

Катерина КОШКІНА

аспірантка кафедри фінансів, Волинський національний університет імені Лесі Українки,
Луцьк, Україна, ekateryna.1987.az@gmail.com
ORCID ID: 0000-0002-6057-2313

ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ ВИМІРЮВАННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ВИДАТКІВ НА ПУБЛІЧНІ ЗАКУПІВЛІ

Вступ. Кошти територіальних громад є важливим фінансовим інструментом для розвитку таких суб'єктів місцевого самоврядування. Їх ефективне використання є головною проблемою в розвитку громади, в тому числі у здійсненні публічних закупівель, які є цільовими напрямками формування соціально-економічних благ жителів громади. Модель оцінки ефективності видатків у здійсненні публічних закупівель наразі відсутня і є об'єктом вивчення та формування на теоретичному і практичному рівнях.

Мета – визначити теоретико-методичні аспекти публічних закупівель та розробити критерії і рівні оцінки ефективності державних закупівель в Україні.

Результати. Досліджено принципи здійснення публічних закупівель та основні підходи науковців до виокремлення критеріїв ефективності здійснення публічних закупівель. Встановлено, що критерії ефективності мають бути визначені на основі: чинного законодавства, тобто нормативно-правових документів з публічних закупівель та на основі загальноприйнятих наукових норм. Обґрунтовано, що здійснення публічних закупівель мають базуватися на принципі збалансованості економічних, екологічних і соціальних критеріїв з метою досягнення максимально ефективних закупівель в умовах сталого розвитку.

Висновки. Обґрунтовано пропозиції щодо виокремлення критеріїв максимально ефективних публічних закупівель, зокрема: зниження рівня корупції, створення умов для комфортного проживання населення, підвищення економічності використання природних ресурсів, забезпечення економії використання публічних коштів тощо. Виокремлено рівні оцінки ефективності публічних закупівель та визначено особливості їх оцінки на кожному із запропонованих етапів.

Ключові слова: ефективність видатків, публічні закупівлі, територіальна громада, методика ефективності, критерії ефективності

Табл.: 2, рис.: 1, бібл.: 11.

Kateryna KOSHKINA

postgraduate student, Lesya Ukrainka Volyn National University, Lutsk, Ukraine,
ekateryna.1987.az@gmail.com
ORCID ID: 0000-0002-6057-2313

THEORETICAL ASPECTS OF MEASURING THE EFFICIENCY OF PUBLIC PROCUREMENT EXPENDITURE

Introduction. Funds of territorial communities are an important financial tool for the development of such entities of local self-government. Effective use of funds is the main problem in the development of the community, including in the implementation of public purchases, which are the target directions of the formation of social and economic benefits of the residents of the community. There is currently no model for evaluating the effectiveness of expenditures during public procurement and it is an object of study and formation at the theoretical and practical levels.

The purpose of the article is to determine the theoretical and methodological aspects of public procurement and to develop criteria and levels of evaluation of the effectiveness of public procurement in Ukraine.

Results. The principles of public procurement and the main approaches of scientists to identifying criteria for the effectiveness of public procurement have been studied. It was established that the efficiency criteria should be determined on the basis of: current legislation, i.e. normative-legal documents on public procurement and on the basis of generally accepted scientific norms. It is justified that the implementation of public procurement should be based on the principle of balancing economic, ecological and social criteria in order to achieve the most effective procurement in conditions of sustainable development.

Conclusions. Proposals for identifying criteria for the most effective public procurement are substantiated, in particular: reducing the level of corruption, creating conditions for comfortable living of the population, increasing the economic use of natural resources, increasing the economic use of public funds, etc. The levels of evaluation of the effectiveness of public procurement and the peculiarities of their evaluation at each of the proposed stages are highlighted.

Keywords: expenditure efficiency, public procurement, territorial community, efficiency methodology, efficiency criteria.

JEL Classification: G00, H59.

