

ДЕРЖАВНІ ВИДАТКИ В ЕПОХУ ЦИФРОВИХ ТЕХНОЛОГІЙ

<https://doi.org/10.23939/semi2019.03.051>

© Синютка Н. Г., Курило О. Б., 2019

На основі аналізу наукових публікацій визначено базові підходи до розуміння публічного споживання та системи державних закупівель. Закономірно, що глобальна автоматизація та оцифрування фінансових процесів вимагає якісних змін і у політиці державних видатків. Детерміновано основні напрями впливу інноваційної цифрової парадигми на прозорість та ефективність державних видатків.

Значну увагу приділено запровадженню системи електронних публічних закупівель ProZorro. Обґрунтовано доцільність її імплементації у вітчизняну практику бюджетних видатків, проаналізовано принципи та процедури впровадження. Узагальнено динаміку публічних закупівель в Україні. Зроблено висновки про переваги електронної системи, серед яких: прозорість та неупередженість, стимулювання конкуренції та недискримінація учасників торгів, зниження корупції, ефект масштабування економії бюджетних коштів задля зростання суспільного добробуту. Наголошено на потенційних ризиках, загрозах та недоліках системи ProZorro.

Ключові слова: державні послуги, державні видатки, фінансовий простір, діджиталізація, публічні закупівлі, ProZorro.

N. Synyutka, O. Kurylo
Lviv Politechnic National University,
Department of Finance

PUBLIC SPENDING IN THE ERA OF DIGITAL TECHNOLOGY

© Synyutka N., Kurylo O., 2019

The aim of the article is to study transformation of public expenditures in the context of a global trend of the digital economy development and the information society formation.

Based on the analysis of scientific publications, the fundamental approaches to understanding public consumption and the system of state purchases have been determined. Obviously, global automation and digitalization of financial processes require significant changes in the public spending policy. The main effects of innovative digital paradigm on transparency and efficiency of state expenditures are determined.

Considerable attention is paid to the introduction of electronic public procurement system ProZorro. The expediency of its implementation in national practice of budget expenditures is substantiated, the principles and procedures of implementation are analyzed. The dynamics of public procurement in Ukraine is summarized. The conclusions on the advantages of electronic system are made, including transparency and impartiality, stimulation of competition and non-discrimination of bidding participants, reduction of corruption, the effect of reducing the savings of budget funds for the growth of public welfare. The potential risks, threats and shortcomings of the ProZorro system are highlighted.

Key words: public services, public spending, fiscal space, digitalization, public procurement, ProZorro.

Постановка проблеми

Не лише оподаткування є ефективним інструментом урядового регулювання розвитку економіки. Важливою ланкою фіскального простору для стимулювання національного виробництва, економічного зростання та розвитку будь-якої країни є державні видатки та послуги включно із системою державних закупівель.

Раціональне витрачання державних коштів на публічні цілі є стратегічним завданням для сучасної України та глобального світу. Корупція, лобізм, непрозорість у сфері публічного споживання спричиняє вразливість усіх державних інститутів, гальмує соціально-економічний розвиток, спотворює конкурентне бізнесове середовище. Якщо державні видатки залишатимуться неякісним інструментом урядового втручання, то бюджети демонструватимуть дефіцитність за будь-якого рівня податкових надходжень.

Епоха інформаційних технологій, а надто її сучасний прояв – діджиталізація або цифровізація – не просто привносить нові цифрові об'єкти в життя соціуму, а перетворює його в суспільство мережових взаємодій, трансформує структуру й формат праці, зайнятості та підприємництва. В умовах глобалізації саме діджиталізація імплікує інноваційні можливості та інструменти для реалізації політики державних видатків на якісно новому рівні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Донедавна в економічній літературі превалювали дослідження насамперед у сфері державних доходів та оподаткування, а державним видаткам і послугам не надавали особливого значення. Серед вітчизняних та зарубіжних науковців, що актуалізували проблематику державних видатків та суспільного споживання, слід виокремити А. Шеха [1], Дж. Акера, С. Гупта [2], Р. Фішера [3], П. Хеллера [4], В. Андрущенко [5], В. Дем'янишина, О. Кириленко, С. Юрія [6], А. Крисоватого [7], А. Луцика [8].

