

ДОСЛІДЖЕННЯ РЕЗУЛЬТАТИВНОСТІ Й ЕФЕКТИВНОСТІ
ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ В УКРАЇНІSTUDY OF PERFORMANCE AND EFFICIENCY
OF PUBLIC PROCUREMENT IN UKRAINE

Досліджено результативність і ефективність публічних закупівель в Україні. Наголошено на тому, що публічні закупівлі виступають потужним інструментом впливу на економічний розвиток країни. Підкреслено, що саме собою укладення договору не засвідчує результативність закупівлі, для цього необхідно щоб сторони в повному обсязі виконали умови укладеного договору. В 2022 році різкий вплив на результативність закупівель на етапі виконання договорів мав воєнний стан. Ефект економії бюджетних коштів розраховується в електронній системі як різниця між очікуваною вартістю закупівлі та фактичною вартістю укладених договорів. Така оцінка у повній мірі не показує ефективності закупівель і може бути застосована лише для оперативного аналізу. На сьогодні показник економії бюджетних коштів відрізняється через відсутність єдиної методики аналізу. Актуалізовано пропозицію про необхідність розроблення та затвердження на законодавчому рівні аналітичної оцінки ефективності бюджетних коштів, яку б можна було використовувати у системі.

Ключові слова: публічні закупівлі, електронна система закупівель, результативність публічних закупівель, оцінка публічних закупівель, ефективність публічних закупівель.

The effectiveness and efficiency of public procurement in Ukraine has been studied. It is emphasized that public procurement is a powerful tool for influencing the country's economic development, which makes it possible to form a sustainable and efficient economic system. It is emphasized that the conclusion of the contract itself does not certify the effectiveness of the purchase, for this it is necessary that the parties fully fulfill the terms of the concluded contract. It is noted that due to closed data in 2022, the real number of concluded contracts and their further legal fate (implementation or termination) is unknown. The state of war had a striking impact on the effectiveness of competitive procurement at the stage of contract execution. In 2022, almost twice as often as in 2021, the term of the contract was extended, which was caused by delays in financing customers, and disruption of supply chains, destruction of roads, delays at the border, fuel problems). The introduction of electronic procurement in Ukraine made it possible for small and medium-sized businesses to participate in tenders, which significantly increased competition between participants. The main achievement of the introduction of the electronic system is the saving of public funds. The effect of saving budget funds is calculated in the system as the difference between the expected value of the purchase and the actual value of the concluded contracts. Such an assessment does not fully show the effectiveness of procurement and can only be used for operational analysis. It is proposed to consider the economic efficiency of public procurement as a comprehensive indicator of efficiency at different levels of this system, as a synergistic result of the interaction of all institutions and mechanisms of this system. In practice, it is suggested to use a set of indicators that can be used for the purpose of a more detailed and qualitative assessment of purchases at different levels. Today, the indicator of saving budget funds differs due to the lack of a single method of analysis. The proposal on the need to develop and approve at the legislative level an analytical assessment of the effectiveness of budget funds, which could be used in the system, has been updated.

Key words: public procurement, electronic procurement system, effectiveness of public procurement, evaluation of public procurement, efficiency of public procurement.

УДК 336.13

DOI: <https://doi.org/10.32782/infrastructure76-14>

Юрій Е.О.

к.е.н., доцент,
доцент кафедри фінансів і кредиту,
Чернівецький національний університет
імені Юрія Федьковича

Yurii Eduard

Yurii Fedkovych Chernivtsi National
University

Постановка проблеми. Публічні закупівлі виступають потужним інструментом впливу на економічний розвиток країни, що дає можливість формувати стійку й ефективну економічну систему. Реформа публічних закупівель в Україні дозволила зробити систему публічних закупівель більш відкритою та значно спростила сам доступ до торгів учасників, помітно зменшила рівень державних витрат на адміністрування й прискорила процес закупівлі. Сьогодні в Україні працює гібридна система закупівлі, коли за цілісність центральної бази даних відповідають органи державної влади, а за надання торговельних майданчиків для замовників і учасників – бізнес-структури.

Система організації публічних закупівель побудована на принципах, передбачених Законом України «Про публічні закупівлі». Одним із зазначених принципів є «максимальна економія та ефективність», однак Законом не визначено, які саме показники розкривають максимальну економію та

максимальну ефективність, що, як наслідок, призводить до суперечок серед бухгалтерів та економістів і потребує дослідження з боку науковців з метою пошуку істини [2].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематику функціонування публічних закупівель в Україні й їх ефективності досліджують: Гермашев Ю., Псьота В.О., Чижевська Л.В., Шалева О.І. та інші.

