

особливостей, умов розвитку і стану фінансово-кредитної системи країни процес переходу до системи плаваючих валютних курсів може зайняти і три, і п'ять, і більше років [4].

Як швидко вдасться пройти цей шлях України, нині сказати досить складно. Це залежатиме виключно від того, коли інфляція стане контрольованою й економіка зможе сприймати її як "номінальний якір", коли внутрішній ринок зміцніє достатньо, щоб визначати економічний розвиток.

Іншими словами, успіх залежатиме від того, чи відповідатимуть змінам у валютно-курсовій політиці розвиток реального сектора та нововведення у податково-бюджетній сфері. Але тут на

перший план виходять ті економічні реформи, відповідальність за впровадження яких покладена на Кабінет Міністрів.

**Висновки.** Таким чином, реформи податково-бюджетної та економічної політики країни мають забезпечити формування міцного внутрішнього ринку, завершення основних структурних перетворень в економіці, щоб її структура, інституційні характеристики та стан конкуренції відповідали вимогам ринкової економіки, спільного європейського ринку, до якого прагне Україна. Лише за таких умов можна буде ставити питання про успіх нової моделі валютно-курсової політики, орієнтованої на плаваючий валютний курс та перехід до таргетування інфляції.

### Список літератури

1. Домбровски Марек. Перспективы либерализации счета финансовых операций в Украине // CASE и CASE Украина, 9 марта 2006 г.
2. Домбровски Марек. Режим денежной политики в условиях открытой экономики: выводы для Украины // CASE и CASE Украина, 13 марта 2006 г.
3. Домбровски Марек. Таргетирование инфляции в переходной экономике // www.case-ukraine.kiev.ua.
4. Карачадаг Чем, Дуттагупта Руна, Фернандес Гилда, Ишии Шого. От фиксированного курса к плавающему: нет причин для опасений // Финансы & развитие. – 2004. – № 12. – С. 20-23.
5. Савченко Александр. Мы собираемся переходить к более гибкому курсообразованию // Бизнес. – 2006. – № 47 (722).
6. Сколотяний Юрій. Стабільна гривня: головне не злякати // Дзеркало тижня. – 2006. – № 7 (586).
7. Шаповалов Анатолій. Стратегічні напрямки курсової політики України в умовах сталого економічного розвитку // Дзеркало тижня. – 2005. – № 43 (571).

### Summary

The article considers the general problem aspects of the existing exchange rate regime in Ukraine and microeconomic preconditions of its formation.

Отримано 08.02.2007

УДК 339.338

*І.В. Лопаткіна, Українська академія банківської справи НБУ*

## ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ ДЕРЖАВНИХ ЗАМОВЛЕНЬ В КОНТЕКСТІ ЕКОНОМІЧНОЇ ПОЛІТИКИ ДЕРЖАВИ

*Основна ідея розміщення державних замовлень полягає в економічному витрачанні державних коштів – коштів платників податків. Механізм державних закупівель має деякі специфічні властивості, які спричиняють проблеми при визначенні ефективного підрядника. Заходами нівелювання негативних явищ є ринкова саморегуляція, друга прийнятна ціна, заохочувальні договори, а також добровільні зусилля політиків, спрямовані на вдосконалення процесу державних закупівель.*

*Ключові слова: державні закупівлі, державні замовлення, тендер, найменша ціна, прийнятна ціна, "прокляття переможця", опортуністична поведінка, витрати втрачених можливостей (альтернативні витрати), стратегічна пропозиція, картель, правило Вікрея, заохочувальні договори (договори про розподіл витрат), редукаціон.*

**Постановка проблеми.** Прихід до влади будь-яких політичних сил обумовлений їхнім бажанням реалізувати свої економічні інтереси. Всі вони прагнуть здобути для свого виборця краще життя – максимізувати добробут нації. Для цього, крім всього іншого, вибудовується цілісна програма послідовних дій – економічна

політика. Кожна влада має свій погляд на те, якими шляхами досягати мети, які інструменти і яким чином задіяти. Але набір прикладних інструментів досить стандартний і не має політичної приналежності. Відмінними є погляди стосовно того, які з інструментів більш дієві і які наслідки для економіки матиме застосування їх на практиці. Л. Ерхард з цього приводу писав, що економічна система повинна бути неідеологізованою в своїх методах, але не в своїх цілях [19,

© І.В. Лопаткіна, 2007

с. 345, авт. переклад]. І часто проблеми, пов'язані з використанням того чи іншого інструмента регулювання економіки, не є проявом недоліків, їм притаманних. Вони є свідченням нераціональності методик, в рамках яких використовуються ці інструменти.

