



МІНІСТЕРСТВО
ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ
І ТОРГІВЛІ УКРАЇНИ



TRANSPARENCY
INTERNATIONAL
UKRAINE

СФЕРА ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ

І квартал 2017 року

ЗМІСТ

Вступ.....	2
1. Аналіз основних показників та індикаторів системи.....	3
2. Діяльність громадського моніторингу.....	11
3. Важливі події I кварталу 2017 року.....	14
4. Тема кварталу: «Допорогові закупівлі».....	17
5. Законопроекти з питань закупівель, зареєстровані в Комітеті за I квартал 2017 року.....	21
Додаток 1.....	22



Звіт підготовлено спільними зусиллями
Міністерства економічного розвитку і торгівлі
та Трансперенсі Інтернешнл Україна

ВСТУП

Цей звіт підготовлено з метою оцінки стану сфери публічних закупівель у I кварталі 2017 року. Звіт складається з п'яти розділів, які містять інформацію про основні показники та індикатори системи, діяльність громадського моніторингу, важливі події, що відбулися протягом звітного періоду, та зареєстровані законопроекти у сфері публічних закупівель. Окрім того, зроблено спробу розібратися у досить дискусійній темі «Допорогові закупівлі» і чи справді такі закупівлі потребують законодавчого врегулювання.



1. АНАЛІЗ ОСНОВНИХ ПОКАЗНИКІВ ТА ІНДИКАТОРІВ СИСТЕМИ

У I кварталі 2017 року закупівлі досліджувалися в розрізі лотів. Це пов'язано з тим, що електронною системою при проведенні багатьох лотових процедур закупівель статус «успішно завершений» (тобто за результатами окремого лоту укладався договір) або «скасовано» чи «не відбувся» присвоюється кожному лоту окремо та за кожним лотом формується відповідний звіт, тоді як при проведенні звичайної процедури (без лотів) присвоюється відповідний статус процедурі та фіксується у звіті її результат.

При проведенні дослідження були охоплені закупівлі, які здійснювалися як відповідно до Закону України «Про публічні закупівлі» (далі – Закон), так і Закону України «Про особливості здійснення закупівель товарів, робіт і послуг для гарантованого забезпечення потреб оборони» (далі – Закон про особливості).

Що ж відбувалося протягом I кварталу у сфері публічних закупівель? Як і в попередні роки, протягом цього періоду укладається найбільша кількість договорів на постачання комунальних послуг, зокрема електричної енергії, водопостачання та водовідведення, опалення. Найбільше (за вартістю) договорів укладається за результатами проведення неконкурентних процедур, оскільки існує обмежена кількість відповідних постачальників. Також укладалися договори на надання послуг з охорони та прибирання, телекомунікаційних послуг, постачання продуктів харчування, пального тощо. Протягом I кварталу за результатами успішно завершених процедур (конкурентні та неконкурентні) укладено 45 351 договір на загальну суму 94,026 млрд грн, що становить 63,8% від загальної кількості завершених процедур у звітному періоді. Водночас укладено 162 468 договорів на суму 21,660 млрд грн, вартість предмета закупівлі яких є меншою за встановлені межі у статті 2 Закону. Такі договори були укладені шляхом проведення допорогових закупівель через електронну систему чи без її використання, але з обов'язковим оприлюдненням звіту про укладення договору. При цьому із загальної кількості допорогових закупівель, які проведені через електронну систему, 89% завершилося укладанням договору. Так, з 65 531 лоту 69,4%, або 45 463 лоти, успішно завершені, 23,3% – не відбулися, 7,3% – скасовано.

Водночас успішність конкурентних процедур (відкриті торги та процедури закупівель для гарантованого забезпечення потреб оборони) складає лише 43,3%. Детальніше в Таблиці 1.

Таблиця 1

Статус закупівлі	Відсоток, %	Кількість лотів
УСЬОГО	100	41 270
Успішні	43,3	17 860
Скасовані	7,1	2 926
Не відбулися	49,6	20 484

При цьому серед 20 484 лотів, що не відбулися, 17 563 – мали менше 2 пропозицій, у т.ч. 3 171 лот – мав очікувану вартість понад 220 тис. грн, 9 471 – очікувану вартість меншу або 220 тис. грн, 4 921 – очікувану вартість меншу за 50 тис. грн. Таким чином, від очікуваної вартості лоту може залежати кількість поданих пропозицій і, як наслідок, успішність оголошеної закупівлі. Відносно низька вартість лоту при високому рівні законодавчої регуляції є лише одним із факторів, що знижують активність бізнесу в участі в торгах. Вплив інших факторів на активність учасників, таких як умови, що встановлені в договорах (строки оплати, умови поставки тощо), проаналізувати неможливо, оскільки ці дані не вносяться до системи в машинозчитуваному вигляді, а зберігаються як скановані документи.

Інші досліджені показники, а саме: активність учасників (кількість учасників, постачальників, пропозицій), рівень дискваліфікацій учасників, кількість скарг – характеризують ступінь довіри до системи. Вони дають змогу зрозуміти, наскільки бізнес готовий співпрацювати з державою і ризикувати власними коштами, тобто показують, як активно бізнес не тільки подає пропозиції, а й захищає свої права та законні інтереси через оскарження.

Активність учасників

Активність учасників може залежати від певних факторів, зокрема від кількості оголошених процедур у системі до складності вимог умов закупівлі. Існує гіпотеза, що учасники не встигають за кількістю оголошених закупівель через систему ProZorro, наприклад: у середньому один учасник подає 3-4 пропозиції на квартал.

На допорогових закупівлях середня кількість пропозицій становить – 2,22; у процедурах (відкриті торги та переговорна процедура для потреб оборони) – 2,69.

При цьому в допорогових закупівлях бере участь у три рази більше учасників, ніж у закупівлях, що підпадають під дію Закону. Можна припустити, що участь у процедурах закупівель сприймається учасниками як більш складна та вимагає довшої та ретельнішої підготовки.

Протягом I кварталу 2017 року в процедурах узяли участь 15 426 учасників, з яких 12 828 – у конкурентних процедурах, а в допорогових – 44 957 (у т.ч. у допорогових закупівлях – 15 771 (конкурентні) та 34 337 (неконкурентні)).

