



Моніторинговий звіт щодо впровадження реформи державних закупівель у Київській області

(№1 березень 2016 рік)

Громадська правозахисна організація

«Права людини»

ГО «Правозахисна організація «Права людини» заснована у листопаді 2011 року.



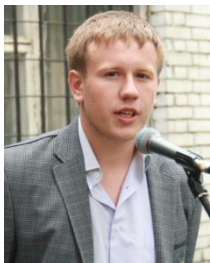
Пріоритетні напрямки діяльності організації:

- ✚ боротьба з корупцією у галузі державних закупівель на місцевому, регіональному та державному рівні;
- ✚ проекти, спрямовані на поліпшення якості послуг, що надаються органами місцевого самоврядування та органами державної влади населенню;
- ✚ захист прав людей з інвалідністю;
- ✚ захист прав соціально незахищених громадян (малозабезпечених осіб, дітей-сиріт, дітей, позбавлених батьківського піклування, людей похилого віку, біженців, внутрішньо переміщених осіб в ході анексії Криму і військового конфлікту на Донбасі, ветеранів війни, в тому числі учасників АТО).

Автори



Віталій Дроботун, Голова Правління ГПО «Права людини», експерт з держзакупівель.



Андрій Сухарина, менеджер з комунікацій ГПО «Права людини», аналітик.

Здійснено в рамках проекту за підтримки відділу преси, освіти та культури Посольства США в Україні. Погляди авторів не обов'язково збігаються з офіційною позицією уряду США. / Supported by the Public Affairs Section of the U.S. Embassy to Ukraine. The views of the authors do not necessarily reflect the official position of the U.S. Government.



1. Загальноукраїнський контекст

Сьогодні Україна перебуває в стані реформування однієї з найбільш корупційних галузей, а саме – державних закупівель. Для більшості громадян, реформа полягає лише у впровадженні електронної системи закупівель, однак насправді це питання набагато ширше. Окрім змін до законів та підзаконних нормативно-правових актів, які регулюють закупівлі потрібно здійснити цілий комплекс заходів, які дозволять налагодити конкуренцію і забезпечити ефективну протидію корупційним схемам.

Згідно з оцінками Міністерства економічного розвитку і торгівлі, обсяг державних закупівель в Україні щороку складає близько 13% ВВП¹. Якщо у минулому році обсяг ВВП склав 1'979'458 млн. гривень², то обсяг закупівель держави становить близько 257 мільярдів гривень, що еквівалентно більш ніж 10 мільярдів доларів.

Під час реформи закупівель, Міністерство декларує наступні цілі:

- 1) спростити тендерну процедуру, зробити її прозорою і чесною;
- 2) залучити реальний бізнес до участі в державних закупівлях, і створити в цій сфері природну конкуренцію;
- 3) надати громадськості повний доступ до всіх проведених закупівель для аналізу та контролю;
- 4) гармонізувати українське законодавство з найкращими європейськими практиками.

Потрібно резюмувати, що значна частина поставлених перед міністерством завдань виконана, або ж перебуває в стадії активного виконання. Фактично повністю виконані пункти 1, 3 і 4. Однак, існують проблеми зі залученням бізнесу до участі у публічних закупівлях. Сьогоднішній рівень конкуренції поки не дозволяє говорити про оптимальне співвідношення ціна/якість для державних закупівельників. Також, незважаючи на спрощення тендерних процедур і відкриття інформації, проблема зі зловживаннями не зникають, однак тепер їх буде легше виявляти і притягувати винних до відповідальності.

Центральною ланкою у новій системі закупівель є Закон України «Про публічні закупівлі»³, який вступив в дію 1 квітня цього року. Наразі його обов'язковість поширюється лише на центральні органи виконавчої влади та замовників, що здійснюють діяльність в окремих сферах господарювання, однак з 1 серпня він буде застосований до всіх закупівельників. В той же час – будь хто з закупівельників може вже сьогодні перейти на електронну систему закупівель, як того вимагає Закон. Надалі в моніторингу вживаємо термін «Публічні закупівлі», як тих, які здійснюються через нову систему електронних торгів, а «державні закупівлі», як тих, які здійснені у паперовому вигляді, або ж здійснювались до реформи⁴.

