

Ткаченко Н.Б.,

кандидат економічних наук,
доцент кафедри економіки, менеджменту та маркетингу
Інституту вищої кваліфікації
Київського національного торговельно-економічного університету

Уманців Ю.М.,

кандидат економічних наук,
доцент кафедри економічної теорії та конкурентної політики
Київського національного торговельно-економічного університету

МАКРОЕКОНОМІЧНІ АСПЕКТИ ДЕРЖАВНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ

Проаналізовано значення й роль державних закупівель у національній економічній системі, визначено їх вплив на розвиток національної економіки. Окреслено проблеми, які стримують становлення конкурентного механізму державних закупівель в Україні, визначено шляхи й напрями їх подолання.

The article highlights the importance and role of state purchases in the national economic system. The authors determine the influence of state purchases on the development of national economy; outline a string of problems which restrain the formation of a competitive mechanism for state purchases in Ukraine; and suggest ways and directions for their removing.

Рівновагу і стабільність національної економіки забезпечує макроекономічне регулювання, котре можна визначити як механізм, з допомогою якого в національній економіці досягається рівновага за повної зайнятості¹. В історії економічної думки існують різні школи, напрями й течії, кожна з яких по-своєму трактує роль держави в економічному житті суспільства. Така ситуація пояснюється існуванням різних економічних моделей, особливостей національних економік та економічних культур. Отже, не можна стверджувати, що одні концепції правильно визначають роль держави, а інші — неправильно, оскільки виникли вони за різних економічних умов, які вплинули на формування поглядів науковців. Досвід розвинутих країн засвідчує, що вплив на структуру національного виробництва, галузеве й регіональне розміщення ресурсів є важливими напрямками реалізації економічної політики держави².

Із позиції макроекономічного аналізу можна стверджувати, що зростання державних видатків збільшує обсяг ВВП та є обов'язковою складовою сукупного попиту на товари й послуги. Більше того, зростання державних видатків приводить до значного збільшення доходу порівняно з попереднім рівнем унаслідок дії ефекту мультиплікатора. Причиною цього ефекту є те, що відповідно до функції

¹ Панчишин С.М. Макроекономічний аналіз товарної форми виробництва. — Л.: ЛНУ ім. Івана Франка, 2004. — С. 231—233.

² Брыкин А., Шумаев В. Логистическая концепция государственного регулирования // Экономист. — 2009. — № 2. — С. 56.

споживання вищий рівень доходу приводить до вищого рівня споживання. Оскільки зростання державних видатків збільшує дохід, це підвищує рівень споживання, що, своєю чергою, сприяє подальшому зростанню доходів і підвищенню рівня споживання тощо. Тому зростання державних видатків приводить, врешті-решт, до більшого зростання доходів³. Основною метою здійснення державних видатків є збільшення ефективного попиту з боку держави і створення сприятливих умов для приватних інвестицій⁴.

При здійсненні державних закупівель передбачається виконання державою різноманітних функцій, орієнтованих на підвищення керованості, запобігання неконтрольованому зростанню витрат, скорочення видатків державного бюджету, управління матеріальними потоками за умови відповідності їх ринковим відносинам. Шляхом укладання державних договорів про закупівлю розв'язують соціально-економічні проблеми, забезпечують проведення наукових досліджень, створення і впровадження новітніх технологій і розробок.

В економічній літературі державні закупівлі розглядаються як грошові видатки уряду на придбання вироблених у певному році товарів і послуг, інструмент прямої дії, що застосовується у фіскальній політиці, а також як засіб забезпечення матеріального наповнення заходів, спрямованих на розв'язання загальнодержавних міжгалузевих проблем і соціальних питань⁵.

В англійських країнах для ідентифікації механізму закупівель використовується термін "*procurement*" (закупівлі), який можна визначити як сукупність методів, що дають змогу максимально ефективно задовольняти потреби замовника у товарах, роботах, послугах⁶. Крім цього, закупівлі також можна визначити як сукупність практичних методів і прийомів, що допомагають максимально забезпечити інтереси замовника при проведенні закупівельної кампанії з допомогою конкурсних торгів.