У більшості вітчизняних наукових праць державні видатки розглянуто через призму їхнього складу та структури, поділу на поточну та капітальну (інвестиційну) компоненти, застосування програмно-цільового методу їхнього формування, наголошено на необхідності спеціальних процедур адміністративного контролю за видатковою частиною бюджетів тощо. Зарубіжні економісти А. Шех [1], Дж. Акер [2], П. Хеллер [4] розглядають державні видатки як частину фіскального простору, обумовлюють необхідність їхнього здійснення з точки зору постулатів теорії суспільного добробуту.

Водночас можливості оптимізації видатків держави у сфері публічних послуг на основі інноваційних діджитал-технологій, зниження рівня корупції, забезпечення прозорості, ефективності та конкурентності потребують деталізації та поглибленого наукового дослідження.

Постановка цілей

Цілі статті:

- проаналізувати напрями впливу діджиталізації на прозорість та ефективність політики державних видатків;
- дослідити формування системи державних електронних закупівель ProZorro в Україні в умовах інноваційного цифрового тренду.

Виклад основного матеріалу

У широкому розумінні здійснення державних видатків зумовлене необхідністю надання державних послуг, а отже, визначається як забезпечення державою певних товарів та послуг своїм громадянам для сприяння економічній, соціальній та екологічній стабільності [1, с. 40–41]. До таких товарів і послуг належать, зокрема, електро- і водопостачання, освіта, служби екстреної допомоги, охорона навколишнього середовища, фінансові послуги, охорона здоров'я, послуги поштового зв'язку, громадська безпека, транспорт та інфраструктура, соціальне забезпечення та ін.

Надання громадянам певного спектру публічних послуг переважно асоціюється із так званим суспільним консенсусом, за яким ці послуги повинні бути доступними для всіх членів спільноти, незалежно від рівня їхніх доходів. Ці послуги можуть надавати безпосередньо державний секторо

економіки або приватні постачальники послуг, але за кошти бюджету. Навіть якщо публічні послуги безпосередньо не надає та не фінансує держава, вони підлягають контролю та регулюванню з боку державних інституцій [1, 2].

Сучасні дослідження Р. Фішера [3, с. 59–63] підтверджують існування позитивної кореляції між наявними державними публічними послугами та рівнем економічного розвитку країни. Причому найвищий рівень кореляції із економічним зростанням демонструють інфраструктурні послуги, послуги освіти та громадської безпеки, транспорту тощо. Проте їхня кількість, якість, рівень охоплення та глибина географічного проникнення істотно варіюються між країнами, в тому числі через інформаційні асиметрії, високі транзакційні витрати і слабкі інститути урядування.

Зокрема, у сфері надання публічних послуг і сервісів поширення мобільного зв'язку та технології смартфонів створює потенціал для збільшення доступу громадян до громадської та приватної інформації, поліпшення координації між громадянами та суспільними групами, полегшення збору даних для якіснішого розподілу суспільних благ і полегшення доступу до фінансових послуг. Важливо, що така технологія вже доступна для сільських домогосподарств, мешканців віддалених та слаборозвинутих територій в Україні.

Власне діджиталізація (або оцифрування) процедур державних видатків, створення для цього спеціальних торговельних майданчиків і платформ дає виключну можливість для зниження корупційних ризиків, транзакційних витрат унаслідок масштабування операцій, стимулювання чесної конкуренції за рахунок зростання кількості та якості учасників з обидвох сторін тощо.

Україна активно оцифровує сферу бюджетних видатків і державного, регіонального, і місцевого рівня урядування, осучаснює підходи щодо формування ефективного фіскального простору із використанням міжнародного досвіду, що має наслідком динамічне зростання вітчизняного бізнесу задля суспільного добробуту.

Саме тому з 01 квітня 2016 року в Україні із прийняттям Закону “Про публічні закупівлі” змінено процедуру і формат тендерних закупівель шляхом запровадження електронної системи ProZorro [9]. Новими принципами публічних тендерних процедур стали: добросовісна конкуренція між учасниками, запобігання корупції, економія та ефективність, відкритість та транспарентність на усіх стадіях, недискримінація учасників, об'єктивні та неупереджені пропозиції [9, с. 4]. Важливо розуміти, що тендери в системі електронних закупівель ProZorro, – це передусім оптимізація та економія коштів державного і місцевих бюджетів.

