.

Оцінка ефективності митної служби на основі рівня зібраних податків у абсолютних показниках (чи то порівняння з планом, минулими роками, або загальними зборами) не може бути об'єктивним індикатором її роботи. Значною мірою ці показники залежать від зовнішніх макроекономічних чинників, на які митниця не має впливу: коливання валютних курсів, обсяги зовнішньої торгівлі, зміни в глобальних ланцюгах поставок, а також різні форс-мажорні обставини (як-от протести фермерів або міжнародні торговельні обмеження). Ці фактори не залежать від операційних зусиль митниці, а отже, досягнення або недосягнення планових показників може давати викривлену картину ефективності.

Оцінка ефективності митної служби на основі рівня зібраних податків у абсолютних показниках (чи то порівняння з планом, минулими роками, або загальними зборами) не може бути об'єктивним індикатором її роботи. Значною мірою ці показники залежать від зовнішніх макроекономічних чинників, на які митниця не має впливу: коливання валютних курсів, обсяги

зовнішньої торгівлі, зміни в глобальних ланцюгах поставок, а також різні форс-мажорні обставини (як-от протести фермерів або міжнародні торговельні обмеження). Ці фактори не залежать від операційних зусиль митниці, а отже, досягнення або недосягнення планових показників може давати викривлену картину ефективності.

Критерій виконання плану надходжень до бюджету має низку недоліків. Графіки показують шаблонність розрахунку планових показників Міністерства фінансів та неврахування поточних економічних реалій. У той час, як фактичні надходження значно коливаються залежно від макроекономічних факторів. Тому співставлення планових та фактичних податкових надходжень не можна використовувати як індикатор ефективності роботи митниці.

Найбільш об'єктивним показником ефективності роботи митниці в напрямку фіскальної діяльності є співвідношення донарахованих митних платежів до загальної суми зібраних податків. Такий КПЕ чітко показує, наскільки митниця сприяє виявленню та усуненню недоплат через коригування митної вартості, класифікацію товарів, контроль країни походження та документальні перевірки. Він фокусується на тому, що митниця дійсно може контролювати: протидію ухиленню від сплати податків і виявленні випадків неповного декларування.

При цьому важливо враховувати й якість фіскальних рішень митниці. Співвідношення скасованих судом донарахувань до загальної кількості оскаржених рішень дозволяє оцінити, чи не створює митниця надмірний фіскальний тиск на бізнес. Надмірне коригування митної вартості без належних підстав, як це траплялося у 2021 році, коли 49% рішень митниці про коригування були скасовані судом, свідчить не про ефективність, а про фіскальний тиск. Тому поєднання двох показників — суми донарахованих податків і якості цих рішень — надає збалансовану оцінку ефективності митних органів.

В свою чергу, фіксовані показники, такі як абсолютні планові фіскальні результати, мають серйозний недолік: вони не дають об'єктивної картини про ефективність. Досягнення конкретних цифр не завжди означає успіх, так само як їх недосягнення не обов'язково вказує на провал. Наприклад, якщо митниця недовиконала план зборів податків у певному місяці, але в цілому

перевиконала його за рік — чи можемо ми назвати цей результат позитивним або негативним без додаткового аналізу? Або якщо ціль була досягти 50 сертифікацій АЕО, а фактично надано 48 — це невдача? А якщо було надано тільки 20? В таких випадках самі по собі фіксовані цифри не розкривають реальної картини, оскільки відсутній аналіз причин, контексту та впливу інших факторів.

Ми пропонуємо більш аргументований підхід, у якому оцінка ефективності базується не на досягненні фіксованих цифр, а на динаміці показників у взаємозв'язку з іншими показниками. Жоден показник не оцінюється ізольовано як "добрий" чи "поганий". Наприклад, якщо приріст частки АЕО в зовнішній торгівлі стабільно позитивний, це свідчить про ефективність роботи митниці з бізнесом. Аналогічно, якщо зростає частка надходжень до бюджету від донарахувань за результатами митного контролю у загальному обсязі надходжень, це вказує на покращення ефективності фіскального контролю. Проте, якщо збільшується кількість матеріалів про митні правопорушення, які скасовуються судами, це сигналізує про проблеми у правовому обґрунтуванні цих рішень і вказує на необхідність вдосконалення роботи за цим напрямом або законодавства тощо.

Динамічні показники дозволяють відслідковувати не просто факт досягнення певної цифри, а розвиток тенденцій. Вони відображають не лише поточні успіхи, але й дають інструменти для прогнозування та корекції. Якщо показник стабільно зростає, це свідчить про позитивну динаміку, і навпаки, якщо динаміка негативна — це сигнал про необхідність коригування дій. Таким чином, оцінка ефективності через динамічні КПЕ дає більш гнучкий і реалістичний погляд на діяльність митниці, дозволяючи оперативно реагувати на проблеми та вдосконалювати процеси там, де це дійсно необхідно.

На основі проведеного дослідження було запропоновано структуру КПЕ Держмитслужби, об'єднані у чотири групи фіскальна ефективність, спрощення торгівлі, правоохоронна діяльність та організаційна стійкість. В рамках цієї структур запропоновано також наступний перелік конкретних КПЕ для Держмитслужби:

Фіскальна ефективність

Ефективність контролю за доходами - співвідношення донарахованих митних платежів (в результаті рішень про коригування митної вартості, класифікацію товарів, контролю країни походження та документальних перевірок) до загальної суми зібраних митницею платежів. Відображає здатність митниці забезпечувати правильність податкових нарахувань, незалежно від впливу зовнішніх факторів (таких як обсяги зовнішньої торгівлі чи коливання валютних курсів), на які митниця не може вплинути.

Ефективність контролю за доходами - співвідношення донарахованих митних платежів (в результаті рішень про коригування митної вартості, класифікацію товарів, контролю країни походження та документальних перевірок) до загальної суми зібраних митницею платежів. Відображає здатність митниці забезпечувати правильність податкових нарахувань, незалежно від впливу зовнішніх факторів (таких як обсяги зовнішньої торгівлі чи коливання валютних курсів), на які митниця не може вплинути.

Якість фіскальних рішень - оскаржені у суді суми донарахувань зважені на ковшу середню частку скасованих судом фіскальних рішень митних органів. Показує рівень обґрунтованості донарахувань та оцінює тиск на бізнес.

Спрощення торгівлі

Динаміка спрощення торгівлі - Річна зміна кількості економічних операторів, які отримали авторизацію на спрощення митних процедур чи формальностей. Цей показник демонструє рівень залучення бізнесу до використання спрощених митних процедур.

Надійність ланцюжків постачання - Частка торгівлі, яку здійснюють підприємства з статусом АЕО. Вона показує рівень залучення бізнесу до використання спрощених митних процедур. Рівень участі АЕО в міжнародній торгівлі свідчить про частку використання більш надійних ланцюжків постачання, де ризики шахрайства та порушень мінімізовані.

