

УДК 657.631.8

## КОНЦЕПЦІЯ АНАЛІЗУ ЕФЕКТИВНОСТІ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ

### THE CONCEPT OF EFFICIENCY THE ANALYSIS OF THE PUBLIC PROCUREMENT SYSTEM

**Письменна М.С.**

кандидат економічних наук, доцент,  
доцент кафедри менеджменту, економіки та права,  
Кіровоградська льотна академія  
Національного авіаційного університету

*У статті охарактеризовано мету вимірювання ефективності державних закупівель. На підставі аналізу переваг відповідального управління ефективністю здійснення державних закупівель запропоновано концептуальний підхід до аналізу ефективності системи державних закупівель. Підтверджена дослідженням гетерогенність феномену ефективності управління державних закупівель продемонструвала мінливість результатів залежно від рівнів системи державних закупівель, які враховуються під час оцінки ефективності. Концепція аналізу полягає у застосуванні різних методів вимірювання ефективності на кожному з трьох рівнів управління системою державних закупівель: національний (метарівень), рівень державного замовника (макрорівень), рівень управління контрактами (мікрорівень). Запропоновано методи вимірювання ефективності управління залежно від цілей та завдань трьох рівнів системи державних закупівель.*

**Ключові слова:** аналіз, оцінка, ефективність управління, система державних закупівель, методи оцінки, опитування, експертні оцінки.

*В статье охарактеризована цель измерения эффективности государственных закупок. На основании анализа преимуществ ответственного управления эффективностью осуществления государственных закупок предложен концептуальный подход к анализу эффективности системы государственных закупок. Подтверждена исследованием гетерогенность феномена эффективности управления государственных закупок, которая продемонстрировала изменчивость результатов в зависимости от уровней системы государственных закупок, учитывающихся при оценке эффективности. Концепция анализа заключается в применении различных методов измерения эффективности на каждом из трех уровней управления системой государственных закупок: национальный (метауровень), уровень государственного заказчика (макроуровень), уровень управления контрактами (микроуровень). Предложены методы измерения эффективности управления в зависимости от целей и задач трех уровней системы государственных закупок.*

**Ключевые слова:** анализ, оценка, эффективность управления, система государственных закупок, методы оценки, опросы, экспертные оценки.

*The paper describes the purpose of measuring the efficiency of public procurement. The conceptual approach to the analysis of the efficiency of state procurement based on the analysis of the components of public procurement system has been suggested.*

*The confirmed by the study heterogeneity of the phenomenon of management efficiency of public procurement has demonstrated the variability of results depending on the levels of public procurement taken into account in the assessment of effectiveness. Therefore, the proposed concept of analysis means the use of different methods of measuring the effectiveness at each of the three management levels of the public procurement system, the national level (meta level), the level of government (macro level), the level of contract management (micro level).*

**Keywords:** analysis, assessment, management effectiveness, public procurement system, assessment methods, surveys, expert evaluation

**Постановка проблеми** у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. Державні закупівлі становлять основну частку державних видатків та ВВП будь-якої країни світу. За даними опублікованого у 2011 р. аналітичного звіту Європейської Комісії, державні закупівлі в ЄС за 2009 р. оцінюються на рівні 2,1 трлн. євро, або 19% від

його ВВП [1, с. 20]. Лише ця інформація про обсяги витрат уже дає вагомий підстави для проведення аналізу здійснення державних закупівель на всіх рівнях.