Постійно, або час від часу – залежно від актуалізації питання – відбувається осмислення досвіду економічного регулювання взагалі, а також ефективності його окремих інструментів. Значення цього процесу полягає в тому, що теоретичні узагальнення спонукають до корекції поглядів економістів-практиків, політиків – тих, хто розробляє і впроваджує в життя економічну політику, хто відповідає за досягнення проголошених в ній цілей. Особливого сенсу така корекція набуває в періоди епохальних змін в економіці. Слід зауважити, що в Україні процес докорінного реформування економіки продовжується. На жаль, він дещо затягнувся, що, як визначають деякі економісти, не дозволило отримати бажаного підвищення рівня розвитку економіки [2, 3]. Таким чином, питання створення теоретичного підґрунтя нової економічної політики в Україні є актуальними.

Проаналізувавши динаміку змін в правилах гри відносно державних закупівель, можна дійти висновку, що, по-перше, ці питання досить актуальні – на державні закупівлі в 2007 р. з Державного бюджету планується використати близько 50 млрд. грн., а це складає майже третину видаткової частини державних коштів. За оцінками експертів, місткість ринку державних закупівель України – понад 120 млрд. грн. [12]. А, по-друге, в процесі реформування системи державних закупівель в нових економічних умовах не поставлено остаточної крапки – за останні чотири роки тільки редакцій Закону України “Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти” створено десять [10].

Державні закупівлі – поняття майже вічне, як і сама держава, державна влада, державний бюджет і державні видатки. Воно притаманне будь-якій економічній системі. Тому деякі аспекти державних закупівель достатньо фундаментальні. Накопичено значний досвід використання державних закупівель як інструмента державної економічної політики. Узагальнення цього досвіду складає теорію державних замовлень.

Поняття “державне замовлення” не нове для нас. За радянських часів все, що вироблялося, створювалося в системі державного замовлення. Державне замовлення було стовідсотковим і слугувало основою для директивного планування. Держплан визначав обсяги замовлень для

всіх суб'єктів економіки. Таким чином, була побудована і довгий час успішно діяла цілісна економічна система, яка виключала товарно-ринкові відносини як головний елемент і рушійну силу економіки. Збої в цій системі були неприпустимі і могли спричинити, і таки спричинили катастрофічні наслідки для всієї економіки. Планова, або командно-адміністративна система, перестала існувати. А відтак, перестала діяти система державних замовлень – система господарських зв'язків між підприємствами. Наслідки відомі – це і криза неплатежів, і цінові дисбаланси, і гіперінфляція тощо. Кожну з означених проблем можна аналізувати окремо, але всі вони були проявами системної кризи економіки, що залишилась без своєї цементуючої основи – державного замовлення.

З переходом до ринкової моделі економіки поняття “державне замовлення” набуло іншого змісту. В 1995 р. Законом “Про поставки продукції для державних потреб” розпочато новий етап реформування системи державних закупівель в Україні [11]. Цього потребували нові реалії національної економіки. Вдосконалення процесу державних закупівель на пострадянському просторі очікували іноземні інвестори.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблематиці державних закупівель в сучасних умовах присвятили свої роботи В. Карасьова, В.М. Колотій, Л. Самсоненко, Ю. Сколотяний, В.В. Сміричинський, В. Мандзюк, Р. Колишко, Л.С. Ставська, С. Замазій, М. Корнев, С. Тихонов, В.В. Жуков, І.С. Дребот, О. Переверзева, В. Матвеева, М. Вишневецький, Н. Костенко, А. Сахно, Е. Храбров, А. Шипка, О. Пономаренко, М. Ульянов та інші. Але аналіз останніх публікацій показує, що питання теорії державних закупівель досі недостатньо досліджені. Як правило, досліджується раціональність, обґрунтованість статей діючого законодавства, розглядаються проблеми реалізації державних закупівель на практиці. Основна хвиля критики зосереджується на шпальтах видань масмедіа. Складається враження, що науковці не бачать актуальності питань теорії державних закупівель. І це не може не викликати подиву, оскільки останні є складовою державної фінансової політики, інструментом регулювання економіки і складають значну частку видатків Державного бюджету. Важливість питань державних закупівель і осмислення їх теоретичних положень простежується в роботах Д. Фінзінгера (J. Finsinger), В. Вікрея (W. Vickrey), О. Вільямсона (O. Williamson), Е. Вольфштеттера (E. Wolfstetter), О. Ганденбергера (O. Gandenberger), Дж. Стігліца (J. Stiglitz),

