

DOI: <https://doi.org/10.32839/2304-5809/2021-1-89-39>

УДК 336.5.02

Синютка Н.Г., Курило О.Б., Василюк Т.В.
Національний університет «Львівська політехніка»**PROZORRO: ВИКЛИКИ ДЛЯ ДІДЖИТАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНИХ ВИДАТКІВ В УКРАЇНІ**

Анотація. У статті розглянуто динаміку та структуру ринку державних закупівель, проаналізовано вплив електронної системи державних закупівель Prozorro на рівень корупції та бюрократії у державному секторі економіки України. Об'єктом дослідження є аналіз обсягу та структура ринку державних закупівель, кількість процедур та учасників торгів, суми заощаджень при державних закупівлях Prozorro в Україні. Авторами означено можливості застосування та моніторингу електронної системи державних закупівель як окремого інструменту фіскальної політики. Зокрема, розглянуто напрямки впливу цифровізації на прозорість та ефективність політики суспільного споживання та досліджено розвиток державної системи електронних закупівель Prozorro в Україні в умовах інноваційного цифрового напрямку, проаналізовано сервіс фінансового обліку Prozorro як ефективний спосіб централізації державних закупівель.

Ключові слова: державні видатки, діджиталізація, публічні закупівлі, платформа електронних закупівель Prozorro, цифрові технології.

Synyutka Nataliya, Kurylo Oksana, Vasyliuk Tetiana
Lviv Polytechnic National University**PROZORRO: CHALLENGES FOR PUBLIC EXPENDITURE'S DIGITALIZATION IN UKRAINE**

Summary. The article analyzes an impact of the electronic public procurement system Prozorro on corruption and bureaucracy in the public sector of Ukraine. The study object is analysis of volume and structure of public procurement market, the number of procedures and participants in a bidding process, savings amounts in Prozorro's public purchases in Ukraine. An important link in the fiscal space to stimulate national production, economic growth and public consumption is government expenses and services, including the public procurement system. The effective functioning of this sector and the rational expenditure of public funds on public purposes is a strategic task for modern Ukraine and the globe. Corruption, lobbyism and a lack of transparency in the field of public consumption causes the vulnerability of state institutions, impedes socio-economic development and distorts the competitive business environment. If government expenses remain a low-grade tool for government intervention, then budgets can demonstrate deficiency at any level of tax revenues. The era of information technology, and especially its modern manifestation – digitalization, not only brings new digital objects into society, but transforms this society into network interactions and transforms the structure and format of labor, business and entrepreneurship. Under the conditions of globalization, it is precisely the digitalization of fiscal that implicates innovative opportunities and tools for implementing public expenditure policies at a qualitatively new level. In this article, the possibilities of applying and monitoring the electronic government procurement system are analyzed as a separate fiscal policy tool. In particular, the directions of the influence of digitalization on the transparency and efficiency of the policy of state expenditures were considered, and the development of Prozorro's state-owned e-procurement system in Ukraine under the conditions of an innovative digital trend was explored.

Keywords: public spending, digitalization, public procurement, e-procurement platform Prozorro, digital technologies.

Постановка проблеми. Важливим інструментом впливу на обсяги та напрямки державних видатків є система публічних електронних закупівель. Раціональне використання державних коштів на стратегічні цілі, забезпечення прозорості та боротьба з корупцією на сьогодні є пріоритетами державної фіскальної політики України. Порухення ефективного функціонування публічного сектору економіки часто має наслідком дефіцит бюджетних коштів в незалежності від рівня податкових надходжень.