В той же час, зі вступом в силу Закону, тепер система електронних торгів ProZorro стає повноправним державним проектом, базою даних для всіх акредитованих майданчиків, на

¹ <http://www.me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=38c083f3-2571-466a-9583-3b43c2804ad9&title=ReformaDerzhavnikhZakupivel>

² Валовий внутрішній продукт України. Фінансовий портал «Мінфін» // <http://index.minfin.com.ua/index/gdp/>

³ Закон України «Про публічні закупівлі». Сайт ВРУ // <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/922-19>

⁴ З причинами і специфікою такого розрізнення можна ознайомитись за посиланням: <http://prava-lyudyny.org/shho-take-derzhavni-publichni-zakupivli/>

яких здійснюються закупівлі. До моменту введення закону в дію, система ProZorro функціонувала в режимі пілоту. З його результати можна ознайомитись за посиланням⁵.

Варто відзначити, що відсоткове відношення економії системи електронних закупівель поступово збільшується. Якщо на кінець 2015 року цей показник становив 12%, то на кінець березня він становив вже 14%. Тим не менш, такі показники є дуже умовними і можуть застосовуватись для аналізу виключно з іншими.

2. Стан публічних закупівель у Київській області⁶ (березень 2016р.)

2.1. Загальний опис

Безперечні лідери впровадження системи електронних закупівель ProZorro під час пілотного проекту стали Дніпропетровська і Рівненська області. В них перейшли 60% закупівельників. Непогані результати продемонстрували Чернігівська і Київська області – 52% і 51% відповідно. В той же час існують області, де перехід на систему ProZorro не сягнув і 10%. Найгірша ситуація в Хмельницькій області – 5%. В Запорізькій області він становить 7%, а в Харківській 8%.⁷

Як бачимо, значна частина закупівельників Київської області перейшла на систему електронних торгів. В той же час, поки неможливо спостерігати повну картину зі стану публічних закупівель Київської області, оскільки торги лише тих учасників, які приєднались до ProZorro, можуть бути враховані в аналізі. Окрім того, ми досліджували лише стан закупівель в області, оминаючи Київ, оскільки значна частка великих закупівельників-центральних органів влади суттєво викривлюють картину.

Отож, можемо бачити наступну картину стану публічних закупівель у Київській області⁸. Враховано лише результативні закупівлі⁹

Таблиця 1. Порівняння основних маркерів публічних закупівель в Київській області через систему ProZorro у лютому і березні 2016 року.

	Лютий 2016	Березень 2016
Кількість тендерів	89	181
Планова сума	4,43 млн. грн..	7,62 млн. грн..
Середня кількість тендерних пропозицій	3,17	3,15
Економія коштів	1,22 млн. грн.	1,24 млн. грн.
Кількість організаторів	16	43
Економія відносно планової ціни	27,5%	16,3%

Порівнювати закупівлі по місяцях не зовсім коректно. По-перше, більшість закупівельників Київської області застосовували систему ProZorro тільки на допорогових торгах. По-друге,

⁵ Prozorro. Результати пілоту // <http://eimg.pravda.com/images/doc/6/c/6cdd893-----original.jpg>

⁶ За винятком м. Києва.

⁷ Всі дані станом на 01.04.

⁸ Всі дані отримані з платформи Qlik Sense моніторингу державних витрат на сайті // bi.prozorro.org

⁹ Враховано березневі закупівлі які завершилися, де триває кваліфікація переможця, або ж закінчився розгляд заявок станом на 11.04.2016. Відмінні закупівлі не враховувалися.