Час випуску товарів у вільний обіг - Вимірює середній час, необхідний для проходження митних процедур від прибуття товару до його випуску. Вимірює оперативність проходження митних процедур.

Частка безпаперових митних процедур – це показник, який вимірює рівень цифровізації процесів на митниці. Він відображає, наскільки митні операції (не тільки митні декларації, але й дозволи, авторизації та інші процедури) здійснюються без використання паперових документів, повністю в електронній формі.

Правоохоронна діяльність

Ефективність застосування системи управління ризиками - співвідношення митних декларацій, щодо яких було фактично виявлено невідповідності/порушення до митних декларацій, щодо яких проведено митний огляд та перевірку документів та відомостей (в розрізі автоматизованого та неавтоматизованого контролю із застосуванням СУР).

Ефективність вилучень - Відсоток вилучених незаконних товарів (алкоголь, сигарети, наркотики, зброя тощо) від загальної кількості перевірок. Показує, наскільки ефективно митниця виявляє і вилучає незаконні товари, такі як наркотики чи контрафактна продукція.

Організаційна стійкість

Індекс залучення приватного сектора - Вимірює рівень взаємодії між митницею та бізнесом, сприяючи підвищенню довіри та співпраці.

Стратегічний розвиток – стан та якість стратегічного планування та звітування, що дозволяє краще планувати розвиток і забезпечувати довгострокові цілі організації.

Сприйняття корупції - Вимірює рівень корупційних проявів, який відчувається бізнесом. Показник оцінює ризики корупційних практик, які підбивають ефективність митниці, що допомагає виявляти проблемні зони та знижувати корупційні ризики.

Вступ

До сьогодні в Україні не існує чітко визначених ключових показників ефективності (КПЕ) для Державної митної служби, закріплених на офіційному рівні. Попри численні спроби впровадження системи оцінки ефективності, вони зазнавали невдачі через відсутність політичної волі або необхідної експертизи. Це вказує на серйозний брак стратегічного підходу до управління, що стримує розвиток служби та підриває довіру до неї.

У 2016 році Міністерство фінансів України затвердило КПЕ для Державної фіскальної служби, яка на той час відповідала як за митні, так і за податкові питання. апропоновані показники стосувалися митного аудиту, часу оформлення декларацій та ефективності роботи системи аналізу ризиків. Це був важливий крок, який продемонстрував можливість застосування КПЕ для покращення процесів у митній системі. Однак оскільки Держмитслужба не була на той момент самостійною організацією цей підхід не дозволяв системно оцінити її роботу.

З вересня 2020 року Держмитслужба почала щомісяця оцінювати роботу митниць, щоб зробити цей процес більш системним. Проте ця оцінка стосується лише самих митниць і не враховує роботу Держмитслужбу в цілому, як важливого органу управління кордонами. Через це неможливо повністю оцінити її діяльність та приймати обґрунтовані управлінські рішення.

Більше того, ці показники часто є занадто вузькоспеціалізованими та технічними, що робить їх малоінформативними для стороннього спостерігача. Вони можуть деталізувати окремі операційні аспекти роботи митниць, але не відображають загальної ефективності чи проблем у роботі Держмитслужби як організації. Це створює хибне враження про функціонування всієї системи, оскільки фокусування на окремих процесах не дає цілісного розуміння ефективності управління, прозорості або здатності реагувати на виклики.

В грудні 2024 року було запропоновано законопроект 12360 від 25.12.2024 “про внесення змін до Митного кодексу України щодо оцінки ефективності та результативності діяльності митних органів”, який

пропонує на законодавчому рівні закріпити оцінку КПЕ. Ця ініціатива є дещо дискусійною оскільки КПЕ в першу чергу використовуються для вирішення управлінських задач, можуть змінюватися з часом та потребувати корекції. Тому їх закріплення у Законі може позбавляти митні органи гнучкості у випадку, якщо КПЕ необхідно буде змінити, або ж якщо у процесі їх використання в роботі окремі КПЕ почнуть викривлювати діяльність митних органів (наприклад, якщо для підвищення показника ефективність визначення митної вартості митні органи вдаватимуться до необґрунтованих завищень митної вартості).

Важливо відмітити суттєву відмінність між КПЕ та виконанням задач. КПЕ, на відміну від задач, є динамічними, та дозволяють не лише фіксувати результати діяльності, але й відстежувати прогрес у реальному часі, що є важливим для оперативного управління та корекції процесів. Задачі, натомість, представляють статичні цілі, які позначають бажаний результат за певний період чи напрямок. Наприклад, КПЕ Державної фіскальної служби у 2017 році включав показник частки митних декларацій, визначених системою аналізу ризиків як ризикові, з метою досягти не менше 4% випадків розбіжностей.

Застосування задач у якості КПЕ є недоцільним, оскільки досягнення статичної цілі не дає достатньо інформації для оцінки реальної ситуації. Наприклад, досягнення задачі 4% розбіжностей не дає змоги однозначно зрозуміти, чи це оптимальний результат: чи ці 4% є нормою, чи це мінімальний допустимий рівень, чи можливо це навіть сигнал про наявність значних проблем у системі. Відсутність гнучкості у такій оцінці позбавляє можливості чітко зрозуміти контекст результату. Чому саме 4%, а не 3% чи 10%? Відповіді на це питання немає, якщо користуватися лише задачами.

Динамічні КПЕ, натомість, дозволяють відслідковувати зміни у показниках і аналізувати їх у контексті тенденцій. Саме зміна трендів дає змогу точніше оцінити, чи є поточний результат позитивним або негативним, і дозволяє реагувати в режимі реального часу. Крім того, такі показники надають змогу

не тільки фіксувати досягнення або недосягнення цілі, але й розуміти, чи організація рухається у правильному напрямку, надаючи більше даних для глибокого аналізу та корекції стратегії.

Для чого КПЕ держмитслужбі?

Митна служба України знаходиться на перехресті багатьох інтересів – держави, бізнесу та громадян. Її головне завдання — знайти баланс між виконанням своїх обов'язків і підтримкою економіки. З одного боку, митниця має забезпечувати безпеку та дотримання законів, а з іншого — не заважати бізнесу та торгівлі.

Одночасно зі зростанням складності міжнародної торгівлі, митна адміністрація змушена покращувати та адаптовувати свої практики та процеси. Розвиток митної служби як організації і зміцнення її інституційної спроможності неможливі без оцінки прогресу, яка у свою чергу сприяє послідовному та ефективному стратегічному управлінню.

Для виконання всіх завдань митниці потрібна стабільна організаційна культура, яка базується на прозорості, підзвітності та результативності. Виклик формування такої культури полягає в необхідності постійного моніторингу та оцінки ефективності на всіх рівнях організації.