Разом із тим, не дивлячись на велику кількість публікацій, залишається багато дискусій щодо теоретичних і практичних аспектів дослідження ефективності публічних закупівель

Постановка завдання. Метою цієї статті є дослідження теоретико-методичних і прикладних засад, а також вироблення рекомендацій щодо оцінки результативності й ефективності публічних закупівель в Україні.

Виклад основного матеріалу дослідження. Плануючи закупівлю, замовник розраховує

отримати роботи, товари чи послуги необхідної якості, обсягу, до певного часу та за кошти, які йому доступні. Інакше кажучи - забезпечити необхідний результат, заради якого й існують самі закупівлі. Ще до повномасштабної війни було важко порахувати, яка саме частка закупівель досягає бажаного результату та що найчастіше цьому перешкоджає. Так як у вільному доступі не було жодної інформації про потребу кожного замовника, проблеми, що в нього виникали під час пошуку підрядника й укладення договору та про те, які обсяги й коли реально вдалося отримати.

Оскільки замовники просто звітують в електронній системі про укладені ними договори, у прямих закупівлях неможливо проаналізувати наскільки успішним був процес пошуку та відбору постачальника. Тому, щоб оцінити результативність на етапі закупівель варто сконцентрувати увагу саме на конкурентних лотах, які є завершеними.

У період повномасштабної війни частка конкурентних закупівель за якими було підписано договір, зменшилася. У 2022 році лише 42,5% всіх конкурентних закупівель закінчувалися підписанням договору, тоді як у 2021 році, таких закупівель було 53,2%.

Під час повномасштабного вторгнення Росії в майже 6 з 10 випадків замовники не зазначили, чому саме закупівля була неуспішною. Проте, у тих лотах, де ця інформація є, основними причинами стали нестача або дискваліфікація учасників, зокрема так, як і у 2021 році. При цьому в 2022 році зросла питома вага лотів, де учасників для того щоб відбувся тендер не вистачило, і зменшилася – де їх дискваліфікували. Причиною таких змін, можливо, стало загальне зменшення

опублікованих в електронній системі конкурентних лотів: замовники перестають публікувати в електронній системі закупівлі, і, як наслідок, учасники перестають шукати потенційних покупців в ProZorro.

Саме собою укладення договору не засвідчує результативність закупівлі. Для цього необхідно, аби сторони в повному обсязі виконали умови укладеного договору.

З метою аналізу договорів, що були укладені за результатами закупівель відібрано ті, які відповідають наступним критеріям:

- мають завершений стан (виконані, розірвані);
- укладені за результатами процедур, що відповідно до законодавства передбачають обов'язкове звітування про зміни внесені у договір [1].
- Через закриті дані у 2022 р. реальна кількість укладених договорів та їх подальша юридична доля (виконання або розірвання) невідома.

Кількість договорів (виконаних чи розірваних) протягом 2018–2021 років (рис. 1) стрімко зростає та досягає у 2021 році 344798 од. Проте, у 2022 році кількість таких договорів становить всього 140367 од., що на 59,29% менше ніж у 2021 році. При цьому початкова сума договорів дещо більша за їх поточну, що пояснюється змінами, які були внесені з причини зменшення фінансування.

Протягом 2018–2021 років початкова сума договорів зростає до 338372,2 млн. грн., а у 2022 році становить 155071,1 млн. грн., що на 54,17% менше ніж у 2021 році. У 2022 році поточна сума договорів знижується більш швидкими темпами. В порівнянні з 2018 роком темп зниження склав 46,45%, а в порівнянні з 2021 роком – 55,70%.

