

– іноземна частка активів та капіталу в їх загальній сукупності по банківському сектору;

– боргова залежність банківського сектора від зовнішніх запозичень.

Система ІФС повинна попереджати органи державного регулювання банківського сектора про зміну його фінансової стійкості. На прикладі діючого на цей час на озброєнні НБУ переліку ІФС показана їх певна недосконалість. Фінансова стійкість банківського сектора, як один із елементів економічної стійкості національної економіки, не може розглядатися автономно. А тому, система ІФС банківського сектора має бути узгоджена із певними макроекономічними показниками та оцінювати рівень виконання його функцій та характеризувати участь банківських установ у прискоренні чи затримуванні економічного розвитку країни.

Література:

1. Байко А. О классификации факторов устойчивости банковского сектора / А. Байко // Банковский вестник. – 2011. – № 1 (510). – С. 13–18.

2. Зверяков М. І. Формування системи індикаторів фінансової стійкості банківської системи / М. І. Зверяков, В. В. Коваленко // Фінанси України. – 2012. – № 4. – С. 3–12.

3. Науменкова С. В. Розвиток фінансового сектору України в умовах формування нової фінансової архітектури : монографія / С. В. Науменкова, С. В. Міщенко. – К. : Університет банківської справи, Центр наукових досліджень Національного банку України, 2009. – 384 с.

4. Показатели финансовой устойчивости. Руководство по составлению – Вашингтон, округ Колумбия, США : Международный Валютный Фонд, – 2007. – 312 с.

Надійшла до редколегії 27.02.2013 р.

УДК 35.073.53

О. С. МЕЛЬНИКОВ

МЕТОДОЛОГІЧНІ АСПЕКТИ ОЦІНКИ ЕФЕКТИВНОСТІ ФУНКЦІОНУВАННЯ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ

Розглянуто проблеми, що виникають при оцінці ефективності функціонування системи державних закупівель. Запропоновано уніфікований підхід до вирішення цієї проблеми на базі порівняння результатів закупівельних процедур із середньоринковими цінами. Виявлено ключові фактори, що впливають на ефективність функціонування системи державних закупівель.

Ключові слова: державні закупівлі, конкурсні торги, економічна ефективність, конкурентне середовище.

The problems connected with objective evaluation of efficiency of public procurement system are considered. A unified approach based on comparison between procurement results and average market prices is proposed. Key factors affecting efficiency of public procurement are selected.

Key words: public procurement, tenders, efficiency, competitive environment.

Державні закупівлі займають надзвичайно важливе місце у структурі національної економіки. Так, у першому півріччі 2012 р. обсяги державних закупівель в Україні склали 277,5 млрд грн або біля 15 % ВВП [2]. Тому закономірно виникає питання щодо ефективності витрачання державних коштів у цьому секторі.

Оцінка ефективності функціонування системи державних закупівель є досить складним завданням, при вирішенні якого виникає цілий ряд концептуальних і методологічних питань. Це обумовлено специфікою функціонування публічного сектора економіки. На відміну від приватного сектора, метою державної політики у сфері закупівель є не отримання максимального прибутку, а задоволення потреб населення в товарах і послугах суспільного користування, таких як національна безпека, освіта, культура, спорт та ін. Оцінити економічний ефект від надання таких послуг населенню вкрай важко. Мова може йти лише про економне використання бюджетних коштів при здійсненні запланованих закупівель.

Звідси виникають мотиваційні проблеми при здійсненні державних закупівель. Інтереси отримання прибутку змушують приватні підприємства шукати шляхи зменшення витрат на фактори виробництва. Але у працівників державних організацій відсутні стимули для економії коштів при здійсненні закупівель. Як наслідок, закупівля товарів та послуг часто здійснюється за завищеними цінами. Тому необхідні додаткові правові та економічні механізми, які б сприяли скороченню витрат в публічному секторі.

Розробці та аналізу ефективності цих механізмів присвячені праці таких вітчизняних і зарубіжних дослідників, як Д. Булоу, В. Бурков, Ю. Гермейер, М. Губко, В. Заруба, П. Клемперер, Ж.-Ж. Лаффонте, Р. Майерсон, Е. Маскін, П. Мілгром, Д. Новіков, Д. Райлі, Ж. Тироль, У. Самуельсон та ін. Але системний підхід до проблеми оцінки ефективності здійснення державних закупівель, на жаль, відсутній.