Світова практика виробила систему закупівель як організацію придбання державою продукції, робіт і послуг на основі принципів гласності, відкритості, конкуренції, ефективності й підзвітності. Однак застосування цих принципів і системи закупівель не може бути механічно запроваджено у вітчизняну практику, адже потребує врахування національної специфіки, особливостей інституційно-правової системи, рівня економічного розвитку тощо.

Державні закупівлі здійснюються шляхом проведення тендерів, тобто торгів, під час яких замовник оголошує конкурс для продавців і визначає технічні й

³ Міняйло О. Фіскальна політика у системі важелів стимулювання національної економіки // Банківська справа. — 2008. — № 4. — С. 89.

⁴ Андрианов В. Государство или рынок? Кейнсианство или монетаризм? // Маркетинг. — 2009. — № 1. — С. 5.

⁵ Смирчинський В.В. Логістичний менеджмент державних закупівель: Теоретично-правовий та методологічний аспект. — Тернопіль: Карт-бланш, 2004. — С. 108.

⁶ Кузнецов К.В. Конкурентные закупки: торги, тендеры, конкурсы. — СПб.: Питер, 2005. — С. 14.

економічні характеристики товарів, робіт і послуг. Від того, як здійснюються державні закупівлі, залежить економічний стан країни. Для досягнення максимальної ефективності використання коштів державні закупівлі мають здійснюватися з урахуванням інтересів бізнесу, а також відповідати правовим нормам. У зв'язку з цим повинні виконуватися певні обов'язкові передумови. Так, з метою створення незалежних умов для захисту вітчизняного ринку замовник має віддавати перевагу тендерній пропозиції, наданій вітчизняним виробником, шляхом застосування преференційної поправки до його ціни. Крім того, замовник зобов'язаний відхилити тендерні або кваліфікаційні пропозиції в разі, якщо учасник процедури закупівель є зацікавленою особою тощо.

У світовій практиці закупівля товарів, робіт і послуг є безперервним процесом, спрямованим не лише на ефективне й раціональне використання коштів, а й на створення конкурентного середовища. Згідно з чинним законодавством, що регламентує державні закупівлі, процедура закупівлі в одного постачальника вважається абсолютно неконкурентною та може використовуватися за виняткових умов⁷.

Метою здійснення державних закупівель є ефективне забезпечення потреб розпорядників державних коштів у якісних товарах, роботах і послугах, потрібних для повноцінної реалізації розвитку й економічного піднесення держави (рис. 1).

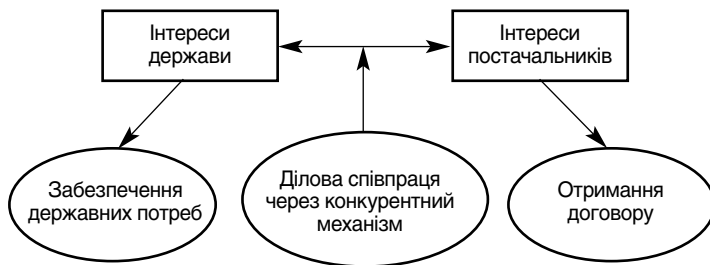


Рис. 1. Взаємозв'язок інтересів держави і постачальників у сфері державних закупівель

Для реалізації цієї мети у сфері державних закупівель мають бути розв'язані такі завдання:

- визначення об'єктивних потреб у товарах, роботах і послугах;
- вчасність здійснення закупівель для отримання потрібних товарів, робіт і послуг;
- здійснення контролю виконання державних договорів для забезпечення вчасного постачання якісної продукції;
- забезпечення відкритого доступу суб'єктів ринку до інформації про плани щодо закупівель та їх результати для посилення конкуренції;

⁷ Міняйло О. Тендерні пропозиції в системі державних закупівель // Вісник Київського національного торговельно-економічного університету. — 2007. — № 5. — С. 58.

— здійснення обліку наявності товарних запасів і товарно-матеріальних цінностей для недопущення недоцілних закупівель;

— забезпечення вчасної та повної оплати прийнятих розпорядниками державних коштів бюджетних зобов'язань за державними договорами для підвищення довіри постачальників;

— складання звітності щодо закупівель для аналізу їх ефективності й оцінки функціонування системи в цілому;

— автоматизація процесів для підвищення продуктивності та зниження витрат при управлінні державними закупівлями.

