



## Support for Improvement in Governance and Management

A joint initiative of the OECD and the EU, principally financed by the EU

**Аналітична записка № 21**

серпень 2011 р.

**Державні закупівлі**

# Вимірювання ефективності

## ЗМІСТ

- Яка мета вимірювання ефективності державних закупівель?
- Які переваги належного управління ефективністю?
- Як вимірюється ефективність?
- Методи вимірювання ефективності на різних рівнях системи державних закупівель

## 1. Яка основна мета вимірювання ефективності державних закупівель?

Державні закупівлі складають основну частку державних видатків та ВВП будь-якої країни світу. За даними опублікованого у році 2011 аналітичного звіту Європейської Комісії, державні закупівлі в ЄС за 2009 рік оцінюються на рівні 2,1 трлн. євро, або 19% від його ВВП. Лише ці дані про обсяги витрат вже дають вагомі підстави для проведення аналізу здійснення і державних закупівель на всіх рівнях.

Головне завдання системи державних закупівель полягає у тому, щоб забезпечити ефективність та оптимальне співвідношення ціни та якості використання державних коштів, дотримуючись при цьому вимог права ЄС, а також національного законодавства й політики. Основна мета вимірювання ефективності – визначити, наскільки система державних закупівель та окремі закупівельні операції відповідають основним поставленим завданням.

Загалом розрізняють три рівні вимірювання ефективності державних закупівель<sup>1</sup>. Вони дуже тісно пов'язані між собою через взаємозалежність показників ефективності, але можуть різнитися стосовно потреб, цілей та методів.

1. **Національний рівень (метарівень)** – ефективність національної системи державних закупівель.
2. **Рівень державного замовника (макрорівень)** – ефективність системи на рівні державного замовника.
3. **Рівень управління контрактами (мікрорівень)** – ефективність системи на рівні окремих договорів.

## 2. Які переваги ефективного управління системою?

Далі наводяться основні переваги ефективного управління системою на кожному із зазначених рівнів.

**Національний рівень (метарівень):** Якісна інформація про роботу (стандарти чи якість) системи державних закупівель на національному рівні:

---

<sup>1</sup> Поняття мета-, макро- та мікрорівнів ефективності були введені Контактним комітетом Вищих аудиторських органів Європейського Союзу у буклеті про аудит державних закупівель (2010 р.)

- допомагає управлінцям зрозуміти, як взаємодіють між собою стратегічні цілі, як стратегії впливають на загальну ефективність системи державних закупівель;
- дозволяє уряду та парламенту підвищити якість своїх рішень та вживати конструктивні й далекоглядні заходи, що забезпечують максимально позитивний вплив на систему державних закупівель (наприклад, стосовно закупівельних стратегій, регуляторних реформ, інституційного розвитку, розбудови потужностей);
- може стимулювати уряд до проведення реформ у системі державних закупівель, допомагає йому визначити пріоритетні напрямки реформування та контролювати виконання поставлених завдань;
- може забезпечувати цінну інформацію, необхідну для оцінки системи державних витрат.

**Рівень державного замовника (макрорівень):** Надійна система вимірювання ефективності допомагає державному замовнику реалізовувати робочі цілі й стратегії і приймати рішення завдяки:

- наданню інформації, необхідної для оцінки ефективності та результативності закупівельних операцій в цілому та на рівні окремих проектів, зокрема великих інфраструктурних проектів;
- виявленню переваг та недоліків закупівельних операцій, а також моніторингу системи протягом певного періоду, що допомагає визначити правильні пріоритети і вживати необхідні заходи для виправлення недоліків;
- довгостроковому стратегічному та операційному плануванню, у тому числі з питань річного бюджету, управління та розвитку персоналу.

**Рівень управління контрактами (макрорівень):** Управління контрактами на індивідуальному рівні та його зв'язок з механізмом оплати:

- стимулює більш сумлінне та більш якісне виконання договірних зобов'язань;
- оцінює ефективність контракту та забезпечує оптимальне співвідношення ціни та якості;

- забезпечує цінний зворотний зв'язок і дані про ефективність планування й управління процесами закупівель, зокрема ефективність розробки технічної специфікацій і технічних завдань, вибору договірної моделі й стратегії, закупівельної процедури, визначення критеріїв проведення тендеру, вибору переможця та укладання контракту;
- забезпечує аргументи та стимули для вдосконалення усіх рівнів закупівельного процесу, а також внутрішніх і зовнішніх відносин за рахунок постійного набуття нового досвіду;
- Коли порівняльний аналіз здійснюється задля оцінювання якості, державний замовник може порівняти свої результати з аналогічними показниками інших державних замовників, що здійснюють подібні операції.

