

УДК 351.83.332.025.12

Бродовська О.Г.
аспірант

Класичного приватного університету

ВПЛИВ ПОДАТКОВО-БЮДЖЕТНОЇ ПОЛІТИКИ НА ДЕРЖАВНІ ЗАКУПІВЛІ В СОЦІАЛЬНІЙ СФЕРІ

У статті визначено що державні закупівлі є дієвим інструментом управління економікою. Визначено засоби впливу податково-бюджетної політики на кругообіг доходів і державні закупівлі. Визначені чинники які заважають процесу створення конкурентного ринку державних закупівель в соціальній сфері.

Ключові слова: державні закупівлі, захист економічної конкуренції, конкурентоспроможність державних закупівель, якість державних інституцій та інфраструктури, контроль за діями органів влади, споживач.

Бродовская О.Г. ВЛИЯНИЕ НАЛОГОВО-БЮДЖЕТНОЙ ПОЛИТИКИ НА ГОСУДАРСТВЕННОЕ ЗАКУПКИ В СОЦИАЛЬНОЙ СФЕРЕ

В статье определено, что государственные закупки являются действенным инструментом управления экономикой. Определены средства влияния налогового-бюджетной политики на кругооборот доходов и государственные закупки. Определены факторы которые мешают процессу создания конкурентного рынка государственных закупок в Украине.

Ключевые слова: государственные закупки, защита экономической конкуренции, конкурентоспособность государственных закупок, качество государственных институтов и инфраструктуры, контроль за действиями органов власти, потребитель.

Brodovska O.H. THE INFLUENCE OF THE TAX BUDGETARY POLICY ON PUBLIC PURCHASING IN SOCIAL SPHERE

The author examines in the article the public purchasing are the effective instrument of the economy management. The facilities of influence of tax budgetary policy have been determined on the rotation of profits and public purchasing. The factors have been determined which interfere with the process of competition market of the public purchasing creation in a social sphere. The strong lever of the state influence on the economy is a system of the public purchasing of commodities, works and services for state necessities. It means that the public purchasing is a implementation of the state various functions, oriented to the increase of the centralized divisibility, prevention of out-of-control growth of charges, cutback of spending of the state budget, management material streams on condition of accordance them to the market relations. As a public purchasing occupy a considerable place in expense part of budget of the most developed countries, then they are the effective instrument of management of the economy. Many states settle the socio-economic problems with help of the state contracts, and also provide a realization of scientific researches, creation and introduction of new technologies and developments. That's why the problems of the public purchasing are actually for the day and the interest in them remains high in the whole world. It has been determined on the whole three facilities of influence of tax budgetary policy on the rotation of profits and public purchasing: exceptions of tax payments and their distribution are in the order of the state; the use of financial resources of the state is for providing of implementation of the functions and stimulation of development of economy; realization of social obligations of the state. The inefficient fiscal policy is one of main factors of the increase retentive in Ukraine of productive activity by the state. The modern fiscal policy stipulated a number of the negative phenomena. Firstly, enterprise activity appeared weak. Secondly, the phenomenon of deviation of enterprises increases from tax payment, the shadow sector of economy develops, the budgetary problems of country become sharp. The creation of such system of forming and use of budget is one of the basic directions of improvement of the budgetary system in the conditions of market relations, what would interest and producers, and organs of power of all levels to increase profits and more effective all to carry out the public purchasing.

Keywords: public procurement, protection of economic competition, competitive procurement, the quality of public institutions and infrastructure control over the actions of the authorities, the consumer.

Вступ. Існування держави як об'єктивного суспільного утворення зумовлює і пояснює необхідність задоволення постійно існуючих суспільних потреб та підтримку пріоритетів розвитку суспільства через здійснення державних закупівель. В умовах соціально-економічної трансформації України державні закупівлі стають не тільки засобом задоволення державних потреб, але й важелем управління структурними зрушеннями в економіці, створення ефективної структури виробництва та стимулювання інноваційного розвитку. Це зумовлює потребу в застосуванні таких засобів та механізмів, які забезпечували б ефективне використання державних ресурсів.

Проблеми створення ефективних механізмів здійснення державних закупівель знайшли своє відображення у працях іноземних та вітчизняних авторів, передусім Н.Ю. Брюховецької, В.П. Вишневецького, В.М. Геєця, В.В. Корнєєва, О.П. Кириленка, В.Г. Ткаченка, І.Р. Михасюка, Д.О. Мельничука, М.І. Вавилова, А.О. Бабича, В.В. Смиринського, В.П. Гудзя.

