

**Моніторинговий звіт щодо впровадження реформи
державних закупівель у Київській області
(№2 квітень 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.

1. Загальноукраїнський контекст

З 01 квітня 2016 року вступив в дію новий закон «Про публічні закупівлі»¹, який регламентує здійснення закупівель державними органами за кошти платників податків. Сьогодні перехід на електронні тендери є обов'язковим для центральних органів виконавчої влади та замовників що здійснюють діяльність в окремих сферах господарювання (монополістів).

Органи місцевої влади зобов'язані перейти на електронні закупівлі з 01 серпня 2016 року, однак можуть здійснити це і раніше, якщо виявлять таке бажання.

З вступом в дію нового закону вводиться кілька нововведень²:

1. Поширення системи електронних закупівель ProZorro по всій території України.
2. Мінімальна вартість закупівлі для обов'язкового проведення тендера підвищується зі 100 тис. грн. до 200 тис. грн. (товари та послуги), з 1 млн. грн. до 1,5 млн. грн. (роботи).
3. Учасникам тендерних процедур більше не потрібно подавати інформацію та довідки, які перебувають у відкритих реєстрах.
4. Запроваджується електронний аукціон, який проводиться в три етапи в режимі реального часу.
5. Наявність і відповідність документів перевіряються органами казначейства та банками шляхом перегляду документів, розміщених в електронній системі закупівель.
6. Результати тендерів стають відкритими на сайті для всіх бажаючих. З'являється можливість моніторингу через спеціальний інструмент на сайті.
7. Втрачає чинність Закон України "Про особливості здійснення закупівель в окремих сферах господарської діяльності", адже його норми було включено до Закону "Про публічні закупівлі".
8. З'являється електронна система оскарження результатів закупівлі.

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

Таблиця №1³

	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%

Як бачимо з таблиці, кількість тендерів у квітні є суттєво меншою ніж у березні. Тим не менш, скоріш за все, дане явище носить сезонний характер. Економія при здійсненні закупівель, як не дивно, стала вищою майже на 2%. Це великий показник, оскільки при

¹ Закон України «Про публічні закупівлі. Сайт Верховної Ради України // <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/922-19>

² Мирослав Кісельов – «Акт тижня: публічні закупівлі. Огляд змін та проблемні моменти» // http://uz.ligazakon.ua/ua/magazine_article/EA008862

³ Всі дані розраховані станом на 19.05.2016 року. Враховані закупівлі що завершилися, де триває кваліфікація переможця або ж закінчився розгляд заявок.

збільшенні економії на такий відсоток дозволяє додатково економити по 20 мільйонів гривень з кожного витраченого на закупівлі мільярда.

Надалі розглянемо наскільки картина публічних закупівель по Київській області дублює чи відрізняється від стану справ по Україні загалом.

Потрібно зауважити, що всі наведені дані не є остаточними, оскільки також враховуються тендери, які ще не завершені («кваліфікація переможців» і «пропозиції розглянуто»). У зв'язку з тим що період кваліфікації переможця може бути достатньо тривалим і не завжди закінчуватись успішно). Також інформація про проведення допорогових закупівель не через систему електронних торгів, може публікуватись на порталі дещо згодом, що змінюватиме загальну картину.

Стан публічних закупівель у Київській області⁴ (квітень 2016р.)

Впродовж квітня системою Prozorro у Київській області переважно користувались ті ж закупівельники, які і використовували її в березні. Планова сума закупівель впродовж місяця склала 23,8 мільйона гривень, що є в два з половиною рази більшою сумою ніж місяць тому.

Тим не менше, впровадження реформи закупівель стикнулось з кількома суттєвими проблемами, які можуть суттєво її загальмувати, а при негативному розвитку подій взагалі звести нанівець.

Загрози

- 1) Зменшення конкуренції
- 2) Зменшення відносної економії коштів

Ці дві загрози потрібно розглядати в комплексі. Зменшення конкуренції призводить до зменшення економії публічних коштів, а зменшення економії ставить під сумнів ефективність впровадження самої реформи. Однак, потрібно розуміти, що показник збільшення чи зменшення конкуренції є більш важливим аніж економії. Зменшити планову суму закупівлі можна і при застосуванні корупційних схем, спершу заклавши неоправдану високу вартість, а при торгах зменшити її (але все одно залишивши завищеною). В той час, при реальній конкуренції корупційні загрози суттєво зменшуються, оскільки контроль над закупівлями здійснюють велика кількість всупереч зацікавлених суб'єктів, що сприяє їх більшій чесності.

Отож, можемо бачити наступну картину стану публічних закупівель у Київській області⁵. Враховано лише результативні закупівлі, а наведені дані, як ми вже говорили раніше, можуть коригуватись:

⁴ За винятком м. Києва.

