ІСТОРІЯ DOZORRO

DOZORRO

ВІД ІДЕЇ ПЛАТФОРМИ
ДО НАЙБІЛЬШОЇ МОНІТОРИНГОВОЇ СПІЛЬНОТИ В УКРАЇНІ

DOZO
АРТЕМ БАБАК
журналіст-розслідувач, фахівець з просування моніторингових інструментів
ІЛЛЯ БІБОВ
фахівець з впровадження моніторингових інструментів
ВІКТОР НЕСТУЛЯ
керівник проекту
KEEP CALM DOZORRO IS WATCHING
АНАСТАСІЯ МАЗУРОК
фахівець з моніторингу й оцінки
АНАСТАСІЯ ФЕРЕНЦ
фахівець з розвитку регіональної співпраці
АНДРІЙ КУЧЕРЕНКО
менеджер продукту DOZORRO

ІВАН ЛАХТІОНОВ
координатор DOZORRO
ВОЛОДИМИР ФЛЬОНЦ
архітектор DOZORRO
СЕРГІЙ ПАВЛЮК
координатор розробки моніторингових інструментів
КАТЕРИНА КОЛОТІЙ
координатор напрямку комунікацій
ЮЛІЯ ДВОРНИК
менеджер продукту DOZORRO
МАРТА ГОГОЛЬ
юрист, координатор напрямку професіоналізації
АНДРІЙ ТИМОФЕЮК
бізнес-аналітик

З М І С Т

04 Резюме

06 Історія ProZorro: коротко

07 Виклики після запуску нової електронної системи закупівель

08 Створення DOZORRO: від ідеї до мінімального продукту

09 Підзвітний громадський моніторинг: запуск системи управління моніторингом для ГО

11 Розбудова спільноти:об'єднання ГО з усієї країни

13 Громадянське суспільство – це більше, ніж просто ГО. Долучення бізнесу, влади, журналістів та активних громадян до моніторингу

15 Моніторингова інфраструктура DOZORRO: швидкий розвиток

18 Штучний інтелект та машинне навчання для боротьби з корупцією

19 Підвищення обізнаності: визнання та найбільші кейси

21 Результати 2016–2017

23 Плани на 2018–2020

25 Донори/Партнери DOZORRO

ВІЗІЯ DOZORRO

громадський контроль держзакупівель

Ми об'єднуємо громадянське суспільство, щоб забезпечити рівні правила гри для всіх стейкхолдерів системи закупівель

Ми є частиною великої команди TRANSPARENCY INTERNATIONAL UKRAINE

МИ ВДЯЧНІ ЗА ПІДТРИМКУ НАШИМ ДОНОРАМ

USAID FROM THE AMERICAN PEOPLE
UKaid from the British people
Eurasia Foundation
TAPAS
Open Contracting Partnership
Omidyar Network A WORLD OF POSITIVE RETURNS
European Bank for Reconstruction and Development
Міжнародний фонд Відродження INTERNATIONAL RENAISSANCE FOUNDATION

РЕЗЮМЕ

Після розробки системи електронних закупівель ProZorro та передачі її державі Transparency International Україна поставила собі за мету створити дієву моніторингову екосистему.

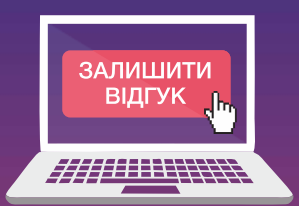
З серпня 2016 по березень 2018 рр. організації вдалося розробити низку аналітичних інструментів, якими скористалося понад 300 000 людей.

Ці інструменти постійно використовують у роботі:

- громадські активісти
- журналісти-розслідувачі
- контролюючі та правоохоронні органи
- великі замовники
- міністерства
- дослідники

Було розроблено зовсім нову парадигму громадського моніторингу закупівель, довкола якої об'єдналося 24 громадські організації. Щомісяця вони знаходять й оскаржують порушення в понад 1 500 закупівель.

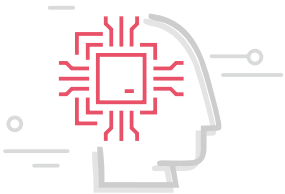
Спільними зусиллями DOZORRO та ProZorro було створено сильну регіональну мережу, яка, окрім моніторингу, організовує навчання та тренінги для підвищення спроможності проводити закупівлі, брати в них участь, моніторити та висвітлювати в медіа. За 2016–2017 рр. було організовано понад 350 навчальних семінарів, які відвідали більш ніж 20 000 осіб.



Сильною складовою моніторингової спільноти став бізнес, який не просто інформує про порушення, залишаючи відгуки на порталі DOZORRO, а й власними силами бореться за досяг-нення справедливості, використовуючи інструкції на порталі та подаючи звернення до контролюючих і право-охоронних органів.

Окрім цього, на постійній основі з DOZORRO співпрацюють замовники та контролери задля підвищення ефективності закупівель та контролю.

Ризико-орієнтований підхід моніторингу, розроблений командою DOZORRO, було імплементовано в Закон України “Про публічні закупівлі”, і з травня 2018 року Держаудитслужба має почати здійснювати моніторинг через систему ProZorro з використанням ризик-індикаторів.



DOZORRO продовжує і надалі втілювати інноваційні підходи до моніторингу. У липні 2018 року запускається громадська система ризик-індикаторів з використанням штучного інтелекту. Вона буде допомагати точніше знаходити закупівлі з порушеннями.

Підходи DOZORRO запозичують інші країни: з осені 2018 року починається впровадження аналогічної системи в Молдові.

За менш ніж два роки команді DOZORRO вдалося повністю змінити підходи до моніторингу закупівель, збудувавши справжню стійку екосистему, яка буде розвиватися й далі.