Головне завдання системи державних закупівель полягає у тому, щоб забезпечити ефективність та оптимальне співвідношення ціни та якості використання державних коштів, дотри-

муючись при цьому вимог норм ЄС, а також національного законодавства й політики у сфері державних закупівель. Досягти належного результату можливо через здійснення належного управління системою державних закупівель. Параметри оцінки ефективності управління в державному секторі економіки – сфера постійних досліджень та пошуків найкращих аналітичних рішень серед науковців та фахівців.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій**, в яких започатковано розв'язання даної проблеми і на які спирається автор. Серед суттєвих досліджень оцінки ефективності управління в сфері державних інтересів значний внесок зробили І.А. Бєлобжецький, І.К. Дрозд, Є.В. Мних, Г.А. Соловійов, В.О. Шевчук, Р. Уокер та ін. Показники оцінки якості функціонування та управління державних програм досліджувалися в роботах М. Бреді, Д. Волкова, П. Родрігеса. Окремі питання щодо застосування методик опитування та експертних оцінок у дослідженнях результативності державних реформ та державних програм висвітлено у працях О. Каллероса, І. Квона, К. Шелдона та ін.

Поруч з академічними дослідженнями оцінки ефективності управління державними системами і програмами до проблеми застосування методів ефективності державних закупівель зверталися міжнародні професійні організації, такі як INTOSAI, SIGMA, IIA та ін. Їх внесок у це питання полягає у проведенні опитування фахівців із різних країн щодо кращого міжнародного досвіду та розроблення єдиних методологічних підходів до оцінювання ефективності управління в державному секторі економіки, що втілилися у розроблення стандартів та рекомендацій [2]. Однак питання ефективності управління системою державних закупівель у тому вигляді, в якому вона сформувалася і функціонує в Україні, не розкрито, відсутні як теоретичні, так і практичні рекомендації щодо застосування методів та інструментів аналізу в частині визначення ефективності управління як самою системою, так і на рівні замовників і постачальників державних закупівель.

Формулювання цілей статті (**постановка завдання**). Метою дослідження є поглиблення теорії аналізу в частині розроблення концепції оцінки ефективності управління державними закупівлями та визначення методів такої оцінки залежно від рівня управління системою державних закупівель.

**Виклад основного матеріалу дослідження** з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів. Основна мета вимірювання ефективності – визначити, наскільки система державних закупівель та окремі закупівельні операції відповідають основним поставленим завданням. За документами Вищих аудиторських органів Європейського Союзу розглядаються три рівні вимірювання ефективності державних закупівель [3]. Вони дуже тісно пов'язані

між собою через взаємозалежність показників ефективності, але можуть різнитися стосовно потреб, цілей та методів.

1. Національний рівень (метарівень) – ефективність національної системи державних закупівель.

2. Рівень державного замовника (макрорівень) – ефективність системи на рівні державного замовника.

3. Рівень управління контрактами (мікрорівень) – ефективність системи на рівні окремих договорів.

Нами визначено основні переваги, які створює ефективне управління системою на кожному із зазначених рівнів системи державних закупівель (табл. 1).

Створення надійної системи вимірювання ефективності та управління такою системою – завдання непросте і може супроводжуватися цілою низкою проблем. Ураховуючи той факт, що параметри оцінки управління ефективності системи державних закупівель відрізняються від параметрів якості функціонування систем такого рівня приватного сектору [4, с. 86], важливо ідентифікувати проблеми оцінки заздалегідь і врахувати їх під час планування і впровадження системи. Нами визначено проблеми, спільні для всіх трьох рівнів вимірювання ефективності управління (табл. 2).

Для вимірювання ефективності на всіх трьох рівнях системи необхідно визначити основні вимоги та показники ефективності. Ключовим завданням дослідження є пошук параметрів для вимірювання ефективності, за якими можна було б підготувати базові норми або стандарти, на основі яких відбуватимуться оцінка і порівняльний аналіз кожного з показників. По суті, обраний параметр – це рівень ефективності (прийнятності, результату), що має бути досягнутий на певний момент часу, а також точка відліку для оцінки розвитку системи за певний період, наприклад за один календарний рік.