В умовах тотальної глобалізації все більший вплив на усі сфери діяльності людей має розвиток технологій. Використання цифрових технологій сьогодні є невід'ємною рутинною для більшості громадян та підприємств розвинених країн світу. Цифровізація публічного сектору економіки пришвидшує процес управління доходами та видатками бюджету, зменшуючи адміністративний тягар і підвищує рівень прозорості.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Серед робіт вітчизняних та зарубіжних науковців, що досліджують проблематику публічних (державних) видатків та суспільного споживання, насамперед праці А. Шеха [1], Дж. Акера, С. Гупта [2], Р. Фішера [3], П. Хеллера [4], Т. Беслі, Т. Персона [5], К. Швабія, Т. Богдан, Г. Котіної, М. Степури [6], А. Луцика [7] та ін.

Державні видатки позиціонуються в працях П. Хеллера як об'єктивна компонента фіскального простору [4, с. 2–3], а необхідність їхнього здійснення випливає з постулатів теорії суспільного добробуту.

Дослідники Дж. Акер та С. Гупта оцінюють можливості оптимізації державних видатків через призму їхньої цифровізації [2].

Р. Фішер постулює взаємозалежність державних видатків із розвитком суспільства. На його думку, державні видатки у певних сферах, зокрема, телекомунікації, дорожнього господарства, сприяють економічному зростанню та прискоренню суспільного розвитку [3, с. 54–56].

Т. Беслі та Т. Персон підкреслюють позитивний вплив цифровізації на сферу суспільного споживання та вигляді економії бюджетних коштів. Водночас ці науковці-практики вважають, що діджиталізація на сучасному етапі принципово не змінює напрямки суспільного споживання та використання бюджетних ресурсів [5].

К. Швабій, Т. Богдан та ін. приділяють увагу локалізації контенту в публічних закупівлях як інструменту підтримки національної промисловості [6]. У дослідженні систематизовано досвід використання інструментів промислової політики та формування національних систем публічних закупівель в Алжирі, Аргентині, США, ПАР, Ізраїлі, Туреччині та ін. країнах [6, с. 19, 22–23]. Автори наголошують насамперед на економічних ефектах від збільшення коефіцієнта локалізації для машинобудівної продукції з урахуванням виявлених мультиплікаторів у вигляді приросту ВВП [6, с. 26–27].

На наш погляд, можливість оптимізації державних видатків у сфері публічних послуг на основі інноваційних цифрових технологій потребують деталізації та поглибленого наукового дослідження.

Постановка завдання. Дослідити економічні ефекти від імплементації електронної системи державних закупівель ProZorro, оцінити її можливий вплив на рівень корупції та бюрократії в державному секторі України. Об'єктом дослідження є аналіз обсягу та структури ринку державних закупівель, кількості процедур та учасників торгів, а також суми економії на державних закупівлях ProZorro упродовж досліджуваного періоду 2016–2019 років в Україні.

Виклад основного матеріалу дослідження. Точкою відліку реформування публічного сектору економіки України є 2016 рік через велику кількість реформ та трансформацію державної політики. Однією з найуспішніших реформ, яка здобула підтримку як серед українців, так і з боку

міжнародного співтовариства, є реформа публічних закупівель. Новаторство полягало у переході на електронну систему ProZorro, яка забезпечила прозорість ведення бізнесу, створила конкурентне середовище для постачальників, зменшила витрати замовників від недостатньої конкуренції та започаткувала протидію корупції.

Публічні закупівлі – це придбання замовником товарів, робіт і послуг у порядку, встановленому Законом України «Про публічні закупівлі» [12]. Можна виділити три стадії процесу публічних закупівель:

- ідентифікація потреби, прийняття рішення щодо того, які товари, роботи або послуги мають бути придбані і коли (планування закупівель);
- процес розміщення оголошення про закупівлю відповідних товарів, робіт або послуг, кваліфікацію постачальника (включаючи аукціон для конкурентних процедур) та підписання договору;
- процес адміністрування договору [12].

Цифровізація трьох етапів забезпечила підвищення прозорості здійснення публічних закупівель, посприяла створенню конкурентного середовища та створила нові можливості для ведення бізнесу, спростила закупівельний процес та знизила рівень бюрократизму та корупції.