кількість закупівель і їхня сума є різними кожного місяця, оскільки закупівельники здійснюють їх у відповідності до річного плану, а також додатків до нього.

Як ми вже зазначали раніше – критерій економії не може бути вичерпним. Основною причиною цього є можливість закупівельника поставити початкову ціну, яка є набагато вище ринкової, внаслідок чого купити товар чи послугу зі суттєвою номінальною економією, але на практиці все таки за завищеною ціною.

Тим не менш, навіть з обмежених даних можемо підсумувати, що кількість закупівель через систему ProZorro в Київській області впродовж березня була вищою, ніж впродовж лютого. В той же час рівень конкуренції залишився фактично незмінним. Це не є дивним, оскільки очікувати конкуренція буде збільшуватись лише за умови залучення більшої кількості гравців при відносно стабільній кількості тендерів. Однак впродовж місяця кількість закупівель збільшилась, тому притік постачальників не зміг перекрити відповідні замовлення.

Більш детально проаналізувати рівень економії публічних коштів можна буде в наступні місяці після того як через систему почнуть проходити всі понадпорогові тендери. Наразі можемо лише судити що закупівельники поступово переходять на ProZorro, однак є і такі органи влади і держпідприємства які не поспішають з таким кроком.

2.2. Залучення бізнесу

Основною метою реформи держзакупівель на даному етапі є створення природної конкуренції. Це дозволить суттєво вирішити зразу дві проблеми:

- 1) Збільшення конкуренції здешевить товари і послуги, які купує держава та забезпечить отримання більш високої якості за таку ж, або меншу ціну.
- 2) Залучення більшої кількості учасників до участі в тендерах створить середовище, яке саморегулюватиметься. Це означає що учасники торгів будуть зацікавлені у контролі закупівельника і самостійно контролюватимуть процеси публічних закупівель.

Таблиця 2. Ступінь залучення бізнесу до торгів (березень 2016)¹⁰

	Абсолютні показники	Відносні показники (у відсотках)
Кількість тендерів з одним учасником	62	34,3
Кількість тендерів з великою кількістю учасників (4 і більше)	64	35,4

Отже, основна ціль полягає у зменшенні частки тендерів з одним учасником і збільшення частки закупівель, в якому змагається велика кількість закупівельників. На сьогодні бачимо, що кількість тендерів з одним учасником є приблизно рівною з кількістю тендерів з понад чотирма учасників.

Експерти з МЕРТ зауважують, що втрати держави від недостатньої конкуренції є приблизно такими ж, як і від корупційних дій¹¹. На нашу думку, цей аспект є навіть більш важливим,

¹⁰ Враховано березневі закупівлі які завершилися, де триває кваліфікація переможця, або ж закінчився розгляд заявок станом на 11.04.2016. Відмінні закупівлі не враховувалися.

¹¹ Презентація "Впровадження системи електронних закупівель ProZorro", 26.02.2016 // <http://www.slideshare.net/NKREKP/prozorro-26022016>

оскільки висока конкуренція забезпечує прийнятний рівень контролю, внаслідок чого важче застосовувати корупційні схеми.

2.3.Що купують?

Впродовж березня державні закупівельники найчастіше оголошували торги на наступні товари. Однак, потрібно зауважити, що таблиця відображає лише кількість аукціонів, а не загальні суми, які закупівельники готові витратити на певні категорії товарів.