У неконкурентних процедурах закупівель майже 100% учасників стають переможцями, у той час як у конкурентних процедурах закупівель – близько 41%, у допорогових закупівлях – 61% (детальніше в Таблиці 2).

Таблиця 2

Рівень процедури	Учасники			Постачальники		
	Конкурентні	Неконкурентні	УСЬОГО	Конкурентні	Неконкурентні	УСЬОГО
Допороги	15 771	34 337	44 957	9 405	34 242	4 0010
Надпороги	12 828	3 417	15 426	5 299	3 300	8 190

*Кількість учасників «УСЬОГО» є унікальною, а один учасник може брати участь у різних процедурах.

Рівень дискваліфікації учасників

Незважаючи на те, що в процедурах закупівель подається пропозицій менше, їх відхиляють у півтора рази частіше, ніж у допорогових. При цьому при проведенні процедур закупівель було дискваліфіковано 11 767 пропозицій, або 17,27% від загальної вартості поданих пропозицій, у допорогових закупівлях – 12 362 пропозиції, або 11,14% відповідно. Тобто кожна 9-та допорогова пропозиція та кожна 6-та надпорогова є відхиленими. Окремою проблемою для аналізу є те, що дослідити причину відхилення можна, лише проаналізувавши відповідність пропозицій вимогам замовника, тому визначити кількість дискваліфікованих пропозицій та тих, що були відкликани учасником, достатньо складне завдання.

Кількість скарг

Із загальної кількості оголошених відкритих торгів до Антимонопольного комітету України було оскаржено лише 1,02%. Більшість поданих скарг стосується саме ухвалених тендерним комітетом рішень і складає 74%, інші 26% належать до оскарження умов закупівель. При проведенні допорогових закупівель до Комісії з розгляду звернень надійшло лише 0,62% звернень про усунення порушень, з яких близько 82% стосуються рішень замовників і лише 18% – умов закупівель.

Наступним важливим показником є бажання замовників використовувати електронну систему для відбору постачальників товарів, надавачів послуг та виконавців робіт. 72,4% від загальної суми укладених договорів на придбання товарів, робіт і послуг, вартість яких менша за встановлені межі в статті 2 Закону, були укладені без використання електронної системи. При проведенні закупівель, вартість яких вища за встановлені межі в Законі, 51,5% договорів (за вартістю) були укладені за результатами проведеної переговорної процедури. Для I кварталу такий рівень використання переговорної процедури пояснюється закупівлею комунальних послуг, що становить більше 95% від загальної вартості переговорних процедур.

Економія за завершеними лотами становить 4,380 млрд грн, 3,549 млрд грн за результатами процедур закупівель та 831,2 млн грн на допорогових закупівлях. У середньому відсоток економії на відкритих торгах становить 7,6%, на допорогових – майже 13%.

Внесення змін до договорів завжди залишалось без детального аналізу через відсутність даних. Сьогодні доступних даних стає більше, однак усе одно значна частина інформації залишається у відсканованих документах, наприклад «ціна за одиницю». У Таблиці 3 наведена інформація щодо договорів, до яких вносилися зміни. Один договір може мати декілька змін, тому сума рядків буде більшою за унікальне значення «Усього». При цьому станом на час оприлюднення звіту показники можуть змінитися залежно від змісту внесених змін.





Таблиця 3

Тип причини додання змін	Надпороги		Допороги	
	Кількість договорів	Очікувана вартість, грн	Кількість договорів	Очікувана вартість, грн
УСЬОГО, контрактів	11 224	36 979 187 324	3 976	1 230 479 074
Продовження строку дії договору на наступний рік (20%)	67	81 169 918	34	4 598 386
Зміна ціни у зв'язку із зміною ставок податків і зборів	98	1 784 706 579	32	6 630 119
Продовження строку дії договору	355	518 985 782	313	51 925 693
Узгоджене зменшення ціни	1 732	5 815 755 728	233	59 058 900
Зменшення обсягів закупівлі	4 416	7 290 772 740	785	91 708 341
Покращення якості предмета закупівлі	2 966	18 379 807 968	1 447	165 566 783
Зміна сторонніх показників	1 650	4 637 533 343	483	520 312 930
Зміна ціни за одиницю товару	3 109	19 860 175 419	1 096	726 328 231

Отже, трохи більше 15 тис. договорів на суму 38,2 млрд грн мають хоча б одну зміну. Найчастіше зміни за надпороговими контрактами стосуються зменшення обсягів закупівлі, зміни ціни за одиницю товару, покращення якості предмета закупівлі. При цьому зазначені три причини змін стосуються найбільшої суми коштів. У допорогах найчастіше покращують якість предмета, змінюють ціну за одиницю, зменшують обсяги, що повторює тенденцію надпорогових закупівель. Однак за найбільшими сумами основні причини: зміна ціни за одиницю, зміна сторонніх показників, покращення якості предмета закупівлі.

Аналіз проведення переговорних процедур показує, які законодавчі підстави використовуються найчастіше для їх застосування (Таблиця 4). Загалом такі процедури завершуються в 93% випадків успішно, а у 7% – скасовуються через помилки або оскарження.

Таблиця 4

Причина використання переговорної процедури	Кількість лотів	Очікувана вартість, грн
УСЬОГО	29 780	54 241 397 459
Відсутність конкуренції	25 546	32 328 391 043
Замовником двічі скасовано тендер	3 289	6 438 363 669
Потреба здійснити додаткову закупівлю	430	718 736 317
Нагальна потреба в здійсненні закупівлі	377	13 961 093 215
Закупівля творів мистецтва	108	374 694 654
Необхідність проведення додаткових будівельних робіт	28	248 512 761
Закупівля юридичних послуг	2	171 605 800

Протягом звітного періоду замовники найчастіше використовували переговорну процедуру на підставі відсутності конкуренції для закупівлі комунальних послуг. Друге місце (за вартістю укладених договорів) посідає застосування переговорної процедури на підставі «нагальна потреба у здійсненні закупівлі у зв'язку з виникненням особливих економічних чи соціальних обставин...» на суму майже на 14 млрд грн, у тому числі 13,4 млрд грн – закупівля газу ПАТ «Укртрансгаз». Занепокоєння викликає застосування переговорної процедури в разі, коли двічі не відбулися торги через відсутність достатньої кількості учасників. Причиною цього може бути відсутність конкуренції, некоректні вимоги до предмета закупівлі або його занижена очікувана вартість. Причини застосування такої підстави для проведення переговорної процедури потребують окремого дослідження.

