



Посольство США в Україні
U.S. Embassy in Ukraine



Моніторинговий звіт щодо впровадження реформи державних закупівель у Київській області (№4 червень 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.

ЗАГАЛЬНОУКРАЇНСЬКИЙ КОНТЕКСТ

З 1 серпня всі понадпорогові закупівлі, які здійснюють державні органи чи підприємства за кошти платників податків повинні проводитись у електронному режимі через систему ProZorro. Відповідно перехідний період фактично завершується і в подальшому доцільно говорити вже не про розвиток реформи, а її інституалізацію та закріплення.

Високий потенціал електронних торгів, який продемонструвала система ProZorro дозволяє розпочати реалізацію сайд-проектів на спільних принципах, або навіть подібній технічній базі. Але, якщо у системі закупівель для держави важливим є проведення реверсивного аукціону (зادля можливості придбати товар чи послуги за максимально низькою ціною) то у випадку продажу майна, держава зацікавлена у класичних електронних аукціонах задля того, щоб якнайдорожче продати певний товар.

На принципах ProZorro наразі планується впровадження системи реалізації активів неплатоспроможних банків¹, число яких суттєво збільшилось внаслідок економічної кризи та активних дій Національного банку України (НБУ) з ліквідації проблемних фінустанов. Команда Міністерства економічного розвитку та торгівлі (МЕРТ) бачить впровадження цього проекту саме на основі максимального відкриття даних та електронного формату, що є великим кроком вперед у порівнянні з закритими аукціонами.

Загрози та перешкоди

Однак для остаточної імплементації реформи публічних закупівель є кілька перешкод, які безпосереднім виконавцям в особі МЕРТ потрібно подолати. Основним завданням є збільшення конкуренції, однак цього буде неможливо досягти без виконання кількох попередніх завдань. Серед них:

- 1) Підвищення відповідальності та транспарентності замовників;
- 2) Популяризація реформи та пояснення особливостей для широкого загалу;
- 3) Підвищення громадської й бізнесової активності у питанні контролю закупівель.

Одна зі значних проблем, які система електронних торгів вирішити повною мірою не може – це відповідальність замовників, а також їхня чесність. Зрозуміло, що коли впродовж тривалого часу певні чиновники сприймали публічні кошти як джерело власного збагачення і здійснювали махінації з тендерами, простий перехід до електронної системи не вирішить питання збільшення чесності осіб, відповідальних за закупівлі. Цю проблему потрібно вирішувати як у світоглядному плані, так і у створенні механізмів контролю і притягнення до відповідальності осіб винних у таких діях. Один з базових механізмів задля цього вже здійснений². У системі публічних електронних закупівель ProZorro тепер можна перевіряти платежі замовників. Перевірити платіж, який був здійснений через казначейство, може кожен бажаючий безпосередньо на сторінці тендеру. Функція перевірки платежу стала можливою завдяки інтеграції з проектом 007 та порталом e-Data. Щоб подивитися інформацію про стан оплати платежу, потрібно обрати будь-яку тендерну закупівлю ProZorro, яка вже завершена, і клікнути на посилання «Перевірити оплату» поруч з «Укладеним договором». У випадку, якщо замовники намагаються зловживати умовами оплати – нова функція дозволить їх визначити і вжити відповідні заходи.

Якщо говорити про висвітлення ходу реформи для широкого загалу, воно залишає бажати кращого. Згідно соціологічного дослідження, яке проводили Фонд «Демократичні ініціативи» імені Ілька Кучеріва та соціологічна служба Центру Разумкова у травні цього року лише 5,9%

¹ Активи неплатоспроможних банків реалізовуватимуть з використанням стандартів та принципів системи ProZorro // <http://www.fg.gov.ua/news/91-news-uk/4787-aktyvy-neplatospromozhnykh-bankiv-realizovuvatymut-z-vykorystanniam-standartiv-ta-pryntsyviv-systemy-prozorro>

² У ProZorro з'явилася функція перевірки оплати за контрактом // <http://watcher.com.ua/2016/07/15/u-prozorro-zyavylasya-funktsiya-perevirky-oplaty-za-kontraktom/>

респондентів знають про реформу закупівель³, що є найменшим показником зі всіх пріоритетних напрямків реформ. В той же час, інформаційна кампанія МЕРТ є достатньо інтенсивною, однак вона направлена на доволі активну частину соціуму і мало торкається інших категорій населення.