Разом з тим аналіз стійкості соціально-економічних проблем показав, що вплив трансформації ін-

ститутив державного регулювання на формування інституту державної закупівельної діяльності вимагає системного підходу.

Мета дослідження – визначення параметрів, за якими можна досягти зниження рівня корупції у сфері державної закупівельної діяльності.

Результати. Державне регулювання економіки в умовах ринкового господарства є системою типових заходів законодавчого, виконавчого і контролюючого характеру, що здійснюються правоможними державними установами і суспільними організаціями з метою стабілізації і пристосування існуючої соціально-економічної системи до умов, що змінюються.

Якщо говорити про соціальну і економічну роль держави, то для її визначення найістотнішими є масштаби державної власності і частка державних витрат у валовому внутрішньому продукті країни. Державні витрати наразі складають майже половину ВВП в промислово розвинених країнах і приблизно одну чверть в країнах, що розвиваються.

Могутнім важелем впливу держави на економіку є система державних закупівель товарів, робіт і послуг для державних потреб. Під державними закупівлями мають на увазі виконання державою різноманітних

функцій, орієнтованих на підвищення централізованої керованості, запобігання неконтрольованому наростанню витрат, скорочення витрат державного бюджету, управління матеріальними потоками за умови відповідності їх ринковим відносинам.

Оскільки державні закупівлі займають значне місце у витратній частині бюджету більшості розвинених країн, то вони є дієвим інструментом управління економікою. За допомогою державних контрактів багато держав вирішують свої соціально-економічні проблеми, а також забезпечують проведення наукових досліджень, створення і впровадження нових технологій і розроблень. Тому завжди актуальні проблеми організації державних закупівель, і інтерес до них у всьому світі залишається високим.

Державні закупівлі являють собою придбання товарів, робіт і послуг за державні кошти, які по своїй суті є коштами платників податків. Економічна сутність системи державних закупівель полягає у її приналежності до державних видатків, що беруть участь у формуванні величини фондів споживання та нагородження [5].

Державні видатки являють собою витрати, пов'язані з діяльністю держави. За допомогою держави впроваджується споживання суспільних благ. Крім цього, деякі державні видатки є прямими трансфертними платежами приватному сектору, які не збільшують приватного споживання, але змінюють його структуру. Таким чином, державні видатки визначають відносні розміри приватного і суспільного споживання ВВП.

За допомогою бюджетних видатків здійснюється підтримка соціально незахищених верств населення, обсяг якої відповідає економічним можливостям суспільства. Бюджетні видатки здатні активно впливати на економічне зростання, передусім завдяки пріоритетному фінансуванню наукових досліджень, розвитку найважливіших галузей економіки, вирівнюванню регіональних диспропорцій, в тому числі й за рахунок здійснення державних закупівель. Бюджетні видатки широко застосовуються для міжгалузевого і територіального перерозподілу фінансових ресурсів з урахуванням вимог найбільш раціонального розміщення виробничих сил, економічного зростання в регіонах та у державі в цілому.

Місце та роль системи державних закупівель в економіці можна оцінити виходячи із моделі кругообігу для відкритої економіки. Система державних закупівель є однією із основних складових стабілізації сукупного попиту та підтримання рівноваги в економіці. Вплив державних закупівель на економіку полягає в реалізації таких основних регулюючих функцій:

1) матеріальне забезпечення функціонування державних структур, що утримуються за рахунок державного та місцевого бюджетів. У цьому випадку під державними закупівлями розуміються будь-які придбання товарів, що здійснюються державними замовниками за рахунок державних коштів;

2) створення нових робочих місць шляхом закупівлі державою окремих видів товарів (робіт, послуг), що, сприяючи підвищенню платоспроможності населення, послідовно впливає на всі інші галузі народного господарства і стимулює їх розвиток;

3) регулювання економічними методами кон'юнктури, що складається на ринках окремих видів продукції. У цьому випадку держава виходить на ринок як вагомий покупець товарів, робіт і послуг, підвищуючи попит, або здійснює товарну інтервенцію, збільшуючи пропозицію і, таким чином, віднов-

лює рівновагу попиту і пропозиції на ринку тієї чи іншої продукції.

Залежно від економічної ситуації у країні здійснюється дискретна стимулююча або стримуюча фіскальна політика [4].

Стимулююча бюджетно-податкова політика здійснюється у період спаду економіки, характеристиками якої є: зміна структури державного бюджету у бік виробничого сектора економіки; збільшення державних закупівель; зниження податків.

Стримуюча податково-бюджетна політика здійснюється, коли в економіці виникає значна інфляція, що характеризується: зміною структури державного бюджету на користь соціального сектора економіки; зменшенням державних закупівель; підвищенням податків.

