

УДК 336.1
DOI: <https://doi.org/10.17721/1728-2217.2022.52.39-42>

А. Сизов, канд. екон. наук
alikh_sizov@ukr.net
ORCID ID 0000-0002-6400-3951,
О. Артюшенко, викладач
mr.apemi@gmail.com
ORCID ID 0000-0002-3638-4961

Київський національний університет імені Тараса Шевченка, Київ, Україна

АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ ВИКОРИСТАННЯ НЕЦІНОВИХ КРИТЕРІЇВ У СИСТЕМІ ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ УКРАЇНИ

Проаналізовано основні аспекти організації закупівель розпорядниками бюджетних коштів в Україні. Законодавство у сфері публічних закупівель зобов'язує державний сектор здійснювати державні масштабні закупівлі з використанням процедур закупівель на умовах, які забезпечують оптимальну конкуренцію. Інструментами регулювання в цьому контексті є вимоги щодо оприлюднення, різні типи процедур для різних типів договорів, вимоги щодо типів критеріїв та специфікацій, що застосовуються під час проведення процедури, а також гарантії можливості оскарження результатів таких процедур. Реформа системи публічних закупівель вважається однією з найуспішніших реформ, проведених за останній час в Україні. Визначальним фактором при виборі переможця закупівлі є оцінка тендерних пропозицій на основі ціни та нецінових критеріїв, урахувавши специфіку предмета закупівлі. Нецінові критерії важливі тим, що дозволяють вибрати пропозицію, яка має не тільки найнижчу ціну, але й забезпечує додаткові переваги для замовника. Аналізуючи тенденції закупівельної діяльності в європейських країнах, було встановлено, що середній відсоток закупівель з використанням нецінових критеріїв до загальної кількості становить 40,7 %, а в окремо взятих країнах він сягає навіть 82 %. Дослідивши дані проведених закупівель в Україні за 2016–2020 роки, встановлено, що для України таке співвідношення в середньому становить менше 1 %, лише в окремо взятих роках перевищує 1 %, що йде в розріз із тенденціями розвитку світового ринку закупівель та кращими світовими практиками. Аналізуючи практику європейських країн у сфері закупівель, розглянуто декілька підходів до визначення ваги нецінових критеріїв при підрахунку переможця закупівлі. Також на основі опитування, проведеного Мінекономрозвитку серед замовників, у 2020 р., виокремлено ряд проблемних питань, які перешкоджають більшості замовникам повноцінно використовувати нецінові критерії при здійсненні закупівель. Як підсумок дослідження було узагальнено нецінові критерії, які використовують замовники в Україні, а також перелічено питання, які потребують подальшого дослідження для забезпечення ефективного та оперативного реформування системи закупівель в Україні зі стандартами Європейського Союзу, впровадження сучасних науково обґрунтованих підходів при виборі постачальників та, як результат, підвищення ефективності використання фінансового ресурсу держави як власного, так і одержаного за рахунок запозичень в інших країн, спільнот, організацій.

Ключові слова: публічні закупівлі, оцінка тендерних пропозицій, нецінові критерії, приведена ціна, порівняльний метод.

Постановка проблеми. У процесі здійснення закупівель одним з етапів, який визначає ефективність використання фінансового ресурсу замовника, є вибір оптимальної щодо потреб та спроможностей замовника пропозиції на ринку. Прийняття саме ефективних, обґрунтованих управлінських рішень – запорука ефективної діяльності такого суб'єкта, а у випадку з державним сектором – також ефективного використання бюджетних коштів. Замовник зіштовхується з ситуацією, яка вимагає прийняття компромісного рішення між наявними фінансовими ресурсами та якістю необхідних товарів або послуг. Робота з прийняття об'єктивно оптимальних управлінських рішень у процесі здійснення закупівель, вимагає від суб'єктів господарювання високого рівня компетентності, витрат часу, енергії, адже орієнтація виключно на принцип економного використання коштів не забезпечить його ефективне використання, тому кількість критеріїв, які мають бути враховані, надзвичайно велика. Система державних закупівель в Україні перейшла на світові стандарти в 2016 р., тому ще активно підлягає доопрацюванню як у системі законодавства, так і в системі обліку та аналізу. Постійним пошуком нових підходів, у тому числі і до методологічних та практичних аспектів публічних закупівель, займаються вітчизняні науковці.