Іншим проблемним питанням є спрощення дискурсу навколо реформи, неадекватне відображення процесів, що відбуваються. В середині липня ряд ЗМІ, в тому числі і достатньо відомих, «підхопили» інформацію про те, що київські лікарні навчилися «обманювати» ProZorro⁴. Прикладом цього наводиться інформація про тендер зі закупівлі швабр для Київського онкоцентру.

На нашу думку, інформація щодо цього випадку подавалась некоректно. Дійсно, тендер має суттєві ознаки корупційного, і на цій основі потрібно проводити розслідування та притягувати до відповідальності осіб, які причетні до його організації та проведення, на що вірно вказали експерти з Центру політичних студій та аналітики «Ейдос». Однак, говорити про те що організатори торгів якимось чином «обманули» систему ProZorro невірно. В системі немає опцій, які би могли визначити корупційність тендерів, а вона призначена для того щоб максимально повно відкрити інформацію по використанню публічних коштів та спростити проведення публічних закупівель. Скоріше навпаки, виявлення таких осіб, які зловживали на тендері стало можливим саме через використання ProZorro. У форматі паперових закупівель така можливість була би відсутня. Таке неправильне висвітлення підриває довіру до реформи у широкого загалу та може суттєво ускладнити прогрес створюючи враження про систему ProZorro як неефективної та корумпованої.

Пріоритетним на сьогоднішньому етапі є поширення інформації про можливість самостійно моніторити стан публічних закупівель. На цьому полі активно працюють громадські організації. Зокрема Громадська правозахисна організація «Права людини» створила навчальні відеоролики, які дозволяють за кілька хвилин отримати основну інформацію щодо спостереження за закупівлями та контролю за публічними коштами⁵. Важливо, щоб максимальна кількість людей долучалась до моніторингу закупівель, оскільки лише в такому випадку можна ефективно боротись зі зловживаннями.

Перевірити свої знання публічних закупівель можна за допомогою експрес-тестів від ГПО «Права людини». Так, ви можете дізнатись наскільки добре розбираєтесь в реформі державних закупівель⁶, а також перевірити те, наскільки добре ви зможете визначити обмежену конкуренцію та корупціогенні фактори в тендерах⁷.

Щодо важливості залучення бізнесу, про яке ми говорили вже неодноразово, то команда МЕРТ інтенсифікувала роботу на цьому напрямку. Так, розпочався пілотний проект з популяризації публічних закупівель за кошти міжнародних організацій і якщо проект буде успішним його продовжать та збільшать географію охоплення.⁸

Перед 1 серпням можемо очікувати аномальний сплеск паперової тендерної активності, яка вже спостерігалась перед 1 квітнем, коли перехід на систему електронних закупівель був обов'язковим для органів центральної влади. Зокрема Міністерство оборони оголосило тендерів на понад 20 млрд. гривень в останні дні березня. Наразі ведеться аналіз цих тендерів за дорученням

³ Реформи в Україні: громадська думка населення // <http://www.dif.org.ua/ua/publications/press-relizy/reformi-v-ukraini-gromadska-dumka-naselennja.htm>

⁴ Київські лікарні навчилися обдурювати Prozorro: закупили 50 швабр за 123 тисячі // <http://www.pravda.com.ua/news/2016/07/21/7115543/>

⁵ Як моніторити публічні закупівлі на Prozorro. Частина 1 // <https://youtu.be/whdP2MNwGgE>