Історія ProZorro

коротко[1]

У 2014 році після першого етапу Революції гідності Україна отримала вікно можливостей для впровадження швидких та дієвих змін у різних сферах публічного врядування. Одним з напрямків, над яким почалася активна робота, стала реформа публічних закупівель.

prozorro

Група волонтерів, яку підтримали бізнес та держава, виступила з ідеєю створити пілотну систему електронних закупівель з унікальною для світу гібридною моделлю на допорогових закупівлях (ті, що не регулюються законом, – на той час до 100 000 грн). Представники бізнесу (електронні майданчики) – майбутні учасники системи – пожертвували 35 000 дол. на розробку MVP (minimum viable product), а вже за три місяці, 12 лютого 2015 року, була офіційно презентована пілотна система ProZorro (з української – transparently).

Для швидкого розвитку проекту було вирішено розробляти систему за межами державної бюрократії. Саме Transparency International Україна стала тією організацією, яка з самого початку підтримала створення не просто нової системи електронних закупівель, а цілої екосистеми з багатьма елементами. Тому розробка, адміністрування, юридичний супровід та багато інших складових просування ідеї відбувалися саме на базі ТІ Україна за активної підтримки бізнесу, а пізніше й держави.

Починаючи з 10 замовників та 34 оголошених процедур у лютому 2015 року, система набрала неабияких темпів розвитку, завдяки “золотому трикутнику” партнерства – бізнесу, громадськості та влади. 25 грудня 2015 року, лише після 11 місяців пілотування, Верховна Рада України проголосувала за новий Закон “Про публічні закупівлі”, який поетапно запроваджував ProZorro як обов’язковий інструмент. 28 грудня 2015 року ТІ Україна офіційно передала всі напрацювання державі й протягом 2016 року концентрувала свої зусилля на підтримці нових команд Державного підприємства “Прозорро” та підготовці країни до масштабного запуску електронної системи.

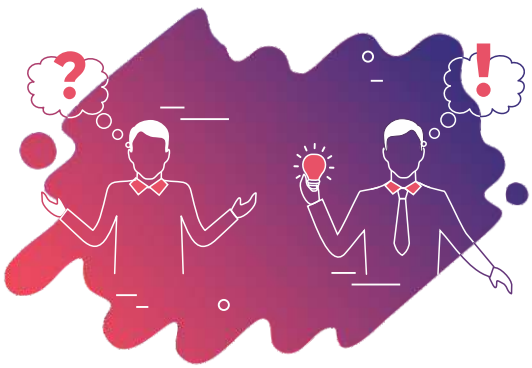
[1] З детальною історією створення системи можна ознайомитися за посиланням goo.gl/xMvWUJ.

З 1 серпня 2016 року кожна публічна закупівля в обов'язковому порядку проходить через уже державну систему закупівель ProZorro, яка розроблялася на базі TI Україна за активної підтримки бізнесу, влади та донорських організацій. Станом на березень 2018 року в системі оголошено майже 2 млн тендерів. Вона дала можливість проводити найменші торги (від 100 євро) та економити в середньому 10% від очікуваної вартості закупівлі. Станом на березень 2018 року економія становила майже півтора мільярда доларів США.

Головним досягненням системи ProZorro є запровадження максимальної прозорості та доступу до інформації у сфері закупівель. Один з фундаментальних принципів системи ProZorro звучить так: "Усі бачать усе", а публікація відкритих даних через API в Open Contracting Data Standard надала можливість громадянам принципово змінити підходи до моніторингу закупівель та суттєво підвищити його ефективність. Саме цим і зайнялася команда Transparency International Україна після передачі системи державі. Так з'явилася ініціатива DOZORRO, з української – The Watch of ProZorro!

Виклики

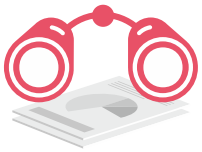
після запуску нової електронної системи закупівель



Система ProZorro запрацювала на повну силу. Максимальна відкритість та гібридна модель мали створити умови для подолання корупції та неефективності держзакупівель,а також підняти довіру до системи закупівель, забезпечуючи умови для оперативного моніторингу. Водночас перед стейкхолдерами постала низка викликів: професіоналізація учасників, замовників та громадськості, розробка інструментів моніторингу та їх впровадження. Своєю чергою ProZorro як молода система потребувала аналізу роботи самого IT-продукту та законодавчого забезпечення.

Запровадження електронної системи закупівель та зміни в Департаменті регулювання закупівель Мінекономрозвитку й ДП "Прозорро"[2] вирішували лише частину питань із законодавством та взаємодією із системою. Однак проблема контролю залишалася гострою через відсутність структурних реформ у Державній аудиторській службі, Департаменті захисту економіки Національної поліції та інших органах.

[2] Які саме зміни відбувалися: goo.gl/xMvWUJ.



Фактично відсутній повноцінний контроль потребував від громадськості нових рішень для тимчасової заміни цієї функції та прискіпливого контролю за ефективністю використання публічних коштів.

Створення DOZORRO

від ідеї до мінімального продукту

Проблеми, які існували та досі існують у публічних закупівлях, часто обговорюються на різних форумах, у Facebook-просторі, публікуються в медіа. Тисячі процедур з виявленими порушеннями та висновками експертів залишалися неструктурованими та губилися в нескінченному Інтернеті. В Україні не існувало узагальнення типових порушень у закупівлях та статистики по них. Інформація про дії, учинені контролюючими органами чи громадськими організаціями, залишалася в офіційних паперових звітах, а в кращому випадку публікувалася на сайтах.

Уся ця інформація дуже швидко забувалася, адже єдиного майданчика, який би акумулював її в одному місці, не було. Тому його потрібно було створити.

Так виникла ідея побудувати систему, яка б структуровано агрегувала всі відгуки (як позитивні, так і негативні) на процедури закупівель чи замовників, інформацію про ключові зміни у сфері закупівель та давала можливість вести фахову дискусію – й усе це на одній платформі.