При застосуванні переговорної процедури на підставі «закупівля творів мистецтва або закупівля, пов'язана із захистом прав інтелектуальної власності...» найбільшою закупівлею (за вартістю) [стало створення національного фільму \(аудіовізуального твору\) «Крути 1918. Захист» на умовах фінансової підтримки](#) на суму 26 млн грн.

Водночас замовники часто допускають помилки при визначенні підстав для проведення переговорних процедур. Так, наприклад, переговорна процедура [«Активна і реактивна електроенергія»](#) на очікувану вартість 20 млн грн була проведена на основі підстави «закупівля творів мистецтва». Такі випадки не є поодинокими.

РЕЙТИНГИ ТОП-3

Три найбільші за вартістю завершені процедури (Таблиця 5) становлять майже 16 млрд грн. Це 2 закупівлі ремонту та утримання доріг на 2,45 млрд грн та 1 щорічна закупівля газу «Укртрансгазом» для забезпечення балансування. Цікаво, що ця закупівля завжди проходила через переговорну процедуру, але цього разу було 2 процедури відкритих торгів, що не відбулися.

Таблиця 5

Ідентифікатор тендера	Тендер	Організатор	Сума договорів, грн	Процедура закупівлі
РАЗОМ			15 852 286 456	
UA-2017-01-24-002054-b	Газове паливо (для забезпечення балансування)	ПАТ «УКРТРАНСГАЗ»	13 399 677 158	Переговорна процедура за нагальною потребою
UA-2016-11-23-000471-с	Поточний ремонт, утримання автомобільних доріг у Тернопільській обл.	Служба автомобільних доріг у Тернопільській обл.	1 221 535 308	Відкриті торги із публікацією англ. мовою
UA-2017-01-31-001375-b	Експлуатаційне утримання автомобільних доріг у Харківській обл.	Служба автомобільних доріг у Харківській обл.	1 231 073 990	Переговорна процедура

Три області (Таблиця 6), які є лідерами за укладеними звітами в допорогових закупівлях.

Таблиця 6

Регіон організатора	Кількість договорів	Сума договорів, грн
РАЗОМ	25 969	3 327 556 282,51
Київський	11 737	1 484 854 983,21
Дніпропетровський	7 275	966 299 948,73
Одеський	6 957	876 401 350,57

Три області (Таблиця 7), які є лідерами в проведенні допорогових закупівель з використанням електронної системи.

Таблиця 7

Регіон організатора	Кількість договорів	Сума договорів, грн
РАЗОМ	32 090	1 383 464 158,94
Київський	14 438	758 194 509,89
Дніпропетровський	10 633	333 854 058,09
Донецький	7 019	291 415 590,96

Три замовники (Таблиця 8), які оголосили найбільше допорогових закупівель з використанням електронної системи.

Таблиця 8

Код організатора	Замовник	К-ть лотів	Очікувана вартість, грн	К-ть завершених лотів	Очікувана вартість завершених лотів, грн
УСЬОГО		894	77 598 168,57	574	55 256 891,27
02142520	Відділ освіти П'ятихатської райдержадміністрації	377	4 208 463,57	175	2 684 062,27
39606435	Комунальне підприємство «Керуюча компанія з обслуговування житлового фонду Дніпровського району м. Києва»	266	38 942 705,00	153	20 306 729,00
37501648	Управління житлово-комунального гос-тва Деснянської районної в місті Києві державної адміністрації	251	34 447 000,00	246	32 266 100,00

Три органи управління (Таблиця 9), до сфери яких входять замовники, що уклали договори на найбільші суми. На першому місці знаходиться Мінекономрозвитку із закупівлею «Укртрансгазу». На другому – Державне агентство автомобільних доріг України. На третьому місці – Міністерство інфраструктури із закупівлями «Укрзалізниці».

Таблиця 9

Головний орган	Очікувана вартість, грн	Сума договорів, грн
РАЗОМ	37 317 600 516,29	36 294 839 289,14
Міністерство економічного розвитку і торгівлі України	15 167 526 727,72	15 018 296 443,46
Державне агентство автомобільних доріг України	14 297 078 959,31	13 698 256 118,48
Міністерство інфраструктури України	7 852 994 829,26	7 578 286 727,20

Три замовники (Таблиця 10) з найбільшими обсягами укладених договорів. Усього 3 юридичні особи уклали договорів на 21,3 млрд грн.

Таблиця 10

Головний орган	Очікувана вартість, грн	Сума договорів, грн
РАЗОМ	21 611 402 535	21 341 879 946
ПАТ «УКРТРАНСГАЗ»	13 491 415 565	13 487 532 382
Філія «Центр забезпечення виробництва» ПАТ «Українська залізниця»	4 985 684 914	4 895 340 791
Служба автомобільних доріг у Львівській області	3 134 302 056	2 959 006 773

Три найбільші регіони (Таблиця 11) після м. Києва за завершеними лотами та укладеними договорами.

Таблиця 11

Регіон організатора	Кількість лотів	Очікувана вартість, грн	Сума договорів, грн
РАЗОМ	43 000	24 732 156 117	23 777 473 610
Дніпропетровський	19 914	9 039 331 639	8 659 586 100
Харківський	13 006	8 644 411 181	8 452 556 738
Львівський	10 080	7 048 413 297	6 665 330 773

Три учасники, що подали найбільшу кількість пропозицій (Таблиця 12) на конкурентні процедури (допорогові, відкриті торги, переговорна процедура для потреб оборони): усього 6 234 пропозиції було подано, з яких за обсягами коштів майже третина – переможна. Кожен з учасників відповідно працює на ринку медикаментів, нафтопродуктів, канцелярії.

Таблиця 12

Код учасника	Учасники	Кількість пропозицій	Сума пропозицій, грн	Сума переможних пропозицій, грн
РАЗОМ		6 234	1 316 275 402	426 901 4098
39273420	ТОВ «БАДМ-Б»	2 296	309 203 804,48	1 771 963,36
40473930	ТОВ «АЛЬЯНС ЕВОЛЮШН»	1 994	890 296 795,21	288 322 140,97
25394112	ТОВ Український Папір	1 944	116 774 801,87	56 807 304,91

Три постачальники (Таблиця 13), що мають укладені договори на найбільші суми.

