

УДК 330.567.4  
JEL C 690

Голованенко М.В., к.е.н., доцент,  
КНУ імені Тараса Шевченка

## ЕФЕКТИВНІСТЬ ДЕРЖАВНОЇ ЗАКУПІВЕЛЬНОЇ ЛОГІСТИКИ В УМОВАХ ЗАПРОВАДЖЕННЯ СИСТЕМИ «ПРОЗОРРО»

*Розглянуто основні показники оцінювання ефективності закупівельної логістики публічного сектору України. Проведено аналіз динаміки показників абсолютної та відносної економії, показника результативності торгів, показника конкурентності торгів. Виявлено окремі ознаки покращення показників ефективності закупівельної логістики після запровадження системи «Прозорро».*

**Ключові слова:** державні закупівлі, закупівельна логістика, ефективність, показник ефективності, система «Прозорро».

**Постановка проблеми.** Запровадження у 2016 році системи «Прозорро» для здійснення публічних закупівель викликає значні очікування як у замовників та постачальників, так і у широких верств громадськості, стосовно зростання ефективності закупівельної логістики в державному секторі. Такі очікування загалом є виправданими, оскільки вказана система побудована на використанні справді сучасних інформаційно-комунікаційних технологій. Крім того, гібридна модель її побудови дозволяє вдало поєднувати централізовану державну базу даних, що забезпечує збереження інформації та обмін нею між локальними базами, та цілу мережу приватних торговельних майданчиків, які надають сервісні послуги безпосередньо замовникам та постачальникам на конкурентних засадах. Проте для розвитку системи «Прозорро» важливе розуміння критеріїв ефективності її функціонування та їх коректне застосування. Це, в свою чергу, передбачає необхідність ретроспективного аналізу ефективності функціонування системи державної закупівельної логістики.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблеми оцінювання та підвищення ефективності системи державних закупівель є предметом дослідження, зокрема, таких науковців, як В.П. Міняйло [1], Л.В. Катроша [2], Л.Ю. Гальчинський, С.О. Носок, А.А. Васильченко [3], Д.Є. Мартинович [4] та інших. При цьому наявні окремі напрацювання щодо методології системи оцінювання системи державних закупівель, зокрема, у роботі О.С. Мельникова [5]. Проте в практиці оцінювання ефективності закупівельної логістики домінують підходи, що ґрунтуються на оцінці ефективності через загальну економію коштів у вигляді різниці між очікуваною та фактичною вартістю закупівлі. При цьому питання того, наскільки така оцінка є адекватною за фактичних даних функціонування системи державних закупівель у минулому, та наскільки вона буде придатною з огляду на набуття чинності Закону України «Про публічні закупівлі» [6] та запровадження системи електронних державних закупівель «Прозорро», залишається дослідженим не достатньо.

Отже **метою даної роботи** є дослідження показників ефективності, що можуть бути застосовані для оцінки результатів функціонування системи закупівельної логістики в публічному секторі України, побудова оцінок ефективності на основі ретроспективних даних минулих років та вивчення перспектив використання вказаних показників в умовах запровадження системи електронних закупівель «Прозорро».

**Викладення основного матеріалу.** В теорії та практиці оцінювання ефективності функціонування системи закупівельної логістики в публічному секторі України сформовано ряд показників. Розглянемо окремі з них.

Одним з найбільш поширених підходів до оцінювання ефективності державних закупівель є визначення ефекту у вигляді економії коштів при здійсненні закупівлі ( $E_1$ ), що може бути представлено такою формулою:

$$E_1 = B_o - B_\phi, \quad (1)$$

де  $B_o$  – очікувана вартість (бюджет) закупівлі;

$B_\phi$  – фактична вартість укладеної угоди.

Очікувана вартість, або бюджет закупівлі, замовник визначає при оприлюдненні оголошення про проведення закупівлі. Вона показує максимальну суму коштів, що може бути витрачена замовником на здійснення закупівлі відповідного предмету.

