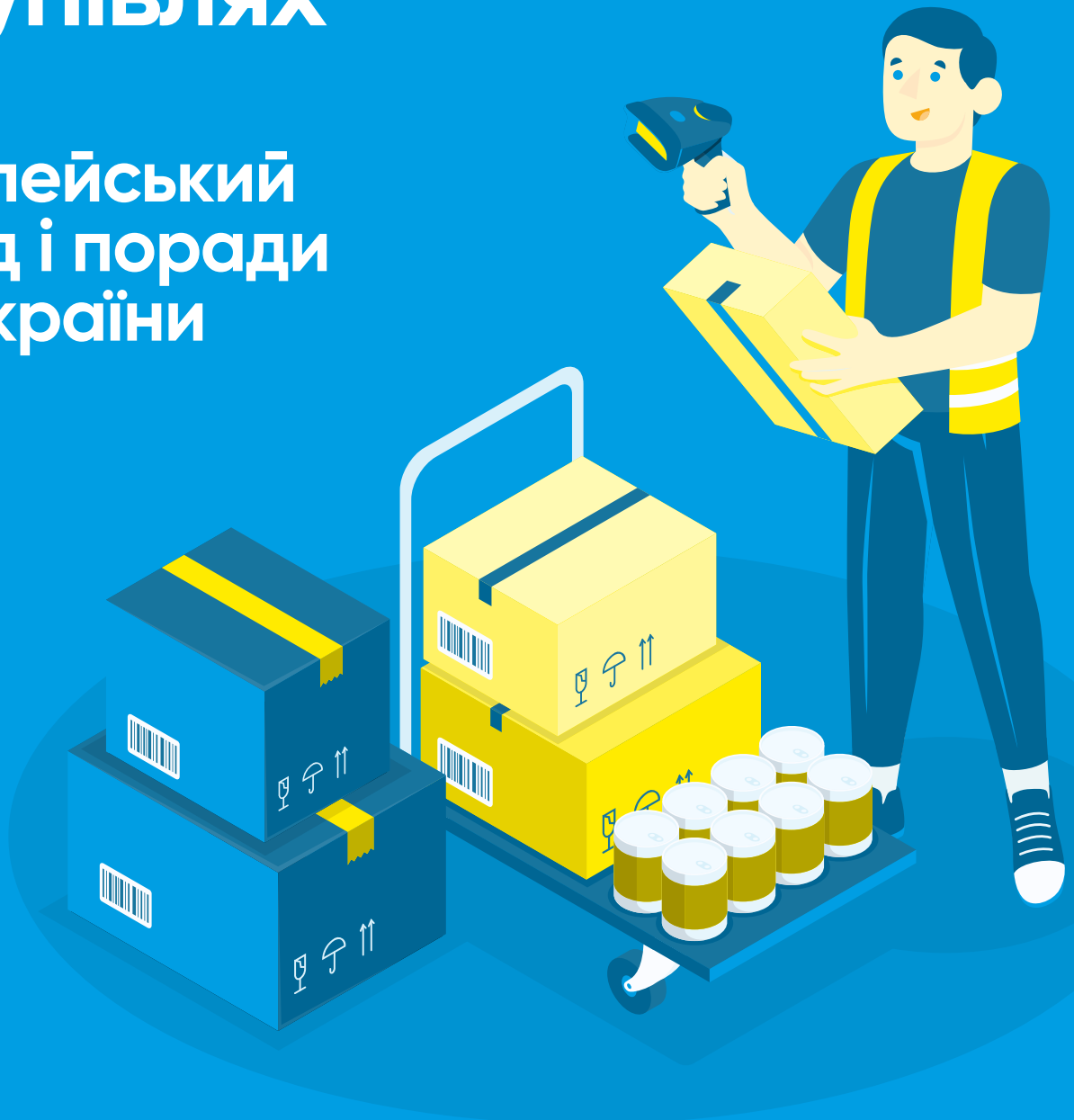


# Нецінові критерії у публічних закупівлях

Європейський  
досвід і поради  
для України



**Transparency International Ukraine** – представництво глобальної антикорупційної неурядової організації Transparency International, що має понад 90 національних представництв і працює в більше як 100 країнах світу. Місія Transparency International Ukraine – обмежити збільшення рівня корупції в Україні шляхом сприяння прозорості, підзвітності й добросовісності публічної влади і громадянського суспільства. Дізнатися більше про діяльність організації можна на вебсайті: [www.ti-ukraine.org](http://www.ti-ukraine.org)

**Автори:** Володимир Даценко, Катерина Русіна

**Команда:** Юрій Гермашев, Валерія Залевська, Іван Лахтіонов, Ярослав Пилипенко, Сергій Павлюк, Вероніка Борисенко, Катерина Русіна, Дарина Синицька та Анастасія Ференц.

**Літературна редакторка:** Єлизавета Доронцева

**Дизайн:** Сергій Буравченко

---

## Transparency International Ukraine

вул. Січових Стрільців, 37–41, 5 поверх  
м. Київ, Україна, 04053  
тел.: +38 044 360 52 42

вебсайт: [ti-ukraine.org](http://ti-ukraine.org)  
е-mail: [office@ti-ukraine.org](mailto:office@ti-ukraine.org)

© 2023 Transparency International Ukraine. All rights reserved

Звіт підготовлено командою програми інноваційних проєктів Transparency International Ukraine в межах проєкту «Civil Society for Ukraine's Post-war Recovery and EU-Readiness». Висловлені в ньому погляди можуть не відповідати позиції керівництва чи правління Transparency International Ukraine. Дані та джерела, використані у звіті, можуть змінюватися після його публікації.

Поширення звіту з некомерційною метою заохочується.

Цей звіт підготовлено за фінансової підтримки Європейського Союзу. Його вміст є виключною відповідальністю Transparency International Ukraine і не обов'язково відображає погляди Європейського Союзу.

Дослідження підготовлено командою DOZORRO

**DOZORRO** – це проєкт громадської організації Трансперенсі Інтернешнл Україна, покликаний забезпечити рівні правила гри у сфері публічних закупівель

Команда проєкту створила та адмініструє моніторинговий портал [dozorro.org](https://dozorro.org) та [публічний](#) і [професійний](#) модулі аналітики BI Prozorro. Окрім цього, DOZORRO розбудовує DOZORRO-спільноту – мережу громадських організацій, які моніторять публічні закупівлі та повідомляють контролюючі та органи правопорядку про порушення

З рештою наших досліджень можна ознайомитися в розділі «Дослідження» на сайті Transparency International Ukraine: [bit.ly/DOZORRO-research](https://bit.ly/DOZORRO-research)

# Зміст:

<b>Вступ</b> .....	<b>5</b>
<b>Розділ 1.</b> Досвід застосування нецінових критеріїв у публічних закупівлях ЄС .....	6
1.1 Нормативно-правове регулювання .....	6
1.2 Політики та рекомендації із використання нецінових критеріїв .....	9
1.3 Приклади застосування в різних країнах ЄС .....	10
Висновки .....	12
<b>Розділ 2.</b> Як ефективно застосовувати нецінові критерії оцінки .....	13
2.1 Нецінові критерії, які можна виміряти економічно .....	14
2.2 Нецінові критерії, які неможливо порахувати .....	18
2.3 Типові помилки замовників під час використання нецінових критеріїв оцінки .....	19
2.4 Пропозиції щодо покращення використання нецінових критеріїв .....	21

# Вступ

Зараз у більшості тендерів на Prozorro переможця обирають за найнижчою ціною пропозиції. Це, однак, не означає, що за бюджетні гроші купують будь-що найдешевше. Замовники щоразу прописують обов'язкові вимоги до якості товарів, робіт і послуг, технічні характеристики тощо. Що якісніше замовник виписав, що саме йому необхідно, – то вища ймовірність отримати від бізнесу пропозиції, які максимально відповідатимуть його потребам.

Водночас вигоди від двох аналогічних товарів, які загалом відповідають запиту замовника, можуть для нього відрізнятись. Наприклад, якщо один товар енергоефективніший, має вигідніші умови гарантії, або ж постачальник готовий привезти його швидше.

Щоб замовник міг обрати серед усіх варіантів той, який принесе йому найбільшу вигоду, використовують додаткові нецінові методи оцінки пропозицій бізнесу. Для цього в законодавстві Європейського Союзу існує оцінка за співвідношенням «ціна-якість» і за вартістю життєвого циклу. Аналогічні методи є і в українських правилах закупівель, однак використовують їх украй рідко. Так, у 2017–2020 роках нецінові критерії [застосували в 0,7% усіх лотів](#), де це можна було зробити.

З огляду на рух України до членства у ЄС та відповідно, синхронізацію наших норм і правил у публічних закупівлях, ми вирішили дослідити, як працює оцінка пропозицій за неціновими критеріями саме в Євро-союзі. А також розглянути, який потенціал цього механізму в Україні, і як нецінові критерії можуть допомогти вдосконалити наші тендери.

