

УДК 330.33/36

ЧИННИКИ ВИНИКНЕННЯ ТА ШЛЯХИ МІНІМІЗАЦІЇ КОРУПЦІЇ В СЕКТОРІ ДЕРЖАВНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ (НА ПРИКЛАДІ УКРАЇНИ)

Івашук Ю.П., викладач кафедри економічної теорії Тернопільського національного економічного університету.

Івашук Ю. П. Чинники виникнення та шляхи мінімізації корупції в секторі державних закупівель (на прикладі України).

В роботі розглянуто чинники виникнення корупції в секторі державних закупівель, а також виокремлено інституційні спотворення, які спричиняє корупція на різних етапах закупівельного циклу. Обґрунтовано, що конкуренція серед постачальників зменшує ренту, котру постачальник може привласнити, отримавши державний контракт. Таким чином, постачальники не будуть готові давати великі хабарі, що також зменшує стимули замовника відносно корупційних практик. З іншого боку, державні органи, відповідальні за контроль над проведенням державних закупівель, можуть розглядати ринки з більшою кількістю постачальників як сигнал про добросовісну конкуренцію в сфері закупівель, що спричиняється до зменшення інтенсивності моніторингу за подібними процедурами і, відповідно, проявів корупційної поведінки. Крім того, тиск з боку висококонкурентного ринку може підштовхувати фірми до недобросовісної поведінки, спонукаючи їх давати хабарі, щоб вижити у конкурентній боротьбі. Проте за умови, що між організатором та одним або кількома агентами існує попередня домовленість, результат розподілу може виявитись неефективним, тобто контракт на постачання блага може отримати неефективний суб'єкт. У випадку, коли попередня домовленість відсутня, зазвичай, переможцем процедури стає ефективний суб'єкт, однак, внаслідок корупційної оборудки потенційний прибуток держави розподіляється між суб'єктом переможцем та організатором процедури. В кожному з цих випадків ціна контракту буде завищеною. Підкреслено необхідність організації державних закупівель у спосіб, який забезпечує максимально ефективне витрачання бюджетних коштів шляхом закупівлі найбільш якісних товарів, робіт і послуг для державного сектору економіки за мінімально можливими цінами (оптимальне співвідношення «ціна-якість» товару або послуги).

Ivashuk Yu. Appearance origin and ways to minimize corruption in the public purchasing sector (Ukrainian example).

Factors for corruption beginning in the state procurement sector have been studied and institutional disfigurements that cause corruption at various stages of procurement process have been emphasized in this paper. It has been validated that suppliers competition decreases rent that can be pocketed by a supplier of a state contract. Thus, suppliers won't be ready to provide big bribes that can also contribute to decrease of corruptive practices by a client. On the other hand, the state bodies responsible for controlling state procurement can turn to markets with more suppliers, which can be a sigh for a fair competition in the state procurement sector. That can lead to less intensive monitoring of the procedures and consequently of the corruptive behavior development. Besides, higher competitive market pressure can turn firms to unfair competition and bribing in the competition. Nevertheless, if there is an agreement between a client and an agent or few agents, the result of such distribution can be ineffective. That means that a contract for a benefit supply is usually supported by effective subject, while due to corruptive practice a potential profit of the state is distributed between a winner and an organizer of the procedure. In any of the cases the contract will be overpriced. Necessity to organize state procurement process in a manner that provides

maximum of budget efficiency, which guarantees qualitative products, works, and services for the state sector of economy at minimum prices.

Ивашук Ю. П. Факторы возникновения и пути минимизации коррупции в секторе государственных закупок (на примере Украины).