---

1 листопада 2016 року, через три місяці після офіційного запуску системи ProZorro по всій країні, суспільству була презентована нова парадигма моніторингу публічних закупівель – система DOZORRO. Система, яка повністю інтегрувалася з ProZorro та в режимі онлайн давала можливість будь-кому залишати структуровані відгуки на закупівлі. Залишені відгуки накопичувалися в базі та вже не губилися в Інтернеті. За ідеєю, коли б ви не зайшли на портал, ви завжди зможете побачити статистику по будь-якому замовнику та системі загалом.

Така концепція заклала майбутню логіку побудови рейтингів. Це стало своєрідним tripadvisor.com для публічних закупівель. Якщо ви шукаєте можливість для участі чи закупівлі для моніторингу, заходьте на портал та орієнтуйтеся на рейтинги. Користувачі системи вже все зробили за вас, тож ви швидко можете зрозуміти, з ким працювати, а кого стимулювати до змін.

На офіційній публічній презентації журналісти охрестили ініціативу "книга скарг та пропозицій" у системі закупівель, адже на той час MVP (minimum viable product – прототип, з яким уже можна починати роботу) давав можливість учаснику лише залишити відгук на ту чи іншу закупівлю. Команда розробників не була в захваті від такого "ярлика", оскільки ще з радянських часів книга скарг та пропозицій у більшості випадків мала негативне забарвлення: по-перше, туди зливали переважно негатив, а по-друге, вона дуже рідко впливала на ситуацію – після залишеної скарги годі чекати на зміни.

DOZORRO відразу отримала імідж громовідводу ProZorro. Якщо технічне завдання прописане під конкретного учасника – пишіть на DOZORRO. Якщо вас безпідставно дискваліфікували – пишіть на DOZORRO. Якщо замовник вам не платить кошти – пишіть на DOZORRO. І нам відразу почали надсилати відгуки. За перший місяць роботи ми отримали більше 500 відгуків. Здебільшого писали і пишуть про погане, адже DOZORRO має допомагати вирішувати проблеми. Але це далеко не єдина й основна мета роботи DOZORRO. І до можливості залишити відгук на порталі ми швидко почали додавати нові сервіси, про які піде мова далі.

Підзвітний громадський моніторинг

запуск системи управління моніторингом для ГО

Transparency International Україна запустила портал DOZORRO, маючи двох юристів, які були готові опрацьовувати скарги та відгуки. Проте лише протягом першого місяця роботи ми отримали понад 500 звернень та не могли впоратися самі. У той час наші партнери з Open Contracting Partnership та Omidyar Network підтримали ініціативу пілоту регіонального моніторингу. Перед нами стояв вибір: узяти юристів у Києві, які будуть стежити за відгуками в регіонах, або почати розвивати мережу. Ми вирішили сконцентруватися на другому варіанті, адже в довгостроковій перспективі наявність мережі гарантує стійкість та сталість системи моніторингу. До того ж регіональні ініціативи краще знають місцевий контекст та здатні оперативніше реагувати на

проблеми навіть з виїздом до замовника.

Зацікавленість до моніторингу закупівель у регіонах була великою. Ми отримали понад 50 заявок від регіональних організацій, з яких обрали шість для напрацювання нових підходів до аналізу закупівель.

За кілька місяців роботи ми зрозуміли, що громадському моніторингу закупівель бракує системи обліку результатів. Окремі організації стверджували, що моніторять кілька тисяч закупівель на місяць, при цьому знаходять порушення в десяти, а по п'яти з них направляють листи до контролюючих органів. Перевірити правдивість таких тверджень було неможливо. Окрім того, у спільноті причетних до закупівель фахівців часто говорилося, що громадські організації зловживають своїм правом та здійснюють пресинг на окремих замовників задля просування інтересів пов'язаних постачальників.

Перед нами постало кілька викликів: як перевірити реальні результати роботи громадських організацій, як перевірити якість їхньої роботи, як акумулювати статистику їхньої роботи, як зробити результати їхньої роботи доступними для кожного, щоб відкинути звинувачення в недоброчесності?

Ми вирішили створити систему управління моніторингом громадської організації на базі порталу DOZORRO. Новий підхід – підзвітний моніторинг. Моніторинг порушень полягає в аналізі закупівель, ідентифікації ознак порушень або їх відсутності, учиненні дій для усунення порушень, реєстрації таких дій, реєстрації реакції на дії та архівуванні процедури моніторингу.

На кожну з цих стадій на порталі було розроблено відповідний функціонал.

- Якщо ви проаналізували закупівлю та не знайшли порушень – реєструєте відповідну дію в базі даних через інтерфейс порталу.
- Якщо ж знайшли – обираєте з каталогу можливе порушення й подаєте інформацію до системи.
- Наступний крок – зв'язок із замовниками, керівниками, контролерами. Це було реалізовано на порталі шляхом завантаження копій надісланих листів. Коли надходять відповіді, вони теж підвантажуються на портал та реєструються в базі даних. У результаті ми отримуємо фіксацію кожної вчиненої дії, а всі користувачі порталу можуть проаналізувати, як саме працювала певна громадська організація.

Такий підхід знімає питання тисяч опрацьованих закупівель без результатів – кожен крок залишається в системі. А головне – усі дії структуровані. Їх реєстрація формує базу даних, яка в подальшому використовується в системі ризик-індикаторів, побудові рейтингів тощо.

Новий підхід до моніторингу з боку громадської організації суттєво підвищив його цінність та довіру до нього.

Розбудова спільноти

об'єднання ГО з усієї країни

Система управління моніторингу була офіційно презентована 15 червня 2017 року. Ми обрали 10 громадських організацій для її пілотування. Працювати з нею виявилося просто. Після одноденного тренінгу в Києві регіональні громадські організації почали свою роботу. За перший місяць вони опрацювали 845 закупівель, по 703 з яких звернулися до контролерів, замовників чи їх керівних установ для усунення ознак порушень. Це була надзвичайно велика кількість опрацьованих закупівель, накопичених в одній системі, з можливістю подальшого аналізу та відстеження результатів. Отримані показники підтвердили наші сумніви щодо опрацювання "тисяч" закупівель однією організацією за місяць.