⁵ Всі дані отримані з платформи Qlik Sense моніторингу державних витрат на сайті // bi.prozorro.org

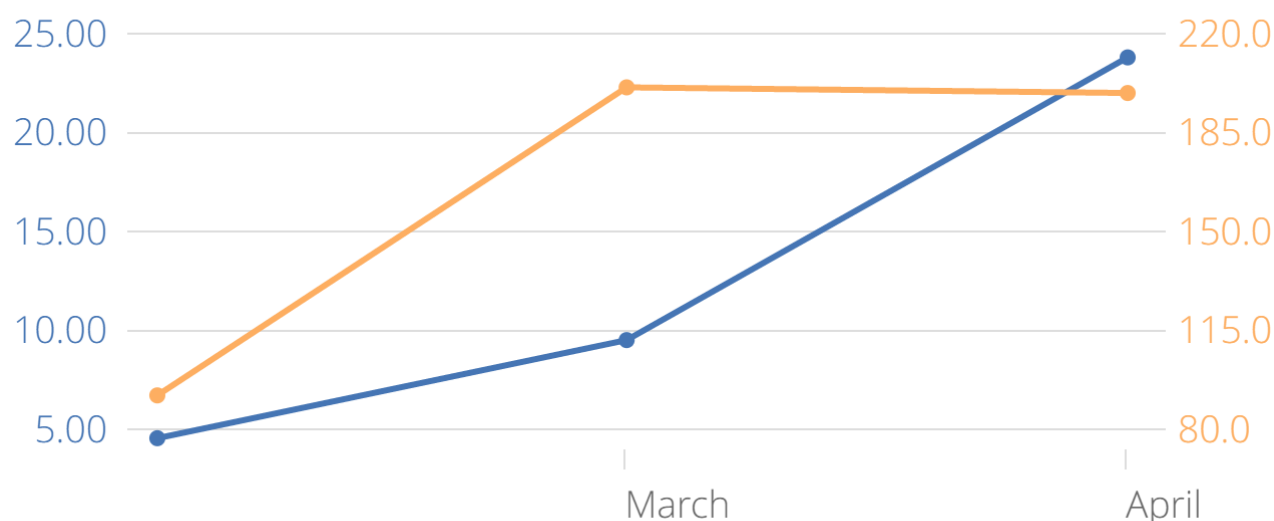
Таблиця №2. Порівняння основних маркерів публічних закупівель в Київській області через систему ProZorro у лютому і березні 2016 року.

	Лютий 2016	Березень 2016	Квітень 2016 ⁶
Кількість тендерів	92	201	199
Планова сума	4,55 млн. грн..	9,51 млн. грн..	23,8 млн.
Середня кількість тендерних пропозицій	3,16	3,06	2,69
Економія коштів	1,26 млн. грн.	2,11 млн. грн.	3,56 млн. грн
Кількість організаторів	15	44	44
Економія відносно планової ціни	27,7%	22,2%	15,0%

Зміна планової суми тендерів та організаторів електронних торгів можна спостерігати на графіку №1:

Планова сума і кількість організаторів (Київська обл.)

■ планова сума (млн. грн.) ■ кількість організаторів



V. Drobotun, A. Sukharyna

Чим більша кількість тендерів, а також сума закупівель, тим більше потрібно залучати бізнес до участі в них. Для забезпечення належного рівня конкуренції потрібно збільшувати залучення підприємців прямо пропорційно, а то й більш активно.

Інший важливий аспект – збільшення кількості тендерів в системі (навіть за умови відкритості всієї інформації та ефективного моніторингового інструменту, як це реалізовано в ProZorro) викликає потребу в більш активному відслідковуванні потенційно корупціогенних тендерів, які при великому масиві інформації легше приховати. В той же час, збільшення інформації в системі дозволить МЕРТ виробити чітку статистичну методологію моніторингу тендерів, яка автоматично сигналізуватиме про проблеми. В міністерстві переконують, що вже займаються вдосконаленням системи ризик-менеджменту⁷.

⁶ Враховано квітневі закупівлі, які завершилися, де триває кваліфікація переможця, або ж закінчився розгляд заявок станом на 19.05.2016. Відмінні закупівлі не враховувалися.