Дослідницька робота щодо пошуків різних методів вимірювання ефективності та вибір методу передбачають набір стандартних кроків, зміст яких залежить від природи оцінюваного показника. Проведений аналіз вияву й опису вихідних даних (наприклад, обсяг заощаджених коштів) підтвердив висновок про можливість ігнорування необхідності виділення єдиного показника в рамках емпіричних досліджень і всі показники виразити за допомогою чисел. Ключовими інструментами визначення вхідних показників (наприклад, якість законодавчої бази) є експертні інтерв'ю або опитування кваліфікованих фахівців, що виправдано специфікою предмета дослідження. Кінцевий етап системи оцінювання – це встановлення показників ефективності, які можуть виражатися за допомогою чисел, описово та/або за допомогою поєднання цих методів. Окремі показники включаються до загальних завдань розвитку державного сек-

Таблиця 1

**Переваги ефективного управління системою державних закупівель за трьома рівнями управління**

Рівень	Зміст	Переваги ефективного управління
Національний рівень (мета-рівень)	Якісна інформація про роботу (стандарти чиякість) системи державних закупівель на національному рівні	– розуміння управліннями взаємодії між собою стратегічних цілей, вплив стратегії на ефективність системи державних закупівель; – підвищення урядом та парламентом якості своїх рішень та вживання конструктивних заходів, що забезпечують позитивний вплив на систему державних закупівель (наприклад, щодо закупівельних стратегій, регуляторних реформ, інституційного розвитку, розбудови потужностей); – стимулювання уряду до проведення реформ у системі державних закупівель, сприяння визначенню пріоритетних напрямів реформування та контролювати виконання поставлених завдань; – забезпечення цінною інформацією, необхідною для оцінки системи державних витрат
Рівень державного замовника (макро-рівень)	Надійна система вимірювання ефективності сприяє державному замовнику в реалізації робочих цілей та стратегії	– надання інформації, необхідної для оцінки ефективності та результативності закупівельних операцій у цілому та на рівні окремих проектів зокрема великих інфраструктурних проектів; – виявлення переваг та недоліків закупівельних операцій, а також моніторингу системи протягом певного періоду, що допомагає визначати правильні пріоритети і вживати необхідні заходи для виправлення недоліків; – довгострокове стратегічне та операційне планування, у тому числі з питань річного бюджету, управління та розвитку персоналу
Рівень управління контрактами (макро-рівень)	Управління контрактами на індивідуальному рівні та його зв'язок із механізмом оплати	– стимулювання більш сумлінного та більш якісного виконання договірних зобов'язань; – оцінка ефективності контракту та забезпечення оптимального співвідношення ціни та якості; – забезпечення цінного зворотного зв'язку і даних про ефективність планування й управління процесами закупівель, зокрема ефективності розроблення технічних специфікацій і технічних завдань, вибору договірної моделі й стратегії, закупівельної процедури, визначення критеріїв проведення тендеру, вибору переможця та укладання контракту; – забезпечення аргументів та стимулів для вдосконалення усіх рівнів закупівельного процесу, а також внутрішніх і зовнішніх відносин за рахунок постійного набуття нового досвіду; – коли порівняльний аналіз здійснюється задля оцінювання якості, державний замовник може порівняти свої результати з аналогічними показниками інших державних замовників, що здійснюють подібні операції

тору та виконання бюджету, наприклад показники економії коштів та показники підвищення ефективності надання державних послуг. Такі завдання визначаються на центральному рівні для виконання, державними замовниками, тоді як операційні завдання стосуються виключно внутрішньої діяльності державних замовників і визначаються їхніми керівниками. Валідність висновків залежить переважно від коректності виміру об'єктів дослідження – якості показників і передбачуваності системи їх організації. Логічно, що для встановлення дієвої системи, яка має виявляти унікальні характеристики прояву феномену ефективності під час управління закупівлями і базуватися на показниках, що не перетинаються з показниками проявів інших феноменів управління, необхідна відповідність критеріям «мінімальності та достатності». Опис феномену здатності валідної системи показників охарактеризувати параметри ефективності управління державними закупівлями є комплекс-

ним завданням, яке має ув'язати теорію управління та фінансову і ресурсні теорії.