Мета статті полягає в порівнянні можливих підходів до оцінки ефективності функціонування системи державних закупівель, виявленні найбільш об'єктивного критерію ефективності та ключових факторів, що на неї впливають.

У більшості країн світу у сфері державних закупівель законодавство встановлює необхідність використання конкурсних процедур при закупівлі товарів, робіт та послуг. Саме така схема встановлюється і Законом України "Про здійснення державних закупівель" [1]. Але організація конкурсних торгів є

досить складною бюрократичною процедурою, яка вимагає значних витрат коштів і часу як з боку замовника торгів, так і з боку їх учасників. Цілком можлива ситуація, коли витрати на проведення конкурсних торгів перевищують користь від зменшення закупівельних цін. Тому питання про загальну ефективність системи державних закупівель залишається відкритим.

На наш погляд, вирішення цієї проблеми неможливо без створення економіко-математичної моделі проведення торгів, яка б надала можливість прогнозувати очікувані результати конкурсних торгів. Така модель запропонована в роботах автора [3; 4]. Для визначення економії коштів від проведення торгів необхідно порівняти закупівельні ціни конкурсних торгів з такими, що можуть бути отримані в інший спосіб. Проте вибір бази для порівняння теж не є очевидним.

Найпростіше використовувати в якості бази для порівняння початкову ціну торгів. Саме такий підхід використовується, наприклад, Федеральною антимонопольною службою Російської Федерації (ФАС РФ). Так, ФАС РФ оцінила середню різницю між початковими та кінцевими цінами за контрактами, укладеними на електронних майданчиках, в приблизно 11 %, на базі чого було зроблено висновок, що електронні торги є ефективним засобом зменшення державних витрат на закупівлю товарів та послуг [5].

На наш погляд, такий підхід не можна вважати об'єктивним. На практиці початкові ціни конкурсних торгів часто встановлюються на завищеному рівні (а в Україні зазвичай не встановлюються взагалі, бо діюче законодавство не передбачає обов'язковості їх використання). Така проблема існує і в інших країнах. Наприклад, результати торгів на телекомунікаційні послуги в різних регіонах Великої Британії відрізнялись більш ніж у 30 разів при однаковій початковій ціні торгів [6].

Ефективність системи державних закупівель можна оцінити також за величиною економії бюджетних коштів порівняно із запланованими витратами. Але при цьому виникає цілий ряд проблем. По-перше, бюджети організацій часто встановлюються за принципом "від досягнутого", тому їх відповідність реальній ринковій ситуації може викликати сумніви. По-друге, за інтервал часу між складанням бюджету та фактичним проведенням закупівель ринкова кон'юнктура може суттєво змінитись.

На наш погляд, єдиним об'єктивним критерієм ефективності функціонування системи державних закупівель є порівняння фактичних закупівельних цін із середньоринковими. На жаль, така статистика в Україні не здійснюється, хоча за деякими товарними групами її можна відстежити за допомогою публічно доступних даних.

Опосередковано про ефективність системи державних закупівель можна судити за допомогою такого показника, як середня кількість учасників торгів. Емпіричні дані вказують на тісний зв'язок між закупівельною ціною та кількістю учасників торгів [Там же]. Дані операторів електронних майданчиків у РФ

свідчать про те, що середня кількість учасників в електронних торгах не перевищує трьох [5]. В Україні дані про середню кількість учасників торгів системно не збираються. Виходячи з того, що за даними [2] сумарна вартість закупівель, здійснених за процедурою закупівлі в одного учасника, вдвічі перебільшує вартість закупівель на відкритих торгах, можна зробити висновок, що в Україні ситуація ще гірше.

Перейдемо далі до розгляду витрат, пов'язаних із проведенням конкурсних закупівельних процедур. Ці витрати доцільно розподілити на три групи:

1. Витрати замовника торгів, які складаються з таких елементів:
 - підготовка тендерної документації;
 - підготовка оголошення про проведення конкурсних торгів;
 - витрати часу на розгляд пропозицій, що надійшли;
 - підготовка протоколів розкриття та оцінки тендерних пропозицій;
 - надання відповідей і роз'яснень учасникам торгів;
 - можливі витрати на проведення повторних торгів та ін.

2. Витрати учасників торгів, що складаються головним чином із витрат, пов'язаних із підготовкою та поданням конкурсних заявок. Також участь у конкурсних торгах зазвичай передбачає надання їх учасниками тендерного забезпечення у формі грошового внеску, який свідчить про серйозність їхніх намірів. Хоча цей внесок надалі повертається учасникові, слід ураховувати часову вартість коштів, наданих як тендерне забезпечення.