Серед основних мотивів, якими керуються постачальники, можуть бути, зокрема, такі:

— перемога в конкурсі з використанням усіх легальних способів, не виключаючи пов'язаних зі змовою;

— незалежний контроль дотримання процедур державних закупівель (для постачальників, які чесно конкурують у ході у торгів);

— створення і збереження довгострокових зв'язків із замовниками.

Економія бюджетних коштів — одна з головних цілей державного замовника, проте в нього не існує для цього реальних фінансових та інституційних стимулів. Бюджетний кодекс зобов'язує розпорядників державних коштів здійснювати платежі з бюджету лише за наявності бюджетного призначення, що має кількісні й часові обмеження на бюджетний рік.

Найважливішими складовими механізму державних закупівель є, зокрема, такі:

1. Державне регулювання через стабільне законодавче забезпечення здійснення державних закупівель.

2. Функціонування відповідних інституцій, у тому числі громадських організацій, щодо контролю дотримання розпорядниками державних коштів законодавства про державні закупівлі.

3. Кваліфікація і відповідальність фахівців із державних закупівель.

4. Інформаційна інфраструктура державних закупівель.

5. Запобігання проявам корупції та недопущення дискримінації учасників державних закупівель.

6. Обґрунтованість державних закупівель.

7. Досягнення ефективності державних закупівель, у тому числі оптимізації витрат.

8. Мінімізація ризику прийняття помилкових рішень при укладанні державного контракту.

Усунення недоліків у системі державних закупівель в Україні повинно бути спрямовано передусім на скорочення кількості основних державних замовників; дозовану, легітимну присутність у процесі закупівель державних структур, які включаються в конкурентну боротьбу за одержання державних замовлень; зміну системи організації фінансових потоків із залученням до фінансування поставок

продукції для державних потреб кредитних установ; контроль із боку громадськості за витратами під час закупівель шляхом упровадження постійно діючої системи вибіркового аудиторських перевірок і оприлюднення їхніх результатів; оптимізацію розподілу повноважень між різними ієрархічними рівнями державної системи управління.

Удосконалення функціональної підсистеми чинного механізму державних закупівель та усунення наведених недоліків мають відбуватися в напрямі реалізації економічного й соціального призначення цього механізму. Йдеться передусім про забезпечення раціонального і прозорого використання державних коштів, тобто державні закупівлі повинні здійснюватися на основі певних принципів (рис. 2).

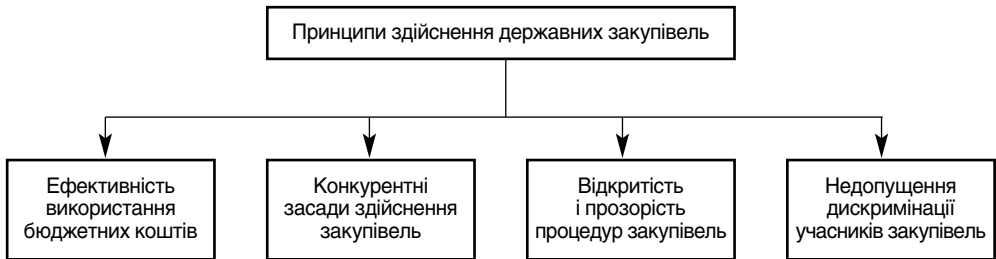


Рис. 2. Основні принципи здійснення державних закупівель

Поряд із вищезгаданими загальними принципами в міжнародній практиці існують окремі додаткові критерії, якими керуються органи влади при проведенні державних закупівель, а саме:

- стимулювання національного виробництва й ринку зайнятості;
- забезпечення національної безпеки, соціальної справедливості, розвитку регіонів, підтримки малого й середнього бізнесу, охорони навколишнього середовища тощо⁸.

Про стан державних закупівель можна судити виходячи з динаміки його основних показників (табл. 1). Відкриті торги як основний спосіб державних закупівель становлять майже половину обсягу закупівель у грошовому вираженні, а їх кількість має тенденцію до зростання, яку можна вважати цілком позитивною, адже за умови відкритих торгів забезпечується певна прозорість закупівель.

