

Оценка Прозрачных Государственных Закупок



Оценка реализации законодательства Украины о государственных закупках

Оценка реализации законодательства Украины о государственных закупках была подготовлена Transparency International Ukraine (TI – Украина).

Проект, [Прозрачная Оценка Государственных Заказов](#), осуществляется Институтом Развития Свободы Информации (ИРСИ) в партнерстве с Transparency International Ukraine (TI-Украина), Transparency International Azerbaijan (TI-Азербайджан), Expert-Grup (Молдова), Центром Свободы Информации Армении, Белорусским Институтом Реформы и Трансформации Публичного Администрирования.



Проект осуществляется при финансовой поддержке Института «Открытое Общество» в Будапеште (OSI).

Мнения, выраженные в данном проекте документа, принадлежат Институту Развития Свободы Информации (IDFI) и партнерским организациям, и не отражают позиции Института «Открытое Общество» в Будапеште (OSI). Таким образом, эта организация не несет ответственности за содержание данного отчета.

2017

Содержание

Введение	3
Законодательство о Государственных Закупках	3
Внедрение Электронных Закупок	6
Учреждения, обеспечивающие работу системы государственных закупок	8
Разработки по обучению и профессионализации государственных закупок	9
Статистические показатели, показывающие системные изменения в цифрах	10
Проблемы, связанные с государственными закупками	12
Общее заключение	12
Проблемы, связанные с «Равномерностью Законодательной Базы»	13
Проблемы, связанные с "Эффективностью"	14
Проблемы, связанные с «Конкурентоспособностью и Беспристрастностью»	15

Введение

Регулирование государственных закупок в Украине развивалось с 1993 года (1993 год - первое правительственное постановление, 2000 год - первый Закон о государственных закупках) до последних поправок, внесенных в Закон о государственных закупках 2016 года. За это время законодательство адаптировало многие международные стандарты и включило ряд изменений, рекомендованных международными отчетами по законодательным вопросам в системе государственных закупок Украины. Тем не менее, признано, что необходимо сделать еще больше для приведения законодательства в соответствие с передовой практикой, включая ЕС и другие международные стандарты.

Общая стоимость государственных закупок в Украине составляла 32% ВВП в 2012 году, 21% ВВП в 2013 году, приблизительно 15% ВВП в 2014 году, 12,6% ВВП в 2015 году и 12,1% ВВП в 2016 году (9,5 млрд. Евро или 10,2 млрд. Долларов США или 273 млрд. Грн.). Снижающаяся тенденция отражает недавний экономический спад и более недавнее сокращение государственных расходов.

Цели настоящей оценки исполнения ЗГЗ заключаются в том, чтобы описать реальную практику функционирования национальной системы закупок и перечислить наблюдаемые проблемы, а также возможные рекомендации для решения таких проблем.

Методология включает настольное исследование существующих работ по государственным закупкам в Украине, анализ законодательной базы государственных закупок, статистический анализ данных о закупках. Оценка сосредоточена вокруг методологии Прозрачной Оценки Государственных Закупок (TPPR) и ее основных критериев, которые включают следующее:

1. Равномерность Законодательной Базы
2. Эффективность
3. Прозрачность
4. Подотчетность и Целостность
5. Конкурентоспособность и Беспристрастность

В оценочном документе сначала описывается существующая система государственных закупок, текущие события, а затем оценивается эффективность системы на основе статистических данных о государственных закупках. После определения проблем и вопросов, связанных с реализацией ЗГЗ Украины, будут представлены рекомендации по совершенствованию системы и препятствованию проблем.

Законодательство о Государственных Закупках

Особенностью законодательного развития на протяжении всего периода, прошедшего со времени принятия первого закона в 2000 году, была периодичность внесения поправок и изменений в законодательство - часто в целях увеличения исключений или для отражения мнений особых

интересов. С другой стороны, эта тенденция также отражает очень активный парламентский интерес к важности законодательства о государственных закупках, которое, если это будет конструктивно координироваться, может способствовать будущим стратегическим реформам.

Действующее законодательство о государственных закупках включает как первичное, так и вторичное законодательство. Существует один основной закон, охватывающий вопросы государственных закупок:

- ***Закон Украины «О государственных закупках» № 922-VII от 25 декабря 2015 года, который вступил в силу постепенно с 1 апреля 2016 года по 1 августа 2016 года («Новый Закон о государственных закупках» - новый ЗГЗ¹).***

Вторичное законодательство состоит из 3 актов правительства и 9 распоряжений Министерства экономического развития и торговли (регулирующего органа), принятых в соответствии с законом.