В данном труде рассмотрены факторы возникновения коррупции в секторе государственных закупок и выделены институциональные искажения, порожденные коррупцией на разных этапах закупочного цикла. Обосновывается тот факт, что конкуренция среди поставщиков понижает ренту, которую такой поставщик может присвоить при получении государственного контракта. Таким образом, поставщики не будут выражать свою готовность к большим взяткам, что приведет к снижению стимула у заказчика к коррупционным практикам. С другой стороны, государственные органы, отвечающие за контроль проведения государственных закупок, могут рассматривать рынки с большим количеством поставщиков в секторе закупок, что понизит интенсивность мониторинга соответствующих процедур, а также проявлений коррупционного поведения, как результат. Кроме того, давление со стороны высококонкурентного рынка может стимулировать фирмы к применению недобросовестного поведения, понуждая давать взятки, чтобы выжить в конкурентной среде. Тем не менее, при условии, что между организатором и одним или несколькими агентами существует предварительная договоренность, результат распределения может оказаться неэффективным, поскольку неэффективный субъект может заполучить контракт на поставку блага. В случае, когда предварительная договоренность отсутствует, чаще всего, контракт получает эффективный субъект. Тем не менее, в результате коррупционной махинации потенциальная прибыль государства распределяется между субъектом-победителем и организатором такой процедуры. В каждом из этих случаев, цена контракта будет завышена. Подчеркивается необходимость проводить государственные закупки так, чтобы обеспечивалось максимально эффективное использование бюджетных средств, закупая самые качественные товары, работы и услуги для государственного сектора экономики при минимально возможных ценах (оптимальное соотношение «цена-качество»).

Постановка проблеми. Корупція у системі державних закупівель, як і в будь-якій іншій сфері, що пов'язана з реалізацією владних повноважень, розподілом чи перерозподілом матеріальних ресурсів або грошових коштів, явище не нове приводить до колосальних втрат (та збитків) для будь-якої країни.

Намагання створити конкурентне середовище на ринку державних закупівель, запобігання проявам корупції в цій сфері, розвиток добросовісної конкуренції декларується українською владою вже багато років. Звичайно процес реформування не повинен обмежуватися прийняттям спеціальних нормативно-правових актів, які регулюють державні закупівлі. Він також вимагає налагодження роботи і поєднання зусиль різних державних органів, формування процедур і механізмів управління, котрі б гарантували рівність усіх учасників ринку.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Корупцію в механізмі проведення процедур державних закупівель товарів, робіт і послуг розглянуто в працях таких вчених як: М. Амараль, Ф. Боем, Х. Давооді, Б. Жулієн, М. Івальді, А. Івран-Більон, П. Мауро, Дж. Олайя, П. Рей, П. Сібрайт, С. Сосьєр, В. Танзі, Дж.Тіроль.

Мета статті – зробити аналіз чинників виникнення корупції в секторі державних закупівель, а також навести інституційні спотворення, які спричиняє корупція на різних етапах закупівельного циклу.

Викладення основного матеріалу. Розглядаючи ринок держзамовлень як «організований, інституціоналізований обмін», слід зауважити, що згідно з визначенням Дж. Ходжсона, цей обмін містить контрактні угоди і зміну прав власності, а ринок складається з інститутів та механізмів, покликаних надавати цим видам діяльності структуру, організацію та легітимність [1].

Інституційна теорія розглядає проблему розвитку контрактних відносин з врахуванням дещо ширшого спектру форм власності. Разом з приватною власністю досліджується також державна та акціонерна з огляду їхньої можливої ефективності щодо забезпечення ринкового обміну. Слід зазначити, що держава при цьому відіграє в економічній системі подвійну роль. З одного боку, держава є гарантом виконання контрактів, а з іншого – вона наділена власністю і сама є рівноправним суб'єктом контрактних відносин.

Роль держави як суб'єкта контрактних відносин визначається, по-перше, масштабами державної власності в економіці, по-друге, державними видатками на всі цілі державного господарювання, насамперед, на купівлю товарів, виконання робіт і надання послуг для задоволення державних потреб. Механізм проведення процедур закупівель товарів, робіт і послуг за державні кошти має бути одним із ключових елементів підвищення ефективності державної економічної політики та базуватися, зокрема, на засадах добросовісної конкуренції серед учасників, максимальної економії та ефективності, відкритості та прозорості на всіх стадіях закупівель, недискримінації учасників, об'єктивності та неупередженості оцінки пропозицій конкурсних торгів, а разом з цим – запобігати проявам корупційних взаємовідносин.