В основу інструментів для вибору показників доцільно покласти відомі опитувальники для вибору вихідних показників, що виділяють параметри для довіри, контролю і передбачають широке використання кількісних факторів для оцінювання ефективності системи без прив'язки до базової концепції ефективного управління.

Вихідні показники показують, чи відповідає робота системи визначеному набору показників. Ці показники не пояснюють причин досягнення того чи іншого результату. Прикладом вихідного показника у сфері державних закупівель може бути значення грошових показників, наприклад обсяг економії чи поліпшення результативності. Однак для оцінювання фактів та розвитку системи державних закупівель недостатньо покладатися лише на вихідні показники.

Розглядаючи оцінку ефективності управління закупівлями з погляду його досягнень, не менш

Таблиця 2

**Ідентифікація проблем ефективності управління системою державних закупівель**

№	Проблема	Опис змісту проблеми
1	Послідовність стратегічних цілей і завдань	Якщо стратегічні цілі та завдання постійно змінюються чи є непослідовними, це може позбавити системи вимірювання ефективності будь-якого сенсу й обмежити можливості підвищення економічного результату та ефективності державних закупівель
2	Точна та надійна статистична інформація	Вимірювання та управління ефективністю залежать від якісної, актуальної та адекватної інформації, що збирається за допомогою розумних та послідовних наукових методів. Слід подбати про те, щоб ця інформація мала практичне використання
3	Визначення та вимірювання результативності	Метою вимірювання ефективності є оцінка результативності, тому існує потреба чітко визначити, що таке результативність, і послідовно застосовувати погоджене визначення в управлінні
4	Запровадження культури ефективності	Нормативні та інституційні механізми не спрямовані на стимулювання державних замовників діяти в напрямі підвищення ефективності та результативності. Водночас державні замовники можуть робити це під впливом економічних стимулів чи необхідності поліпшити якість
5	Належна підтримка та керівництво на центральному рівні	Для цього може знадобитися широкомасштабна інформаційна кампанія, яку мають проводити органи з чіткими повноваженнями, керівними документами та підтримкою на національному рівні. Крім того, може знадобитися стратегічне рішення на державному рівні, що зобов'яже державних замовників створити належні системи управління ефективністю та надавати необхідну інформацію для збору даних у масштабах країни
6	Доступність інформації	Висновки та результати повинні відображатися у щорічних звітах, які мають поширюватися серед представників громадськості і надаватися органам державної влади для проведення порівняльного аналізу

важливо враховувати вхідні та поточні показники, які становлять основу формування кінцевого економічного результату в системі державних закупівель.

Надзвичайно важливо мати можливість контролювати вихідні показники та виявити, яким чином їх було досягнуто: це забезпечить виконання інструментальної оцінки впливу результату управління на важливі цілі, що визначаються пріоритетами державних закупівель і мають досягатися у суспільстві, як от забезпечення прозорості, неупередженості, справедливого ставлення та підзвітності. Для виконання таких завдань традиційно використовують законодавчу, регуляторну та інституційну бази, а також контрольні й апеляційні механізми.

Вхідні показники можна оцінити виключно за допомогою суб'єктивних критеріїв, в основі яких має бути покладена експертна думка незалежних фахівців із державних закупівель. Типовими прикладами вхідних показників є різноманітні статистичні дані, наприклад відсоток відкритих тендерних процедур, щорічна кількість скарг та оціночні показники, наприклад рівень задоволеності користувачів.

Гетерогенність феномену ефективності управління державних закупівель виражається у демонстрації різних результатів залежно від рівнів системи державних закупівель, які враховуються під час оцінки, тому методи вимірювання ефективності на кожному з трьох рівнів застосовуються різні (табл. 3).

Запропоновані методи дослідження ефективності на метарівні ґрунтуються на результатах досліджень очікування користувачів даних про результати державного управління, проведеного П. Родрігесом [5].