Таблиця 13

Код учасника	Постачальник	Очікувана вартість, грн	Сума договору, грн	Кількість договорів
РАЗОМ		19 948 975 115	19 793 031 068	2 273
20077720	ПАТ НАК «Нафтогаз України»	13 476 807 140	13 468 135 181	100
00131305	ПАТ «Київенерго»	3 543 351 300	3 526 394 300	2 168
30536344	ТОВ ТРЕЙД КОММОДІТІ	2 928 816 675	2 798 501 587	5

Три учасники, пропозиції яких не перемогли жодного разу (Таблиця 14). У I кварталі в цій номінації перемагає ФОП Година Г. М. з 990 пропозиціями без перемог, далі ТОВ «Центрнафтогазпостач» – 516 поданих пропозицій. На третю сходинку потрапив ТОВ Метро Кеш енд Кері Україна з 64 пропозиціями без перемог та з 15 відхиленнями.

Таблиця 14

Код учасника	Учасники	Очікувана вартість, грн	Кількість цінових пропозицій	Кількість дискваліф.	Сума пропозицій, грн
РАЗОМ		22 711 690 920,96	11 173	2 217	501 800 837,99
2601705426	ФОП «Година Г. М.	30 835 612,18	990	0	30 816 096,65
39046608	ТОВ «ЦЕНТРАФТО-ГАЗПОСТАЧ»	600 164 061,22	516	45	434 998 240,05
32049199	ТОВ Метро Кеш енд Кері Україна	51 788 675,38	64	15	35 986 501,29

Завершують рейтинг 3 коди ЄЗС (Єдиний закупівельний словник) за четвертим знаком (Таблиця 15), що найчастіше закуповувалися.

Таблиця 15

ЄЗС	Кількість лотів	Очікувана вартість, грн
РАЗОМ	31 528	43 665 787 367,97
09310000-5 Електрична енергія	12 981	11 887 191 758,82
09320000-8 Пара, гаряча вода та пов'язана продукція	11 610	12 917 532 083,17
09120000-6 Газове паливо	6 937	18 861 063 525,99

2. ДІЯЛЬНІСТЬ ГРОМАДСЬКОГО МОНІТОРИНГУ

За I квартал 2017 року на моніторинговому порталі було залишено 809 відгуків та 480 коментарів.

Фахівцями ТІ Україна опрацьовано 792 закупівлі з відгуками, серед яких виявлено 732 порушення. За результатами їх розгляду до контролюючих та правоохоронних органів, замовника та органу управління замовника було скеровано відповідні звернення.

За результатами аналізу опрацьованих відгуків можна виокремити такі найбільш поширені порушення.

ДИСКРИМІНАЦІЙНІ ТА НАДМІРНІ ВИМОГИ

Яскравим прикладом таких порушень є закупівлі, які проводяться структурними підрозділами Київської міської державної адміністрації на виконання Програми економічного та соціального розвитку міста Києва на 2017 рік (далі – Програма). У межах Програми структурним підрозділам (далі – замовники) виділяли кошти на здійснення капітального ремонту та реставрації вікон, сходових майданчиків житлових будинків тощо. Вибір виконавців робіт здійснювався за допомогою допорогових закупівель, які були запроваджені з

метою отримання максимальної економії та гнучкості процедури закупівлі для забезпечення потреби в товарах, послугах та роботах за значно менші строки, ніж за процедурою відкритих торгів. Окрім того, допорогові закупівлі покликані мінімізувати вимоги до їх учасників.

Проводячи такі закупівлі, замовники для зменшення кількості учасників встановлювали вимоги щодо наявності в них досвіду роботи лише з бюджетними установами, аргументуючи це тим, що останні поінформовані про специфіку роботи з бюджетними коштами. Також цікаво, що замовники вимагали від учасників надати інформацію, яка є у відкритих реєстрах, а також безліч інших документів, які не мають безпосереднього стосунку до предмета закупівлі, що створює бар'єри для учасників закупівлі.

Департамент внутрішнього фінансового контролю та аудиту КМДА підтвердив факт наявності дискримінаційних вимог у документації та неодноразово рекомендував замовникам усунути їх.

За результатами численних звернень, наприклад управління освіти Деснянської районної в місті Києві державної адміністрації, було скасовано такі торги з метою усунення дискримінаційних вимог: UA-2017-02-01-000128-a; UA-2017-02-01-000438-b; UA-2017-02-01-000266-a; UA-2017-02-01-001022-b; UA-2017-02-01-000285-a; UA-2017-02-01-000275-a; UA-2017-02-01-000288-a; UA-2017-02-01-000300-a; UA-2017-02-01-000320-a; UA-2017-02-01-001129-b; UA-2017-02-01-000335-a; UA-2017-02-01-000338-a; UA-2017-02-10-000757-a; UA-2017-02-10-000758-a; UA-2017-02-10-000764-a; UA-2017-02-10-002872-c.

Проте замовником оголошено нові закупівлі, у яких замінено одні дискримінаційні вимоги на інші, зокрема:

- 1) заміна досвіду роботи з бюджетними установами на досвід роботи з комунальними підприємствами;
- 2) заміна наявності представництва в місті Києві на наявність представників керівництва учасника в м. Києві. Такі дії замовника важко назвати обґрунтованими, а закупівлі ефективними, оскільки вимоги прописуються під конкретних учасників.

До замовника та керівництва міста скеровано відповідні листи.

Окрім того, завдяки відгукам та листам ТІ Україна було скасовано закупівлі Міністерства фінансів України на [послуги з перевезення пасажирським наземним транспортом](#) (UA-2017-02-17-001458-с) та ПАТ «Національна акціонерна компанія «Нафтогаз України» [щодо закупівлі автотранспортних послуг](#) (UA-2017-02-23-000145-с). До вказаних замовників було скеровано відповідні листи з посиланням на дискримінаційні ознаки в частині технічних вимог, які штучно могли обмежити конкуренцію. Замовники вирішили скасувати такі закупівлі.