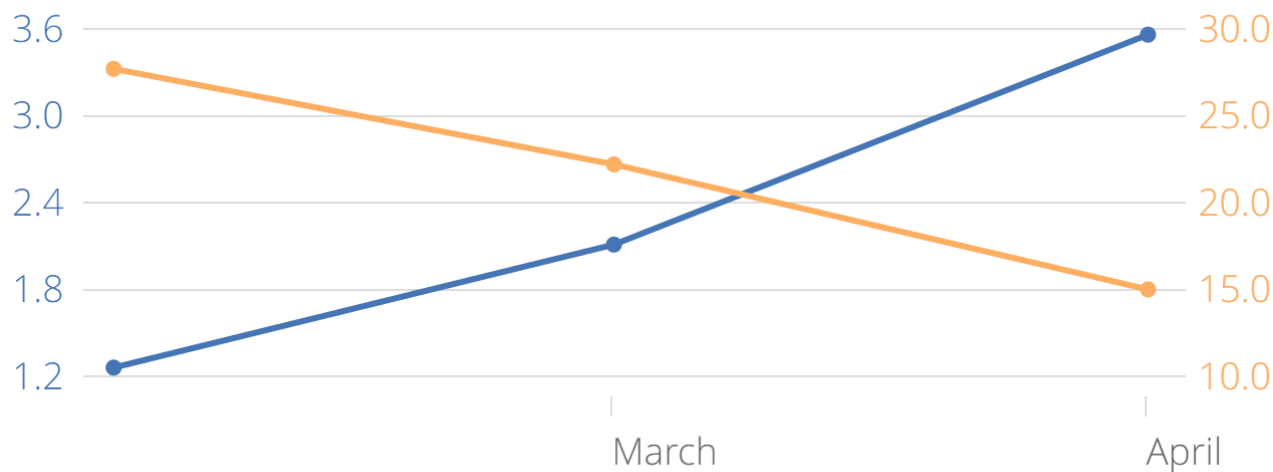
⁷ <https://www.facebook.com/max.nefyodov/posts/1024947630886679?pnref=story>

В той же час, рівень економії публічних коштів (в абсолютних і відносних показниках) можемо спостерігати на графіку №2.

Зміна економії при публічних закупівлях (Київська обл.)

■ абсолютна економія (млн. грн)

■ відносна економія (відсотків)



V. Drobotun, A. Sukharyna

Залучення бізнесу

Поки що, ступінь залучення бізнесу до процесу закупівель йде зі скрипом. Так, у Київській області показники конкуренції впродовж травня були значно нижчими ніж в березні та лютому: частка закупівель з одним постачальником зросла, в той час як з великою кількістю (4+) суттєво зменшилась.

Як ми вже зазначали в попередньому звіті конкуренція відіграє особливо велику роль оскільки:

- 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.

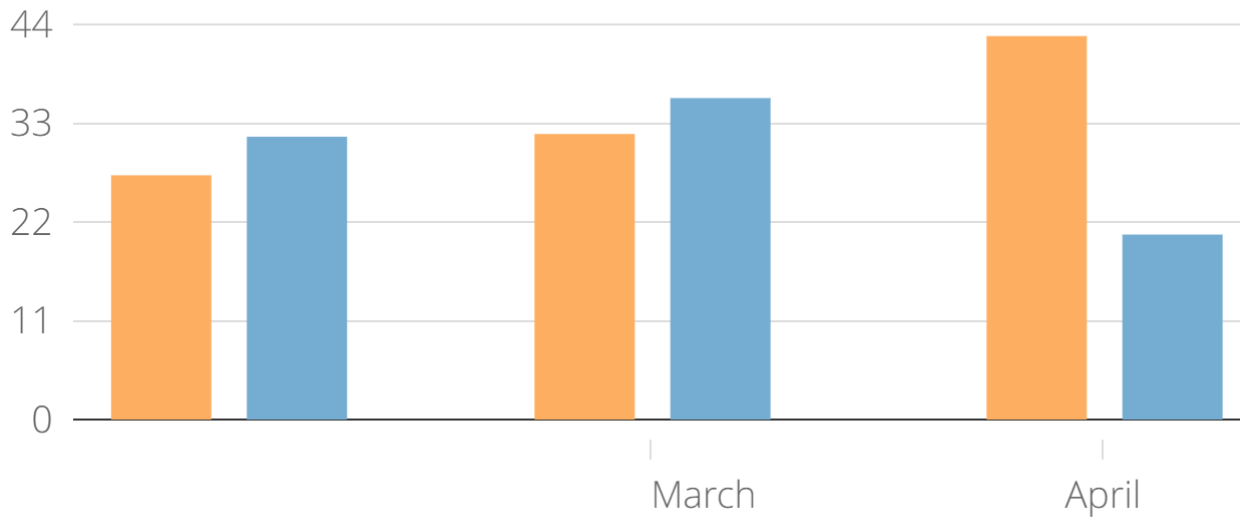
Таблиця 2. Ступінь залучення бізнесу до торгів (квітень 2016)⁸

	Абсолютні показники			Відносні показники (у відсотках)		
	Лютий	Березень	Квітень	Лютий	Березень	Квітень
Кількість тендерів з одним учасником	25	64	85	27,2	31,8	42,7
Кількість тендерів з великою кількістю учасників (4 і більше)	29	72	41	31,5	35,8	20,6

⁸ Враховано березневі закупівлі які завершилися, де триває кваліфікація переможця, або ж закінчився розгляд заявок станом на 11.04.2016. Відмінні закупівлі не враховувалися.