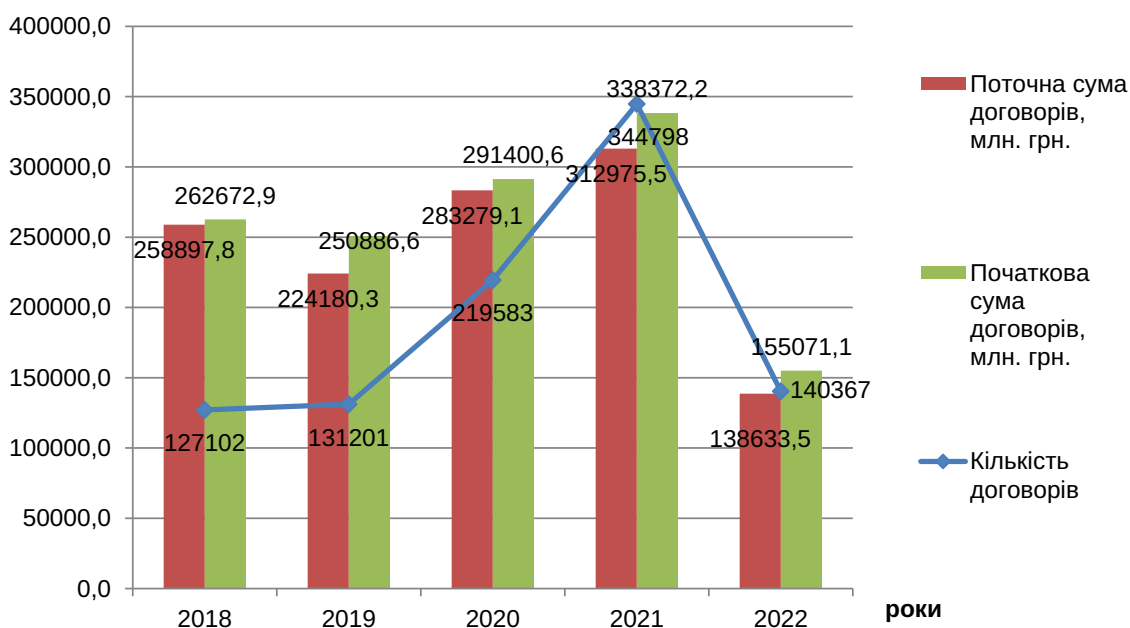


Рис. 1. Динаміка кількості та вартості виконаних чи розірваних договорів

Джерело: побудовано автором на основі [3]

Разючий вплив на результативність конкурентних закупівель на етапі виконання договорів мав воєнний стан (рис. 2). У 2022 році майже в три рази в порівнянні з 2021 роком виріс відсоток розірваних договорів (з 6,32% у 2021 році до 15,73% у 2022 році).

По договорах, що були укладені без проведення конкурентних закупівель, значно зріс відсоток розірвання через відсутність або зменшення фінансування, зміну вартості закупівель та неможливість виконання зобов'язань. Це є логічним, так як наслідком військового стану є економічна криза й необхідність збільшити фінансування навколівійськових сфер. Цілком очікувана за таких умов, також, зміна вартості предметів закупівлі у зв'язку із знищенням виробництв і звичних ланцюгів логістики, можливим дефіцитом товарів та значним коливанням курсу валют.

По розірваних договорах, які було укладено за результатами конкурентних закупівель, ситуація дещо інша. Такі контракти найчастіше (35,43%) розривали за згодою сторін, що не пояснює реальної причини.

Найбільший відсоток розірваних договорів (понад 90%) у 2022 році у договорах, що пов'язані із послугами в сфері охорони здоров'я, а також соціальної допомоги. У 2021 році відповідний показник становив 42%.

На жаль, в електронній системі не для всіх договорів можна побачити зміни та звіти, так як, згідно із законом, їх вносять у систему не за всіма типами закупівель. Попри це, замовники, які закуповують за бюджетні кошти, подають відомості про всі зміни

до договору в ДКСУ, так як це потрібно для здійснення оплати по договору. Якби ці дані були відкриті, була б можливість побачити повну картину.

Виходячи із цього, з метою аналізу договорів із змінами, варто відібрати саме ті процедури, за якими звітування передбачене. Тому до вибірки дослідження включено договори в усіх статусах (завершений, розірваний, активний), що були укладені за результатами процедур закупівель, для яких відповідно до закону передбачено обов'язкове звітування про внесення змін у договір [1].

У січні, березні та грудні 2022 року кількість укладених змін (на 12718, 936 та 7077) перевищувала кількість укладених договорів (рис. 3). Найменше змін у договори внесли у червні – 1685 або 56,93% від загальної кількості укладених договорів.

Здебільшого зміни в договори вносили з метою покращення предмета закупівлі, – в 4 з 10 випадків. Таку причину вказують у випадках, коли вносять зміни до характеристик придбаного товару, що не відобразиться на збільшенні суми, яка визначена в договорі про закупівлю.

