УДК 351.711

Ю. А. Богач – викладач кафедри державного і муніципального управління Тернопільського національного економічного університету;
О. Ф. Овсянюк-Бердадіна – викладач кафедри менеджменту організацій та інвестицій Тернопільського національного економічного університету

Інституційні проблеми державних закупівель у системі функціонування державного сектора

Роботу виконано на кафедрі державного і муніципального управління ТНЕУ

Стаття присвячена розгляду та аналізу діючих інституційних обмежень застосування державних закупівель як напряму діяльності державного сектора та виконання ним пріоритетних суспільних функцій. Запропоновано шляхи активізації використання системи державних закупівель у напрямі забезпечення суспільних потреб.

Ключові слова: державний сектор, суспільні потреби, перерозподіл ресурсів, державні закупівлі, конкурентне середовище.

Богач Ю. А., Овсянюк-Бердадина О. Ф. Институционные проблемы государственных закупок в системе функционирования государственного сектора. Статья посвящена рассмотрению и анализу действующих институционных ограничений применения государственных закупок как направления деятельности государственного сектора и выполнение им приоритетных общественных функций. Предложены пути активизации использования системы государственных закупок в направлении обеспечения общественных потребностей.

Ключевые слова: государственный сектор, общественные потребности, перераспределение ресурсов, государственные закупки, конкурентная среда.

Bogach Y. A., Ovsyanyuk-Berdadina O. F. Institutional Problems of State Purchases in the System of State Sector Functioning. The article deals with research and analysis of the operating institutional restrictions of the state purchasing use as the tendency of the state sector activities and accomplishment of the priority social functions. The ways of the intensification of the state purchase system application aimed at providing social needs are proposed.

Key words: state sector, public necessities, redistribution of resources, public purchasing.

Постановка наукової проблеми та її значення. Держава як суспільний інститут є суб'єктом управління, що забезпечує організацію та функціонування всіх елементів соціально-економічної системи. При цьому забезпечення якісного здійснення економічної політики держави та виконання нею взятих на себе функцій можливе лише через ефективне використання різних моделей взаємодії між державним та підприємницьким секторами, одним із механізмів реалізації яких є державні закупівлі.

Аналіз останніх досліджень із цієї проблеми. Теоретичні основи державних закупівель висвітлено у працях Н. Ткаченко, Ф. Шамхалова, Паппас Спіроса, Дж. Стігліца, Л. Якобсона та ін. Однак у вітчизняній літературі недостатньо наукових досліджень, присвячених проблемам економічної участі державного сектора в рамках забезпечення потреб суспільства, зокрема через державні закупівлі. Важливість і актуальність цих проблем, їх економічне і соціальне значення визначають необхідність розгляду цієї проблематики.

Виклад основного матеріалу й обґрунтування отриманих результатів дослідження. Поширеною є думка, що наявність державного сектора економіки об'єктивно зумовлена необхідністю усунення або обмеження неспроможності (недосконалості) ринку. Однак існує ряд певних обставин та факторів, які визначають роль державного сектора не лише як інструменту держави, через який компенсуються недоліки ринку, а й такого, що виконує власні, ті, що стосуються суто його прерогативи, функції – забезпечення єдиних правил гри на ринку, наповнення економіки достатньою грошовою масою, дотримання балансу суспільних інтересів, соціальна стабільність, захист національних інтересів у внутрішній та зовнішній політиці і т. д. Однак не всі функції, законодавчо покладені на державу, можуть реалізовуватися лише інституційними одиницями державного сектора. Тому об'єктивно необхідною передумовою є високоякісне виконання функцій держави через залучення приватного сектора.

У науковій літературі дослідження економічної політики у різних сегментах та сферах економіки розглядають як свідомий перерозподіл державою ресурсів від одних економічних суб'єктів до

© Богач Ю. А., Овсянюк-Бердадіна О. Ф., 2009

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

інших із метою недопускання диспропорцій, суперечностей та повного задоволення їх потреб. Економічна політика тісно пов'язана з організаційним механізмом економічного явища чи процесу, який, у свою чергу, ґрунтується на інституційних основах, у т. ч. системі визначених норм, правил, закріплених у законодавстві. Вихідною основою будь-якої політики є вибір пріоритетів.