3. Загальнодержавні витрати, які пов'язані із забезпеченням функціонування всієї системи державних закупівель. До цієї категорії можна віднести витрати на:

- законодавчу підтримку системи державних закупівель;
- навчання членів комітетів з конкурсних торгів;
- публікацію оголошень про проведення конкурсних торгів;
- розгляд скарг щодо порушень при проведенні торгів;
- моніторинг укладених контрактів та ін.

Якщо витрат останньої групи складно уникнути при будь-якій організації закупівель, то витрати перших двох груп мусять братися до уваги при оцінці ефективності системи державних закупівель.

Позначимо загальний обсяг витрат замовника через F , а середні витрати одного учасника торгів через v . Тоді економічний ефект E від проведення однієї закупівельної процедури складатиме:

$$E(n) = \bar{p}q - (p(n)q + F + vn) \mp \Delta p(n)q - F - vn, \quad (1)$$

де $p(n)$ – очікувана ціна закупівлі при участі в торгах n учасників; \bar{p} – середньоринкова ціна; $\Delta p(\mp) = \bar{p} - p(n)$; q – обсяг закупівлі в натуральних одиницях.

З формули (1) безпосередньо випливає, що для отримання позитивного економічного ефекту від проведення конкурсних торгів величина $\Delta p(n)$ також має бути позитивною, тобто кількість учасників торгів мусить бути достатньою для зменшення ціни закупівлі нижче середньоринкового рівня. Це необхідна, але недостатня умова. Із збільшенням учасників торгів очікувана ціна закупівлі зменшується, але сукупні витрати учасників збільшуються. При цьому витрати учасників зростають пропорційно їх кількості, а зменшення закупівельної ціни, вочевидь, не може бути пропорційним, бо вона обмежена знизу собівартістю одиниці товарів чи послуг, що закуповуються. Таким чином, має існувати оптимальна, з суспільної точки зору, кількість учасників торгів.

Для того щоб знайти оптимальну кількість учасників торгів, знайдемо максимум виразу(1). Для цього візьмемо похідну від формули (1) за n та прирівняємо її до нуля. У результаті отримуємо рівняння:

$$q \frac{d\Delta p(n)}{dn} = v. \quad (2)$$

Формула (2) має таку інтерпретацію: залучення додаткового учасника торгів виправдано тільки тоді, коли очікуваний ціновий вигравш від цього перебільшує витрати на участь в торгах.

Для того щоб отримати кількісні результати щодо оптимальної кількості учасників торгів, необхідно зробити певні припущення щодо розподілу цін на ринку товарів чи послуг, що закуповуються. Для випадку рівномірного на інтервалі $[a, b]$ розподілу цін окремих постачальників для $\Delta p(n)$ отримано наступний вираз [3]:

$$\Delta p(n) = \frac{n-3}{2[n+1]}[b-a]. \quad (3)$$

З формули (3) відразу випливає, що для отримання позитивного економічного ефекту від участі в торгах в них повинно взяти участь щонайменше три учасники; в іншому випадку очікувана ціна закупівлі буде перебільшувати середньоринкову. Підставивши формулу (3) в рівняння (2), отримуємо наступний вираз для оптимальної кількості учасників торгів:

$$n = \sqrt{\frac{2q(b-a)}{v}} - 1. \quad (4)$$

Щоб надати формулі (4) економічно змістовну інтерпретацію, доцільно перейти від натуральних до вартісних одиниць. Середньоринкова ціна при зроблених припущеннях складатиме $(a + b) / 2$. Якщо помножити чисельник і знаменник в формулі (4) на цю величину, то після спрощень отримаємо:

$$n = \sqrt{\frac{2VR}{v}} - 1, \tag{5}$$

де $V = q\bar{p} = q(a + b) / 2$ - обсяг закупівель у вартісному вигляді;

$R = (b - a) / \bar{p}$ - коефіцієнт осциляції цін на ринку.

Із формули (5) випливає, що оптимальна кількість учасників торгів прямо пропорційно залежить від суми закупівлі та ступеню варіації цін на ринку. Тому, чим більше вартість об'єкту закупівлі, тим важливішим стає питання створення на торгах конкурентного середовища.