Фактична вартість укладеної угоди визначається за результатами процедури закупівлі. Вона являє собою, як правило, вартість мінімальної цінової пропозиції, що була допущена до оцінювання (або не була відхилена замовником після проведення аукціону).

Показник, що представлений формулою (1), цілком придатний для оцінювання ефективності окремої закупівлі. Для оцінювання системи закупівель за даними значної кількості процедур подібний підхід, орієнтований на визначення загальної економії, теж може бути використаний. Проте додатково до ефекту у вигляді загальної економії також можна визначити питому економію ( $E_2$ ) за такою формулою:

$$E_2 = \frac{\sum_{i=1}^n B_{oi} - \sum_{i=1}^n B_{\phi i}}{\sum_{i=1}^n B_{oi}} \quad (2)$$

де  $n$  - кількість процедур закупівлі;

$B_{oi}$  – очікувана вартість (бюджет)  $i$ -ої закупівлі;

$B_{\phi i}$  – фактична вартість укладеної угоди за  $i$ -ою закупівлею.

Розглянемо, які результати дає оцінювання системи функціонування державної закупівельної логістики за фактичними даними, що відображають параметри її діяльності за 2011-2015 р.р. Для цього слід сформулювати вибірку даних, на основі інформації, представленої на сайті Державної служби статистики України (табл. 1).

Таблиця 1.

Вихідні дані для оцінювання ефективності державної закупівельної логістики в Україні за 2011-2015 р.р.

№	Назва показника	роки				
		2011	2012	2013	2014	2015
1	Усього оголошень про результати проведення процедур закупівель	53975	48509	30733	25380	34487
2	Оголошень про результати проведення процедур закупівель, які відмінені чи визнані замовником такими, що не відбулися, в цілому	14368	13449	7505	9272	12835
3	Кількість учасників, які подали пропозиції конкурсних торгів для участі у процедурах закупівлі	142599	126582	82584	57262	78865
4	Кількість укладених договорів	51552	54911	34959	25110	33070
5	Загальна сума коштів, яку заявили у звітному періоді для закупівлі товарів, робіт і послуг, млн. грн.	231796,2	239106,9	119745,4	75822,0	90982,1
6	Загальна сума коштів за укладеними договорами у звітному періоді для закупівлі товарів, робіт і послуг, млн. грн.	216521,4	208240,0	95981,3	59431,6	78278,4

Джерело: побудовано автором за даними Державної служби статистики України [7]

У табл. 1 наведені дані про результати застосування лише однієї з процедур закупівель – відкриті торги. При цьому неконкурентна процедура закупівлі, що називається переговорна процедура, не береться до уваги, оскільки вона згідно законодавства застосовується як виняток для здійснення закупівель в окремих сферах (наприклад, товарів або послуг монополій), або у специфічних ситуаціях (наприклад, як результат зриву конкурентних торгів через відсутність достатньої кількості учасників).

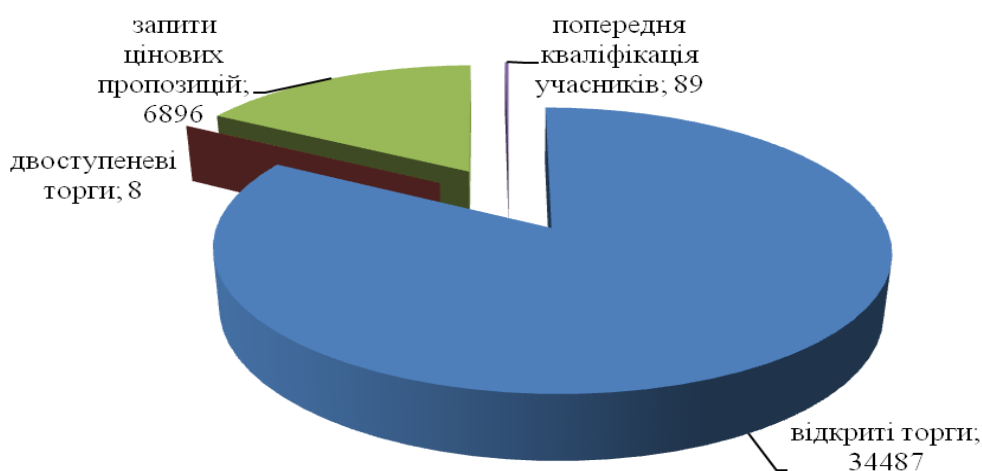


Рис. 1. Кількість конкурентних процедур державних закупівель, оголошених в Україні за 2015 р.