Постановка проблеми. Публічні закупівлі мають розширений функціонал, вони покликані забезпечувати державні потреби в товарах, роботах, послугах у різних сферах, у тому числі космічній, військовій та інших закритих галузях науки і техніки. Правила торгів поширюють свою дію на замовників усіх рівнів та обсяги фінансування. Види та структура публічних закупівель адаптовані під наявні потреби держави, ринку, промисловості, замовників, учасників закупівель,

таким чином, щоб за мінімальних витрат трудових, тимчасових і фінансових ресурсів поставлені завдання досягалися максимально ефективно [1, с. 12].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання особливостей здійснення публічних закупівель є предметом розгляду та тривалих наукових дискусій серед зарубіжних і вітчизняних вчених. Проблематику публічних закупівель розглядають такі науковці, як: Д. Скрипник [1], Н. Ісакова [2],

Л. Юзвович [2], Є. Вершиніна [3], Ж. Белец [4], Н. Здирко [6; 8], І. Парасій-Вергуненко [7], Т. Мулик [8], М. Письменна [9], В. Псьота [10] та ін. Попри значні дослідження сфери публічних закупівель, залишаються невирішеними питання щодо теоретичного узгодження в цій сфері, які потребують ґрунтовного вивчення та доопрацювання.

Метою статті є визначення теоретико-методичних аспектів публічних закупівель та розробка критеріїв й рівнів оцінки ефективності державних закупівель в Україні.

Виклад основного матеріалу дослідження. Система публічних закупівель є одним із основних інструментів державного регулювання економіки, розвитку конкурентного середовища та виконання державних соціальних гарантій. Система державних закупівель в Україні перейшла на нові світові стандарти у 2016 р., а після зміни порогу до 50 тис. грн. у 2020 р. [1, с. 3], підлягає доопрацюванню як у сфері законодавства, так і в сфері контролю та аналізу. Постійним пошуком нових підходів, у тому числі і до методологічних та практичних аспектів публічних закупівель, займаються вітчизняні науковці [2; 3; 4], але питання обліково-аналітичного забезпечення ефективності на рівні установи досліджене доволі фрагментарно [5].

Аналізу принципів публічних закупівель присвятила свої дослідження Н. Здирко. Щодо принципу “максимальна ефективність та економія”, то економію науковець трактує як “бережливе, ощадне витрачання бюджетних коштів, тобто мінімум витрат для придбання предмета закупівлі”, а ефективність як “досягнення потрібних (найкращих) результатів, тобто досягнення максимального ефекту”, а саме, найкращого співвідношення “ціна-якість”. Вчена виокремлює принцип економії й ефективності як найголовніший серед тих, які визначені Законом України “Про публічні закупівлі”, а

решта – вважає інструментами для забезпечення його реалізації [6, с. 11].

Системний підхід до розробки методики аналізу публічних закупівель на мікро- та макrorівнях застосувала І. Парасій-Вергуненко. Науковиця пропонує здійснювати аналіз у двох площинах: для держави загалом та для окремих суб’єктів. При чому на макrorівні пропонує виокремлювати такі напрями й етапи аналізу: динамічний аналіз, структурний аналіз, динамічний аналіз рівня публічних закупівель у ВВП, оцінка рівня конкуренції; аналіз ефективності, що характеризується абсолютною та відносною економією державних коштів. Запропонована методика аналізу публічних закупівель дає змогу комплексно підійти до оцінки ефективності на макrorівні, але методика оцінки ефективності закупівель на рівні замовника залишається без уваги, автор намітила тільки основні напрямки оцінювання ефективності таких закупівель [7, с. 69].

Т. Мулик та Н. Здирко в процесі розробки методичного інструментарію аналізу публічних закупівель виокремили напрямок оцінки ефективності державних закупівель на мікро- та макrorівні як найважливіший, що потребує вдосконалення методичного забезпечення. Автори вважають, що економія бюджетних коштів не може бути єдиним критерієм ефективності укладеної угоди, необхідним є урахування якості придбаної продукції, робіт та послуг [8, с. 15–16].

М. Письменна у своїх дослідженнях достатньо уваги приділила показникам, що характеризують ефективність публічних закупівель за напрямками:

- показники ефективності державних закупівель замовниками, що характеризуються економією та середнім відсотком зниження цін;
- показники активності учасників державних закупівель;

- імовірнісні показники оцінки ризиків державних закупівель;
- вартісні показники оцінки ризиків державних закупівель.