Підтвердивши життєздатність такого підходу, ми почали концентруватися на розбудові спільноти. Підзвітний моніторинг закупівель мав стати стандартом для громадських організацій. Та головна цінність концепції полягає не лише в підзвітності.

Окрім контролю результатів та якості, ми отримали силу collective action – голос 10 організацій про порушення та проблеми в системі зазвучав значно гучніше, ніж голос ТІ Україна.

Ми почали розуміти, які порушення найпоширеніші по країні, які контролюючі органи працюють ефективно, а які – ні, у яких структурах намагаються дійсно підвищувати ефективність власних закупівель та вчасно реагувати на помилки чи порушення. Тому після пілотування ми почали запрошувати інші громадські організації долучатися до DOZORRO-спільноти та наших принципів моніторингу.

Спільно з найбільшою пацієнтською організацією в Україні Всеукраїнською мережею ЛЖВ, яка має 25 регіональних відділень, за підтримки Omidyar Network, Проекту "Прозорість та підзвітність у державному управлінні та послугами" (USAID, UKaid та Eurasia Foundation) і МФ "Відродження" ми провели перший DOZORRO_FEST 2017. Його метою було зібрати всіх активістів, які проявляють інтерес до моніторингу публічних закупівель, та об'єднати їх навколо спільних цінностей та підходів.

Два дні нетворкінгу, закупівельних конкурсів та тімбілдінгу дали результат. Понад 130 людей відразу долучилися до спільноти й почали щоденно взаємодіяти між собою, допомагаючи розбирати проблемні питання, готувати медіа-матеріали тощо. До 10 пілотних громадських організацій, які вже працювали, долучилося 15 нових регіональних ініціатив. **Принципи підзвітного моніторингу розділили 25 громадських організацій з усієї країни.** Хтось працював дуже активно, хтось ще навчався бути ефективним, але нова парадигма громадського моніторингу діяла.

Роль ТІ Україна полягає в постійній підтримці спільноти – експертно, медійно, частково фінансово. Ми взяли на себе відповідальність професіоналізувати членів спільноти: проводити навчання з моніторингу закупівель, особливостей законодавства, роботи з інструментами, роботи з правоохоронними та контролюючими органами, медіа тощо. Окрім того, ми постійно контролюємо якість: важливо не дискредитувати поняття громадського моніторингу некомпетентними зверненнями чи публікаціями. Тому з перших днів ми стежили за кожною дією громадських організацій і надавали поради, як уникати помилок. Ми ввели політику сертифікації для підвищення довіри зовнішніх стейкхолдерів до членів спільноти. На жаль, не всі її пройшли, і кілька організацій нам довелося виключити.

Для підтримки інтересу організацій, окрім навчань, ми запровадили гейміфікацію: монітори отримують відзнаки за різноманітні дії, а також премії. Окрім того, ми запровадили внутрішню віртуальну валюту –DOZORRO coins. За все, що громадська організація робить на порталі, вона отримує певну суму монет, які в подальшому обмінюються на річні підписки на профільні журнали, сувенірну продукцію, участь у конференціях чи навчаннях тощо.

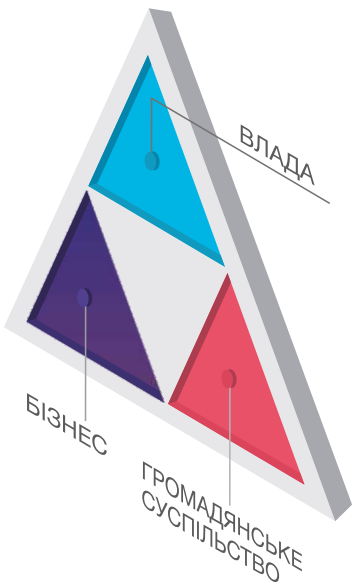
На сьогодні спільнота налічує 24 громадські організації. Разом вони опрацьовують близько 1 500 закупівель на місяць. У середньому кожна третя закупівля з ознаками порушення закінчується “перемогою” майже відразу. У більшості випадків до документації вносяться зміни або ж торги скасовуються. Рідше порушники отримують дисциплінарну або адміністративну відповідальність, їх звільняють чи навіть проти них порушують кримінальні справи.

Понад 8 000 тендерів опрацьовано з початку роботи функціоналу. Головне, що всі результати доступні кожному онлайн, а статистичні дані допомагають глибше розуміти проблематику та коригувати дії спільноти.

Громадянське суспільство – це більше, ніж просто ГО

Долучення бізнесу, влади, журналістів та активних громадян до моніторингу

З самого початку розвитку системи ProZorro в основу була покладена концепція “золотого трикутника партнерства” – співпраці бізнесу, влади та громадянського суспільства задля досягнення невідворотних змін. Аналогічних підходів ми дотримувалися і в розвитку DOZORRO.



Ми просували ідею громадського моніторингу держзакупівель. Громадянське суспільство – це не лише громадські організації, а перш за все і відповідальний бізнес, який розуміє важливість розвитку здорового та конкурентного ринку з рівними правилами гри, і замовники, що прагнуть підвищувати ефективність своїх закупівель, і контролюючі органи, і медіа, і пересічні громадяни. Ми намагалися об’єднати всіх і дати кожному те, що може бути найбільш корисним у громадському моніторингу.

Ми стимулюємо замовників та учасників залишати відгуки один на одного. Відгуки – це не скарги чи "кляузи", а якісний зворотний зв'язок щодо взаємодії на тому чи іншому тендері.

Так само як більшість компаній, зацікавлених у розвитку, збирає зворотний зв'язок від своїх партнерів та клієнтів, DOZORRO збирає відгуки з метою підвищити якість сервісу та покращити внутрішні бізнес-процеси. Другорядним є те, хто має понести відповідальність за негативні відгуки.