У. Ленза (U. Lenz), Д. Дасра (D. Dyer), Д. Каделя (J. Kadel), У. Фехля (U. Fehl), В. Гуча (W. Guth), Д. Левіна (D. Levin), М. Кейнса (M. Keynes), Ш. Бланкарта (Ch. Blankart) і багатьох інших закордонних авторів. Розмірковування щодо закупівель знаходимо в роботах Л. Ерхарда, в яких він підсумовує досвід розробки і практичного здійснення реформ народного господарства повоєнної Німеччини. Л. Ерхард не відокремлює питання замовлень від загального процесу реформування економіки і розглядає їх потенціал крізь призму економічної політики. Він визначає, що зростання обсягів замовлень позитивно позначилось на зростанні зайнятості. Цікавим є те, що лише на одну десяту ця тенденція була пов'язана зі зменшенням кількості безробітних. Тобто питома вага екстенсивного фактора в загальному результаті була дуже незначна. Таким чином, замовлення стимулювали підвищення інтенсивності праці.

Крім того, збільшення замовлень означало зростання капіталовкладень. Згідно з теорією економічного зростання ці фактори є визначальними в короткостроковому періоді і їх присутність, при правильному використанні, обумовлює позитивні тенденції в майбутньому, забезпечуючи стаке економічне зростання [19].

Проте цих західних авторів і їх дослідження важко назвати сучасними. Їх роботи датуються 40-80-ми роками ХХ ст. Можна зробити висновок про те, що західна наука клопоталася питаннями державних закупівель в історично визначений період свого розвитку, а саме в період реформування економіки, та була зацікавлена в узагальненні досвіду стосовно раціонального використання державних коштів в наступних періодах. Як результат – створена теорія державних закупівель. І можна стверджувати, що в сучасних умовах в розвинених країнах питання, пов'язані з державним замовленням, стали більшою мірою прерогативою спілок платників податків, ніж науковців, оскільки здійснення постійного контролю за ефективним використанням коштів людей, що сплачують податки, є дієвим інструментом реалізації ґрунтовно розробленої в минулому теорії.

**Виділення невирішених раніше частин проблеми.** Теорія державних замовлень і питання використання цього інструмента в економічній політиці держави в умовах транзитивної моделі економіки залишаються окремими напрямками наукових досліджень і потребують свого постійного розвитку, обґрунтування окремих положень. Актуалізація проблематики державних замовлень у сучасних умовах України

пов'язана з прагненням країни встати в один ряд з економічно розвиненими країнами, які мають великий досвід розробки теорії державних замовлень і використання основних її положень на практиці з метою підвищення ефективності цього процесу.

Теорія державних закупівель в Україні і в розвинених країнах має значний розрив. Це стосується концептуальних підходів, понятійного апарату, сприйняття основних постулатів філософії державних закупівель, оцінки основних проблем процедури і багато іншого. Різні за формою і змістом і законодавчі акти різних країн, що присвячені питанням державних закупівель. А що стосується практики, то тут ідентичності не може бути за визначенням, оскільки кардинально різні вихідні умови для здійснення процедури державних закупівель – ринковий і ще недосконало ринковий механізм регулювання економіки.

**Цілі статті** – висвітлити та проаналізувати деякі теоретичні аспекти процесу державних закупівель, показати їх практичну значущість.

#### **Виклад основного матеріалу.**

**Концептуальні положення державних закупівель.** Розгляд проблематики державних закупівель доцільно розпочати з означення концептуальних підходів до цієї теми. По-перше, варто визначити основну ідею державних закупівель, згідно з якою вони розглядаються або як фізична величина [4], або як дія, процес [10], чи як засіб державного регулювання економіки [11]. У першому випадку державні закупівлі – це частка товарів і послуг, вироблених у країні або за кордоном і закуплених урядом, державними органами за кошти Державного бюджету з метою гарантування забезпечення випуску необхідних для країни техніки та устаткування і власного споживання, а також забезпечення споживання населення та утворення резервів [4, с. 336]. Інший підхід стосовно визначення виходить з того, що державні закупівлі – це придбання замовником товарів, робіт і послуг за державні кошти у порядку, встановленому відповідним законом [10]. В підручниках з економічної теорії державні закупівлі розглядаються в контексті державних видатків як елемент бюджетної політики [16, 17]. В будь-якому випадку мова йде про витрачання суспільних коштів, які акумулюються в Державному бюджеті і розпорядником (але не власником) яких є державні органи. В Законі України “Про поставки продукції для державних потреб”, першому за часів незалежності України Законі, присвяченому державним закупівлям, поняття “державні закупівлі” ототожнюються з державним замовленням, а останнє трактується

як засіб державного регулювання економіки шляхом формування на контрактній (договірній) основі складу та обсягів продукції, необхідної для державних потреб, розміщення державних контрактів на її поставку (закупівлю) серед підприємств, організацій та інших суб'єктів господарської діяльності України всіх форм власності [11].