Згідно із загальноприйнятим визначенням під пріоритетом дослівно розуміють будь-яку перевагу. Проектуючи це визначення у площину державних закупівель, під пріоритетом для їх здійснення будемо розуміти переважаючі об'єктивні напрями його функціональної дії та суб'єктивні детермінанти, що зумовлюють бажаний кінцевий результат функціонування механізму державних закупівель. Детермінанти – це активно чи пасивно діючі сили, котрі викликають чи можуть зумовити зміни в стані досліджуваного об'єкта і, як наслідок, показниках його результативності. У цьому аспекті об'єктивним фактором є система заходів, законодавчо закріплених на внутрішньому ринку, а суб'єктивними факторами − сигнали, що надходять із зовнішнього середовища і мають визначальний вплив на всіх етапах здійснення державних закупівель.

Підґрунтям визначення пріоритетів здійснення державних закупівель є, з одного боку, законодавче закріплення основної мети застосування системи державних закупівель, а з іншого – кінцевий бажаний економічний та соціальний результати функціонування всього організаційно-економічного механізму державних закупівель. У преамбулі до Постанови Кабінету Міністрів України "Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти" мета обумовлена створенням конкурентного середовища у сфері державних закупівель, забезпеченням прозорості застосовуваних процедур, недопусканням проявів корупції та досягненням раціонального й оптимального використання державних коштів.

Враховуючи змістове наповнення нормативно-правових актів у цій сфері регулювання, зміст програм економічного і соціального розвитку України, функціональну спрямованість державних цільових програм, стає очевидним нормативне закріплення соціальної ефективності економічного зростання. Про це свідчить, зокрема, збільшення кількості загальнодержавних і регіональних програм упродовж 2000–2008 рр., що прямо чи опосередковано залучають приватний сектор економіки до заходів їх реалізації.

Однак вартісне порівняння сум коштів лише за цими програмами та обсягом сум державних коштів, спрямованих на закупівлю товарів, робіт і послуг, за допомогою системи державних закупівель, свідчить про те, що на сучасному етапі державні закупівлі не є основним інструментом виконання програм соціально-економічного розвитку і становлять незначну частину від їх суми фінансування.

Такі узагальнення підтверджені статистичними даними щодо обсягу валового внутрішнього продукту за категоріями кінцевого використання в розрізі кінцевих споживчих витрат сектора загального державного управління та обсягом державних коштів, спрямованих на закупівлю за державні кошти протягом 2000−2007 рр. (табл. 1).

Таблиця 1

Порівняння загальних витрат державного сектору та державних закупівель[1]

№ з/п	Показник	Вартісний вимір показника	2002 р.	2003 р.	2004 р.	2005 р.	2006 р.	2007 р.[2]
1	Кінцеві споживчі витрати сектора загального державного управління	млн грн	41 539	50 830	60 610	80 528	100 350	88 728
2	Сума коштів, спрямованих на закупівлю за державні кошти	млн грн	10,742547	16,538382	24,860511	89,19558	40,199462	94,790
3	Частка державних закупівель як інструменту здійснення витрат у загальному підсумку	%	2	3	3	1,1	3	10

[1] Розраховано на основі [1; 7].

[2] За 9 місяців 2007 р.

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

Доцільність застосування такого аналітичного зрізу має практичну цінність для проведення аналізу ефективності використання бюджетних коштів на закупівлю за тендерними процедурами. При цьому доцільно застосовувати показник питомої ваги державних коштів, спрямованих на закупівлю згідно з вимогами тендерного законодавства. Однак результативність цього показника може бути лише приблизною, оскільки, навіть враховуючи пріоритетність механізму державних закупівель як інструменту здійснення видатків державного бюджету, в кодах бюджетної класифікації не передбачено розподіл сум коштів за видами їх використання. Це зумовлює практичну складність розрахунку показника.

Аналіз засвідчує низький відсоток державних закупівель як інструменту здійснення витрат державного сектора, який в останні роки має динаміку до збільшення. Обрахований низький відсоток не узгоджений із функціональним навантаженням інституційних одиниць державного сектора та законодавчо окресленими пріоритетами щодо застосування системи державних закупівель в економічній системі ринкового типу господарювання.

