



Kyiv
School of
Economics

КИЇВСЬКА ШКОЛА ЕКОНОМІКИ

МАГІСТЕРСЬКА ПРОГРАМА З ПУБЛІЧНОЇ ПОЛІТИКИ ТА ВРЯДУВАННЯ

ДИПЛОМНА РОБОТА

«Прихований потенціал покращення державного регулювання публічних закупівель: вимоги по мінімальній кількості учасників»

Студент: Оліфір Костянтин

Науковий керівник: Хуткий Дмитро

Для здобуття освітнього ступеня: Магістр

за спеціальністю: 281 Публічне управління та адміністрування

Київ 2024

ЗМІСТ

АНОТАЦІЯ _____	3
СЛОВНИК _____	4
ВСТУП _____	5
ОГЛЯД ЛІТЕРАТУРИ _____	10
АНАЛІТИЧНА РАМКА _____	14
ДИЗАЙН ДОСЛІДЖЕННЯ _____	21
РЕЗУЛЬТАТИ ДОСЛІДЖЕННЯ _____	24
ВИСНОВКИ _____	28
ПРОПОНОВАНІ ЗМІНИ ДО ПУБЛІЧНОЇ ПОЛІТИКИ _____	29
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ _____	30
ДОДАТОК 1 _____	34
ДОДАТОК 2 _____	35

АНОТАЦІЯ

Досліджується вплив державного регулювання на ефективність публічних закупівель в Україні. Автор аналізує роль державного регулювання в оптимізації процесів публічних закупівель, акцентуючи на правилі щодо мінімальній кількості учасників у публічних закупівлях. Робота обґрунтовує тезу, що рівень конкуренції між учасниками сприяє зниженню вартості товарів та послуг, що закуповуються за державні кошти незалежно від встановлення вимоги щодо мінімальної кількості учасників. В роботі використовується кількісний метод аналізу публічних закупівель проведених з використанням електронної системи Prozorro для визначення регуляторного впливу на ефективність публічних закупівель, зокрема вплив вимог щодо мінімальної кількості учасників на успішність проведення закупівлі та її економію. Автор звертає увагу на потенціал реформ у сфері публічних закупівель для подолання недоброчесної поведінки учасників та підвищення економічної ефективності.

Ключові слова: державне регулювання, публічні закупівлі, мінімальна кількість учасників, Prozorro.

Кількість слів: 7939

СЛОВНИК

Державне регулювання: процес встановлення правил і норм для забезпечення функціонування публічних закупівель.

Публічні закупівлі: процес придбання товарів, робіт та послуг органами державної влади та юридичними особами, які забезпечують потреби держави та територіальної громади.

Мінімальна кількість учасників: вимога участі мінімум двох учасників у відкритих торгах для визнання їх таким, що відбулися.

Відкриті торги: конкурентна процедура закупівлі для понадпорогових закупівель яка передбачає проведення редукування для визначення переможця у разі наявності мінімальної кількості учасників **(далі - ВТ)**.

Відкриті торги з особливостями: процедура закупівлі запроваджена з 12.10.2022 року на час військового стану та 90 днів після для стимулювання кращої конкуренції **(далі - ВТО)**.

Редукація: процедура конкурентних закупівель яка передбачає аукціон, у якому кроки учасниками здійснюються на зниження ціни.

ProZorro: електронна система, розроблена та впроваджена для обов'язкового використання при здійсненні публічних закупівель.

CPV(Common Procurement Vocabulary): уніфікована система класифікації публічних закупівель, розроблена Європейським Союзом, спрямована на стандартизацію опису предмета або лота публічних закупівель.

Оціночна вартість: початкова ціна закупівлі визначена Замовником, з якої починаються процедури та яка є орієнтиром для учасників щодо подання пропозиції.

Контрактна ціна: остаточна ціна учасника переможця лоту публічної закупівлі, якою завершується процедура.

ВСТУП

Публічні закупівлі є важливою частиною економічного, соціального та політичного життя кожної сучасної держави. Особливістю придбання товарів і послуг через систему публічних закупівель є те що воно здійснюється органами державної влади, які розпоряджаються на вільному ринку коштами платників податків, з метою забезпечення соціального добробуту громадян та перерозподілу суспільних благ.

Частка публічних закупівель від ВВП країни за даними Всесвітньої торгової організації¹ в середньому становить 15%. Міністерство економічного розвитку України повідомляло² що в 2016 році частка публічних закупівель становила 13% від ВВП України. В 2021 році публічні закупівлі становили 1,1 трлн. гривень або 18% від ВВП України³. Іншою особливістю є те що наразі більше третини бюджету України використовується на потреби армії⁴. Велика частина цих витрат здійснюється державою через розміщення великих замовлень, які знаходять приватних постачальників через публічні закупівлі. Ці публічні закупівлі можуть стосуватися закупівлі їжі військовослужбовцям, палива, одягу, безпілотних апаратів, будівельних матеріалів та робіт щодо спорудження оборонних укріплень. Цілком можна очікувати що частка публічних закупівель в структурі ВВП у 2024 році значно перевищить показники 2016 та 2021 років.

Державне регулювання, як частина державної політики, давно знаходиться у полі уваги академічної спільноти. Науковці досліджують та будують моделі які намагаються пояснити ефекти-наслідки від державного втручання. Економісти по різному пояснюють економічну площину існування держави, її співвідношення з регулюванням і залежності регулювання від стану та типу економіки. Спрощуючи, на початку, слід виділити два протилежні підходи державного втручання в економіку, які почали застосовуватися при розроблені політик ще на початку двадцятого століття. «Австрійська» економічна школа, представлена засновником Менгером, та найбільш відомими послідовниками Гаєком та Мізесом, стоїть на позиції максимального невтручання держави в економічний сектор для його ефективного функціонування (Stalebrink, O. J., 2004). Ідеї Австрійської школи щодо неефективності і деструктивності втручання держави в економіку становлять основу економічної доктрини або тонкої ідеології лібертаріанства. «Кейнсіантська» економічна школа та інші представники більш протекціоніських поглядів, опонують цьому радикальному підходу і стверджують про необхідність своєчасного втручання держави для виправлення недоліків ринку (Jahan, S., et al., 2014, O'sullivan, A., et al., 2003).

¹ https://www.wto.org/english/tratop_e/gproc_e/gproc_e.htm

² <https://www.me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=38c083f3-2571-466a-9583-3b43c2804ad9&title=ReformaDerzhavnikhZakupivel>

³ <https://cep.kse.ua/article/impact-of-prozorro/impact-of-prozorro.pdf>

⁴ https://mof.gov.ua/uk/budget_of_2024-698

Джон Мейнард Кейнс, дискутуючи з більш ліберальними представниками та обґрунтовуючи критичність державного втручання красномовно зазначав що в довгостроковій перспективі, ми всі є невиліковно хворими та помремо. Але, державне регулювання необхідне для допомоги економіці в певні моменти щоб вона не померла передчасно.

Невід'ємним компонентом обговорення державного регулювання економічної діяльності є перехід України від радянського державного замовлення до ринкової економіки внаслідок здобуття незалежності. Деретуляція залишається актуальним завданням для уряду. Так, згідно Угоди про асоціацію та в рамках процесу підготовки до вступу в ЄС Україна взяла на себе зобов'язання щодо приведення свого законодавства у відповідність до європейського законодавства у сфері державних закупівель. Крім того, в 2016 році Україна приєдналася до Угоди про державні закупівлі Світової організації торгівлі⁵. Державні закупівлі згідно цієї угоди мають бути відкритими, прозорими і чесними щоб держави-учасники угоди забезпечили відкриття ринків державних закупівель для учасників з інших країн.

Україна зосереджена на заходах державного регулювання публічних закупівель, які відрізняються від практик ЄС та знаходяться на іншому етапі розвитку. Фокус уваги в державах Європейського союзу зосереджений на максимальному сприянні конкуренції і запобіганні неринковим впливам. Відмінністю ЄС є те що країни з сильними виробничими комплексами вже мали високу конкурентоспроможність, що дозволяло їм за допомогою регулювання ще більше підсилювати свої позиції на ринку. Україна, в свою чергу, стикається з потребою адаптувати антимонопольне регулювання, особливо в секторах, де домінують великі державні підприємства в енергетиці, водопостачанні, газозабезпеченні та транспорті (Лайко, 2021).

В залежності від політичного, економічного чи соціального середовища виникають різні пріоритети в державному регулюванні і навіть окремі органи влади можуть мати різні завдання в політиці публічних закупівель (Mel'nyukov, 2016). Аналіз державного регулювання завжди варіюються залежно від об'єкту регулювання, сектору економіки та бажаних цілей, яких воно мало досягнути. Кожне норма має відповідати принципам та пріоритетам, які ставить перед собою регуляторний акт. Для державної політики у сфері публічних закупівель орієнтири визначені в принципах в статті 5 Закону України «Про публічні закупівлі»⁶ які встановлюють напрямки для здійснення державного регулювання – закупівлі мають бути максимально економічними та ефективними, прозорими та забезпечувати добросовісну конкуренцію. Тобто, встановлюючи державне регулювання про кількість раундів аукціону публічних закупівель чи встановлюючи кваліфікаційні вимоги для учасників, уряд намагається реалізувати ці принципи.

⁵ www.wto.org/english/tratop_e/gproc_e/memobs_e.htm

⁶ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/922-19#Text>

Водночас, публічні закупівлі є різновидом економічних транзакцій. В ринкових економіках учасники економічних відносин обмінюються товарами які перебувають в вільному обігу з метою отримання прибутку чи максимізації корисності від споживання. Ринкова економіка побудована на припущенні що попит та пропозиція перебувають у залежному балансуєчому відношенні. Проте, публічні закупівлі відрізняються від приватного економічного сектору своїм соціальним та політичним характером та відмінною метою.