Тож у цьому дослідженні ми шукали відповіді на питання:

- як регулюють застосування нецінових критеріїв у публічних закупівлях ЄС;
- навіщо їх використовують;
- наскільки успішні такі закупівлі;
- які проблеми виникають під час застосування нецінових критеріїв оцінки пропозицій у ЄС і як їм можна запобігати в українській практиці;
- як застосувати нецінові критерії на практиці, щоб це було справді вигідно.

Дослідження розділене на дві частини: у першій ми проаналізували європейський досвід, у другій – описали механізми практичного застосування нецінових критеріїв.

# Розділ 1. Досвід застосування нецінових критеріїв у публічних закупівлях ЄС

## — 1.1 Нормативно-правове регулювання

Закупівлі країн ЄС можна розділити на дві великі групи: ті, що дорожчі порогової вартості, проводять за загальними процедурами ЄС, а решту – за національними законодавствами країн. При цьому їхні правила для допорогових закупівель не повинні суперечити директивам Євросоюзу. Зокрема вони теж повинні бути прозорими та не допускати дискримінації.

У цьому підрозділі ми розглянемо здебільшого загальні практики ЄС. Детальний опис підходів окремих країн – у наступній частині.

На рівні ЄС публічні закупівлі регулює Директива 2014/24/ЄС. Окрема директива регулює закупівлі у водній, енергетичній, транспортній галузях та в галузі поштових послуг, а ще є правила для концесій і сфери оборони.

Директива 2014/24/ЄС вказує, що замовник має шукати не так *найдешевші*, як *найбільш економічно вигідні варіанти* на ринку. Тобто ті товари, роботи і послуги, що якнайповніше будуть задовольняти потребу, запит замовника за свої гроші. Для цього у правилах є три методи оцінки тендерних пропозицій на публічних закупівлях:

- за ціною;
- за вартістю життєвого циклу, тобто із урахуванням подальших витрат впродовж використання замовлених товарів, робіт і послуг;
- за співвідношенням «ціна-якість» (best price-quality ratio) із використанням додаткових якісних, екологічних, соціальних та інших критеріїв.

Здебільшого замовники можуть самі обирати, який саме з цих методів використовувати. Водночас тут можуть бути обмеження залежно від процедури і окремих рішень профільних органів країн-членів ЄС. Наприклад, оцінювати пропозиції лише за ціною заборонено під час використання процедури інноваційного партнерства. Такі закупівлі покликані допомагати поширювати інновації та підвищувати на них попит. Якщо в цій ситуації орієнтуватися лише на відповідність базовим вимогам і ціну, можна пропустити найкращий варіант.

## — Що таке нецінові критерії у європейському законодавстві?

Якщо бути максимально точними, самого формулювання «нецінові критерії», як ми їх називаємо в Україні, у правилах ЄС немає. Там ідеться про всі інші критерії оцінки, окрім ціни. Вони можуть стосуватися *вартості* використання придбаного в майбутньому (замовник рахує вартість життєвого циклу, life-cycle costing). Можуть бути й будь-якими іншими, *не пов'язаними* з цією вартістю (ідеться про найкраще співвідношення ціни та якості, best price-quality ratio). До останньої групи критеріїв можуть відносити:

- якісні характеристики, включно з технічними;
- візуальний вигляд та функціональність, доступність для всіх користувачів;
- соціальні, екологічні, інноваційні характеристики;
- кваліфікація та досвід працівників підрядника, якщо це може суттєво вплинути на якість виконання робіт чи надання послуг;
- додаткова технічна допомога, умови гарантійного обслуговування, термін доставки.'

Наведений вище список нецінових критеріїв можна продовжувати – Директива ЄС наводить тільки приклади, а не їх вичерпний перелік. Водночас замовники не можуть поставити взагалі будь-які вимоги, вони мають обмеження. Нецінові критерії повинні бути:

- пов'язаними з предметом закупівлі;
- спрямованими саме на визначення найбільш економічно вигідної пропозиції, а не на інші цілі;
- об'єктивними;
- недискримінаційними та неупередженими щодо різних учасників;
- достатньо прозорими;
- вимірюваними; при цьому допускається, що якщо критерії оцінки та їхню вагу виміряти точно неможливо, замовник може розставити їх за пріоритетністю.

Ці критерії важливо не плутати із загальними вимогами до закупівлі, що вказують необхідний мінімум, якому обов'язково має відповідати пропозиція бізнесу. Додаткові критерії дозволяють оцінити, наскільки продукт учасника вигідніший за цей мінімум. А ще нецінові критерії мотивують бізнес подавати на тендери кращі варіанти, адже тут особливості і додаткові переваги їхніх пропозицій врахують, на відміну від закупівель, де переможця обирають лише за ціною.

Нецінові критерії використовують із оцінкою ціни або вартості життєвого циклу предмета закупівлі. Водночас замовники зобов'язані максимально чітко та вичерпно вписати ці критерії, спосіб підтвердження відповідності їм та методологію оцінки. Бізнес має розуміти, що саме йому треба зробити, щоб підвищити свої шанси на перемогу. А органи контролю – чому замовник зрештою оцінив пропозиції саме так.

## — Як зрозуміти, чи потрібні взагалі нецінові критерії?

Хоча нецінові критерії допомагають обрати найвигіднішу для замовника пропозицію, їх не обов'язково додавати в кожен тендер. Інколи важливо не ускладнювати. На простих закупівлях із типовими поширеними товарами та стандартними умовами договору може вистачити тільки обов'язкових характеристик. Наприклад, якщо установа купує яблука, їй достатньо написати сорт, рік врожаю і розміри. Навряд чи тут будуть особливі вимоги щодо екологічності чи термінів доставки.

Тож обираючи нецінові критерії для закупівлі, замовник має відповісти на питання: чи не належить обраний критерій до обов'язкових вимог? чи стосується він безпосередньо предмета закупівлі?

- яку саме вигоду він отримає, якщо постачальник відповідатиме неціновим критеріям?
- наскільки більше він за це готовий заплатити (який грошовий еквівалент різниці між різними характеристиками)?

Рекомендації щодо практичного застосування нецінових критеріїв та розрахунку їхньої ваги в Україні – у другому розділі цього дослідження.

## — Як працюють нецінові критерії у Європейському Союзі?

Єдиної формули, як розрахувати найкраще співвідношення ціни та якості, у правилах Євросоюзу немає. Це питання Директива залишає на розсуд країн-членів ЄС, а якщо ті не встановлюють додаткових обмежень, – на розсуд замовників. Але відповідно до неї бажано, щоб замовник прописав в умовах тендеру метод підрахунку, який він використовуватиме. Обраний метод не можна змінювати під час оцінки пропозицій у закупівлі.

Відповідність неціновим критеріям мають перевіряти під час оцінки пропозицій. Для цього можна (і в деяких закупівлях за кошти ЄС – треба) [створювати](#) спеціальну комісію з оцінки. Її ціль – рекомендувати замовнику найкращий вибір пропозиції. Часто таку комісію очолює людина, яка відповідає за проведення закупівлі. До неї також входять технічні спеціалісти замовника. Крім цього, можна залучити незалежних зовнішніх експертів.

Загалом можна виділити **два підходи: абсолютний і відносний**.

Коли модель розрахунку абсолютна, оцінка пропозиції учасника не залежить від пропозицій конкурентів. Один із найпростіших прикладів – коли замовник ставить бали за нецінові критерії, а потім ділить на них ціну пропозиції. Так він ніби розраховує, скільки грошей припадає на кожен бал. У результаті замовник порівнює співвідношення суми пропозиції до кількості балів нецінового критерію і обирає учасника з найнижчим показником.

**НАПРИКЛАД:**

Учасник 1 надав пропозицію €800 тис. і отримав 30 балів оцінки нецінових критеріїв із 100 можливих. Учасник 2 надав пропозицію €1 млн і отримав 40 балів за неціновими критеріями.  
Результат Учасника 1:  $800\,000/30 = 26\,667$ .  
Результат Учасника 2:  $1\,000\,000/40 = 25\,000$ .  
Так, перемагає пропозиція Учасника 2.

Такий підхід вважають більш прозорим і передбачуваним, адже бізнес одразу може спрогнозувати, який показник отримає. Водночас якщо замовник не найкраще збалансував відсоткову вагу критеріїв, може виграти учасник із сильною перевагою у менш важливих критеріях. Крім того, дві різні пропозиції можуть отримати однаковий результат. Приміром, якщо пропозиція А набрала 40 балів і коштує €800 тис., а пропозиція Б – 50 балів і коштує €1 млн. Обидві матимуть співвідношення 1/20 000.