Тренд на діджиталізацію державного сектору економіки Україна перейняла від розвинених країн світу. Більшість країн із розвинутою економікою мають значний обсяг державних закупівель у відношенні до валового внутрішнього продукту. Згідно зі статистичними даними ОЕСД, частка державних закупівель у валовому внутрішньому продукті розвинутих економік варіюється від 8% (Швейцарія) до 21% (Нідерланди). В Україні цей показник складає 13%, у Польщі – 12% (рис. 1). Публічні закупівлі здатні створювати ринки товарів і послуг, впливаючи на витрати і споживання, стимулювати впровадження інновацій та нових технологій.

Цифровізацію здійснення публічних та державних закупівель в Україні забезпечує сис-

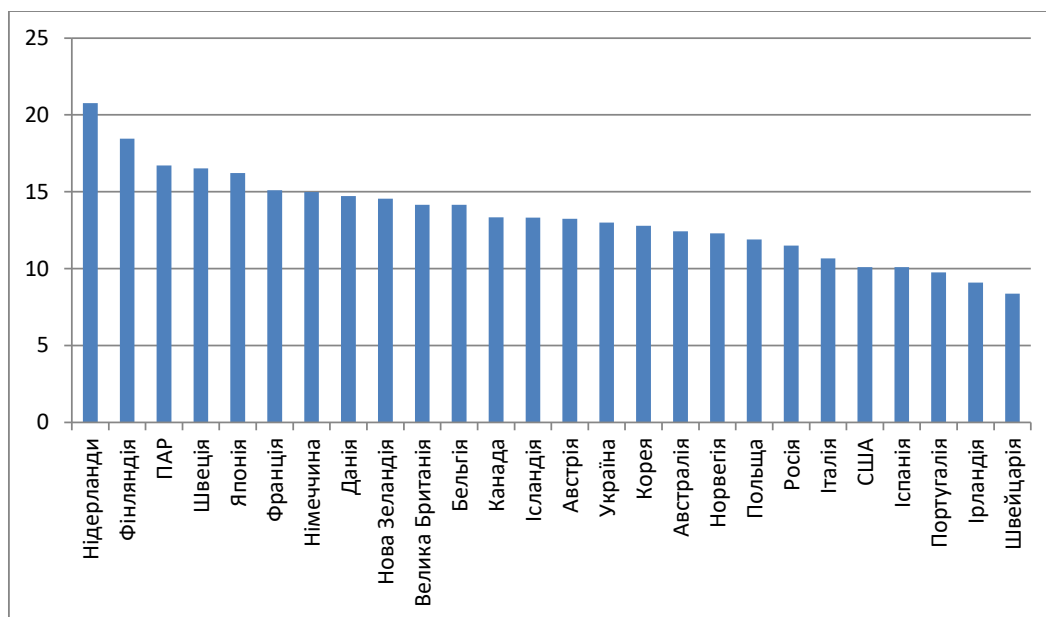


Рис. 1. Частка державних закупівель у валовому внутрішньому продукті країн з розвинутою економікою

Джерело: сформовано авторами на основі даних [8–11; 10; 13]

темна реформа тендерного процесу Prozorro. За підсумками 2016–2019 років проведено 6,61 млн. тендерів загальною очікуваною вартістю 4,01 трлн. грн. та зареєстровано 262,97 тис. активних учасників торгів.

За роки існування система Prozorro зекономила державі 145,14 млрд. грн. Сектор державних закупівель протягом аналізованого періоду динамічно зростає, збільшується кількість організаторів та учасників торгів, що свідчить про ефективність реформи та довіру громадськості.