Державне втручання в ринкову економіку є темою для дебатів та викликає велику кількість академічних суперечок. Одним із найбільш обговорюваних аспектів є балансування переваг і недоліків державного втручання. Перевагами державного втручання, які зазвичай згадуються є здатність виправляти недоліки ринку, регулювати монополії, надавати суспільні блага та сприяти соціальному добробуту. З іншого боку, недоліки державного втручання завжди включають потенційні ризики невдачі уряду - коли втручання не досягають запланованих результатів або призводять до ще більшої неефективності та збільшення витрат. Політичний вплив і тиск також можуть призвести до рішень, які віддають перевагу певним групам над загальним добробутом та економічною доцільністю рішення.

Правилу про визнання торгів такими що не відбулися у разі подання для участі менше двох пропозицій більше 20 років. Ще Закон України «Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти» та Закон України «Про здійснення державних закупівель» містили ці вимоги⁷. Логіку щодо встановлення державного регулювання щодо встановлення мінімальної кількості учасників торгів можна відшукати в рекомендаціях та звітах ОЕСД⁸. В звіті звертається увага на необхідності стимулювання умов коли у публічних закупівлях змагається більше ніж один учасник.

Дискусії зосереджені на пошуку оптимального рівня втручання — достатнього для виправлення недоліків ринку (Martin, 1996, Kierkegaard, 2006) та надання основних державних послуг без завдання шкоди приватному сектору чи створення монополій. Наразі не існує чіткого стандарту чи необхідності певного заходу державного регулювання. Пандемія COVID-19 з великою кількістю державного втручання у вигляді субсидій дала нові економічні дані та повернула державу як сильного актора на сцену. Держава, завдяки встановленню регулюванню публічних закупівель, не тільки забезпечує ефективне отримання вигоди від обміну, але й сприяє загальному економічний ефект для суспільства від ефективного розподілу ресурсів (Dekel, 2007).

Окремої уваги заслуговує велика увага політичної спільноти до державне регулювання публічних закупівель як до засобу подолання корупції⁹. Завдяки

⁷ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2289-17/ed20100601#Text>

⁸ <https://www.oecd.org/gov/public-procurement/OECD-Recommendation-on-Public-Procurement.pdf>

⁹ <https://thedocs.worldbank.org/en/doc/742971611679066058-0090022021/original/PublicProcurement.pdf>

тому, що держава водночас є регулятором ринків і основним споживачем у зв'язку з великим обсягом коштів, які циркулюють в сфері закупівель, існує значний ризик корупції. Для мінімізації цього ризику, встановлено спеціальний порядок державних закупівель, який регламентує придбання товарів необхідних для державних потреб.

Аналітична проблема полягає у тому що ніхто раніше не перевіряв емпірично теорії щодо державного регулювання за показником економності та ефективності публічних закупівель який закріплений як принцип в Законі України «Про публічні закупівлі». Цей академічний підхід до роботи з регуляторним аналізом державного втручання має стати гарною традицією для здійснення реформування публічних закупівель. У цьому дослідженні я буду робити спробу визначити, які наслідки має державне регулювання публічних закупівель з метою створення більш конкурентного середовища, яке буде стимулювати більшу кількість пропозицій, що будуть при незмінному попиті мають стимулювати зниження ціни.

З огляду на необхідність визначення найбільш оптимальної процедури яка дозволить ефективно проводити публічні закупівлі логічним постає аналітичне питання:

Яким чином державне регулювання щодо мінімальної кількості учасників впливають на ефективність публічних закупівель?

Це дослідження має пошуковий характер, оскільки відсутні академічні дослідження, які оцінювали ефективність державної політики щодо мінімальної кількості учасників. Такий формат дозволяє визначити ефективність публічних закупівель, яка залежить від державного регулювання, що є відносно новою та маловивченою темою. Мною буде обраний окремий кейс регулювання – встановлення правила щодо мінімальної кількості учасників процедури відкритих торгів і буде проведений кількісний статистичний аналіз результатів закупівель з порівнянням з періодом в якому дане регулювання було відсутнє. Існує обмежена кількість літератури, якою можна було б керуватися в дослідженні. В першу чергу, це аналітичні посібники громадських організацій, що досліджують і покращують сферу публічних закупівель – Transparency International – проект Dozorro¹⁰, KSE Institute – проект Centre of Excellence in Procurement¹¹. Це дозволяє проводити дослідження з більшою відкритістю і може допомогти згенерувати нові ідеї та гіпотези, які можуть бути перевірені в подальших дослідженнях. Шляхом проведення кількісного аналізу здійснених публічних закупівель це дослідження має на меті зібрати детальні дані про різні ефекти, що зумовлені втручанням держави в економічні відносини на вільному ринку.

Робота складається з шести частин. Перший розділ – це вступ, де представлено дослідницьке питання та значущість дослідження. В огляді

¹⁰ https://ti-ukraine.org/en/ti_tag/prozorro-en/

¹¹ <https://kse.ua/kse-impact/centre-of-excellence/>

літератури розглянуто та узагальнено попередні дослідження за темою державного втручання в економічну діяльність загалом та лібералізації та дерегуляції в Україні, зокрема, продемонстровані сучасне академічне бачення факторів, які впливають на державне регулювання публічних закупівель. У розділі “Аналітична рамка” описані теоретичні очікування, а також основні фактори, що перевірялись під дослідження та обмеження які дають дороговказ для майбутнього розвитку цієї теми. У наступній частині представлено дизайн дослідження, а саме метод, критерії обрання формування бази та процедуру збору даних. Далі надано результати дослідження, включаючи детальний опис, результати перевірки теоретичних очікувань. Дипломна робота завершується викладом висновків і рекомендаціями з удосконалення публічної політики проведення публічних закупівель після завершення війни на основі виявлених результатів.

ОГЛЯД ЛІТЕРАТУРИ

У 1914 р. Рокфелер фаундейшн заснувала серію досліджень, які стосувалися публічного управління. Однією з чотирьох основних економічних активностей держави які вивчалися були публічні закупівлі. Результатом стала публікація ще в 1919 р. довідника про принципи урядових закупівель (Thai, 2001). Головною метою публічних закупівель є задоволення потреб держави та органів місцевого самоврядування у роботах, послугах та товарах. Концепція публічних закупівель знайшла належне висвітлення у науковій літературі (Bertok, 2005).

Література, яка стосується державного регулювання публічних закупівель умовно поділяється на декілька автономних груп. Одна, зосереджена на *впливі та макроекономічному ефекті* здійснених публічних актором закупівель, його можливостях по впливу на економіку. Інша група звертає увагу на *мікроекономічний рівень* взаємодії під час цього різновиду господарських операцій. Економічне регулювання здійснюється за допомогою різних методів.

Термін «електронні закупівлі» охоплює кілька елементів, серед яких електронне замовлення, електронні торги, картки для закупівель, зворотні аукціони та інтегровані автоматичні системи закупівель (Soudry, 2004).

З метою вдосконалення управління публічними закупівлями та запобігання корупції, в Україні у 2015 році запущено пілотний проект електронних закупівель “Prozorro”. З серпня 2016 року ця система стала обов’язковою для всіх замовників. Електронна система “ProZorro” складається з бази даних, де проходять транзакції та зберігається інформація, і приватних та державних майданчиків, що надають доступ учасникам для участі.

Спектр методів економічного регулювання постійно розширюється, що обумовлено двома факторами: постійним зростанням масштабів та ускладненням структури економіки, а також необхідністю передбачати та адекватно реагувати на численні складнощі (Singer et al., 2009).

Визначення урядом правил для публічних закупівель в Україні відбувається в межах конкурентного пошуку найнижчої цінової пропозиції за умови забезпечення формально однакових кваліфікаційних умов для всіх учасників. Такий підхід залишає великі дискреційні повноваження уряду, який визначає дизайн публічних закупівель. Прийняття рішення чиновниками, присвячено велика кількість, як класичної літератури в соціальних науках, так сучасних польових досліджень діяльності державних службовців в різних країнах. Роберт Мертон, звертав увагу на наявність вроджених недоліків бюрократії, а саме – професійному психозі чиновників (преференціях, симпатіях, стереотипності), набутій нездатності (байдужості, інертності), посадовому конформізмі (небажання ризикувати, уникати змін) (Merton, 1968). Ентоні Доунс в свою чергу, зосереджував увагу на різних типах чиновників, які в першу чергу мають розглядатися як приватні індивіди і по-

друге вже як такі що виконують соціальну функцію. Він пропонував звертати увагу на різні стадії життєвого циклу будь якого департаменту, аргументуючи безпосередній вплив на якість рішень чиновників того на якому етапі становлення та розвитку знаходиться бюрократична одиниця яка об'єднана одним завданням (Downs, 1957).