Держава вилучає, акумулює кошти членів суспільства і спрямовує їх на реалізацію якихось суспільних цілей. Кожен член суспільства, сплачуючи податки, є учасником цих процесів і цілком логічно, що кожен зацікавлений в тому, щоб сплачувати якомога менше. А цього можна досягти при дбайливому витрачанні і розумному перерозподілі ресурсів. Такого відношення до власних коштів і очікує від держави платник податків. Таким чином, можна зробити висновок про те, що ідея державних закупівель полягає в економії коштів членів суспільства – платників податків.

Наступний концептуальний постулат – державні закупівлі необхідно розглядати як інструмент ефективного перерозподілу в економіці. Перерозподільна функція – одна з головних в системі функцій держави. Більше того, для розуміння важливості цього концептуального постулату і його ролі в розбудові економіки, необхідно згадати про те, що бажаних перерозподільних цілей можна досягти за допомогою відповідної системи податкових і трансферних платежів. При цьому якщо суспільство ще може змиритися зі зниженням рівня національного доходу, то з несправедливістю воно буде боротися [3]. Віддаючи частину своїх доходів на цілі встановлення суспільної справедливості, індивід очікує, що в даному випадку принцип справедливості буде діяти і для нього. Тобто частина його доходів буде перерозподілена або на створення суспільного блага, або на підтримку більш нужденних, що опинилися в такому становищі не за власним бажанням. Цим, до речі, можна пояснити цільове спрямування добродійних грошових трансферів. Отже, державні закупівлі концептуально знаходяться в площині перерозподільних процесів і торкаються категорії “справедливість”. Ідея державних закупівель полягає в максимізації справедливості при здійсненні перерозподільних процесів.

Роль державних закупівель у вищезазначеному контексті підкреслюється законом Вагнера, основні положення якого констатують випереджуюче зростання державної активності у порівнянні з загальною економічною активністю. Така тенденція спостерігається в розвинених країнах протягом значного проміжку часу –

більш ніж 13 останніх десятиріч [1]. Державні закупівлі, як інструмент політики державних видатків, має реалізувати на практиці ефективний перерозподіл суспільних коштів.

**Теоретичні аспекти механізму державних закупівель.** Концептуальні постулати державних закупівель реалізуються переважно через використання тендерного механізму. Але державні закупівлі і тендери на закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти не можна ототожнювати.

У плановій економіці формою державних закупівель визначались державні замовлення. Вони являли собою засіб прямого державного регулювання господарських зв'язків. На початку перехідного періоду в практику державних закупівель було введено поняття “державний контракт”. Останній, як спосіб реалізації замовлення, мав на меті врегулювати взаємовідносини між державою-замовником і підприємством-виконавцем в ринкових умовах. Але основна ідея державного замовлення залишалася неринковою – державні контракти підлягали адміністративному розміщенню. Зазначалося про можливість мотивації виконавця (виникає питання – навіщо?) за рахунок надання податкових, митних і кредитних пільг, дотацій і субсидій, валютних коштів (що було привабливим стимулом за відсутності валютного ринку). Особою, яка визначала виконавця, залишився державний службовець – чиновник. Держава позиціонувалася головною серед рівних. Але, як зауважував Л. Фон Мізес, місце держави на ринку нічим не відрізняється від місця інших учасників ринкових відносин [1].

Поняття тендерної процедури в економічну практику України увійшло з прийняттям Закону України “Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти”. Але сама процедура здійснення конкурсного відбору виконавців щодо закупівлі товарів, виконання робіт, надання послуг ще не була визначена як “тендер”, а мала назву “торги” [11]. Таке трактування процедури не є помилковим, але дещо не відповідає сутності того, що являють собою тендерні торги. Поняття “торги(тендер)” було скореговане редакцією Закону від 16.01.2003 [10, редакція від 15.10.2003]. Наголос було зроблено на конкурентному відборі учасників з метою визначення переможця торгів (тендера).

На Заході, в країнах з розвинутою економікою, поняття “тендер” у контексті державних закупівель має довгу історію. Більше того, тендери стали предметом теоретичних досліджень, з висновками яких слід ознайомитися.