Фіскальна політика полягає у державному регулюванні обігу продукції. Вилучення частини доходів на здійснення закупівель дозволяє державі задовольнити потреби у товарах, роботах, послугах через конкурсний механізм взаємодії розпорядників державних коштів та учасниками ринку.

Використовуючи кошти держбюджету, уряд за допомогою державних закупівель товарів та послуг споживчого та інвестиційного призначення має здійснювати прямий вплив на розташування виробничих ресурсів.

Загалом визначають три засоби впливу податково-бюджетної політики на кругообіг доходів і державні закупівлі:

1) вилучення податкових платежів та їх розподіл у розпорядження держави;

2) використання державою фінансових ресурсів для забезпечення виконання своїх функцій та стимулювання розвитку економіки;

3) здійснення державою соціальних зобов'язань [1].

Один з головних чинників, стримуючих в Україні зростання виробничої активності – нераціональна фіскальна політика, що здійснюється державою. Сучасна фіскальна політика обумовила цілу низку негативних явищ. По-перше, виявилася слабою підприємницька активність. По-друге, посилюється явище ухилення підприємств від сплати податків, розвивається тіньовий сектор економіки, загострюється бюджетні проблеми країни.

Одним з основних напрямів удосконалення бюджетної системи в умовах ринкових відносин є створення такої системи формування й використання бюджету, яка б зацікавила й виробників, й органи влади всіх рівнів збільшувати доходи та найефективніше здійснювати державні закупівлі.

Державні витрати поділяються на дві основні категорії:

1) державні закупівлі товарів, робіт і послуг (у тому числі державне замовлення);

2) перерозподіл доходів громадян у формі соціальної допомоги і соціального страхування, оподаткування багатих людей і крупного бізнесу, корпоративних і сільськогосподарських субсидій, податкових пільг для бідних, допомог з безробіття.

При державних закупівлях використовуються ресурси, які могли або залишитися без руху, або використовуватися в альтернативній економічній діяльності. Коли невикористання економічних ресурсів, включаючи робочу силу, досягає високого рівня, державні закупівлі можуть сприяти зростанню зайнятості в країні. Коли ж ступінь використання економічних ресурсів підвищується, державні закупівлі характеризуються конкуренцією за ресурси, які могли бути використані в інших цілях.

Оскільки держава використовує закупівлі в якості важливого стимулюючого фактору в процесі виконання своїх регулюючих функцій в управлінні соціально-економічним розвитком країни, то важливим напрямом підвищення ефективності бюджетних видатків є створення дієвої системи управління закупівлями товарів, робіт і послуг за державні кошти.

Світовий досвід показує, що найбільш раціональним способом організації державних закупівель є проведення закупівель на конкурсних засадах. Це сприяє здоровій конкуренції та формує не тільки ефективний ринок держзакупівель, але і в цілому економіку країни. Гідною альтернативою цьому прозору і конкурентному процесу на сьогоднішній день просто немає.

У всьому цивілізованому світі принципи державних закупівель ґрунтуються на тому, що:

- закупівлі повинні бути економічними (найкраща з можливих комбінація якості та ціни);
- рішення щодо надання контрактів повинні бути справедливими та неупередженими;
- процес закупівель повинен бути гласним (інформація доступною, торги – публічними, всі рішення повинні реєструватись);
- процес закупівель повинен бути ефективним (повнота правил, простота і швидкість процедур);
- важливість підзвітності (складання і зберігання звітів).

Незважаючи на те, що вчені й фахівці у сфері закупівель пропонують різні підходи до регулювання державних закупівель, найбільш загальним і повним списком принципів державних закупівель вважається такий: ефективність; економічність; рівність і справедливість; відкритість і прозорість; відповідальність.

Крім згаданих вище загальних принципів, у міжнародній практиці існують окремі додаткові критерії, якими керуються держава при встановленні правил на ринку державних закупівель:

- стимулювання національного виробництва й ринку зайнятості;
- забезпечення національної безпеки, соціальної справедливості, розвитку регіонів, підтримки малого й середнього бізнесу, охорони навколишнього середовища тощо [3].

Реалізація принципу ефективності передбачає, що система державних закупівель функціонує оперативно, з мінімальними бюрократичними процедурами й витратами на її утримання. Крім того, така система забезпечує придбання продукції з найкращим для вирішення конкретного державного завдання співвідношенням ціни та якості.