Щоб подолати ці труднощі, митна служба потребує інструментів для ефективного контролю своєї роботи, прозорості та підзвітності. Важливу роль у цьому відіграють КПЕ. Вони допомагають об'єктивно оцінювати прогрес у досягненні цілей та підтримувати якісну роботу в умовах змін.

Таким чином, КПЕ – це кількісні виміри, які використовуються для оцінки успішності організації в досягненні своїх цілей.

Для митної служби як організації КПЕ є важливими з кількох причин:

- 1 **Визначення пріоритетів і стратегії.** Чітко визначені КПЕ допомагають митниці зосередитися на найважливіших аспектах своєї роботи. Завдяки цьому митниця може ефективніше розподіляти ресурси, зосереджуючи зусилля на напрямках, які мають найбільший вплив на досягнення стратегічних цілей. Наприклад, якщо одним із стратегічних пріоритетів є покращення часу митного оформлення, то КПЕ, пов'язані з часом обробки декларацій, дозволяють відстежувати прогрес у цьому напрямку та приймати рішення щодо оптимізації процесів.

- 2 Відстеження прогресу та вимірювання результатів. КПЕ дозволяють митниці відстежувати свій прогрес у досягненні цілей і оцінювати ефективність управлінських рішень. КПЕ забезпечують кількісне вимірювання, що унеможливорює суб'єктивність оцінок. Це дозволяє об'єктивно порівнювати досягнення митниці за різні періоди або з митними адміністраціями інших країн (за умови, що набори даних є порівнюваними). Без регулярного вимірювання результатів неможливо виявити проблеми і вжити необхідних заходів для їх усунення.
- 3 Покращення підзвітності та прозорості. КПЕ надають відкриту та об'єктивну інформацію про ефективність роботи митниці, що сприяє посиленню громадського контролю і зміцненню довіри. Прозорість у роботі митниці є критично важливою для зменшення корупції та зловживань, а також підвищення довіри з боку бізнесу та громадськості. Впровадження КПЕ створює систему, у якій кожен учасник процесу розуміє свою роль і відповідальність, що сприяє зниженню ризиків корупційних дій.
- 4 Стимулювання пошуку більш ефективних рішень. Аналіз даних КПЕ може допомогти митниці виявити сфери, в яких вона може покращити свою роботу. Наприклад, якщо аналіз КПЕ показує, що час митного оформлення певних категорій товарів значно перевищує середні показники, це може сигналізувати про необхідність оптимізації процедур або впровадження нових технологій для пришвидшення процесу. Такий підхід дозволяє не лише підвищити ефективність, але й забезпечити більш гнучке реагування на зміни у зовнішньому середовищі.
- 5 Сприяння культурі орієнтованості на результати. КПЕ можуть сприяти створенню та розвитку в митниці культури орієнтованості на результати. Це означає, що працівники та підрозділи розуміють, яких результатів потрібно досягти, і знають, за якими показниками оцінюється їхня робота. Такий підхід підвищує мотивацію, допомагає усвідомити важливість своєї роботи та покращує загальну ефективність митниці.

Таким чином, впровадження КПЕ у митній службі України є не лише інструментом для вимірювання результатів, але й важливим елементом у формуванні сучасної, прозорої, ефективної та орієнтованої на результат

організації. Цей підхід дозволить не лише підвищити ефективність митних процесів, але й зміцнити довіру з боку бізнесу та громадськості.

Впровадження КПЕ повинно відбуватися з урахуванням специфіки митної служби. Системи вимірювання ефективності в інших галузях не можуть бути застосовані в митній сфері без адаптації. Наприклад, у приватному секторі основним КПЕ є рентабельність, але в митниці ключовими будуть такі показники, як швидкість митного оформлення, рівень задоволеності клієнтів, ефективність збору митних платежів та рівень виявлення порушень.

Огляд найкращих практик та прикладів

Для успішного впровадження КПЕ в митній службі України необхідно орієнтуватися на найкращі міжнародні практики. Ці практики допомагають створити ефективну систему оцінки забезпечити відповідність митних процедур світовим стандартам, що особливо важливо в контексті глобалізації торгівлі та інтеграції України до міжнародних економічних структур.

Для України, яка перебуває на шляху до приєднання до Європейського Союзу, впровадження системи КПЕ має і євроінтеграційне значення. Європейський Союз надає особливу увагу питанням оцінки митного адміністрування. Так, в ЄС діє Система оцінки функціонування митного союзу (Customs Union Performance), яка оцінює ефективність митних органів країн-членів. Для української митниці, яка готується до інтеграції в європейські структури, впровадження подібних механізмів є не лише можливістю підвищити свою ефективність та відповідність міжнародним стандартам, але й необхідністю на шляху до приєднання.

CUP оцінює загальну ефективність митного союзу в досягненні його цілей, таких як:

- Спрощення торгівлі: зменшення торгових бар'єрів, оптимізація митних процедур.
- Збір доходів: ефективне та точне стягнення митних зборів.
- Захист торгівлі: захист внутрішньої промисловості та споживачів.
- Безпека: запобігання незаконній торгівлі, контрабанді та тероризму.

Крім того, Україна, будучи членом Всесвітньої митної організації (WCO), має не тільки доступ до глобальних стандартів та інструментів у сфері митного адміністрування, але й зобов'язання забезпечити відповідність своїх практик цим міжнародним стандартам. Це означає, що впровадження КПЕ в українській митниці повинно ґрунтуватися на рекомендаціях WCO (наскільки це можливо).

Одним із ключових інструментів, розроблених WCO для вимірювання ефективності митних органів, є Механізм вимірювання ефективності (WCO Performance Measurement Mechanism, WCO PMM). Цей інструмент забезпечує структурований підхід до оцінки роботи митниць за кількома критеріями, такими як спрощення процедур торгівлі, ефективність збору доходів, дотримання законодавства та організаційний розвиток. Важливість цього механізму для України полягає у можливості чітко ідентифікувати як сильні сторони, так і сфери, що потребують вдосконалення. Наприклад, завдяки WCO PMM, митниця може визначити, де саме є потенціал для оптимізації процедур.

Питанню КПЕ для митних адміністрацій почали приділяти експертну увагу і інші міжнародні інституції. Зокрема, публікація МВФ "Митниця важлива: Посилення митного управління в мінливому світі" підкреслює, що систематичне вимірювання ефективності митних органів є основоположним елементом для досягнення успіху в митному адмініструванні.

МВФ рекомендує, щоб КПЕ охоплювали такі ключові аспекти, як ефективність управління ризиками, спрощення процедур торгівлі, збір доходів та ефективність контролю, а також організаційний розвиток і навчання персоналу. Наприклад, вимірювання ефективності виявлення і мінімізації ризиків є ключовим для забезпечення безпеки та економічної стабільності. Спрощення процедур торгівлі, в свою чергу, повинно відобразитися у таких показниках, як швидкість та ефективність обробки митних декларацій і рівень задоволеності користувачів митних послуг.