Дані звіту, оприлюдненого Європейською Комісією, щодо організації закупівель за 2019 р., у якому були використані дані 31 країни Європи, свідчать, що більшість країн постійно використовують нецінові критерії в процесі організації закупівель. Середній відсоток таких закупівель до загальної кількості в 2019 р., за даними звіту, становить 40,7 %. Лідерами щодо впровадження нецінових критеріїв у процесі закупівель за бюджетні кошти є Франція, Велика Британія, Нідерланди, Норвегія (середній відсоток таких закупівель для перелічених вище

країн становить 82 % від загальної кількості) [1]. Водночас відповідно до даних публічного модуля аналітики ВІ Prozorro у 2020 р. в Україні, менше 1 % закупівель було оголошено з використанням нецінових критеріїв [2].

Варто зауважити, що реформа системи публічних закупівель вважається однією з найуспішніших реформ, проведених за останній час в Україні. Разом з тим, реформа не завершена, триває процес вдосконалення наявного механізму. Гармонізація сфери публічних закупівель України зі стандартами Європейському Союзу, впровадження сучасних, науково обґрунтованих підходів при виборі постачальників та, як результат, підвищення ефективності використання фінансового ресурсу держави як власного, так і одержаного за рахунок запозичень в інших країн, спільнот, організацій, є обов'язковою умовою подальшої співпраці України з іншими країнами, міжнародними фінансовими організаціями, спільнотами, а також запорукою поглиблення співпраці щодо членства України в таких спільнотах та організаціях.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Загальнотеоретичним, методичним і методологічним проблемам обліку, аналізу і контролю в умовах державного сектору присвятили свої праці вітчизняні вчені: О. Кравченко, О. Лаговська, Л. Лисяк, Т. Мулик, Я. Пастернак, М. Письменна, К. Роменська, С. Свірко, Н. Тополенко, Т. Тростенюк, А. Фаріон, Л. Чижевська, О. Шевчук та інші. Вагомий внесок у розвиток системи публічних закупівель зробили науковці: Є. Вершиніна, Д. Грицишен, Н. Заєць, Н. Здирко, Т. Мулик, С. Науменко, В. Новаковець, М. Письменна, Г. Пінюкас, Н. Починок, А. Устіловська, В. Халіна та інші. Однак деякі проблемні аспекти щодо впровадження та переваги використання нецінових критеріїв у публічних закупівлях для установ державного сектору потребує комплексного вдосконалення.

© Сизов А., Артюшенко О., 2022

Метою статті є аналіз сучасного стану використання нецінових критеріїв у процесі вибору оптимальної пропозиції серед постачальників у сфері публічних закупівель України.

Виклад основного матеріалу дослідження. Закупівлі товарів, робіт та послуг за державні кошти становлять значну частину економіки більшості країн, а саме, – від 8 % до 21 % від ВВП. Такі значні обсяги свідчать про те, що державні закупівлі створюють ринки товарів, робіт і послуг і впливають на витрати і споживання [3]. Важливим етапом у процесі публічних закупівель є визначення переможця. Визначальним фактором при виборі переможця закупівлі тендера є оцінка тендерних пропозицій на основі ціни та нецінових критеріїв, зважаючи на специфіку предмета закупівлі. Нецінові критерії важливі тим, що дозволяють обрати пропозицію, яка має не тільки найнижчу ціну, але й забезпечує додаткові переваги для замовника. Прикладами типових критеріїв є: порядок здійснення платежу, гарантія, відстань від постачальника до замовника, тип платника податків або регіон, рівень екологічності виробництва замовника тощо.

Зазвичай у практиці європейських країн частка відсотка значення нецінових критеріїв у формулі вибору переможця становить близько 30 %. Якщо ж проаналізувати законодавчі документи України з цього питання, то можна зауважити: загальна питома вага нецінових критеріїв в закупівлі не може бути вищою ніж 30 % (окрім випадку застосування процедури конкурентного діалогу) [4].

Варто зауважити, нецінові критерії оцінки тендерних пропозицій мають бути якомога об'єктивнішими та піддаватися кількісному вимірюванню та доступними для оцінки громадськості. Нехтування неціновими критеріями, які могли б знизити витрати на обслуговування товарів у майбутньому, може мати негативні наслідки для задоволення всіх потреб замовника, що, у свою чергу, зменшує ефективність використання державних коштів. Відповідно до даних Ргозого основним неціновим критерієм закупівлі, який використовується українськими замовниками, є відтермінування платежу, що у відсотковому відношенні становить 41 % всіх закупівель, що спричинено скороченням державного фінансування (рис. 1).