Варто зазначити, що державні закупівлі із часу створення їх сучасної моделі функціонування визначалися як пріоритетне завдання реалізації економічної політики держави. Зокрема, у Державній програмі економічного і соціального розвитку на 2008 р. головною цільовою спрямованістю державних закупівель загалом було визначено забезпечення ефективного порядку державної закупівлі згідно з міжнародними стандартами прозорості й раціонального використання державних коштів, справедливої конкуренції між учасниками торгів і запобігання корупційним явищам у сфері державних закупівель. Однак зміст основних завдань щодо реалізації демонструє однобічність реалізації пріоритетів у цій системі, оскільки всі вони спрямовані на поліпшення інструментальної та процедурної підсистем механізму державних закупівель. Як кількісні та якісні критерії оцінки ефективності політики у сфері державних закупівель визначають здебільшого лише один показник частки застосування неконкурентної процедури в одного виконавця, що, на нашу думку, характеризує часткове виконання принципу справедливої конкуренції і не характеризує систему державних закупівель із якісної сторони її дієвості. Вважаємо, одним із інтенсивних параметрів результативності державних закупівель може слугувати підтримка вітчизняних виробників та конкуренції загалом.

В Україні використовують кілька інструментів створення та підтримки конкурентного середовища, які практично втілюються у формах залучення приватного сектора (див. табл. 2).

Таблиця 2

Форми залучення приватного сектора для створення конкурентного середовища

№ з/п	Форми залучення приватного сектора	Економічний та організаційний зміст форми
1	Державні закупівлі	Процес придбання замовником послуг за державні кошти
2	Ліцензування	Надання спеціальних дозволів на здійснення окремих видів діяльності; часто трансформується в угоду, за якою приватна компанія відповідає за інвестиції, необхідні для того, щоб досягти певних цілей, передбачених у виданій ліцензії
3	Оренда	Угода між певною державною та підприємницькою інституційною одиницею, що передбачає обов'язки підприємця перебирати ризики, у т. ч. відповідальність за управління інфраструктурою та її утримання
4	Концесія	Угода між певною державною та підприємницькою інституційною одиницею, згідно з якою підприємець надає послуги протягом певного проміжку часу, після завершення концесії активи повертають у власність держави
5	Контракт на управління підприємством	Угода між певною державною та підприємницькою інституційною одиницею, згідно з якою оплата послуг контрактера залежить від показників його роботи

Складено авторами на основі [5; 6].

Враховуючи організаційний та економічний сенс форм залучення підприємницького сектору до створення конкурентного середовища, можна стверджувати про переважну доцільність застосування у цьому аспекті системи державних закупівель. Адже всі інші форми передбачають суттєве

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

обмеження прав підприємців та містять ряд суттєвих об'єктивних перешкод для активного їх використання, тоді як державні закупівлі послуг мають лише вартісне обмеження застосування. Більше того, ці форми містять в основі механізм конкурсного розміщення чи надання, що, у свою чергу, є основною передумовою здійснення державних закупівель послуг.

Однак у процесі створення конкурентного середовища не вироблено чітких критеріїв використання певного виду окреслених форм і, як наслідок, соціальний та економічний ефекти від їх застосування незначні. Інституційна база управління соціально-економічним розвитком суспільства встановлює такі критерії доцільності використання цих форм:

- якщо виконання робіт чи надання послуг неможливе (нема об'єктів державної інфраструктури) чи економічно недоцільне, за умови, що їх здійснення передбачене функціональним навантаженням роботи державної установи чи організації, застосовують процедури закупівлі за державні кошти;
- якщо самостійне надання послуг чи виконання робіт державними установами та організаціями є недоцільним, однак враховуючи, що їх здійснення є необхідною передумовою повноцінного функціонування суспільства, застосовують інші зазначені форми залучення підприємницького сектора для формування конкурентного середовища в економічній системі.

На цьому етапі низьку результативність ефекту конкуренції від застосування державних закупівель зумовлюють детермінанти насамперед інституційного впливу: часто змінювана організаційна система управління державними закупівлями, корупційні схеми відбору постачальників, недосконалий та складний економічний інструментарій реалізації процедур закупівлі за державні кошти. Зокрема, найнижчий рівень конкуренції у сфері державних закупівель зафіксований у 2007 р., коли було законодавчо закріплено доручення Тендерній палаті створити реєстр добросовісних учасників торгів, за обов'язкове внесення до якого останні зобов'язані були вносити плату − понад 12 тис. грн. Очевидно, що це значно обмежувало конкуренцію у сфері державних закупівель послуг, оскільки зумовлювало додаткові витрати для підприємств, які брали участь у тендерних закупівлях. З іншого боку, додаткові витрати учасники торгів уводили в ціну тендерної пропозиції і в підсумку відшкодовували за рахунок державних коштів.