### 3. Як вимірюється ефективність

**3.1 Проблеми:** Створення надійної системи вимірювання ефективності та управління такою системою – завдання не просте і може супроводжуватися цілою низкою проблем. Не зайвим буде знати про ці проблеми заздалегідь і врахувати їх під час планування і впровадження системи. Нижче перелічено проблеми, спільні для всіх трьох рівнів вимірювання ефективності.

- **Послідовність стратегічних цілей і задач:** Якщо стратегічні цілі та задачі постійно змінюються чи є непослідовними, це може позбавити системи вимірювання ефективності будь-якого сенсу і обмежити можливості підвищення економічного результату та ефективності державних закупівель. Тобто послідовність стратегій та інших цілей – це надзвичайно важлива складова якісної оцінки й управління ефективністю.
- **Точна й надійна статистична інформація:** Вимірювання та управління ефективністю залежать від якісної, актуальної та адекватної інформації, що збирається за допомогою розумних та послідовних наукових методів. Слід подбати про те, щоб ця інформація мала практичне використання.
- **Визначення й вимірювання результативності:** Метою вимірювання ефективності зазвичай є оцінка «результативності», проте не існує ані загальноприйнятого визначення цього поняття, ані універсальних методів його оцінки. Тому треба чітко визначити, що таке «результативність», і послідовно застосовувати погоджене визначення.
- **Запровадження культури ефективності:** Нормативні та інституційні механізми не надто стимулюють державних замовників працювати над

підвищенням ефективності та результативності. Водночас, державні замовники можуть робити це під впливом економічних стимулів чи необхідності поліпшити якість. Отже, слід проаналізувати, як нормативні та інституційні механізми можуть допомогти підвищити ефективність.

- **Належна підтримка та керівництво на центральному рівні:** Значна кількість вищеназваних факторів залежать від належної підтримки на центральному рівні, як з боку центральної влади, так і з боку окремих установ. Для цього може знадобитися широкомасштабна інформаційна кампанія, яку мають проводити органи з чіткими повноваженнями, керівними документами та підтримкою на національному рівні. Крім того, може знадобитися стратегічне рішення на державному рівні, що зобов'яже державних замовників створити належні системи управління ефективністю та надавати необхідну інформацію з метою збору даних в масштабах країни.
- **Доступність інформації:** Якщо інформація не знаходить широкого поширення, її практична користь незначна, тож виникає необхідність звітувати про результати й досягнення. Висновки й результати повинні відображатися у щорічних звітах, які мають поширюватися серед представників громадськості і надаватися органам державної влади з метою проведення порівняльного аналізу. Що стосується виконання основних цілей операцій та системи управління державними закупівлями загалом, звіт повинен містити: (i) висновки про сильні та слабкі сторони заходів зі здійснення державних закупівель та (ii) рекомендації із вдосконалення системи. Результати звіту повинні враховуватися під час стратегічного планування у короткостроковій та середньостроковій перспективі.

### Примітка: Основні вимоги, вихідні та вхідні показники.

Для вимірювання ефективності на всіх трьох рівнях системи необхідно визначити основні вимоги та показники ефективності. Деяка інформація з цього приводу міститься далі.

Одне з ключових завдань – підготувати *базові орієнтири* вимірювання ефективності, тобто стандарти, на основі яких відбуватиметься оцінка і порівняльний аналіз кожного з показників. По суті, базовий орієнтир – це рівень ефективності (прийнятності, результату), що має бути досягнутий на певний момент часу, а також точка відліку для оцінки розвитку системи за певний період, наприклад за один календарний рік.

Існують різні методи вимірювання ефективності, і вибір методу залежить від природи оцінюваного показника. Вихідні дані (наприклад, обсяг заощаджених коштів) можна виразити за допомогою чисел, тоді як вхідні показники (наприклад, якість законодавчої бази) потребують оцінки кваліфікованих фахівців, яка може супроводжуватися опитуванням та іншими подібними інструментами збору даних. Кінцевий етап системи оцінювання – це встановлення показників ефективності, які можуть виражатися за допомогою чисел, описово та/або за допомогою поєднання цих методів. Окремі показники включаються до загальних завдань розвитку державного сектору та виконання бюджету, наприклад показники економії коштів та показники підвищення ефективності надання державних послуг. Такі завдання визначаються на центральному рівні для виконання, державними замовниками, тоді як операційні завдання стосуються виключно внутрішньої діяльності державних замовників і визначаються їхніми керівниками.