Зміна рівня конкуренції на тендерах (Київська обл.)

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



V. Drobotun, A. Sukharyna

Що купують?

Впродовж березня державні закупівельники найчастіше оголошували торги на будівельні роботи, придбання комп'ютерної техніки, закупівлю конструкцій та продуктів харчування. В той же час, показники економії були найвищими при закупівлі одягу та взуття, меблів та промислової техніки.

Таблиця №4. Найбільш поширені групи товарів і послуг, які закуповують владні органи у Київській області

Вид товарів чи послуг	Кількість тендерів	Планова сума (млн. грн.)	Економія (тис. грн.)	Економія (відсотки)
Будівельні роботи	38	6,74	59,3	0,9
Офісна та комп'ютерна техніка (окрім ПЗ)	20	1,54	346,2	22,5
Конструкції та конструкційні матеріали	20	1,81	358,9	19,8
Продукти харчування	20	0,17	32,1	18,9
Меблі	11	0,34	89,6	26,4
Сільськогосподарська продукція	9	1,30	98,1	7,5
Електротехнічне устаткування	8	1,02	65,4	6,4
Послуги з ремонту і техобслуговування	8	1,02	215,4	21,1
Одяг, взуття, аксесуари	7	0,52	180,5	34,7
Промислова техніка	6	0,21	48,8	23,2
Інше	54	9,12	2070,0	22,7

Найбільш вартісним тендером проведеним в області через систему електронних аукціонів за цей час була закупівля спеціального мулососного автомобіля комунальним підприємством «Ірпіньводоканал». В результаті торгів сума закупівлі знизилась з 2,3 млн. гривень до 2,05

млн. В той же час це не рекордна економія. Зменшення планової суми після проведення аукціонів інколи зменшувались фактично вдвічі.

Апробовані корупційні схеми

Основним корупційним зловживанням залишаються дискримінаційні умови тендерів. Також існують зловживання під час періоду кваліфікації переможця. Іншими словами – корупційним виступає людський фактор, а не технічні недоліки системи. Саме на цьому потрібно зосередити свою увагу.

МЕРТ стверджує, що постійно шукає потенційно корупційні тендери і намагається протидіяти системності їх появи. Олександр Стародубцев, голова департаменту публічних закупівель МЕРТ озвучив основні пріоритети роботи команди Міністерства по етапах виконання⁹:

Перший етап - це визначення методики ризик-менеджменту. Команда ProZorro розробила близько 60 факторів ризику, і кожна закупівля автоматично відслідковується на предмет наявності корупційних ризиків. Один з факторів - кількість учасників в тендері. Найближчим часом на сайті prozorro.gov.ua в розділі "Моніторинг" буде публікуватися рейтинг конкурентності тендерів за тиждень (торги з максимальним і мінімальним кількістю учасників).

Другий етап - цивільні активісти проводять детальний аналіз закупівель, які були визначені, як потенційно корупційні. "Справа ця не проста. Потрібно непогано розбиратися в тендерах і вміти відрізнити відверту "зраду" від дійсно спірної ситуації. Тому в першу чергу цим займаються ГО, які добре зарекомендували себе в цій галузі.

Третій етап полягає в оскарженні тендерів, за якими є обґрунтовані ризики, і тиску на недобросовісних замовників. ГО одночасно пишуть замовнику і профільному міністру з проханням звернути увагу на конкретну процедуру закупівлі, а також, паралельно, звертаються в Держфінінспекцію, яка повинна боротися з цим на державному рівні.

Висновки й прогнози

- ✚ Рівень економії публічних коштах на закупівлях у Київській області є порівняно високим. У абсолютних цифрах, за квітень він становив більше 3,5 млн. гривень. Однак, показники відносної економії зменшуються. За два місяці вони впали з 27,7% до 15%.
- ✚ Ринок електронних закупівель у Київській області (за винятком Києва) вже досяг еквіваленту 1 млн. доларів щомісячно і продовжуватиме зростання.
- ✚ Впродовж травня, скоріш за все, продовжиться зменшення конкуренції. Цьому сприятиме збільшення кількості тендерів та планових сум, яке буде швидшим ніж прихід нових постачальників.
- ✚ В загальноукраїнському контексті планова сума закупівель виросте у рази, а то й десятки разів. Центральні закупівельники будуть змушені здійснювати всі над порогові закупівлі через електронну систему, тому сума коштів буде значною. У квітні зростання не було таким відчутнім, оскільки замовники тільки адаптувались до нової системи, але з травня вона запрацює повним ходом.

⁹ ProZorro свєрх порога: зрада и перемога первого месяца работы // <http://delo.ua/ukraine/rezultaty-pervogo-mesjaca-raboty-prozorro-zrada-i-peremoga-316986/>