Новый ЗГЗ 2016 года заменил предыдущий ЗГЗ 2014 года и его процесс закупок на бумажной основе (за исключением электронной публикации и электронного доступа) - полностью электронным процессом закупок (за исключением электронных контрактов и электронных счетов, которые пока не являются обязательными, но юридически возможны) с отдельным акцентом на электронные аукционы, как на единственный возможный механизм оценки.

Важнейшими положениями нового ЗГЗ 2016 года являются следующие:

- ***Полностью электронный способ всех закупочных процедур / операций и обеспечение свободного публичного доступа практически ко всей информации о закупках.***
- ***Новое (действительное с 2014 года) определение организаций, осуществляющих закупку (статья 1), которое аналогично соответствующему определению организаций-заказчиков (в частности, в концепции органов, регулируемых публичным правом) в Директиве ЕС 24/2014. Новое определение отражает новый функциональный подход к организациям-заказчикам, т.е. ЗГЗ устанавливает, что удовлетворение общественных потребностей в общих интересах (потребности государства и территориального сообщества в пересмотренном ЗГЗ) на некоммерческой основе, а не зависимость от государственного финансирования, будут квалифицироваться организацией-заказчиком. Ранее определениекупающих организаций основывалось на другом определении государственных фондов, которое, в некоторой степени, искусственно включало не только бюджетные ассигнования или внебюджетные фонды, управляемые государственными органами, но и денежные средства государственных предприятий; Сейчас этот подход был отменен. Новое определение также содержит ссылку на предприятия, которые в настоящее время подпадают под понятиекупающих организаций в новом ЗГЗ 2016 года. Новое определение является***

¹ Английский текст нового PPL, а также его сравнительный анализ с соответствующими директивами ЕС о закупках можно найти здесь <http://eupublicprocurement.org.ua/wp-content/uploads/2016/03/PPL-No.-922-of-25-December-2015-ENG.pdf>

хорошей попыткой перенести определение из директивы ЕС в национальное законодательство Украины и, таким образом, является позитивным шагом в направлении приближения к стандартам государственных закупок в ЕС.

- **Резкое сокращение числа исключений** из сферы применения правил государственных закупок (ст. 2) - в настоящее время существует только 18 исключений, большинство из которых совместимы с требованиями ЕС и СГЗ ВТО. В предыдущих версиях ЗГЗ в марте 2014 года было 43 исключения, введенные в течение 2011-2013 годов под влиянием различных политических и корпоративных интересов.
- **Только 3 процедуры закупки** - открытый тендер, конкурентный диалог и переговорная процедура.
- **Электронный аукцион** (только на основе цены или мультикритериев) является единственным методом оценки тендерных процедур.
- **«Метод самопрезентации»**, когда каждый претендент отправляет свое заявление о соблюдении его условий, и только удостоенный награды победителя обеспечивает электронное сканирование подтверждающих его квалификационных документов (за исключением открытых данных, доступных из бесплатных государственных электронных регистров).
- **Некоторые положения, связанные с СГЗ²**, такие как сроки для контактов, на которые распространяется СГЗ.
- **Введение централизованных органов, осуществляющих закупку.**
- **Внедрение так называемых «уполномоченных лиц»** или специалистов по профессиональным закупкам в качестве альтернативы подходу тендерной комиссии.

Дорожная карта для реализации Соглашения об ассоциации.

Стратегия реформы публичных закупок и План действий («Дорожная карта»)³ были одобрены постановлением Кабинета Министров Украины № 175 от 24 февраля 2016 года, которое касается развития системы государственных закупок в период с 2016 по 2022 год. Стратегия ссылается на необходимость внедрения норм и стандартов ЕС в соответствии с Соглашением об ассоциации между Украиной и ЕС, усиление конкуренции в сфере государственных закупок и необходимость профессионализации и хорошо структурированной постоянной обучающей деятельности.

