

Посольство США в Україні
U.S. Embassy in Ukraine



Моніторинговий звіт щодо впровадження реформи державних закупівель у Київській області (№3 травень 2016 року)

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.

1. Загальноукраїнський контекст

Впродовж травня - початок червня реформа державних закупівель в Україні суттєво просунулась вперед. Це можна спостерігати і з кількості тендерів, так і з планових сум. Також впродовж цього проміжку часу відбулось кілька подій, які мають на меті закріпити досягнення реформи і забезпечити незворотність змін.

01 червня Президент України Петро Порошенко підписав Закон України «Про особливості здійснення закупівель товарів, робіт і послуг для гарантованого забезпечення потреб оборони»¹. Згідно цього нормативно-правового акту, закупівлі Міністерства оборони (МО) та його розвідувального органу, Міністерства внутрішніх справ, Служби безпеки, Національної гвардії, Національної поліції, Державної прикордонної служби, Служби зовнішньої розвідки, Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації, Державної спеціальної служби транспорту, Державної служби з надзвичайних ситуацій, Управління державної охорони та інших військових формувань здійснюються через систему електронних закупівель ProZorro. Варто відмітити, з МО вже деякий час проводить свої закупівлі через електронну систему, що забезпечило доволі сталу економію коштів². Однак, лише тепер здійснювати закупівлі таким чином стало обов'язковим.

Це важливий крок, оскільки «оборонні» тендери завжди були «ласим шматком» для корупціонерів. Цьому не змогли завадити навіть військові дії, які тривають на Сході держави впродовж двох років. Звісно, перехід закупівель у електронний формат не забере з них корупційний елемент, однак виявляти його та приймати відповідні заходи стане на порядок легшим.

Тим часом українська модель реформування закупівель може стати прикладом для впровадження в Молдові³. Про це сказав голова представництва Європейського банку реконструкції та розвитку в Україні Шевкі Аджунер на міжнародній конференції в Києві щодо приєднання до угоди СОТ про держзакупівлі.

Така ситуація може стати реальністю зокрема тому, що команда Міністерства економічного розвитку та торгівлі, яка відповідальна за розробку, запуск і підтримку електронних закупівель отримала нагороду «World procurement awards 2016» у номінації Public Sector Award⁴.

З позитивів можна виокремити також поступовий перехід на систему електронних закупівель великих гравців – зокрема Укравтодор. Замовники такого масштабу щомісячно здійснюватимуть закупівлі на десятки та сотні мільйонів гривень.

З основних недоліків, які спостерігаються впродовж кількох місяців – це зменшення відносної економії. Причин для цього може бути багато, але мабуть основною з них є

¹ Закон України «Про особливості здійснення закупівель товарів, робіт і послуг для гарантованого забезпечення потреб оборони». Офіційний сайт Верховної Ради України // <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1356-19>

² З початку року у Міноборони успішно завершилось 189 тендерів з плановою сумою в 3,17 мільярда гривень. Економія склала 336,12 мільйона гривень, або ж 10,6%.

³ Молдова може запровадити українську систему держзакупівель ProZorro. Hromadske.ua // <http://hromadske.ua/posts/moldova-mozhe-zaprovadyty-ukrainsku-systemu-derzhzakupivel-prozorro>

⁴ World procurement awards 2016. Winners // <https://www.procurementleaders.com/world-procurement-awards/winners>

відносно слабкий прихід бізнесу на торги. Оскільки останніх оголошується щораз більше і більше, кількість постачальників зростає просто повільніше ніж закупівельників. Це спричиняє суттєве зменшення конкуренції.

Ця проблема вирішується лише збереженням існуючих правил впродовж тривалого часу, коли бізнес починає розуміти, що на цьому ринку можна спокійно працювати і ризик втратити ресурси на ньому є прийнятно низьким. Однак, така ситуація є небезпечною в іншому контексті: скептики реформи, та бажаючи повернутись до «закритих» систем можуть апелювати до неефективності ProZorro, що дозволить поставити на порядок денний питання щодо згортання всього процесу реформи.

Нижченаведена таблиця дозволить побачити стан публічних закупівель через систему ProZorro у березні-травні 2016 року.

Таблиця №1⁵

	Кількість тендерів	Планова сума	Кількість організаторів	Пропозицій на торги	Економія (абсолютна)	Економія (відносна)
Березень 2016	12,33 тис.	1,29 млрд.	2,21 тис.	2,91	161,5 млн.	12,51%
Квітень 2016	9,58 тис.	1,5 млрд.	2,1 тис.	2,49	261,83 млн.	14,46%
Травень 2016	11,61 тис.	13,62 млрд.	2,51 тис.	2,49	233,13 млн.	1,71%

Низький рівень економії коштів на публічних закупівлях в травні пов'язаний з тим, що основним тендером в системі впродовж травня було закупівля газу ПАТ «Укртрансгаз» у НАК «Нафтогаз» на суму понад 11 мільярдів гривень на безальтернативній основі.