Загальна мета – створити системи, що базуються на показниках ефективності: це дозволить отримувати дані та забезпечить орієнтири якості та ефективності державних закупівель. Цей метод широко використовується в економічній сфері. Під вибором показників зазвичай розуміють вибір *вихідних показників*, що передбачають широке використання кількісних факторів для оцінювання ефективності системи. Вихідні показники показують, чи відповідає робота системи визначеному набору показників. Ці показники не пояснюють причин досягнення того чи іншого результату. Прикладом вихідного показника у сфері державних закупівель може бути значення грошових показників, наприклад обсяг економії чи покращення результативності. Однак для оцінювання стандарту та розвитку

системи державних закупівель не достатньо покладатися лише на вихідні показники.

Не менш важливо враховувати *вхідні* та *поточні показники*, які складають основу формування вихідного економічного результату у системі державних закупівель. Надзвичайно важливо мати можливість контролювати вихідні показники та/або розуміти, яким чином їх було досягнуто: це допомагає виконати додаткові високопріоритетні завдання, наприклад забезпечення прозорості, неупередженості, справедливого ставлення та підзвітності. Для виконання таких завдань традиційно використовують законодавчу, регуляторну та інституційну базу, а також контрольні й апеляційні механізми. Вхідні показники можна оцінити виключно за допомогою суб'єктивних критеріїв, в основі яких лежать експертна думка незалежних фахівців з державних закупівель. Типовими прикладами вхідних показників є різноманітні статистичні дані, наприклад відсоток відкритих тендерних процедур, щорічна кількість скарг та оціночні показники, наприклад рівень задоволеності користувачів.

#### 4. Методи вимірювання ефективності на різних рівнях системи державних закупівель

У цьому підрозділі йдеться про методи, що використовуються для вимірювання ефективності на кожному з трьох рівнів.

##### 4.1 Національний рівень (метарівень)

**Експертні огляди та оцінювання:** Експертні огляди – це інструмент, що був розроблений ОЕСР і використовується вже багато років поспіль для аналізу операцій у державному секторі, у тому числі державних закупівель. Команда, що проводить таку перевірку, складається з поважних міжнародних експертів, які мають значний досвід роботи у відповідній сфері і глибоке розуміння предмету огляду. Їхнє завдання полягає у визначенні сильних і слабких сторін системи державних закупівель (оцінці її ефективності); при цьому особлива увага звертається на основні її компоненти, включаючи законодавчу та інституційну базу та організацію закупівель: її спроможність, потужність, ринки. Команда, що проводить експертний огляд, вивчає та аналізує інформацію, після чого дає рекомендації із вдосконалення системи. Ці рекомендації ні в якому разі не є обов'язковими, і країна має повне право вирішувати, які заходи вона вживатиме для їх виконання.

**Оцінка регуляторного впливу:** Оцінка регуляторного впливу – це докладний структурований аналіз потенційного впливу законодавчих нововведень з метою визначити, наскільки ці нововведення можуть виконати поставлені завдання. Держави-члени ЄС зобов'язані імплементувати директиви про державні закупівлі до свого національного законодавства й забезпечити, щоб інші положення їхнього законодавства відповідали базовим правилам та принципам Договору про ЄС (зараз – Договір про функціонування ЄС). Водночас, держави-члени мають значну свободу у виборі засобів детальної імплементції цих вимог.

Необхідність оцінювання регуляторного впливу викликана тим, що нормативні акти зазвичай спричиняють різноманітні наслідки, які часто неможливо визначити заздалегідь без детального аналізу та консультацій зі сторонами, на яких вони поширюються. Економічний підхід до регулювання зосереджується на ризиках того, що пов'язані з регулюванням витрати можуть переважати корисний вплив нормативного акту. Оцінка регуляторного впливу має проходити до прийняття нормативного акту, але ніщо не заважає провести її щодо чинного закону з метою ініціювання внесення змін до законодавства. ОЕСР видала низку публікацій, присвячених використанню цього методу (див. розділ «Додаткова література»). Ще одним прикладом аналізу регуляторного впливу є відповідна «зелена книга» Європейської комісії.

