



CENTRE OF
EXCELLENCE IN
PROCUREMENT
at Kyiv School of Economics



Kyiv
School of
Economics

Policy paper

Аналіз пропозиції поширити
регулювання на всі публічні
закупівлі, починаючи з 3 000 грн

Автори: Наталія Шаповал, Інна Меметова, Тимофій
Милованов

Рецензенти: Лілія Лахтіонова, Наталія Шимко



МІНІСТЕРСТВО
ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ
І ТОРГІВЛІ УКРАЇНИ

Disclaimer: тему цього дослідження було запропоновано команді Центру Вдосконалення Закпівель (ЦЕР) урядом. Водночас аналіз та висновки звіту відображають точку зору команди ЦЕР та не є офіційною позицією уряду, МЕРТУ, чи Департаменту публічних закупівель.



Створено в рамках проекту "Прозорість та підзвітність у державному управлінні та послугах" USAID, UKAID



Примітка:

1. Далі під «регульованими закупівлями» маємо на увазі процедури з використанням конкурентної процедури в системі ProZorro
2. «Товар» - товари, роботи, або послуги

Скорочені висновки	3
Вступ	5
Портрет закупівель: До і Після	7
Аналіз ризиків	8
1. На маленькі тендери (на малі суми) ніхто не буде приходити	8
2. Деякі закупівлі не можна буде провести взагалі, або можна буде провести лише з великим запізненням, що призведе до того, що потребу не буде задоволено вчасно.	9
3. Регулювання закупівель не можливо буде здійснювати в повному обсязі через відсутність спроможності регуляторів, що призведе до ще більшого напруження серед постачальників та падіння довіри до публічних тендерів.	9
Розрахунки	10
1. Як зміниться кількість процедур	10
2. Як зміниться кількість допорогових процедур та розподіл процедур	10
3. Як зміниться сума коштів, на які поширюється регулювання та вартість адміністрування	11
4. Як зміниться конкурентність торгів	13
5. Порівняння закупівель в околі 20 тис грн та в околі 50 тис грн	14
Додатки	16
Додаток А. Розподіл кількості тендерів (tenders), лотів (lots), товарів (items)	16
Додаток С. Розподіл допорогових закупівель за проміжками сум (очікуваної вартості)	23
Додаток D. Розподіл допорогових закупівель товарів/робіт/послуг	25
Додаток Е. Вартість оскарження в судах	26

Висновки

Ідея поширити регулювання публічних закупівель на малі суми та зробити правила визначення порогів більш гнучкими має позитивні та негативні очікувані наслідки. На думку Центру Вдосконалення Закупівель КШЕ, впровадження цієї зміни зможе мати довгостроковий позитивний ефект, якщо буде супроводжуватись поступовою автоматизацією повторюваних закупівель завдяки централізації та використанню електронних каталогів. В такому випадку, учасники системи отримують ряд бонусів від цієї зміни, а тимчасове додаткове адміністративне навантаження на замовників та ряд ризиків – будуть виправданим перехідним періодом до реального підвищення ефективності закупівель.

Зокрема, за нашими розрахунками, зміна принципів визначення порогів та запровадження спрощеної конкурентної процедури на малих сумах – матимуть наступні наслідки:

Позитивні наслідки:

- **відображення в системі всіх публічних закупівель.** За оцінками¹, у кількісному виразі в системі буде додатково відображено 60% процедур (617.3 тис) на суму 5.02 млрд грн (1.7% від планової очікуваної вартості)
- **збільшення можливостей для участі бізнесу.** За оцінками², закупівлі на майже 33.8 млрд грн або 11.4% загальної суми (приблизно 430 тис процедур або 42% загальної кількості) стануть доступними для участі бізнесу.
- **додаткова економія фінансових ресурсів.** За оцінками³, в річному підсумку додаткова економія складе 4.46 млрд грн.
- **гнучкий підхід до планування та накопичення експертизи в плануванні та лотуванні.** Замовники зможуть самостійно вирішувати, як здійснювати закупівлі (на товарному рівні чи агрегувати за лотами). При цьому визначення порогу здійснюватиметься відповідно до обраного методу агрегування.

Негативні наслідки:

- **збільшення адміністративного навантаження на замовників.** За оцінками⁴, в річному підсумку на обслуговування закупівель знадобиться додатково принаймні 248 млн грн
- **збільшення навантаження на контролюючі органи.** Для забезпечення відповідного контролю та якісного моніторингу закупівель необхідно розробити методологію, за якою здійснювати регулювання (автоматизоване або в ручному режимі)
- **збільшення кількості неуспішних закупівель.** Зменшенню відповідно ризику сприятиме подальше вдосконалення закупівельного механізму у частині інформування потенційних постачальників, застосування диверсифікованих підходів до визначення найбільш вигідної пропозиції в залежності від предмету закупівлі тощо

Ризики, які не можливо квантифікувати:

- **позбавлення замовників механізмів контролю якості, які є в нерегульованих торгах.** Зараз проводячи нерегульовану закупівлю, замовнику просто визначити якість «на око» і обирати для співпраці постачальникам, які викликають в них довіру. Цієї можливості не буде.

¹ розділ «Портрет закупівель: До і Після»

² розділ «Портрет закупівель: До і Після»

³ розділ «Як рахували (п.3)»

⁴ розділ «Як рахували (п.3)»

За оцінками порогу для здійснення конкурентних закупівель:

- мінімальний припустимий рекомендований поріг складає 4000 грн⁵. Починаючи з відповідної відмітки, середня кількість учасників на таких закупівлях більше 2. Консервативний безпечний варіант складав би 50 000 грн і правило публікувати детальний звіт про укладений договір для всіх сум взагалі.
- статистика участей та економічних результатів (% економії та рівень монопольної влади постачальника) суттєво не відрізняються⁶ для закупівель в околі 20 тис грн та 50 тис грн, що були запропоновані в якості порогових сум під час дискусії. Команда Центру вважає будь-який (більший за мінімальний) поріг прийнятним, за умови доопрацювання звіту про укладений договір – законодавче зобов'язання до публікації скан-копії укладеного договору, а не тільки звіту по процедурі.

Цю ініціативу важливо розглядати (і впроваджувати) як частину комплексної стратегії розвитку системи публічних закупівель і супроводжувати її заходами, які зроблять перехід комфортним для доброчесних замовників та постачальників. Серед таких супроводжуючих заходів ми б відмітили покращення модуля звітування в системі а також навчання замовників ефективним підходам планування в нових правилах. Серед інших елементів стратегічного комплексу – як це і передбачається Департаментом, як нам відомо – мають бути централізація та впровадження електронних каталогів, оптимізація системи контролю, професіоналізація, аналіз та адресація поширених проблем замовників та подальший розвиток самої електронної системи.