Якщо замовник обере одну з відносних моделей, то під час оцінки однієї пропозиції будуть враховуватися значення її конкурента. Так, у 2018 році Єврокомісія у практичному посібнику із публічних закупівель за кошти європейських структурних та інвестиційних фондів [наводила](#) такі дві найпоширеніші формули:

**1. Без зазначення ваги критеріїв**

Замовник оцінює відповідність неціновим критеріям від 0 до 100, а далі рахує зважений бал кожної з пропозицій.

Бал пропозиції А =  $\text{найдешевша запропонована ціна} / \text{ціна пропозиції А} * \text{оцінка за нецінові критерії пропозиції А (зі 100)}$

**НАПРИКЛАД:**

Учасник 1 надав пропозицію €650 тис. і отримав 33 бали оцінки нецінових критеріїв із 100 можливих. Учасник 2 надав пропозицію €500 тис. і отримав 26 балів за неціновими критеріями.  
Результат Учасника 1:  $500\,000/650\,000 * 33 = 25,38$ .  
Результат Учасника 2:  $500\,000/500\,000 * 26 = 26$ .  
Перемагає пропозиція Учасника 2.

**2. Із вказаною вагою критеріїв**

Бал пропозиції А =  $\text{найдешевша запропонована ціна} / \text{ціна пропозиції А} * \% \text{ ваги критерію ціни} + \text{оцінка за нецінові критерії пропозиції А (зі 100)} * \% \text{ ваги нецінових критеріїв}$ .

**НАПРИКЛАД:**

70% – ціна, і 30% – нецінові критерії. Учасник 1 надав пропозицію €230 тис. і отримав 74 бали оцінки нецінових критеріїв зі 100 можливих. Учасник 2 надав пропозицію €262 тис. і отримав 80 балів за неціновими критеріями.  
Результат Учасника 1:  $230\,000/230\,000 * 0,7 + 74 * 0,3 = 22,9$   
Результат Учасника 2:  $230\,000/262\,000 * 0,7 + 80 * 0,3 = 24,6$ .  
Перемагає пропозиція Учасника 2.

Загалом формул для пошуку найбільш економічно вигідного варіанту на тендері в десятки разів більше. Приміром, троє дослідники Пшемислав С. Стілгер, Ян Сідеріус та Ерік М. ван Раай [розглянули використання 38 формул](#) для оцінки пропозицій. Усі вони мають переваги та обмеження, і від вибору методу переможець може змінюватися.

Визначити найбільш адекватний та загалом найефективніший метод розрахунку оцінки може бути непросто. А просто *виписати* його та нецінові критерії – недостатньо для прозорості та неупередженості. [Наприклад](#), у Мальме (Швеція) замовник на одній із закупівель надав 60% ваги ціні, 20% операційним витратам та решту відсотків іншим, неціновим критеріям. На тендері перемогла компанія із найвищою ціною, навіть попри те, що вона не пропонувала найкращу якість. Фактично учасник переніс ціну в операційні витрати, і так отримав вигідний показник за критерієм ціни (з найбільшою вагою), на який мало вплинули слабкі показники за іншими критеріями. Суд визначив, що на цьому тендері не було рівного ставлення до учасників, і за його результатами замовник обрав не найбільш економічно вигідну пропозицію.

Під час тендерів на особливо важливі для країн-членів ЄС інфраструктурні проекти або такі, чия очікувана вартість перевищує 500 млн євро, замовник може звернутися до Єврокомісії, щоб переконатися у коректності обраної моделі оцінки. Вона перевірить план закупівлі на відповідність законодавству



ЄС: за якими процедурами буде проведена закупівля, які умови тендеру, які вимоги та критерії тощо. Це добровільний механізм, який не замінює національного контролю, а поради Комісії не обов'язкові до виконання.

В Україні розрахунок вартості пропозиції із врахуванням нецінових критеріїв (приведеної ціни) автоматичний. Його за єдиною формулою абсолютної моделі проводить Prozorro – ні замовнику, ні учаснику не потрібно нічого рахувати вручну.

Формула розрахунку фінальної ціни з із врахуваннями нецінових критеріїв:

**Приведена ціна = Ціна учасника / Коефіцієнт корекції**  
Коефіцієнт корекції =  $1 + (F1 + Fn) / \text{Вага критерію «Ціна»}$ , де  $F1 + Fn$  – це значення кожного нецінового критерію, вибраного учасником.

Детальніше про розрахунок ціни пропозицій із неціновими критеріями в українських тендерах читайте [у нашому попередньому дослідженні](#).

## — 1.2 Політики та рекомендації із використання нецінових критеріїв у ЄС

У ЄС додаткові регулювання – у закупівельній та інших сферах – які стимулюють чи навіть зобов'язують замовників використовувати нецінові критерії у своїх закупівлях, та роз'яснюють, як саме це робити, зазвичай впроваджують на рівні країн. Водночас існують зелені публічні закупівлі ([Green Public Procurement, GPP](#)). Це ті закупівлі, де замовник намагається придбати товари, роботи і послуги із меншим впливом на довкілля, зокрема за допомогою нецінових критеріїв. Євросоюз не змушує країни-члени та окремих замовників їх використовувати, однак всіляко до цього заохочує. Станом на квітень 2022 року [національні плани дій чи стратегії](#) щодо розвитку зелених публічних закупівель мали 23 держави – усі, крім Естонії, Угорщини, Люксембургу та Румунії.

Єврокомісія розробляє навчальні матеріали, веде покрокові пояснення щодо впровадження зелених критеріїв у закупівлі (як обов'язкових, так і нецінових), збирає найкращі практики тощо. Станом на квітень 2023 року доступні переліки та інструкції зелених критеріїв для [таких предметів закупівель](#):

- Датацентри, серверні, хмарні сховища;
- Дорожній транспорт;
- Електроенергія;
- Засоби для прибирання та клінінг;
- Кейтеринг та торгові автомати;
- Комп'ютери, монітори, планшети та смартфони;
- Меблі;
- Обладнання для обробки зображень, витратні матеріали та послуги друку;
- Освітлення доріг та світлофори;
- Проектування, будівництво офісних будівель та керування ними;
- Проектування, будівництво та утримання доріг;
- Текстиль;
- Утримання публічних просторів;
- Фарби, лаки та дорожня розмітка;

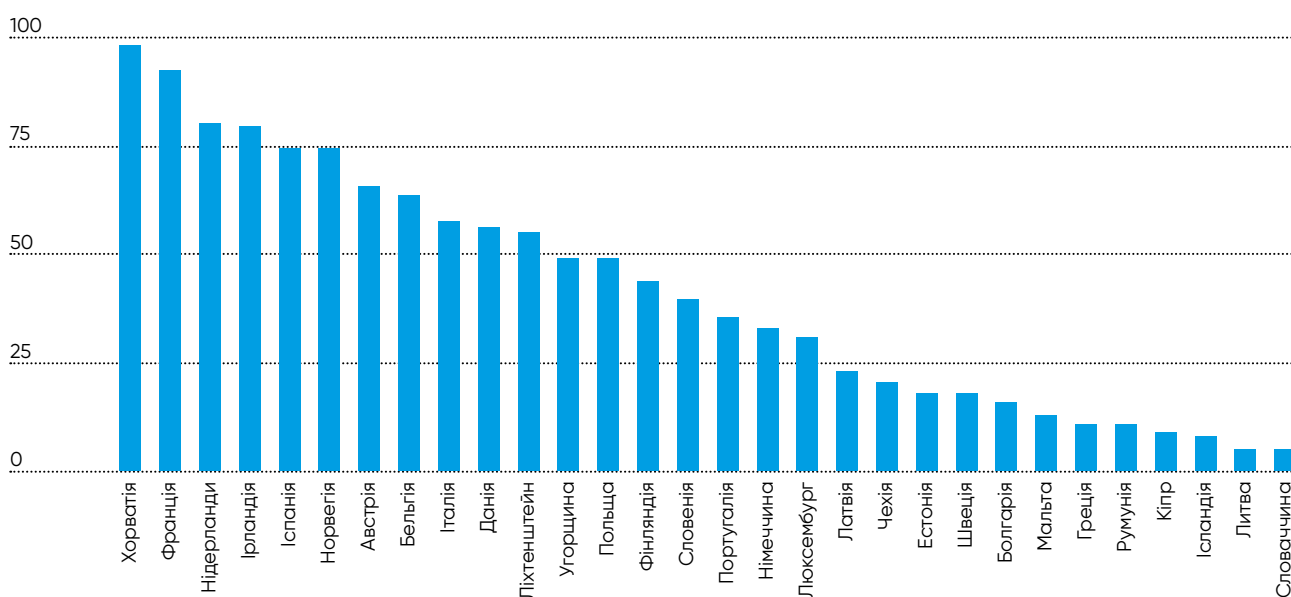
Критерії розробляли саме на рівні Євросоюзу, щоб вони були подібними і не створювали додаткових бар'єрів для торгівлі всередині ЄС та щоб зменшити навантаження на національні уряди. Українським гравцям у сфері закупівель також варто звернути на них увагу: бізнесу – щоб ефективніше працювати на ринку закупівель ЄС, замовникам – щоб бути готовими до впровадження таких критеріїв або використовувати їх уже зараз.