Сучасні дослідження від більш теоретичної суперечок перейшли до вивчення безпосередньої економічної поведінки акторів-чиновників. Одна з сучасних перспектив при проведенні польових досліджень полягає у фокусуванні уваги на факторі того що окремі актори-закупівельники при прийнятті рішення діють в умовах обмеженої інформації та підвищеного ризику. У дослідженні Джексон та Датон описують як наслідок цих умов проблему першочергової превентивної спрямованості бюрократів. Бюрократи, які стикаються з потенційною проблемою відають перевагу уникненню загроз перед потенційними можливостям (Jackson, S. E., & Dutton, J. E., 1988). Дослідження проведеного з закупівельниками у Німеччині та Фінляндії приходять до схожих висновків. Державні закупівельники при проведенні експериментів більше цінували уникнення ризиків, що стосувалися цін, так і репутації постачальника, ніж використовували потенційні можливості (Tukiainen, J. et al., 2023)

Інша сучасна перспектива полягає на зосередженні уваги на структурних факторах самого дизайну закупівель. В дослідженні проведеному щодо закупівель здійснених американським урядом було встановлено що закупівельні витрати в останній тиждень року в 4,9 рази перевищують середній тижневий показник за решту року, а проекти в галузі інформаційних технологій на кінець року мають суттєво нижчу якість (Liebman, J. V., & Mahoney, N., 2017). Суттєві відмінності були виявлені у поведінці чиновників (державні чиновники та NGO) якими рухає місія-орієнтований підхід (не отримання прибутку) порівняно з поведінкою підприємців у схожій конфігурації, яка має на меті отримання прибутку (Besley, T., & Ghatak, M., 2005). Декароліс, Спаньоло та Пачіні проаналізували унікальний експеримент, проведений великою комунальною компанією в Італії, яка запровадила нову систему рейтингу постачальників, яка оцінює минулу ефективність постачальників і пов'язує це з укладанням майбутніх контрактів. Середня продуктивність за їхніми оцінками покращилася з 25 відсотків до 90 відсотків перевірених параметрів і відображається у вищій якості отриманих послуг (Decarolis, F., et al., 2016). Головною причиною скасування закупівель при дослідженні в Данії вони вважають відсутність конкуренції, оскільки державні покупці повинні зосередитися на нарощуванні потенціалу та залученні ринкових постачальників які мають недостатньо стимулів для участі (Casady, S. V., et al, 2023). Цю частину огляду можна підсумувати що вірогідність що закупівля не відбудеться є більшою або буде мати нижчу ефективність спостерігається коли уряд має невелику адміністративну спроможність.

Закупівлі в електронній основі вважаються засобом, що надає можливості для розвитку ефективних стратегій короткострокового та довгострокового планування, покращення процесів і контролю за бюджетом, а також зниження транзакційних витрат та бюрократії, що сприяє підвищенню ефективності ринків постачання та зміцненню конкурентних переваг учасника ринку (Eadie et al., 2010). Україна має систему публічних закупівель побудовану на онлайн-платформі «Прозоро». Закупівлі можуть відбуватися за різними процедурами в залежності від розміру закупівлі. Державне регулювання закупівель відрізняється залежно від процедури закупівель. В одних випадках закупівля має обов'язково відбуватися з проведенням трьох етапного редукціону на пониження, а інших достатньо публікації результату закупівлі після її завершення.

Одним з основних факторів які впливають на державне регулювання публічних закупівель в Україні є їхня невід'ємна корупційна складова. Так, одним з найбільш розповсюджених корупційних ризиків в оборонних закупівлях України станом на 2018 Transparency International виділило можливість публічних осіб втручатися у процес закупівлі для надання безпідставної переваги певному учаснику звужуючи технічні вимоги або надаючи компанії-переможцю привілейований доступ до конфіденційної інформації для складання пропозиції з метою домогтися, щоби певна компанія була єдиним постачальником, який має можливість брати участь у конкурсі за визначеними вимогами (приклад закупівлі берців «Талан»)¹².

Як відзначає Мельников державне регулювання публічних закупівель залежить від середовища. Державне регулювання публічних закупівель зосереджене на забезпеченні цілісності та прозорості закупівельного процесу свідчить про бажання долати наслідки корупції. Забезпечення інклюзивності закупівель є типовою метою державної політики для суспільств із дискримінацією за етнічною, релігійною, гендерною ознакою. Використання публічних закупівель як інструменту економічного розвитку та стабілізації шляхом формування держзамовлення є властивим суспільствам у яких економічна ситуація залишає бажати кращого (Mel'nykov, O. S., 2016).

Загалом літературу щодо державного регулювання публічних закупівель в Україні можна поділи на три групи академічного інтересу. Державне регулювання для подолання наслідків корупції, для кращої дистрибуції суспільних благ та для покращення ринкових механізмів конкуренції.

Економічний підхід до управління публічними закупівлями полягає у втручанні держави на ринку лише тоді, коли це необхідно для коригування ринкових невдач, тобто в ситуаціях, коли ринок самотужки не може ефективно розподілити ресурси. Втручання у ринок з метою виправлення його провалів обмежується лише одним аспектом державного регулювання, який полягає у

¹² <https://nako.org.ua/research/shist-chervonyh-praportsiv-najbilsh-rozpovsyudzheni-koruptsijni-ryzkyky-v-oboronnyh-zakupivlyah-ukrajiny>

вирішенні дисбалансів та дисфункцій, що виникають у процесі незалежної роботи ринкової економіки (Dzhabrailov, R., & Malolitneva, V., 2019).

Інший академічний напрямок стверджує, що публічні закупівлі, через свій соціальний та політичний характер, не можуть бути аналізовані як звичайні економічні транзакції. Мартін висловлює думку, що державні органи не можна розглядати як звичайних покупців, які шукають товар за найнижчою ціною, адже вони діють відповідно до певної стратегії та ідеології, що дозволяє їм формувати спеціальні умови для закупівель (Martin, 1996). Складність сфери державних закупівель в ЄС зумовлена, з одного боку, рівнем, на якому приймаються рішення — наднаціональним або національним, та формою закріплення таких рішень — регламентами, директивами або рекомендаціями та їхнім впровадженням у життя окремими країнами відповідно до власного бачення. З іншого боку, державне втручання через державні закупівлі може сприяти протекціонізму в якому зацікавлені окремі держави ЄС (Kierkegaard, 2006).

Урядів у публічних закупівлях, також виступають як мегаспоживачі, з достатньою купівельною спроможністю для встановлення стандартів, що спрямовують ринки на шлях сталого виробництва (O'Brien & Ortega, 2017). Вони також використовують свій вплив на постачальників для досягнення цих цілей, що включає підвищення стандартів дотримання прав людини в управлінні ланцюгом постачання. Інші дослідники, такі як (Schapper et al., 2006), акцентують на тому, що процес державних закупівель відображає напруженість між суспільними очікуваннями до високих стандартів управління і менеджменту, вимогами до продуктивності, а також відкритим і прихованим політичним впливом та тиском з боку ширших інтересів зацікавлених сторін, включаючи бізнес.

Необхідно також відзначити протиріччя яке може існувати між соціальним напрямком здійснення публічних закупівель та метою покращення економічної конкуренції. Частина авторів розглядає публічні закупівлі також як інструмент економічної політики щодо підсилення малих та середніх постачальників (Loader, K., 2011, Snider, K. F., & Rendon, R. G., 2008), то у випадку такого регулювання цілі щодо покращення конкуренції їм відповідати не будуть.

Узагальнюючи перелічену літературу слід відзначити що амбівалентна та різновекторна природа публічних закупівель впливає на різні цілі, які конкурують один з одним. Принцип економності та ефективності публічних закупівель в Україні дає напрямок для постановки аналітичного питання щодо конкретної політики оскільки є універсальною вимогою для будь якого напрямку здійснення публічної політики у сфері публічних закупівель.

АНАЛІТИЧНА РАМКА

Академічні дослідження розглядають регулювання публічних закупівель в залежності від функції яке це регулювання виконує (Mel'nykov, 2016, Dzhabrailov, R., & Malolitneva, V., 2019). Якщо регулювання стосується подолання наслідків корупції, то аналіз буде зосереджений на вимірювані наслідків корупції та факторам які її обумовлюють. З іншої сторони, регулювання що має сприяти покращенню конкурентного становища середнього та малого бізнесу, має бути проаналізоване в першу чергу зосереджуючись на дослідженні фінансового становища чи співвідношення ринкового становища порівняно з іншими учасниками господарського обороту.

Залежно від соціально-політичної ситуації в суспільстві, можна виділити дві основні тенденції, які суттєво впливають на державне регулювання процесу публічних закупівель. Перша тенденція полягає бажані законодавчої та виконавчої влади застосовувати і впроваджувати процедури з метою уникнення соціальної розбалансованості та демонстрації активної боротьби з корупцією. Друга тенденція з'являється в критичні моменти, коли органами влади визнається, що існуючі процедури не сприяють швидкому і своєчасному вирішенню проблем закупівель на необхідних умовах. В такому випадку виникає запит на дерегуляцію та лібералізація господарської діяльності. В контексті європейського та українського законодавства, складність процедур залежить від обсягу закупівлі: чим більша закупівля, тим процедура складніша; навпаки, менші закупівлі супроводжуються простішими процедурами, які не вимагають високої прозорості. Під час непередбачених подій, таких як пандемія COVID-19 або війна, виникає потреба у термінових закупівлях. У таких випадках зазвичай виникає запит на спрощення або навіть скасування стандартних процедур, і уряди переходять до закупівель за прямими контрактами зі звітуванням. Натомість у стабільні часи уряди прагнуть через детально регульовані рамки виправляти дисбаланс та намагатися забезпечити кращі умови для конкуренцію та прозорість у системі публічних закупівель.

В цьому дослідженні державне регулювання буде досліджуватися щодо відповідності його двом принципам закріпленим в ст. 5 Закону України «Про публічні закупівлі», а саме максимальна економність та ефективність публічних закупівель. Прозорість та добросовісна конкуренція не будуть оцінюватися для цілей аналізу, оскільки неможливо всі цілі регулювання привести до спільного знаменника та єдиних показників вимірюваності. Я вважаю за необхідне провести дослідження щодо одного з типів регулювання яке стосується встановлення вимоги щодо мінімальної кількості учасників при проведенні публічних закупівель певного типу.

Більше 20 років до жовтня 2022 року існувало правило необхідності мінімальної кількості двох учасників для відкритих торгів щоб вони вважалися такими що відбулися. Нормативне закріплення цього правила наразі

встановлене в ст. 32 Закону України «Про публічні закупівлі». Задум полягає в тому, що якщо у тендері беруть участь мінімум два учасники, то вони конкуруючи за контракт будуть зменшувати свою маржу, і кінцева ціна, яку запропонує учасник-переможець буде нижчою, ніж за умов коли тендер може відбутися навіть при наявності одного учасника. Класична економічна теорія припускає що при незмінному попиті збільшення пропозиції буде невідворотно зменшувати ціну.