⁵ розділ «Як рахували (п.4)»

⁶ розділ «Як рахували (п.5)»

Вступ

За оцінками⁷ Центру Вдосконалення Закупівель, близько 1.7% загальної суми та 60% загальної кількості (процедур) закупівель проводиться без використання електронної системи ProZorro взагалі, ще 9.8% за сумою та 13%% за кількістю - це закупівлі які проводяться поза системою, але про які публікується «звіт про укладений договір». Тобто близько 11.5% загальної вартості закупівель і 77.5% кількості процедур не регулюються: це близько 34 млрд грн з приблизно 297 млрд.

Департамент регулювання публічних закупівель МЕРТ запропонував комплекс змін до правил з метою поширити регулювання на закупівлі і на малі суми. Ключовими пропозиціями є:

1. Змінити принцип визначення порогів. Замість визначення порогу та, відповідно, процедури закупівлі за грошовим обсягом планової річної потреби в категорії за 4им знаком CPV -> визначати поріг та процедуру за грошовим обсягом разової закупівлі (item/lot) за найглибшим можливим знаком CPV для товару чи групи товарів одного дерева CPV.
2. Змінити правила визначення постачальника та контрактної ціни для закупівель в діапазоні від 3 000 грн (або інша сума) до 200 тис грн (або 1 млн для відповідного замовника). Замість нерегульованої закупівлі за межами ProZorro зі звітуванням про договір або без -> використовувати спрощену допорогову конкурентну процедуру з використанням редукцію.

В цій роботі ми пропонуємо погляд на доцільність цих пропозиції, можливі наслідки та шляхи розширення цієї політики для збільшення економічної вигоди для громадян та бізнесу.

Щоб зрозуміти, чи погано чи добре (і для кого) не регулювати тендери на “малі” суми, варто відповісти на питання: навіщо закупівлі, які робить держава (і закупівлі, які роблять певні підприємства “від імені” держави) потрібно регулювати в принципі.

З точки зору публічної політики демократичної держави з ринковою економікою, регулювання публічних закупівель важливе з огляду на вимоги підзвітності та прозорості використання публічних коштів, попередження корупції та сприяння конкуренції/рівних можливостей для бізнесу.

Економічний аспект відповіді полягає в тому, що держава регулює публічні закупівлі, щоб купувати за гроші бюджету найбільш ефективно та мінімізувати витрати на некритичні характеристики товарів. Таким чином, на ринку публічних закупівель продавець повинен використовувати особливий канал збуту – без витрат на диференціювання товару та розвиток бренду, додаткову складську інфраструктуру, точки дистрибуції, та інформування покупців тощо.

Але (достатня) поінформованість покупців про товар є критичною умовою роботи відкритого ринку. Без інформації - ринок не зможе прийти до ефективної рівноважної ціни та кількості.

Державне регулювання закупівель, таким чином, ніби намагається відтворити (ефективний) відкритий конкурентний ринок з (i) необхідною інформацією про товар, (ii) механізмом визначення справедливої ціни (як правило - аукціон), (iii) державним гарантуванням правил гри. В цьому сенсі, ринок публічних закупівель можна назвати “ринком-роботом”.

⁷ за даними планів, які замовники опублікували в системі ProZorro за період січ-тра 2017

Проте вигоди регулювання не є безкоштовними - адміністрування збору та валідації інформації про товар та продавця, проведення аукціону чи інших процедур, контроль за виконанням правил вимагають ресурсів (тут і далі ми називатимемо вартість регулювання транзакційними витратами).

Таким чином, перша задача визначення економічно обгрунтованої сфери дії регулювання (порогу застосування) - це задача знайти баланс між транзакційними витратами з одного боку - та вигодами регульованого механізму з іншого.

Проте правила не завжди працюють як заплановано, виконавці не завжди спроможні імплементувати регулювання, а державні інститути, які повинні захищати правила гри не завжди виконують цю функцію. Ідеальний план може піти шкереберть.

Друга задача - оцінити та попередити ключові ризики, які можуть завадити ефективній роботі механізму.

Результат попереднього аналізу говорить про те, що розширення регулювання закупівель на менші суми очевидно проллє світло на публічні закупівлі, про які немає інформації в системі, дасть шанс новим учасникам взяти участь у публічних тендерах, додасть гнучкості в плануванні і може привести до економії ресурсів та більш ефективного їх використання. З іншого боку, адміністративні витрати підвищаться, а якість закупленого та постачальників на цих контрактах – можуть погіршитись.

Варто підкреслити, що на ряд проблем, які є і зараз, така інтервенція не матиме впливу - вони залишаться там де й були. Пропоновані зміни не покликані і не зможуть вирішити проблему низької компетенції учасників та замовників, поганої виконавчої дисципліни закупівельників, відсутності учасників на торгах, низької конкуренції, законодавчих колізій та недостачі механізмів для закупівлі робіт, послуг та товарів зі складними якісними характеристиками.

Подальшого аналізу потребують ринки, на яких частка допорогових закупівель може зрости до 50% загальної суми (сг продукція, продукти харчування, медикаменти, тощо), а також конкретні ринки/замовники з високими % відмін та невдалих торгів.

З огляду на недостатній професіоналізм учасників ринку та ризики корупції - варто приділити увагу навчанню плануванню у новій системі, аби стримувати стрімкий ріст кількості дрібних процедур (транзакційних витрат) та помилок загалом.

Хоча розширення регулювання не впливає на потребу контролю закупівель з боку державних органів (ця потреба зараз є так само - просто її не видно за браком даних в системі), все ж досить ймовірним є ріст напруження серед бізнесу та громадськості, коли проблеми та помилки стануть видимими. На нашу думку, для зменшення проблем, що спричиняють потребу оскарження, варто (i) рухатись до більш системних механізмів перевірки та заохочення виконавчої дисципліни замовників паралельно зменшуючи точковий контроль з боку ДАСУ; (ii) звужити перелік випадків, які має розглядати незалежний регулятор АМКУ; (iii) професіоналізувати закупівлі однорідних товарів за рахунок централізації та запровадження закупівель через електронні каталоги.