У 2022 році майже вдвічі частіше ніж у 2021 році продовжують строк дії договору. Ймовірно, це було спричинено затримками у фінансуванні замовників, та порушенням ланцюгів постачання, а саме: руйнування доріг, затримки на кордоні. проблеми з паливом.

Значно зросла частка угод, які змінюють у зв'язку із зменшенням обсягів закупівлі. Це також, ймовірно, пов'язано зі зменшенням фінансування замовників.

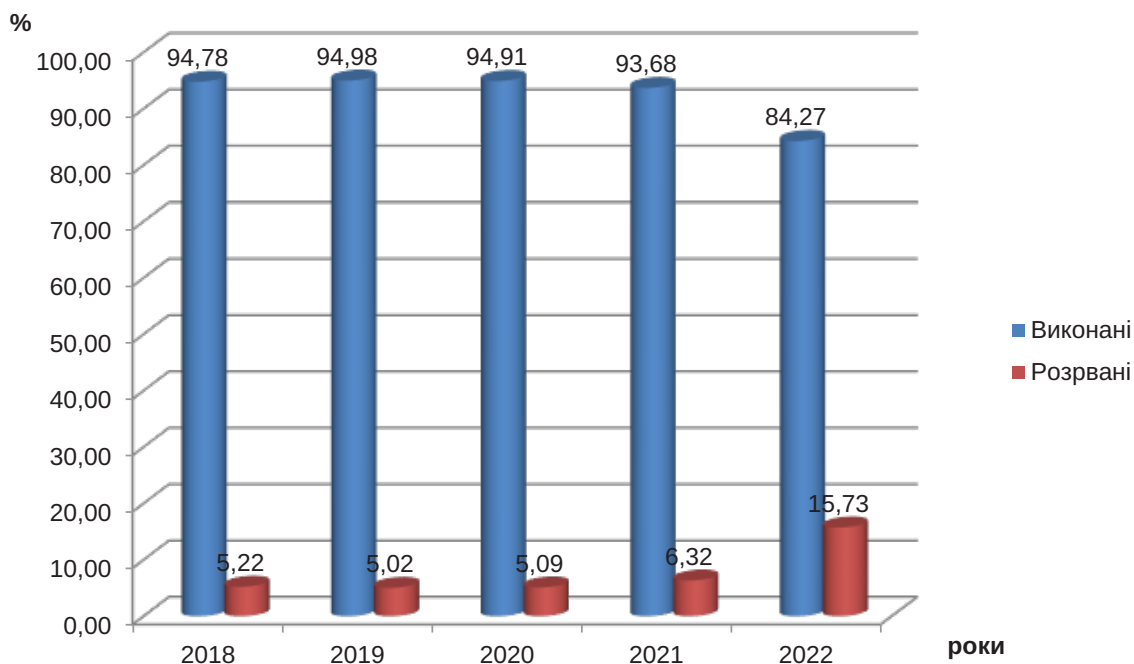


Рис. 2. Динаміка структури договорів укладених за результатами конкурентних закупівель за статусом

Джерело: побудовано автором на основі [3]