Державне втручання з метою створити більш сприятливі ринкові умови для одного з учасників обороту завжди викликає часто викликає жваві дискусії зі сторони більш ліберально налаштованих представників академічної думки через викривлення ринкових механізмів. Таке втручання на думку тих хто все ж таки допускає таку форму підтримку має мати виправдану ціль та зменшувати наслідки цього втручання. Саме на перевірку виправданості втручання я хочу звернути свою увагу.

Передумовою для оцінки виправданості цього втручання є перестороги які зустрічаються в численних аналітичних записках. Оскільки участь у публічних закупівлях передбачає обов'язкові витрати для учасників на оплату внеску за участь, сплату банківських гарантій та інших операційних витрат пов'язаних з підготовкою тендерної пропозиції, то розповсюдженою стала практика змов учасників відкритих торгів з метою виконання вимоги про участь двох учасників. Декілька учасників приходили парами (учасник разом зі статистом) або один учасників реєстрував декілька юридичних осіб для участі в публічних закупівлях¹³¹⁴. Наслідком участі статиста були операційні витрати, які відповідно збільшували ціну виграшної ставки. Статистів потенційно можна системно визначити по низькому відсотку успішних торгів в системі Прозоро та за великою кількістю закупівель в яких подібні компанії приймають участь що очевидно не відповідає діловій меті їх діяльності. Скарги конкурентів та мережевий аналіз засновників, директорів та інших пов'язаних осіб та аналіз схожості поданої на участь документації дозволяє контролюючому органу – Антимонопольному комітету України розпочати розслідування та виявити недобросовісного учасника. Антиконтурентні узгоджені дії таких компаній є порушенням, передбаченим пунктом 4 частини другої статті 6, пунктом 1 статті 50 Закону України «Про захист економічної конкуренції»¹⁵. Якщо суб'єкт господарювання протягом останніх трьох років притягувався до відповідальності за вчинення антиконкурентних узгоджених дій, що стосуються спотворення результатів торгів, в тому числі, участь у ролі статиста чи змові зі статистом, це є підставою для відмови йому в участі у процедурі закупівлі. За 2021 рік 360 юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців були

¹³ <https://kse.ua/ua/about-the-school/news/prozorro-odin-chi-dva-uchasniki/>

¹⁴ https://fiscalcenter.org/podcast7?fbclid=IwZXhobgNhZWwCMTAAAR2RmEE-kB-VTEBGattuOxiKn6-6_URUj6Wd15uBrlt25hgmJp466zJZebo_aem_AdVFwbWzt2q9uJGfSL8g5YGeV1VAyC4TtIDohoyy6y6kXltG3SHCyynsoLwfsILED7ziAydKsn4gOsG2uRXE8FnV

¹⁵ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2210-14#Text>

притягнуті до адміністративної відповідальності з накладенням штрафу і заборонаю протягом трьох років приймати участь у публічних закупівлях¹⁶.

Оскільки, використання статиста потребує залучення додаткових коштів, то іншим очікуваним негативним наслідком невикористання попередньо окресленої недобросовісної тактики учасниками було те, що суттєва частина закупівель визнавалася такою, що не відбулася. Це призводило до необхідності закупівельнику повторно проводити тендер і чекати додатковий час на визначення переможця.

Агія Загребельська, державний уповноважений Антимонопольного комітету України в 2015-2019 роках, виділяє основні групи причин, чому в тендері бажає взяти участь лише одна компанія. Нормативні причини ускладнюють участь у закупівлях та підвищують вартість участі та обмежують захист прав. Процедурні бар'єри охоплюють складність документації, високі витрати часу та ресурсів без гарантії успіху, ризики кримінальних проваджень, погану платіжну дисципліну замовників і технічні недоліки системи електронних закупівель. Підсумовуючи ці причини вона опонує пропозиції що скасування правила мінімальної кількості двох учасників оскільки на її думку це не вирішить жодну з наявних проблем¹⁷.

Іншою перспективою є невідворотність наслідку використання аукціонної стратегії в якій учасники у торгах з вимогою мінімально двох учасників подаватимуть початкову пропозицію ціни, яка зазвичай має найнижчу маржинальність яку може собі цей учасник дозволити. Це спричинено припущенням що якщо інші учасники з'являться з вищими стартовими цінами то цей учасник буде робити пропозицію зміни ціни пізніше, а отже матиме більш вигідніше положення. Частково це підтверджується даними що 79%¹⁸ закупівель за процедурою відкритих торгів вигравав учасник зі ставкою яка була найнижчою стартовою пропозицією.

З початком повномасштабного вторгнення РФ фактично була відмінена обов'язковість публічних закупівель з використанням в порядку який існував до війни через систему Прозорро¹⁹. Під час війни окремі випадки неефективності публічних закупівель стали привертати увагу громадськості яка почала вимагати відповідей на питання, які раніше не були на порядку денному. Торги що не відбувалися призводили до затримок, які були неприпустимі через те що від них залежало життя, здоров'я та суверенітет України.

12 жовтня 2022 року уряд прийняв постанову № 1178 «Про затвердження особливостей здійснення публічних закупівель товарів, робіт і послуг для

¹⁶ <https://amcu.gov.ua/napryami/oskarzhennya-publichnikh-zakupivel/zvedeni-vidomosti-shchodospotvorennya-rezultativ-torgiv/zvedeni-vidomosti-shchodo-porushnikiv-torgiv-za-2022-rik>

¹⁷ https://radnuk.com.ua/praktyka_zakupivel/nadporogi/zniattia-vymoh-shchodo-minimalnoi-kilkosti-uchasnykiv-protsedury-zakupivli-koryst-chy-shkoda/

¹⁸ <https://cep.kse.ua/article/Vplyv-ochikuvanoyi-vartosti-na-rezultat-auktsionu/pdf.pdf>

¹⁹ [Деякі питання здійснення оборонн... | від 28.02.2022 № 169 \(rada.gov.ua\)](#)

замовників, передбачених Законом України “Про публічні закупівлі”, на період дії правового режиму воєнного стану в Україні та протягом 90 днів з дня його припинення або скасування»²⁰ та частково відновив державні закупівель через систему Прозорро. Нова процедура закупівель «відкриті торги з особливостями» впроваджена урядом з 19 жовтня на заміну відкритим торгам передбачала серед іншого ще обмеження мінімальної кількості двох учасників для відкритих торгів визнається необов’язковими. Верховна рада та уряд внесли зміни до законодавства надали на час військового стану замовникам можливість обрати процедуру закупівель за відкритими торгами з особливостями.

Відмінності між відкритими торгами і відкритими торгами з особливостями не вичерпуються вимогами про мінімальну кількість учасників. Уряд дозволив учасникам подавати пропозиції які перевищують очікувану вартість, змінив період для подання пропозицій та зробив проведення аукціону опціональним.

Для аналізу найбільш близькою до застосування є парадигма інституціоналізму раціонального вибору. Парадигма інституціоналізму раціонального вибору в соціальних науках використовує ідеї та методи економіки для аналізу політичних і соціальних інститутів. Ця парадигма заснована на припущенні, що індивіди є раціональними акторами, які максимізують своє благополуччя в умовах обмежених ресурсів, вибираючи найоптимальніші для себе варіанти. Інститути з іншого боку намагаються вплинути на поведінку акторів, встановлюючи правила в соціальних, політичних та економічних відносинах. Інститути є штучним та сконструйованим соціальним середовищем, оскільки є проявом зіткнення різних інтересів сторін. Акцент дослідників цієї парадигми робиться на тому що дії окремого раціонального актора завжди знаходяться в контексті дій інших акторів – колективних дій, що і створюють інституційні рамки (Coleman, J. S., 1994). Інституціоналізм раціонального вибору досліджує, як ці структури впливають на вибір акторів і які наслідки це має для соціальних результатів. Інституції можна розрізняти на екзогенні та ендогенні. Перші є проявом нормативних правил, в той час як другі є результатом дій і реалізації намірів (Shepsle, K. A., 1989). Аналіз також зосереджений на тому, як зміни в інституційному дизайні можуть вести до зміни соціальних практик і політик та як поведінка акторів «доналаштує» інституційну рамку.

Підсумовуючи зазначене можна прийти до наступних попередніх припущень, які дозволятимуть сформулювати теоретичні очікування необхідні для проведення дослідження.

Верховна рада України та уряд встановлюють інституційну рамку для проведення публічних закупівель поширюючи на учасників та замовників

²⁰ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1178-2022-%D0%BF#Text>

обов'язкові правила поведінки з метою досягнення цілей ефективності та максимальної економії.

Мета кожної політики яка приймається не є універсально узгодженою для всіх акторів, а отже виникають протиріччя між бажанням досягти прозорості та встановити антикорупційні запобіжники та необхідністю забезпечити максимальну економію та ефективність.

Державне регулювання має на меті різні цілі, які можуть входити в протиріччя одне з одним – створення антикорупційних запобіжників шляхом встановлення вимоги мінімальної кількості учасників конфліктує з ефективністю, оскільки торги мають вірогідність бути менш успішними через створення бюрократичних перешкод для учасників.

Актори-постачальники діють в умовах максимізації своєї корисності, а отже намагаються адаптувати свою поведінку під інституційну рамку встановлену для публічних закупівель.

Визнання торгів такими що не відбулися шкодить не тільки ефективності закупівлі, а ще й економії. Державні замовники витрачають більше часу на проведення повторних закупівель, витрачаючи кошти на заробітну плату уповноважених осіб. Не отриманий вчасно товар чи послуга не дозволяє державі отримати очікувану від нього корисність.