Як моніторити публічні закупівлі на Prozorro. Частина 2 // <https://youtu.be/N6vRjZURvxI>

⁶ ТЕСТ: Наскільки Ви обізнані в реформі державних закупівель? // <http://akp.prava-lyudyny.org/special-projects/tenderi-u-kijivskij-oblasti/33-test-naskilki-vi-obiznani-v-reformi-derzhavnikh-zakupivel.html>

⁷ ТЕСТ: Корупція та обмежена конкуренція в закупівлях: чи зможете Ви знайти зловживання? <http://akp.prava-lyudyny.org/special-projects/tenderi-u-kijivskij-oblasti/34-test-koruptsiya-ta-obmezheni-konkurenciya-v-zakupivlyakh-chi-zmozhet-vi-znaji-zlovzhivannya.html>

⁸ Команда Прозорро розпочинає рекламну кампанію для залучення бізнесу // <http://reforms.in.ua/ua/news/komanda-prozorro-rozpochynaye-reklamnu-kampaniyu-dlya-zaluchennya-biznesu>

прем'єр-міністра Гройсмана. Про таку небезпеку вже попередив заступник міністра економічного розвитку та торгівлі Максим Нефьодов, посилаючись на березневий досвід⁹.

Закупівельна активність впродовж червня

У червні система ProZorro пододала символічну позначку – понад 500 мільйонів гривень економії коштів впродовж календарного місяця. Також кількість активних закупівельників досягла майже 3 тисячі суб'єктів. В той же час продовжується поступове падіння конкуренції, що спричинено збільшенням охоплення електронних закупівель. В цьому контексті рекламна компанія від МЕРТ виглядає особливо важливою – в перспективі це дозволить утримати конкуренцію на рівні травня-червня, а згодом збільшити її.

Зведені результати закупівельної активності розпорядників державних коштів впродовж червня можна спостерігати в Додатках (Таблиця 1)

КИЇВСЬКА ОБЛАСТЬ

Загальні суми закупівель через ProZorro у Київській області (з винятком Києва) зростають з самого початку моніторингу. Так, планова сума закупівель у червні становила майже 85 мільйонів гривень, що більше лютих показників у 18 разів. До кінця року, скоріш за все, ця сума тільки зростатиме. Навіть, якщо в серпні частина замовників не проводитиме закупівлі в електронному форматі, оскільки старатиметься розпочати процедуру в липні, коли це можна буде зробити в паперовому форматі, то вже осінню вони будуть змушені показувати всі тендери на широкий загал.

Загалом, ситуація з переходом розпорядників державних коштів на електронні закупівлі є достатньо оптимістичною, принаймні в офіційних рапортах органів виконавчої влади. Станом на кінець червня 1349 розпорядників бюджетних коштів із 1698 у регіоні вже підключились до ProZorro¹⁰, що становить 83%. Тим не менш, офіційні органи дещо маніпулюють з даними – згідно з системою моніторингу bi.prozorro кількість реальних замовників, які провели хоча б одну закупівлю в електронному форматі є набагато нижчою. Бути підключеним до системи електронних закупівель, та активно використовувати її – це різні речі.

Варто відмітити, що планова сума закупівель, які проводяться у Київській області зростає швидше ніж кількість тендерів. Якщо ще у лютому цього року середня планова вартість однієї закупівлі становила 48,4 тис. гривень, то вже впродовж червня середня сума однієї закупівлі зросла майже вшестеро – до 286,25 тис. гривень. Це пов'язано з тим, що на першому етапі в системі проводились лише допорогові закупівлі, а вже згодом до них додалися понадпорогові. Зведена інформація щодо стану закупівель у Київській області (за винятком Києва) у Додатках (Таблиця 2).