Наблюдаемые проблемы:

1. Несмотря на все последние позитивные события, закон о государственных закупках в Украине в 2016 году (в отношении необходимости выполнения Соглашения об ассоциации между ЕС и Украиной) по-прежнему требует дальнейшего совершенствования и соответствия директивам ЕС, в частности, в отношении видов процедур закупок (3 в Украине - против 5 в ЕС), роли и способа проведения электронного аукциона,

² Украина официально стала членом СГЗ ВТО 19 мая 2016 года

³ Английский текст Стратегии доступен здесь: http://eupublicprocurement.org.ua/wp-content/uploads/2016/09/PP-Strategy_Road-Map_and_Action-Plan.pdf

дополнительных гибких возможностей для предприятий, введения ограниченного тендера и т.д.

2. Новый закон вступил в силу в полном объеме 7 месяцев назад, но на данный момент (31 марта 2017 года) в парламенте зарегистрировано 12 законопроектов о внесении изменений, а еще один должен быть представлен правительству в апреле 2017 года. Это хорошо отражает упомянутую проблему частых поправок / изменений или, по крайней мере, попытки внести поправки в законодательство о закупках. Эта частота наносит ущерб правовой определенности в государственных закупках и может также служить средством ретроградного изменения, основанного на спорадических инициативах.
3. Такая ситуация динамичных законодательных изменений не позволяет государственным органам и операторам рынка накапливать столь необходимый опыт. Кроме того, с самого начала существует серьезная нехватка профессионального потенциала на всех уровнях системы государственных закупок. Соответственно, существует особая необходимость институционального развития в государственных органах, судебных органах, контролирующих органах и организациях-заказчиках, а также поставщиках. В настоящее время государственные тендеры в Украине в основном организуются и контролируются тендерными комитетами, состоящими из не менее пяти выбранных сотрудников соответствующей организации-заказчика, а иногда и внешних консультантов. Члены тендерных комитетов не всегда имеют достаточную подготовку, особенно с точки зрения обеспечения соотношения цены и качества при оценке предложений, и они сталкиваются с постоянными осложнениями, связанными с требованиями постоянно меняющегося законодательства. Без каких-либо стандартов в отношении профессиональных навыков персонала по закупкам или механизма для достижения этой цели сохраняется серьезный риск принятия неадекватных и потенциально дорогостоящих решений в области государственных закупок в рамках всей украинской системы. Новый ЗГЗ вводит так называемых «уполномоченных лиц» или специалистов по профессиональным закупкам в качестве альтернативы подходу тендерного комитета, который расширяет потребность в более продвинутом обучении и управлении качеством процесса закупок.

Внедрение Электронных Закупок

Что касается внедрения электронных закупок в Украине, то основные направления деятельности были связаны с внедрением и поддержкой, так называемой системы электронного тендера Prozorro, разработанной по инициативе организаций гражданского общества и финансируемой несколькими частными ИТ-фирмами, которые согласились принять участие в проекте. Главной новинкой этой системы с открытым исходным кодом является система электронных аукционов, которая позволяет представлять ценовые предложения онлайн. Владение системой было передано Transparency International Ukraine, а затем в самом конце 2015 года - Министерству Экономического Развития и Торговли, которое в настоящее время управляет центральной базой данных и контролирует проведение тендеров через систему.

Согласно упомянутому Закону «Новые государственные закупки 2016 года» система ProZorro (www.prozorro.gov.ua) стала системой электронных закупок, обязательной для всех контрактов сверх определенных пороговых значений (200 000 гривен за товары / услуги и 1,5 миллиона гривен за работы).

Дополнительными полезными аналитическими и мониторинговыми инструментами системы являются данные в модуле BI <http://bi.prozorro.org/> и новый форум для вопросов / споров DoZorro <http://dozorro.org/>. Эти два инструмента администрируются Transparency International Ukraine (www.ti-ukraine.org).

Теперь вся информация о закупках доступна в режиме онлайн на официальном веб-портале закупок: www.prozorro.gov.ua, где соответствующие уведомления и тендерная документация могут быть найдены и загружены бесплатно. В случаях, когда организация, осуществляющая закупку, вносит изменения в тендерную документацию, все предыдущие издания остаются доступными в системе для доступа и загрузки.

Веб-портал также обеспечивает доступ ко всем документам, представленным участниками тендера, а также к заключенному в конечном итоге контракту и любым изменениям в контракте. Также можно найти все платежи / транзакции между организациями, осуществляющими закупку, и подрядчиками, используя бесплатный сервис, известный как «007» (<http://www.007.org.ua/>).