Джерело: побудовано автором за даними Державної служби статистики України [7].

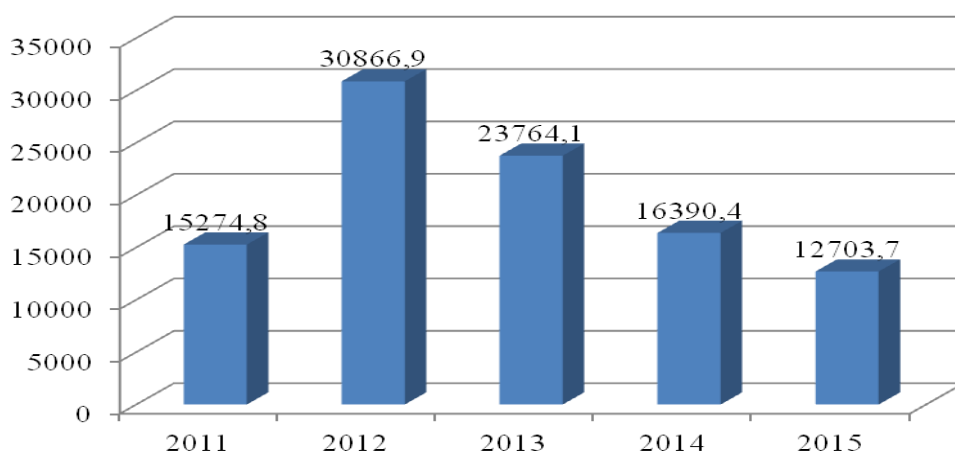
Така її специфіка обумовлює наближеність або й тотожність очікуваної вартості закупівлі та суми укладеного договору, що робить неможливим використання показників (1) та (2) для оцінювання ефективності вказаних процедур.

З конкурентних процедур відкриті торги є не єдиним існуючим різновидом. Проте як за кількістю проведених процедур, так і за сумою укладених в результаті їх застосування угод саме відкриті торги є абсолютним лідером. Для прикладу на рис. 1 наведені дані по кількості оголошених конкурентних процедур закупівель у 2015 р.

Як видно з ілюстрації на рис. 1, з чотирьох різновидів конкурентних процедур закупівель, що застосовувалися в Україні у 2015 році, лівова частка справді припадає саме на відкриті торги (34 487 процедур). Такі різновиди процедур закупівель, як двоступеневі торги та попередня кваліфікація учасників, застосовувалися вкрай мало (8 та 89 процедур відповідно). Більш-менш помітна кількість процедур, порівняно з відкритими торгами, припадає на такий різновид, як запит цінкових пропозицій. (6 896 процедур). Проте за питомою вагою сум укладених угод та витрачених за ними коштів запити цінкових пропозицій поступаються відкритим торгам ще більше. Це обумовлено специфікою даних процедур, оскільки цю спрощену форму конкурентних процедур закупівель дозволялося застосовувати лише для здійснення закупок на обмежену суму (до вересня 2015 р. – до 300 тис. грн., а після межа була збільшена до 500 тис. грн.).

Проте крім кількісних параметрів важливо й те, що такі форми, як двоступеневі торги, попередня кваліфікація учасників та запит цінкових пропозицій, були передбачені лише у Законі України «Про здійснення державних закупівель» [8]. У чинному станом на даний час Законі України «Про публічні закупівлі» [6] застосування таких форм не передбачено. При цьому відкриті торги залишилися основним різновидом процедур закупівлі й згідно нового закону.