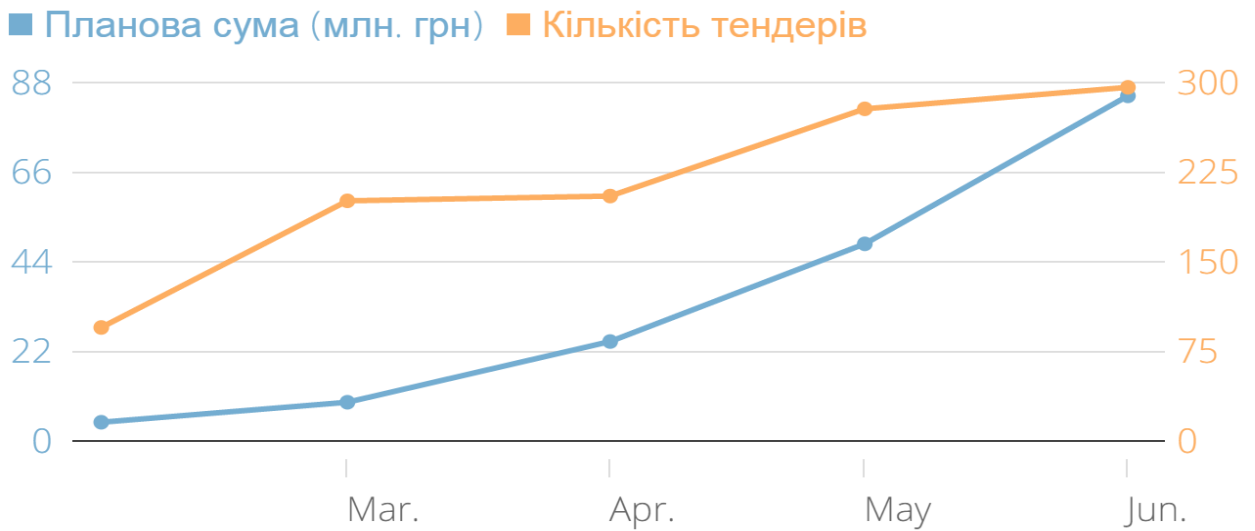
⁹Max Nefyodov, Facebook //

<https://www.facebook.com/photo.php?fbid=1078170495564392&set=a.254351001279683.60081.100001143550248&type=3&theater>

¹⁰ У Київській області 83% розпорядників бюджетних коштів підключились до Prozorro // <http://bc-news.com.ua/ekonomika/item/1729-u-kyivskii-oblasti-83protsent-rozporiadnykiv-biudzhetykh-koshtiv-pidkliuchyls-do-prozorro>