## 1.3 Приклади застосування нецінових критеріїв у різних країнах ЄС

На рівні Євросоюзу офіційна статистика містить дані лише про те, яка частка закупівель різних країн мала не лише ціновий критерій оцінки пропозицій. Тобто ще вартість життєвого циклу та нецінові критерії. У 2021 році в середньому ця частка становила 42%. Найкращі показники були в Хорватії, Франції, Естонії, а також Ірландії та Норвегії. Остання не є членом ЄС, але входить до Європейської економічної зони. У цій п'ятірці країн закупівлі з критеріями іншими, крім ціни, становили 75% і вище. А от найменше їх використовували у Словаччині, Литві, Ісландії та на Кіпрі – менше ніж у 10% випадків.

Наявної статистики недостатньо, щоб комплексно оцінити загальні переваги та складнощі впровадження нецінових критеріїв у ЄС. Тому ми розглянули приклади окремих країн.

### % закупівель із критеріями іншими, окрім ціни, у 2021 році



### Хорватія

На початку 2010-х у 99% закупівель у країні переможця вибирали лише [за найнижчою ціною](#) – а через декаду ситуація стала протилежною. Але такі зміни не були поступовими. Спершу хорватські правила дозволяли замовнику обирати, які саме критерії оцінки застосовувати. Тоді нецінові були не дуже популярними. Але у грудні 2016 року парламентарі ухвалили новий закон про публічні закупівлі. Згідно з ним, із 1 липня 2017 року, ціна та інші витрати не можуть бути єдиним критерієм оцінки. Їхня вага має становити максимум 90% та за належного обґрунтування може знизуватися навіть менше 50%.

Після цих змін частка закупівель, де переможця обрали лише на основі ціни, почала знизуватися. Із 2019 року вона тримається у межах кількох відсотків. Найімовірніше, це закупівлі-винятки або з помилками.

У Хорватії не встановлювали єдиної моделі розрахунку найбільш економічно вигідної пропозиції. Натомість [інструкції](#), які уряд випустив ще у 2013 році, наводять обидва підходи: і абсолютний, і відносний.

За першого нецінові критерії не мають ваги у відсотках і кожен з них вимірюється визначеною сумою грошей. Далі замовник оцінює, як пропозиція відповідає неціновим критеріям – і відповідно коригує її ціну. Виграє той, хто має *найдешевшу скориговану* пропозицію.

Якщо замовник обере відносну модель, то як правило, кожен критерій матиме свою вагу, яка конвертується в бали. Наприклад, максимум балів за ціну отримає найдешевша пропозиція, а вже за інші критерії замовник надаватиме бали за наперед визначеною шкалою. Виграє той, хто отримує їх найбільше.

Однак наявність загальних інструкцій не забезпечила безпроблемний перехід на майже постійне використання нецінових критеріїв у 2017 році. Наприклад, бізнес [фіксував такі недоліки](#), коли:

- замовники віддавали максимально можливу вагу ціні (90%), а решту 10% ставили на критерій дати доставки;
- неціновими критеріями ставили ті, які мали би бути мінімальними обов'язковими вимогами до учасників.

Наразі важко комплексно оцінити успішність Хорватії у впровадженні нецінових критеріїв у публічні закупівлі. У перші роки їхнього повсюдного застосування в країні не проводили глибокого аналізу впливу такого рішення. У 2021 році Світовий банк серед іншого [радив](#) країні додати в електронну систему закупівель інформацію про критерії оцінки тендерів та їхню вагу, а також найняти додаткових спеціалістів для аналізу ефективності закупівель, зокрема і впровадження туди соціальних і екологічних аспектів.

Тож досвід Хорватії демонструє, що варто одразу планувати, як оцінювати запроваджені щодо нецінових критеріїв рішення, та готувати необхідні технічні зміни до системи.

## — Франція

Ця країна також має значну частку закупівель, де переможця вибирали не лише за ціною. При цьому на рівні закону у Франції нецінові критерії не обов'язкові. Згідно з Кодексом публічних закупівель, який у 2019 році [об'єднав](#) приблизно тридцять законів та інших нормативно-правових актів про публічні закупівлі, замовник має вибір. Він може встановити лише цінові критерії, або оцінювати також вартість життєвого циклу чи соціальні, екологічні та додаткові якісні характеристики.

Водночас [Національний план для сталих закупівель](#) передбачає, що так буде лише в найближчі роки. До 2025 року у Франції 100% закупівель мають включати принаймні один екологічний критерій, а 30% – щонайменше один соціальний. Щоб досягти цього, у план включено 22 види дій: навчання та консультації, моніторинг, нагородження за найкращі практики тощо.

Також у Франції існує програма популяризації соціально та екологічно відповідальних закупівель ([SPACER](#)). Замовники з річною вартістю закупівель у понад 50 млн євро зобов'язані сприяти закупівлям, що допомогатимуть посилювати інклюзію та провадити сталу політику.

Крім цього, використання нецінових критеріїв просувають за допомогою законодавства та планів у інших сферах, окрім закупівельної. Як-от за допомогою стратегії із працевлаштування людей з інвалідністю, що стимулюватиме замовників надавати перевагу компаніям, які мають таких працівників.

## — Литва

У Литві нецінові критерії та вартість життєвого циклу разом використовують приблизно в 5% закупівель. Це один із найнижчих показників у Євросоюзі – разом зі словацьким. Найчастіше переможця традиційно обирають за ціною. Хоча країна і [розробила](#) політики сприяння зелених, інноваційним, соціально відповідальним закупівлям.

Складнощі виникли, зокрема, через складність таких закупівель для замовників: вони мають ретельно дослідити ринок і на етапі планування визначити критерії відбору та їхню вагу. Якщо тендер спланували недостатньо якісно, надалі виникатимуть проблеми з оцінкою пропозицій. Так, у 2021 році 47% респондентів-замовників [відзначили](#), що проводити закупівлі із зеленими критеріями (обов'язковими чи неціновими) їм заважає нестача відповідних знань та навичок.

У [звіті](#) про стан країни за 2022 рік Єврокомісія зазначала, що на брак умінь та досвіду впливає децентралізованість закупівель, і, ймовірно, через це замовники частіше покладаються тільки на ціну під час вибору переможця. У вересні 2021 року литовський парламент схвалив зміни до профільного закону про централізацію публічних закупівель та покращення співпраці на рівні муніципалітетів. [Очікується](#), що це дозволить приділяти більше уваги критеріям закупівель, які стосуються кращих технічних характеристик, і досягти послідовності у використанні публічних закупівель для досягнення інших важливих для держави цілей.

## – Деякі приклади закупівель із застосуванням нецінових критеріїв оцінки

1. Закупівля урядом Великої Британії нових поїздів для лінії Thameslink. Її [виграла компанія Siemens](#) у 2011 році на основі нецінових критеріїв, серед яких фінансова стабільність компанії, технічна якість, екологічність і графік доставки. Сума контракту склала £1,5 млрд. Зрештою парламентарі Великої Британії [неоднозначно](#) відреагували на вибір постачальника за неціновими критеріями. Замовника [звинувачували](#), зокрема, у завищеному впливі деяких нецінових критеріїв оцінки, як-от кредитного рейтингу постачальника, який не має прямого впливу на якість виконання робіт.
2. Закупівля урядом Данії нових електричних автобусів [BYD](#) та [VDL](#) на основі нецінових критеріїв, таких як екологічність і післяпродажне обслуговування. До участі в тендері також допустили і «традиційні» автобуси, але за рахунок нецінових критеріїв перемогу отримали саме електричні автобуси. Європейський інвестиційний банк (ЄІБ) у [звіті](#) позитивно оцінив ці закупівлі. ЄІБ відзначив, якість підходу замовника до проведення закупівлі, зокрема передтендерної роботи з ринком, вивчення теми, вибору та організації процедури.
3. Закупівля італійським урядом [нових поїздів для міланського метро](#) у компанії [Hitachi Rail](#) у 2019 році на основі нецінових критеріїв якості, екологічності і участі у промисловості. Обрана конструкція поїздів забезпечила додаткові параметри безпеки, шумоізоляції та комфорту, а також здатність поїздів курсувати зі швидкістю 90 км/год.
4. Закупівля урядом Німеччини [нової ІТ-системи](#) для [Федерального агентства зайнятості](#) у IBM на основі нецінових критеріїв технічної якості, безпеки та інновацій.
5. Закупівля урядом Фінляндії [нових винищувачів](#) на загальну суму €10 млрд у 2021 році. Компанії Boeing і Saab перемогли на основі нецінових критеріїв безпеки, технічних можливостей і промислової участі. Ця закупівля була дуже важливою, адже як зазначало Командування матеріально-технічного забезпечення Сил оборони Фінляндії, вона визначає боєздатність військово-повітряних сил Фінляндії до 2060-х років.
6. Закупівлі [вітрових генераторів урядом Нідерландів](#), де [нецінові критерії](#) оцінки визначають вплив проєкту на екосистему Північного моря. Критерії охоплюють вплив проєкту на птахів і морські середовища існування.