Модуль электронного аукциона является публично доступным для всех по этой ссылке - auction.openprocurement.org, и это позволяет наблюдать за любым электронным аукционом в режиме реального времени. Участники тендера, участвующие в электронном аукционе, получают ссылку на электронный аукцион с выбранной ими платформы (где они зарегистрированы). Используя эту ссылку, вы можете участвовать в тендера на электронном аукционе. В начале электронного аукциона система позволяет 5 минут для каждого участника тендера видеть количество участников тендера и их начальные цены, но без указания фактических участников тендера.

Электронный аукцион проводится в 3 этапа. Право первого изменения цены предоставляется участнику тендера с наивысшей начальной ценой и может понизить его цену или остаться с его начальной ценой. Каждый участник тендера имеет 2 минуты для собственных действий (снижение цены или без изменений). После каждого раунда система берет 2-минутный перерыв, чтобы построить таблицу, показывающую новые сниженные цены от самой высокой до самой низкой цены, - а затем начнется следующий раунд. После третьего раунда окончательные результаты электронного аукциона публикуются с одновременным раскрытием имен / названий участников тендера.

Если в качестве критерия присуждения победы используется только цена, электронный аукцион проводится посредством снижения цены. Если цена будет дополнена другими измеримыми оценочными критериями (условиями поставки, гарантийным сроком и т.д.), на электронном аукционе будет использоваться так называемая «скорректированная цена». Эта цена автоматически рассчитывается системой в зависимости от веса каждого критерия

(устанавливается организацией-заказчиком для каждого конкретного конкурса, но в любом случае цена не может быть ниже 70%).

Наблюдаемые проблемы:

1. Электронный аукцион в качестве модели обязательной оценки отклоняется от стандартов ЕС так же как проверка технического соответствия заявок после электронного аукциона (в ЕС всегда раньше).
2. Техническая надежность и функциональность IT-системы, а также некоторые (некритические) отклонения между техническим решением системы электронных закупок и положениями ЗГЗ.
3. Отсутствие навыков среди пользователей.

Учреждения, обеспечивающие работу системы государственных закупок

Вкратце, институциональная структура украинской системы государственных закупок включает:

- Около 25 000 организаций-заказчиков, действующих на центральном и местном уровнях.
- Министерство экономического развития и торговли (МЭРТ) (www.me.gov.ua) в качестве государственного регулятора в сфере государственных закупок; выполняя также консультативные, контрольные роли, представительство Украины в международных отношениях относительно государственных закупок.
- Антимонопольный комитет Украины (www.amc.gov.ua) в качестве органа по рассмотрению жалоб в контексте текущих процедур государственных закупок, а также правоохранительного органа в отношении фальсификации тендерных предложений.
- Государственная служба аудита (www.dkrs.gov.ua) в качестве ключевого контрольного органа, осуществляющего плановые и специальные проверки соответствия организаций-заказчиков правилам выделения бюджетных средств и положениям об использовании государственных и муниципальных активов.
- Счетная палата (www.ac-rada.gov.ua), осуществляющая парламентский контроль за исполнением государственного бюджета, эффективностью государственных учреждений в реализации бюджетных программ и эффективностью государственных закупок в качестве компонента управления государственными финансами.
- Государственная казначейская служба (www.treasury.gov.ua), осуществляющая оперативный контроль за платежами, которые должны производиться по государственным контрактам в результате процедур государственных закупок.
- Общественно-гражданские организации, осуществляющие возрастающую и важную надзорную роль путем мониторинга государственных закупок и борьбы с коррупцией. В Украине общественно-гражданские организации и их ассоциации имеют право на свободный и полный доступ к информации о государственных закупках и могут контролировать эту деятельность. В то же время потенциал заинтересованных внешних сторон для обеспечения прозрачности и добросовестности в системе государственных закупок нуждается в дальнейшем развитии. Это позволит улучшить систему, а также

позволит гражданскому обществу играть значительную роль в разработке нового законодательства, в пропаганде лучшей международной практики, в освещении аспектов борьбы с коррупцией в системе и в усилении эффективного мониторинга государственных закупок.