Рис. 1. Основні нецінові критерії закупівлі, які використовуються українськими замовниками під час здійснення закупівель (сформовано за джерелом [3])

Законом України "Про публічні закупівлі" передбачено, що нецінові критерії можуть застосовуватися лише в разі закупівлі складних або спеціалізованих товарів, робіт і послуг закупівлі. Таким чином, лише ціна є постійним критерієм для замовників [4]. Фактично, електронні закупівлі – це політика управління в електронному середовищі всіма стадіями циклу закупівель, у тому числі, маркетингові дослідження, визначення кола економічних агентів (потенційних постачальників), закупівлі, процедури, розміщення замовлень, їх доставка та оплата, складання бюджету та планування закупівель (формування бюджетних закупівель та їх реалізація).

Нецінові критерії оцінки – це додаткові критерії, що мають суттєве значення для замовника, за якими він може розглядати тендерні пропозиції учасників. Питома вага цих критеріїв оцінки має становити не більше

30 % від загальної суми закупівлі. Винятком є процедура – конкурентний діалог. До нецінових критеріїв належать: умови оплати, термін виконання, гарантійне обслуговування, експлуатаційні витрати, підготовка кадрів, передача технологій тощо.

Існують декілька методів оцінки вартості закупівель, ураховуючи нецінові критерії. Різні методи, які використовуються для оцінки одних і тих самих пропозицій, можуть дати різні результати і, відповідно, різних переможців закупівель. Закон України "Про публічні закупівлі" передбачає, що замовник самостійно визначає метод оцінки тендерних пропозицій з урахуванням нецінових критеріїв, але фактично, за винятком методу зниження приведеної ціни, неможливо застосувати інші, оскільки електронна система закупівель автоматично використовує лише один метод розрахунку приведеної ціни.

Формула розрахунку коефіцієнта корекції має такий вигляд: $KK = 1 + (F_1 + F_2 + \dots + F_n)/PV$, де: KK – коефіцієнт корекції, $F_1 \dots F_n$ – значення кожного нецінового критерію, обраного постачальником, PV – вага критерію "Ціна". Коли замовник розглядає отримані пропозиції, він відповідно до своїх нецінових критеріїв ставить оцінку пропозиціям і, таким чином, впливає на "приведені ціни", з якими постачальники будуть стартувати на аукціоні.

Іншим методом для розрахунку приведеної ціни, з урахуванням нецінових критеріїв, є порівняльний метод. Розглянемо порядок використання зазначеного методу. Замовник перед початком проведення закупівлі в обов'язковому порядку повинен розподілити 100 % вартості товару на всі обрані цінові та нецінові критерії. Наступним етапом є сам аукціон, під час проведення якого постачальник зазначає свої відповіді на нецінові та цінові критерії, після чого електронний майданчик автоматично формує рейтинг постачальника, виходячи з відповіді на нецінові та цінові критерії. Далі визначається коефіцієнт важливості для кожного замовника в розрізі кожного

коефіцієнта, які визначив замовник. Визначається коефіцієнт важливості за такою формулою: $K = P_{\max} / P_{\text{постач}}$, де $P_{\text{постач}}$ – показник критерію постачальника, а P_{\max} – показник критерію найкращої (базової) пропозиції серед постачальників (найвищий / найнижчий) або розміру критерію, який визначив замовник. Для порівняння зазначених вище методів розрахунку доцільно розглянути таку ситуацію. Замовник, під час формування тендерної пропозиції визначив три критерії для оцінки закупівлі: ціна – 70 %, можливий термін поставки з моменту підписання договору – 15 %, рівень вмісту шкідливих речовин (умовний) у товарі – 15 %. Під час проведення аукціону три постачальники відгукнулись на зазначену вище пропозицію та надали свої відповіді на критерії закупівлі. За результатами аналізу відповідей постачальників електронним майданчиком було сформовано розрахунок, наведений у табл. 1. Із табл. 1 видно, що переможцем у цій закупівлі буде призначено учасника № 3, друге місце – учасник № 2 і третє місце – учасник № 1.