Також варто відмітити, що в системі нарешті масово почали проводитись над порогові тендери. Впродовж тривалого часу їх вигравав обмежений пул постачальників. Це спричинило низький рівень конкуренції і відсутність технічних можливостей у інших постачальників виконувати умови тендерів. На допорогових закупівлях рівень економії є вищим – 17%.

⁵ Всі дані розраховані станом на 22.06.2016 року. Враховані закупівлі що завершилися, де триває кваліфікація переможця або ж закінчився розгляд заявок.

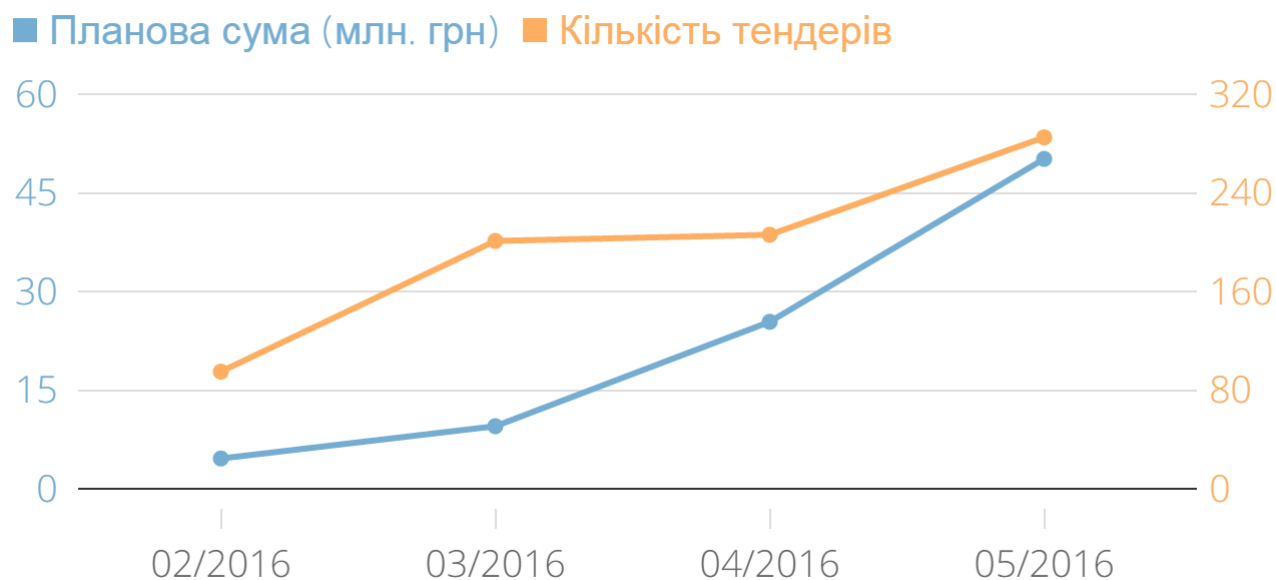
Стан публічних закупівель у Київській області⁶ (травень 2016р.)

Отож, можемо бачити наступну картину стану публічних закупівель у Київській області⁷. Враховано лише результативні закупівлі, а наведені дані, як ми вже говорили раніше, можуть коригуватись:

Таблиця №2. Порівняння основних маркерів публічних закупівель в Київській області через систему ProZorro .

	Лютий 2016	Березень 2016	Квітень 2016	Травень 2016
Кількість тендерів	95	201	206	285
Планова сума	4,6 млн. грн.	9,51 млн. грн.	25,39 млн.	50,16 млн.
Середня кількість тендерних пропозицій	3,14	3,06	2,69	2,15
Економія коштів	1,27 млн.	2,11 млн.	3,5 млн.	5,63 млн.
Кількість організаторів	17	44	46	57
Економія відносно планової ціни	27,6%	22,2%	13,8%	11,2%

Зміну планової суми тендерів та організаторів електронних торгів можна спостерігати на графіку:



V. Drobotun, A. Sukharyna

Data: bi.prozorro.org

Економія коштів

⁶ За винятком м. Києва.

⁷ Всі дані отримані з платформи Qlik Sense моніторингу державних витрат на сайті // bi.prozorro.org

Найбільшою загрозою при проведенні публічних закупівель сьогодні можемо вважати суттєве зменшення відносної економії коштів. Якщо абсолютна економія продовжує зростати (що пов'язано зі збільшенням кількості закупівель, які проводяться в електронному форматі, то відсоткове відношення економії спадає.