Портрет закупівель: До і Після

*Всі розрахунки тут і далі базуються на планах та фактичній структурі закупівель за січень-травень 2017. Для прогнозованого зростання береться максимальний показник якщо не сказано іншого, тобто реальна сума/кількість буде "не більше ніж"

**Таблиця з основними таблицями - тут та в Додатках в кінці файлу.

Зміна принципу визначення порогу та поширення регулювання на всі закупівлі матиме три прямі наслідки:

1. Регулювання покриє закупівлі, які зараз проводять поза системою на суму приблизно 5.02 млрд грн або 1.7% загальної суми⁸ (зараз це 617.3 тис процедур або 60% всіх процедур). З них, за умови застосування порогу 3 тис грн, звіти становитимуть близько 295 тис грн (зараз - 306.9 тис процедур).
2. Регулювання зробить конкурентними закупівлі, які зараз проводять поза системою зі звітуванням про договір. Це приблизно 29 млрд грн або 9.8% загальної суми (зараз це близько 133 тис процедур або 13% всіх).
3. Тобто, додатково, закупівлі на майже 33.8 млрд грн або 11.4% загальної суми (зараз приблизно 430 тис процедур або 42% загальної кількості) стануть доступними для участі бізнесу.
4. Лотування та частота проведення процедур стануть більш гнучким, що призведе до зміни структури процедур закупівель, а саме:
 - а. Росту кількості всіх процедур в системі взагалі. Якщо зараз в системі видно близько 408 К процедур, включаючи звітування, то з урахуванням двох нових правил - кількість процедур в системі зросте до 1 млн -1.7 млн процедур на аналогічний період, або в 2.5-4 рази.
 - б. зміни співвідношення між допороговими та надпороговими закупівлями. Частка конкурентних допорогових процедур до всіх конкурентних в системі може змінитись з 76% за кількістю і 7% за сумою -> 90-94% за кількістю та 18% за сумою. На деяких ринках (Сільськогосподарська продукція, Продукти харчування, Послуги в сфері освіти тощо), на конкурентних допорогах може сконцентруватись більше 50% закупівель за очікуваною вартістю.
 - в. збільшення кількості допорогових процедур (як за рахунок розширення сфери регулювання, так і за рахунок зміни базової одиниці визначення порогу закупівлі). Кількість конкурентних допорогових процедур, що проводяться через систему, може зрости до 3-5 разів (209 тис -> 640 тис - 1 млн). Відповідна вартість до 2.79 разів (19 млрд -> 53 млрд).
5. Зросте вартість адміністрування процедур та навантаження на систему. За спрощеними розрахунками, адміністрування треба було б витратити додатково, принаймні 248 млн грн в рік.
6. Поширення регулювання закупівель могло б потенційно дати економії на 1.8 млрд грн (в припущенні, що економія - 5.5% аналогічно рівню всіх конкурентних процедур, оголошених в січ-тра 2017). В розрахунку на рік - 4.46 млрд грн.
7. Можливість купувати малими лотами може змінити конкурентність на торгах. Досвід 48 тис завершених допорогових конкурентних закупівель з очікуваною вартістю меншою за 50 тис грн, які вже були проведені в цьому році, свідчить, що конкурентність на торгах з сумою менше 4 тис грн може становити в середньому 1. На торгах з сумою більше 4 тис грн - в середньому 2 учасника на тендер.

⁸ Тут і далі під *сумою* і *вартістю* розуміємо *очікувану вартість*, якщо не сказано іншого

Аналіз ризиків

1. Якість закупленого в тендерах на малі стане дуже низька, а випадки шахрайства – більш поширеними.

Це валідний ризик і ми не можемо його адресувати. Справді, закупівельникам доведеться описувати складні технічні специфікації тривіальних предметів – як ручки, приладдя для прибирання, вентилятори, тощо – які зараз вони можуть купувати швидко у перевірених місцевих постачальників, або великих роздрібних мереж з гарною репутацією. Використання суто цінових критеріїв, нестача часу на неперіоритетні закупки та непрофесійний підхід до проведення тендерів можуть призвести до того, що на торги приходитиме багато недоброчесних учасників, а закуплені таким чином предмети – не відповідатимуть потребам.

Звісно, замовник може придбати не те, що треба, або бути ошуканим навіть якщо він працює зі своїм кумом, а не лише з незнайомими учасниками ринку. Проте новий дизайн правил створить додаткові переваги для шахраїв та забере у замовників традиційні механізми контролю якості.

На нашу думку, це найбільший та найбільш ймовірний ризик для цієї ініціативи.

2. На маленькі тендери (на малі суми) ніхто не буде приходити

Це валідний ризик, але стосується всієї системи закупівель, а не лише закупівель на малі суми. Цей ризик зовнішній до питання, яке ми розглядаємо. Принаймні той постачальник, який продає зараз зможе прийти на торги. Звісно, він може поставити вищу ціну, адже вартість та ризики пов'язані з участю у тендері будуть більшими, аніж були до цього. До того ж замовник має докласти додаткові зусилля для підготовки і адміністрування закупівлі.

Проте дуже ймовірним є інший, протилежний до цього ефект. Зокрема, запропонована регульована процедура передбачає публікацію оголошення про тендер в системі ProZorro, що значно розширить кількість бізнесів, які про нього дізнаються і зможуть взяти в ньому участь.

Але хоча ризик справджується незалежно від того, яким чином замовник щось купує, він є реальним і потребує, щоб його адресували.

Зокрема, потребує подальшої оцінки та вирішення проблема торгів, що не відбуваються навіть після кількох оголошень – це може свідчити про системно хибний підхід, непрофесіоналізм замовників, корупцію, чи відсутність ринку або маніпуляції з боку постачальників.

- В середньому 20% допорогів не відбуваються, бо ніхто не приходить. Цей відсоток був дуже стабільним протягом 2016 року та першої половини 2017 року. Для 27 тис. (31%) допорогових лотів, на які ніхто не прийшов, вдалося ідентифікувати наступну допорогову закупівлю, або звіт з аналогічними срв та описом товару.
- В 95% випадків після допорогу на який ніхто не прийшов, закупівельники організовують інший допоріг. Лише 40% цих нових допорогів успішно закінчуються (по допорогам взагалі цей відсоток дорівнює 65%)
- В 70% випадках очікувана вартість нового допорогу відрізнялася від оч. вартості попереднього не більше ніж на 5%. Зміна очікуваної вартості ніяк не корелює з ймовірністю успішного завершення нового допорогу
- Цікаво, що якщо після неуспішного допорогу закупівельники купують користуючись звітом, то у 30% вартість зменшується. Ймовірно це просто показує, що очікувані вартості завищені.

3. Деякі закупівлі не можна буде провести взагалі, або можна буде провести лише з великим запізненням, що призведе до того, що потребу не буде задоволено вчасно.

Це валідний ризик, але стосується всієї системи закупівель, а не лише закупівель на малі суми. Справді, є предмети закупівлі, для яких існуючі механізми закупівель підходять погано. До таких відносяться складні послуги, товари, якісні характеристики який важко чи неможливо описати, роботи, для яких ціновий критерій не є визначальним, ремонти, тощо. Також бувають потреби, які потрібно задовольнити негайно або в конкретний проміжок часу.

Фактично, знаючи, що механізми, які використовують зараз, мають вади для певних категорій закупівель, ми розширюємо масштаб проблеми розширюючи сферу дії Закону.