Максимальна економія як принцип вимірюється визначенням різниці між очікуваною вартістю замовника і контрактною ціною постачальника. Проте, через відсутність єдиного підходу до визначення очікуваної вартості та початкове завищення очікуваної ціни цей показник не може бути єдиним мірилом економії під час закупівель.

Особливості публічних закупівель пройшли еволюційний шлях змін, та є динамічним інститутом. Зміни публічної політики знаходять на порядку денному і уряд постійно змінює правила закупівель шукаючи баланс між залученням більшої кількості учасників, якістю предмета закупівлі та суспільно-політичними вимогами виборців.

З огляду на необхідність визначення найбільш оптимальної процедури яка дозволить ефективно проводити публічні закупівлі, з урахуванням практичної інтерпретації акторами-постачальниками цих правил своєю економічною поведінкою логічним постає аналітичне питання:

Яким чином державне регулювання щодо необхідної мінімальної участі учасників впливає на ефективність в публічних закупівлях?

Для відповіді доречно використати пошуковий дизайн сформулювавши наступні дві групи теоретичних очікувань.

Перша група теоретичних очікувань стосуються успішності публічних закупівель. Відсутність достатньої кількості учасників призводить до неуспішності закупівлі – визнання замовником торгів таким що не відбулися.

Неотримання результату в публічних закупівлях має наслідком необхідність витратити додаткові зусилля на повторне проведення закупівель та неможливість своєчасно отримати необхідний предмет закупівлі. Несвоєчасне отримання предмету закупівлі призводить до порушення економічного циклу та збільшення витрат внаслідок дії інфляції.

Для концептуалізації основних понять я звертаюся до Закону України «Про публічні закупівлі» та академічної літератури, яка розкриває поняття економії та ефективності через різницю між очікуваною вартістю закупівлі та відміною торгів як фактором який свідчить про неефективність. Так, Череватий звертає увагу на тому що відсоток успішних закупівель упродовж року залишається поза увагою в контексті оцінювання ефективності та пропонує додавати його до оцінки ефективності. В Україні відсутня чітка та нормативно-врегульована система оцінки ефективності закупівельної діяльності та акцентує увагу на тому, що гучні заголовки про заощаджені кошти зумовлені завищеною очікуваною вартістю, а не якістю організації чи рівнем конкуренції(Череватий, Т. В., 2024, с. 153).

Теоретичні очікування щодо успішності публічних закупівель:

ТО.1.0 Вимога обов'язковості двох учасників відкритих торгів не призводить до зміни кількості торгів які не відбулися порівняно з відкритими торгами з особливостями.

ТО.1.1 Вимога обов'язковості двох учасників відкритих торгів призводить до меншої кількості торгів які не відбулися порівняно з відкритими торгами з особливостями.

ТО.1.2 Вимога обов'язковості двох учасників відкритих торгів призводить до більшої кількості торгів які не відбулися порівняно з відкритими торгами з особливостями.

Шалева в своїй роботі здійснила порівняльний аналіз понять "результативність" і "ефективність" у контексті закупівельних процесів, визначивши основні критерії для оцінювання та ефективності закупівель за моделлю "п'яти прав". Згідно з цією моделлю, запровадженою Інститутом професійного навчання у сфері закупівель (CIPS), ефективність закупівель полягає у досягненні якісного продукту, в оптимальній кількості, за мінімальною ціною, у потрібний час і з доставкою у належне місце. Ці стандарти використовуються міжнародними організаціями як ООН, МВФ та Світовий банк. Авторка пропонує використовувати комплекс показників на різних рівнях, включаючи макроаналіз і мікроаналіз публічних закупівель. На мікрорівні у розрізі результативності пропонується аналізувати тривалість циклу закупівель (час між формуванням заявки на закупівлю й отриманням необхідних товарів / послуг)(Шалева, 2023).

Друга група теоретичних очікувань стосується визначення економічного ефекту, досягнення економії завдяки існуванню державного регулювання мінімальної кількості учасників. Вимоги по максимальній економії

конкретизовані законодавцем у статті 29 Закону України «Про публічні закупівлі» який встановлює обов'язкові критерії для Замовника при розгляді та оцінці тендерних пропозицій - ціна або вартість життєвого циклу, споживання енергії, технічне обслуговування, екологічні чинники. Водночас, у разі застосування критерію вартості життєвого циклу або інших замовник має визначити показники інших критерії та привести ціну очікуваної вартості з розкриттям усіх критеріїв.

Теоретичні очікування щодо економії:

ТО.2.0 Вимога обов'язковості двох учасників відкритих торгів не призводить до зміни в економії порівняно з відкритими торгами з особливостями.

ТО.2.1 Вимога обов'язковості двох учасників відкритих торгів призводить до більшої економії порівняно з відкритими торгами з особливостями.

ТО.2.2 Вимога обов'язковості двох учасників відкритих торгів призводить до меншої економії порівняно з відкритими торгами з особливостями.

ДИЗАЙН ДОСЛІДЖЕННЯ

Дизайн дослідження побудований на аналізі кількісних результатів за двома типами закупівель - відкриті торги з особливостями та відкриті торги, які відрізняються тим що для процедури відкриті торги з особливостями не існує вимоги про мінімальну кількість учасників необхідних для визнання торгів такими що відбулися. Це рішення уряду було обумовлено бажанням спростити процедури для залучення більшої кількості учасників та пришвидшення процедур закупівлі на період військового стану та протягом 90 днів після його закінчення.

Мій аналіз має обмеження, оскільки допускає порівняння різних типів процедур в різні періоди часу, які мали різні ринкові умови, конкуренцію, пропозицію та попит. В-першу чергу дві порівнювальні процедури мають багато відмінних характеристик, описаних в аналітичній рамці та по різному впливають на наміри учасників прийняти участь у публічних закупівлях.

Загалом у зв'язку з військовим станом в 2022 році суттєво зменшилася кількість учасників публічних закупівель та ділова активність. Водночас, в 2023 рік публічні закупівлі продемонстрували відновлення. Завдяки ефекту відкладеного попиту, накопиченому за 2022 рік і завдячуючи фінансовій підтримці міжнародних партнерів показники публічних закупівель в 2023 з урахуванням інфляції та курсової різниці були подібними до 2021 року. В 2021 році було оголошено 225 692 публічні закупівлі з очікуваною вартістю 305 795 368 235,54 грн, в 2023 році 296 780 публічних закупівель з очікуваною вартістю 766 705 087 836,84 грн²¹.

Водночас, я намагаюся мінімізувати ці обмеження використавши для побудови логістичної регресії успішності закупівель за різними типами процедур періоди які є дотичними, серпень, вересень 2022 року для відкритих торгів та листопад, грудень 2022 для відкритих торгів з особливостями для обрахунку успішності. У випадку аналізу економії мною беруться для аналізу предмети які мають низьку ринкову волатильність та стабільний рівень конкуренції – молоко (CPV-15510000-6) та газ (CPV-09120000-6). Для побудови регресії для пошуку зв'язку між кількістю учасників та економією мною буде використана база даних по закупівлям за 2021 рік для відкритих торгів та 2023 рік для відкритих торгів з особливостями.

Побудова лінійної та логістичної регресійних моделей дозволить визначити чи існує статистичний зв'язок між нашою незалежною змінною – успішністю торгів та залежними змінними, типами торгів, та чи має така змінна позитивний або негативний вплив. Для перевірки впливу вимоги про мінімальну кількість на учасників на економію буде встановлений статистичний зв'язок між нашою незалежною змінною економією та залежними змінними - кількістю учасників в двох регресійних моделях для двох типів

²¹ bi.prozorro.org

торгів – ВТ та ВТО. Перевагою регресійного аналізу в цьому дослідженні є велика кількість спостережень. Беручи до уваги, що я не маю на меті описати який саме зв'язок є між залежною та незалежними змінними, а лише перевірити наявність чи відсутність впливу та його ступінь, то я вважаю такий тип аналізу найбільш відповідним.

При перевірці обох груп теоретичних очікувань я використовую метод триангуляції. Я поєдную проведення порівняльного статистичного дослідження результатів двох типів торгів з побудовою логістичної регресії перевірки статистичного зв'язку успішності торгів з його типом. Також я поєдную статистичне порівняння економії в залежності від кількості учасників в двох типах торгів з побудовою двох лінійних регресій для перевірки статистичного зв'язку економії торгів та кількості учасників в двох типах торгів щоб продемонструвати валідність своїх результатів.

Перший етап передбачає перевірку успішності закупівель та полягає в вирахуванні частки від кількості процедур та від очікуваної вартості щодо двох типів закупівель – ВТ та ВТО. Мною будуть агреговані показники по статусу предмета/лота закупівлі – завершено, скасовано та відмінено лот закупівлі. Статус активного лота до уваги не брався. Статус завершеності означає що процедура закупівлі відбулася і переможець був визначений. Скасована процедура означає що замовник на одному з етапів пошуку товару скасовує тендер, оскільки відсутня подальша потреба або неможливо усунути порушення, що виникли через порушення законодавства у сфері публічних закупівель.

Вибірка показників для ВТ за серпень-вересень 2022 року становить 12555 лотів ВТ та 58571 лотів ВТО за листопад-грудень.

середнє значення вартості лота для ВТО 2 415 917,90 грн

середнє значення вартості лота для ВТ 2 415 818,44 грн

Загальна вартість лотів становить:

ВТ 502 792 887,30 грн.

ВТО 141 297 079 295,00 грн.

Я використовую як індикатори дані публічних закупівель, наявні в модулі аналітики публічних закупівель Прозоро бі ай²². Модулі аналізу Етап закупівель (2023-2024) та Етап закупівель (всі роки) містять додатки тендери/лоти в яких доступні для вибору поля пропозиції. Ці поля містять інформацію про процедуру закупівлі, статус лота, відсоток переможної пропозиції від очікуваної вартості, кількість учасників, які приймали участь у відповідній закупівлі та відсоток переможної пропозиції від очікуваної ціни.