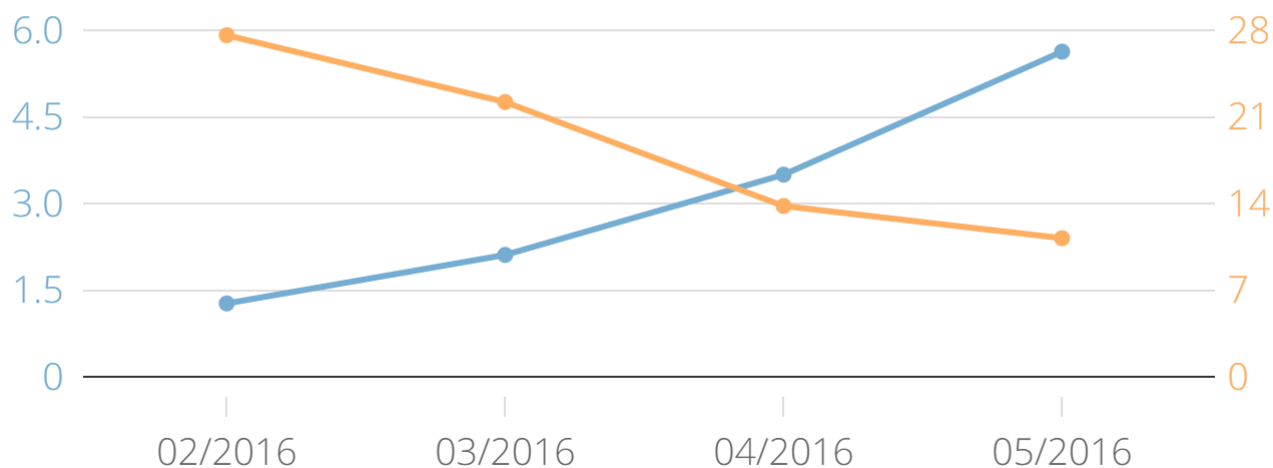
Основною причиною цього виступає, скоріш за все, швидше зростання кількості організаторів, аніж зростання кількості учасників. Згідно з нашими прогнозами впродовж наступного місяця рівень економії залишиться на рівні травня, або навіть дещо зменшиться. Збільшення економії варто очікувати не раніше осені, коли бізнесова активність зазвичай зростає.

Рівень економії публічних коштів (в абсолютних і відносних показниках можемо спостерігати на графіку:

Зміна рівня економії на публічних закупівлях (Київська область)

■ Абсолютна економія (млн. грн.)

■ Відносна економія (відсотків)



A. Sukharyna, V. Drobotun

Data: bi.prozorro.org

Залучення бізнесу

З отриманих даних травневого моніторингу можемо констатувати, що реформа «пробуксовує» у питанні залучення до торгів бізнесу – яке є основним задля успіху перетворень.

Причин для цього є достатньо багато. Перерахуємо основні з них:

По перше, електронні закупівлі перестали бути новинкою для бізнесу. Цей ринок також вимагає ризику та трудомісткої праці. Відплив підприємців, які певною мірою розчарувались у закупівлях є природним і не є проблемою. Замість них на публічний ринок вийдуть інші постачальники.

По друге, ряд державних органів порушували умови договорів, зокрема в питанні оплати послуг постачальників. Такий стан справ серйозно псує імідж публічних закупівель і може поставити під загрозу подальший хід реформи. Більше того, прописування у договорах певних положень (наприклад можливості оплати за товари чи послуги впродовж року) може вважатись, як корупційний ризик.

Основні зусилля державних органів потрібно прикладати для того, щоб мінімізувати зловживання структур, які здійснюють закупівлі. Для цього потрібно слідкувати за виконаннями договорів, відсутності дискримінації при оголошенні і проведенні тендерів тощо.