Науковиця запропонувала модернізований інструментарій оцінки аналітичних моделей, які державні установи використовують для визначення планових потреб закупівель. “Інструментарій передбачає гнучкий підхід, який можна адаптувати, виходячи з таких параметрів: кількість часу та наявний аналітичний ресурс установи, ризику, пов’язані з моделюванням планів закупівель, рівень фінансового, кадрового забезпечення, необхідного для досягнення загального рішення щодо планових показників закупівель” [9, с. 24].

Аналіз публікацій показав: серед дослідників допоки ще не сформовано єдиної точки зору, що саме розуміти під ефективністю в частині публічних закупівель. У результаті можна виокремити дві основні точки зору. По-перше, поняття ефективності розглядається як залежність між досягнутим результатом та використаними на це ресурсами. Критерієм ефективності у цьому випадку є економія публічних ресурсів. З іншого боку, поняття “ефективність” трактується через перелік вимірників, які характеризують ступінь досягнутої мети.

Оцінка ефективності як базового елемента використання публічних коштів має на увазі визначення певних критеріїв ефективності. Критерій, своєю чергою, можна розглядати як інструмент, за допомогою якого оцінюється ефективність, яка має бути визначена на основі: по-перше, чинного законодавства, тобто нормативно-правових документів з публічних закупівель, по-друге, на основі загальноприйнятих наукових норм.

Сучасні тенденції здійснення публічних закупівель мають базуватися на принципі збалансованості економічних, екологічних і соціальних критеріїв з метою досягнення максимально ефективних закупівель в умовах сталого розвитку (табл. 1).

Економічну ефективність публічних закупівель необхідно розглядати як комплексний показник ефективності на різних рівнях цієї системи, як синергетичний результат взаємодії всіх інституцій та механізмів. В основу такої ефективності лягає оптимальний розподіл ресурсів для максимального забезпечення суспільних потреб [10, с. 159].

У соціально-орієнтованій економіці державні закупівлі – це один із основних та ефективних інструментів державної політики для вирішення важливих завдань:

Таблиця 1

Критерії максимально ефективних державних закупівель*

Соціальні критерії	Екологічні критерії	Економічні критерії
– зменшення корупції	– економічність використання природних ресурсів	– врахування всіх витрат життєвого циклу
– охорона здоров’я	– скорочення забруднення навколишнього середовища	– підвищення економії використання публічних коштів
– створення комфортних умов для життєдіяльності	– запобігання кліматичним змінам	
– спонукання органів влади до вирішення соціальних проблем	– зменшення відходів	
– зайнятість населення		

*Складено автором.

забезпечення єдиного економічного простору, розвиток ринку та конкурентного середовища, підтримка регіонів та різних груп населення, розвиток певних суб'єктів ринку та секторів економіки. Розвинений та доступний механізм публічних закупівель дає змогу більш ефективно та справедливо використовувати потенціал приватного підприємництва, периферійних підприємств, що сприяє забезпеченню сталого економічного розвитку, швидкому та збалансованому вирішенню актуальних соціально-економічних завдань.

Зважаючи, що держава та бізнес – це взаємопов'язані інституції, необхідно визнати, що “ефективна система публічних закупівель підвищує можливості держави

в регулюванні бізнесу, створюючи такі форми впливу системи державних закупівель на економіку, які разом зі стимулюванням дають синергетичний ефект розвитку економіки. Саме тому ситуація у сфері державних закупівель є індикатором стану суспільного управління та зрілості правової держави” [10, с. 160].

З цією метою вважаємо доцільним оцінювати ефективність закупівлі на таких рівнях (рис. 1).

На нашу думку, загальна оцінка ефективності окремої закупівлі, придбаної коштом цільового фінансування, має включати необхідно інформацію (табл. 2).

Перший рівень аналізу ефективності будується на самоконтролі установи.



Рис. 1. Рівні оцінки ефективності державних закупівель*

*Складено автором.

**Загальна оцінка ефективності окремої закупівлі,
придбаної коштом цільового фінансування***

Рівні інформації	Оцінка ефективності
Аналіз якості закупленого товару, що проводиться в рамках відповідності до акту приймання.	Відповідність технічних характеристик предмета закупівлі технічному завданню та умовам контракту: чи зафіксовані в акті претензії до постачальника, чи була проведена експертиза з наступним визначенням відповідних порушень.
Аналіз дисципліни виконання контракту.	Виконання зобов'язань як замовника, так і учасника (виконавця) щодо строків постачання, кількості, якості, комплектності, оплати тощо.
Аналіз результатів використання предмета закупівлі.	Наскільки повно використовуються всі функції предмета закупівлі: чи потрібно було додаткове навчання співробітників, чи застосовувались екологічні критерії.