Загалом використання нецінових критеріїв у закупівлях електрогенерації є [досить популярною опцією](#).

Ці приклади демонструють, що не завжди застосування нецінових критеріїв оцінюють позитивно. Важливо забезпечити відповідність нецінових критеріїв та їх ваги до впливу на ефективність закупівлі. Застосування нецінових критеріїв, які не впливають на ефективність закупівлі, або щодо яких складно визначити вартісний еквівалент позитивного економічного ефекту, можуть мати негативні наслідки. Отже, саме від замовника залежить дотримання збалансованого і виваженого підходу під час формування критеріїв оцінки пропозиції учасників.

## – Висновки

Нецінові критерії у публічних закупівлях – досить молодий інструмент навіть у ЄС, де країни його тільки напрацьовують. Оскільки їхні практики ще не пройшли перевірку часом, Україні слід бути обережною у їх впровадженні та уникати простого копіювання.

Водночас загалом ЄС працює над збільшенням впливу інших критеріїв, окрім ціни, у публічних закупівлях. І з огляду на рух України до набуття членства Євросоюзу, краще вдосконалювати наші власні підходи до нецінових критеріїв уже зараз.

Під час популяризації нецінових критеріїв важливо зберігати здоровий глузд і використовувати їх лише там, де вони доцільні. Тобто можуть підвищити ефективність закупівлі, коли фіксованими критеріями цього досягти неможливо. Вони будуть недоцільними в простих закупівлях із дуже стандартизованими товарами і послугами. Практика Хорватії – встановлювати, що нецінові критерії обов'язкові практично скрізь – сумнівна.

Один із ключових елементів успіху у ефективному впровадженні нецінових критеріїв – професіоналізація замовників.

Уряд також має визначити, для досягнення яких цілей використовуватимуться нецінові критерії у публічних закупівлях і які додаткові нормативно-правові акти в інших сферах можуть вплинути на використання нецінових критеріїв.

# Розділ 2. Як ефективно застосувати нецінові критерії оцінки

Попри поширений досвід використання нецінових критеріїв, цей інструмент може як бути ефективним, так і мати негативний вплив на якість закупівлі. Часто використання нецінових критеріїв пов'язане з додатковими ризиками – продукція або учасник можуть отримати безпідставну перевагу, якщо такі критерії неефективні.

Для ефективності застосування нецінових критеріїв важливо забезпечити дотримання **двох головних принципів**:

- неціновий критерій оцінки має відповідати додатковому ефекту для замовника від використання товару/робіт/послуг з кращими характеристиками або кращими умовами постачання;
- вага нецінового критерію має відповідати позитивному ефекту від використання варіанту з кращими характеристиками чи умовами постачання.

Ефективність застосування нецінових критеріїв оцінки безпосередньо залежить від якості підготовки тендерної документації та належного обґрунтування мети їх застосування.

Чи не найскладніша задача – розрахувати вагу нецінового критерію. Вона має бути зрозумілою і учасникам, і органам контролю та правопорядку. Тому розрахунок повинен спиратися на чіткий вимірюваний алгоритм.

## — Порядок визначення нецінових критеріїв оцінки такий:

- проаналізувати ринок та встановити наявність пропозицій з різними умовами чи характеристиками, які в цілому відповідають потребам замовника;
- визначити мінімальні вимоги до предмету закупівлі. Вони будуть базовими критеріями;
- визначити додаткові критерії оцінки, які безпосередньо впливають на ефективність закупівлі;
- визначити, як умови і характеристики пропозицій учасників можуть відрізнитися за додатковими критеріями; розробити «шкалу» додаткових критеріїв оцінки (від базової до максимальної);
- визначити додатковий економічний ефект від пропозиції з найкращими умовами;
- розрахувати вагу нецінового критерію для кожного значення «шкали»;
- визначити порядок підтвердження відповідності учасника певному значенню нецінового критерію.

У разі застосування комплексних або складних нецінових критеріїв оцінки бажано провести передтендерні консультації. Адже учасники не завжди розуміють, яка логіка нецінових критеріїв, і як правильно визначити, якому критерію відповідають їхні пропозиції – а це може стати причиною неуспішної закупівлі.

### **ПРИКЛАД:**

Замовнику потрібно придбати офісну техніку. Він проаналізував ринок і визначив, що учасники пропонують різний гарантійний термін. Замовник може визначити лише мінімальну вимогу до гарантійного терміну товару і вказати єдиним критерієм оцінки ціну. Але тоді він втратить можливість отримати товар з кращими умовами гарантійного обслуговування. Тож замовник вирішує застосувати неціновий критерій оцінки «гарантійний термін». Алгоритм його дій:

1. визначити мінімальні вимоги гарантійного терміну (наприклад, 12 місяців);
2. визначити шкалу оцінки нецінового критерію:

### **НАПРИКЛАД:**

*Базовий варіант – 12 місяців;  
Проміжний варіант 1–24 місяці;*

Проміжний варіант 2–36 місяців;  
Максимальний варіант – 48 місяців.

3. Визначити додатковий економічний ефект від отримання товару з кращими характеристиками. У цьому разі можна використати вартість додаткової гарантії на ринку (наприклад, 2000 грн/рік).
4. Розрахувати вагу нецінового критерію для кожного значення шкали оцінювання:

Гарантія 12 місяців – 0%;

Гарантія 24 місяці:

**$(24-12)/12$  міс. (тривалість року) $\times(2000$  грн/Очікувану вартість);**

Гарантія 36 місяців:

**$(36-12)/12$  міс.  $\times(2000$  грн/Очікувану вартість);**

Гарантія 48 місяців:

**$(48-12)/12$  міс.  $\times(2000$  грн/Очікувану вартість).**

5. Визначити порядок, як учасники будуть підтверджувати відповідність певному значенню нецінового критерію. Наприклад, вони мають подати у складі тендерної пропозиції гарантійний сертифікат, лист про гарантійні зобов'язання або зазначити в самій тендерній пропозиції термін гарантії.

Далі ми проаналізуємо основні види нецінових критеріїв та коли вони обґрунтовані, а також як правильно розрахувати їхню вагу.

Водночас варто розділити нецінові критерії на дві основні категорії:

- нецінові критерії, щодо яких можливо визначити економічний ефект для замовника від використання товару, робіт чи послуг із кращими характеристиками чи умовами постачання;
- критерії, які не пов'язані з економічним ефектом (соціальні, екологічні, інноваційні та інші характеристики, які не мають прямого впливу на продуктивність, економічність і довговічність товару).

## — 2.1 Нецінові критерії з вимірюваним економічним ефектом

Основна колізія в українському законодавстві полягає у трактуванні статті 29 Закону «Про публічні закупівлі», яка визначає можливість використання нецінових критеріїв. Колегія АМКУ кілька разів стверджувала, що наведений у Законі перелік є вичерпним. Водночас Міністерство економіки займає протилежну позицію. У [листі від 2 квітня 2021 року](#) йдеться, що перелік нецінових критеріїв у Законі тільки ілюстративний.

Тож ми окремо наведемо як згадані у законі нецінові критерії, так і ті, які закон прямо не передбачає.

### — I. Нецінові критерії оцінки, згадані в Законі:

#### 1. Умови оплати

Умови оплати – найпопулярніший тип нецінового критерію серед замовників. Проте здебільшого замовники не знають, як правильно визначити його вагу. Часто за відтермінування оплати на декілька тижнів чи місяць замовник готовий переплатити 10–20% очікуваної вартості. Навряд чи це обґрунтовано, а тому можуть з'явитися проблеми під час перевірки закупівлі.

Для початку треба зрозуміти, в чому полягає позитивний ефект від застосування вигідніших умов оплати. Фактично йдеться про гроші у часі. Замовник може не витратити кошти зараз і спрямувати їх на інші потреби. Але гроші у часі теж мають свою ціну. Її можна прив'язати до облікової ставки НБУ чи середнього відсотка кредитних угод в банках.

Облікова [ставка НБУ складає 25% річних](#) або 0,069% за день. Тож під час застосування нецінового критерію відтермінування оплати на 30 днів, замовник може розрахувати його вагу як:

**Вага нецінового критерію = 30 днів $\times$ 0,069%=2,07%**

Це набагато менше за 10–20%, які часто вказують замовники, не розуміючи, як правильно визначити вагу цього критерію.