Таблиця 1. Розрахунок ваги нецінових критеріїв із застосуванням порівняльного методу

Учасник	Ціна, 70 %			Рівень вмісту шкідливих речовин, 15 %			Термін поставки з моменту підписання договору – 15 %			Бали 100 макс
	Ціна, грн	P_n/P_i	$K \cdot P_n/P_i$	%	P_n/P_i	$K \cdot P_n/P_i$	Термін, днів	P_n/P_i	$K \cdot P_n/P_i$	
1	5 000	0,6	0,42	1 %	1	0,15	25	1	0,15	0,72
2	4 000	1	0,7	1 %	1	0,15	50	0,5	0,075	0,925
3	4 000	1	0,7	0,8 %	0,8	0,12	75	0,33	0,05	0,87

Примітка: сформовано авторами.

Для порівняння розглянемо приклад із використанням методу розрахунку через коефіцієнт корекції, який використовується в системі електронних закупівель України. Учасник визначив такі нецінові критерії та їхні градації: можливий термін поставки з моменту підписання договору – 15 % (менше 30 днів – 15 %, більше 30 днів – 1 %), рівень вмісту шкідливих речовин – 15 % (менше 1,5 % – 15 %, більше 1,5 % – 5 %). Таким чином, місця учасників цієї закупівлі буде розподілено так: учасники 2, 3 – перше місце з приведеною ціною 6 628 грн, учасник № 3 – третє місце з приведеною ціною 9 285 грн.

Аналізуючи зазначені вище розрахунки можна дійти висновку, що використання тієї чи іншої методики підрахунку вартості закупівлі з неціновими критеріями має бути чітко обґрунтоване, а також замовник має можливість сам обирати таку методику залежно від побажання та особливостей закупівлі. Мінекономрозвитку провело в межах узагальнення практики закупівель і з'ясували, що згідно з даними bi.prozorro.org такі критерії застосовують менше, ніж в 1 % закупівель. Хоча закон дає замовникам можливість здійснювати закупівлі не лише за критерієм найнижчої ціни. Після проведення опитування замовників було встановлено, що 40 % вважає, що законодавство вимагає закуповувати тільки за найнижчою ціною; 24 % побоюються негативної позиції контролюючих органів; 23 % переймаються можливими звинуваченнями в корупції від ЗМІ та громадськості [5]. Після аналізу зазначеного вище дослідження Мінекономрозвитку був створений електронний конструктор нецінових критеріїв. Зауважимо, що на сьогодні цей конструктор немає посилань у законодавчих актах, оскільки наслідок його використання не обов'язковий, а у випадку проведення оскаржень закупівлі не може використовуватись як аргумент при виборі переможця закупівлі.

За результатами проведеного дослідження варто зауважити, що нецінові критерії можна об'єднати в декілька основних груп залежно від того, що замовники очікували від учасників: умови оплати, гарантія, умови виконання, критерії локалізації, кількість фахових працівників постачальника, якість, наявність досвіду щодо виконання аналогічних робіт, послуг і поставки товарів, використання екологічних технологій виробництва, наявність спеціального обладнання у постачальника. Результати дослідження ринку публічних закупівель України показали, що основними неціновими критеріями, якими користуються українські замовники є:

- порядок оплати;
- досвід роботи постачальників на ринку;
- наявність сертифікатів та ліцензій.

Решта критеріїв, а особливо критерії якості продукції, використовуються ще рідше, а такий критерій, як рівень екологічності виробництва, не використовується взагалі, що звісно йде всупереч тенденціям світового ринку закупівель та окремо взятих країн.

Висновки. Підсумовуючи дослідження, можна виділити основні питання, які впливають на рівень використання нецінових критеріїв в оцінці пропозицій постачальника. Насамперед це нерозуміння способів перевірки відповідності учасників неціновим критеріям: небажання учасників обирати нецінові критерії у зв'язку з низьким рівнем знань з цього питання та як наслідок нерозуміння того, які нецінові критерії можна обрати. А також відсутність вичерпного переліку нецінових критеріїв, відсутність єдиного підходу у вирішенні справ з оскарження закупівель, у яких застосувались нецінові критерії закупівель, відсутність законодавчо визначеного інструменту для розрахунку нецінових критеріїв, який би мінімізував людський фактор та відсутність можливості вибору методики підрахунку ваги нецінових критеріїв у закупівлі.

З огляду на виявлені в дослідженні проблемні питання у використанні нецінових критеріїв закупівель та їхнє вагомє значення для розвитку економіки України в сучасних умовах пропонуємо в подальших дослідженнях приділити особливу увагу зазначеним аспектам.