Система електронних закупівель Prozorro активно набуває популярності, кількість процедур та сума договорів має позитивну тенденцію до зростання. Порівнюючи результати, отримані за 4 роки існування системи, з 2016 роком, кількість процедур зросла у 3,77 разів, а сума договорів збільшилась у 3,38 разів. Різке збільшення кількості тендерів спостерігається у 2017 році, що пов'язано із обов'язковим включенням допорогових закупівель до електронної платформи. Обсяг ринку публічних закупівель має стійку тенденцію до зростання. В структурі тендерів

переважають допорогові – їх частка коливається від 81,6% у 2018 році до 87% у 2016 році. Позитивну динаміку демонструє частка укладених договорів – на кінець 2019 року вона становила 89,13%. Обсяг економії пропорційно збільшується із зростанням розміру закупівель завдяки ефекту масштабу.

Організаторами тендерів вищого рівня структурної ієрархії у публічних закупівлях є: Київська міська державна адміністрація (КМДА), Міністерство освіти України, Міністерство інфраструктури, Міністерство внутрішніх справ України, Дніпропетровська ОДА, Вінницька ОДА, Маріупольська міська рада, Міністерство оборони України, Дніпровська міська рада та Харківська міська рада [12; 14].

Для оцінки регіональних відмінностей порівнюємо особливості публічних закупівель у різних областях України. Для аналізу обрано Київську, Львівську, Дніпропетровську та Харківську області у 2016–2019 роках.

Можна зробити висновок, що в проаналізованих областях активно використовується система

Таблиця 1

Структура публічних закупівель ProZorro в Україні за період 2016–2019 рр.

Показники	За весь період		В тому числі		
	2016–2019 рр.	2016 р.	2017 р.	2018 р.	2019 р.
кількість організаторів, суб'єктів	38450	20120	27070	28340	28850
у % до попереднього періоду	-	153,00	134,54	104,69	101,8
кількість учасників, одиниць	263130	65510	127610	148100	156790
у % до попереднього періоду	-	-	194,79	116,57	105,9
Обсяги ринку публічних закупівель, млрд грн	3130	273,31	777,9	1010	1030
у % до попереднього періоду	-	117,0	284,6	129,8	102,0
Кількість тендерів, тис. од.	4130	408,45	1030	1250	1380
– в т.ч. допорогові, тис. од.	3430	355,5	852,6	1020	1140
у % до загальної кількості тендерів	83,05	87,0	82,8	81,6	82,6
в т.ч. надпорогові, тис. од.	701,90	52,95	177,4	230	235,9
у % до загальної кількості тендерів	17,0	13,0	17,2	18,4	17,1
в т ч процедура звітування про укладені договори (неконкурентна закупівля), тис. од.	3510	128,64	576,08	783,74	1230
у % до загальної кількості тендерів	84,99	31,5	55,9	62,7	89,13

Джерело: сформовано авторами на основі даних [14]

Таблиця 2

Регіональна структура публічних закупівель ProZorro за період 2016–2019 рр.

Показники	Україна	Київська	Львівська	Дніпропетровська	Харківська
кількість організаторів, суб'єктів	38450	3740	2340	3660	1780
у % до загального значення по Україні	-	9,73	6,09	9,52	4,63
кількість учасників, одиниць	263130	79770	26640	35020	28590
у % до загального значення по Україні	-	30,32	10,12	13,31	10,87
Обсяги ринку публічних закупівель, млрд грн	3130	1270	166,38	211,3	184,11
у % до загального значення по Україні	-	40,58	5,32	6,75	5,88
Кількість тендерів, тис. од.	4130	810,15	178,07	364,16	244,92
– в т.ч. допорогові, тис. од.	3430	637,17	138,62	301,0	200,42
у % до загальної кількості тендерів	83,05	78,65	77,85	82,66	81,83
– в т.ч. надпорогові, тис. од.	701,90	172,98	39,45	63,16	44,50
у % до загальної кількості тендерів	17,00	21,35	22,15	17,34	18,17
– в т ч процедура звітування про укладені договори (неконкурентна закупівля), тис. од.	3510	639,49	149,58	294,9	219,54
у % до загальної кількості тендерів	84,99	78,93	84,00	80,58	89,69

Джерело: сформовано авторами на основі даних [14]