Система КПЕ, запропонована в публікації Customs Matters, передбачає, що систематичне вимірювання КПЕ є невід'ємною частиною ефективного управління; вимірювання має здійснюватися на різних рівнях організації для забезпечення комплексного аналізу результатів; принцип «що вимірюється,

те й робиться» означає, що організація природним чином спрямовує свої зусилля на ті аспекти діяльності, які піддаються вимірюванню.

МВФ також підкреслює, що різновиди КПЕ повинні включати як кількісні показники (наприклад, обсяги і витрати), так і якісні (наприклад, задоволеність клієнтів, точність). Однак, важливо також враховувати час виконання завдань, оскільки своєчасне виконання є критично важливим для ефективного митного адміністрування.

Ключовим моментом є точність, надійність і своєчасність даних, що використовуються для вимірювання КПЕ. Перехід від ручного збору до автоматизованих систем дуже важливий, адже автоматизація зменшує кількість помилок і дозволяє швидше аналізувати інформацію. Аналіз даних стає ключовим інструментом для виявлення проблем, трендів і прийняття обґрунтованих рішень.

Керівництво митниці відіграє ключову роль у створенні культури оцінки та управління продуктивністю. Воно має давати зворотний зв'язок для покращення роботи та використовувати його для мотивації працівників. Важливо поступово впровадження більш складні системи КПЕ, щоб митниця могла адаптуватися до нових стандартів і підвищувати свою ефективність крок за кроком.

Вимоги до ефективних КПЕ

Ефективність КПЕ залежить від того, наскільки правильно вони обрані та налаштовані. Від цього залежить здатність митної служби точно оцінювати свою роботу, визначати слабкі місця та можливості для покращення, а також відповідати міжнародним стандартам.

Зокрема, публікація WCO PMM підкреслює кілька важливих критеріїв, яким мають відповідати КПЕ для митної служби:

- **Відповідність цілям і пріоритетам митної служби:** КПЕ повинні відображати стратегічні цілі митниці. Це означає, що зміни в балах країни за індикаторами повинні відображати фактичні зміни в практиці регуляторної політики.

- **Корисність для розробки політики:** КПЕ мають бути орієнтованими на користувача, з даними, які є «придатними для використання». У цьому відношенні погляд користувача є надзвичайно важливим для будь-якої оцінки якості даних.
- **Слушність:** КПЕ повинні дозволяти відстежувати прогрес та мати значення для прийняття рішень. Вони мають бути актуальними для контексту та завдань митної служби.
- **Збалансованість:** КПЕ повинні охоплювати всі важливі аспекти роботи митниці та використовувати різні джерела верифікації даних. Це дозволяє зробити оцінки більш точними та надійними.
- **Економічна ефективність:** Важливою є збалансованість між перевагами інформації та витратами на збір даних. КПЕ повинні бути економічно обґрунтованими та доступними для використання.
- **Чіткість:** КПЕ повинні дозволяти відстежувати прогрес та мати значення для прийняття рішень. Вони мають бути актуальними для контексту та завдань митної служби.
- **Послідовність:** КПЕ повинні бути узгодженими в межах набору даних, між наборами даних у часі та в різних країнах. Це забезпечує можливість порівняння та встановлення тенденцій.
- **Подільність:** КПЕ повинні бути подільними за окремими компонентами, такими як стать, тип доходу тощо, що дозволяє більш детально аналізувати результати.

Ці критерії допомагають забезпечити, що обрані КПЕ не тільки відображають реальну ситуацію, але й сприяють ефективному управлінню митною службою. Вони також є основою для розвитку і вдосконалення процесів у рамках митної адміністрації.

Методологічні підходи до відбору ефективних КПЕ

Для забезпечення відповідності КПЕ міжнародним стандартам та підвищення ефективності роботи митниці, необхідно також враховувати наступні аспекти:

- 1 **Вимірюваність процесів:** Перед впровадженням КПЕ слід переконатися, що процес можна виміряти. Якщо процес не піддається кількісному вимірюванню, оцінка ефективності стає неможливою.
- 2 **Оцінка прогресу:** Вибрані КПЕ повинні дозволяти оцінювати прогрес у досягненні цілей. Важливо, щоб митниця могла бачити, наскільки ефективно виконуються завдання і як зміни впливають на загальні результати.
- 3 **Вплив на процеси:** КПЕ повинні бути такими, на які можна впливати через управлінські рішення та дії. Це дозволяє керівництву адаптувати стратегії та процеси для досягнення кращих результатів.
- 4 **Різновиди КПЕ:** Важливо включати як кількісні показники (обсяги, витрати), так і якісні (задоволеність клієнтів, точність). Це забезпечує комплексний підхід до оцінки ефективності.
- 5 **Прив'язка до часу:** КПЕ повинні враховувати своєчасність виконання завдань, оскільки затримки можуть значно впливати на загальну ефективність роботи митниці.
- 6 **Автоматизація збору даних:** Для підвищення точності і швидкості збору даних важливо переходити від ручного до автоматизованого збору даних.
- 7 **Аналітика та зворотний зв'язок:** Аналіз даних дозволяє виявляти тренди, проблеми та можливості для вдосконалення, а також надає зворотний зв'язок, який сприяє коригуванню діяльності.
- 8 **Поступове впровадження:** Впровадження більш складних КПЕ повинно відбуватися поступово, що дозволить митниці адаптуватися до нових стандартів і підвищувати ефективність поступово, але стабільно.

Приклади КПЕ

Для того щоб КПЕ були ефективними, вони повинні відповідати ряду критеріїв, які забезпечують їхню корисність та надійність

Перш за все, КПЕ повинні відповідати цілям і пріоритетам саме української митної служби, відображаючи ключові аспекти її діяльності. Важливо, щоб ці

показники були корисними для стейкхолдерів, оскільки вони мають сприяти прийняттю обґрунтованих рішень на різних рівнях управління.

Ключовим критерієм для відбору КПЕ є їхня комплексність – здатність охоплювати різні аспекти діяльності митниці, включаючи спрощення умов торгівлі, збір доходів, правоохоронну діяльність та організаційний розвиток. Крім того, показники повинні мати дискретність, що дозволяє відстежувати прогрес у досягненні поставлених цілей. Валідність є ще одним важливим критерієм – КПЕ повинні базуватися на точних, достовірних та перевірених даних.

Зрозумілість і однозначність КПЕ забезпечують їх правильне трактування та використання, а об'єктивність гарантує, що показники будуть ґрунтуватися на чітко визначених і вимірюваних параметрах. Важливо також враховувати справедливість – КПЕ повинні враховувати інтереси митної служби та її об'єктивні можливості.

При впровадженні КПЕ необхідно відповісти на ключові питання: чи є процес, який вимірюється, дійсно вимірюваним? Чи можна оцінити прогрес у досягненні цілей? І, нарешті, чи є можливість впливати на цей процес через управлінські дії?