Структура допорогів та звітів у розрізі товари/послуги/роботи сильно відрізняється⁹. Якщо дивитися на кількість лотів, то частка послуг та робіт у звітах у два рази більша ніж у допороговій процедурі. Закупівельники масово закуповують роботи користуючись звітами - частка закупівель робіт на звітах в два рази більша за відповідну частку конкурентних допорогових закупівель.

Проте відповідь на цей ризик має бути системною і стосуватись правил всієї системи загалом. Неявний дозвіл купувати «будь-яким способом» не вирішує цієї проблеми. Крім того, вирішення передбачає синхронізацію пластів нормативно-правові бази у сфері будівництва та закупівель, розробку кращого дизайну для закупівлі складних послуг/ремонтів/робіт та подальшу професіоналізацію замовників.

4. Регулювання закупівель не можливо буде здійснювати в повному обсязі через відсутність спроможності регуляторів, що призведе до ще більшого напруження серед постачальників та падіння довіри до публічних тендерів.

Це валідний ризик, але стосується всієї системи закупівель, а не лише закупівель на малі суми. Дійсно, здійснення публічних закупівель вимагає від учасників дотримання правил гри, а від держави – гарантування цих правил. Проте такого самого гарантування правил потребує і звичайний ринок. Будь-який споживач – держава чи домогосподарство - і будь який бізнес незалежно від каналу збуту продукції та покупця мають однакові права на захист їхньої безпеки, гарантування прав та істинності договорів.

⁹ див додаток D

Розрахунки

1. Як зміниться кількість процедур

Що може відбутись, якщо замовники почнуть визначати поріг та процедуру за грошовим обсягом разової закупівлі (item/lot) за найглибшим можливим знаком CPV для товару чи групи товарів одного дерева CPV? - Замовники зможуть управляти частотою проведення закупівель в рамках категорії та розміром лотів. Ми можемо дати оцінку верхньої і нижньої межі зміни кількості процедур¹⁰:

- 1) Нижня межа кількості процедур за новими правилами: нічого не зміниться, замовники будуть купувати так само як і зараз (визначення за поточними правилами на рівні тендеру - tenders division). Окрім сезонних коливань, зміни кількості закупівель не очікується.
- 2) Проміжне значення: замовники купуватимуть такими ж лотами (lots division), але кожен лот буде окремою закупівлею, тобто лоти вже не будуть групувати в один тендер. За відсутності багатолотових закупівель очікуємо зростання кількості процедур на 5% - за півроку в середньому треба буде проводити 323 тис. закупівель замість 307 тис.
- 3) Верхня межа: замовники купуватимуть кожен товар окремо (items division). Якщо одиницею закупівлі буде окремий товар (айтем), то в порівнянні з існуючим визначенням (закупівля може бути багатолотовою) в середньому за місяць треба буде проводити на 45% більше закупівель - зростання за півріччя від близько 307 тис. закупівель до близько 446 тис.
 - a) Найбільше середнє зростання відбулося б на проміжку 0-50 тис грн (додаток А Рис.А.1 - зростання у 1.84 рази з 149 тис. закупівель до 280 тис.) адже зі зростанням очікуваної вартості замовники, як правило, використовують однолотові однотоварні закупівлі.
 - b) Зростання передусім очікується на товарних ринках (додаток А рис.А.2 розраховано на проміжку від 0 до 300 тис грн) - на ринках послуг та робіт значного зростання не очікується (додаток А рис. А.3-А.4). Передусім це пов'язано з тим, що роботи та послуги купують окремими закупівлями.

2. Як зміниться кількість допорогових процедур та розподіл процедур

Аналогічно, накладаємо нові правила на поточну структуру тендерів та лотів¹¹:

- 1) Нижня межа: поточними правилами (рівень тендеру (річна потреба за 4м знаком) - tenders division);
- 2) Проміжне значення: визначення за лотом (lots division) - порогове значення буде розраховане відносно очікуваної вартості лота. Перерозподіл кількості процедур збільшить кількість допорогових процедур на 5% - за півроку кількість допорогових процедур складатиме близько 282 тис., замість 269 тис.

¹⁰ Вибірка: завершені закупівлі, що були оголошені в Прозорро загальними замовниками та замовниками в окремих сферах для закупівель, що регулюються ЗУ "Про публічні закупівлі" та Порядком здійснення допорогових закупівель, що описаний в наказі ДП "Зовнішторгвидав України" №35 від 13.04.2016.
Період: оголошені протягом січ-чер 2017

¹¹ Вибірка: завершені закупівлі, що були оголошені в Прозорро загальними замовниками та замовниками в окремих сферах для закупівель, що регулюються ЗУ "Про публічні закупівлі" та Порядком здійснення допорогових закупівель, що описаний в наказі ДП "Зовнішторгвидав України" №35 від 13.04.2016.
Період: оголошені протягом січ-чер 2017

- 3) Верхня межа: визначення за конкретним товаром (items division) - для оцінки допорогове значення буде розраховане пропорційно до кількості товарних одиниць в лоті відносно очікуваної вартості товару. За відповідною оцінкою кількість допорогів зросте на 50% - при визначенні порогу за окремим товаром за півроку в середньому буде оголошено (і успішно завершено) 404 тис. закупівель, замість 269 тис.
- а) При визначенні порогу за очікуваною вартістю окремого товару допорогові закупівлі складатимуть 90% за кількістю і лише 17% за очікуваною вартістю (додаток В рис. В.1).
 - б) Незважаючи на те, що в середньому допорогові закупівлі складають 17% за очікуваною вартістю, існують ринки (Сільськогосподарська продукція, Продукти харчування, Послуги в сфері освіти тощо) - додаток В рис.В.2-В.3. виділено червоним, в яких на допорогах сконцентровано більше 50% закупівель за очікуваною вартістю. Майже $\frac{3}{4}$ всіх допорогових закупівель є неконкурентними - в середньому серед всіх допорогових процедур % звітів складає 73%.

3. Як зміниться сума коштів, на які поширюється регулювання та вартість адміністрування

Якщо змінити правила відбору учасників та визначення ціни для закупівель в діапазоні від 3 000 грн (або інша сума) до 200 тис грн (або 1 млн для відповідного замовника) - то як зміниться сума коштів, яку можна прослідкувати в ProZorro?¹²

За запропонованого сценарію (закупівлі більше 3 тис - конкурентні, менше - звіти, враховуючи, що кількість закупівель збільшиться із зміною визначення предмету закупівлі) протягом січ-тра 2017:

- в системі було б додатково відображено закупівель з очікуваною вартістю на 5.02 млрд грн.
- на адміністрування треба було б витратити додатково 103 млн грн. В розрахунку на рік- 248 млн грн (таб. 1,3).
- потенційна економія¹³ склала би 1.8 млрд грн . В розрахунку на рік - 4.46 млрд грн (таб.2).