На другому етапі перевірки першої групи теоретичних очікувань щодо успішності незалежною змінною будуть показники кількості публічних закупівель, які не відбуваються – значення «відмінено лот закупівлі». Мною

²² <https://bi.prozorro.org/hub/stream/aaec8d41-5201-43ab-809f-3063750dfafd>

буде побудована логістична регресійна модель в якій визнання торгів такими що не відбуваються буде закодоване як 0, та успішні торги як 1.

Для перевірки другої групи теоретичних очікувань щодо економії залежною змінною буде індикатор економії, яким є різниця між очікуваною вартістю предмета закупівлі і контрактною ціною, яка була запропонована переможцем.

На першому етапі перевірки цієї групи теоретичних очікувань я порівняю відсоток економії в двох типах в закупівель для молока та газу за кількістю учасників.

Вибірка успішних лотів для молока в процедурі ВТ за 2021 рік становить 1134 та 1641 лот ВТО за 2023 рік.

Вибірка успішних лотів для газу в процедурі ВТ за 2021 рік становить 1828 та 852 лот ВТО за 2023 рік.

Другим кроком мною буде побудовано 2 окремі регресійні моделі для перевірки другої групи теоретичних очікувань щодо впливу наявності вимоги на економію змінюючи залежні змінні та індикатори які їх представляють.

1. x = кількість учасників (обмежена максимальною кількістю 10 учасників) у ВТ 2021 р., y = % економії для ВТ у 2021 р.

2. x = кількість учасників (обмежена максимальною кількістю 10 учасників) у ВТО 2023 р., y = % економії для ВТО у 2023 р.

Вибірка показників для ВТ складала 133 558 лотів та 204 466 лоти для ВТО.

Очікувана вартість лотів ВТО 766 705 087 836, 84 грн.

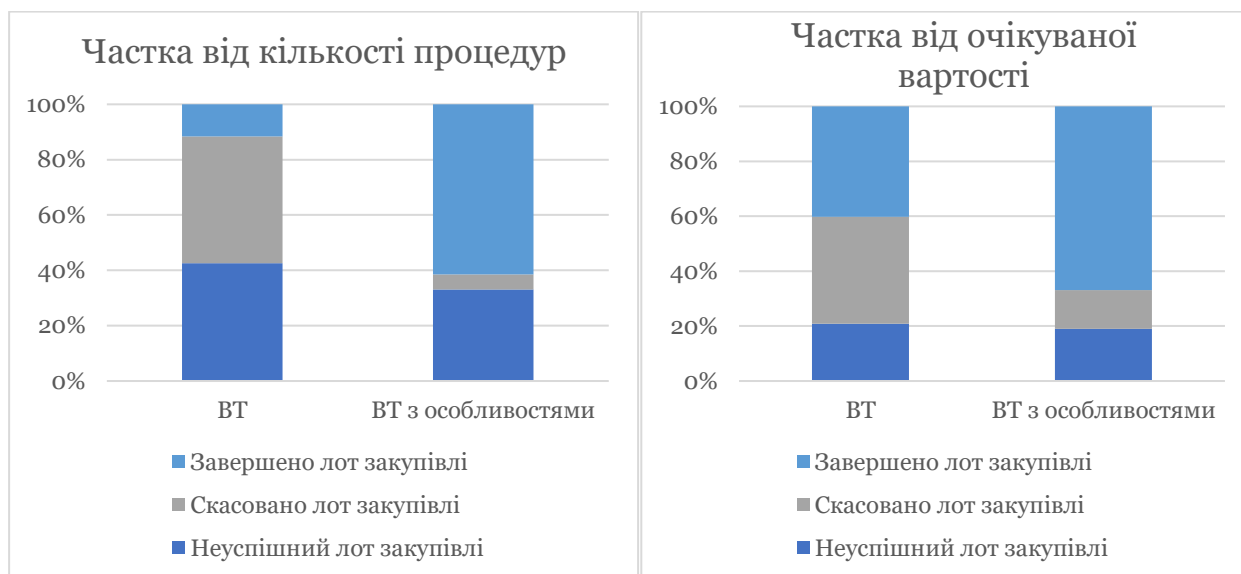
Очікувана вартість лотів ВТ 1 279 993 849 154, 52 грн.

Використання різних контрольованих змінних має на меті нівелювати проблеми впливу інших факторів, таких як війна та зниження ділової активності після 24 лютого 2024 р.

Агрегація даних здійснювалася мною в шляхом викачування масивів даних, які не перевищували 100 000 лотів в Excel таблиці(обмеження системи Prozoggo). Мною для кожної окремої регресії створювався окремий набір даних який для побудови регресійних моделей завантажувався в бібліотеку онлайн сервісу google colab, який дозволяє використовуючи мову програмування Python будувати регресійні моделі та логістичні регресії. Посилання на код буде наданий та бібліотеку даних будуть надані в додатках.

РЕЗУЛЬТАТИ ДОСЛІДЖЕННЯ

Перевірка *успішності* публічних закупівель в залежності від типу



Стовпчикові діаграми свідчать про чітке розмежування показників успішності двох типів державних закупівель: «Відкритих торгів (ВТ)» та «Відкритих торгів з особливостями (ВТО)».

Графіки відображають успішність процесів закупівель як за кількістю процедур, так і за очікуваною вартістю.

Перший графік показує, що частка неуспішних тендерів нижча для ВТО порівняно з ВТ, в той час як частка завершених процедур суттєво вища. Це свідчить про включення певних особливостей у тендерний процес підвищує ймовірність успішних закупівель.

Друга діаграма підкріплює тенденції, що спостерігаються в першій. Це свідчить про те, що успішне завершення тендерів, виміряне очікуваною вартістю, для ВТО помітно вище. Цей висновок має вирішальне значення, оскільки свідчить про те, що ВТО не тільки має вищий рівень успішності з точки зору кількості процедур, але й забезпечує ще більшу частку очікуваної вартості закупівель.

Навпаки, тендери ВТ демонструють вищий відсоток скасувань і невдалих результатів, що може означати неефективність цих процесів закупівель та неефективність державного регулювання мінімальної кількості учасників для успішності проведення публічних закупівель.

*Перевірка успішності шляхом **побудови логістичної регресії** публічних закупівель в залежності від типу*

Для подальшого дослідження впливу типу тендеру на успіх закупівель була використана модель логістичної регресії. Ця модель мала на меті передбачити ймовірність успіху закупівлі на основі типу тендеру, кодуючи невдалі тендери як 0, а успішні тендери як 1.

Модель логістичної регресії вказує на значний зв'язок між типом тендеру та його успіхом. Залежною змінною в цій моделі є успішність закупівлі, а незалежною – тип тендеру (ВТ чи ВТО).

Результати регресії показують, що коефіцієнт для ВТ становить -0,3094. Цей негативний коефіцієнт говорить про те, що тендери ВТ мають меншу ймовірність бути успішними порівняно з тендерами ВТО. Р-значення, пов'язане з цим коефіцієнтом, становить 0,000, що вказує на те, що результат є статистично значущим на рівні 1%.

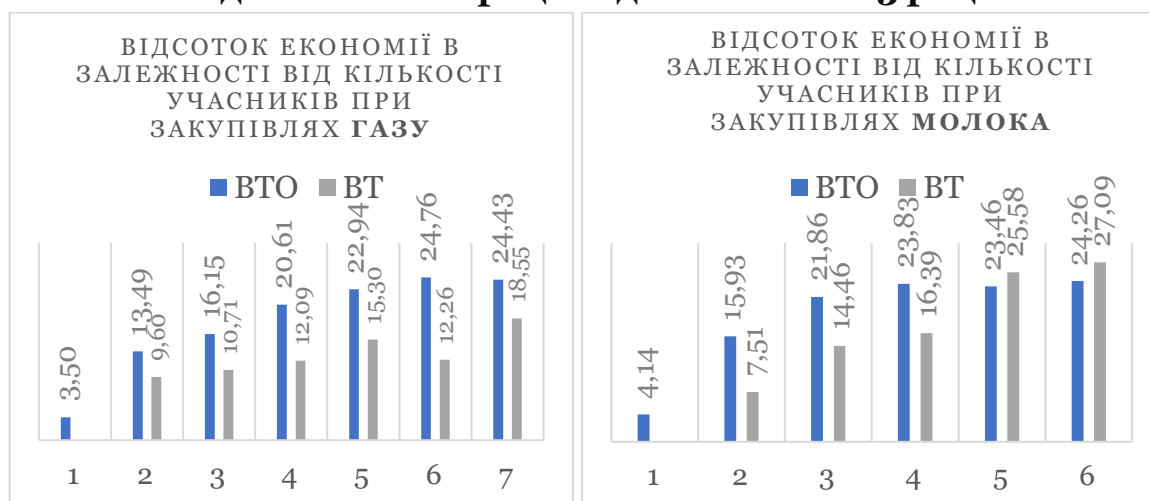
Коефіцієнт для ВТО становить -0,8059, також із значенням р 0,000. Більша величина цього коефіцієнта ще більше підкреслює підвищену ймовірність успіху тендерів ВТО.

Значення псевдо R-квадрату моделі є відносно низьким (0,003195), що свідчить про те, що хоча тип тендеру є суттєвим предиктором успіху, ймовірно, існують інші чинники, які впливають на результати закупівель.

Значення логарифмічної ймовірності та АІС вказують на хорошу відповідність моделі, при цьому логістична регресія успішно збігається після 5 ітерацій.

Перевірка економії публічних закупівель в залежності від типу

РЕЗУЛЬТАТ (економія в закупівлі) для ВТ в 2021 році та для ВТО в 2023 році



Порівняльний аналіз заощаджень за кількістю учасників

Порівняльний аналіз економії закупівлі газу та молока за різної кількості учасників для двох типів процедур закупівель — «Відкриті торги (ВТ)» та «Відкриті торги з особливостями (ВТО)» — виявляє кілька ключових ідей.