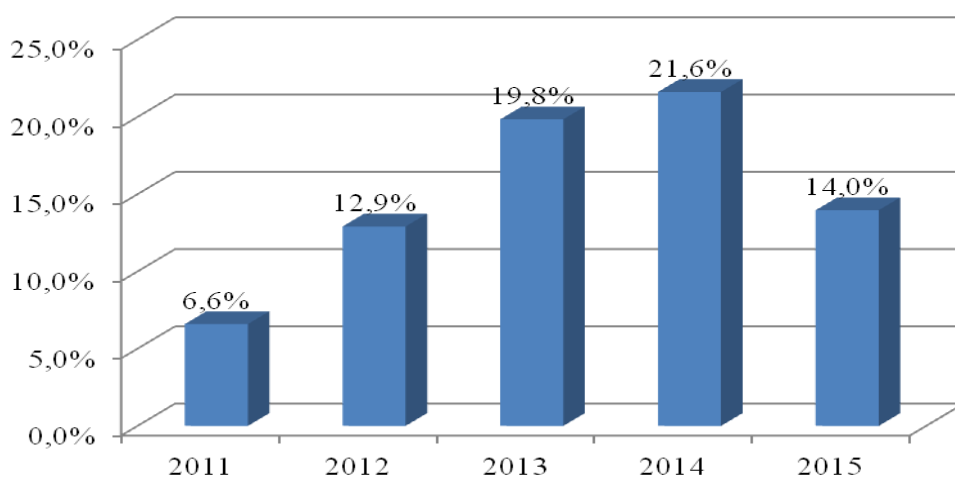
Розглянемо результати обчислення показників (1) та (2) для оцінювання ефективності державної закупівельної логістики. Спочатку проаналізуємо результати обчислення показника економії коштів від застосування процедур закупівель «відкриті торги», наведені на рис. 2.



**Рис. 2.** Динаміка показника економії коштів від застосування процедур закупівель «відкриті торги» в Україні за 2011-2015 р.р.

*Джерело: побудовано автором за даними Державної служби статистики України [7].*

Як видно з рис. 2, максимальне значення показника економії коштів при застосуванні процедур відкритих торгів, що є основною формою процедур державних закупівель в Україні, було досягнуте у 2012 році й становило 30 866,9 млн. грн. Це вдвічі перевершило суму економії попереднього року. Після 2012 року суми економії мали тенденцію до постійного зниження й у 2015 р. становили навіть меншу величину, ніж у 2011 р. Проте вказаний результат, на нашу думку, не варто розглядати як оцінку ефективності самої системи державної закупівельної логістики протягом вказаного періоду, оскільки показник загальної економії має той недолік, що залежить від кількості та обсягів самих торгів. Тож природньо, що в умовах скорочення протягом періоду з 2012 р. по 2015 р. обсягів торгів зменшувалася й сума економії. Тому розглянемо результати обчислення показника питомої економії відповідно до формули (2), що наведені на рис. 3.



**Рис. 3. Динаміка показника питомої економії коштів від застосування процедур закупівель «відкриті торги» в Україні за 2011-2015 р.р.**

*Джерело: побудовано автором за даними Державної служби статистики України [7].*

Як видно з рис. 3, протягом періоду з 2011 р. по 2014 р. показник питомої економії коштів мав тенденцію до постійного зростання з 6,6% у 2011 році до 21,6% у 2014 році. Проте у 2015 році значення цього показника різко скоротилося до 14,0%. Цей факт може мати різні пояснення, зокрема й таке, що в умовах більш жорстких бюджетних обмежень замовники змушені були встановлювати очікувану вартість закупівлі на нижчому рівні, порівняно з попередніми роками. Проте цікаво буде дослідити, як зміниться динаміка цього показника у 2016 році й подальших роках, коли почала діяти система «Прозорро». Є очікування, що цей показник буде знов зростати (хоча б порівняно з 2015 роком).