Замовник також може взяти за базу ставку комерційних банків, яка дещо вища – [30–35% річних](#) або до 0,1% на день. Однак не варто вигадувати випадкову цифру, яку потім буде неможливо пояснити контролюючим органам.

В окремих випадках порядок визначення термінів оплати може бути складнішим. Наприклад, коли оплата відбувається частинами (авансовий платіж + післяплата).

#### **ПРИКЛАД:**

Замовник вивчив ринок і встановив, що постачальники товару погоджуються на різні умови оплати. Постачальник 1 згоден виключно на умови 50% передоплати і 50% післяплати протягом трьох днів від дати поставки. Інший постачальник погодиться на варіант 100% післяплати з відтермінуванням платежу на 30 днів.

Строк поставки товару – 90 днів.

Щоб забезпечити конкуренцію, замовник має застосувати неціновий критерій, який дозволить обом постачальникам взяти участь у тендері, і водночас допоможе отримати йому максимально вигідні умови.

У випадку умов оплати другого постачальника, замовник:

- не сплачує авансовий платіж 50% протягом 90 днів (термін постачання);
- після поставки отримує додаткові 27 днів на оплату всієї суми.

Добову ставку визначимо в 0,1%. Тоді економічний ефект можна порахувати як:

**Вага нецінового критерію = (50% очікуваної вартості × 90 днів × 0,1%) + (100% очікуваної вартості × 27 днів × 0,1%) = 4,5% + 2,7% = 7,2%**

Отже вага нецінового критерію у випадку 100% післяплати протягом 30 днів від поставки – 7,2%.

Також замовник може зазначити проміжний варіант. Наприклад для умови 100% післяплати протягом трьох днів від дати поставки. Тоді вага нецінового критерію складатиме 4,5%.

Базовим залишиться варіант 50% авансу + 50% післяплати протягом трьох днів від дати поставки – 0%. Тоді неціновий критерій в тендері буде виглядати так:

*Неціновий критерій «Умови оплати»:*

*50% аванс + 50% післяплата протягом 3-х днів від поставки – 0%;*

*100% післяплата протягом 3-х днів від поставки – 4,5%;*

*100% післяплата протягом 30 днів від поставки – 7,2%*

## **2. Строк виконання договору**

Наступний за популярністю серед замовників неціновий критерій – термін постачання, або термін виконання робіт. Але і тут замовники здебільшого не намагаються пояснити, яка користь від застосування цього нецінового критерію та як визначається його вага.

Неціновий критерій «строк поставки/виконання робіт» доречно використовувати **лише у випадках, коли в період до постачання/виконання робіт замовник несе додаткові витрати або недоотримує додатковий дохід.**

Для прикладу, цей критерій доречний, коли відсутність товару призводить до простою виробництва, а виплати зарплати працівникам продовжуються. Або якщо предмет закупівлі має приносити додатковий дохід і що швидше замовник його отримає, то швидше почне отримувати цей дохід.

Обґрунтуванням застосування такого критерію оцінки має бути саме розмір цих витрат чи недоотриманого доходу з боку замовника.

Наприклад, через несправність спеціалізованої техніки виникла необхідність закупити частини до неї. Строк поставки товару впливає на час простою техніки через несправність. Але після аналізу ринку замовник зрозумів, що може значно переоплатити або взагалі не отримати пропозиції, якщо встановить мінімально можливі терміни поставки. Він має розширити термін постачання, але водночас ефективно порівняти пропозиції з різними умовами.

У такому разі замовник має розрахувати вартість простою техніки за один день (неотриманий дохід, зарплата працівників та інші витрати) і визначити вагу нецінового критерію відповідно до цього показника.

#### **ПРИКЛАД:**

Замовник визначив, що вартість простою техніки складає 500 грн на день. Очікувана вартість закупівлі складає 100 000 грн. Мінімальний термін поставки – 5 днів. Максимальний – 30 днів. У такому разі вага нецінового критерію розраховується залежно від кількості днів постачання:

**до 5 днів –  $(30-5) \times 500 / 100\,000 = 12,5\%$**   
**від 5 до 10 днів –  $(30-10) \times 500 / 100\,000 = 10\%$**   
**від 10 до 20 днів –  $(30-20) \times 500 / 100\,000 = 5\%$**   
**від 20 до 30 днів – 0%**

Якщо замовник **не може розрахувати свої втрати залежно від терміну постачання, не варто застосувати цей критерій оцінки.**

Також варто пам'ятати, що саме на замовнику лежить обов'язок завчасно визначити свою потребу та якісно планувати закупівлі так, щоб часу на їх проведення і поставку було достатньо.

Тож неціновий критерій «термін постачання» варто застосовувати переважно у виключних випадках: коли замовник не міг передбачити свою потребу або йому завадили інші обставини. Цього критерію варто уникати, якщо не існує об'єктивної потреби у швидкості постачання. Наприклад, коли більшість або всю продукцію постачатимуть на склад, і її використовуватимуть поступово.

### **3. Гарантійне обслуговування**

Часто для замовника важливі не лише характеристики товару, а й тривалість періоду, протягом якого він працюватиме без проблем. Гарантія існує, щоб уберегти замовника від неякісного товару, який швидко зламається. Але пропозиції гарантійного періоду різні, як і їхній вплив на кінцеву вартість товару.

Якщо замовник обирає найдовший гарантійний термін як обов'язкову вимогу – це може суттєво скоротити конкуренцію. Тоді як найкоротший термін завадить отримати ефективну пропозицію.

Тож оптимальний варіант – використати неціновий критерій, щоб оцінити пропозиції з різним гарантійним періодом. Так можна визначити мінімальний обов'язковий термін і різні варіанти для подовженого сервісу.

На жаль, замовники не завжди аналізують можливості і ціни додаткового гарантійного обслуговування. Проте це цілком реально зробити – зараз більшість великих спеціалізованих магазинів і торговельних мереж відкрито та детально пишуть про те, які додаткові сервісні послуги вони надають та за якими цінами.

#### **ПРИКЛАД:**

Середня вартість додаткової гарантії для [комп'ютерної техніки](#) складає 5–8% від вартості товару на рік.

Отже, проаналізувавши ринок, замовник може визначити вагу нецінового критерію залежно від терміну додаткової гарантії:

**Базовий період гарантії (24 місяці) – 0%**  
**Розширена гарантія на 36 місяців (36–12) – 8%**  
**Розширена гарантія 48 місяці (48–12) – 16%.**

У такому разі важливо передбачити, щоб договір був чинним на весь термін гарантійних послуг і визначав відповідальність постачальника у разі несправностей.

Проаналізувати ринок і визначити середню вартість продовження гарантії можна і для інших категорій товарів. Однак якщо замовник не може визначити вартість додаткової гарантії (наприклад, на ринку відсутні такі пропозиції, а запит учасникам ринку не дав відповідь на це питання), краще утриматись від використання цього нецінового критерію.

### **4. Передача технології та підготовка управлінських, наукових і виробничих кадрів**

Це найбільш загадковий критерій оцінки, який згадується в Законі. Він існує, оскільки часто придбаний товар необхідно підтримувати і обслуговувати. Хоча постачальник може бути зацікавленим у наданні



таких послуг, замовник може обрати, щоб його працівники пройшли навчання та змогли самостійно обслуговувати чи навіть модернізувати таке обладнання.

Замовник може передбачити обидва варіанти поставки товару. Але якщо постачальник готовий передати технологію використання і обслуговування – замовник має надати йому цінову перевагу залежно від потенційної вигоди для себе.

Замовник має оцінити потенційні витрати, які він понесе, якщо всі роботи проводитиме постачальник. Також він має проаналізувати потенційну економію, якщо постачальник передасть необхідні технології замовнику для самостійного утримання.

Приміром, предмет закупівлі – програмний продукт, а замовник має ІТ-фахівців і бажає самостійно обслуговувати і доопрацьовувати його. Не всі учасники ринку можуть погодитися на такі умови співпраці.

Тоді замовник має отримати інформацію від учасників ринку про вартість подальшого утримання і доопрацювання (наприклад, вартість сервісних послуг за рік) цього продукту і порівняти це значення з очікуваною вартістю.

## – II. Нецінові критерії, які не згадуються в поточній редакції Закону

### 1. Якість товару

У практиці ЄС найбільше уваги приділяють саме застосуванню нецінових критеріїв щодо якості продукції. Водночас під якістю мають на увазі не абстрактне поняття або країну походження товару, а чіткі та вимірювані показники, як продуктивність, довговічність, відсоток похибки чи браку, точність тощо.

Вимірюваність показника якості – головна вимога, адже кожен учасник має підтвердити свою відповідність певному значенню нецінового критерію. Це неможливо зробити об'єктивно, якщо замовник вказав загальне визначення якості.