Система електронних державних закупівель ProZorro засвідчила непогану результативність. Аналіз міжнародних експертів підтвердив, що система відповідає загальноприйнятим вимогам банків розвитку щодо проведення електронних закупівель з використанням механізмів електронних реверсивних аукціонів. У результаті проведеної оцінки функціоналу ProZorro Світовий банк надав позитивний висновок щодо її застосування за методами закупівель “Закупівлі у вільній торгівлі” та “Національні конкурсні торги” [10, 11]. Так, система публічних закупівель України за оцінкою Світового банку випередила навіть країни – члени ОЕСР з високим рівнем доходу, як Ісландія, Норвегія, Великобританія, Ірландія, Нідерланди, Швейцарія, Фінляндія, Люксембург, Швеція, Чехія, Португалія, Словаччина, Греція [10]. Не кажучи вже про країни з низьким рівнем доходу, як-от: Литва, Латвія, Хорватія, Сербія, Узбекистан, Сан-Марино, Вірменія, Азербайджан, Чорногорія, Білорусь та ін.

Аналітичну оцінку публічних закупівель у системі ProZorro подано у таблиці.

За час роботи системи з 01.04.2016 року (в тестовому режимі – з 2015) станом на 01.04.2019 р. вдалося провести понад 3 мільйонів тендерів (2,55 млн – завершених) загальною очікуваною вартістю 2,35 трлн грн (табл 1). За увесь період дії електронної системи кількість організаторів тендерів склала в сукупності 36030 суб'єктів, а кількість учасників торгів перевищила 221 тисячу одиниць. За різними оцінками економія державних коштів за увесь період реформи становить від 50 до 100 млрд грн, зокрема, за даними безпосередньо майданчика ProZorro, 78,53 млрд грн [12]. На наш погляд, така розбіжність в оцінках свідчить про нагальну потребу у розробці науково обґрунтованої методики обчислення бюджетної економії для усіх рівнів публічного урядування як базового показника результативності системи тендерних процедур.

**Динаміка публічних закупівель в Україні із використанням
майданчика ProZorro за період 2016– I кв. 2019 року**

Показник	За увесь період дії	2016	2017	2018	I кв. 2019	2019 прогн.
кількість тендерів, тис. один	3090	408,45	1030	1250	350,04	1400,16
Зокрема допорогові, тис.один	2560	355,5	852,6	1020	274	1096
надпорогові, тис.один	530	52,95	177,4	230	76,04	304,16
бюджетна економія, млрд грн	78,53	12,32	27,62	32,31	5,7	22,8
Зокрема надпорогові закупівлі, млрд грн	55,07	5,28	20,91	22,53	4,58	18,32
кількість організаторів, суб.	36030	20120	27070	28340	22420	
очікувана вартість закупівель, млрд грн	2350	273,31	777,9	1010	272,2	1088,8
кількість учасників, од	221250	65510	127610	148100	73190	
Відношення кількості надпорогових закупівель до загальної кількості тендерів	17,2 %	13,0 %	17,2 %	18,4 %	21,7 %	21,7 %
Відношення економії надпорогових закупівель до загальної економії	70,1 %	42,9 %	75,7 %	69,7 %	80,4 %	80,4 %

**Джерело: сформовано авторами на основі даних [12].*

Статистичні показники вказують на те, що в середньому ціна закупівлі товарів, робіт чи послуг знижується на 10–15 % від очікуваної вартості контракту [11, 12]. Обсяги економії пропорційно зростають із збільшенням об'ємів закупівлі внаслідок ефекту масштабу. Крім цього, закупівлі в ProZorro підвищують рівень довіри з боку громадськості внаслідок наочності та прозорості процедур. Більші можливості публічні торги дають і для бізнесу, в тому числі і для невеликих регіональних (локальних) компаній. Чесна конкуренція надає їм шанси отримати додаткову статтю доходу від участі в державних тендерах, що стимулює підтримку і розвиток вітчизняного бізнесу.