Введення конкурентних допорогових закупівель зачепить як існуючі звіти про укладений договір, що вже відображені в системі, так і закупівлі «сірої зони» - до 50 тис, що не є обов'язковими до відображення в системі. Введення останніх збільшить навантаження на систему пропорційно зростанню кількості закупівель в сірій зоні (як за рахунок необхідності публікації звітів, так і за рахунок заміщення сірої зони конкурентними закупівлями). За оцінками планів¹⁴ частка закупівель в сірій зоні складає 55% від всіх планових закупівель. Враховуючи зміни у визначенні предмету закупівлі кількість процедур в діапазоні сум 0-50 тис грн зросте, тому при введенні сірої зони сумарно додаткове навантаження на систему складе приблизно до +67%.

Заміщення процедури звітування про укладений договір та частини сірої зони на конкурентні допорогові закупівлі збільшить адміністративні витрати на обслуговування (як для проведення конкурентних закупівель, так і для публікації звітів про укладені договори нижче визначеного порогу. Для всіх закупівель сірої зони та звітів більше 3 тис грн необхідні додаткові адміністративні витрати для проведення конкурентних закупівель; для закупівель, що менше 3 тис грн -додаткові витрати на публікацію звітів. Для конкурентних допорогових закупівель та всіх надпорогових закупівель потрібні додаткові адміністративні витрати в розмірі збільшення кількості закупівель за рахунок визначення предмету закупівлі на товарному рівні.

¹² Вибірка: планові закупівлі з зазначенням методу "без застосування електронної системи" - закупівлі в сірій зоні; процедури звітування про укладений договір

Період: плани, опубліковані протягом січ-тра 2017; звіти про укладений договір, завершені протягом січ-тра 2017

¹³ тут і надалі - різниця між очікуваною вартістю та ціною пропозицією переможця тендеру

¹⁴ опублікованих за січ-тра 2017

Враховуючи збільшення кількості закупівель (визначення предмету закупівлі на рівні айтему) та припускаючи, що на обслуговування конкурентної закупівлі потрібно 6 годин, а на публікацію звіту про укладений договір 15 хв, на адміністрування закупівель потрібно буде приблизно 248 млн грн на рік (чим менша межа для застосування допорогової процедури, тим більше витрат)

Таблиця 1. Витрати на обслуговування закупівель з урахуванням коефіцієнта збільшення закупівель через визначення предмету закупівлі на товарному рівні, січ-тра 2017¹⁵

Межа	Сіра зона+звіти	Витрати в грн	Конкурентні допорогові закупівлі	Витрати в грн	Надпорогові закупівлі	Витрати в грн	Всього	Витрати в грн
	Витрати часу		Витрати часу		Витрати часу		Витрати часу	
>=3000	4,380,973	87,619,468	592,324	11,846,479	39,956	799,125	5,158,804	103,176,074
<3000	145,550	2,911,001						
Всього	4,526,523	90,530,470	592,324	11,846,479	39,956	799,125	5,158,804	103,176,074

Враховуючи, що значна частина допорогових закупівель стане конкурентною, то можна приблизно оцінити рівень очікуваної економії¹⁶. Припускаючи, що % економії складе 5.5%¹⁷ за рік маємо економію 4.46 млрд грн додатково.

Таблиця 2. Очікувана економія, січ-тра 2017

Межа	Сіра зона+звіти	Очікувана вартість	Сіра зона+звіти	Очікувана економія, грн
	Кількість		Очікувана економія, %	
>=3000	730,162	33,807,837,849	5.50%	1,859,431,082
<3000	582,200	308,178,568	0.00%	0
Всього	1,312,362	34,116,016,417		1,859,431,082

Таблиця 3. Витрати та економія на обслуговування закупівель на рік

Межа	Всього	Очікувана економія, грн
	Витрати в грн	
	247,622,577	4,462,634,596

Оцінка зміни додаткових витрат на адміністрування закупівель при незмінному визначенні предмету закупівлі (на рівні багатолотової закупівлі) в додатку С.

Для оцінки того, чи можливо здійснювати конкурентні закупівлі на незначні суми, ми дослідили закупівлі селищних рад. Серед закупівель селищних рад протягом всього періоду існування ProZorro 56% (278 з 511) замовників здійснювали закупівлі на суму меншу за 50 тис. грн. Серед оголошених закупівель 30% складали конкурентні допорогові закупівлі. Кожна друга оголошена конкурентна закупівля завершилась успішно. Отже

¹⁵ коефіцієнти збільшення кількості закупівель та детальні розрахунки за [посиланням](#)

¹⁶ тут і надалі: різниця очікуваної вартості і цінової пропозиції переможця в конкурентній закупівлі

¹⁷ % економії за результатами всіх завершених процедур, оголошених в січ-тра 2017

співвідношення успішних конкурентних і неконкурентних закупівель в діапазоні 0-50 тис грн складає 15/85 (серед всіх допорогових закупівель досліджених сільських рад відповідне співвідношення складає 10/90). Відповідне дослідження підтверджує гіпотезу, що конкурентні закупівлі в діапазоні 0-50 тис грн можуть проводитись з використанням ProZorro, але для подальшої оцінки доцільності та ефективності відповідних змін, необхідно здійснити порівняльний аналіз структури та рівня успішності конкурентних допорогів на рівні окремих ринків.

4. Як зміниться конкурентність торгів

За період січ-чер 2017 року в системі ProZorro оголошено і успішно завершено 48 тис допорогових конкурентних закупівель з очікуваною вартістю меншу за 50 тис грн. Оголошено - 72 тис допорогових конкурентних закупівель (в статусах завершено, відмінено, не відбулась). Відповідна ініціатива (адже за законом замовник не зобов'язаний звітувати і тим паче проводити конкурентні торги у відповідному діапазоні) має успішний результат - закупівлі можуть відбуватися з використанням електронної системи. Для того, щоб оцінити межу, з якої доцільно проводити конкурентні закупівлі, ми перевірили середню кількість учасників в діапазонах цих закупівель. Виявилось, що починаючи з 4 тис грн середня кількість учасників більша за 2 (бо для забезпечення конкурентної боротьби необхідно принаймні два учасника). Базуючись на відповідних розрахунках, 4 тис грн може стати прийнятною межею для проведення конкурентних закупівель, але для прийняття відповідного рішення слід більш детально дослідити вплив ринкової структури та типу замовника на відповідну межу.