МОЖЛИВЕ УНИКНЕННЯ ПРОВЕДЕННЯ ПРОЦЕДУРИ ЗАКУПІВЛІ

Замовники, які не бажають використовувати електронну систему закупівель, ділять предмет закупівлі на частини та розміщують звіт про укладений договір.

ДП «Красноармійськвугілля» у такий спосіб [назвітувало](#) на 10 млн грн. При цьому договори укладалися кожного дня з одним і тим самим постачальником на одну і ту ж суму – 199 999 грн.

ТІ Україна скерувала запити до Міністерства енергетики та вугільної промисловості України, яке надало рекомендації замовнику щодо розірвання договорів та недопущення в подальшому порушень при здійсненні закупівель.

Також окремі замовники намагалися уникнути проведення відкритих торгів через застосування допорогової закупівлі. Зокрема, Шевелівська сільська рада оголосила допорогову закупівлю на [виготовлення металевого паркану](#) очікуваною вартістю 400 тис. грн (UA-2017-03-06-000153-a). За результатами аналізу відгуку та скерування звернення до замовника закупівлю було скасовано.

БЕЗПІДСТАВНЕ (НЕОБҐРУНТОВАНЕ) ВІДХИЛЕННЯ УЧАСНИКІВ

За проаналізований період розглянуто 140 таких випадків. Для прикладу, Професійно-технічним училищем №23 смт. Новоолексіївка Генічеського району Херсонської області (ID UA-2017-02-13-001063-a) було відхилено учасника, який запропонував найнижчу ціну, через відсутність у складі пропозиції сертифікатів відповідності на [вугілля](#). Однак такий документ, як і всі інші згідно з тендерною документацією замовника, містився у складі пропозиції учасника. Таким чином, вважаємо, що замовник незаконно відхилив учасника. До контролюючих органів було скеровано відповідні запити.

У закупівлі Київського міського пологового будинку №1 на придбання [хірургічного шовного матеріалу](#) (UA-2017-01-19-000826-a) пропозицію найвигіднішого учасника було відхилено на підставі Протоколу засідання фармакотерапевтичної комісії замовника. Цим протоколом було задокументовано, що шовний матеріал, який пропонував учасник, є неякісним. Водночас такі дії замовника можуть свідчити про дискримінаційний підхід до скаргника. До замовника та Міністерства охорони здоров'я України було скеровано відповідні листи, за результатами розгляду яких замовник вирішив скасувати закупівлю.

ВІДСУТНІСТЬ ДОКУМЕНТАЦІЇ ТА ТЕХНІЧНИХ ВИМОГ ДО ЗАКУПІВЛІ

Окремої уваги заслуговує закупівля, яка проводилася комунальним підприємством «Київський метрополітен» на капітальний ремонт [«станції метро «Лівобережна»](#) (UA-2017-01-13-001370-b). Тільки за цією закупівлею отримано [245 відгуків](#). При аналізі виявлено, що закупівля проведена з суттєвими порушеннями Закону, а саме: відсутність технічного завдання на виконання робіт та документів, на підставі яких учасник має обрахувати ціну своєї пропозиції. Окрім того, об'єднано два предмети закупівлі в один: виготовлення проекту та виконання самих робіт. Як наслідок, маємо результати роботи неналежного рівня.

Варто зазначити, що є замовники, які не вважають за потрібне розміщувати інформацію про технічні характеристики предмета та умови закупівлі, якщо це стосується і допорогових закупівель, однак дискваліфікують учасників через невідповідність умовам закупівлі. Так, Вербівська сільська рада оголосила закупівлю на [капітальне будівництво водозабірної свердловини](#)

(UA-2017-03-14-000631-b) без завантаження жодного документа в систему. При цьому одного з учасників було дискваліфіковано через «малий обсяг тендерної інформації».

Цікавим є випадок з [Дніпровською РДА](#), яка при проведенні закупівлі самостійно здійснила оцінку пропозицій учасників та з незрозумілих причин обрала переможцем учасника, який надав найдорожчу пропозицію.

ВІДСУТНІСТЬ ПІДСТАВ ДЛЯ ПРОВЕДЕННЯ ЗАКУПІВЛІ

До такої ТІ Україна відносить закупівлю [послуг у сфері наукових досліджень та експериментальних розробок](#), які замовляв Національний антарктичний науковий центр Міністерства освіти і науки України.

При аналізі підстав для проведення цієї закупівлі було виявлено, що вона оголошена у зв'язку з нагальною потребою. Переговорна процедура закупівлі застосовується замовником як виняток у разі нагальної потреби в здійсненні закупівлі у зв'язку з виникненням особливих економічних чи соціальних обставин, що унеможливають дотримання замовниками строків для проведення тендеру, зокрема, **пов'язаних з:**

- 1) негайною ліквідацією наслідків надзвичайних ситуацій;
- 2) наданням у встановленому порядку Україною гуманітарної допомоги іншим державам.

Отже, ця підстава має виключний перелік обставин, коли можна застосовувати вищевказану норму Закону України «Про публічні закупівлі».

[ТІ Україна вважає](#), що жодна з цих обставин не може застосовуватися для проведення Національним антарктичним науковим центром Міністерства освіти і науки України закупівлі за переговорною процедурою. Окрім того, сам замовник у своєму обґрунтуванні до закупівлі зазначає лише про можливі наслідки надзвичайної ситуації, яка може статися. Стосовно зазначеної закупівлі підготовлено та направлено звернення до правоохоронних органів.

Сьогодні існує велика кількість інструментів (www.dozorro.org, www.bi.prozorro.org, www.bipro.prozorro.org, www.spending.gov.ua тощо), які спрощують процес моніторингу за здійсненням закупівель органами державної влади та місцевого самоврядування. Таким чином, є можливість кожного вплинути на процес використання коштів та задоволення потреб конкретного міста, села чи держави в цілому.