Однак незважаючи на таку позитивну динаміку виникає парадокс — збільшення частки відкритих торгів призвело до зменшення рівня інтенсивності конкуренції (кількості учасників на один торг), збільшення кількості скасованих торгів, що відображається на ступені задоволення державних потреб.

Частка фінансування закупівель із державного бюджету зменшилася з 57,8 % у 2001 році до 16,8% у 2008-му за рахунок збільшення фінансування державних

⁸ Міняйло О. Організаційно-економічні засади здійснення державних закупівель // Вісник Київського національного торговельно-економічного університету. — 2009. — № 2. — С. 48.

Таблиця 1. Основні макроекономічні показники державних закупівель в Україні у 2001—2008 роках

Показник	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Частка державних закупівель у ВВП, %	6,4	4,8	6,2	7,2	5,0	7,5	19,9	—
Вартісна частка відкритих торгів, %	32,6	49,7	56,0	50,4	68,7	66,6	39,0	43,6
Кількісна частка відкритих торгів, %	6,2	7,1	11,2	11,9	25,8	43,08	52,9	72,7
Середня кількість учасників на один торг, од.	3,7	2,8	4,5	4,9	3,1	2,5	2,5	1,6
Частка скасованих торгів і торгів, що не відбулися, у загальній кількості проведених торгів, %	3,3	2,6	2,7	3,3	5,9	12,2	13,4	25,0
Частка скарг за результатами проведення відкритих торгів, %	80,9	93,9	86,4	88,7	93,1	92,7	2,4	0,9
Частка фінансування закупівель із державного бюджету, %	57,8	53,8	58,5	68,8	45,4	43,5	19,3	16,8

Джерело: розраховано авторами за даними форми державної статистичної звітності І-торги. закупівель господарськими товариствами, які здійснюють закупівлю за власні кошти (табл. 2). Укладені в цьому періоді договори профінансовано лише частково, що свідчить про низьку ефективність державних закупівель. Спричинити це могли зміни в законодавстві, у результаті чого зменшилася зацікавленість постачальників через значні витрати на участь у державних закупівлях, а також високий рівень інституційного монополізму, пов'язаний передусім із діяльністю органів державної влади.

Таблиця 2. Структура державних закупівель за джерелами фінансування в Україні у 2008 році

Джерело фінансування	Частка в загальному обсязі, %
Державний бюджет України	16,8
Бюджет Автономної Республіки Крим	1,4
Місцеві бюджети	13,5
Кошти Національного банку України	0,2
Державні, казенні, комунальні підприємства	11,2
Господарські товариства, в яких державна частка акцій перевищує 50%	54,3
Інші	2,6

Джерело: дані Держкомстату України за формою державної статистичної звітності І-торги (тендер). — <http://www.ukrstat.gov.ua>.

Державні потреби повинні задовольнятися в максимальному обсязі у відповідні терміни з оптимальним співвідношенням ціни та якості, з одного боку, та максимально економно — з другого. Згідно зі стандартами Міжнародної організації вищих органів фінансового контролю (INTOSAI) економність визначається як мінімізація вартості ресурсів при їх придбанні або витрачанні з урахуванням якості; ефективність — як відношення між результатом і ресурсами, використаними

для отримання цього результату; результативність — як відношення між очікуваними й реальними результатами проектів і програм тощо. Проблемним залишається питання про те, чи можна державні потреби задовольнити якомога краще й повніше за умови, якщо:

- обсяг фінансування є обмеженим;
- основним критерієм при виборі переможця є ціна;
- високим є ризик недофінансування постачання товарів, виконання послуг, робіт тощо.

Таким чином, необхідність підвищення економічної ефективності управління державними закупівлями обумовлена роллю, яку вони відіграють у національній економіці. Чинник обмеженості ресурсів потребує подальшого вдосконалення форм і методів планування, розподілу й використання коштів державного бюджету. Економічна наука ще недостатньо уваги приділяє проблемам удосконалення управління державними закупівлями в умовах формування повноцінного ринку державних замовлень.