Особлива важливість чіткої та прозорої регламентації системи державних закупівель зумовлюється, у першу чергу, обсягами закупівель товарів, робіт і послуг за державні кошти. Так, за офіційними даними Державної служби статистики України, загальна сума коштів (фактичні видатки) у 2012 році за укладеними договорами для товарів, робіт і послуг за державні кошти становила близько 202,39 млрд. грн. [2]. Водночас, за даними СБУ [3], від 50 до 75 % бюджетних асигнувань під час проведення процедур держзакупівель здійснювались з порушеннями, а втрати від корупційних об'єктів становили 10-15 % (35-52,5 млрд. грн.) видаткової частини Державного бюджету.

В сучасних реаліях, прагнучи максимізувати прибуток, кожен суб'єкт ринку намагається позбутися конкурентів, а ринкова система не має внутрішніх механізмів протидії цій тенденції. Такий суб'єкт ринку може отримати перевагу завдяки доступу до ексклюзивного інформаційного джерела швидше від конкурентів. З огляду на це, інформація набуває ринкової оцінки і стає товаром, що реалізовується на нелегальному ринку внаслідок запровадження корупційних відносин та економічного шпигунства [4].

Використання механізму обрання постачальника в процесі закупівлі товарів, робіт та послуг для державних потреб є фундаментальним фактором, який визначає ефективність усього процесу закупівлі. У багатьох країнах під час організації процесу державних закупівель надається перевага конкурентним процедурам торгів. Передбачається, що завдяки конкуренції за контракт можна отримати кращу ціну, ніж з допомогою іншої процедури.

Процес здійснення державної закупівлі можна умовно поділити на три головних етапи: підготовка замовлення, розміщення замовлення і виконання відповідних контрактів. Кожен з цих етапів містить ризики щодо можливої корупційної діяльності (табл. 1).

Під час вибору конкурентних процедур слід приймати до уваги той факт, що зростання кількості постачальників спричиняється до нижчих цін, а змова між постачальниками, яка за цих умов стає можливою, навпаки, – до вищих цін [6]. Серед умов, сприятливих для змови, можна зазначити такі як – порівняльна однорідність постачальників, а також незначна їх кількість [7]. Таким чином, якщо виконувати контракт здатна незначна кількість постачальників, їм значно легше домовитись, скоординувати свої дії, а також виявити і покарати фірму, яка порушила домовленість. Отож використання конкурентних процедур буде спричинятися до нижчих цін у тому випадку, коли вона зможе залучити достатню кількість постачальників, що, зі свого боку, визначається структурою роздрібного ринку.

З погляду ефективності державних закупівель проблеми можуть виникати також і в ситуації, коли потенційних постачальників надто мало, і коли їх забагато. При олігополістичній структурі ринку, тобто коли на ринку присутні декілька великих постачальників, імовірність змови зростає, у фірм виникає можливість впливати на ціну,

отож ціни контрактів будуть вищі. І навпаки, якщо постачальників замало, контракт може опинитися в руках фірми, котра не може і не зможе надати необхідну кількість товару за обумовленою в контракті ціною, як внаслідок браку виробничих потужностей, так і внаслідок того, що невеликі фірми зазнають більших витрат у випадку зміни зовнішніх умов.