Оскільки застосування електронної системи відповідно до чинного законодавства [9] обов'язкове лише для так званих надпорогових закупівель (товари та послуги на суму зверх 200 тис. грн, роботи – понад 1,5 млн грн), то загострюється питання правомірності і раціональності т. зв. допорогових закупівель. Зокрема, непоодинокими є випадки навмисного заниження організаторами торгів обсягу закупівлі, розбиття на декілька лотів в межах 200 тис. грн. На підтвердження цього співвідношення кількості надпорогових закупівель до їх загальної кількості у базовому 2016 році складає лише 13 %, хоча й поступово зростає до 21,7 % у I кварталі 2019 р (таблиця).

Надзвичайно показовими є дані економії з надпорогових закупівель, які засвідчують ефект масштабу або зростання зекономлених коштів при зростанні обсягів замовлень. Наприклад, якщо у 2016 році економія з надпорогових закупівель становила лише 42,9 % від загальної суми бюджетної економії, то вже у I кварталі 2019 року – перевищила 80 відсотків.

Організаторами тендерів вищого рівня структурної ієрархії у публічних закупівлях є: Київська міська державна адміністрація (КМДА), Міністерство освіти України, Міністерство інфраструктури, Дніпропетровська ОДА, Міністерство енергетики та вугільної промисловості, Міністерство внутрішніх справ України [12].

У 2018 р. в системі ProZorro оголошено перший тендер для проектів, що втілюються за кошти Світового банку, що, наш погляд, підтверджує високу оцінку діяльності системи міжнародними інституціями. У тому ж 2018 році систему ProZorro почали застосовувати і для реалізації об'єктів малої приватизації, земельних ділянок та інших державних активів. Загальна сума, яку Фонд держмайна планував виручити від продажу майже 660 підприємств, що увійшли до списку малої приватизації, становила 1,7 млрд гривень. Упродовж 2018 року фактична виручка від малої приватизації склала понад 456 млн грн [11, 12] і цим успіхом завдячує саме використання системи ProZorro.

Важливо наголосити, що самі по собі інформаційні технології не можуть трансформувати систему державних видатків. Цифрові зміни вимагають одночасних “аналогових” змін. Мова йде про зміни чинного законодавства, нормативно-правових актів. Прикладом таких “аналогових” змін є прийняття Законів України “Про публічні закупівлі”, “Про електронну комерцію”, зміни до Бюджетного кодексу України та ін. нормативно-правових документів.

Позитивом нової системи електронних публічних закупівель є зміщення у часі процедур бюджетного контролю за державною політикою видатків. Якщо раніше неповороткі, часто й корумповані державні фінансові інспекції не встигали і не справлялися із аудитом державних видатків та підприємств, то в епоху цифрових технологій державний контроль змістився зі стадії пост-аудиту у стадію поточного контролю, з одночасним скороченням затрат на його проведення. Зростає роль і значення контролю громадянського суспільства (розголос у пресі, публічна критика, розслідування з боку активістів і ЗМІ тощо), внаслідок чого бюджетні тендери неодноразово скасовувалися ще на стадії оголошення. А отже державні та муніципальні фінанси не витрачалися на незрозумілі чи підозрілі об’єкти, їхнє розкрадання або нецільове витрачання коштів було упереджено саме завдяки транспарентності системи державних закупівель.

Зрозуміло, що чинна електронна платформа ProZorro не є ідеальною, потребує щоденного аналізу, вдосконалення та усунення недоліків. У державних закупівлях також присутня проблема некомпетентності, відсутності навичок і досвіду реалізації процедури тендеру в системі ProZorro з боку органів місцевого самоврядування: сільських рад та об’єднаних територіальних громад (ОТГ).

Іншими ризиками функціонування ProZorro є, зокрема, висока частка неконкурентних процедур (у середньому лише 2,33 пропозиції на одну закупівлю або торги), можливий прихований конфлікт інтересів учасників, безпідставне розтягування у часі окремих процедур, обґрунтування процедури закупівлі в одного учасника сумнівною “нагальною потребою”, необґрунтоване застосування процедури закупівлі в одного учасника через фальсифікацію умов або поділу предмету закупівлі, наявність дискримінаційних вимог у документації конкурсних торгів, неефективність механізму розгляду скарг тощо.