Так, предметом закупівлі може бути моторне мастило, і на ринку є пропозиції з різним ресурсом використання: мастило 1 має ресурс пробігу 15 000 км, а мастило 2 – 20 000 км. У другому випадку замовнику треба рідше міняти мастило, а отже витрати – менші. Тоді замовник приймає мінімальний ресурс за базовий і розраховує неціновий критерій для товару з кращим параметром ресурсу:

$$(20\,000 - 15\,000) / 15\,000 = 33\%.$$

Але оскільки відповідно до Закону максимальна вага всіх нецінових критеріїв може бути лише 30%, замовник встановлює саме такий показник. Тоді розподіл нецінових критеріїв визначається як:

**Ресурс мастила 15 000 км – 0%;**  
**Ресурс мастила 20 000 км – 30%.**

Учасник також має підтвердити відповідність свого товару певному критерію оцінки, наприклад, сертифікатом на товар.

Крім цього, різні товари можуть мати різну продуктивність, тобто виконувати різну кількість операцій за одиницю часу. Якщо замовник може отримати додатковий дохід від застосування товару з кращою продуктивністю, цей показник може бути розрахований на основі оцінки потенційної вигоди.

Головне – щоб неціновий критерій дійсно відповідав реальним інтересам замовника і був належно обґрунтований.

У разі, якщо 30%, визначених Законом для нецінових критеріїв, недостатньо, замовник може скористатися опцією закупівлі із вартістю життєвого циклу. Її принцип схожий, але дещо складніший.

Підходи до застосування закупівель із вартістю життєвого циклу [ми аналізуємо в окремому дослідженні](#).

## 2. Енергоємність та додаткові витрати

Енергоємність – ще один показник, який може істотно впливати на витрати замовника. Наприклад, замовник обирає між дизельним і бензиновим генератором. Хоча за рештою параметрів товари можуть бути однакові, вартість споживання ресурсів може істотно відрізнятись.

Замовник може оцінити перспективи використання генератора (наробіток), обсяг споживання палива і його вартість.

Уявімо, що ресурс генератора в обох випадках складає 1000 год і кожен споживає 1 л/год, але дизельне паливо на ринку на 5% дорожче за бензинове паливо. Тоді замовник може визначити вагу нецінового критерію як

$$\frac{1000\text{год}\times 1\text{л/год}\times(\text{Вартість дизпалива} - \text{Вартість бензину})}{\text{Очікувана вартість товару}}$$

Енергоємність й інші витрати, які виникають під час експлуатації товару, можуть бути враховані і методом закупівлі з вартістю життєвого циклу, якщо таких критеріїв декілька і вони мають вагомий вплив на загальні витрати замовника. Водночас неціновий критерій – простіший варіант для замовника, але має обмеження в 30%.

## 3. Умови постачання

Різні компанії можуть пропонувати різні умови постачання – DPP, DAP, EXW тощо. Іноземні компанії можуть бути не зацікавлені ввозити товари в Україну, розмитнювати їх та постачати на склад замовника, натомість підвозити їх лише до митниці. Однак при цьому вони можуть пропонувати значно кращу ціну. Тоді замовник може оцінити загальні витрати на логістику і визначити частку додаткових витрат від вартості товару, яку він сплатить, якщо візьме на себе витрати розмитнення і доставки товару по Україні.

Вагу нецінового критерію в такому випадку порахувати досить просто:

$$\frac{(\text{Вартість митних витрат} + \text{Вартість логістичних витрат в межах країни})}{\text{Вартість товару}}$$

Умови постачання можуть відрізнятись і в інших аспектах. Окремі постачальники можуть пропонувати поставку товару, монтаж і здачу «під ключ», а інші – лише доставку. Щоб об'єктивно порівнювати різні умови поставки, замовник може використати неціновий критерій.

# 2.2 Нецінові критерії, які неможливо порахувати економічно

Проте в багатьох випадках національні політики стимулюють замовника використовувати додаткові нецінові критерії, які не пов'язані з економічним впливом: щодо екологічності, інклюзивності, соціальної функції та інших параметрів.

Мінімальне правило в таких випадках – не слід надавати надто високу вагу невимірюваним параметрам. Краще обмежитись показником **до 5%**, якщо мова йде про невимірювані нецінові критерії. Вплив таких нецінових критеріїв дуже складно відстежити, а переплата у сумі контракту може бути цілком реальною і викликати багато запитань.

Оптимальний варіант, коли вага цінового критерію уніфікована і розраховується компетентним державним органом.

Наприклад, звичайному замовнику дуже складно порівняти електромобіль і бензиновий автомобіль за показником рівня вуглецевого сліду. Він є в обох випадках, адже електроенергія генерується в тому числі вугільними ТЕЦ, які мають найвищий рівень викидів парникових газів. До того ж, складно об'єктивно виразити вартісну вагу вуглецевого сліду в загальній вартості автомобіля.

Такий розрахунок мають проводити компетентні інституції, спираючись на відповідні дослідження і розуміння цієї тематики. Тут важлива роль держави і державних інституцій. Держава має забезпечувати компетентну підтримку закупівель і досліджувати параметри поширених нецінових критеріїв, які не може порахувати замовник.

Зараз на державному рівні досить активно обговорюють локалізацію виробництва. Хоча питання визначення ступеню локалізації досить складне. Особливо для неоднорідної продукції.

На Заході як неціновий критерій оцінки частіше використовують параметр кількості робочих місць у державі, залучених до виконання контракту. Однак його застосовують лише у найбільших контрактах – на мільярди євро – і з досить обмеженою вагою. Логіка полягає не у тому, щоб відсіяти іноземні компанії, а щоб стимулювати їх створювати нові виробничі об'єкти у країні.

Критерій кількості робочих місць передбачала закупівля залізничних поїздів вартістю £1,5 млрд у Великій Британії. Її виграла німецька компанія Siemens. Вона зобов'язалася [створити щонайменше 2000 робочих місць](#) у Британії, щоб компенсувати можливе скорочення робочих місць національного виробника. Конкурентом Siemens по тендеру була компанія Bombardier, яка має виробництво у місті Дербі.

У разі застосування неекономічних нецінових критеріїв, важлива роль експертної підтримки з боку держави. Наразі вона слабка, але, можливо, це зміниться у майбутньому.

Крім того, Закон «Про публічні закупівлі» не достатньо чітко описує можливості застосування нецінових критеріїв, які напряду не впливають на ефективність закупівлі. У Законі передбачений лише один вид критерію, не пов'язаний з економічним ефектом, – застосування заходів охорони навколишнього середовища та/або соціального захисту, які пов'язані із предметом закупівлі. Цей критерій складно трактувати однозначно. Чинне законодавство також не дає додаткових роз'яснень щодо того, як і коли застосовувати ці критерії.

**Основні типи нецінових критеріїв, не пов'язаних з економічним ефектом для замовника, які застосовуються в світовій практиці:**

**Екологічні вимоги:** критерій оцінює вплив товарів, послуг або робіт на навколишнє середовище на основі таких факторів, як енергоефективність, споживання ресурсів, зменшення відходів і викидів вуглецю.

**Соціальні вимоги:** оцінює соціальний вплив товарів, послуг або робіт на основі факторів, як-от створення робочих місць, умови праці, здоров'я та безпека, а також соціальна інтеграція.

**Інновації:** оцінює рівень інновацій, запропонованих учасниками торгів, на основі таких факторів, як дослідження та розробки, дизайн, технології та інтелектуальна власність.

**Інклюзивність:** оцінює додаткові переваги для маломобільних груп населення або населення з інвалідністю.

**Дизайн та зручність:** застосовується, коли для закупівлі важливий дизайн проєкту (як у будівництві об'єктів культурного і художнього значення), або зручність у використанні. Важливий аспект – забезпечення незалежної від замовника оцінки цього досить суб'єктивного параметру, щоб уникнути можливих зловживань.

**Кваліфікація та досвід персоналу учасника,** залученого до виконання договору, якщо якість роботи призначеного персоналу може мати значний вплив на рівень виконання договору.

## 2.3 Типові помилки замовників під час використання нецінових критеріїв оцінки

Застосування нецінових критеріїв оцінки містить достатньо багато ризиків і їх використання далеко не завжди йде на користь ефективності закупівлі. Важливо забезпечити виважений і збалансований підхід. Погляньмо на типові помилки, які допускають замовники:

### 1. Критерій оцінки, який не визначає додаткову ефективність

#### ПРИКЛАД 1:

Закупівля акумуляторів НАЕК «Укренерго»

Тендер – <https://prozorro.gov.ua/tender/UA-2022-11-14-011255-a>

Один із критеріїв оцінки, який застосував замовник, – дата виготовлення товару. Вага нецінового критерію – 10%.