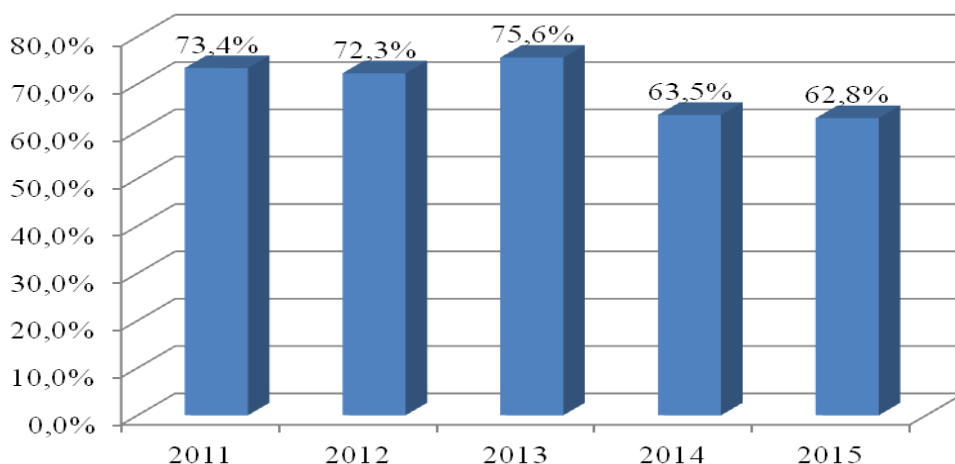
Отже, в доповнення до традиційних показників абсолютної або відносної економії від застосування процедур закупівлі, доречно розглянути альтернативні підходи до оцінювання ефективності закупівельної логістики. Одним з таких підходів є обчислення показника результативності торгів ( $E_3$ ), що може бути представлений формулою (3):

$$E_3 = \left(1 - \frac{K_e}{K_o}\right) \cdot 100\% , \quad (3)$$

де  $K_e$  – кількість відмінених процедур закупівлі;

$K_o$  – кількість оголошених процедур закупівлі.

Логіка оцінювання ефективності системи закупівель з використанням показника, представленого формулою (3), полягає у визначенні питомої ваги процедур, що були проведені результативно (не були відмінені). Важливе значення цього показника полягає в тому, що значна кількість відмінених процедур означає загрозу несвоєчасного постачання суб'єктів закупівельної діяльності необхідними товарами, роботами або послугами. Також відміна процедур закупівель через відсутність достатньої кількості учасників, якщо вона відбувається двічі з одного й того ж предмету закупівлі, є підставою для застосування переговорної процедури. Остання, як вважається, несе в собі більші корупційні ризики, оскільки вибір постачальника замовник здійснює суб'єктивно. Результати обчислення показника результативності за фактичними даними державної закупівельної діяльності в Україні за 2011-2015 р.р. наведені на рис. 4.



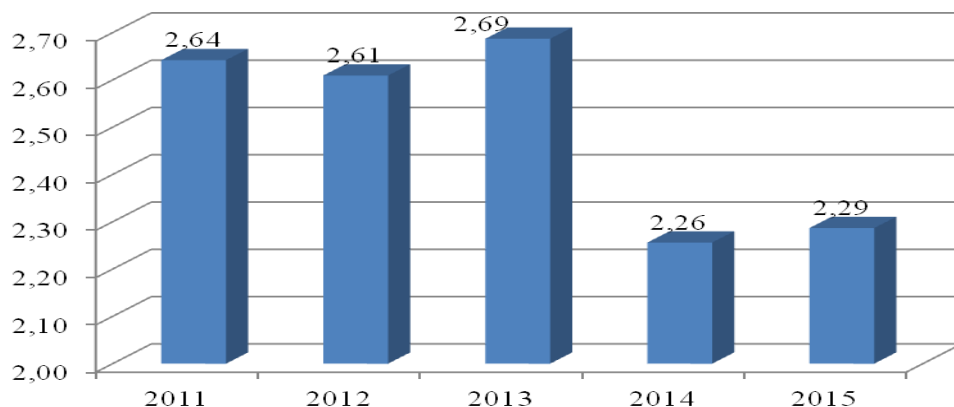
**Рис. 4. Динаміка показника результативності застосування процедур закупівель «відкриті торги» в Україні за 2011-2015 р.р.**