Принцип економічності при проведенні державних закупівель допускає, що крім використання мінімально необхідного обсягу ресурсів для укладання договору по закупівлі та контролю за його виконанням, під час проведення закупівель основна увага також приділяється економічним критеріям, серед яких найважливішим є ціна. Додаткові критерії, що забезпечують економічні вигоди для державного замовника, такі:

- відповідність предмета закупівлі його призначенню (якість);
- найменші витрати протягом усього терміну використання, або життєвого циклу, продукції, що закуповується (експлуатаційні витрати й витрати на поточний ремонт);
- мінімальні додаткові витрати (транспортування, зберігання).

Питання здешевлення процесу проведення конкурентних торгів також є дуже важливим. У світовій

практиці одним з основних шляхів її вирішення є уніфікація. Вона стосується всіх конкурсних процедур: підготування тендерної документації, пропозицій, проведення кваліфікаційних відборів, системи оцінки тендерних пропозицій, виявлення переможця і укладання контракту.

Принцип рівності (недискримінації) й справедливості означає, що закупівельна діяльність повинна здійснюватися за заздалегідь оголошеними правилами і критеріями, справедливо й чесно, забезпечувати рівні можливості для всіх постачальників, які беруть участь у торгах, незалежно від їх статусу та державної належності.

Забезпечення цього принципу спрямовано на недопущення зменшення (або збільшення) прав будь-якого учасника торгів. Наприклад, встановленням дискримінаційної вимоги вважатиметься обмеження участі у торгах тільки юридичними особами, або умова торгів – місцезнаходження особи-учасника торгів у зазначеному у документації регіоні. Крім того, вітчизняні та іноземні учасники повинні брати участь у закупівлі на рівних умовах. Замовники повинні забезпечити рівноправний доступ усіх учасників до інформації з питань закупівлі.

Відкритість і прозорість у процесі закупівель досягаються шляхом використання спеціальних заходів і процедур, а також складанням звітності по всіх суттєвих діях, які супроводжують проведення закупівлі. З погляду закупівельних процедур принцип відкритості й прозорості полягає в системному і вчасному наданні необхідної інформації всім зацікавленим сторонам за допомогою загальнодоступного ресурсу (друковане видання, сайт у мережі Інтернет тощо).

Відповідальність під час закупівель означає, що органи державної влади, зокрема урядовці, несуть дисциплінарну, цивільно-правову й адміністративну (а в деяких випадках і карну: при умові, що їхні дії спричинили фінансові втрати для бюджету, або у випадках неналежного виконання урядовцями своїх посадових обов'язків) відповідальність за ухвалені рішення та їхні наслідки.

Державні закупівлі здійснюють важливу роль:

1. Політичну – шляхом встановлення на законодавчому рівні цивілізованого механізму державних закупівель з метою недопущення корупції.

Для реалізації політичної функції важливим питанням є характеристика відносин органів державного управління, які здійснюють нагляд, контроль та координацію у сфері державних закупівель і залежить від того, які напрями стратегічної державної політики домінували, які політичні сили прискорили зміни політичної системи і якими були механізми таких змін.

2. Фінансову – шляхом регулювання формування і виконання державного та місцевого бюджетів [2].

Бюджетний кодекс зобов'язує розпорядників державних коштів здійснювати платежі з бюджету лише за наявності бюджетного призначення, що має кількісні та часові обмеження на бюджетний рік.

Основними завданнями контролю у бюджетній сфері є:

- встановлення й уникнення випадків неефективної роботи уряду (марнотратства, шахрайства й неефективного використання державних коштів);
- визначення ступеня ефективності уряду у виконанні державної політики;
- визначення, чи чесно й належним чином застосовуються норми права у державі.

3. Економічну. Державні закупівлі є складовою економічної реформи та програми розвитку держави.

Економічна реформа держави спрямована на зменшення державних видатків різними механізмами, у тому числі шляхом досягнення ефективності державних закупівель за рахунок економії державних коштів, що виникає у результаті конкуренції.

Державні закупівлі мають важливе значення для розвитку приватного сектора економіки, особливо для малого підприємництва при умовах їх відповідності встановленим замовником кваліфікаційним вимогам та позитивної репутації.

4. Стратегічну – шляхом створення нових інформаційних технологій, розвитку будівництва соціально важливих об'єктів, довіри громадськості до витрачання розпорядниками державних коштів.

Стратегічною функцією державних закупівель є визначення напрямів подальшого розвитку та ефективного функціонування системи державних закупівель, спрямованої на підвищення дієвості механізму закупівель, підвищення рівня конкуренції у цій сфері з урахуванням норм міжнародного права, зокрема законодавства ЄС та норм і правил СОТ.