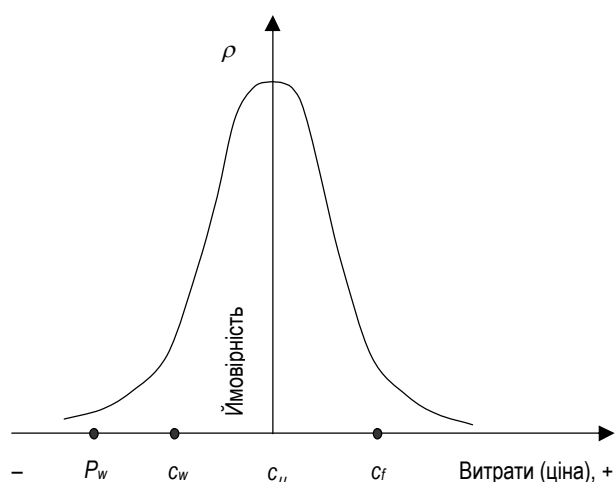
Західна економічна школа виходить з того постулату, що держава має проводити закупівлі товарів, робіт та послуг на максимально вигідних умовах. Ця теза підкреслює основну ідею державних замовлень в ринкових умовах – врахування прагнення всіх платників податків щодо економічного витрачання державних коштів. Але практика доводить, що ця вимога не завжди виконується, і насправді існує надання привілеїв певним групам інтересів, а також спостерігаються прояви корупції [1]. Таким чином, необхідно мати такий інструмент реалізації державних замовлень, який максимально зменшував би вплив суб'єктивного фактора – людини. Ш. Бланкарт зауважує, що необхідно запровадити правила, які обмежували б свободу дій чиновників і інших учасників процесу, що спрямовані на задоволення власних інтересів [1]. Як такі правила (метод), що застосовуються вже більше ніж дві тисячі років і довели свою ефективність, він зазначає аукціони. Тендери – один із варіантів аукціонних торгів. І на Заході, де не існує державних замовлень у тому вигляді, в якому вони застосовувались в командно-адміністративній системі, стосовно механізму державних закупівель використовується тожне поняття – тендери.

Проблематика механізму державних замовлень торкається широкого спектра питань. Зокрема, так званого правила найменшої ціни.

Основним критерієм відбору учасників і визначення переможця при проведенні тендера є найменша ціна. Такий підхід забезпечує одночасно і реалізацію побажань платників податків, і виконання замовлення з найменшими витратами ресурсів внаслідок виявлення найбільш ефективного (з найменшою собівартістю) виконавця. Але насправді все не так ідеально і на практиці може проявитися ефект “прокляття переможця”. В економічній теорії це явище досліджене і його сутність полягає в отриманні негативного кінцевого результату при виконанні державного замовлення. Потенційний виконавець, прагнучи отримати замовлення, виходить з того міркування, що для цього необхідно запропонувати найменшу ціну у порівнянні з конкурентами. Якщо виходити з того, що потенційний переможець – найкращий в галузі, то навіть тоді не існує гарантії того, що він не отримає “прокляття переможця”. Проілюструємо це на прикладі схеми (рис. 1).

При аналізі розподілу пропозиції учасників процесу державних замовлень виходимо з того, що він є нормальним. Тоді найбільш вірогідне значення витрат пропозиції буде на середньому рівні. Це – середня собівартість по галузі ( $c_{\mu}$ ).

Всі пропозиції з однаковою ймовірністю приймають значення як менше, так і більше, ніж середнє. Претендент, що може розраховувати на перемогу в торгах, працює на рівні найменших витрат в галузі ( $c_w$ ). Він визначає ціну своєї пропозиції ( $P_{min}$ ) на рівні своєї собівартості ( $P_{min} = c_w$ ). При цьому, враховуючи своє конкурентне оточення, він буде запроваджувати дії, що покращать його позиції при визначенні переможця, а саме при вирахуванні ціни виходитиме з можливого зниження собівартості за рахунок, наприклад, економії витрат і більш досконаліх технологій. Таким чином,  $P_{min}$  буде дорівнювати  $P$ -ціні, рівень якої занижений. Але цілком ймовірно, що рівень фактичних витрат буде дещо вищим через вплив негативного ефекту масштабу, який спостерігається при великих масштабах виробництва, що є характерними для державних замовлень. За рахунок нерационального використання ресурсів, адміністративних витрат, зниження контролю собівартості фактична може перевищити не тільки витрати найбільш ефективного претендента, а і середнє значення по галузі, в розрахунок якого ввійшли дані приватного і державного секторів. Таким чином, переможець потрапляє в пастку “прокляття переможця”. Учасник, що стане переможцем при розміщенні державного замовлення, занижує свої витрати і в процесі його виконання зазнає збитків на рівні  $P - c_w$ . Але, якщо він завищить свої витрати, то не отримає замовлення.