Для ширшого охоплення DOZORRO інтегрувалася з ProZorro та найбільшими електронними майданчиками. Це значно спростило подання відгуку учасника на замовника та відкрило можливість замовнику залишати відгуки на постачальників щодо виконання останніми своїх зобов'язань.

Відгуки дозволили зрозуміти, де замовник чи постачальник має проблеми і як їх можна вирішити. Вони використовуються і для побудови довіри до себе, і для підвищення прозорості закупівель.

І замовник, й учасник має можливість централізовано отримувати відгуки та реагувати на них. Таким функціоналом активно користуються члени спільноти з боку держави. До нас долучилися замовники з Києва, Дніпра, Маріуполя та Харкова, найбільших державних підприємств, і ми продовжуємо отримувати нові запити на підключення.

Для всіх користувачів ми розробили прості інструкції з оскарження виявлених порушень на всіх етапах закупівель. Пересічні громадяни чи бізнес отримали дієвий інструмент відстоювання своїх прав та інтересів. Окрім того, ми постійно аналізуємо та оновлюємо практику рішень органу оскарження та судів для допомоги експертам у сфері закупівель.

На щотижневій основі проводимо тренінги в регіонах для замовників, учасників, медіа, активістів та контролерів. Провели більше 350 регіональних навчань за участі 20 000 осіб протягом 2016–2017 рр. Ми вчили і вчимо замовників та учасників, як працювати з системою ProZorro, як контролювати закупівлі та оскаржувати їх у разі, якщо ви представляєте професійну громадську організацію, або ж як аналізувати тендери школи чи лікарні, якщо ви просто громадянин з активною життєвою позицією. Ми вчимо журналістів, як використовувати інструменти DOZORRO для пошуку та професійного опису порушень. Ми постійно намагаємося розширити нашу спільноту, адже лише спільними зусиллями всіх сторін зможемо змінити систему.

Тепер, якщо в закупівлях є проблема, влада, бізнес, громадяни та журналісти звертаються до DOZORRO. І ми завжди допомагаємо в першу чергу захищати себе самостійно за допомогою нашого інструментарію.

Моніторингова інфраструктура DOZORRO

швидкий розвиток

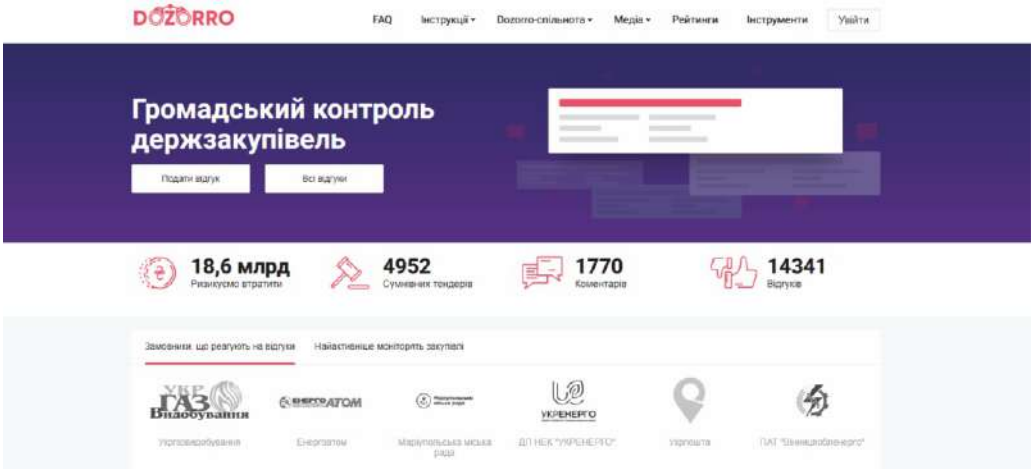
Нова електронна система закупівель ProZorro повністю базується на Open Contracting Data Standard (OCDS). Окрім того, вона віддає будь-які документи чи інформацію (річні плани, тендерні оголошення та документацію, ставки, рішення про вибір переможця, договори та зміни до них тощо) у форматі відкритих даних з вільним доступом.

OCDS дозволяє віддавати дані й документи на всіх стадіях закупівельного процесу, визначаючи їх єдину модель. Але для загального користувача сам стандарт даних та публікація відкритих даних не має жодної користі. Для створення додаткової цінності з даних потрібно розвивати моніторингову інфраструктуру.

Цим і зайнялася команда TI Україна та DOZORRO. Завдяки OCDS та відкритим даним ProZorro стало можливим розробляти різноманітні інструменти, які дають широкі можливості різним типам користувачів.

ПУБЛІЧНИЙ МОДУЛЬ АНАЛІТИКИ (bi.prozorro.org) – інструмент, що допомагає закупівельникам та постачальникам аналізувати ринки. Водночас громадськість може контролювати видатки через публічні закупівлі та допомагати їх розвитку. Інструмент доступний для всіх. Він базується на Qlik Sense та дає можливість побачити кожен етап та аспект закупівлі в ProZorro під кутом 360°. Інструмент має 18 дашбордів: ключові показники, аналіз конкуренції, аналіз скарг, профілі замовника чи постачальника

тощо. За необхідності інструмент може бути вбудовано на будь-які сайти для надання статистики по конкретних замовниках чи містах. Загалом модуль має більш ніж 50 000 унікальних користувачів з моменту запуску.



МОНІТОРИНГОВИЙ ПОРТАЛ DOZORRO (dozorro.org) – платформа, де кожен учасник системи (постачальник, замовник, контролюючий орган, громадянин) може дати зворотний зв'язок державному замовнику чи постачальнику, обговорити та оцінити умови конкретної закупівлі, проаналізувати закупівлі окремого державного органу чи установи, підготувати та подати офіційне звернення до контролюючих органів та багато іншого.

Портал інтегровано з системою ProZorro – кожен має доступ до DOZORRO з офіційного закупівельного порталу країни. Окрім того, проведено інтеграцію з найбільшими електронними майданчиками системи. Це дає їм змогу працювати з моніторингом, не виходячи з основних робочих кабінетів.