**Опитування зацікавлених сторін:** Для оцінки ефективності системи державних закупівель на національному рівні можна проводити періодичні опитування, присвячені важливим сферам та проблемам її роботи. До опитування можна залучати державних замовників, бізнес-асоціації та окремих представників ділової спільноти, аудиторські установи, університети та інших важливих учасників/контролерів/дослідників системи державних закупівель. Підготовку та проведення опитування можна доручити національному органу з питань державних закупівель, незалежній організації або науковій установі. Проведення періодичних опитувань дозволяє прослідкувати, як змінюються відгуки респондентів. Результати опитування повинні використовуватися державними органами для виправлення недоліків у системі державних закупівель.



**Зовнішні контролюючі установи:** Зовнішні контролюючі установи виконують важливу функцію послідуочого аналізу сильних та слабких сторін закупівельних операцій на рівні державних замовників. Ці перевірки проводяться з метою визначити, наскільки операції відповідають чи не відповідають законам та підзаконним актам, а ефективність та досягнення – цілям і завданням у сфері державних закупівель.

#### **4.2 Методи на рівні державних замовників (макрорівень)**

Завдання методів оцінки ефективності на цьому рівні полягає у тому, щоби забезпечити державним замовникам прогресивну базу для оцінювання ефективності закупівельних операцій. Результати оцінювання роботи системи на рівні державних замовників може також використовуватися урядами для моніторингу та оцінювання закупівельних операцій з точки зору аналізу впливу регуляторної та інституційної бази. Результати оцінювання роботи системи на рівні державних замовників можуть бути важливим внеском до сукупних досягнень національного рівня, наприклад бюджетних заощаджень чи загального підвищення якості державних послуг.

**Визначення показників ефективності:** Показники ефективності мають задовольняти наступні критерії:

- *Відповідність* цілям організації;
- *Можливість дій* – організація повинна мати змогу впливати на оцінювані заходи за допомогою власних дій з чітко окресленою відповідальністю;
- *Визначеність* – чіткі однозначні формулювання, що дозволяють здійснювати послідовний збір даних та оцінювати їх у простий для розуміння і використання спосіб.
- *Своєчасність* – регулярне надходження даних, що дозволяє відслідкувати зміни настільки швидко, що дані не втрачають своєї актуальності;
- *Надійність* – достатня точність для використання за призначенням, здатність реагувати на зміни;
- *Можливість порівняння* з попередніми періодами чи іншими аналогічними програмами;
- *Можливість перевірки*, наявність супровідної документації, що дозволяє перевірити оцінюваний процес.

## Приклади показників ефективності, індикаторів та вимірювання на рівні державного замовника.

### I. Вимірювання економічної ефективності

- **Річні заощадження, що можуть виражатися у грошовому еквіваленті:** На товари та послуги, ціна яких не коливається в залежності від ринку. Базується на типовій вибірці контактів з однаковим складом (товари чи послуги в чисельному вираженні), що забезпечує послідовні розрахунки протягом визначеного періоду і не залежить від швидких змін у специфікаціях. Зміни ціни та вартості визначаються виходячи з показників першого року і застосовуються до усього обсягу закупівель.
- **Аналіз цін на окремі товари/послуги:** Щоби визначити розмір збитків чи заощаджень стосовно товарів та послуг, що залежать від швидких коливань ціни та зміни специфікацій (наприклад ІТ-технології чи комунальні послуги), необхідно провести індивідуальний аналіз цін, відштовхуючись від показників базового року.
- **Річні заощадження, що можуть виражатися у грошовому еквіваленті (окрім ціни):** Вимірювання заощаджень, що можуть бути перевірені та виражені у грошовому еквіваленті, шляхом порівняльного аналізу витрат і надходжень за декілька років. Заощадження вважаються ефективними, якщо за допомогою меншої кількості ресурсів було досягнуто той самий чи кращий результат, або змінилися показники росту продуктивності, що відбулося за рахунок вихідних (вдосконалення технології) або вхідних (поліпшення співробітництва, логістики та процесів) показників.
- **Ефективність виконання контракту/проекту:** Орієнтиром, на базі якого відбувається вимірювання ефективності разових проектів, наприклад інвестиційних чи інфраструктурних проектів, є аналіз доцільності (бізнес-план) та детальній набір показників ефективності, у тому числі витрати та строки реалізації.

### II. Оцінювання якості закупівельних функцій та процедур

Приклади можливих показників:

- Середні строки планування та підготовки тендеру не можуть перевищувати Х днів.
- Середня вартість планування та підготовки тендеру не може

перевищувати X євро.