Але досягнення оптимальної кількості учасників може бути поза можливостями замовника торгів та всієї системи державних закупівель у цілому. Інший можливий підхід до формули (1) полягає в розрахунку “точки безбитковості” торгів, тобто такої кількості учасників торгів, при якій проведення торгів наводить до того ж результату, що і закупівля за середньо ринковими цінами. Для цього слід вирішити рівняння $E = 0$ відносно n .

Найпростіше це можна зробити у графічний спосіб. На рисунку наведено приклад розрахунку економічного ефекту від проведення торгів залежно від обсягів закупівлі та кількості учасників торгів при реалістичних значеннях інших параметрів ($F=10$ тис. грн, $v=2$ тис. грн, $R=0,1$).

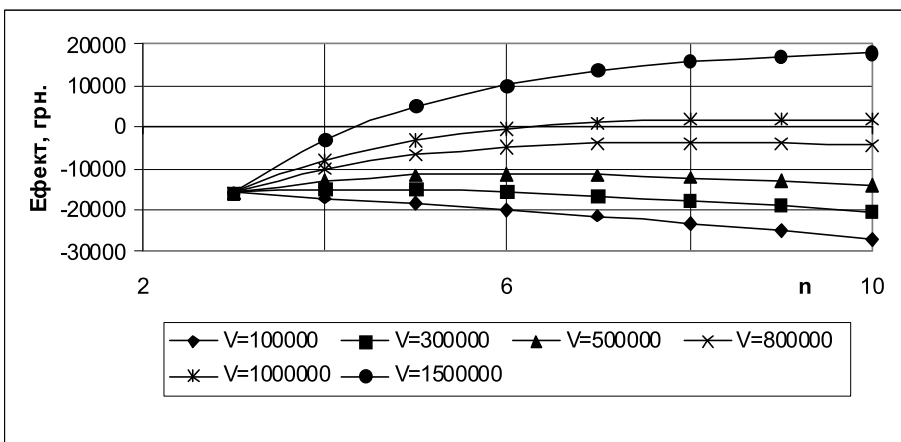


Рисунок. Економічний ефект від проведення конкурсних торгів залежно від кількості учасників та обсягів закупівлі.

Як можна бачити з графіку, при порівняно невеликих обсягах закупівлі проведення торгів не дає позитивного економічного ефекту при будь-якій кількості учасників торгів. При обсягах закупівель вище 1 млн грн позитивний економічний ефект можна отримати при участі в торгах щонайменше 4 – 6 учасників.

Слід зазначити, що розрахункові значення як мінімальної вартості об'єкта закупівлі, так і потрібної кількості учасників для створення суттєвого виграшу від проведення торгів, значно перевищують норми, встановлені українським законодавством. Згідно із Законом України “Про здійснення державних закупівель”, мінімальна сума закупівель товарів, при якій необхідно проводити торги, складає 100 тис. грн, а мінімальна кількість учасників торгів має бути не менше двох [2]. Як свідчать наведені вище розрахунки, цього недостатньо для створення дійсно конкурентного середовища під час проведення конкурсних торгів.

Таким чином, існуюче законодавство у сфері державних закупівель потребує подальшого вдосконалення з точки зору економічної обґрунтованості закупівельних механізмів. Зокрема, слід звернути увагу на необхідність моніторингу закупівельних цін, кількості учасників торгів, та встановлення економічно обґрунтованих обсягів закупівель, при яких доцільно використовувати конкурсні процедури.

Література:

1. Про здійснення державних закупівель : Закон України від 1 червня 2010 р. № 2289-VI. – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.
2. Міністерство економічного розвитку і торгівлі України. Звіт щодо функціонування системи державних закупівель у січні – червні 2012 року. – Режим доступу http://www.me.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=193989&cat_id=129962.
3. Мельников О. С. Економіко-математична модель оцінки доцільності проведення конкурсних торгів при здійсненні державних закупівель / О. С. Мельников // Економіка України. – 2012. - № 9 (610). – С. 47–56.
4. Мельников О. С. Оптимізація процедур проведення конкурсних торгів в сфері державних закупівель / О. С. Мельников // Ефективність державного управління. – Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2012. – Вип. 30. – С. 422–430.
5. Федеральная антимонопольная служба Российской Федерации. – Режим доступу : <http://www.fas.gov.ru>.
6. Klemperer P. Using and Abusing Economic Theory / P. Klemperer // Journal of the European Economic Association. – 2003, 1, 272–300.

Надійшла до редколегії 23.01.2013 р.