*Джерело: побудовано автором за даними Державної служби статистики України [7].*

Динаміка показника результативності застосування процедур закупівель, наведена на рис. 4, засвідчує загальну тенденцію до погіршення цього показника протягом періоду з 2011 р. по 2015 р. За вказаний період показник результативності знизився більше, ніж на 10%. Єдиним виключенням із загальної тенденції був 2013 р., коли цей показник збільшився порівняно з попереднім роком, і досяг свого максимального значення за досліджуваний період – 75,6%. Проте в останній рік досліджуваного періоду показник результативності істотно скоротився до 62,8%.

Ще один підхід до оцінювання ефективності державної закупівельної логістики базується на опосередкованому вирішенні цієї задачі через обчислення показника рівня конкурентності процедур закупівлі. Його зміст полягає в оцінці середньої кількості учасників, що приймають участь у процедурі закупівлі. На думку окремих

дослідників, мінімальна кількість учасників, що дозволяє досягти достатнього рівня конкуренції на торгах і наблизити закупівельну ціну за процедурою закупівлі до середньоринкових цін, становить 3 учасники [5, с. 241]. На рис. 5 наведено результати обчислення показника середньої кількості учасників процедури закупівлі «відкриті торги».



**Рис. 5. Динаміка показника рівня конкурентності процедур закупівель «відкриті торги» в Україні за 2011-2015 р.р.**

*Джерело: побудовано автором за даними Державної служби статистики України [7].*

Дані наведені на рис. 5 свідчать, що найбільшою мірою до мінімального рекомендованого значення 3 учасники система закупівель наблизилася у 2013 році. В цьому році у відкритих торгах брало участь у середньому 2,69 учасника. Проте в наступних 2014 та 2015 роках ситуація істотно погіршилася, й середня кількість учасників торгів знизилася до 2,26 та 2,29 відповідно.

Таке зниження середньої кількості учасників є явищем негативним, тож одним з ключових завдань нової електронної системи закупівель «Прозорро» було саме підвищення цього показника. Хоча офіційна статистика результатів функціонування системи державної закупівельної логістики за 2016 рік відсутня, проте за даними модулю бізнес-аналітики системи «Прозорро», вказана система успішно вирішує задачу підвищення рівня конкуренції на торгах. Так, за оперативними даними на момент проведення дослідження, середня кількість учасників в конкурентних надпорогових торгах системи «Прозорро» (що на даний момент і відповідає типу процедури «відкриті торги»), становить 3,07 учасники [9]. При цьому в розрахунках до уваги приймаються не всі учасники, що брали участь у торгах, а лише ті, чії пропозиції не були відхилені.

В доповнення до розглянутих вище показників оцінювання ефективності закупівельної логістики в Україні, запровадження системи «Прозорро» дозволяє застосовувати й інші, раніше не доступні підходи. Так, є можливість обчислювати економію від застосування даної системи як різницю між мінімальною пропозицією учасників до проведення аукціону та після його завершення.

**Висновки.** За результатами проведеного аналізу можна зазначити, що для оцінювання ефективності функціонування системи державної закупівельної



логістики варто застосовувати систему показників, яка включає показники абсолютної та відносної економії, показник результативності торгів, показник конкурентності торгів. Динаміка цих показників до запровадження системи «Прозорро» переважно мала негативний характер, що значною мірою було обумовлено не стільки характером організації системи закупівель, а погіршенням загальноекономічної ситуації й зниженням привабливості державних замовників в умовах високої невизначеності та ризиків економічного, військового, політичного, соціального характеру тощо. Проте перші результати функціонування системи "Прозорро" вказують на позитивні зрушення в системі закупівель, серед ознак яких можна окремо виділити підвищення рівня конкуренції на тендерних процедурах закупівлі. Ця позитивна тенденція є свідченням зростання довіри бізнес-середовища до державних замовників.