3. ВАЖЛИВІ ПОДІЇ І КВАРТАЛУ 2017 РОКУ

У розрізі реформи сфери публічних закупівель, розпочатої в попередні роки, I квартал 2017 року виявився достатньо цікавим та прогресивним. Серед основних подій, які відбулися у сфері закупівель, слід відзначити:

1. Вдосконалення законодавчої бази.
 2. Початок роботи централізованої закупівельної організації.
 3. Впровадження професійного навчання для замовників.
 4. Досягнення та нагороди міжнародного рівня.
-

1. Міністерство економічного розвитку і торгівлі України (далі – Мінекономрозвитку) продовжує активну роботу з вдосконалення законодавства у сфері закупівель. За результатами аналізу практики застосування положень Закону України «Про публічні закупівлі» (далі – Закон) виникла необхідність у вдосконаленні його окремих норм:

- ◇ на підставі розгляду звернень, які надійшли до Мінекономрозвитку щодо внесення змін до Порядку визначення предмета закупівлі, підготовлено наказ від 19 грудня 2016 року №2092 щодо змін до Порядку визначення предмета закупівлі, який набрав чинності 17 січня 2017 року. Змінами встановлено, що визначення предмета закупівлі товарів та послуг здійснюється за показником четвертої цифри Єдиного закупівельного словника ДК 021:2015 (далі – ЄЗС). Окрім того, запроваджено спеціальний порядок визначення предмета закупівлі лікарських засобів – за показником третьої цифри ЄЗС із зазначенням міжнародної непатентованої назви лікарського засобу;
 - ◇ за результатами аналізу пропозицій, які надійшли від замовників, 9 березня 2017 року було затверджено перші зміни до національного класифікатора ЄЗС. Його доповнено окремими товарами, роботами та послугами, також виправлено окремі технічні неточності в додатковому словнику класифікатора;
 - ◇ після проведеного аналізу практики застосування наказу Мінекономрозвитку від 22.03.2016 р.№490 «Про затвердження форм документів у сфері публічних закупівель» виникла необхідність у вдосконаленні окремих його форм, у зв'язку з чим було підготовлено відповідні зміни, які набрали чинності 10 березня 2017 року.
-

2. Наприкінці 2016 року відбувся запуск пілотного проекту з організації діяльності Централізованої закупівельної організації (далі – ЦЗО). У січні 2017 року Мінекономрозвитку визначило державну установу «Професійні закупівлі» юридичною особою, відповідальною за виконання функцій ЦЗО в рамках реалізації пілотного проекту (наказ від 12.01.2017 р.№20 «Про організацію діяльності централізованої закупівельної організації в рамках реалізації пілотного проекту»). Ключовим завданням є підвищення ефективності закупівель внаслідок об'єднання замовлень у великі тендери із залученням кваліфікованих спеціалістів із закупівель. У рамках пілотного проекту ЦЗО зможе закуповувати для центральних органів виконавчої влади комп'ютерне обладнання, офісні меблі, електричні прилади, канцелярські товари, побутову хімію, а також послуги перекладу, ремонту тощо.

22 березня 2017 року ЦЗО через електронну систему ProZorro оголосила перший тендер на закупівлю паперу для центральних органів виконавчої влади.

3. Одним з головних викликів для закупівельної сфери є формування спільноти реформаторів та критичної маси професійних закупівельників. Певні рішення щодо підготовки таких

професіоналів пропонує Центр вдосконалення закупівель Київської школи економіки (далі – КШЕ).

З 13 по 26 березня 2017 року Центр вдосконалення закупівель на базі КШЕ провів для 24 відібраних через відкритий конкурс тренерів (8 з яких – координатори «Регіональних центрів компетенцій», програми ДП «Прозорро» та Transparency International Україна) безкоштовний навчальний курс.

Програма та методи викладання цього курсу поєднали вивчення історій успіхів та невдач закупівельної діяльності, сучасні міжнародні підходи до організації процесу закупівель, технологічні рішення процесу закупівель. Навчальний курс був розрахований на професійних тренерів і викладачів із закупівель, які планують поглибити свої компетенції у сфері закупівельної діяльності.

Учасники успішно склали іспит із законодавчих аспектів та захистили проект концепції власної навчальної програми.

А вже 18 березня 2017 року в Центрі вдосконалення закупівель КШЕ відкрито першу освітню програму «Професіоналізація закупівель». Її основна ідея полягає в перенесенні фокусу від теоретичного аспекту до практичного. Вона є першою у Східній Європі програмою післядипломної освіти із закупівель, мета якої – формування провідних професійних знань відповідно до сучасних стандартів стратегічного й операційного управління закупівлями та їх передача учасникам закупівельної екосистеми.

-
4. 23 лютого 2017 року в м. Женева (Швейцарська Конфедерація) відбулося засідання Комітету СОР з питань державних закупівель (далі – Комітет), у якому взяли участь представники Мінекономрозвитку.

Окрім проведення двосторонніх зустрічей, делегація взяла участь у засіданнях малої групи Робочої програми із збору та звітування статистичної інформації, Робочої програми малого і середнього бізнесу, а також Симпозіумі щодо Сталих закупівель у рамках Комітету.

Під час заходу українська делегація виступила з ініціативою запуску пілотного проекту електронного порталу для агрегації повідомлень про публічні закупівлі членами Угоди СОР про державні закупівлі у рамках ініціативи ProZorro Go Global.

Також українська делегація запропонувала всім країнам-членам угоди GPA створити спільний портал для розміщення оголошень про тендери, вищі за пороги GPA, на основі стандарту даних [Open Contracting Data Standard](#).

29-31 березня 2017 року в м. Париж (Франція) українська сторона взяла участь у «Тижні цілісності» Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСД) 2017.

Під час церемонії C4F Davos Awards 2017, яка відбулася 13-17 березня у Женеві, електронну систему закупівель ProZorro відзначено черговою нагородою.

C4F Davos Awards – щорічна премія у сфері комунікацій, яку отримують за професійні досягнення, творчий підхід і бачення майбутнього галузі. В одному місці були зібрані яскраві приклади міжкультурних комунікацій та найкращі практики різних країн. 86 представників 30 країн з п'яти континентів змагалися за премію у трьох категоріях: індивідуальній, корпоративній та розділі стартапів.

За оцінками 25 членів міжнародного журі команда ProZorro стала першою у корпоративній номінації «Trust of the Future» – «Довіра майбутнього».

4. ТЕМА КВАРТАЛУ: «ДОПОРОГОВІ ЗАКУПІВЛІ»

Впровадження електронної системи ProZorro розпочалося з пілотного проекту, у рамках якого було реалізовано проведення електронних закупівель для предметів закупівель, очікувана вартість яких нижча за порогові, встановлені в Законі. Завдяки цьому механізм електронних закупівель був випробуваний на практиці.