Дата випуску:  
до 01.11.2022 року – 10%  
до 01.08.2022 року – 7%  
до 01.06.2022 року – 0%

Можливо, замовник дійсно мав на меті купити якнайновішу продукцію, але навряд чи різниця в п'ять місяців у даті виготовлення має настільки велике значення. До того ж замовник не коректно описав неціновий критерій: записав дату випуску не **після певної дати**, а до неї. Тобто будь-яка продукція, виготовлена до 01.11.2022 року підходить під найвищий бал 10%.

#### **ПРИКЛАД 2:**

Відділ освіти Градизької селищної ради у закупівлі ремонту покрівлі вартістю 6,6 млн грн визначив неціновий критерій щодо штатної кількості працівників учасника, вагою 20%.  
Тендер – <https://prozorro.gov.ua/tender/UA-2022-02-08-000448-c>.  
Середньооблікова кількість штатних працівників:

*Від 35 працівників і більше – 20%*  
*Від 15 до 20 працівників включно – 10%*  
*До 10 працівників – 0%.*

Однак що робити учаснику, у якого кількість працівників від 20 до 35 або від 10 до 15? Він не потрапляє під жоден із критеріїв.

Наявність штатних працівників не означає, що їх усіх залучать на об'єкт будівництва або що вони мають кращу кваліфікацію. Також це не впливає на термін виконання робіт. Відповідно цей критерій прямо не впливає на ефективність закупівлі.

#### **ПРИКЛАД 3**

У закупівлі КП «Одеська теплоцентраль № 2» на постачання солі замовник визначив критерій оцінки «відстань від учасника до замовника».

Тендер – <https://prozorro.gov.ua/tender/UA-2022-10-06-007194-a>

*Критерій оцінки: відстань учасника від місцезнаходження замовника не більше 50 км – 30%.*

Складно зрозуміти, що саме мав на меті замовник, коли визначав цей неціновий критерій. Адже за умовами тендерної документації товар має поставлятися на адресу замовника, і ціна пропозиції включає вартість доставки. Тому відстань до адреси реєстрації учасника об'єктивно не має суттєвої додаткової користі для замовника.

## **2. Визначення необґрунтованої ваги нецінового критерію**

#### **ПРИКЛАД 1**

Закупівля ПАТ «Запорізького електровозоремонтного заводу» АТ «Укрзалізниця» на постачання сталі вартістю 4,7 млн грн.

Тендер – <https://prozorro.gov.ua/tender/UA-2022-11-11-013954-a>

Замовник визначив неціновий критерій відтермінування оплати на 45 днів вагою 20%.

*Оплата поставленого товару протягом 90 днів – 20%;*  
*Оплата поставленого товару протягом 60 днів – 10%;*  
*Оплата поставленого товару протягом 45 днів – 0%*

Якщо перевести це в річну ставку, виявиться, що послуга відтермінування оплати обійшлася замовнику у 162% річних.

Готовність переплатити майже мільйон гривень за розтермінування на 45 днів виглядає аж надто відчайдушною. Але замовник пішов ще далі і додав критерій оцінки «строк поставки», за яким готовий переплатити 7% вартості товару тому, хто поставить товар за п'ять днів, а не за десять.

#### **ПРИКЛАД 2**

У закупівлі Виконкому Ржищівської міської ради вартістю 100 000 грн на постачання бензину замовник передбачив неціновий критерій вагою 30% за відстань до АЗС до 5 км.

Тендер – <https://prozorro.gov.ua/tender/UA-2022-10-18-000714-a>

*Відстань до АЗС:*

*Не більше 5 км – 30%;*

*Не більше 5 км – 0% (очевидно, замовник мав на увазі «більше 5 км», але помилився).*

Однак доцільність переплати 30% у разі, якщо одна АЗС знаходиться на відстані 4,5 км, а інша – 6 км від замовника, – сумнівна. Чи досліджував замовник додаткові витрати, пов'язані зі збільшенням пробігу автотранспорту у випадку більшої відстані до АЗС? Замовник не коректно визначив шкалу критерію оцінки і його питому вагу.

### **ПРИКЛАД 3**

Департамент будівництва Полтавської обласної ради провів закупівлю будівництва об'єкту вартістю 49,8 млн грн. Він визначив готовність переплатити 30% вартості (15 млн грн), якщо об'єкт здадутьна місяць раніше. Тендер – <https://prozorro.gov.ua/tender/UA-2022-01-11-006552-a>

*Критерій оцінки «Строк виконання» – 30%*

*8 місяців – 30%;*

*8,5 місяців – 15%;*

*9 місяців – 0%.*

Тож кожен день відкладення завершення будівництва замовник оцінив у півмільйона гривень.

### **3. Формальні і дискримінаційні критерії оцінки**

#### **ПРИКЛАД 1**

Закупівля самоскиду КП «Бейкуш» Чорноморської сільської ради вартістю 2,6 млн грн.

Тендер – <https://prozorro.gov.ua/tender/UA-2022-10-21-011655-a>

Замовник визначив неціновий критерій оцінки – «локалізація виробництва» вагою 10%.

Щоб підтвердити відповідність критерію, учасник мав надати довідку про рівень локалізації виробництва не менше 10%. Однак замовник у тендерній документації вже визначив, що продукція зі ступенем локалізації менше 10% не допускається до участі. Тобто неціновий критерій не передбачав жодних додаткових умов. Будь-який товар, який відповідає базовій вимозі, автоматично відповідає і максимальному неціновому критерію.

#### **ПРИКЛАД 2**

Закупівля Львівського обласного клінічного перинатального центру на постачання послуг харчування вартістю 6,3 млн грн.

Тендер – <https://prozorro.gov.ua/tender/UA-2022-12-08-013601-a>

Замовник застосовував неціновий критерій оцінки «досвід виконання аналогічних договорів в пологових будинках/перинатальних центрах» вагою 30%.

Тобто замовник готовий переплатити 30% за те, щоб учасник мав досвід надання послуг саме аналогічним замовникам. Водночас тендерна документація чітко визначала меню, перелік продуктів та інші вимоги до харчування. Відповідність учасника неціновому критерію не гарантувала найкращої якості послуг. Але з високою імовірністю, відповідатиме йому тільки той учасник, який уже мав контракти з цим замовником. Це можна оцінювати як дискримінаційний підхід. Переможцем закупівлі став ФОП Козак Володимир Мар'янович, який в довідці про аналогічний досвід вказав три попередні договори з цим самим замовником.

## **2.4 Пропозиції для покращення використання нецінових критеріїв**

Чинні нормативно-правові акти України не мають чіткого визначення порядків і способів використання нецінових критеріїв у публічних закупівлях. Правова невизначеність призводить до різного трактування норм законодавства, застосування несистемних підходів і практик використання нецінових критеріїв.

Нижче ми наводимо пропозиції, які допоможуть унормувати практики використання нецінових критеріїв.

1. Усунути невизначеність в статті 29 Закону «Про публічні закупівлі»: зазначити, що вказаний перелік критеріїв не є вичерпним, і замовник може обирати інші нецінові критерії оцінки, якщо зможе обґрунтувати потребу в них.
2. Доповнити Закон положеннями про загальні вимоги до нецінових критеріїв, які передбачає стаття 67 Директиви 2014/24/ЄС. Вона прямо передбачає, що застосування нецінових критеріїв оцінки має виходити з потреби визначення найбільш економічно вигідної пропозиції. Застосування нецінових критеріїв не має надавати замовнику необмежений вибір, обмежувати конкуренцію або погіршувати якість закупівлі.
3. Розробити підзаконні акти у сфері нецінових критеріїв оцінки та закупівель із вартістю життєвого циклу, які визначатимуть:
  - підстави і вимоги для застосування нецінових критеріїв оцінки та вартості життєвого циклу;
  - порядок обґрунтування обраних критеріїв оцінки і складових вартості життєвого циклу;
  - порядок розрахунку питомої ваги критеріїв оцінки;
  - порядок розрахунку максимальної питомої ваги нецінових критеріїв, якщо неможливо об'єктивно визначити їхній економічний вплив у тендерній процедурі;
  - порядок підтвердження відповідності пропозиції учасника критеріям оцінки;
  - порядок перевірки доброчесності замовника під час визначення критеріїв оцінки тощо.
4. Вивчити можливість розробки практичних настанов, які допоможуть замовнику визначити питому вагу окремих нецінових критеріїв, де її важко оцінити об'єктивно. Ідеться про екологічні, соціальні, інноваційні та інші вимоги до предмету закупівлі. Зокрема, визначення питомої ваги нецінового критерію для товарів з різним показником вуглецевого сліду, шкідливих речовин та забрудників; кращих параметрів інклюзивності тощо.
5. Забезпечити моніторинг закупівель із використанням нецінових критеріїв оцінки у системі Prozorro. Надавати періодичні огляди та роз'яснення типових порушень і помилок замовників, а також найкращих практик.