Список використаних джерел

1. European Commission. Public Procurement. URL: https://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/performance_per_policy_area/public_procurement/index_en.htm (дата звернення: 12.11.2022).
2. Qlik Sense Hub. URL: <https://bi.prozorro.org/hub/stream/aaec8d41-5201-43ab-809f-3063750dfafd> (дата звернення: 12.11.2022).
3. Вплив Prozorro. URL: https://cep.kse.ua/assets/img/articles/Prozorro_report_ua.pdf (дата звернення: 12.11.2022).
4. Про публічні закупівлі: Закон України від 25.12.2015 р. № 922-VIII (станом на 10 верес. 2022 р.). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/922-19#Text> (дата звернення: 12.11.2022).

A. Syzov, PhD in Economic Sci.

aliek_sizov@ukr.net

ORCID ID 0000-0002-6400-3951,

O. Artiushenko, Lecturer

mr.apemi@gmail.com

ORCID ID 0000-0002-3638-4961

Taras Shevchenko National University of Kyiv, Kyiv, Ukraine

RELEVANT ISSUES OF THE USE OF NON-PRICE CRITERIA IN THE PUBLIC PROCUREMENT SYSTEM OF UKRAINE

This article analyzes the main aspects of the organization of procurement by managers of budget funds in Ukraine. Public procurement legislation obliges the public sector to carry out public large-scale procurement using procurement procedures under conditions that ensure optimal competition. In this context, the regulatory tools are disclosure requirements, different types of procedures for different types of contracts, requirements regarding the types of criteria and specifications to be applied during the procedure, as well as guarantees of the possibility of challenging the results of such procedures. The reform of the public procurement system is considered as one of the most successful reforms carried out in Ukraine recently. The determining factor in the selection of the procurement winner is the evaluation of tender proposals based on price and non-price criteria, taking into account the specifics of the procurement subject. Non-price criteria are important because they allow you to choose an offer that not only has the lowest price, but also provides additional benefits for the customer. Analyzing the trends of purchasing activities in European countries, it was established that the average percentage of purchases using non-price criteria to the total amount is 40.7 %, and in individual countries it even reaches 82 %. After studying the data on purchases made in Ukraine in 2016-2020, it was established that for Ukraine this ratio is on average less than 1 %, only in individual years it exceeds 1 %, which is in line with the trends in the development of the global procurement market and the best global practices. Analyzing the practice of European countries in the field of procurement, several approaches for determination of the weight of non-exchange criteria when calculating the procurement winner were analyzed. Also, on the basis of a survey conducted by the Ministry of Economic Development among customers in 2020, a number of problematic issues were identified that prevent most customers from fully using non-price criteria when making purchases. As a result of the study, the non-price criteria used by customers in Ukraine were summarized, as well as issues that require further research were listed to ensure effective and prompt reform of the procurement system in Ukraine with the standards of the European Union, the introduction of modern scientifically based approaches in the selection of suppliers and, as a result, increasing the effectiveness of the use of the state's financial resources, both its own and obtained through borrowing from other countries, communities, and organizations.

Keywords: public procurement; evaluation of tender offers; non-price criteria; present value, comparative method.

5. Нецінові критерії: аналіз застосування замовниками // Інфобокс Prozorro. URL: <https://infobox.prozorro.org/articles/necinovi-kriteriji-analiz-zastosuvannya-zamovnikami> (дата звернення: 12.11.2022).

References

1. European Commission. Public Procurement. URL: https://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/performance_per_policy_area/public_procurement/index_en.htm [In English]
2. Qlik Sense Hub. <https://bi.prozorro.org/hub/stream/aaec8d41-5201-43ab-809f-3063750dfafd> [in Ukrainian]
3. The effect of the Prozorro. https://cep.kse.ua/assets/img/articles/Prozorro_report_ua.pdf [in Ukrainian]
4. On public procurement: Law of Ukraine of 25.12.2015 no. 922-VIII : as of 10 September 2022. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/922-19#Text> [in Ukrainian]
5. Non-price criteria: analysis of customer use – Infobox Prozorro. Information resource – Infobox Prozorro. <https://infobox.prozorro.org/articles/necinovi-kriteriji-analiz-zastosuvannya-zamovnikami> [in Ukrainian]

Надійшла до редколегії 04.11.22