Наразі Законом встановлено, що всі процедури закупівлі повинні здійснюватися шляхом використання електронної системи закупівель. Водночас передбачена норма, яка дозволяє замовникам використовувати електронну систему закупівель з метою проведення конкурентного відбору постачальників товару, надавачів послуг та виконавців робіт для закупівель, очікувана вартість яких нижча за межі, встановлені в Законі. Зокрема, для такої категорії закупівель укладання договорів може здійснюватися також шляхом укладання прямих договорів за умови обов'язкового оприлюднення в електронній системі звіту про укладені договори, якщо очікувана вартість предмета закупівлі дорівнює або перевищує 50 тис. грн. При цьому Порядок проведення допорогових закупівель з використанням електронної системи визначений наказом ДП «Зовнішторгвидав України» (ДП «Прозорро») від 13.04.2016 р. №35.

Так, у цьому розділі пропонуємо проаналізувати обсяги допорогових закупівель, як часто замовники використовують електронну систему та які проблеми виникають під час їх проведення.

Складністю під час аналізу стало те, що, окрім замовників, електронною системою також користуються суб'єкти, які не є замовниками в розумінні Закону, та інші державні, комунальні і казенні підприємства, які на виконання вимог Господарського кодексу також зобов'язані оприлюднювати в системі електронних закупівель звіти про всі договори, вартість яких вища за встановлені межі в Законі. Тому для аналізу були відібрані лише закупівлі та організатори торгів, які зареєстровані в системі як замовники.

Отже, обсяг та кількість договорів, укладених на допорогових сумах, наведено в Таблиці 16.

Таблиця 16

Опубліковані звіти про укладені договори/успішно завершені допорогові закупівлі	Звіти	Допорогові закупівлі
Сума договорів, грн	12 364 506 700,20	2 594 937 339,12
Частка, %	82,65%	17,35%
Кількість договорів	113 006	43 051
Частка, %	72,41%	27,59%

У Таблиці 17 наведено інформацію лише щодо допорогових закупівель, які проведені з використанням електронної системи. Здебільшого допорогові торги завершуються успішно в 7 з 10 випадків, не відбуваються в 2 з 10 та в 1 з 10 випадків лот скасовується. За сумою укладених договорів лише 57% від очікуваної вартості доходять до успішного завершення – укладання договору.

Таблиця 17

Допорогові закупівлі	Завершені	Не відбулися	Скасовані	УСЬОГО
Очікувана вартість, грн	3 044 481 686	1 716 140 477	552 343 692	5 312 965 855
Частка, %	57%	32%	11%	100%
Кількість лотів	43 051	14 510	4 272	61 833
Частка, %	70%	23%	7%	100%

Водночас аналіз результатів цих закупівель виявляє низку проблем при проведенні допорогових закупівель:

ПРОБЛЕМА	ПРИЧИНА
ДЛЯ ЗАМОВНИКІВ	
придбання товарів недостатньої якості або з відмінними від очікуваних замовником характеристиками	неправильний та недостатньо детальний опис технічних характеристик предмета закупівлі
відсутність учасників в аукціоні	необґрунтовані вимоги до кваліфікації учасників, що значно звужують конкуренцію; непоінформованість учасників про закупівлю
суттєве зменшення ціни (демпінг) учасником під час проведення аукціону та подальша відмова від підписання договору або вимога збільшення ціни договору	незнання правил проведення електронного аукціону; умисні дії з боку недобросовісних учасників; невикористання замовником гарантійного забезпечення

ПРОБЛЕМА	ПРИЧИНА
ДЛЯ УЧАСНИКІВ	
неправомірне відхилення замовником пропозиції учасника, яке складно оскаржити	відсутні законодавчо встановлені правила проведення допорогових закупівель, що дозволяє замовникам учиняти дії на власний розсуд; рішення Комісії з розгляду звернень про усунення порушень при Transparency International Україна мають рекомендаційний характер
Необґрунтоване скасування закупівлі замовником після проведення аукціону, через що учасники втрачають кошти, сплачені за участь у закупівлі	відсутні законодавчо закріплені правила проведення допорогових закупівель, що дозволяє замовникам учиняти дії на власний розсуд

Більшість з окреслених проблем можна вирішити шляхом внесення змін до Закону України «Про публічні закупівлі» в частині встановлення чітких правил проведення допорогових закупівель.

У таблиці 18 відображено кількість учасників та переможців допорогових закупівель.

Таблиця 18

Показник	Звітування про укладений договір	Допорогові закупівлі	Кількість унікальних учасників, УСЬОГО
Кількість учасників/переможців	34 337	15 771 / 9 474	44 957
Відсоток переможців	-	60,1%	-

У допорогових закупівлях з 15 771 учасника, які брали участь у них у I кварталі, переможцями стало 9 474, або 60%. При публікації звіту про укладений договір зафіксовано 34 337 постачальників, з них близько 5 тис. брали участь у допорогових закупівлях (Таблиця 18). Відповідно до цього можна зробити висновок, що більшість постачальників, з якими замовники укладають прямі договори, ніколи не бере участь у допорогових закупівлях.

З кількістю учасників можна пов'язати і кількість скарг (звернень), а відтак, і кількість рішень по них.

Так, кожен учасник закупівлі може надіслати звернення через електронний майданчик до Комісії з розгляду звернень (далі – Комісія) про можливі порушення при здійсненні допорогових закупівель. Рішення, які ухвалює Комісія, мають рекомендаційний характер.

За I квартал 2017 року Комісією було отримано 1 500 скарг (звернень). Близько 84% скарг стосуються рішення замовників і лише 16% – оскарження умов закупівель.

Даних щодо дій замовників для автоматичного аналізу немає, а ручний поточний аналіз показує, що вони адекватно реагують на близько 17% задоволених Комісією скарг.