Закупівля газу:

- Стовпчаста діаграма показує відсоток економії при закупівлі газу зі збільшенням кількості учасників.

- Для одного учасника ВТО заощаджує 3,5%, тоді як ВТ не показує заощаджень, оскільки мінімальною кількістю учасників для цього типу є 2.
- Для двох учасників ВТО досягає економії 13,49%, порівняно з ВТ 9,60%.
- Тенденція продовжується: ВТО стабільно перевершує ВТ у відсотках заощаджень, зі збільшенням кількості учасників. Для семи учасників ВТО досягає рівня заощаджень 24,43% порівняно з 18,55% ВТ.

Заготівля молока:

- Аналогічно, стовпчаста діаграма для закупівель молока показує вищий рівень економії для ВТО порівняно з ВТ для різної кількості учасників.
- Для одного учасника ВТО дає рівень заощаджень 4,14%, тоді як ВТ двох учасників досягає 7,51%.
- Зі збільшенням кількості учасників норма накопичень для ВТО залишається вищою. Наприклад, з трьома учасниками ВТО досягає 21,86% економії порівняно з 14,46% ВТ.
- До шостого учасника ВТО досягає рівня заощаджень 27,09%, а ВТ – 25,58%

Результат лінійної регресії щодо економії в залежності від кількості учасників для ВТ в 2021 році та ВТО в 2023

Кількість учасників	Модель 1 Відкриті торги R-squared: 0.167 coef	Кількість учасників	Модель 2 Відкриті торги з особливостями R-squared: 0.339 coef
2	0.9438 ***	1	0.9575 ***
3	0.8765 ***	2	0.8658 ***
4	0.8316 ***	3	0.7931 ***
5	0.7811 ***	4	0.7467 ***
6	0.7445 ***	5	0.7046 ***
7	0.6931 ***	6	0.6965 ***
8	0.6712 ***	7	0.6762 ***
9	0.6332 ***	8	0.6721 ***
10	0.6159 ***	9	0.6287 ***
		10	0.6469 ***
Примітка	*** p value 0		*** p value 0

- Залежною змінною для обох моделей є відсоток економії від очікуваного значення. Незалежними змінними є кількість учасників.
- Результати регресії показують, що всі коефіцієнти є статистично значущими з р-значеннями 0,000.
- Коефіцієнт для двох учасників ВТ становить 0,9438, що вказує на те, що наявність двох учасників збільшує заощадження на 94,38% від очікуваного значення, в той же час коефіцієнт для 1 учасника ВТО становить 0,9575, що вказує на те, що наявність одного учасника збільшує заощадження на 95,75 від очікуваного значення.

- Модель 1 пояснює 16,7% дисперсії у відсотках заощаджень (R -квадрат = 0,167). Модель 2 пояснює 33,9% дисперсії у відсотках заощаджень (R -квадрат = 0,339).
- Збільшення кількості учасників майже з ідентичним коефіцієнтом передбачає підвищену економію при збільшенні кількості учасників незалежно від типу закупівлі.

ВИСНОВКИ

Ця магістерська робота є важливим внеском у розуміння механізмів державного регулювання публічних закупівель в Україні. Дослідження підкреслює значущість державного регулювання мінімальної кількості учасників у процедурах публічних закупівель як інструменту забезпечення конкуренції, що сприяє зниженню вартості закупівель та підвищенню ефективності використання державних коштів. Результати роботи підтверджують, що стратегічне втручання держави в процеси публічних закупівель може мати суттєві наслідки на успішність та економічність публічних закупівель.

Результати перевірки обох груп теоретичних очікувань підтвердили низьку ефективність державного регулювання мінімальної кількості учасників. Статистично підтвердженим ефектом від наявності вимоги є менша економія при збільшенні кількості учасників та суттєво вища вірогідність неспішності закупівлі.

Аналіз впливу державного регулювання на публічних закупівель в Україні виявив потенціал для подальших реформ, які можуть сприяти вищій економічній ефективності за рахунок збільшення кількості учасників, а не встановлення вимог по мінімальній кількості.

Також робота вносить важливий вклад у академічну дискусію про роль держави у регуляції економічних процесів, вказуючи на складність взаємодії державних структур з ринковим середовищем. Актори учасники публічних торгів є високоадаптивними до ринкового середовища, яке встановлює обмеження та використовують можливості для максимізації прибутку за рахунок недобросовісної антиконкурентної поведінки.

Подальше дослідження в цій області може сприяти формуванню більш ефективних та адаптивних політичних рішень, які будуть відповідати сучасним викликам і потребам української економіки. В межах даної аналітичної проблеми є сенс перевірити більшу кількість лотів які мають низьку волатильність та стійкий рівень конкуренції. Доречним буде провести аналіз економії після закінчення військового стану за умови скасування вимоги про мінімальну кількість учасників в рамках гармонізації українського законодавства з європейським.

Публічні закупівлі мають отримати більше уваги до вимірювання результативності проведених закупівель. Цей додатковий показник, має використовуватися для оцінки ефективності разом з економією бо включає в себе приховані витрати які несе замовник у зв'язку з тривалістю здійснення закупівлі.

РЕКОМЕНДАЦІЇ

ЩОДО ЗМІН ДО ПУБЛІЧНОЇ ПОЛІТИКИ

Головна рекомендація роботи акцентує на необхідності розробки комплексних заходів щодо удосконалення законодавства в сфері публічних закупівель з урахуванням європейських стандартів та практик. Доцільним є скасування вимоги мінімальної кількості двох учасників. Ця рекомендація є економічно обґрунтованою та не матиме ефекту зменшення економії. Це також дозволить зменшити навантаження щодо нагляду на Антимонопольний комітет України, давши можливість зосередити спроможності залученні для виявлення статистів та інших антимонопольних розслідувань на інші напрямки.

Другою важливою рекомендацією буде покращення методології формування очікуваної вартості уповноваженими особами замовника. Завищення показника очікуваної вартості відносно ринкових вимог призводить до показового хизування високою економією, яка не є відображенням якості роботи закупівельника. Іншою пропозицією що стосується очікуваної вартості є її не стандартизованість. Різна політика щодо включення податку на додану вартість унеможливорює проводити порівняльні дослідження для великої кількості предметів закупівель. Необхідно створити та дотримуватися єдиних стандартів формування оголошень про проведення закупівель.

Гармонізація українського законодавства в сфері публічних закупівель з європейським в рамках інтеграції має враховувати різну стадію розвитку конкурентного середовища. Великі державні підприємства-монополісти, такі як Укрзалізниця та Укрнафта, є впливовими учасниками ринку закупівель. Структура конкуренції в Україні не є типовою для європейських ринків та має отримати більше уваги щодо особливостей покращення конкурентного середовища в першу чергу за рахунок прозорості та цифровізації.

Для забезпечення ефективного функціонування системи публічних закупівель важливо інвестувати у підвищення кваліфікації та професійний розвиток уповноважених осіб, які займаються організацією та проведенням тендерів. Це включає тренінги, семінари та освітні програми, спрямовані на підвищення професійних знань та навичок у сфері публічних закупівель. Оскільки найсуттєвішим фактором наявності економії є кількість учасників, то формування оголошення про публічну закупівлю уповноваженою особою є ключовим для створення вимог які будуть залучати більшу кількість учасників. Державна політика має встановлювати заходи контролю знань, навичок та реалізованих проектів. Цей аналіз має виявляти слабкі сторони які перешкоджають залученню більшої кількості учасників.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Bertok J. (2005), "Role of Transparency in Preventing Corruption in Public Procurement: Issues for Consideration." Organization for Economic Co-Operation and Development, ed., *Fighting Corruption and Promoting Integrity in Public Procurement* (Chapter 9, pp. 85-92). Paris: OECD Publishing.
2. Besley, T., & Ghatak, M. (2005). Competition and incentives with motivated agents. *American economic review*, 95(3), 616-636.
3. Casady, C. B., Petersen, O. H., & Brogaard, L. (2023). Public procurement failure: The role of transaction costs and government capacity in procurement cancellations. *Public Management Review*, 1–28.
4. Coleman, J. S. (1994). *Foundations of social theory*. Harvard university press
5. Decarolis, F., Spagnolo, G., & Pacini, R. (2016). Past performance and procurement outcomes (No. w22814). National Bureau of Economic Research.
6. Dekel, O. (2007). The legal theory of competitive bidding for government contracts. *Pub. Cont. LJ*, 37,'237.
7. Downs, A. (1957). *An economic theory of democracy*. Harper and Row, 28.
8. Dzhabrailov, R., & Malolitneva, V. (2019). Публічні закупівлі як засіб державного регулювання господарської діяльності та реалізації цілей сталого розвитку. *Law of Ukraine/Pravo Ukraini*, (8).
9. Eadie, R., Perera, S., & Heaney, G. (2010). Identification of e-procurement drivers and barriers for UK construction organisations and ranking of these from the perspective of quantity surveyors. *Journal of Information Technology in Construction*, 15, 23-43.
10. Jackson, S. E., & Dutton, J. E. (1988). Discerning threats and opportunities. *Administrative science quarterly*, 370-387.
11. Jahan, S., Mahmud, A. S., & Papageorgiou, C. (2014). What is Keynesian economics. *International Monetary Fund*, 51(3), 53-54.
12. Keynes, J. M. (1923). *A tract on monetary reform*. Macmillan and Co.
13. Kierkegaard, S. M. (2006). Going, going, gone! E-procurement in the EU. *International Journal of Computing & Information Sciences*, 4(1), 30-39.
14. Liebman, J. B., & Mahoney, N. (2017). Do expiring budgets lead to wasteful year-end spending? Evidence from federal procurement. *American Economic Review*, 107(11), 3510-3549.
15. Loader, K. (2013). Is public procurement a successful small business support policy? A review of the evidence. *Environment and planning C: government and policy*, 31(1), 39-55.
16. Martin J.(1996). *The EU Public Procurement Rules* NY. Clarendon Press, Oxford. 321 p.
17. Mel'nykov, O. S. (2016). Features of public procurement as an object of state regulation of the economy. *Teoriia ta praktyka derzhavnoho upravlinnia*, 1(52), 129-135.
18. Merton, R. K. (1968). *Social theory and social structure*. Simon and Schuster.