електронних закупівель ProZorro – 30% організаторів припадає на суб'єктів з Київської, Львівської, Дніпропетровської та Харківської областей. Найбільша кількість учасників характерна для Київської області – 79,7 тис. (30,32% від загального показника по Україні), значно менше у Дніпропетровській, Харківській та Львівській областях, де кількість учасників варіюється від 26,6 до 35 тис. од. Ринок публічних закупівель високо централізований: лівова частка ринку публічних закупівель належить Київській області – 40,8% від загального значення по Україні, значно менші частки належать Дніпропетровській – 6,75%, Харківській – 5,88% та Львівській області – 5,32%. Відповідна динаміка спостерігається і по кількості тендерів – зі значним відривом лідирує Київська область (19,6%). У структурі тендерів по всіх областях переважають дорогові тендери.

Публічні торги надають більше можливостей для розвитку малого та середнього бізнесу, підтримують місцеві компанії та невеликі приватні підприємства. Чесна конкуренція дозволяє отримати додатковий дохід від участі у державних тендерах, що стимулює розвиток вітчизняного бізнесу. Електронна система державних закупівель ProZorro підвищує рівень довіри громадськості завдяки чіткості та прозорості процедур.

Висновки. Імплементування Prozorro стало одним з перших кроків на шляху діджиталізації державної фінансової політики в Україні. Сервіс фінансового обліку ProZorro є ефективним засобом автоматизації державних публічних закупівель. За часи існування система публічних торгів створила поле для спілкування замовників та постачальників. Впровадження системи елек-

тронних закупівель на державному рівні сприяє протидії корупції та підвищує конкурентоспроможне середовище, зменшує втрати замовників від недостатньої конкуренції.

ProZorro оптимізує процес державних закупівель за рахунок збільшення швидкості операцій, зменшує адміністративне навантаження та збільшує інноваційну складову процесу. Попри це, платформа ProZorro потребує аналізу та вдосконалення. У державних закупівлях існує ряд проблем: відсутності навичок та досвіду у здійсненні тендерної процедури працівниками міністерств та відомств, органів місцевого самоврядування: сільських рад та новостворених об'єднаних територіальних громад; висока частка неконкурентних процедур (у середньому лише 2,7 пропозицій на одну закупівлю), можливий прихований конфлікт інтересів учасників, необґрунтоване розтягування в часі окремих процедур, існування дискримінаційного характеру в документації конкурсних торгів, неефективність механізму розгляду скарг тощо.

Діджиталізація публічних закупівель залишається пріоритетним напрямком розвитку державного сектору економіки України. Важливими завданнями є створення комунікаційних платформ та платформ для інтенсифікації процесів, обмін тендерною інформацією між учасниками.

Електронна система державних закупівель зменшує корупцію та бюрократизм у сфері державних закупівель, збільшує ефективність, передбачуваність та прозорість управління, покращує використання державних ресурсів, економить бюджетні кошти та покращує доступ для учасників процесу торгів шляхом інклюзії інноваційних цифрових технологій.

Список літератури:

1. Public Sector Governance and Accountability Series: Public Services Delivery, edited by Anwar Shah. World Bank. Washington, DC. 2005. 220 p. DOI: 10.1596/978-0-8213-6140-5
2. Fisher, Ronald C. The Effects of State and Local Public Services on Economic Development. *New England Economic Review*. 1997. (Mar/Apr): 53–82.
3. Digital revolutions in public finance, editors: Sanjeev Gupta, Michael Keen, Alpa Shah, and Geneviève Verdier. Washington, DC: International Monetary Fund. 2017. 343 p.
4. Heller P. Back to Basics – Fiscal Space: What It Is and How to Get It. *Finance and Development*. 2005. Vol. 42. № 2. Pp. 2–5.
5. Besley T., Persson T. *Taxation and Development*. URL: <https://www.lse.ac.uk/economics/Assets/Documents/personal-pages/tim-besley/working-papers/taxation-and-development.pdf>
6. Швабій К., Богдан Т., Когіна А., Степура М. Вимоги щодо локалізації в публічних закупівлях як інструмент підтримки національної промисловості: міжнародний досвід та пропозиції для України. Growford Institute. Київ, 2020. 62 с.
7. Луцик А.І., Синютка Н.Г. Використання видаткового інструменту фінансової політики у формуванні ефективного фінансового простору України. *Інноваційна економіка*. 2018. № 9–10 (77). С. 171–176.
8. SIGMA (2015) Public Procurement Training Manual – Modules A1, A2 and A3, OECD Publishing, Paris. URL: <http://www.sigmaxweb.org/publications/public-procurement-trainingmanual.htm>
9. SIGMA (2016) Division of Contracts into Lots, Brief 36, OECD Publishing, Paris.
10. SIGMA (2016) E-Procurement, Brief 17, OECD Publishing, Paris.
11. SIGMA (2016) Economic Issues in Public Procurement.
12. Про публічні закупівлі : Закон України від 12.04. 2016 р. № 1078. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/922-19> (дата звернення: 20.01.2021).
13. World Bank Group (2017) Benchmarking Public Procurement 2017: Assessing Public Procurement Regulatory Systems in 180 economies. URL: <http://bpp.worldbank.org/reports> (дата звернення: 20.12.2020).
14. Інформаційна система сайту Prozorro. 2020. URL: <https://bi.prozorro.org/sense/app/> (дата звернення: 20.12.2020).

References:

1. World Bank (2005) *Public Sector Governance and Accountability*. Series: Public Services Delivery. edited by Anwar Shah. Washington, DC. 220 p. DOI: 10.1596/978-0-8213-6140-5
2. Fisher, Ronald C. (1997) The Effects of State and Local Public Services on Economic Development. *New England Economic Review* (Mar/Apr): 53–82.

3. Digital revolutions in public finance (2017) editors: Sanjeev Gupta, Michael Keen, Alpa Shah, and Geneviève Verdier. Washington, DC: International Monetary Fund, 343 p.
4. Heller P. (2005) Back to Basics – Fiscal Space: What It Is and How to Get It. *Finance and Development*, vol. 42, no. 2, pp. 2–5.
5. Besley T., Persson T. (2007) *Taxation and Development*. Retrieved from: <https://www.lse.ac.uk/economics/Assets/Documents/personal-pages/tim-besley/working-papers/taxation-and-development.pdf>
6. Schwabiy K., Bogdan T., Kotina A., Stepura M. (2020) *Requirements for localization in public procurement as a tool to support national industry: international experience and proposals for Ukraine*. Growford Institute. Kyiv, 62 p.
7. Lutsyk A.I., Synyutka N.G (2018) Use of an expense instrument of fiscal policy in the formation of effective fiscal space of Ukraine. *Innovative economy*, no. 9-10 (77), pp. 171–176. (in Ukrainian)
8. SIGMA (2015) Public Procurement Training Manual – Modules A1, A2 and A3, OECD Publishing, Paris. Retrieved from: <http://www.sigmaweb.org/publications/public-procurement-trainingmanual.htm>
9. SIGMA (2016) Division of Contracts into Lots, Brief 36, OECD Publishing, Paris.
10. SIGMA (2016) E-Procurement, Brief 17, OECD Publishing, Paris.
11. SIGMA (2016) Economic Issues in Public Procurement. OECD Publishing, Paris.
12. On Public Procurement: Law of Ukraine dated 12.04. 2016 No. 10778. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/922-19> (accessed 20 January 2021). (in Ukrainian)
13. World Bank Group (2017) Benchmarking Public Procurement 2017: Assessing Public Procurement Regulatory Systems in 180 economies. Retrieved from: <http://bpp.worldbank.org/reports> (accessed 20 December 2020).
14. Prozorro Information System (2020). Retrieved from: <https://bi.prozorro.org/sense/app> (accessed 20 December 2020). (in Ukrainian)