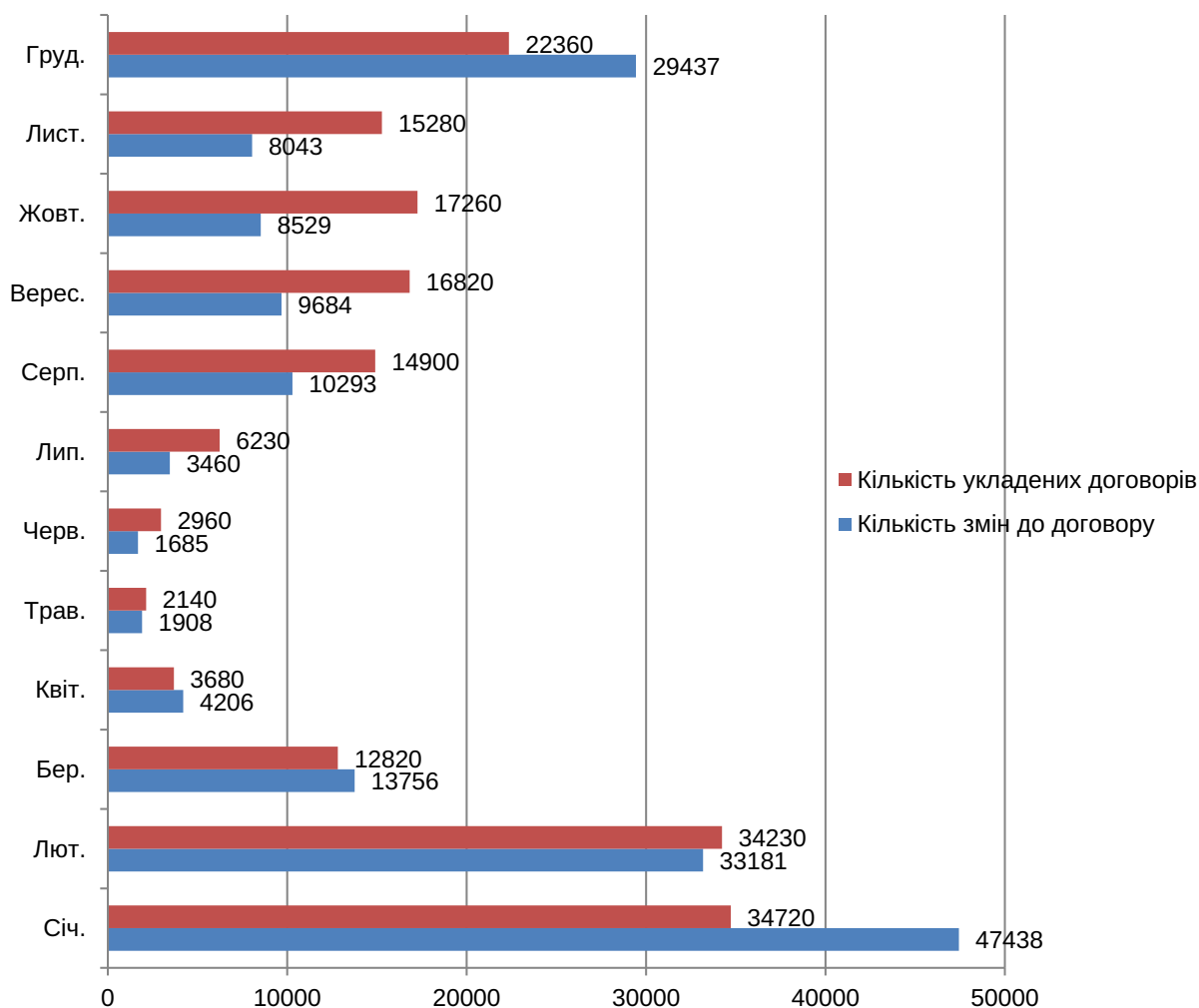


Рис. 3. Кількість укладених договорів і змін до них за результатами конкурентних закупівель у 2022 році

Джерело: побудовано автором на основі [3]

Розглянувши динаміку та структуру внесених змін до конкурентних договорів (табл. 1), варто відмітити зростання частки змін у зв'язку із зменшенням обсягів закупівлі із 30,01% у 2018 році до 44,26% у 2022 році.

Найменше змін до договорів протягом 2018–2022 років вносилось з причини зміни ціни у зв'язку зі зміною ставок податків і зборів. У зв'язку із тенденціями до зростання цін, питома вага змін, що вносились до договору з підстави узгодженого зменшення ціни у 2022 році, зменшилась вдвічі в порівнянні з минулими роками.

Питома вага договорів зі змінами у 2022 році складає 11,6% від їх загальної кількості, що трохи менше за аналогічний показник 2021 року. Зменшилася також питома вага змін на один договір із 1,5 у 2021 році до 1,3 у 2022 році. Беручи до уваги значне зростання питомої ваги розірваних договорів у 2022 році доречно припустити, що в цей час (період повномасштабної війни) контрагенти більш схильні розірвати договір, аніж шукати досягнення нових домовленостей.

Цю думку підтверджує той факт, що у 2022 році договори здебільшого розривають через відсутність фінансування, зміну вартості закупівлі та неможливість виконання зобов'язань.

Запровадження в Україні електронних закупівель дало можливість малому та середньому бізнесу брати участь у торгах, що помітно збільшило конкуренцію між учасниками. Всі зацікавлені особи отримали доступ до спостереження за процесом закупівлі, а самі учасники – можливість оскаржувати несправедливі рішення. Однак головним досягненням запровадження електронної системи є економія публічних коштів, показники якої постійно висвітлюється на офіційному сайті.