Наблюдаемые проблемы:

1. Различное толкование законодательства органом надзора, контролерами и частично регулирующим органом.
2. Наложение друг на друга контрольных функций в отношении тех же организаций, осуществляющих закупку, и тех же контрактов на закупку.
3. Слабое внимание к внутреннему оперативному контролю и предотвращению нарушений правил государственных закупок; В сочетании с отсутствием всестороннего анализа эффективности закупок, включая выполнение контрактов на закупку.
4. Общая проблема отсутствия координации и совместных действий между органами контроля и правоохранительными органами; Включая неудовлетворительную степень обмена информацией о завершённых мероприятиях по контролю.

Разработки по обучению и профессионализации государственных закупок

Онлайн обучение по государственным закупкам: в 2015-2016 годах было начато первое онлайн обучение по государственным закупкам («Обучение для ВСЕХ») при поддержке ЕС для удовлетворения хронической потребности обеспечить, ежегодное прохождение 100 000 должностных лиц, занимающихся государственным закупками в Украине, специальной подготовки.

Курс начался в мае 2016 года и осуществляется через платформу онлайн-обучения «PROMETHEUS» (www.prometheus.org.ua). Кроме того, с учетом успехов, достигнутых на сегодняшний день в рамках этой инициативы, при поддержке ЕС, МЭРТ запустил отдельную онлайн-программу обучения для включения бизнес-сообщества (соответствующий курс доступен с 14 февраля 2017 года на онлайн-платформе образования «PROMETHEUS»). Отдельный курс должен быть подготовлен для общественно-гражданских организаций и активистов к лету 2017 года на другой онлайн платформе - Vidkrytiy Universytet Maydanu (www.vum.org.ua).

Обучение учителей (ОУ) и программа подготовки специалистов по закупкам: Киевская школа экономики (КШЭ) при поддержке ЕС и АМР США разработали специальную программу комплексной подготовки, охватывающую как темы закупок, так и методологии обучения преподавателей государственных закупок в течение 2017 года. Первое интенсивное 2-недельное ОУ состоялось во второй половине марта 2017 года в КШЭ. Кроме того, КШЭ также приступила к осуществлению специальной учебной программы для специалистов по профессиональным закупкам.

Кодексы поведения: пункт 16 Стратегии / Дорожной карты по реформе государственных закупок предусматривает Кодекс поведения для всех заинтересованных сторон к началу 2018 года. МЭРТ указало, что он хочет расставить приоритеты в этом вопросе в 2017 году путем разработки типовых Кодексов поведения для организаций-заказчиков, участников тендера и органов контроля.

Централизованные органы по закупкам.

Развитие централизованных закупок в соответствии со стандартами ЕС и связанными с ним структурами является одним из приоритетных направлений деятельности правительства и подчеркивается в качестве важной цели стратегии / дорожной карты по реформе государственных закупок. 23 ноября 2016 года Кабинет Министров Украины утвердил Резолюцию о внедрении пилотного проекта по созданию и функционированию Централизованного органа по закупкам (ЦОЗ) на центральном уровне. Данное Постановление уполномочило МЭРТ создать Государственное агентство, «Профессиональные закупки», имеющее роль ЦОЗ по смыслу Закона о государственных закупках. В январе 2017 года МЭРТ одобрил список из 16 товаров (например, бумаги, ПК, многофункциональных принтеров и т.д.) для пилотного проекта ЦОВ. К концу 2017 года результаты пилотного проекта будут проанализированы с целью расширения нового механизма для соответствующих случаев.

Статистические показатели, показывающие системные изменения в цифрах

Резкие изменения в системе закупок, введенные в 2016 году, крайне затруднили оценку эффективности общей системы закупок в статистическом плане. Это вызвано одновременным существованием в 2016 году двух законов о государственных закупках (к 1 сентября 2016 года был применен предыдущий закон «О государственных закупках» и вступил в силу новый закон «О государственных закупках» с 1 сентября 2016 года), и соответственно 2 Официальные тендерные базы - tender.me.gov.ua («старая») и prozorro.gov.ua («новая», после 1 апреля 2016 года).

Затем структура тендерных процедур также значительно изменилась. Постепенно были введены три процедуры (открытый тендер, конкурсный диалог и переговорная процедура) вместо предыдущих 5 процедур (включая несуществующие в настоящее время «пред квалификационный тендер» и «ценовое предложение»).

Несмотря на эти заметные осложнения, статистика на 2015 и 2016 годы приводится ниже.