*Складено автором.

У зв'язку з цим постала гостра потреба в розробці методики оцінки ефективності публічних закупівель на рівні окремої бюджетної установи за кожним об'єктом закупівлі, придбаного коштом цільового фінансування, тобто непрямой закупівлі, що формують власний капітал бюджетних установ [10, с. 186].

Висновки. Публічні закупівлі – це сфера, де є необхідним постійний і значний обсяг аналітичної роботи для ефективного управління та контролю з боку органів влади. В умовах прагнення до максимально ефективних результатів від упровадження публічних закупівель, вирішальним є ухвалення вигідних управлінських рішень. В системі публічних фінансів України з кожним роком зростає роль і значення ринку публічних закупівель, щорічний обсяг якого вже перевищив 700 млрд грн. Тому важливо досягти ефективного використання публічних коштів, скерованих на публічні закупівлі в Україні на всіх рівнях. Таким чином, завданнями застосування розробленої методики ефективності публічних закупівель мають бути:

- оцінка якості планування й організації закупівельного процесу, виявлення порушень і встановлення відповідальних осіб;

- оцінка дисципліни виконання контракту та якість поставлених товарів, робіт і послуг;
- визначення економії державних ресурсів як за окремими контрактами, так і в цілому по установі;
- визначення ступеня використання предмета закупівлі, застосування заходів щодо підвищення їх екологічності [11, с. 9].

У результаті аналіз ефективності використання публічних закупівель, проведений на рівні установи, має надати керівництву аналітичну інформацію для ухвалення управлінських рішень. Метою аналізу ефективності публічних закупівель є визначення результату використання державних коштів, прозорість процедури закупівлі, своєчасність виконання державного контракту, а також пошук шляхів підвищення ефективності освоєння публічних коштів.

Список використаних джерел

1. Скрипник Д. Огляд змін до Закону України "Про публічні закупівлі". PROZORRO. Інфо-бокс. 29.06.2021. URL : <https://infobox.prozorro.org/articles/oglyad-zmin-do-zakonu-ukrajini-pro-publichni-zakupivli>.

2. Система державних закупівель: теоретичний та практичний аспекти : монографія; за ред. Юзвович Л. І., Ісакова Н. Ю. Одеса, 2019. 233 с.

3. Вершиніна Є. С. Ефективність державних закупівель. Молодий вчений. 2015. № 5 (85). С. 339–340. URL : <https://moluch.ru/archive/85/15998/>.

4. Белец Ж. А. Результативність використання бюджетних коштів в умовах застосування програмно-цільового методу на місцевому рівні. Science and Education a New Dimension. Humanities and Social Science. 2014. II(3), № 18. URL : <https://bit.ly/3CSkotU>.

5. Про затвердження примірної методики визнання очікуваної вартості предмета закупівлі. Наказ № 275 від 12.02.2020 року. URL : <https://bit.ly/3kLW8mU>.

6. Здирко Н. Г. Аналіз та державний аудит публічних закупівель: теорія, методологія, організація : автореф. дис. ... д-ра екон. наук : 08.00.09. Київ : ННЦ “Ін-т аграр. економіки”, 2020. 39 с.

7. Парасій-Вергуненко І. М. Аналіз публічних закупівель: методичні та практичні аспекти. Наукові записки Національного університету “Острозька академія”. Економіка. 2017. № 7. С. 65–71. URL : http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nznuoa_2017_7_15.

8. Мулик Т. О., Здирко Н. Г. Методичний інструментарій аналізу публічних закупівель. Ефективна економіка. 2020. № 3. С. 15–16.

9. Письменна М. С. Методологія та організація аналізу і контролю закупівель за державні кошти : автореф. дис. ... д-ра наук : 08.00.09. Одеса, 2018. 43 с. URL : http://oneu.edu.ua/wpcontent/uploads/2018/09/Avtoferat_Pismenna-M.S..pdf.