Ефект економії бюджетних коштів на сьогодні розраховується у системі як різниця між очікуваною вартістю закупівлі та фактичною вартістю укладених договорів. Так, очікувана вартість закупівлі визначається замовником під час оприлюднення оголошення про закупівлю й показує максимальну суму коштів, яка може бути витрачена замовником за окремим договором закупівлі.

Динаміка внесення змін до конкурентних договорів за 2018–2022 роки

| Підстава внесення змін | Роки | | | | | | | | | |
|---|------------|--------------|------------|--------------|------------|--------------|------------|--------------|------------|--------------|
| | 2018 | | 2019 | | 2020 | | 2021 | | 2022 | |
| | к-сть змін | пит. вага, % | к-сть змін | пит. вага, % | к-сть змін | пит. вага, % | к-сть змін | пит. вага, % | к-сть змін | пит. вага, % |
| Покращення якості предмета закупівлі | 38105 | 21,96 | 53362 | 24,03 | 69192 | 21,29 | 102871 | 21,42 | 54450 | 20,96 |
| Продовження строку дії договору | 15334 | 8,84 | 17234 | 7,76 | 26372 | 8,11 | 36258 | 7,55 | 22813 | 8,78 |
| Зменшення обсягів закупівлі | 52064 | 30,01 | 60918 | 27,43 | 93708 | 28,83 | 155248 | 32,33 | 114984 | 44,26 |
| Узгоджене зменшення ціни | 22407 | 12,91 | 29377 | 13,23 | 39303 | 12,09 | 45973 | 9,57 | 16682 | 6,42 |
| Збільшення ціни за одиницю товару | 91 | 0,05 | 1165 | 0,52 | 28794 | 8,86 | 63127 | 13,14 | 25253 | 9,72 |
| Зміна зовнішніх показників (споживчі ціни, курси валют, регульованих тарифів і т. п.) | 21108 | 12,17 | 26958 | 12,14 | 29481 | 9,07 | 31385 | 6,54 | 10300 | 3,96 |
| Зміна ціни у зв'язку зі зміною ставок податків і зборів | 1673 | 0,96 | 2134 | 0,96 | 6136 | 1,89 | 5756 | 1,20 | 3765 | 1,45 |
| Продовження строку дії договору на наступний рік | 22716 | 13,09 | 30903 | 13,92 | 32034 | 9,86 | 39627 | 8,25 | 11573 | 4,45 |
| ВСЬОГО | 173498 | 100 | 222051 | 100 | 325020 | 100 | 480245 | 100 | 259820 | 100 |

Джерело: побудовано автором на основі [3]

Це досить суб'єктивний показник, бо під час встановлення початкової ціни контракту не враховується обґрунтованість й реальна ринкова вартість предмета закупівлі. Фактична ж вартість затверджується на етапі укладення договору за результатом самої закупівлі, і, як правило, є мінімальною ціною пропозицією за окремим контрактом [5, с. 96].

Отже, оцінка закупівель з розрахунку економії бюджетних коштів, яка запропонована у ProZoggo, у повній мірі не показує ефективності закупівель й може бути застосована лише для оперативного аналізу. Ця оцінка не враховує низку показників, до прикладу: відповідність законодавству, рівень конкуренції, рівень виконання контрактів.

Економічну ефективність публічних закупівель треба розглядати як комплексний показник ефективності на різних рівнях даної системи, як синергетичний результат взаємодії всіх інституцій і механізмів даної системи [2].

На практиці доцільно використовувати комплекс показників, які можна застосовувати з метою більш детального й якісного оцінювання закупівель на різних рівнях (галузевому, регіональному, за окремими підрозділами тощо). Ці показники називають ключовими показниками ефективності публічних закупівель. Зокрема, вони можуть розроблятися й адаптуватися до конкретних потреб певного замовника враховуючи специфіку закупівель [5, с. 74].

На сьогодні, досліджуючи різні джерела інформації, показник економії бюджетних коштів відрізняється, через відсутність єдиної методики аналізу.