Експертні огляди – це інструмент, що був розроблений і використовується вже багато років поспіль для аналізу операцій у державному секторі, у тому числі державних закупівель. Експерти, що проводять таку оцінку, є висококваліфікованими фахівцями, які мають значний досвід роботи у відповідній сфері і глибоке розуміння предмету огляду. Їхнє завдання полягає у визначенні сильних і слабких сторін системи державних закупівель (оцінка її ефективності).

Оцінка регуляторного впливу – це метод докладного структурованого аналізу потенційного впливу законодавчих нововведень, щоб визначити, наскільки ці нові норми можуть виконати поставлені завдання.

Для оцінки ефективності системи державних закупівель на національному рівні можна проводити періодичні опитування, присвячені важливим сферам та проблемам її роботи. До опитування залучаються державні замовники, бізнес-асоціації та окремі представники ділової спільноти, аудиторські установи, університети та інші важливі учасники, контролери, дослідники системи державних закупівель. Підготовку та проведення опитування найкраще проводити регуляторному органу державних закупівель – Мінекономрозвитку. Доречним було б за наявності відповідного фінансування доручити таке

Таблиця 3

**Напрями та методи та вимірювання ефективності системи державних закупівель за рівнями управління**

<b>Рівень управління</b>	<b>Напрями та методи</b>
Національний рівень (метарівень)	Експертні огляди та оцінювання Оцінка регуляторного впливу Опитування зацікавлених сторін Перевірка зовнішніх контролюючих установ
Рівень державних замовників (макрорівень)	Вимірювання економічної ефективності Оцінювання якості закупівельних функцій та процедур Порівняльний аналіз Вимірювання норми зовнішніх та внутрішніх відносин і співробітництва
Рівень управління контрактами (мікрорівень)	Оцінка ефективності управління поставками Оцінка ефективності управління відносинами Оцінка ефективності управління контрактами

опитування незалежній організації або науковій установі. Проведення періодичних опитувань дає змогу прослідкувати, як змінюються відгуки респондентів. Результати опитування повинні використовуватися державними органами для виправлення недоліків у системі державних закупівель.

Зовнішні контролюючі установи виконують важливу функцію подальшого аналізу сильних та слабких сторін закупівельних операцій на рівні державних замовників. Ці перевірки проводяться, щоб визначити, наскільки операції відповідають чи не відповідають законам та підзаконним актам, а ефективність та результати – цілям і завданням у сфері державних закупівель.

Завдання методів оцінки ефективності на макрорівні полягає у тому, щоб забезпечити державним замовникам прогресивну базу для оцінювання ефективності закупівельних операцій. Результати оцінювання роботи системи на рівні державних замовників можуть також використовуватися урядами для моніторингу та оцінювання закупівельних операцій із погляду аналізу впливу регуляторної та інституційної бази. Результати оцінювання роботи системи на рівні державних замовників можуть бути важливим внеском до сукупних досягнень національного рівня, наприклад бюджетних заощаджень чи загального підвищення якості державних послуг.

Оцінювання якості закупівельних функцій та процедур можна проводити за такими показниками:

- середні строки планування та підготовки тендеру не можуть перевищувати n-ну кількість днів;
- середня вартість планування та підготовки тендеру не може перевищувати n-ну суму;
- конкурсні процедури, наприклад відкриті та обмежені тендери, у тому числі на суму, що не досягає порогових лімітів, мають використовуватися хоча б у n відсотків від загальної кількості процедур;
- неконкурсні процедури, наприклад укладання прямих контрактів, та договірні проце-

дури без опублікування оголошення про тендер мають бути зведені до мінімуму і не можуть перевищувати n відсотків від загальної кількості процедур;

- середній рівень участі за відкритими запрошеннями протягом календарного року не може бути меншим від n-ї кількості заявників або учасників тендеру;

- кількість контрактів, укладених із суб'єктами малого й середнього бізнесу, не може бути меншою за n відсотків від загальної кількості контрактів, укладених протягом календарного року;

- кількість скарг, поданих протягом календарного року, не може перевищувати n відсотків від загальної кількості проведених тендерів;

- відсоток електронних процедур не може бути нижчим, аніж n відсотків від загальної кількості тендерів за відповідний рік починаючи з року запровадження обов'язкових електронних торгів.