**Рис. 1. Розподіл пропозиції:**

- $c_{\mu}$  – середнє значення собівартості по галузі;
- $c_w$  – собівартість виробника, що є претендентом на державне замовлення, на час прийняття рішення щодо ціни пропозиції (собівартість потенційного переможця);
- $P_w$  – ціна пропозиції;
- $c_f$  – фактична собівартість при виконанні державного замовлення

Той самий ефект спостерігатиметься і у випадку, коли як потенційний переможець виступає не найбільш ефективний, а будь-який інший виконавець. Рівень збитків визначатиметься суб'єктивним фактором – уявною (бажаною), а насправді – заниженою, собівартістю і суб'єктивним фактором – фактично отриманими витратами, які, в свою чергу, відчуватимуть на собі вплив негативного ефекту від масштабу. Індивідуальна пропозиція ( $P_i$ ) за умови незалежності відхилення від середнього значення ( $e_i$ ) буде:

$$P_i = c_{\mu} + e_i.$$

За умови значної кількості тендерів можна було б сподіватись на те, що ті учасники, які потрапили в “пастку переможця”, наступного разу будуть вибудовувати свою поведінку з урахуванням можливих негативних наслідків від нераціональної стратегії отримання замовлення. І вже інші претенденти стануть на їх місце. Таким чином, загальний досвід помилок призведе якщо не до уникнення “прокляття переможця”, то, принаймні, до суттєвого його зменшення. На ринку державних замовлень відбуватиметься процес адаптації пропозиції на основі удосконалення поведінки претендентів на перемогу. Але на практиці кількість фактів тендерних процедур закупівель не така значна, щоб створити ефект адаптації і загального досвіду. Тож і розраховувати на те, що адаптація справить відповідний вплив на поведінку претендентів, не доводиться.

Проте при оцінці поведінки претендента не можна не враховувати того, що, виходячи з категорій економічної теорії, потенційний виконавець державного замовлення – людина раціональна, і її поведінка характеризується максимізацією віддачі від наявних ресурсів. Слід зважити на те, що за такого підходу до аналізу поведінки учасника, висновок про його бажання за будь-яку ціну отримати перемогу, не справджується. Більше того, можна зробити припущення, що він завищуватиме свої витрати і рівень запропонованої ціни з метою отримання прихованого додаткового прибутку. І це раціональне бажання визначатиме його поведінку більшою мірою, ніж азарт і можливий ризик. Крім того, відомо, що середньостатистична людина не прагне до ризику. Таким чином, на поведінку потенційного учасника процесу державних замовлень впливають наступні фактори:

- прагнення отримати перемогу в тендері на державне замовлення;
- можливість натрапити на “прокляття переможця”;
- прагнення до максимізації прибутку;
- небажання ризикувати.

Ці фактори є досить суперечливими. Логічно, що учасник процесу державних замовлень шукатиме шляхи до подолання вищезазначеної дилеми. Він будуватиме свою власну стратегічну поведінку.

Стратегічна пропозиція в економічній теорії трактується як така, що базується не на власних економічних витках, а на аналізі інформації про очікувану поведінку конкурентів [1]. Такий підхід більш прагматичний і реалістичний. Поведінка, коли не враховуються пропозиції інших потенційних учасників, можлива за умови значної кількості операцій і є ідеалізованим поглядом на реальність. Дійсно, в такому випадку відхилення пропозиції кожного окремого учасника процедури від найближчих сусідів буде несуттєвим і шкала пропозиції буде заповнена дуже щільно. Це призведе до того, що для отримання державного замовлення немає іншого шляху, крім запропонування ціни на рівні власної собівартості. А це позбавлене всякого сенсу. Крім того, в ринковій економіці функція перерозподілу, з якою пов'язані державні замовлення, обмежена. Тому очікувати на значну кількість операцій із закупівель товарів, робіт і послуг за державні кошти, не варто. А це означає, що пропозиція учасника буде стратегічною.

Наступна проблема, на яку звертає увагу економічна теорія, – це опортуністична поведінка виконавця. В довідковій літературі опортунізм розглядається як прагнення однієї зі сторін, що домовляються, при укладанні угоди сформулювати її умови таким чином, щоб досягти переваги над іншою стороною, перекласти на нього більшу частину витрат [1]. Загроза опортуністичної поведінки учасника – суттєва багатоструктурована проблема процесу державних закупівель. Вона виникає у випадках, коли необхідні товари, роботи або послуги чітко не визначені. Тобто існує велика кількість замовлень, вартість котрих неможливо чітко ідентифікувати [1]. В першу чергу, це стосується науково-технічних розробок. В такому випадку вартість може бути скалькульована за фактичними витратами. Найменша ціна, як головний критерій, втрачає своє значення. Договір укладається на умовах відшкодування витрат. Це спонукає виконавця до необґрунтованого їх завищення. Якщо він не може збільшити явні витрати, то, принаймні, спробує максимізувати своє задоволення від умов праці за рахунок працедавця. Або задля того, щоб позиціонувати себе як елітного виконавця, для створення спеціального іміджу прагнучим до виконання замовлення з завищеним рівнем якості, використовуючи дорогі матеріали, закупову-

ючи дорогі офісні меблі, службовий транспорт тощо. Під ці потреби створюються додаткові виробничі потужності. Зрозуміло, що за такі непродуктивні витрати з низькою ефективністю і окупністю вимушені сплачувати платники податків. І це є проблемою.