Общая стоимость контрактов на государственные закупки, проведенных в результате проведения тендерных процедур в 2015 году, составила 192 млрд. Грн. или 7,25 млрд. Долларов США, а в 2016 году она составила 232,1 млрд. Грн. или 8,76 млрд. Долларов США (см. Таблицу 1), что наглядно свидетельствует о росте использования Электронного тендера.

Тем не менее, стоимость контрактов на государственные закупки, заключенных без процедур закупки⁴, составила 111 млрд. Грн. или 4,19 млрд. Долларов США в 2015 году и 109,8 млрд. Грн. или 4,14 млрд. Долларов США в 2016 году. Сокращение контрактов без проведения процедур закупки является одним из показателей увеличения эффективности системы государственных закупок, поскольку организации, осуществляющие закупки, менее склонны избегать применения конкурентных процедур.

Таблица 1. Общая стоимость заключенных контрактов в рамках процедур закупок в 2015 и 2016 годах

	20	15	20	16
Тендерная процедура	В Гривнах, млн.	%	В Гривнах, млн.	%
Конкурентные процедуры	107700	56	157240	67,75
Неконкурентная процедура (переговорная процедура, как определено в Законе Украины) Включая:	84700	44	74867	32,25
Закупка муниципальных коммунальных услуг (вода, отопление, газ, электричество и др.)	53300	28	50430	21,7
Закупка для оборонных целей (те, которые классифицируются как секретные)	12000	6,3	6722	2,9
Закупка почтовых услуг	1400	0,7	774	0,35
Другие закупки	18000	9	16941	7,3
В сумме	192000	100	232,1	100

Ценовые неконкурентные процедуры в 2015 году составили 44%, а в 2016 году - 32,25%, что отражает очень позитивную динамику сокращения по неконкурентным процедурам. Следует также подчеркнуть, что значительная часть неконкурентных процедур связана с приобретением коммунальных услуг или почтовых услуг (22,05% всех договоров о закупках или 67,3% неконкурентной процедуры в 2016 году), которые являются де-факто, а иногда даже де-юре национальной монополией.

Заметная часть неконкурентных процедур тендеров была проведена для целей обороны (почти 3% всех закупочных контрактов или 9% внеконкурентной процедуры в 2016 году). Очевидно, это вызвано продолжающейся войной в Восточной Украине.

⁴ Имеются в виду, контракты стоимостью ниже пороговых значений, установленных законом, а также контрактов, исключенные из закона.

Среднее число участников тендеров составило 2,9 для конкурсных процедур в 2015 году, в то время как в 2016 году этот показатель составлял 2,45 претендента на закупку, который также учитывает добровольные электронные аукционы ниже пороговой стоимости, в которых допускается 1 или 2 участника тендера. Сокращение среднего числа объясняется различными масштабами расчетов в 2015 и 2016 годах, но в действительности оно также компенсируется заметным увеличением доли конкурентных процедур по сравнению с неконкурентными, а также другим заметным сокращением в 2016 году контрактов без процедуры тендера из ЗГЗ, что совместно продвигает **больше возможностей для заключения контрактов для бизнеса и соответственно общей более высокой конкуренции в системе государственных закупок.**

Наконец, еще несколько цифр из инструмента мониторинга VI.Prozorro (по состоянию на 31 марта 2017 года):

- **25 040** - Число организаций, осуществляющих закупку, зарегистрированных в национальной системе электронных закупок Украины Prozorro
- **91 350** - Число экономических операторов (участников торгов), зарегистрированных в национальной системе электронных закупок Украины Prozorro
- **694 450** - Число процедур закупок в национальной системе электронных закупок Украины «Прозорро», как в рамках ЗГЗ, так и ниже пороговой стоимости (не охваченных ЗГЗ)
- **505,57 млрд.** - начальная стоимость тендерных заявок, зарегистрированных в национальной системе электронных закупок Украины Prozorro
- **17,68 млрд.** - сбережения в тендерах, зарегистрированных в украинской национальной системе электронных закупок Prozorro, рассчитываются как разница между первоначальной стоимостью и номинальной стоимостью. По сравнению с первоначальной экономией средств (экономия) составляет 3,5%.

Индикация сбережений (или экономии) довольно спорна и даже противоречива, потому что расчет сбережений может быть выполнен совершенно разными способами с различной глубиной анализа данных. Таким образом, по мнению автора настоящего отчета, указанный выше показатель экономии не очень демонстративный или пояснительный.