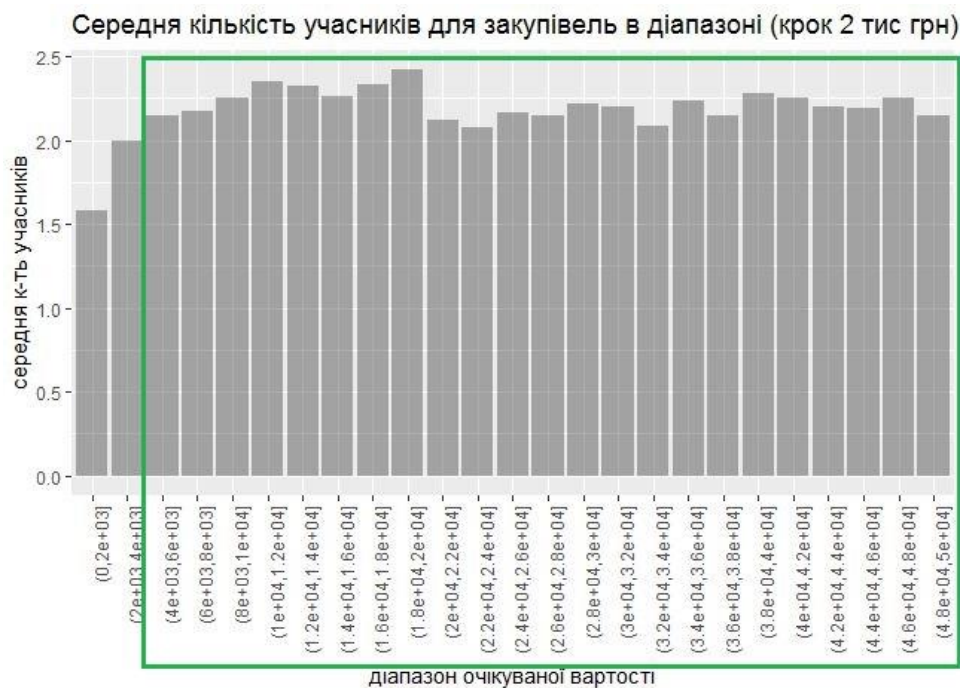


Рис. Розподіл середньої кількості учасників відповідно до діапазонів очікуваної вартості закупівель 0-50 тис

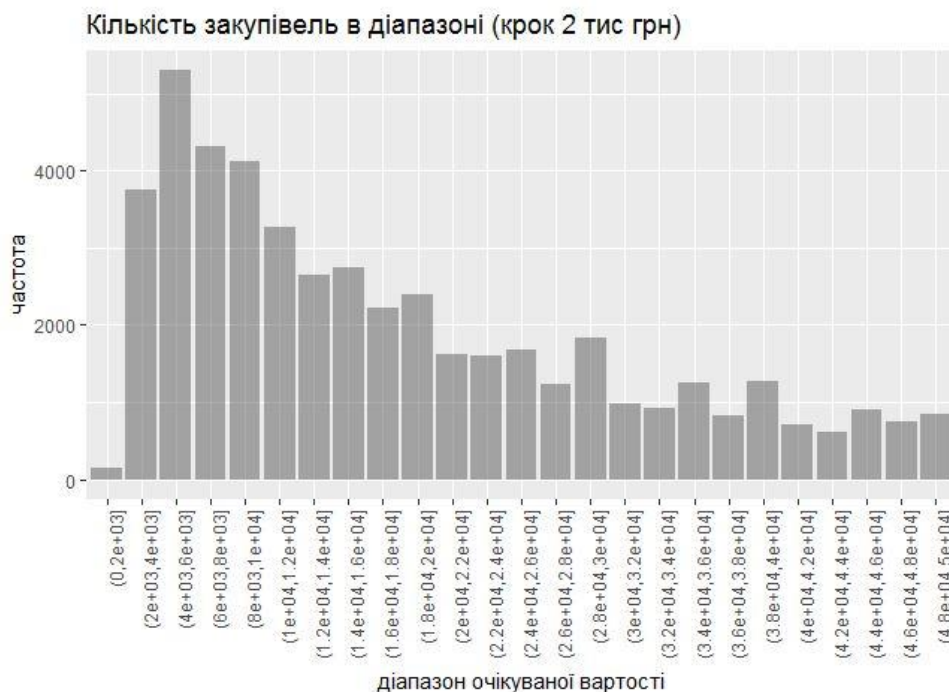


Рис. Розподіл кількості закупівель за визначеними діапазонами

5. Порівняння закупівель в околі 20 тис грн та в околі 50 тис грн

Вибірки: завершені конкурентні закупівлі (Допорогові закупівлі, Відкриті торги, Відкриті торги з публікацією на англ мові), що були оголошені протягом 2017 року в діапазоні [10 тис;30 тис] та [40 тис;60 тис]

Порівняння основних показників наведено в табл.1.

Висновки: незважаючи на відмінності в поведінці учасників (в закупівлях на менші суми приймають участь частіше менша кількість учасників), середній рівень конкуренції (кількість учасників на лот) та відсоток економії суттєво не відрізняються для закупівель з очікуваною вартістю в околі 20 тис та в околі 50 тис грн

- Середня кількість учасників в розрахунку на одну закупівлю майже однакова для двох діапазонів – 2.25-2.27 учасників, але учасники конкурентних процедур в діапазоні 10-30 тис грн вдвічі частіше приймають участь у закупівлях – в середньому 6 разів (половина учасників приймає участь в двох), порівняно з трьома учасниками учасників закупівель в діапазоні 40-60 тис грн (половина учасників приймає участь лише в одній закупівлі).
- 60 % учасників (унікальних учасників) хоча б раз ставали переможцями. Відповідна частка однакова для обох вибірок. Беручи до уваги, що в діапазоні 10-30 тис грн учасники частіше приймають участь – частіше виграють. На одного постачальника в першому діапазоні припадає 4.6 контрактів, а в другому 2.27 (пропорційно до учасностей).
- Економія на двох діапазонах суттєво не відрізняється – 16.58% на першому діапазоні та 15.65% на другому

Таблиця 1

Порівняння ключових показників за групами очікуваної вартості завершених конкурентних закупівель

Показник/Група	10-30 тис грн	40-60 тис грн
К-сть успішних закупівель	31 тис	11 тис



К-сть унікальних учасників	11.49 тис	8.66 тис
К-сть унікальних переможців	6.79 тис	5.2 тис
% переможців	60%	60%
Кількість участей	в середньому - 6 50% учасників - 2	в середньому -1 50% учасників - 2
Контрактів на постачальника	в середньому - 4.6 50% постачальників - 2	в середньому - 2.27 50% постачальників - 1
Економія	16.58%	15.65%

Додатки

Додаток А. Розподіл кількості тендерів (tenders), лотів (lots), товарів (items)