КПЕ можна згрупувати за основними блоками, такими як час виконання дій, якість та ефективність рішень, ступінь задоволеності отримувачів послуг, а також виконання вимог закону, включаючи повноту оподаткування. Система КПЕ може бути двохрівневою, де основні показники верхнього рівня є більш простими, а на подальших етапах впровадження додаються більш складні і вузькопрофільні КПЕ, які доповнюють та уточнюють основні.

Крім того, КПЕ можуть бути різними за своїм характером: абсолютні (кількість рішень), відносні (відсоток ефективних рішень), часові (проміжок часу або кількість за певний проміжок часу), синтетичні (оцінка у балах по шкалі) та агреговані (побудовані на основі сукупності показників).

Показники ефективності повинні охоплювати ключові виміри діяльності митної служби, такі як збір доходів, спрощення умов торгівлі, правоохоронна діяльність та організаційний розвиток. Ці виміри дозволяють забезпечити цілісне та всебічне оцінювання результатів роботи митниці, що є критично

важливим для її подальшого розвитку та вдосконалення.

З урахуванням вищенаведеного аналізу, можна виділити цілий ряд індикаторів, які найбільш повно відображають різні аспекти діяльності митної служби. Ці показники дозволяють здійснювати комплексну оцінку роботи митних органів, забезпечуючи при цьому їх відповідність стратегічним цілям, міжнародним стандартам та потребам стейкхолдерів.

Так, нижче запропоновані індикатори, спрямовані на різні види діяльності митних органів: від діяльності АЕО до визначення ефективності митного контролю та боротьби з незаконною торгівлею.

Доходи

Збір податків – одна з функцій митної служби, яка в українському суспільстві традиційно викликає чи не найбільший інтерес (у т.ч. через гіпертрофоване сприйняття ролі митної адміністрації у наповненні бюджету). Розробка КПЕ, які б об'єктивно враховували саме зусилля митниці щодо збору податків для оцінки цієї функції має певні складнощі.

В Україні на практиці ефективність фіскальної функції митниці найчастіше оцінюють через співставлення плану у факту зборів податків. Цей же підхід запропоновано в законопроекті 12360 від 25.12.2024.

Однак сам по собі рівень податків, що збирає митна служба, (у абсолютному значенні, порівняння «план/факт», порівняння з аналогічним періодом минулого року тощо) не може свідчити про ефективність роботи митних органів у цьому напрямку. Найбільш істотними факторами, що впливають на суми імпорتنих податків є саме зовнішні макроекономічні чинники: обсяги зовнішньої торгівлі і валютний курс. Та навіть протести фермерів сусідніх країн можуть негативно впливати на розмір зібраних податків. І митні органи ніяк не можуть впливати на ці фактори.

Критерій виконання планових надходжень до бюджету, хоча й широко використовується, не є надійним індикатором для оцінки роботи митних органів. Це чітко ілюструють графіки, на яких відображено планові та фактичні показники надходжень з 2021 року.



Варто звернути увагу, що планові показники Міністерства фінансів щороку демонструють майже ідентичний патерн. Така повторюваність може свідчити про те, що прогнозування здійснюється за шаблонною моделлю, без належного врахування поточних економічних умов, коливань валютних курсів або змін у глобальних торговельних процесах. Це ставить під сумнів, наскільки планові показники взагалі можуть адекватно відобразити реальні фіскальні можливості та цілі митної служби. Якщо зовнішні фактори постійно змінюються, а план залишається однаковим, виникає питання: чи справді ці плани є реальними або ж вони просто "наслідують" шаблонні підходи, не пристосовані до мінливих умов?

По-друге, фактичні надходження демонструють набагато більшу варіативність, що вказує на зовнішні макроекономічні чинники. Наприклад, у 2022 році, коли фактичні збори різко знизилися на початку року, причиною

стали не робота митниці, а різкі зміни у міжнародній торгівлі, викликані війною, обмеженнями на імпорт і коливаннями ринку.

Нарешті, досягнення або недосягнення планових показників не має стабільного характеру. Це свідчить про те, що інші фактори (такі як глобальна кон'юнктура, обсяги торгівлі, ціни на сировину) мають більше значення для надходжень, ніж операційні зусилля митної служби. Ця відсутність системності у зборі податків додатково підкреслює хибність використання планових надходжень як основного індикатора для оцінки ефективності роботи митниці.

Оцінка ефективності митниці в напрямку збору доходів теоретично могла б базуватися на методах податкових розривів (tax gap). Цей підхід дозволив би визначити різницю між очікуваними та фактично зібраними доходами, що є важливим індикатором ефективності фіскальних органів. Однак для застосування цього методу необхідно мати точні дані про обсяги споживання, реалізації або аналогічні статистичні показники, які можуть слугувати базовою точкою для розрахунку потенційного рівня податків. У випадку з митницею, це означає виділення обсягів споживання/реалізації товарів, імпортованих до країни, з загального обсягу споживання/реалізації, який включає і товари внутрішнього виробництва, а також послуги. Проте в Україні подібні статистичні дані, принаймні на рівні офіційної статистики, відсутні або недостатньо деталізовані. Використання даних митної статистики країн-контрагентів також викликає сумніви щодо достовірності через різницю в статистичних підходах та методах обліку. І хоча порівняння митної статистики може бути корисним з точки зору управління ризиками та ідентифікації потенційних зон недооцінки податків, використання цього інструменту для створення КПЕ є сумнівним. На момент підготовки звіту не вдалося знайти перевіреної чи достатньо обґрунтованої методології для оцінки податкових розривів саме у контексті транскордонної торгівлі товарами.

Аналогічним чином, на фіскальні індикатори, що використовувалися в минулому - наприклад податкове навантаження USD/ 1 кг оподаткованого імпорту - можуть впливати зміни у податковому законодавстві (впровадження податкових пільг, знижених ставок податку), а також коливання біржових/ринкових цін на сировинні товари (паливо, хімічні речовини тощо). Це яскраво

продемонстрував досвід 2022-2023 року, про що повідомляє Державна митна служба у своїх звітах за 2022-2023 роки [1].

Водночас, те, на що митниця може дійсно впливати в процесі операційної діяльності – це а) протидія шахрайству, спрямованому на ухилення від сплати податків, та б) виявлення випадків неповного декларування податкових зобов'язань, що не пов'язані з шахрайством (наприклад, невключення роялті до митної вартості, методологічно невірна класифікація товарів тощо).

В ЄС для оцінки фіскальної діяльності митниці використовують суму недоборів імпорتنих податків внаслідок митного шахрайства/неумисного заниження податкових зобов'язань, що були виявлені митними органами. При цьому, в оцінку такого показника включають лише випадки, де величина заниження податків складала не менше 10 000 євро, щоб виключити з оцінки незначні порушення/неточності в розрахунках. Для обрахунку таких показників та ведення аналітики використовують загальноєвропейські бази даних (наприклад OWNRES), які наповнюються адміністраціями країн-членів.