Таблиця 1 – Корупційна складова в етапах здійснення державних закупівель*

Етап	про наявність корупції може свідчити:
Створення повідомлення про закупівлю.	розмитість (неясність, неконкретність) і суперечливість предмету закупівлі, об'єкта закупівлі та головних умов контракту.
Під час тендеру (пояснення, зміни документації про закупівлі).	надання неповної або різної інформації про закупівлю, підміні пояснень посиланнями на документацію про закупівлю; прямих контрактах та перемовинах з постачальником; дискримінаційних поясненнях або змінах документації.
При оприлюдненні заявок на участь в аукціоні.	виголошення неповної або невірної інформації про пропозиції конкурентів; приховування інформації про наявність або відсутність необхідних документів; виголошення неіснуючої інформації про закупівлю; підробка, додавання, вилучення заявок на участь в конкурсі.
При розгляді заявок на предмет можливих ризиків.	необґрунтована дискримінація щодо постачальників під час допуску до розміщення замовлення; необґрунтованих преференціях постачальникам під час допуску до розміщення замовлення; різному ставленні до учасників розміщення замовлення (за однаковими умовами пропозицій постачальників: одні допускаються, інші ні); використання неоприлюднених умов допуску до розміщення замовлення.
При оцінюванні та співставленні заявок.	необґрунтована дискримінація щодо постачальників при оцінюванні та співставленні заявок; необґрунтовані преференції постачальникам при оцінюванні та співставленні заявок; різне ставлення до учасників замовлення (за однаковими (подібними) умовами пропозицій постачальників–різний рейтинг замовлень); використання неоприлюднених критеріїв відбору учасників.

*Складено на основі: [5].

Конкуренція серед постачальників зменшує ренту, котру постачальник може привласнити, отримавши державний контракт. Таким чином, постачальники не будуть готові давати великі хабарі, що також зменшує стимули замовника відносно корупційних практик. З іншого боку, державні органи, відповідальні за контроль над проведенням державних закупівель, можуть розглядати ринки з більшою кількістю постачальників як сигнал про добросовісну конкуренцію в сфері закупівель, що спричиняється до зменшення інтенсивності моніторингу за подібними процедурами і, відповідно, проявів корупційної поведінки [8]. Крім того, тиск з боку висококонкурентного ринку може підштовхувати фірми до недобросовісної поведінки, спонукаючи їх давати хабарі, щоб вижити у конкурентній боротьбі [9].

Якщо в ході корупційного обміну чиновник надає учаснику процедури можливість змінити свою початкову пропозицію, тоді суттєвішу роль в механізмі виникнення корупції і ефективності розподілу блага відіграє наявність (або відсутність) попередніх домовленостей між організатором процедури та її учасником. За умови, якщо між організатором та одним або кількома агентами існує попередня домовленість, результат розподілу може виявитись

неефективним, тобто контракт на постачання блага може отримати неефективний суб'єкт. У випадку, коли попередня домовленість відсутня, зазвичай, переможцем процедури стає ефективний суб'єкт, однак, внаслідок корупційної оборудки потенційний прибуток держави розподіляється між суб'єктом переможцем та організатором процедури. В кожному з цих випадків ціна контракту буде завищеною.

Відомі випадки, коли замовники самі карали фірму, яка порушила змову, не допускаючи її наступного разу до участі в аукціоні [9]. Якщо «чесні» фірми запідозрюють, що замовник є корумпованим, вони можуть відмовитись від участі в процедурі, тому що оцінюють свої шанси отримати контракт як дуже незначні, що також зменшує конкуренції за контракт і затрати на підтримку змови [10].

Таким чином, в системі державних закупівель змова між постачальниками виникає як відповідь на стимули, що створюються структурою ринку, взаємовідносинами між потенційними постачальниками і особливостями обраної процедури. Тому, якщо кількість потенційних постачальників обмежена, а ризик змови та корупції оцінюється як високий, ціни державних контрактів можуть бути вищими від оптимальних.