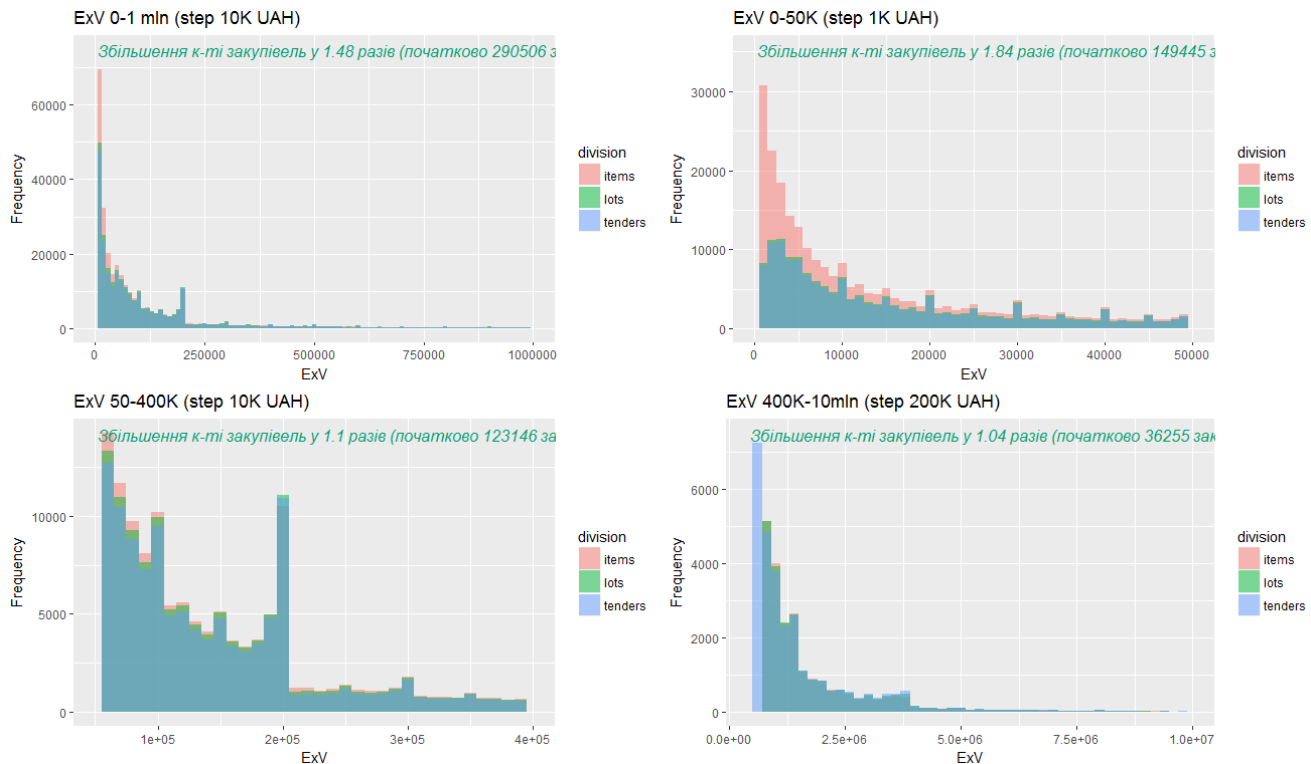


Рис.А.1. Кількість закупівель за айтемами (товарами), лотами та тендерами накладається (не сумується) одна на одну - для того, щоб бачити на скільки більше стане закупівель. (Якби в цьому періоді замість того, щоб купувати "тендерами", купували б кожен товар (item) окремо)

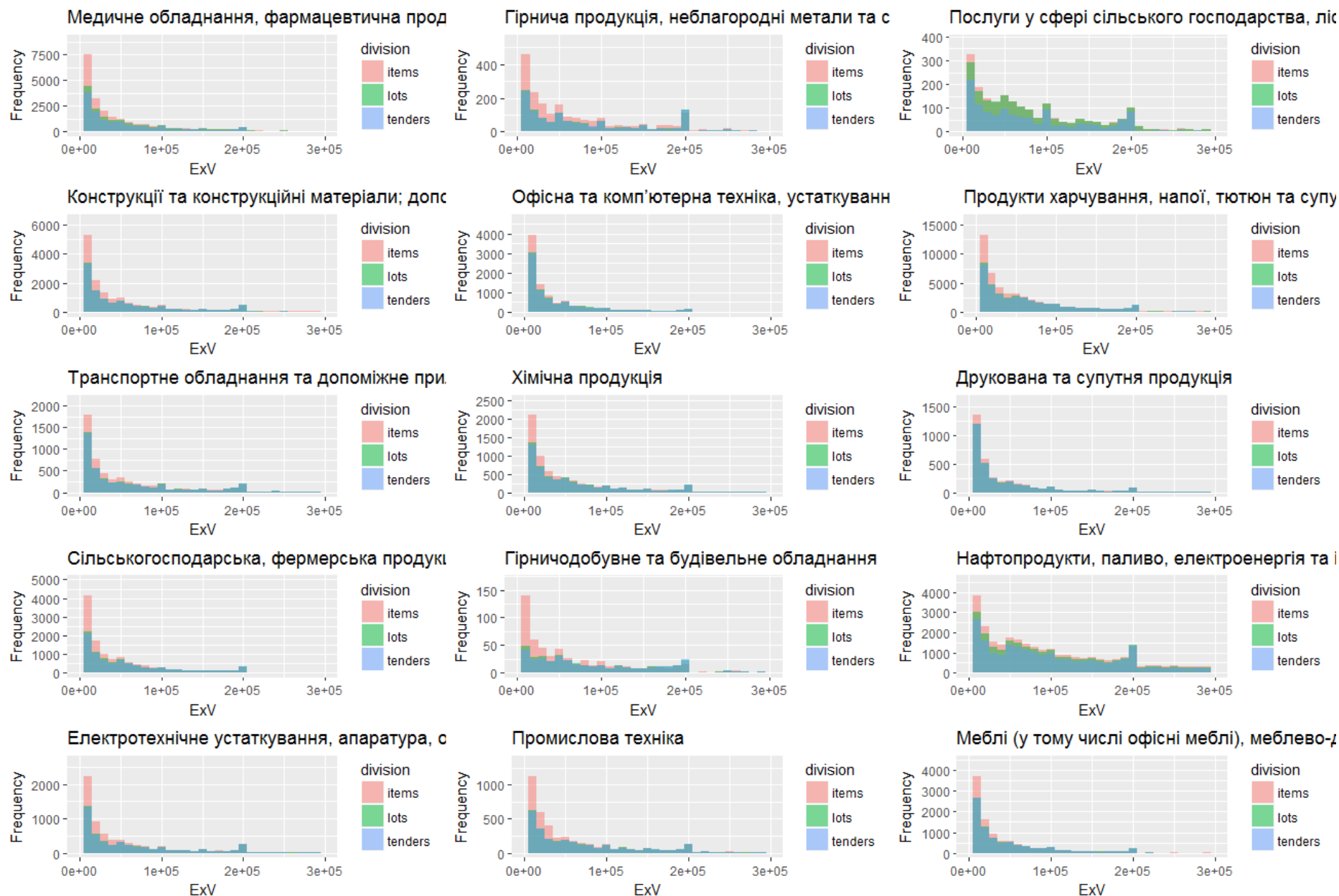


Рис. А.2.