Роблячи акцент на тому, що йдеться про необхідність оцінки ефективності використання саме публічних коштів, і з метою розрахунку їх економії, актуальною є пропозиція про необхідність розроблення та затвердження на законодавчому рівні аналітичної оцінки ефективності бюджетних коштів, яку б можна було використовувати у системі. Це має бути комплексний показник, що врахує всі етапи процесу публічних закупівель: від планування, оприлюднення закупівлі й закінчуючи виконанням контракту, та даватиме повне уявлення про економію бюджетних коштів.

Висновки з проведеного дослідження. Таким чином, саме укладення договору не засвідчує результативність закупівлі. Для останньої необхідно аби сторони в повному обсязі виконали умови укладеного договору. Разючий вплив на результативність конкурентних закупівель у 2022 році воєнний стан. Оцінка закупівель з розрахунку економії бюджетних коштів, яка запропонована у ProZoggo, у повній мірі не показує ефективності закупівель. Актуалізовано пропозицію про необхідність розроблення та затвердження на законодавчому рівні аналітичної оцінки ефективності бюджетних коштів, яку б можна було використовувати у системі.

БІБЛІОГРАФІЧНИЙ СПИСОК:

1. Гермашев Ю. Війна і Prozorro: як жили публічні закупівлі у перші пів року повномасштабного вторгнення. URL: <https://ti-ukraine.org/research/vijna-i-prozorro-yak-zhyly-publichni-zakupivli-u-pershi-piv-roku-povnomasshtabnogo-vtorgnennya/>

2. Псьота В.О. Ефективні публічні закупівлі як інструмент сталого розвитку економіки країни. *Сучасні тенденції розвитку фінансових та інноваційно-інвестиційних процесів в Україні: IV Міжнародна науково-практична конференція (12 березня 2021 р.)*. Вінниця. Вінницький національний технічний університет. 2021. URL: <https://conferences.vntu.edu.ua/index.php/fiip/fiip2021/paper/viewFile/11550/9644>

3. Публічний модуль аналітики BI Prozorro. URL: <https://bi.prozorro.org/hub/stream/aaec8d41-5201-43ab-809f-3063750dfafd>

4. Чижевська Л.В., Псьота В. О.Електронні закупівлі як спосіб подолання корупції в системі державних закупівель в Україні. *Економіка. Фінанси. Менеджмент: актуальні питання науки і практики*. 2019. № 6. С. 91–102.

5. Шалева О.І. До питання оцінювання ефективності публічних закупівель. *Підприємництво і торгівля*. 2023. № 38. С. 69–77.

REFERENCES:

1. Germashev Y. Vinya i Prozorro: yak zhyly publichni zakupivli u pershi piv roku povnomasshtabnoho vtornennya [War and Prozorro: how public procure-

ment lived in the first six months of the full-scale invasion]. Available at: <https://ti-ukraine.org/research/vijna-i-prozorro-yak-zhyly-publichni-zakupivli-u-pershi-piv-roku-povnomasshtabnogo-vtorgnennya/>

2. Psyota V.O. (2021) Efektyvni publichni zakupivli yak instrument staloho rozvytku ekonomiky krayiny [Effective public procurement as a tool for sustainable development of the country's economy]. *Suchasni tendentsiyi rozvytku finansovykh ta innovatsiyno-investytsiynykh protsesiv v Ukraini: IV Mizhnarodna naukovo-praktychna konferentsiya (12 bereznya 2021 r.)*. Vinnytsya. Vinnyts'kyy natsional'nyy tekhnichnyy universytet. Available at: <https://conferences.vntu.edu.ua/index.php/fiip/fiip2021/paper/viewFile/11550/9644>

3. Publichnyi modul analityky BI Prozorro [Public module of BI Prozorro analytics]. Available at: <https://bi.prozorro.org/hub/stream/aaec8d41-5201-43ab-809f-3063750dfafd>

4. Chyzhevskya L.V., Psyota V.O. (2019) Elektronni zakupivli yak sposib podolannya koruptsiyi v systemi derzhavnykh zakupivel' v Ukraini [Electronic procurement as a way to overcome corruption in the public procurement system in Ukraine]. *Ekonomika. Finansy. Menedzhment: aktual'ni pytannya nauky i praktyky*, no. 6, pp. 91–102.

5. Shaleva O.I. (2023) Do pytannya otsinyuvannya efektyvnosti publichnykh zakupivel'[To the issue of evaluating the effectiveness of public procurement]. *Pidpryyemnytstvo i torhivlya*, no. 38, pp. 69–77.