Графік №1. Планова сума та кількість тендерів у Київській області

Планова сума та кількість тендерів у Київській області



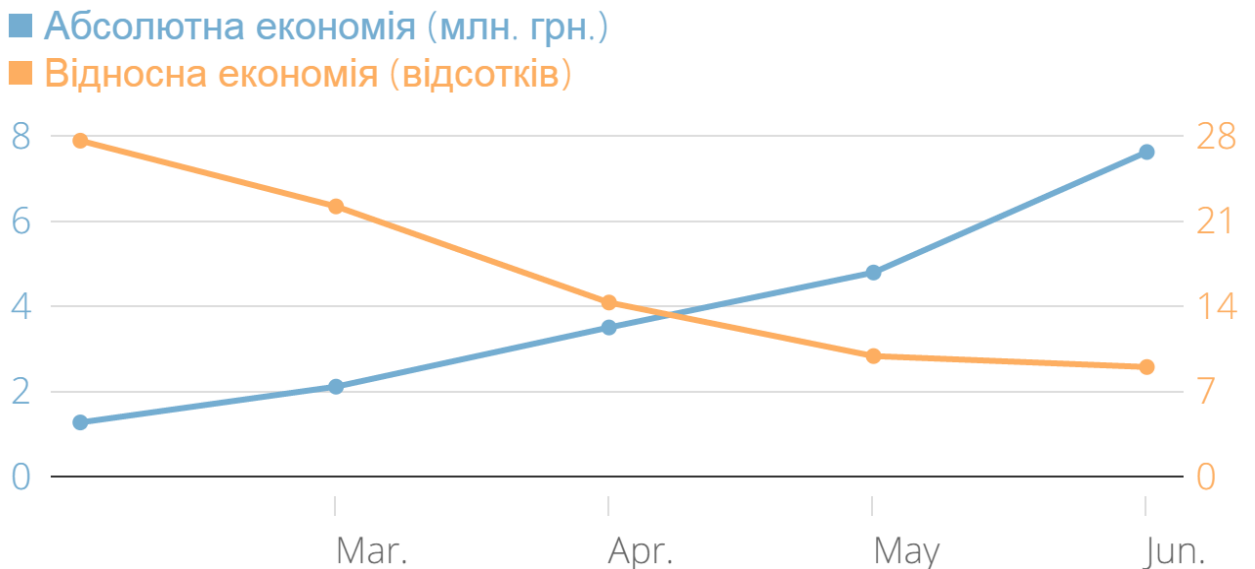
V. Drobotun, A. Sukharyna

Data: bi.prozorro.org

Іншим важливим аспектом, який потрібно виділити – це відносна стабілізація рівня економії та невелике збільшення конкуренції. У зв'язку з лавиноподібним збільшенням кількості закупівель у електронному форматі, рівень конкуренції зменшувався з місяця в місяць. Тим не менш, вже у червні конкуренція стабілізувалась: зростання кількості нових учасників перевищила зростання кількості нових тендерів.

Графік №2. Зміна рівня економії на публічних закупівлях Київської області

Зміна рівня економії на публічних закупівлях у Київській області

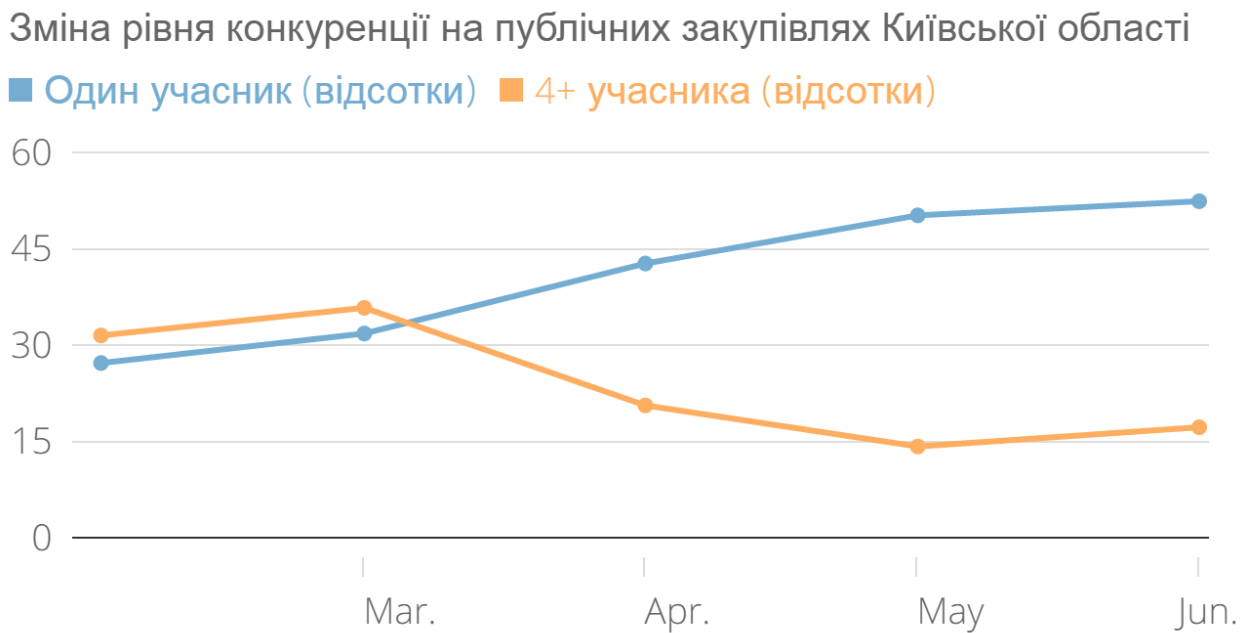


V. Drobotun, A. Sukharyna

Data: bi.prozorro.org

При цьому, кількість закупівель з одним учасником все ж перевищує 50%. Водночас серйозна боротьба за державні контракти спостерігається лише у 17% випадків, що все таки більше ніж минулого місяця, але є далеким до бажаних показників.