Допорогова закупівля	На умови	На рішення	Кількість скарг
УСЬОГО	236	1 264	1 500
З них задоволено	48	249	297
%	20,34%	19,70%	19,80%

Цікаво, що незважаючи на рекомендаційний характер рішень Комісії та їх безкоштовне подання, кількість скарг поступово збільшується, що свідчить про бажання бізнесу захищати власні інтереси під час участі в закупівлях. Для прикладу, у Таблиці 19 відображено кількість скарг, які надійшли до Комісії за I квартал 2017 року та аналогічний період 2016 року.

Таблиця 19

Місяць / рік	2017	2016
РАЗОМ	1 854	301
січень	466	52
лютий	769	119
березень	619	130

Зупинімося більш детально на діяльності Комісії з метою оцінки її ефективності. Комісія складається з 5 фахівців, які розглядають звернення, що надходять від потенційних учасників або учасників допорогових закупівель. У середньому протягом місяця до кабінету Комісії надходить близько 700 скарг, що призводить до суттєвого навантаження на фахівців та, як наслідок, певної затримки розгляду звернень. Оскільки протягом цього періоду строки проведення допорогової закупівлі не призупиняються, а рішення Комісії мають рекомендаційний характер, близько 30% замовників не чекають публікації рішень, а укладають договори. Внаслідок цього Комісія не бере до розгляду звернення по допорогових закупівлях, за якими на час початку розгляду вже укладені договори. Окрім того, розуміючи відсутність відповідальності за невиконання рішень Комісії, 83% замовників, звернення щодо яких задоволені, ігнорують їх виконання.

Таким чином, діяльність Комісії, яка не має реального впливу на недобросовісних замовників, складно назвати ефективною. Враховуючи зазначене, ТІ Україна за погодженням з МЕРТ вирішила припинити роботу Комісії, при цьому скарги та відгуки учасники можуть лишати на порталі dozorro.org, який має на меті об'єднати зусилля всіх зацікавлених сторін у закупівлях заради поліпшення якості їх проведення і дати всім охочим інструмент ефективного моніторингу.

5. ЗАКОНОПРОЕКТИ З ПИТАНЬ ЗАКУПІВЕЛЬ, ЗАРЕЄСТРОВАНІ В КОМІТЕТІ ЗА I КВАРТАЛ 2017 РОКУ

У I кварталі 2017 року було зареєстровано два законопроекти.

Проект закону про внесення змін до прикінцевих та перехідних положень розділу IX Закону України «Про публічні закупівлі» щодо закупівлі товарів, робіт і послуг, необхідних для забезпечення підготовки та проведення в Україні у 2017 році Чемпіонату світу з хокею з шайбою серед чоловіків №5645 від 17.01.2017р., метою якого було доповнити перелік підстав застосування переговорної процедури закупівлі товарів, робіт і послуг, необхідних для забезпечення підготовки та проведення в Україні в 2017 році Чемпіонату світу з хокею з шайбою серед чоловіків. Законопроект був відкликаний 17 березня 2017 року.

Проект закону про внесення змін до статті 1 Закону України «Про публічні закупівлі» (щодо переліку спеціалізованих організацій, що здійснюють закупівлі) №6245 від 27.03.2017 р. пропонує пункт 24 частини першої статті 1 Закону України «Про публічні закупівлі» викласти в новій редакції, якою передбачити заміну вичерпного переліку шляхом розширення переліку спеціалізованих організацій, що здійснюють закупівлі (надають послуги з організації та проведення процедур закупівель) лікарських засобів, медичних виробів та пов'язаних з цим послуг.



ДОДАТОК 1

	Надпороги (процедури згідно із Законом)	Допороги (допорогові торги та звіти про укладений договір)	Методика розрахунку
Кількість завершених лотів/договорів	45 351	162 468	Кількість завершених лотів (підписаних і завершених договорів), що завершилися в I кварталі 2017 року
Вартість в укладених договорах по завершених процедурах (млрд грн)	94,026	21,66	Сума договорів завершених лотів (підписаних і завершених договорів), що завершилися в I кварталі 2017 року
Кількість скасованих процедур	5 276	4 804	Кількість скасованих лотів у I кварталі 2017 року
Очікувана вартість скасованих процедур (млрд грн)	44,916	2,701	Очікувана вартість скасованих лотів у I кварталі 2017 року
Кількість процедур, що не відбулися	20 485	15 264	Кількість лотів, що не відбулися в I кварталі 2017 року
Очікувана вартість процедур, що не відбулися (млрд грн)	49,304	2,261	Очікувана вартість процедур, що не відбулися в I кварталі 2017 року
Кількість унікальних учасників	15 426	44 957	Кількість унікальних учасників з термінальних статусів лотів (успішні, не відбулися, скасовані)
Кількість постачальників	8 190	40 009	Кількість учасників, з якими було підписано хоча б 1 договір у звітному періоді
Кількість цінових пропозицій	68 117	110 932	Кількість пропозицій щодо конкурентних процедур закупівель
Середня кількість пропозицій на торги	2,69	2,22	Кількість пропозицій у завершених конкурентних лотах/завершені конкурентні лоти
Кількість дискваліфікацій	11 767	12 362	Кількість відхилених цінових пропозицій за результатами кварталу
% дискваліфікацій	17,27%	11,14%	% відхилених пропозицій (дискваліфікації / цінові пропозиції)
Кількість скарг та рівень (умови/рішення)	823 (214/609)	1500 (236/1264)	Кількість скарг у системі (для надпорогів – до АМКУ, для допорогів – до Комісії з розгляду звернень) за результатами кварталу
% закупівель зі скаргами	1,02%	0,62%	Лоти зі скаргами / лоти
Частка неконкурентних процедур за очікуваною вартістю (серед завершених)	51,51%	69,74%	Очікувана вартість завершених неконкурентних процедур/ очікувана вартість завершених процедур
Економія, млрд	3,55	0,83	Очікувана вартість – вартість пропозиції переможця лоту серед завершених конкурентних лотів
% економії	7,63%	12,97%	Економія/очікувана вартість серед завершених конкурентних лотів



МІНІСТЕРСТВО
ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ
І ТОРГІВЛІ УКРАЇНИ



**TRANSPARENCY
INTERNATIONAL**
UKRAINE

Звіт підготовлено спільними зусиллями Міністерства економічного розвитку і торгівлі та Трансперенсі Інтернешнл Україна.



**OMIDYAR
NETWORK**



Open
Contracting
Partnership



European Bank
for Reconstruction and Development