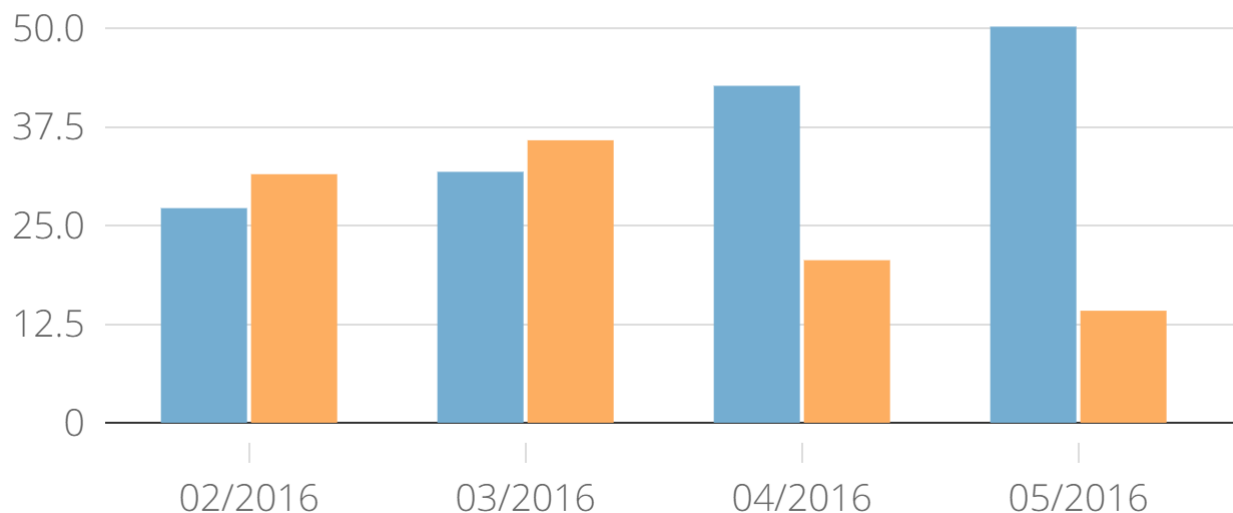
Таблиця №3. Ступінь залучення бізнесу до торгів (травень 2016)

	Абсолютні показники				Відносні показники (у відсотках)			
	Лютий	Березень	Квітень	Травень	Лютий	Березень	Квітень	Травень
Кількість тендерів з одним учасником	25	64	91	146	26,3	31,8	44,2	51,2
Кількість тендерів з великою кількістю учасників (4 і більше)	29	72	42	40	30,5	35,8	20,4	14,0

Візуально вони виглядатимуть наступним чином:

Зміна рівня конкуренції на тендерах (Київська обл.)

■ Один учасник (відсотки) ■ 4+ учасника (відсотки)



V. Drobotun, A. Sukharyna

Data: bi.prozorro.org

Як бачимо, кількість закупівель з багатьма учасниками за останні два місяці суттєво зменшилась. Натомість, закупівель, які проходили на безальтернативній основі стало більше. Така ситуація є незадовільною, оскільки вона суперечить загальному принципу відкритих торгів – сприянню конкуренції. Саме тому регулятору потрібно активно залучати бізнес до участі в публічних закупівлях всіма доступними методами.

Висновки

- Впродовж травня - початок червня реформа закупівель в Україні більш інституалізувалась – на електронні торги переходять великі державні замовники, а система була відзначена на міжнародному рівні.
- У Київській області кількість замовників та планова сума закупівель неухильно збільшується. Впродовж травня планова сума закупівель перевищила 50 мільйонів гривень.
- Незважаючи на зростання абсолютної економії на закупівлях області, відносна економія знижується третій місяць поспіль. Зважаючи на вище перелічені обставини ми не очікуємо збільшення її в найближчі місяці.
- Однією з причин зменшення економії є повільне залучення бізнесу до торгів. Збільшити рівень конкуренції на торгах – основне завдання регулятора.

Додаток 1.

Найбільші тендери

№	Тендер	Організатор	Переможець	Планова вартість (млн.. грн.)	Кінцева вартість (млн.. грн.)	Економія (млн.. грн.)
1	Реконструкція рампи та приміщень блоку цехів №1 ВП «Атомремонтсервіс» для приміщення тренажерних циклів стенду інспекції і ремонту палива (ПТЦ СІРП)	ГП ВП «Атомремонтсервіс» ДП НАЕК «Енергоатом»	Станом на 24.06. не визначено	11,0484	-/-	-/-
2	Комплекс будівельно-монтажних і пусконаладжувальних робіт по об'єкту «Зовнішнє електропостачання житлового багатоквартирного будинку що розташований по адресі м.Бориспіль, вул. Л. Толстого 1	ПАТ «Київобленерго»	ТОВ «Техелектро-79»	3,83502971	3,83342514	0,00160457
3	Частини електричних двигунів, генераторів і трансформаторів	ГП ВП «Атомремонтсервіс» ДП НАЕК «Енергоатом»	ТОВ «Автоформула центр»	3,1428	2,976	0,1668
4	Частини електричних двигунів, генераторів і трансформаторів	ГП ВП «Атомремонтсервіс» ДП НАЕК «Енергоатом»	Станом на 24.06. не визначено	2,30893824	-/-	-/-
5	Придбання техніки для КП «Боярка-водоканал» (Ескаватор-навантажувач)	КП «Боярка-водоканал»	Станом на 24.06. не визначено	2,0	-/-	-/-