Таблиця 3. Найбільш поширені групи товарів і послуг, які закуповують владні органи у Київській області

Вид товарів чи послуг	Кількість тендерів	Відсотки від загальної кількості
Офісна та комп'ютерна техніка	28	15,5
Електротехнічне устаткування, апаратура, обладнання та матеріали; освітлювальне устаткування	25	13,8
Хімічна продукція	22	12,2
Меблі (в тому числі офісні меблі), меблево-декоративні вироби, побутова техніка (крім освітлювального обладнання) та засоби чищення	16	8,8
Медичне обладнання, фармацевтична продукція та засоби особистої гігієни	15	8,3

2.4.Апробовані корупційні схеми

1) Скорочений строк прийому тендерних пропозицій

Впродовж моніторингового періоду (березень 2016 року) на території Київської області було зафіксовано 7 випадків закупівель¹², де строк прийняття тендерних пропозицій склав 1 день. При цьому, у 3 з них було лише по одному учаснику, у 2 – двоє. Ці всі торги – допорогові, тому фактичних порушень регламенту закупівель не було.

Однак, можна проілюструвати небезпечність такої ситуації зі закупівлями які здійснював один з дитячих будинків у Київській області. Впродовж березня Будинок дитини «А», який здійснив дві закупівлі, у яких строк прийняття тендерних пропозицій становив не більше одного дня. У них обох, без конкуренції переміг постачальник ФОП «Б», який запропонував фактично максимальну ціну.

Загалом, через систему ProZorro вищезгаданий будинок дитини здійснив 13 торгів, де у 10 випадках закупівля відбулась, а у 3 була відмінена. Середня кількість пропозицій склала 1,5 на тендер, що значно менше від середнього. Планова сума закупівель, які завершилися склала 551,56 тис. грн.. Економія – 17,51 тис. (3,2%). У 7 тендерах строк прийому тендерних пропозицій склав 1 день.

Фактів, які є в наявності, недостатньо для того щоб говорити про наявність чи відсутність корупції в цих закупівлях, однак короткий термін прийняття пропозицій і, відповідно, мала кількість учасників дозволяють говорити, що ці тендери могли бути потенційно корупціогенними. Ми не називаємо учасників торгів, тому що формальних порушень в їхніх

¹² Закупівлі які завершилися, де триває кваліфікація переможця, або ж закінчився розгляд заявок станом на 11.04.2016. Відмінені закупівлі не враховувалися

діях немає, оскільки всі закупівлі були допороговими (вимог до строків і пакету документів не передбачено) та проводились ще до вступу закону в дію, але в подальшому просимо всіх замовників і постачальників утриматись від такої практики.

2) Дискримінаційні умови щодо учасників торгів

Це порушення пов'язане з несправедливим виставленням вимог до постачальників. Це можуть бути або додаткові сертифікати, яких насправді закупівельники не потребують, чи наперед визначені торгові марки товарів, які хочуть закупити.

Зокрема поширені приклади наступного: закупівельник планує закупити молочні товари. При цьому він вказує не тільки характеристики молока, яке потрібно, але й марку виробника. Така умова є дискримінаційною, оскільки ставить в преференцію одних постачальників і виробників і обмежує інших.

ВИСНОВКИ І ПРОГНОЗИ

- ✚ Перехід закупівельників Київської області на систему електронних торгів можна вважати задовільним. Київська область є однією з лідерів з впровадження ProZorro. Тим не менш окремі органи держави і місцевого самоврядування поки не мають наміру переходити на нову систему закупівель, і чекають її обов'язкового, а не дозвільного застосування.
- ✚ Рівень економії публічних коштах на закупівлях у Київській області є порівняно високим. У абсолютних цифрах, за останні два місяці він становив майже 2,5 мільйона гривень; у відносних – 16,3% за останній місяць.
- ✚ Впродовж квітня різке збільшення кількості організаторів торгів малоімовірно. По-перше, з квітня зобов'язані перейти на систему електронних закупівель тільки центральні органи влади і суб'єкти в окремих сферах господарювання. Оскільки моніторинг стосується переважно місцевих закупівельників Київської області, то їхня кількість зросте незначно.
- ✚ Збільшення конкуренції в квітні очікувати малоімовірно, але можливо. Це залежить від того, наскільки ефективно працюватиме інформкампанія для бізнесу, та чи будуть впевнені підприємці у чесності проведених закупівель.