Проблемы, связанные с государственными закупками

Общее заключение

Оценка реализации помогла определить перечень наблюдаемых проблем и соответствующих рекомендаций. Проведенный анализ причин и смысла этих проблем свидетельствует о том, что в основном они обусловлены не уровнем качества законодательства, а скорее недостатком знаний, опыта и навыков человеческих ресурсов, задействованных в системе закупок (в первую очередь, всех покупающих организаций, экономических операторов, контрольных органов), а также традиционная инерция институционального развития, которая медленнее законодательного развития (последняя в Украине очень динамична).

Что касается перечня показателей бенчмарк, таких как «Прозрачность», «Подотчетность и Целостность», то они хорошо обеспечены украинской системой электронных закупок, которая называется «Prozorro» («Прозрачный» на украинском языке).

Перечень проблем ниже структурирован с помощью таких показателей, как «Равномерность законодательной базы», «Эффективность», «Конкурентоспособность и Беспристрастность».

Еще один важный вывод заключается в том, что в Украине существует достаточно подробная, тщательно спланированная и политически принятая Стратегия реформирования государственных закупок (Постановление Правительства № 175 от 2016 года). Реализация этой стратегии должна решить большинство выявленных проблем.

Проблемы, связанные с «Равномерностью Законодательной Базы»

1. Несмотря на все последние позитивные события, закон о государственных закупках в Украине в 2016 году (в отношении необходимости исполнения Соглашения об Ассоциации между ЕС и Украиной) по-прежнему требует дальнейшего совершенствования и соответствия директивам ЕС, в частности:
 - По видам процедур закупок (3 в Украине по сравнению с 5 в ЕС);
 - Роль и способ проведения электронного аукциона (в Украине электронный аукцион, как модель обязательной оценки отличается от стандартов ЕС, так же как и проверка технического соответствия заявок после электронного аукциона (всегда в ЕС) и дальнейшая разработка регулирования электронных закупок (роль Электронного аукциона, введение е-фактурирования и электронной подписи);
 - Дополнительные возможности для предприятий;
 - Внедрение юридических новинок ЕС (аномально низкая цена, варианты, стоимость жизненного цикла и т.д.);
 - Устаревшее регулирование концессий / государственно-частных партнерств в Украине, которые в ЕС относятся к одной правовой семье / концепции «государственных контрактов»;
 - Внедрение более современных квалификационных требований, включая «финансовое положение».

Важно подчеркнуть, что эти законодательные поправки имеют большую политическую ценность, чем практическую.

2. Постоянный риск / проблема частых поправок / изменений опасны в случае непредвиденных и необоснованных исключений из сферы действия ЗГЗ. Эта частота наносит ущерб правовой определенности в государственных закупках и может также служить средством ретроградного изменения, основанного на спорадических инициативах. Также такая ситуация динамических законодательных изменений не позволяет государственным органам и операторам рынка накапливать столь необходимый опыт.

Рекомендация - разработка и принятие в 2019 году Кодекса государственных контрактов, касающегося государственных закупок и концессий / государственно-частного партнерства, в соответствии с соответствующими директивами ЕС. Принятие такого Кодекса стабилизирует законодательное регулирование государственных закупок и предотвратит спорадические поправки (в Украине поправки к любым кодексам являются более сложными и трудоемкими, чем поправки к обычным законам (только отдельный специальный проект закона, 3 чтения, более длительные процедурные сроки, дополнительная экспертиза)).

Проблемы, связанные с "Эффективностью"

Под «Эффективностью» понимается эффективность процесса закупок и эффективность, получаемая от закупочной операции, для достижения «наилучшего соотношения цены и качества». Таким образом, проблемы, наблюдаемые в Украине, фактически являются обычными почти для любой страны.