Портал має дуже широкий функціонал – від оцінки тендера, учасника чи замовника до аналізу типових порушень, практик їх усунення тощо.

Інструментом скористалося понад 300 000 осіб з моменту запуску.

ІНДЕКС НАЙКРАЩИХ ПРАКТИК (index.dozorro.org) – з метою аналізу практик проведення публічних закупівель було розроблено чотири категорії оцінки, кожна з яких містить відповідний набір індикаторів.

Серед категорій: “Прозорість”, “Доступність”, “Якість проведення процедур” та “Конкурентність”. Загалом чотири категорії налічують більше 60-ти індикаторів. Індекс розраховується в режимі онлайн. Отримавши результати оцінки, замовники можуть коригувати свої дії у здійсненні закупівель для покращення процесів відповідно до найкращих практик. Громадськість же може порівнювати дані цікавих для неї замовників з іншими організаторами торгів у групі. Індекс пораховано для 27 груп (медицина, освіта, енергетика, оборона тощо) і 3 500 замовників.

ПРОФЕСІЙНИЙ МОДУЛЬ АНАЛІТИКИ (bipro.prozorro.org) – інструмент базується на Qlik View і має обмежений доступ (видано 300 ліцензій). Він має значно ширший функціонал за публічний модуль аналітики, оскільки дає можливість розробляти власні

об'єкти та дашборди. Таким чином, ним користуються переважно професійні контролери. Серед найбільших користувачів – громадські організації, журналісти-розслідувачі, представники Держаудитслужби, НАБУ, Національної поліції, АМКУ, прокуратури, великих міністерств тощо.

СИСТЕМА РИЗИК-ІНДИКАТОРІВ (risk.dozorro.org) – дозволяє оцінити ризик неефективності, низької конкуренції чи недотримання законодавства в окремому тендері чи по конкретному замовнику. Інструмент допомагає визначити конкретні закупівлі, які мають бути першочергово проаналізовані на наявність ознак порушень. Він відстежує низку ризик-індикаторів протягом проведення процедур по всьому набору даних у системі ProZorro. Постачальники можуть оцінити ступінь ризиків у співпраці із замовниками. Замовники можуть побачити типові проблеми у своїх закупівлях. Громадськість може зрозуміти, наскільки чесно та ефективно проводяться закупівлі в регіоні. 44 ризик-індикатори на етапі планування, проведення процедури, визначення переможця та виконання контракту постійно оновлюються. Вони були взяті за основу державної системи, яка розробляється для Держаудитслужби.

Штучний інтелект

та машинне навчання для боротьби з корупцією

Протягом 2016–2017 рр. команда DOZORRO розробила низку інструментів, які допомагають аналізувати закупівлі та знаходити ознаки можливих порушень за великою кількістю метрик.

Ці метрики утворюють десятки тисяч комбінацій, у частині з яких ризик-фактори підсилюють одне одного, а в інших комбінаціях навпаки, компенсують. Кількість і різноманітність таких комбінацій ускладнює побудову алгоритму, який дозволить визначити, які тендери є більш ризикованим по відношенню до інших.

Для більш точної діагностики проблемних тендерів ми проводимо експеримент із застосуванням штучного інтелекту – алгоритмів “машинного навчання із учителем” (supervised learning). Ми знаємо, що експерименти із більш простими алгоритмами машинного навчання вже проводились в інших країнах, зокрема в Чилі, але застосування саме “навчання із учителем”, в сфері моніторингу публічних закупівель може стати першим випадком в світі.

штучний інтелект

ризик-індикатори

60 метрик

найкращі практики

13 травня розпочався останній етап підготовки системи до пілотного запуску. Технічна команда, яка впроваджує цю технологію, побудувала навчальний масив даних (training set), який був запропонований найбільш досвідченим експертам DOZORRO-спільноти. Експерти на свій розсуд визначають пріоритети різних комбінацій ризик факторів, а їх відповіді комбінуються, обробляються та використовуються в навчанні нейронної мережі. Таким чином “колективний розум” DOZORRO-спільноти навчає систему штучного інтелекту, яка дозволить порахувати вагу ризик-факторів для мільйонів закупівельних процедур, які розміщені в системі Prozorro.

Початок відкритого бета-тестування системи запланований на липень 2018 року.

Успіх пілотного проекту повністю змінить підхід до моніторингу закупівель: за допомогою цього алгоритму ми сформуємо для громадських активістів чергу перевірки тендерів від найбільш ризикованих до менш ризикованих. Результати перевірок, які здійснять активісти, в свою чергу будуть використані для подальшого навчання системи штучного інтелекту, вдосконалюючи її діагностичну спроможність.

Перспективним напрямком розвитку системи може стати її застосування для упередження помилок і порушень, замість їх діагностики вже по факту виявлення. Замовники, які оголошують тендери в системі Prozorro, зможуть отримувати повідомлення про можливі проблеми в момент створення тендеру і матимуть можливість їх усунути на самих ранніх стадіях.

Цей інструмент допоможе не лише контролерам, але й бізнесу (економічним операторам) – для обрання найменш проблемних процедур та обрання замовників як надійних партнерів.

Підвищення обізнаності

визнання та найбільші кейси

Одне з найважливіших завдань на шляху підвищення прозорості та ефективності публічних закупівель – підвищення обізнаності громадян щодо змін в електронній системі закупівель, зростання можливості контролю, підвищення конкурентності, просування позитивних результатів моніторингу тощо. Продовження змін та швидка реакція на виявлені порушення набагато сильніші за високого рівня підтримки громадян.

Команда TI Україна та DOZORRO постійно працювали над своїм медійним брендом, і сьогодні сюжети про систему ProZorro на всіх національних каналах найчастіше супроводжуються коментарями наших експертів. Окрім того, ми розвиваємо власний інформаційний ресурс: готуємо новини, блоги, цікаві медіа-історії.

Завдяки успішним результатам роботи та їх медіа-висвітленню нам вдалося отримати кілька національних та міжнародних відзнак.