Методи вимірювання зовнішніх та внутрішніх відносин і співробітництва державних замовників ґрунтуються на оцінці рівня задоволеності користувачів та споживачів системи державних закупівель. До них можна віднести показники, що характеризують досягнення мети рівня задоволеності постачальників – забезпечити, аби більшість постачальників була задоволена співробітництвом із державними замовниками. Мета задоволеності користувачів – забезпечити, аби більшість внутрішніх користувачів була задоволена послугами державних замовників.

Використання показників сукупного індексу задоволеності постачальників (не може бути меншим від X за визначеною шкалою і повинен щороку зростати на n відсотків) сукупного індексу задоволеності внутрішніх користувачів (не може бути меншим від X за визначеною шкалою і повинен щороку зростати на n відсотків) та закупівельні витрати за рамковими контрактами/угодами про співробітництво, що укладаються державними замовниками (відсоток яких не може бути меншими за X % від загального обсягу закупівель), дасть змогу оці-

нити досягнення мети задоволеності постачальників і користувачів послуг системи державних закупівель.

Третій рівень управління (мікрорівень) для оцінки ефективності потребує методики, адаптовані для оцінки трьох основних процесів управління контрактами: управління поставками, управління відносинами та управління контрактами.

Вимірювання ефективності окремих контрактів, по суті, відбувається за вищеописаною схемою, при цьому визначаються методи збору даних та інформації, сфери та показники ефективності, базові орієнтири, індикатори, системи вимірювання та методи аналізу.

**Висновки** з цього дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку. Дослідження актуального питання оцінки ефективності системи державних закупівель визначило необхідність формування концептуального підходу в аналізі ефективності такої складної системи витрат державних коштів. Установлено, що мета вимірювання ефективності державних закупівель, полягає в оцінці того, наскільки система державних закупівель та окремі закупівельні операції забезпечують оптимальне

співвідношення ціни та якості використання державних коштів, дотримуючись при цьому директив Європейського Союзу щодо державних закупівель, а також національного законодавства. В основу концепції аналізу покладено трьохрівневий підхід до управління закупівлями та переваги належного управління ефективністю, які було визначено в процесі дослідження. Доведено, що методи вимірювання ефективності управління державними закупівлями змінюються залежно від сутності завдань управління різних рівнів системи державних закупівель: метарівня національної системи державних закупівель, рівня державного замовника (макрорівня) та мікрорівня – рівня управління контрактами.

На основі ідентифікованих проблем ефективності управління системою державних закупівель запропоновано напрями та методи вимірювання ефективності залежно від рівнів управління.

У подальших дослідженнях доцільно провести оцінку ефективності управління державних закупівель на основі визначених методів за результатами емпіричного матеріалу в різних галузях економіки.

#### БІБЛІОГРАФІЧНИЙ СПИСОК:

1. Factors Critical to Institutional Strengthening of Public Auditing // International Journal of Government Auditing. – 2012. – Vol. 39. – № 4. – P. 20–24.
2. Міжнародні стандарти вищих органів фінансового контролю (ISSAI) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.intosai.org/en/issai-executive-summaries.html>.
3. The Strengthening of External Public Control: Guarantee for Financial Sustainability and Good Governance // European organisation of supreme audit institutions. Magazine. – 2012. – № 18 – 144 p.
4. An Innovation Adoption Perspective for Marketing in the Government // Government Marketing: Theory and Practice / In Eds. M. P. Mokwa. – New York: Praeger Publishing, – 1981. – 531 p.
5. The Transformation of Municipal Services: towards Quality in the Public Sector / P. Rodrigues (et al). – Bournemouth University, United Kingdom: Theoretical and Applied Economics, 2009. – P. 3–15.