Висновки

Глобальний тренд на діджиталізацію фіскальної політики та простору, бурхливий розвиток ІТ-сектору, становлення суспільства мережевих комунікацій перезавантажує існуючий суспільний консенсус у сфері публічних потреб та послуг, переформатовує усталені бюджетні процедури, із одночасною імплікацією нестандартних суперечностей та ризиків.

Пріоритетами видаткової компоненти фіскального простору стає його цифровізація, створення комунікаційних майданчиків і площадок для інтенсифікації процесів обміну тендерною інформацією між учасниками. Як наслідок, суспільство отримує зниження рівня корупції у сфері державних видатків і публічних закупівель, зростання ефективності і прозорості урядування, покращення у використанні публічних ресурсів, економію бюджетних коштів, креативне розширення кола учасників тендерів за рахунок інкорпорації інноваційних цифрових методів і технологій.

Перспективи подальших досліджень

Подальші дослідження передбачають аналіз та оцінку впливу цифрового бізнесу та цифрового середовища загалом на якісні та кількісні характеристики політики державних видатків, а також публічних послуг, державних закупівель. Іншим важливим напрямком є аналіз ризиків і пасток, що виникають як результати цифровізації фіску.

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, № 2. 2–5. 5. Андрущенко В. Л. (2000) Фінансова думка Заходу в

XX столітті: Теоретична концептуалізація і наукова проблематика державних фінансів. Львів: Каменяр, 304 с. 6. Юрій С. І., Дем'янишин В. Г., Кириленко О. П. (2013) Бюджетна система України: підручник / за ред.. Тернопіль: ТНЕУ, 624 с. 7. Формування фіскального простору України в умовах глобалізаційних дисбалансів: монографія (2018) за ред. д.е.н., професора А. І. Крисоватого. Тернопіль: ТНЕУ, 588 с. 8. Луцик А. І., Синютка Н. Г. (2018) Використання видаткового інструменту фіскальної політики у формуванні ефективного фіскального простору України. Інноваційна економіка. № 9–10 (77). С. 171–176. 9. Про публічні закупівлі: Закон України від 12.04. 2016 р. №1078. Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/922-19>. 10. World Bank Group. (2017) Benchmarking Public Procurement 2017: Assessing Public Procurement Regulatory Systems in 180 economies. Available at: <http://bpp.worldbank.org/reports>. 11. Шмельова І., Проженко Н. (2013) Незалежний моніторинг здійснення державних закупівель: практичні та теоретико-методологічні аспекти, Міжнародний банк реконструкції та розвитку Available at: <http://www.worldbank.org/en/country/ukraine/publication/third-party-monitoring-of-public-procurement> 12. Інформаційна система сайту Prozorro (2019) Available at: <https://bi.prozorro.org/sense/app/>

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, № 2. 2–5pp. 5. Andrushchenko, V.L. (2003) The Financial Opinion of the West in the Twentieth Century: Theoretical Conceptualization and Scientific Problems of Public Finances. Kameniar, Lviv, Ukraine, 304 p. 6. Yurii, S.I., Demianyshyn, V.H. and Kyrylenko, O.P. (2013) The budget system of Ukraine. *textbook*, - TNEU, Ternopil, Ukraine, 624 p. 7. Krysovatyi A. (2018) Formation of the fiscal space of Ukraine under the conditions of globalization imbalances. *Ternopil: TNEU*. 588 p. 8. 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). 171–176 pp. 9. On Public Procurement: Law of Ukraine dated 12.04. 2016 No. 10778. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/922-19>. 10. World Bank Group (2017) Benchmarking Public Procurement 2017: Assessing Public Procurement Regulatory Systems in 180 economies. Retrieved from: <http://bpp.worldbank.org/reports>. 11. Independent monitoring of public procurement: practical and theoretical methodological aspects (2013) International Bank for Reconstruction and Development Retrieved from: <http://www.worldbank.org/en/country/ukraine/publication/third-party-monitoring-of-public-procurement>. 12. Prozorro Information System (2019) Retrieved from: <https://bi.prozorro.org/sense/app>