Окремою проблемою в контексті опортуністичної поведінки виступають так звані витрати втрачених можливостей. Можна визначити декілька аспектів цієї проблеми. По-перше, оскільки неефективність виконавця виявляється не відразу, розірвати угоду можна тільки з одночасною втратою вкладених в проект коштів (як правило, досить значних).

По-друге, втрачені можливості – альтернативна вартість ресурсів, які мали б бути спрямовані на більш доцільні речі.

По-третє, особливу проблему механізму державних закупівель становлять витрати втрачених можливостей, які створюються на ринках, пов'язаних з вкладанням коштів в проекти з надання послуг (наприклад, комунальних), реалізація яких починається з розбудови основних фондів, придбання обладнання. Витрати втрачених можливостей виникають переважно при наданні стаціонарних послуг, наприклад, при локальному забезпеченні електроенергією, водою, газом [1]. Суб'єкт, що виграв тендер, по закінченні строку дії угоди при повторному розміщенні державного контракту має переваги перед іншими потенційними виконавцями за рахунок того, що при обрахуванні собівартості визначатиме витрати додаткові, в той час як інший потенційний підрядник виходитиме з повних витрат. Зрозуміло, що вартість пропозиції нинішнього виконавця буде значно нижчою. Знаючи наперед про свої конкурентні переваги, підрядник дозволяє собі знижувати якість виконання замовлення задовго до закінчення терміну дії укладеної угоди. До речі, аналогічну поведінку виконавця можна спостерігати тоді, коли якість виконуваних послуг важко оцінити. Таким чином, замовник потрапляє в своєрідну пастку витрат втрачених можливостей і опортуністичної поведінки виконавця.

В умовах української дійсності опортуністична поведінка має свою специфіку. Справа в тому, що для державних установ діє принцип плановості їх діяльності. Заздалегідь, за рік-півтора, організація повинна надати головній установі запит на кошти і дозвіл для проведення процедури закупівлі. Це означає, що організація повинна надати обґрунтований розрахунок майбутніх витрат. Якщо метою закупівлі є технічні розрахунки, то для того, щоб встановити їх собівартість,

організація повинна звернутися до фахівців. Тобто, фактично, мова йде про замовлення. Таким чином, на практиці суб'єкт державної форми власності змушений домовлятися про виконання науково-технічної розробки заздалегідь, задовго до можливого тендеру. А потім створювати умови для того, щоб цей виконавець став переможцем в торгах. Поряд з цією проблемою існує проблема можливих корупційних дій і лобіювання інтересів обмеженого кола особливо наближених виконавців.

Картелі або змова учасників – найбільш актуальна проблема відбірного процесу. Свого часу, завдяки важливості ролі, яку вони почали відігравати в економіці, і тенденції до поширення, картелі стали предметом пильної уваги економічної теорії.

Картель в загальному розумінні не несе на собі негативного змістовного навантаження. Картель – це об'єднання кількох підприємств однієї галузі виробництва [4, с. 739]. Оскільки картелі є проявом монополізму, вони стають об'єктом постійної уваги держави. Картельним змовам присвячене не одне дослідження. В підручниках з економічної теорії доводиться їх небажаність для економіки. Діяльність картелів підпадає під дію антимонopolного законодавства. Жорсткість такого законодавства неоднакова в різних країнах. Тому і кількість цих структур найбільша в країнах Західної Європи, де відношення до картелів більш лояльне – наголос робиться на контролі за картельними угодами. В. Ойкен взагалі вважав, що недостатньо просто заборонити картелі. Скоріш потрібна позитивна політика економічного конституювання – деконцентрація влади і створення конкурентного середовища [9].

В Україні прояви картельної змови, мабуть, є. Застосоване тут слово “мабуть” характеризує сучасний стан питання, коли практично жодне подання Антимонopolного комітету на визнання дій картельною змовою не завершилось прийняттям позитивного рішення в суді [7, 12]. В даному контексті боротьба Уряду Ю. Тимошенко з підвищенням цін виробниками палива навесні 2005 р. є особливо показовим прикладом. Взагалі, за даними досліджень економічного форуму в Давосі, Україна займає 78 місце серед 125 країн світу за глобальним індексом конкурентоспроможності [18].