19. Methven O'Brien, C., & Martin-Ortega, O. (2017). The Role of the State as Buyer Under UN Guiding Principle 6. University of Greenwich Business Human Rights and Environment Research Series Policy Paper, (4).
20. O'sullivan, A., Sheffrin, S. M., & Swan, K. (2003). Economics: Principles in action.
21. Schapper, P. R., Veiga Malta, J. N., & Gilbert, D. L. (2006). An analytical framework for the management and reform of public procurement. *Journal of public procurement*, 6(1/2), 1-26.
22. Schumpeter, J. (1954). *History of Economic Analysis* (NY: Oxford University Press).
23. Shepsle, K. A. (1989). Studying institutions: Some lessons from the rational choice approach. *Journal of theoretical politics*, 1(2), 131-147
24. Snider, K. F., & Rendon, R. G. (2008). Public procurement policy: Implications for theory and practice. *Journal of public procurement*, 8(3), 310-333.
25. Soudry, O. (2004). Promoting economy: Electronic reverse auctions under the EC directives on public procurement. *Journal of Public Procurement*, 4(3), 340-374.
26. Stalebrink, O. J. (2004). The Hayek and Mises controversy: bridging differences. *Quarterly Journal of Austrian Economics*, 7(1), 27-38.
27. Thai, K. V. (2001). Public procurement re-examined. *Journal of public procurement*, 1(1), 9-50.
28. Tukiainen, J., Blesse, S., Bohne, A., Giuffrida, L. M., Jääskeläinen, J., Luukinen, A., & Sieppi, A. (2023). What are the priorities of bureaucrats? Evidence from conjoint experiments with procurement officials.
29. Андерсон Є. (2018). Шість "червоних прапорців": найбільш розповсюджені корупційні ризики в оборонних закупівлях України. Transparency International Defence and Security. <https://nako.org.ua/research/shist-chervonyh-praportsiv-najbilsh-rozpovsyudzheni-koruptsijni-ryzyky-v-oboronnyh-zakupivlyah-ukrajiny>
30. Бюджетні розмови – Про публічні закупівлі, «яйця по 17» та ДОТ(13 травня 2024). Центр досліджень фіскальної політики. <https://fiscalcenter.org/podcast7?fbclid=IwZXhobgNhZWOCMTAAAR2RmEE-kB-VTEBGattuOxiKn66 URUj6Wd15uBrlt25hgmJp466zJZebo aem AdVFwbWzt2qquJGfSL8g5YGeV1VAyC4TtIDohoyy6y6kXltG3SHCyynsoLwfsILED7ziAydKsn4gOsG2uRXE8FnV>
31. Грибановський О. (2022). Вплив Prozorro: яку реальну економію забезпечує електронна система. Центр Вдосконалення закупівель Київської школи економіки. <https://cep.kse.ua/article/impact-of-prozorro/impact-of-prozorro.pdf>
32. Грибановський О. (2023). Prozorro: один чи два учасники? Центр Вдосконалення закупівель Київської школи економіки. <https://kse.ua/ua/about-the-school/news/prozorro-odin-chi-dva-uchasniki/>

33. Закон України «Про захист економічної конкуренції» № 2210-III (11 січня 2001 р.). Верховна Рада України
<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2210-14#Text>
34. Закон України «Про здійснення державних закупівель» № 2289-VI (01 червня 2010 р.). Верховна Рада України.
<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2289-17/ed20100601#Text>
35. Закон України «Про публічні закупівлі» № 922-VIII (25 грудня 2015 р.). Верховна Рада України. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/922-19#Text>
36. Зведені відомості щодо спотворення результатів торгів за 2022 рік (14 червня 2022 року). Антимонопольний комітет України.
<https://amcu.gov.ua/napryami/oskarzhennya-publichnikh-zakupivel/zvedeni-vidomosti-shchodo-spotvorennya-rezultat-iv-torgiv/zvedeni-vidomosti-shchodo-porushnikiv-torgiv-za-2022-rik>
37. Зняття вимог щодо мінімальної кількості учасників процедури закупівлі: користь чи шкода? (9 квітня 2018 року). Радник у сфері публічних закупівель. https://radnuk.com.ua/praktyka_zakupivel/nadporogi/zniattia-vymoh-shchodo-minimalnoi-kilkosti-uchasnykiv-protsedury-zakupivli-koryst-chy-shkoda/
38. Лайко, О. І. (2021). Державне регулювання публічних закупівель в Україні в умовах реформ та інтеграційних процесів. Бізнес Інформ, (2), 35-40.
39. Постанова Кабінету Міністрів України №1178 «Про затвердження особливостей здійснення публічних закупівель товарів, робіт і послуг для замовників, передбачених Законом України “Про публічні закупівлі”, на період дії правового режиму воєнного стану в Україні та протягом 90 днів з дня його припинення або скасування». Кабінет Міністрів України.
<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1178-2022-%D0%BF#Text>
40. Постанова Кабінету Міністрів України №169 «Деякі питання здійснення оборонних закупівель товарів, робіт і послуг в умовах воєнного стану» (28 лютого 2022 року). Кабінет Міністрів України.
<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/169-2022-%D0%BF#Text>
41. Публічний модуль аналітики ВІ. Трансперенсі Інтернешнл Україна.
<https://bi.prozorro.org/>
42. Степанюк О. Вплив очікуваної вартості на результат аукціону. Центр Вдосконалення закупівель Київської школи економіки.
<https://cep.kse.ua/article/Vplyv-ochikuvanoyi-vartosti-na-rezultat-auktsionu/pdf.pdf>
43. Череватий, Т. В. (2024). Ефективність публічних та оборонних закупівель в Україні: реалії та шляхи оптимізації.
44. Шалева, О. І. (2023). До питання оцінювання ефективності публічних закупівель. Підприємництво і торгівля, (38), 69-77.
45. (n.d.) Center of Excellence in Procurement. KSE Institute.
<https://kse.ua/kse-impact/centre-of-excellence/>

46. (n.d.) Confronting corruption in sectors and functions. Public procurement. World Bank. <https://thedocs.worldbank.org/en/doc/742971611679066058-0090022021/original/PublicProcurement.pdf>
47. (n.d.) OECD recommendation of the council on public procurement. Directorate for Public Governance and Territorial Development. <https://www.oecd.org/gov/public-procurement/OECD-Recommendation-on-Public-Procurement.pdf#page=5.07>
48. (n.d.) Parties and observers. World Trade Organization https://www.wto.org/english/tratop_e/gproc_e/memobs_e.htm
49. (n.d.) WTO and government procurement https://www.wto.org/english/tratop_e/gproc_e/gproc_e.htm
50. (n.d.) Бюджет 2024 року. Міністерство Фінансів України. https://mof.gov.ua/uk/budget_of_2024-698
51. (n.d.) Прозорро. Трансперенсі Інтернешнл Україна. https://ti-ukraine.org/en/ti_tag/prozorro-en/
52. (n.d.) Реформа державних закупівель. Міністерство Економіки України. <https://www.me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=38c083f3-2571-466a-9583-3b43c2804ad9&title=ReformaDerzhavnikhZakupivel>

Додаток 1

Посилання на бібліотеку з базами даних які використовувалися для дослідження

1/успішність

<https://drive.google.com/drive/folders/1EUhpP8FQOaPEWC9JVLfvOSsuqJOTbL7p?usp=sharing>

2/економія

https://drive.google.com/drive/folders/1106bTzmt_hBck6gIGZVZmVy-8M2yn3E-?usp=sharing

Додаток 2

Код для побудови логістичної регресії в середовищі google colabatory доступний за посиланням <https://drive.google.com/file/d/13rv-QMkmBUYayMiuWRNIoPxTkORQfrwS/view?usp=sharing>.

Мова програмування Python

```
#Закінчені 2022 ВТ серпень вересень + ВТО листопад грудень
```

```
import statsmodels.api as sm
X = sm.add_constant(X)
X = df_1[['Відкриті торги', 'Відкриті торги з особливостями']]
y = df_1[['Закупівля не відбулась']]
model = sm.Logit(y, X)
results = model.fit()
print(results.summary())
print("AIC:", result.aic)
```

Код для побудови лінійної багатофакторної регресії для відкритих торгів в середовищі google colabatory доступний за посиланням <https://drive.google.com/file/d/13rv-QMkmBUYayMiuWRNIoPxTkORQfrwS/view?usp=sharing>.

Мова програмування Python

```
#РЕЗУЛЬТАТИ ДЛЯ ВТ
```

```
X = df_encoded[[2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10]]
y = df_encoded['% переможної пропозиції від очікуваної вартості']
model = sm.OLS(y, X)
results = model.fit()
print(results.summary())
```

Код для побудови лінійної багатофакторної регресії для відкритих торгів з особливостями в середовищі google colabatory доступний за посиланням <https://drive.google.com/file/d/13rv-QMkmBUYayMiuWRNIoPxTkORQfrwS/view?usp=sharing>.

Мова програмування Python

```
#РЕЗУЛЬТАТИ ДЛЯ ВТО
```

```
X = df_encoded[[1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10]]
y = df_encoded['% переможної пропозиції від очікуваної вартості']
model = sm.OLS(y, X)
results = model.fit()
print(results.summary())
```