- Конкурсні процедури, наприклад відкриті та обмежені тендери, у тому числі на суму, що не досягає лімітів ЄС, мають використовуватися хоча б у X% від загальної кількості процедур (та у X%, якщо ліміт перевищує X євро);
- Неконкурсні процедури, наприклад укладання прямих контрактів та договірні процедури без опублікування оголошення про тендер, мають бути зведені до мінімуму і не можуть перевищувати X% від загальної кількості процедур;
- Середній рівень участі за відкритими запрошеннями протягом календарного року не може бути меншим від X заявників або учасників тендеру;
- Кількість контрактів, укладених із суб'єктами малого й середнього бізнесу, не може бути меншою за X% від загальної кількості контрактів, укладених протягом календарного року;
- Кількість скарг, поданих протягом календарного року, не може перевищувати X% від загальної кількості проведених тендерів;
- Відсоток електронних процедур не може бути нижчим, ніж X % від загальної кількості тендерів за відповідний рік, починаючи з року X.

### **III. Вимірювання норми зовнішніх та внутрішніх відносин і співробітництва.**

#### **Методи вимірювання:**

- Мета щорічного дослідження рівня задоволеності постачальників – забезпечити, аби більшість постачальників були задоволені співробітництвом із державними замовниками.
- Мета щорічного дослідження задоволеності користувачів – забезпечити, аби більшість внутрішніх користувачів були задоволені послугами державних замовників.

#### **Можливі показники:**

- Сукупний індекс задоволеності постачальників не може бути меншим від X за визначеною шкалою і повинен щороку зростати на Y%.
- Сукупний індекс задоволеності внутрішніх користувачів не може бути меншим від X за визначеною шкалою і повинен щороку зростати на Y%.

- Закупівельні витрати за рамковими контрактами/угодами про співробітництво, що укладаються державними замовниками, не можуть бути меншими за X% від загального обсягу закупівель.

**Порівняльний аналіз:** Порівняльний аналіз чи аналіз дослідження прикладів успішних закупівельних систем усіх чи деяких державних замовників – це чудовий спосіб визначення показників ефективності. Дані такого аналізу можна поширювати на національному рівні: він допоможе забезпечити однорідність систем вимірювання ефективності, а це, у свою чергу, полегшить проведення порівняльного аналізу.

За допомогою цього методу державні замовники можуть також порівнювати різноманітні аспекти своїх власних операцій з аналогічними зовнішніми показниками, наприклад з успішними показниками інших державних замовників. Порівняльний аналіз може застосовуватися і до інших показників, зокрема цін та рівня обслуговування.

#### **4.3 Методики на рівні управління контрактами (мікрорівень)**

В аналітичній записці про державні закупівлі № 22 – «Управління контрактами» наводяться приклади методик, які можна використовувати для вимірювання ефективності окремих контрактів. Ці методики поділяються на три великі групи: управління поставками, управління відносинами та управління контрактами. Вимірювання ефективності є складовою процесу управління контрактами. Вимірювання ефективності окремих контрактів по суті відбувається за вищеописаною схемою, при цьому визначаються методи збору даних та інформації, сфери та показники ефективності, базові орієнтири, індикатори, системи вимірювання та методи аналізу.

## Додаткова література:

- У 2010 р. Контактний комітет Вищих аудиторських органів Європейського Союзу опублікував рекомендації щодо проведення аудиту державних закупівель.
- Світовий банк, Комітет з допомоги розвитку ОЕСР – Методика оцінювання закупівельних систем
- [Публікації ОЕСР, присвячені аналізу регуляторного впливу: Аналіз регуляторного впливу: інструмент для узгодження стратегії \(2009\)](#)
- [Посібник з проведення аналізу регуляторного впливу \(2008\): Створення інституційної бази для аналізу регуляторного впливу: рекомендації для управлінців](#)
- [Показники систем регуляторного управління \(2007\)](#)
- [Аналіз регуляторного впливу у країнах ОЕСР та виклики для країн, що розвиваються \(2005\)](#)
- [Інструменти аналізу регуляторного впливу \(2004\)](#)
- [Аналіз регуляторного впливу – провідний досвід країн ОЕСР \(1997\)](#)
- [Десять провідних практик підготовки та проведення аналізу регуляторного впливу \(1997\)](#)
- Рекомендації Ради ОЕСР із підвищення якості державного регулювання