Не є винятком стосовно картельних угод і ринки державних закупівель. Значні обсяги виробництва, що є характерною рисою замовлень держави, стають сильним стимулом для тих, хто має спільний професійний інтерес і планує довготривалу практику участі в державних тендерах.

Цієї проблеми не можна позбутись навіть завдяки здійсненню операцій через тендери. Цікавою з цього приводу є думка Ш. Бланкарта про те, що тендери слугують цілям стимулювання конкуренції в галузі державних замовлень, проте вони її не гарантують [1]. До того ж, тендерні процедури сприяють посиленню картелів. Справа в тому, що на відміну від ринку приватних замовлень, де вся інформація має конфіденційний характер і не підлягає розголошенню,

державні процедури закупівлі здійснюються за принципом максимальної прозорості. Виникає дилема: з одного боку, механізм державних закупівель повинен мати елемент, завдяки якому створюється захист від корупції – тендери. З іншого боку, розголошення результатів тендеру, – ціни, за якою визначено переможця, – утримує членів створеного картелю від того, щоб вийти з нього. Інакше на нього чекає, щонайменше, осуд колег.

### Список літератури

1. Бланкарт Ш. Державні фінанси в умовах демократії. Вступ до фінансової науки. – К.: Либідь, 2000. – 654 с.
2. Восточноевропейский ренессанс // Инвестгазета. – 2007. – № 4. – С. 26-28.
3. (де)Индустриализация // Инвестгазета. – 2007. – № 4. – С. 26-28.
4. Економічна енциклопедія: У 3-х т. – К.: Видавничий центр “Академія”, 2000. – Т. 1. – 864 с.
5. Карасьова В. Історія розвитку державних закупівель // Формування ринкових відносин. – 2003. – № 9. – С. 105-110.
6. Колотій В.М. Специфіка ринку державних закупівель // Формування ринкових відносин. – 2003. – № 3. – С. 24-27.
7. Костусев А. Конкуренція в Україні: міф або реальність? Дзеркало тижня. – 2006. – № 25 (604). – С. 5-6.
8. Лопаткіна І.В. Деякі аспекти проблеми цілеспрямованого економічної політики держави // Проблеми і перспективи розвитку банківської системи України: Зб. наук. пр. Т. 13. – Суми: ВВП “Мрія-1” ЛТД, УАБС НБУ, 2005. – С. 234-241.
9. Ойкен В. Основные принципы экономической политики: Пер. с нем. / Общ. ред. Л.И. Цедилина и К. Херрманн-Пиллата, вступ. сл. О.Р. Лациса. – М.: “Прогресс”, 1995. – 496 с.
10. Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти: Закон України від 22.02.2000 № 1490-III // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 20. – С. 148.
11. Про поставки продукції для державних потреб: Закон України від 22.12.95 № 493/95-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 3. – С. 9.
12. Сколотяний Ю. Закупівлі держави: чия візьме? Дзеркало тижня. – 2006. – № 42 (621). – С. 4-5.
13. Сколотяний Ю. Навколо закупівельний бедлам // Дзеркало тижня. – 2006. – № 14 (593). – С. 4.
14. Сколотяний Ю. У сутінковій зоні опинився ринок держзакупівель після набрання чинності останніми законодавчими змінами // Дзеркало тижня. – 2006. – № 12 (591). – С. 4.
15. Смиринський В.В. Прокьюремент как механизм формирования конкурентоспособного рынка государственных закупок европейского типа в Украине // Конкуренція. Вісник Антимонопольного комітету України. – 2004. – № 4. – С. 11-16.
16. Стиглиц Дж.Ю. Экономика государственного сектора: Пер. с англ. – М.: Изд-во МГУ: ИНФРА-М, 1997. – 720 с.
17. Фишер С., Дорнбуш Р., Шмалензи Р. Экономика. – М.: Дело, 1993. – 829 с.
18. Цыбко Л. Узкое место экономики – низкая эффективность государственных структур // Инвестгазета. – 2007. – № 7. – С. 26-27.
19. Эрхард Л. Благосостояние для всех: Репринт. воспроизведение: Пер. с нем. – М.: Дело, 2001. – 352 с.
20. Эрхард Л. Полвека размышлений. Речи и статьи. – М.: Наука, ТОО “Ордынка”, 1996. – 606 с.

### Summary

The main idea of the government purchases is economical use of the funds, which actually means the money of tax payers. The mechanism of government purchases has its peculiarities, which cause the problem with determining of the effective contractor. The main means of negative effect neutralization are market self regulation, second acceptable price, encouraging contracts and politics volunteering, directed on the improvement of government purchases process.

*(продовження статті – в наступному номері журналу)*

Отримано 19.03.2007