Таблиця 2 - Базові принципи мінімізації рівня корупції в закупівельному циклі

Базові вимоги до учасників (кваліфікація)
<p>Будь-які фірми (вітчизняні чи іноземні) можуть брати участь у тендерному процесі за винятком, якщо вони виключені законодавством:</p> <ul style="list-style-type: none"> • якщо проти них порушено справу про корупцію або визнано винними у суді; • існує заборона на комерційні відносини з країною, звідки походить компанія-учасник; • дотримання санкцій Ради Безпеки ООН.
Вимоги до реєстрації учасників
<ul style="list-style-type: none"> • Доступні для всіх охочих умови для реєстрації учасників тендеру. <p>Система реєстрації не повинна становити бар'єр для участі або дискримінувати.</p>
Публічність
<ul style="list-style-type: none"> • Повинна бути забезпечена через оприлюднення у загальнонаціональному виданні або розміщення інформації на спеціальному веб-сайті, до якого є вільний доступ.
Попередня кваліфікація
<ul style="list-style-type: none"> • Всі, хто пройшов попередню кваліфікацію, повинні бути запрошені до участі у тендері (за винятком окремих випадків). • Критерії повинні бути чітко визначені («відповідає вимогам/не відповідає»).
У процесі закупівель заслуговують уваги такі рекомендації
<ul style="list-style-type: none"> • У середньому проходить принаймні 21 день між оголошенням та подачею документів. Встановлення коротких строків є бар'єром для конкуренції. • Можливість прийому заявок електронною поштою, якщо вони відповідають вимогам. • Заявки повинні бути у відкритому доступі. • За винятком заявок, які надійшли з порушенням термінів і які потрібно залишати закритими, усі інші підлягають детальному розгляду перед тим, як відмовитись від них згідно з критеріями. • Преференції (наприклад, критерії прийняття рішення про участь) повинні бути визначені у числовому виразі. Вони повинні мати адекватне економічне обґрунтування та не повинні бути настільки великими, щоб заважати конкуренції. • Критерії оцінки мають бути обчислюваними та відомими до подачі документів. • Інформація може бути розкрита всім зацікавленим особам після того, як завершено процес оцінки. Однак потрібно дотримуватися законодавства про комерційну таємницю. • Корегування ціни можливе у контрактах з терміном дії, більшим за 1 рік.

*Джерело: [14].

За цих обставин при виборі процедури державних закупівель також слід враховувати особливості ринку. Наприклад, за наявності змови між постачальниками закриті процедури спричиняються до нижчих цін контрактів, аніж у випадку відкритих процедур. Аналогічним чином, якщо на ринку присутня фірма лідер, якщо відомо, що одна з фірм, внаслідок тих чи інших причин, зазвичай, отримує більшість контрактів певного замовника, наявність інформації про учасників буде зменшувати стимули інших фірм до участі в торгах, на яких присутній «фаворит» [11].

Теоретичні та емпіричні дослідження свідчать, що корупція в системі державних закупівель призводить до колосальних втрат (та збитків) для будь-якої країни. В системному дослідженні, проведеному В. Танзі та Х. Давуді в статті «Корупція, суспільне інвестування і зростання», віддзеркалена ідея залежності темпів розвитку країни і ступеню корумпованості її державного апарату. Існує кілька каналів, через які корупція перешкоджає економічному розвитку, в тому числі за рахунок зменшення ефективності суспільних видатків і якості існуючої інфраструктури [12, С.21-22]. Подібним чином П. Мауро виявив, що корупція має тенденцію підвищувати суспільні видатки [13], особливо в секторах специфіка яких дозволяє явищу «корупційної поведінки» носити більш таємний характер.

Сьогодні питання державних закупівель є однією з найбільш гострих проблем, що вийшла далеко за межі суто економічної тематики. Ситуація у цій сфері залишається невизначеною та конфліктною, причому всі учасники процесу державних закупівель відзначають їх неефективність, наявність численних правопорушень.

Аналізуючи міжнародний досвід, можна зробити висновок про те, що повністю викоринити корупцію в секторі державних закупівель ще не вдалось жодній країні у світі, проте вироблені базові принципи, що в деякій мірі дозволяють мінімізувати корупційні ризики в закупівельному циклі (табл. 2).

Найпоширенішим порушенням у сфері держзакупівель сьогодні є недотримання принципу публічності і термінів оголошення та проведення конкурсів, в підґрунті яких лежать корупційні взаємодомовленості. Проте важливо відзначити, що проблема не лише в корупції. Проблема також в ефективності державного сектору взагалі й ефективності управління процесом державних закупівель зокрема.

Важливо, щоб державні закупівлі були організовані у спосіб, який забезпечує максимально ефективне витрачання бюджетних коштів шляхом закупівлі найбільш якісних товарів, робіт і послуг для державного сектору економіки за мінімально можливими цінами (оптимальне співвідношення «ціна-якість» товару або послуги).