#### Література.

1. Міняйло В.П. До питання оцінки ефективності державних закупівель [Електронний ресурс] / В.П. Міняйло // Економічні науки. Серія : Облік і фінанси. - 2010. - Вип. 7(2). - С. 305-313. - Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/ecnof\\_2010\\_7\(2\)\\_\\_39](http://nbuv.gov.ua/UJRN/ecnof_2010_7(2)__39)
2. Катроша Л.В. Аудит ефективності як перспективний метод державного фінансового контролю у системі державних закупівель в Україні [Електронний ресурс] / Л. В. Катроша // Інноваційна економіка. - 2013. - № 8. - С. 327-331. - Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/inek\\_2013\\_8\\_73](http://nbuv.gov.ua/UJRN/inek_2013_8_73)
3. Гальчинський Л.Ю. Імітаційна модель оцінки механізму державних закупівель з метою підвищення їх ефективності [Електронний ресурс] / Л.Ю. Гальчинський, С.О. Носок, А.А. Васильченко // Адаптивні системи автоматичного управління. - 2010. - № 16. - С. 23-32. - Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/asau\\_2010\\_16\\_7](http://nbuv.gov.ua/UJRN/asau_2010_16_7)
4. Мартинович Д.Є. Аналіз ефективності публічних закупівель як інструменту державної допомоги / Д.Є. Мартинович // Інвестиції: практика та досвід. - 2016. - № 18. - С. 70-76.
5. Мельников О.С. Методологічні аспекти оцінки ефективності функціонування системи державних закупівель [Електронний ресурс] / О.С. Мельников // Теорія та практика державного управління. - 2013. - Вип. 1. - С. 237-243. - Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Trpdu\\_2013\\_1\\_33](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Trpdu_2013_1_33)
6. Закон України "Про публічні закупівлі" від 25 грудня 2015 р. № 922-VIII // Відомості Верховної Ради (ВВР), 2016, № 9, ст.89 [із змінами та доповненнями] [Електронний ресурс] // Верховна Рада України: [сайт]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/922-19/page>. – Назва з екрана.
7. Офіційний сайт державної служби статистики України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua>.
8. Закон України "Про здійснення державних закупівель" від 10 квітня 2014 р. № 1197-VII // Відомості Верховної Ради (ВВР), 2014, № 24, ст.883 [із змінами та доповненнями] [Електронний ресурс] // Верховна Рада України: [сайт]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1197-18>. – Назва з екрана.
9. Офіційний сайт бізнес-аналітики системи «Прозорро» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://bi.prozorro.org/sense/app/fba3f2f2-cf55-40a0-a79f-b74f5ce947c2/sheet/HbXjQep/state/analysis>

#### References.

1. Mlnyaylo V.P. Do pitannya otslnki effektivnosti derzhavnih zakuplvel [Elektronniy resurs] / V.P. Mlnyaylo // Ekonomichnl nauki. Serlya : Obllk l fnansi. - 2010. - Vip. 7(2). - S. 305-313. - Rezhim dostupu: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/ecnof\\_2010\\_7\(2\)\\_\\_39](http://nbuv.gov.ua/UJRN/ecnof_2010_7(2)__39).



2. Katrosha L.V. Audit ефективnosti yak perspektivniy metod derzhavnogo finansovogo kontrolyu u sisteml derzhavnih zakuplvel v UkraYini [Elektronniy resurs] / L. V. Katrosha // Innovatslyna ekonomika. - 2013. - # 8. - S. 327-331. - Rezhim dostupu: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/inek\\_2013\\_8\\_73](http://nbuv.gov.ua/UJRN/inek_2013_8_73).