Однак впровадження такого показника в систематичну оцінку митних органів у випадку України може мати негативний вплив на роботу митниці - оскільки для покращення результатів за цим показником митниця може здійснювати надмірний тиск на бізнес, там, де ухилення від сплати податків не було, з метою «покращення» цього конкретного КРЕ (наприклад, коригування митної вартості без законних до цього підстав).

Аналогічний негативний вплив на роботу митниці може мати використання для оцінки ефективності фіскальної функції лише показники для окремих задач як-то пост-митний контроль чи контроль митної вартості (як це запропоновано в законопроекті 12360 від 25.12.2024).

Ми пропонуємо оцінювати ефективність митних органів у зборі податків за допомогою співвідношення донарахованих митних платежів в результаті рішень про коригування митної вартості, рішень про класифікацію товарів, заходів по контролю країни походження, та проведених документальних перевірок до усіх зібраних митницею платежів. Цей показник показуватиме зусилля саме митниці у зборі податків (там де митниця прийняла рішення про

збільшення сум податків), а не зовнішніх макроекономічних факторів, на які митниця впливати не може.

ефективність митних органів у зборі податків = (донараховані митні платежі у результаті рішень про коригування митної вартості + донараховані платежі у результаті рішень про класифікацію + донараховані платежі за результатами заходів по контролю країни походження + донараховані платежів за результатами документальних перевірок) + добровільно сплачені платниками податків за результатами консультацій з митним органом чи заходів пост-митного контролю / всі зібрані митницею платежі

Однак надмірні зусилля по донарахуванню митних платежів знову ж можуть бути також свідченням фіскального свавілля митних органів, яке погіршує бізнес клімат. Щоб оцінити чи не є зусилля по донарахуванню платежів митницею надмірними та чи не здійснюється тиск на бізнес, ми пропонуємо попередній показник оцінювати в парі з показником якості фіскальних рішень.

Це дозволить показувати якість рішень митниці щодо нарахувань. Наприклад, у 2021 році 49% сум, донарахованих митними органами в результаті рішень митниці про коригування митної вартості, які оскаржувалися у суді, були судом скасовані. Тобто кожна друга гривня донарахована митницею, була визнана судом неправомірною і це є швидше свідченням надмірного тиску, принаймні у питаннях митної вартості, аніж ефективної роботи митних органів.

Схожий показник було запропоновано в законопроекті 12360 від 25.12.2024. Зокрема там пропонується розраховувати частку позовних заяв до митних органів, за якими судами ухвалені рішення не на користь митних органів, у загальній кількості позовів, розглянутих судами. В той же час цей показник не зосереджений виключно на фіскальних рішеннях митних органів. Між іншого він може включати рішення про ПМП або надання дозволів на переробку товарів та інше.

Показник фіскального тиску = (сума донарахованих митних платежів (в результаті рішень про коригування митної вартості, рішень про класифікацію,

заходів по контролю країни походження, документальних перевірок) - Сума донарахувань митних платежів, добровільно узгоджених та сплачених платниками податків за рішеннями митних органів прийнятих протягом звітного періоду) * ковзаюча середня відсотку рішень митних органів щодо донарахування/збільшення розміру митних платежів у розрізі типу прийнятих рішень, скасованих рішенням суду, що набрало законної сили у звітному періоді та трьох попередніх періодах.

Водночас зауважуємо, що КПЕ у фіскальній сфері не повинен бути єдиним/головним, по якому оцінюється робота митниці. Адже задачі сучасної митниці виходять далеко за межі фіскальної функції, оскільки митниця також має контролювати дотримання законодавства в певних аспектах охорони здоров'я (безпека продукції, введення в обіг алкоголю/тютюну при імпорті), захисту навколишнього середовища (Конвенція CITES), суспільна безпека (обіг зброї, наркотиків, коштів, отриманих незаконним шляхом тощо) та багатьох інших задач.

Спрощення торгівлі

Для митної служби як організації КПЕ є важливими з кількох причин:

- 1 Приріст підприємств, що користуються спрощеннями – тобто річна зміна загальної кількості АЕО (авторизованих економічних операторів) із дійсним статусом, за винятком АЕО, визнаних через угоди про взаємне визнання (MRA)), а також приріст підприємств, що мають право на спрощення
- 2 Залучення АЕО у торгівлю - частка вартості торгівлі, що здійснює АЕО, до річної вартості усієї торгівлі. В ЄС, наприклад у 2019 році 79% всіх задекларованих товарів було представлено митниці (як при імпорті, так і при експорті) від АЕО.

Показники “приріст підприємств, що користуються спрощеннями” та “залучення АЕО у торгівлю” також використовуються в ЄС для оцінки наскільки митниця сприяє торгівлі. Вони також заплановані до впровадження після реформи Митного союзу ЄС, коли оцінка функціонування митних органів стане обов’язковою[4].

Законопроект 12360 від 25.12.2024 пропонує використовувати вужчий показник - зміни в кількості авторизованих економічних операторів. Однак в Україні система застосування спрощень ще дуже молода і кількість АЕО в Україні обмежена. А при цьому відбувається інтенсивний розвиток не тільки АЕО, але й інших спрощень, то було б корисно відслідковувати більш широке застосування спрощень.

Очевидно, що митниця має обмежений вплив на ці показники, оскільки рішення про отримання спрощень чи статусу АЕО в першу чергу приймає підприємство, яке потім подає до митниці на розгляд відповідний пакет документів. Однак митниця, по-перше, може впливати на середовище роботи підприємств, що не мають спрощень, (наприклад через більш прискіпливі перевірки), і тим самим заохочувати підприємства до їх отримання. По-друге, показники, пов’язані зі спрощеннями та АЕО, відображають середовище, в якому працює митниця. Там, де АЕО покривають більшу частину торгівлі у митниці

вивільняється більше ресурсів на боротьбу з порушеннями та забезпечення дотримання законодавства.

- 3 Час випуску товарів у вільний обіг (окремо для експорту і імпорту) - середній час, необхідний для проходження прикордонних процедур від прибуття всіх товарів до фізичного випуску товарів. Час випуску товарів показує на скільки митниця налагодила свої процеси для випуску товарів у вільний обіг та чи не перешкоджає торгівлі. Для порівняння, ЄС звітує про те, що в середньому випуск товарів у вільний обіг відбувається протягом години (91,7% всіх імпортних і 82% всіх експортних декларацій у 2019 році)[2].
- 4 Частка безпаперових митних процедур – частка безпаперових декларацій та інших процедур у загальній кількості оформлених декларацій і виконаних процедур.