Перший Віце-прем'єр-міністр України Степан Кубів назвав DOZORRO одним з ключових факторів економії в публічних закупівлях. У звіті Уряду перед Комітетом ВРУ з питань економічної політики Віце-прем'єр відзначив роль порталу в забезпеченні економії через систему ProZorro. Він також акцентував, що запуск порталу DOZORRO та моніторингової інфраструктури навколо нього є одним з найбільших досягнень 2016 року.

The Guardian

The Guardian назвала DOZORRO одним з шести успішних проектів у світі, які дозволяють громадянам контролювати владу. Автор статті в британській газеті описує DOZORRO як платформу для відгуків та зупинення порушень у публічних закупівлях.

DOZORRO ввійшла до короткого списку номінантів премії Transparency International Amalia Award у категорії "Вплив".

Медіа-висвітлення подій допомагає досягти справедливості та усунути порушення. Один з найбільших успішних кейсів за відгуками на порталі – повернення до бюджету 124 млн грн за гібридні автомобілі для Національної поліції.

Інший великий кейс – початок розслідування Службою безпеки України у справі зловживання на 400 млн грн у ПАТ "Укрзалізниця" після публікації блогу одного з членів спільноти.

Завдяки швидкій реакції та медіа-підтримці було знижено ціну будівництва лікарні Охматдит на 5 млн грн. Безліч кейсів покарання змовників, яких зобов'язують сплачувати мільйонні штрафи та які отримують заборону участі в тендерах на три роки.

Скасування контрактів, звільнення посадовців, відкриття кримінальних справ. З розвитком DOZORRO та силою єдиного голосу таких випадків стає все більше.

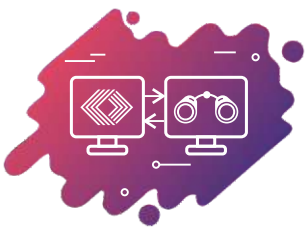
РЕЗУЛЬТАТИ 2016–2017

РОБОТА НАД ЗАКОНОДАВСТВОМ

Закон України "Про публічні закупівлі" було ухвалено в ніч на 25 грудня 2015 року. Поспіх був важливим для запуску системи, але недопрацьованою залишилася низка важливих питань. Одним з них була відсутність регулювання проведення моніторингу публічних закупівель Державною аудиторською службою України.

Команда постійно працювала над просуванням необхідних змін, і 21 грудня 2017 року Верховна Рада успішно проголосувала за зміни до Закону "Про публічні закупівлі", які стосувалися моніторингу. Ідея ризик-орієнтованого підходу та відкритого кабінету ДАСУ була запропонована фахівцями ТІ Україна. У ході напрацювання нового функціоналу була використана система ризик-індикаторів, розроблена ТІ Україна та командою DOZORRO.

Для постійного відстеження законодавчих змін та напрацювання пропозицій, що враховують інтереси всіх стейкхолдерів, команда ініціювала створення Експертної групи, яка об'єднала представників бізнесу, замовників, контролюючих органів, Мінекономрозвитку, ДП "Прозорро", громадські організації та дослідників. Група постійно опрацьовує нові пропозиції та допомагає покращити законодавство й електронну систему.



РОБОТА НАД РОЗВИТКОМ СИСТЕМИ PROZORRO

Розвиток системи як IT-продукту важливий не лише для підвищення якості тендерів і, відповідно, їхньої конкурентності та ефективності – це також важлива передумова здійснення якісного моніторингу.

У тісній співпраці з фахівцями ДП "Прозорро" здійснювалася робота над ідентифікацією "слабких" місць системи з точки зору якості та машинозчитувальності даних. За підтримки Open Contracting Partnership підготовлено низку важливих змін.
Надані пропозиції з таких важливих питань, як електронізація тендерної документації, зміна модуля планування, якості даних тощо.

Як результат, ДП "Прозорро" врахувало більшість пропозицій, які поставлені в план доопрацювань на 2018 рік.

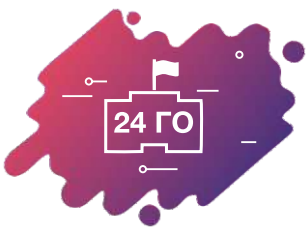
РОБОТА НАД РОЗВИТКОМ МОНІТОРИНГОВИХ ІНСТРУМЕНТІВ

Наші аналітичні інструменти допомагають громадськості, журналістам, дослідникам, контролюючим органам, замовникам та учасникам контролювати систему закупівель. У 2016–2017 рр. ми працювали над удосконаленням, просуванням п'яти інструментів, розроблених командою ТІ Україна, та навчали, як користуватися ними. Кожен з них має власну сторінку, яка містить навчальні відеоролики, письмові інструкції, перелік типових питань з відповідями та конкретні випадки їх використання. Загальна кількість користувачів нараховує більше 300 000 осіб. Детальніше про інструменти йшлося вище.

РОБОТА НАД ПРОФЕСІОНАЛІЗАЦІЄЮ СТЕЙКХОЛДЕРІВ

Команда ТІ Україна та ДП "Прозорро" запустили регіональні Центри компетенцій. Представники в регіонах відвідали понад 200 міст та сіл й провели більше 350 тренінгів, участь у яких взяло понад 20 000 осіб. Бізнес почав більше цікавитися сферою публічних закупівель та вчитися працювати в ній. Громадські організації активніше зайнялися моніторингом сфери державних закупівель. З'явилася нова зацікавлена аудиторія – студенти та викладачі ВНЗ.

12 травня 2017 року в Києві на освітній платформі "Відкритий університет Майдану" запустили навчальний курс "Публічні контракти та громадський моніторинг". Програма курсу спрямована на опанування роботи з даними систем ProZorro, DOZORRO, eData, Youcontrol та ін.