Держава є найбільшим ринковим агентом, який здійснює закупівлі на загальну суму 10-20% від ВВП і до 50% від суми витрат державного бюджету. Проте за оцінками експертів в Україні значна частина цих коштів витрачається неефективно та за нецільовим призначенням за допомогою системи «схемних» закупівель.

Як зазначалося державні закупівлі базуються на принципах прозорості і рівних прав усіх постачальників, тому і конкурентна політика в сфері державних закупівель повинна ґрунтуватися на цих принципах, які б забезпечили захист економічної конкуренції та ефективність використання державних коштів.

На сьогодні ринок державних закупівель в Україні знаходиться в процесі реформування і, на жаль, його рівень набагато нижче того, що склався в країнах з багаторічними ринковими традиціями. Проте прискорити процес удосконалення системи закупівель може вивчення і впровадження світового досвіду, дотримання основних принципів здійснення державних закупівель, методів і прийомів проведення торгових операцій.

Серед чинників, які заважають процесу створення конкурентного ринку державних закупівель в Україні, можна виділити такі:

- недостатня якість державних інституцій та інфраструктури;
- недосконалість конкурентного законодавства;
- низький рівень правової культури та конкурентної поведінки;
- високий рівень корупції і шахрайства;
- політична нестабільність;
- ускладненість конкуренції у малому і середньому бізнесі.

Результатом низького рівня ринкових відносин є відсутність правової культури та конкурентної поведінки. Необхідно відзначити відсутність інформації для учасників ринку про можливість використання конкурентного законодавства для захисту своїх інтересів, пропаганди ринкової та конкурентної поведінки.

Висновки. Високим залишається рівень концентрації регіональних та місцевих ринків, на більшості ринків не створені рівні умови добросовісної конкуренції. Негативно впливають на конкурентне середовище також надмірна ускладненість дозвільних процедур, високий рівень плати за адміністративні послуги. Сучасні чинники та перешкоди обумовлюють низький рівень ефективності української економіки, перешкоджають її інноваційній переорієнтації та розвитку конкурентних відносин.

Корупція і шахрайство підривають конкуренцію в сфері державних закупівель, даючи можливість окремим суб'єктам державних закупівель здійснювати державні закупівлі неконкурентними способами. Дієвим інструментом у боротьбі з цими явищами у сфері державних закупівель повинен стати розвиток системи державних закупівель на засадах запобігання недобросовісній конкуренції, антиконкурентним діям при здійсненні закупівель, попередження корупційних дій та підвищення рівня об'єктивності і відкритості процедур державних закупівель.

Досягти цього можливо лише за умов узгодження різних напрямів державної політики. Зокрема необхідно:

- здійснювати захист економічної конкуренції на вітчизняному ринку від недобросовісної іноземної та вітчизняної конкуренції через удосконалення нормативно-методичного, прогнозно-аналітичного та інформаційного забезпечення;
- забезпечити необхідний рівень конкурентних процедур державних закупівель;
- стимулювати малий і середній бізнес з метою створення більшої кількості конкурентоспроможних постачальників, що позитивно вплине на конкурентоспроможність державних закупівель;
- підвищити якість державних інституцій та інфраструктури на підставі зміни підходів до регулювання цього процесу;
- встановити контроль за діями органів влади з метою запобігання проявам корупції та зрощення бізнесу з органами влади на всіх рівнях;
- сприяти розвитку правової культури та конкурентної поведінки суб'єктів ринку, який передбачає дотримання правил і норм законодавства, добросовісної конкуренції та поваги до споживача.

Виконання цих заходів дозволить створити в Україні дієву, відкриту, прозору та ефективну систему державних закупівель, що відповідатиме найкращим світовим стандартам.

БІБЛІОГРАФІЧНИЙ СПИСОК:

1. Бакша Н.В. Целевые ориентиры государственного строительства в бюджетной сфере [Электронный ресурс] / Н.В. Бакша // *Налоги. Инвестиции. Капитал.* – 2005. – № 1,2,3. – Режим доступа: <http://www.nic.pir.it/info/200504/114.html>.
2. Запатріна І.В. Бюджетна політика стимулювання економічного зростання та механізми її реалізації / І.В. Запатріна, Т.Б. Лебеда // *Фінанси України.* – 2006. – № 4. – С. 38–46.
3. Клець Л.Є. Бюджетний менеджмент : навч. посіб. / Л.Є. Клець. – К. : ЦУЛ, 2007. – 640 с.
4. Ткаченко Н.Б. Управління державними закупівлями : монографія / Н.Б. Ткаченко. – К. : Книга, 2007. – 296 с.