Зазвичай в якості KPI використовують показник частки оформлених митних декларацій. Однак, як в Україні, так і в ЄС, цей показник є дуже високим і його значення наближається до 100%[3]. В той же час, частина інших митних процедур продовжує виконуватися переважно (або навіть тільки) в паперовому вигляді. Наприклад, процес отримання дозволу на поміщення товарів у митний режим переробки відбувається у паперовій формі. Тому задача цього показника показати прогрес у переході до електронної митниці також і у інших напрямках, а не тільки при оформленні декларацій. Чим вищий рівень цього показника (максимум 100%), тим більш диджиталізовані процеси на митниці, і тим легше бізнесу взаємодіяти з митницею щодо стандартних процедур.

Більш точний розрахунок показника “Частка безпаперових митних процедур” може бути проблематичним на практиці - оскільки у законодавстві/операційній діяльності митниці відсутній вичерпний перелік митних процедур (тобто процесів взаємодії митниці зі зовнішніми стейкхолдерами), що наразі

У цьому контексті, термін “митна процедура” означає будь який формалізований процес інтеракції між митною адміністрацією та бізнесом (іншими зовнішніми стейкхолдерами) - наприклад, отримання дозволу/авторизації на поміщення товарів у митний режим, оформлення сертифікатів походження, повернення надміру сплачених митних платежів, коригування митних декларацій тощо.

здійснюється в паперовій формі але може бути дигіталізований. Сама відсутність цього переліку є свідченням необхідності налагодження системної роботи по сприянню роботі бізнесу та цифровізації роботи митниці.

Безпека та правоохоронна діяльність

Наступна категорія КРЕ для митниці пов'язана з оцінкою ефективності здійснення митного контролю.

Затримки митного оформлення негативно впливають на законну транскордонну торгівлю, однак є виправданими тоді, коли додаткові перевірочні заходи мають результат у вигляді виявлених порушень митного законодавства.

Стандартний підхід, що базується на кількості спрацювань системи управління ризиками, не дає чіткого розуміння того, наскільки ефективно ці спрацювання впливають на виявлення порушень, оскільки в інформаційній системі відсутні відповідні формалізовані записи. Без такого формалізованого обліку взаємозв'язку між спрацюванням профілю ризику і кінцевим результатом, як-от виявлене порушення чи коригування митної вартості, аналітика перетворюється на умовне співставлення цифр. Проблема полягає в тому, що навіть якщо порівняти кількість спрацювань системи управління ризиками з виявленими порушеннями, такий аналіз завжди залишатиметься відносним через відсутність прямого зв'язку між виявленим ризиком і виявленим результатом.

Дані тіньового звіту за 2023 рік, наприклад, підтверджують що частка виявлених порушень за результатами спрацювання автоматизованих ризиків залишається низькою. Це свідчить про те, що ручний контроль все ще відіграє домінуючу роль.

Ми пропонуємо оцінювати ефективність застосування системи управління ризиками, у тому числі автоматизованої системи управління ризиками, для визначення необхідності проведення митного огляду через співвідношення частки митних декларацій, щодо яких за результатами виконання митницями митних формальностей, пов'язаних із здійсненням митного огляду та перевіркою документів та відомостей, було фактично виявлено невідповідності/порушення до митних декларацій, щодо яких проведено митний огляд та перевірку документів та відомостей (в розрізі

автоматизованого та неавтоматизованого контролю із застосуванням СУР).

У рамках оцінки роботи митниці щодо забезпечення безпеки та якості, пропонується оцінювати її ефективність у цьому напрямку шляхом аналізу співвідношення кількості вилучень до кількості перевірок пасажирів і вантажів. До уваги беруться такі показники:

- Зміна обсягів вилучення алкоголю та сигарет, що демонструє кількість вилученої продукції за певний період.
- Частка вилучених культурних цінностей серед усіх перевірених пасажирів і вантажів, що показує ефективність контролю за незаконним переміщенням таких предметів.
- Відсоток вилучених харчових продуктів і товарів народного споживання у загальній кількості перевірок, що характеризує результативність контролю.
- Частка вилучень контрафактної продукції у загальній кількості перевірок як показник ефективності захисту прав інтелектуальної власності.
- Відсоток вилучених екологічно чутливих товарів у загальній кількості перевірок, що показує ефективність екологічного контролю.
- Частка вилучень вогнепальної зброї, її частин, боєприпасів та вибухових речовин серед перевірених пасажирів і вантажів, що свідчить про ефективність відповідного контролю.
- Кількість випадків неправильного декларування готівки та валютних цінностей, що були виявлені під час перевірок, як індикатор контролю за фінансовими правопорушеннями.

Приблизна формула КПЕ “кількість вилучень/кількість зафіксованих перевірочних заходів в рамках митного контролю”

Кількість і сума предметів правопорушення у справах про ПМП, за яким судом прийнято рішення про накладення адміністративного стягнення (штраф/конфіскація) до загальної кількості справ (та вартості предметів у цих справах), переданих на розгляд суду.

Для митниці важливо зберігати баланс між ефективністю митного контролю та сприянням торгівлі, щоб не перешкоджати вільному здійсненню останньої,

але при цьому ефективно захищати ринок від шкідливих та небезпечних товарів.

Так, згідно досліджень, кожен день затримки товарів у транзиті (включаючи проходження митних процедур) еквівалентний митному тарифу у розмірі від 0,6% до 2,3%[5]. Тому безпідставні затримки у митному оформленні товарів, які не призводять до виявлення порушень, дуже шкідливі для торгівлі і ведення бізнесу.

В законопроекті 12360 від 25.12.2024 КПЕ для оцінки правоохоронної діяльності митних органів запропоновані в дуже обмеженому форматі. Фактично пропонується оцінювати тільки виявлення переміщення підакцизних товарів з порушеннями митного законодавства, культурних цінностей та товарів з порушенням прав інтелектуальної власності. Ми вважаємо, що цього недостатньо, оскільки правоохоронна функція - це важлива частина діяльності митних органів, тому оцінку ефективності цієї функції доцільно проводити на більш глибокому рівні.

Організаційний розвиток

Організаційна стійкість є критичним аспектом функціонування будь-якої структури, особливо в умовах швидких змін і непередбачуваних викликів. Вона дозволяє організаціям не лише витримувати вплив зовнішніх і внутрішніх стресових факторів, але й продовжувати розвиватися та адаптуватися до нових реалій. Для державних установ, таких як митні органи, організаційна стійкість забезпечує безперервність виконання функцій, ефективну взаємодію з бізнесом та громадськістю, а також сприяє боротьбі з корупцією. Розбудова стійких механізмів та інституцій є ключем до забезпечення прозорості, підвищення ефективності та довіри до роботи митниці.