Наблюдаемые проблемы:

1. Отсутствие навыков / знаний / опыта среди пользователей системы закупок - является главной проблемой этого показателя. Кроме того, на всех уровнях системы государственных закупок существует значительный дефицит профессионального потенциала.
2. Техническая надежность и функциональность IT-системы, а также некоторые (некритические) отклонения между техническим решением системы электронных закупок и положениями ЗГЗ - это постоянная задача, связанная с любой ICT системой или IT решением.
3. Разные толкования законодательства органом надзора, контролерами и судами - во многих случаях эта проблема имеет субъективный контекст, основанный на недостатке знаний или даже намеренном несоблюдении (административное давление, коррупционный рэкет).
4. Слабое внимание к внутреннему оперативному контролю и предотвращению нарушений правил государственных закупок вместе с отсутствием всестороннего анализа эффективности закупок, включая выполнение контрактов на поставку, в которых допускаются многочисленные нарушения или ошибки. Фокус контроля обычно ставится исключительно на процедуру закупки и после ее завершения, что не способствует предотвращению, а также игнорирует оценку исполнения контракта.
5. Общая проблема отсутствия координации и совместных действий между органами контроля и правоохранительными органами, включая неудовлетворительную степень обмена информацией о завершённых мероприятиях контроля - также типичный вопрос во многих странах, что может объясняться субъективностью и даже профессиональной ревностью топ-менеджмента органов.

Рекомендации:

1. Продолжение постоянных и различных возможностей и программ обучения;
2. Существует особая необходимость институционального развития в государственных органах, судебных органах, контролирующих органах и организациях-заказчиках, а также поставщиках. В настоящее время государственные тендеры в Украине в основном организуются и контролируются тендерными комитетами, состоящими из не менее пяти выбранных сотрудников соответствующей организации-заказчика, а иногда и внешних консультантов. Члены тендерных комитетов не всегда имеют достаточную подготовку, особенно с точки зрения обеспечения соотношения цены и качества при оценке предложений, и они сталкиваются с постоянными осложнениями, связанными с требованиями постоянно меняющегося законодательства. Без каких-либо стандартов в отношении профессиональных навыков персонала по закупкам или механизма для достижения этой цели сохраняется серьезный риск принятия неадекватных и потенциально дорогостоящих решений в области государственных закупок в рамках всей украинской системы. Новый ЗГЗ вводит так называемых «уполномоченных лиц» или специалистов по профессиональным закупкам в качестве альтернативы подходу тендерного комитета, который расширяет потребность в более продвинутом обучении и управлении качеством процесса закупок.
3. Упрощение и сокращение деятельности по внешнему контролю (за вычетом мероприятий, электронного мониторинга, индикаторов автоматического риска) с уделением особого внимания поддержке внутреннего аудита и превентивного мониторинга. Сокращение внешнего контроля также предусматривает ограничение контрольной компетенции Службы государственной безопасности и прокуратуры.
4. Расширение централизованных закупочных органов / практики и рамочных соглашений для более профессиональных операций с агрегированными контрактами с меньшим числом ошибок.

Проблемы, связанные с «Конкурентоспособностью и Беспристрастностью»

Проблемы, отмеченные в этом индикаторе, касаются барьеров и демотивационных факторов для бизнеса по участию в государственных тендерах.

Наблюдаемые проблемы:

1. Отсутствие информации и навыков по участию в государственных тендерах;
2. Различные сложности при получении подтверждающих квалификационных документов от многочисленных органов (отсутствие банкротства, задолженность по налогам и долгам социальному страхованию и т.д.);
3. Задержка платежей по государственным контрактам.

Рекомендации:

1. Внедрение электронного сервиса «единого окна» для получения подтверждающих квалификационных документов от разных органов в одной точке / базе данных;
2. Тренинги для бизнеса, справочные службы и специальные инструкции по государственным закупкам для малых и средних предприятий (МСП) (например, «Как продать государству», «Как подать жалобу, если вы подаете заявку на государственные контракты» и т.д.);
3. Улучшить связь государственного сектора (включая организации-заказчики и государственные органы) с сектором МСП посредством регулярных мероприятий, таких как рыночные консультации, конференции / семинары / круглые столы в целях повышения осведомленности о возможностях и процессах государственных закупок. Это чрезвычайно важно во время динамических изменений / реформ в правовой системе;
4. Решить проблему задержек или неплатежей в государственном секторе путем внесения изменений в Бюджетный кодекс и Коммерческий кодекс с целью:
 - Ввести четкий максимальный период оплатыкупаемых товаров и услуг (например, не позднее 30 рабочих дней);
 - Обеспечить финансовые санкции за просроченные платежи;
 - Разрешить гибкие схемы платежей (авансовые и / или промежуточные платежи) для определенных случаев;
 - Разрешить прямые платежи от организаций-заказчиков субподрядчикам.