3. Galchinskiy L.Yu. Imltatslyna model otslnki mehanizmu derzhavnih zakuplvel z metoyu pldvishchennya Yih effektivnosti [Elektronniy resurs] / L.Yu. Galchinskiy, S.O. Nosok, A.A. Vasilchenko // Adaptivnl sistemi avtomatichnogo upravlnnya. - 2010. - # 16. - S. 23-32. - Rezhim dostupu: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/asau\\_2010\\_16\\_7](http://nbuv.gov.ua/UJRN/asau_2010_16_7).

4. Martinovich D.E. Anallz effektivnosti publchnih zakuplvel yak Instrumentu derzhavnoYi dopomogi / D.E. Martinovich // Investitsiyi: praktika ta dosvid. - 2016. - # 18. - S. 70-76.

5. Melnikov O.S. Metodologichnl aspekti otslnki effektivnosti funktsionuvannya sistemi derzhavnih zakuplvel [Elektronniy resurs] / O.S. Melnikov // Teorlya ta praktika derzhavnogo upravlnnya. - 2013. - Vip. 1. - S. 237-243. - Rezhim dostupu: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Tpdu\\_2013\\_1\\_33](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Tpdu_2013_1_33)

6. Zakon UkraYini "Pro publchnl zakuplvl" vld 25 grudnya 2015 r. # # 922-VIII // Vidomostl VerhovnoYi Radi (VVR), 2016, # 9, st.89 [lz zmlnami ta dopovnenniyami] [Elektronniy resurs] // Verhovna Rada UkraYini: [sayt]. - Rezhim dostupu: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/922-19/page>. - Nazva z ekrana.

7. Ofitslyniy sayt derzhavnoYi sluzhbi statistiki UkraYini [Elektronniy resurs]. - Rezhim dostupu: <http://www.ukrstat.gov.ua>

8. Zakon UkraYini "Pro zdlysnennya derzhavnih zakuplvel" vld 10 kvltnya 2014 r. # 1197-VII // Vidomostl VerhovnoYi Radi (VVR), 2014, # 24, st.883 [lz zmlnami ta dopovnenniyami] [Elektronniy resurs] // Verhovna Rada UkraYini: [sayt]. - Rezhim dostupu: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1197-18>. - Nazva z ekrana.

9. Ofitslyniy sayt blznes-analltiki sistemi «Prozorro» [Elektronniy resurs]. - Rezhim dostupu: <http://bi.prozorro.org/sense/app/fba3f2f2-cf55-40a0-a79f-b74f5ce947c2/sheet/HbXjQep/state/analysis>.

**Голованенко Н.В.**, к.э.н., доцент,  
КНУ имени Тараса Шевченко

### **ЭФФЕКТИВНОСТЬ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ЗАКУПОЧНОЙ ЛОГИСТИКИ В УСЛОВИЯХ ВВЕДЕНИЕ СИСТЕМЫ «ПРОЗОРРО»**

*Рассмотрены основные показатели оценки эффективности закупочной логистики публичного сектора Украины. Проведен анализ динамики показателей абсолютной и относительной экономии, показателя результативности торгов, показателя конкурентности торгов. Выявлены отдельные признаки улучшения показателей эффективности закупочной логистики после введения системы «Прозорро».*

**Ключевые слова:** государственные закупки, закупочная логистика, эффективность, показатель эффективности, система «Прозорро».

**Golovanenko M.V.**, Ph.D., Associate Professor  
National Taras Shevchenko University of Kyiv

### **THE EFFECTIVENESS OF PUBLIC PROCUREMENT LOGISTICS UNDER IMPLEMENTATION OF "PROZORRO"**

*The basic indicators evaluating the effectiveness of public procurement logistics sector of Ukraine are considered. The dynamics of absolute and relative economy, index of trading efficiency, index competitive bidding were calculated and analyzed. Some signs of improvement in the efficiency of procurement logistics after the implementation of "Prozorro" are revealed.*

**Keywords:** government procurement, logistics, efficiency, performance indicator, system "Prozorro".