1. Співпраця з бізнесом

Для оцінки результативності співпраці митних органів і бізнесу запропоновано використовувати Індекс залучення приватного сектору, який пропонує застосовувати ВМО. Він вимірює наявність і рівень ефективності діалогу між бізнесом і митницею щодо постійних або нових митних питань, які є важливими для галузі. Максимальне значення показника – 100%, що означає повністю ефективний механізм взаємодії бізнесу та митних органів. В процесі оцінювання цього показника визначається:

- Чи має митниця механізми для періодичного спілкування з бізнесом для обговорення специфічних митних питань? Наприклад, консультативна рада, державно-приватна консультативна група, робоча група митних відносин з бізнесом, неофіційні зустрічі тощо.
- Чи збираються такі групи принаймні двічі на рік?
- Чи збираються такі групи в разі появи нових непередбачуваних обставин?
- Чи збирається така група для обговорення певних конкретних тем (наприклад, функціонування єдиного вікна)?
- Чи має група затверджений порядок функціонування?
- Чи є у митниці особа або підрозділ, що відповідають за зв'язки з бізнесом?
- Чи є у митниці особа або підрозділ, що відповідає за координацію та

отримання інформації від партнерських державних установ?

- Чи має група механізм забезпечення прозорості функціонування групи для громадськості?
- Чи має група механізм для відстеження виконання рекомендацій?

Для оцінки результативності співпраці митних органів і бізнесу запропоновано використовувати Індекс залучення приватного сектору, який пропонує застосовувати ВМО. Він вимірює наявність і рівень ефективності діалогу між бізнесом і митницею щодо постійних або нових митних питань, які є важливими для галузі. Максимальне значення показника – 100%, що означає повністю ефективний механізм взаємодії бізнесу та митних органів. В процесі оцінювання цього показника визначається:

2. Наявність стратегічного плану та регулярних звітів про виконання

- Чи має митниця затверджений стратегічний план на певний період (наприклад, 3-5 років)?
- Наскільки враховано у стратегічному плані всі ключові напрямки, визначені EU Customs Blueprints, та інші стратегічні плани, наприклад MASP-C, тощо?
- Чи здійснюється регулярний (принаймні щорічний) моніторинг та звітування про досягнення цілей стратегічного плану?
- Чи є затверджений механізм (відповідальні особи чи підрозділ) для коригування стратегічного плану у разі зміни зовнішніх обставин або на підставі результатів проміжних звітів?
- Чи збираються регулярні зустрічі (керівництва, з залученням партнерів чи бізнесу) для обговорення прогресу у виконанні стратегічного плану?
- Чи здійснюється регулярна оцінка ефективності реалізації стратегічного плану та виконання рекомендацій, що виникли у процесі його реалізації?
- За кожен позитивну відповідь присвоюється значення за шкалою Лікера від 0 до 1.0, таким чином оцінюється відповідність максимально можливим 6 балам.

3. Сприйняття корупції на митниці

Сприйняття корупції на митниці - оцінка бізнесом частоти ситуацій коли він стикається з корупційними проявами. Показник визначається шляхом опитування бізнесу щодо того, чи стикався він за визначений період часу з корупційними ситуаціями у процесі взаємодії з митницею.

Показники з розвитку митної служби спрямовані на те, щоб оцінити на скільки митниця є стійкою як організація та чи здійснюються кроки по розвитку митниці та виправленню основних проблем.

В законопроекті 12360 від 25.12.2024 обрані інші КПЕ для оцінки організаційної роботи митних органів. Серед них (i) частка посадових осіб митних органів, які пройшли підвищення кваліфікації за період, що підлягає оцінці, в загальній кількості посадових осіб митних органів; (ii) рівень дотримання службової дисципліни; (iii) ефективність механізмів повідомлень про вчинені посадовими особами митних органів корупційні правопорушення та зловживання ними свої службовим становищем; (iv) коефіцієнт гендерної збалансованості особового складу митних органів. Вибір показників організаційного розвитку дуже залежить від бачення подальшого розвитку митниці як організації, тому він може бути різним.

Кроки для інтеграції КПЕ у діяльність ДМСУ

КПЕ мають давати управлінську інформацію про те, що працює у митній адміністрації добре, а що ні. У різний момент часу різні КПЕ будуть актуальні, щоб відобразити ефективність роботи митного органу.

Починаючи з 2020 року Держмитслужба готувала показники комплексної оцінки[6], які однак припинила публікувати у себе на сайті з березня 2023 року.

Впровадження КПЕ на митниці має сенс тільки у випадку, якщо воно робиться на системній основі і протягом тривалого часу. Тривалий період збору показників дає можливість зібрати достатньо матеріалу для того, щоб встановити який саме рівень показників є нормальним для митної служби саме з урахуванням обставин, в яких доводиться працювати українській митниці.

Для системного запровадження КПЕ, обов'язок їх розрахунку та оприлюднення доцільно було б закріпити на нормативному рівні. **Однак враховуючи, що КПЕ необхідні для управлінської діяльності в митних органах в умовах, що динамічно змінюються, повинна залишатися можливість для їх регулярного перегляду та корекції.** Тому методика розрахунку має бути затверджена нормативним актом, який має бути опублікований і періодично переглядатися на відповідність актуальним потребам митниці. Оскільки основною задачею розрахунку КПЕ є інформування суспільства про ефективність роботи митниці, то кількість офіційно затверджених показників повинна бути обмеженою (наприклад, не більше 10 показників). В межах самооцінки митних органів та пошуку проблемних місць у роботі митниці може застосовувати більшу кількість показників, які вважатиме доцільними.

Запропоновані КПЕ можуть також бути застосовані на рівні окремих митниць (за винятком напрямку організаційної стійкості), що дозволить проводити порівняння між різними митницями та відслідковувати їхній поступ у досягненні встановлених цілей. Це дасть змогу не тільки виявляти слабкі місця та визначати необхідні коригуючі дії, але й забезпечить здорову

конкуренцію між регіональними митницями, стимулюючи їх до покращення ефективності та підвищення рівня відповідності стратегічним цілям. Завдяки такому підходу, кожна митниця зможе бути оцінена як окремий функціональний підрозділ, що дозволить краще контролювати їхній рух у потрібному напрямку та підвищувати загальний рівень митного контролю в країні.

Багаторівневість КПЕ допоможеє впровадження систематичних змін на всіх рівнях митної служби, забезпечуючи відповідність роботи митницьвимогам та стандартам із стратегічних документів та нормативних актаів.

Джерела

[1] <https://customs.gov.ua/plani-ta-zviti-roboti>

[2] https://taxation-customs.ec.europa.eu/document/download/9d7fe162-c0b2-448a-82f0-25c7c6738a1d_en?filename=2nd-biennial-report-progress-developing-eu-customs-union_en.pdf

[3] https://taxation-customs.ec.europa.eu/document/download/9d7fe162-c0b2-448a-82f0-25c7c6738a1d_en?filename=2nd-biennial-report-progress-developing-eu-customs-union_en.pdf

[4] https://www.parlament.gv.at/dokument/XXVII/EU/141442/imfname_11250915.pdf

[5] <http://www.nber.org/papers/w17758>

[6] <https://customs.gov.ua/pokazniki-kompleksnoyi-otsinki>



© Технології прогресу

© Інститут аналітики та адвокації