Вочевидь, корупційні практики, що паразитують на вадах ринкових та державних інститутів, повністю викоринити неможливо. Отже, завдання державних органів полягає в тому, щоб обмежити та запобігти негативним впливам, нейтралізувати їх наслідки, вдаючись до вдосконалення правового регулювання; виробити підходи, пов'язані з організаційною та особистою мотивацією осіб, які приймають рішення; сприяти розвитку конкуренції як збоку постачальників, так і збоку замовників.

Список використаних джерел:

1. Pejovich S. The Markets for Institutions Versus the Strong Hand of the State: The Case of Eastern Europe / S.Pejovich, B.Dallago, L.Mittone // *Economic Institutions, Markets and Competition*. – Cheltenham: Edward Elgar, 1996.
2. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=45943&pf35401=252196>
3. Лист Голови СБУ Президентові України № 149 від 11.04.2013 «Про криміналізацію сфери державних закупівель». [Електронний ресурс]. – Режим доступу:

<http://dt.ua/ECONOMICS/sbu-zaproponuvala-vivesti-z-tini-zakupivli-derzhpidpriyemstv-124757.html>

4. Хасанова Л.В. Провалы государства и проблема эффективности государственного регулирования // Вестник КРСУ. 2008. Том 8. № 1 С. 34-39
5. Кузнецова И.В. «Коррупция: риски закупочного цикла». //ГОСЗАКАЗ: Управление. Размещение. Обеспечение – 2009, № 15 – С.18-21.
6. Stenbacka L. Collusion in Dynamic Oligopolies in the Presence of Entry Threats // J. Ind. Econ. 1990. Vol. 39. № 2. P. 147–154
7. Ivaldi M. The economics of tacit collusion / M. Ivaldi, B. Jullien, P. Rey, P. Seabright, J. Tirole // IDEI Work. – 2003.– 75 P.
8. Amaral M., Saussier S., Yvrande-Billon A. Auction procedures and competition in public services: The case of urban public transport in France and London // Util. Policy. 2009. Vol. 17. № 2. P. 166–175.
9. Boehm F., Olaya J. Corruption in Public Contracting Auctions: the Role of Transparency in Bidding Process // ... Public Coop. Econ. 2006. Vol. 77. № 4. P. 431–452.
10. Ohashi H. Effects of Transparency in Procurement Practices on Government Expenditure: A Case Study of Municipal Public Works // Rev. Ind. Organ. 2009. Vol. 34. № 3. P. 267–285.
11. Бальсевич, А. А., Подколзина, Е. А. Влияние структуры розничного рынка на цены государственных контрактов [Электронный ресурс] : препринт WP10/2013/02 / А. А. Бальсевич, Е. А. Подколзина ; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики– М. : Изд. дом Высшей школы экономики, 2013. – (Серия WP10 «Научные доклады Института институциональных исследований»). – 35 с.
12. Tanzi V. Corruption, Public Investment and Growth (International Monetary Fund working paper) [Электронный ресурс] / V. Tanzi, H. Davoodi. – Режим доступа: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/wp97139.pdf>
13. Mauro P. The effects of corruption on growth, investment, and government expenditure: A cross-country analysis [Электронный ресурс] / P. Mauro. – Режим доступа : <http://papers.ssrn.com/sol3/Delivery.cfm/WPIEA0981996.pdf>
14. Процес державних закупівель в Україні: проблеми та рекомендації щодо їх вирішення. Позиційний документ Робочої групи Громадської ради при Міністерстві економіки України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.ier.com.ua/files/Projects/Projects_2007/2007_11_State%20procurement%20system/Project%20output/2007_11_ukr_1.pdf
- 15.

Ключові слова: корупція, мінімізація рівня корупції, сектор державних закупівель.

Ключевые слова: коррупция, минимизация уровня коррупции, сектор государственных закупок.

Key words: corruption, minimizing level of corruption, public purchasing sector.