РОЗВИТОК МЕРЕЖІ ГРОМАДСЬКОГО КОНТРОЛЮ ДЕРЖЗАКУПІВЕЛЬ

У 2017 році за мету було поставлено об'єднати громадські організації навколо єдиної методології моніторингу та підходів до обліку інформації про ідентифіковані порушення та отримані результати. Нам вдалося долучити 24 громадські організації з усієї України до DOZORRO-спільноти для постійного моніторингу тендерів та захисту інтересів громадян і бізнесу. Лише **з 15 червня 2017 року активісти опрацювали понад 8 000 закупівель з порушеннями, з яких більше 2 500 було вирішено позитивно.**

Окрім громадськості, до мережі активно долучаються і представники влади та замовників. Так, **до спільноти ввійшли такі державні гіганти, як Укргазвидобування, Укрпошта, Енергоатом, Укренерго, Рівнеобленерго, Вінницяобленерго, КМДА, Маріупольська міськрада, Харківська міська рада та інші замовники.**

Для більш тісної взаємодії та налагодження контактів проведено DOZORRO_FEST 2017, який зібрав понад 130 громадських активістів, які моніторять закупівлі на території всієї країни.

ДОСЛІДНИЦЬКА ТА АНАЛІТИЧНА РОБОТА

Команда ТІ Україна підготувала 4 тематичні звіти, 5 періодичних звітів, 3 великі аналітичні звіти щодо розвитку системи закупівель, 1 звіт щодо ефективності роботи модуля планування та 2 звіти за результатами опитування замовників та бізнесу щодо роботи ProZorro.

Мета дослідницької та аналітичної роботи команди – ідентифікувати слабкі місця та розробити рекомендації, які в подальшому допоможуть покращити сферу закупівель.

Спільно з Міністерством оборони України та Міністерством охорони здоров'я України презентовані основні проблеми закупівель у їхніх сферах та шляхи їх вирішення. Спільно з Міністерством економічного розвитку і торгівлі України та електронними майданчиками – проблеми взаємодії з бізнесом та контролюючими органами. Частина рекомендацій і звітів були впроваджені в роботу.

ПЛАНИ НА 2018–2020

Розбудувавши моніторингову інфраструктуру та об'єднавши громадськість, владу і бізнес у єдину спільноту з новими підходами до моніторингу закупівель, команда DOZORRO буде спрямовувати свої зусилля на зміцнення результатів, сталість і стійкість напрацювань.

Одним з важливих завдань наступних років є початок залучення фінансування від бізнесу, який готовий інвестувати в розвиток здорової екосистеми публічних закупівель.

Серед пріоритетів ми відзначаємо подальший розвиток регіональної мережі. Більшою мірою він стосуватиметься якості роботи, а не кількості залучених організацій. Очікується робота з не менш ніж 20-ма регіональними партнерами, які щомісячно будуть ідентифікувати та оскаржувати порушення в понад 1 200 закупівлях, проводитимуть не менше 5 щомісячних навчальних заходів, надаватимуть кожного тижня щонайменше 50 консультацій бізнесу, замовникам, громадянам та журналістам.

Професіоналізація та методологічна підтримка спрямована на активних членів спільноти для забезпечення високої довіри до їхньої роботи. Напрямок передбачає проведення щоквартальних навчань для ключових аналітиків спільноти, щомісячних вебінарів з питань моніторингу, підготовку методичних роз'яснень по роботі та впровадженню підходів до моніторингу на місцях, запис та монтування десятків коротких навчальних відео тощо. У результаті цієї роботи, окрім професійних аналітиків, спільнота отримає повну методологічну підтримку на будь-якій стадії закупівель чи їх моніторингу – інструкції та рекомендації з їх використання.

Розвиток та просування інструментів моніторингу передбачає доопрацювання існуючих модулів та їх адаптацію під розвиток системи та законодавства. Стратегічна мета – максимально уніфікувати функціонал для об'єднання окремих інструментів в один й подальшої підтримки модуля аналітики, порталу DOZORRO та системи ризик-індикаторів. Протягом 2018–2020 рр. інструментами DOZORRO зможуть скористатися щонайменше 1 000 000 унікальних клієнтів.

Розвиток законодавства та електронної системи був і залишатиметься серед стратегічних завдань команди DOZORRO. Аналіз недоліків, пошук найкращих практик, підготовка пропозицій для змін проводяться постійно. У тому числі завдяки роботі команди вже були проголосовані такі ініціативи, як ризик-орієнтований моніторинг. На 2018–2019 рр. пріоритетними завданнями є впорядкування проблеми допорогових закупівель, оскарження, електронна тендерна документація, технічні доопрацювання системи тощо.

Команда продовжить проводити дослідження та соціологічні опитування для підсилення вищенаведених компонентів і розуміння найбільш актуальних проблем та шляхів їх вирішення.

Стратегічні комунікації необхідні не лише для підсилення сили голосу спільноти і вирішення порушених проблем, але й для інформування максимально широкого кола осіб про зміни та нові можливості, які можуть використовуватися громадянами для контролю витрат на місцях, бізнесом для розширення ринків збуту чи захисту своїх інтересів, замовниками та контролерами для підвищення боротьби з корупцією.

Також планується надавати методологічну та технічну допомогу схожим ініціативам в інших країнах регіону та при створенні системи моніторингу ProZorro.Продажі.

ДОНОРИ DOZORRO

Open Contracting Partnership

Omidyar Network

Європейський банк реконструкції та розвитку

МФ “Відродження”

Проект “Прозорість та підзвітність у державному управлінні і послугах” за підтримки USAID, UKaid and Eurasia Foundation

ПАРТНЕРИ DOZORRO

ЕЛЕКТРОННІ МАЙДАНЧИКИ:

Автори:
Віктор Нестуля
Іван Лахтіонов
Анастасія Мазурок
Марта Гоголь
Сергій Павлюк

Укладач:
Катерина Колотій

Літредактор:
Мар'яна Добоні

Дизайнер:
Катерина Кисла

TRANSPARENCY INTERNATIONAL
UKRAINE