Таким чином, законодавчо й інституційно закріплені на нинішньому етапі пріоритети, які практично зумовлені лише посиленням конкуренції та ефективності витрачання бюджетних коштів, свідчать про обмежену роль системи державних закупівель у переліку стимуляторів економічного зростання, інструменту загальнодержавної і регіональної політики, засобу задоволення потреб населення й інституційних одиниць державного управління.

Для ліквідації визначених проблем ми пропонуємо функціонально розширити дію державних закупівель не за рахунок розширення кількості інституційних одиниць державного сектора (що є характерним на цьому етапі), які зобов'язані закуповувати товари, роботи і послуги через застосування тендерних процедур, а переліку окремих предметів закупівлі, зокрема суспільних послуг, що автоматично забезпечуватиме соціальний ефект застосування державних закупівель, як напряму функціонування державного сектора. Обов'язкова умова забезпечення дієвості запропонованих змін − застосування програмно-цільового підходу, яким передбачено фінансування конкретних видів послуг, що гарантує держава, а не закладів, котрі їх надають. Потрібно корегувати бюджетне законодавство, що має містити визначені суми видатків на фінансування соціальних послуг.

Отже, враховуючи функціональне призначення державних закупівель як інструменту забезпечення потреб суспільства, а не лише потреб інституційних одиниць державного сектора, вважаємо за потрібне розраховувати показники потреб у них у рамках забезпечення реалізації окремих функцій управління та подальшої їх ідентифікації. Для того, щоб система державних закупівель діяла, слід також враховувати їхній склад та очікувану вартість. Для цього доцільним є розрахунок індикаторів державних закупівель на державному та муніципальному рівнях, який має охоплювати аналіз потреб щодо забезпечення функціонування установ бюджетної сфери (товари, роботи і послуги щодо утримання бюджетних установ і забезпечення виконання ними адміністративних функцій) та аналіз потреб щодо сприяння забезпеченню стандарту життя населення (споживання комунальних послуг, товари, роботи, послуги для забезпечення функціонування закладів медичного обслуговування, закладів освіти, культури, дорожньо-транспортного обслуговування). У цьому напрямі важливо враховувати чинні норми, нормативи і стандарти за кількісними (у розрахунку на цільову групу

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

споживачів) та якісні (визначення необхідного рівня сервісу) параметри споживання товарів й надання послуг та робіт, які надалі стануть фундаментальною основою формування бюджетних запитів та розроблення тендерних пропозицій.

Висновки. Пошук доцільних сфер функціонального використання державних закупівель як напрям діяльності державного сектора та засіб виконання ним своїх функцій становить значний науковий та практичний інтерес і вимагає подальших наукових досліджень.

Література

1. Статистичний щорічник України. – Режим доступу : http://www.ukrstat.gov.ua
2. Ахинов Г. А. Основы экономики общественного сектора : курс лекций / Г. А. Ахинов. – М. : ТЕИС, 2003. – 148 с.
3. Берега В. В. Социально-адекватный менеджмент. В поисках новой парадигмы : [монография] / В. В. Берега. – К. : Центр Академія, 2001. – 272 с.
4. Б'юкенен Дж. М. Суспільні фінанси і суспільний вибір : два протилежні бачення держави : [пер. з англ.] / Дж. М. Б'юкенен, Р. А. Масгрейв. – К. : Вид. дім "КМ Академія", 2004. – 175 с.
5. Клейнер Г. Еще раз о роли государства и государственного сектора в экономике / Г. Клейнер, Д. Петросян, А. Беченов // Вопр. экономики. – 2004. – № 4. – С. 25–37.
6. Шамхалов Ф. И. Государство и экономика : основы взаимодействия : [учебник для вузов] / Ф. И. Шамхалов. – М. : ОАО НПО ; Экономика, 2000. – 382 с.
7. http://www.ua-tenders.com

Статтю подано до редколегії
08.06.2009 р.

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com