10. Псьота В. О. Обліково-аналітичне забезпечення публічних закупівель в закладах освіти державного сектору: дис... д-ра наук : 071 Облік і оподаткування, Житомир, 2021. 255 с.

11. Як підвищити ефективність закупівель в Прозорро : Інформаційно-аналітичний звіт центру вдосконалення закупівель Київської школи економіки. Київ, 2021. 14 с.

References

1. Skrypnyk, D. (2021). Ohlyad zmin do Zakonu Ukrainy “Pro publichni zakupivli” [Overview of changes to the Law of Ukraine «On Public Procurement»]. PROZORRO. Infoboks. Available at: <https://infobox.prozorro.org/articles/oglyad-zmin-do-zakonu-ukrajini-pro-publichni-zakupivli>.

2. Yuzvovych, L. I., Isakova, N. YU. (Ed.). (2019). Systema derzhavnykh zakupivel: teoretychnyi ta praktychnyi aspekty [State procurement system: theoretical and practical aspects]. Odesa [in Ukrainian].

3. Vershynina, Ye. S. (2015). Efektyvnist derzhavnykh zakupivel [Effectiveness of public procurement]. Molodyi vchenyi – A Young Scientist, 5 (85), 339–340. Available at: <https://moluch.ru/archive/85/15998/>.

4. Belets, Zh. A. (2014). Rezultatyvnist vykorystannia biudzhethnykh koshtiv v umovakh zastosuvannia prohramno-tsilovoho metodu na mistsevomu rivni [The effectiveness of the use of budget funds under the conditions of application of the program-target method at the local level]. Science and Education a New Dimension. Humanities and Social Science, 18. Available at: <https://bit.ly/3CSkotU>.

5. Pro zatverdzhennia prymirnoi metodyky vyznannia ochikuvanoi vartosti predmeta zakupivli. Nakaz № 275 vid 12.02.2020 roku [On the approval of the exemplary method of recognition of the expected value of the subject of purchase. Order]. (2020, February, 12). Available at: <https://bit.ly/3kLW8mU>.

6. Zdyrko, N. H. (2020). Analiz ta derzhavnyi audit publichnykh zakupivel: teoriia, metodolohiia, orhanizatsiia [Analysis and state audit of public procurement: theory, methodology, organization]. (Thesis 08.00.09). Kyiv: NNTS “Ін-т аграр. економіки” [in Ukrainian].

7. Parasiy-Verhunencko, I. M. (2017). *Analiz publichnykh zakupivel: metodychni ta praktychni aspekty* [Analysis of public procurement: methodical and practical aspects]. *Naukovi zapysky Natsionalnoho universytetu "Ostrozka akademiya. Ekonomika – Scientific Notes of the National University «Ostroh Academy». Economy*, 7, 65–71. Available at: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nznuoa_2017_7_15.
8. Mulyk, T. O., Zdyrko, N. H. (2020). *Metodychnyi instrumentariy analizu publichnykh zakupivel* [Methodical toolkit of public procurement analysis]. *Efektivna ekonomika – Efficient Economy*, 3, 15–16 [in Ukrainian].
9. Pysmenna, M. S. (2018). *Metodolohia ta orhanizatsia analizu i kontroliu zakupivel za derzhavni koshty* [Methodology and organization of analysis and control of purchases for public funds]. (Thesis 08.00.09). Odesa. Available at: http://oneu.edu.ua/wpcontent/uploads/2018/09/Avtoreferat_Pismenna-M.S..pdf.
10. Psiota V. O. (2021). *Oblikovo-analitychne zabezpechennia publichnykh zakupivel v zakladakh osvity derzhavnoho sektoru* [Accounting and analytical support of public procurement in public sector educational institutions]. (Thesis 071). Zhytomyr [in Ukrainian].
11. *Yak pidvyshchyty efektyvnist zakupivel v Prozorro. Informatsiyno-analitychnyi zvit tsentru vdoskonalennia zakupivel Kyivskoi shkoly ekonomiky* [How to improve procurement efficiency in Prozorro. Informational and analytical report of the procurement improvement center of the Kyiv School of Economic]. (2021). Kyiv [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції 10.09.2022.