Графік №3. Зміна рівня конкуренції на публічних закупівлях Київської області



V. Drobotun, A. Sukharyna

Data: bi.prozorro.org

Зведена інформація щодо рівня конкуренції на публічних закупівлях Київської області у Додатках (Таблиця 3)

ВИСНОВКИ

Реформа державних закупівель зараз перебуває на фінішній прямій. Вже у серпні всі закупівлі проходитимуть в електронному режимі, а з часом реформа повинна інституалізуватись і вийти на заявлені МЕРТ показники.

В той же час, для досягнення кінцевих цілей потрібно подолати кілька проблем: активніше залучати бізнес, проводити роботу з громадськими активістами та широкими верствами населення й посилювати відповідальність чиновників, що відповідають за організацію та проведення тендерів.

Проблеми, які характерні для України в цілому, проявляються також у Київській області. Однак, незважаючи на певні недоліки, місячний рівень економії від застосування електронних торгів в області наближається до 8 мільйонів гривень. Цілком можливо, що показник у 10 мільйонів буде побитий вже за підсумками серпня, коли всі тендери перейдуть в електронний формат. Очікувати суттєвих змін у закупівлях за підсумками липня не варто, а попередні підсумки реформи можна буде підбивати вже осінню.

В той же час, коливання від місяця до місяця цілком можуть спостерігатись. Це нормальна практика, оскільки плани закупівель можуть передбачати різні об'єми необхідних товарів та послуг впродовж різних місяців.

ДОДАТКИ

Таблиця 1. Основні маркери публічних закупівель в Україні¹¹

	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. ¹²	2,51 тис.	2,49	233,13 млн.	1,71%
Червень 2016	13,98 тис.	4,58 млрд.	2,97 тис.	2,38	508,88 млн.	11,11%

Таблиця №2. Порівняння основних маркерів публічних закупівель в Київській області¹³

	Лютий 2016	Березень 2016	Квітень 2016	Травень 2016	Червень 2016
Кількість тендерів	95	201	205	278	296
Планова сума	4,6 млн.	9,51 млн.	24,42 млн.	48,4 млн.	84,73 млн.
Середня кількість тендерних пропозицій	3,14	3,06	2,69	2,17	2,42
Економія коштів	1,27 млн.	2,11 млн.	3,5 млн.	4,79 млн.	7,62 млн.
Кількість організаторів	17	44	46	56	59
Економія відносно планової ціни	27,6%	22,2%	14,3%	9,9%	9,0%

Таблиця №3. Зміна конкуренції на публічних закупівлях Київської області¹⁴

Місяць	Абсолютні показники		Відносні показники, %	
	Кількість тендерів з одним учасником	Кількість тендерів з великою кількістю учасників (4 і більше)	Кількість тендерів з одним учасником	Кількість тендерів з великою кількістю учасників (4 і більше)
Лютий	25	29	26,3	30,5
Березень	64	72	31,8	35,8
Квітень	91	42	44,3	20,4
Травень	146	40	51,2	14,0
Червень	155	51	52,4	17,2

¹¹ Всі дані наведені станом на 25.07.2016 року

¹² Врахована технічна закупівля природного газу ПАТ «Укртрансгаз» у НАК «Нафтогаз» на суму понад 11 мільярдів гривень на безальтернативній основі.

¹³ Всі дані наведені станом на 25.07.2016 року

¹⁴ Всі дані наведені станом на 25.07.2016 року