EURASIA FOUNDATION

Створено в рамках проекту "Прозорість та підзвітність у державному управлінні та послугах" USAID, UKAID

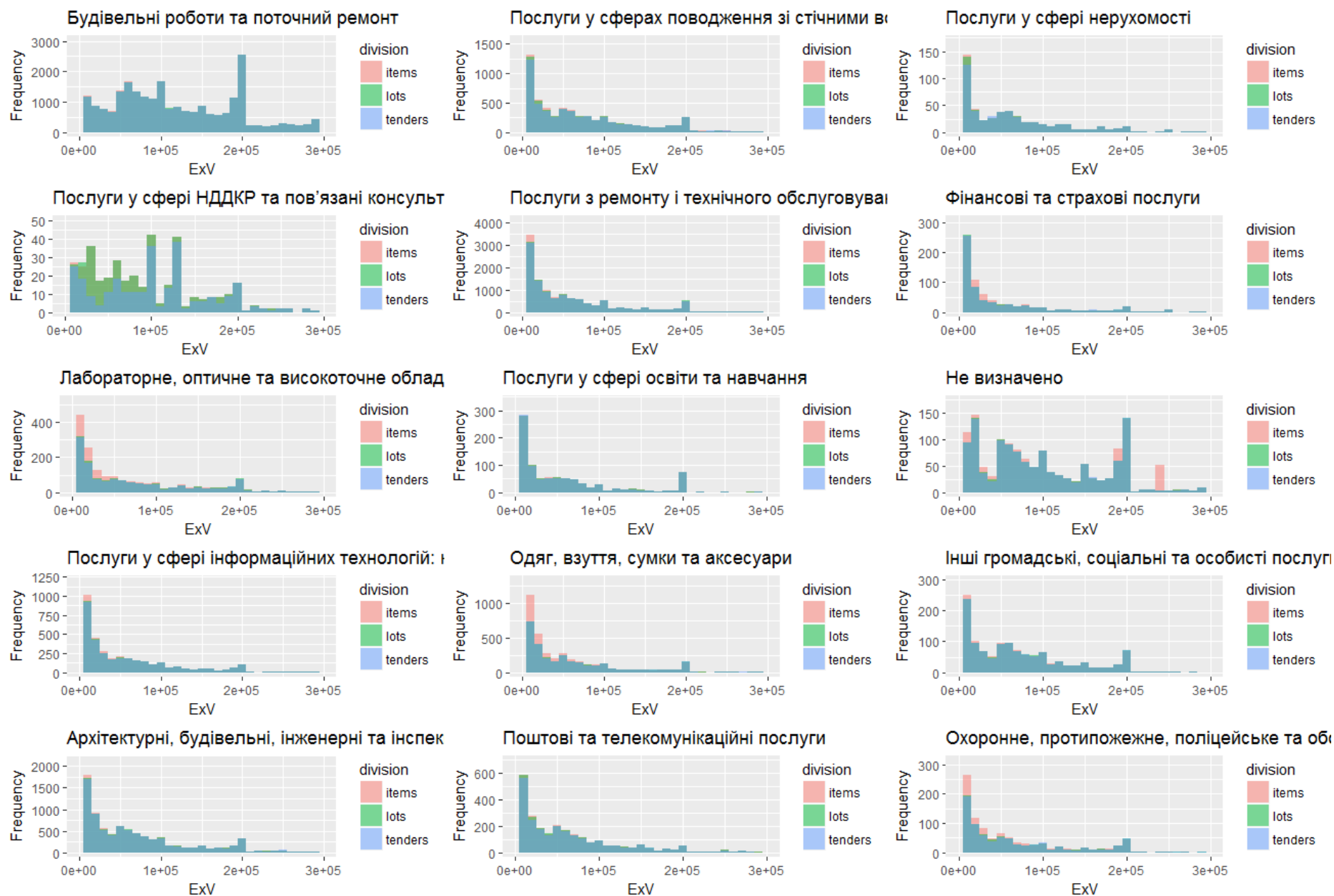


Рис.А.3. Ринки з меншим приростом кількості процедур (рівень товару/рівень тендеру)



Рис.А.4. Ринки з меншим приростом кількості процедур (рівень товару/рівень тендеру)

Додаток В. Частка допорогових закупівель (за к-тю процедур та очікуваної вартістю)

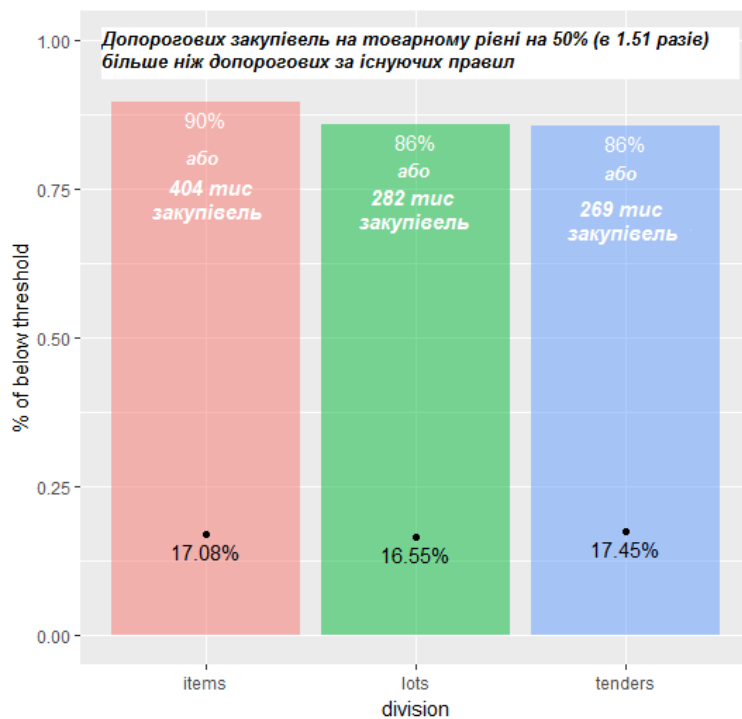
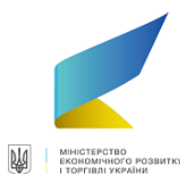


Рис. В.1. Розподіл частки та абсолютних значень кількості допорогових закупівель (білий шрифт) та частки допорогових закупівель за очікуваною вартістю (чорний шрифт)



Disclaimer: тему цього дослідження було запропоновано команді Центру Вдосконалення Закупівель (ЦЕР) урядом. Водночас аналіз та висновки звіту відображають точку зору команди ЦЕР та не є офіційною позицією уряду, МЕРТУ, чи Департаменту публічних закупівель.



Створено в рамках проекту "Прозорість та підзвітність у державному управлінні та послугах" USAID, UKAID

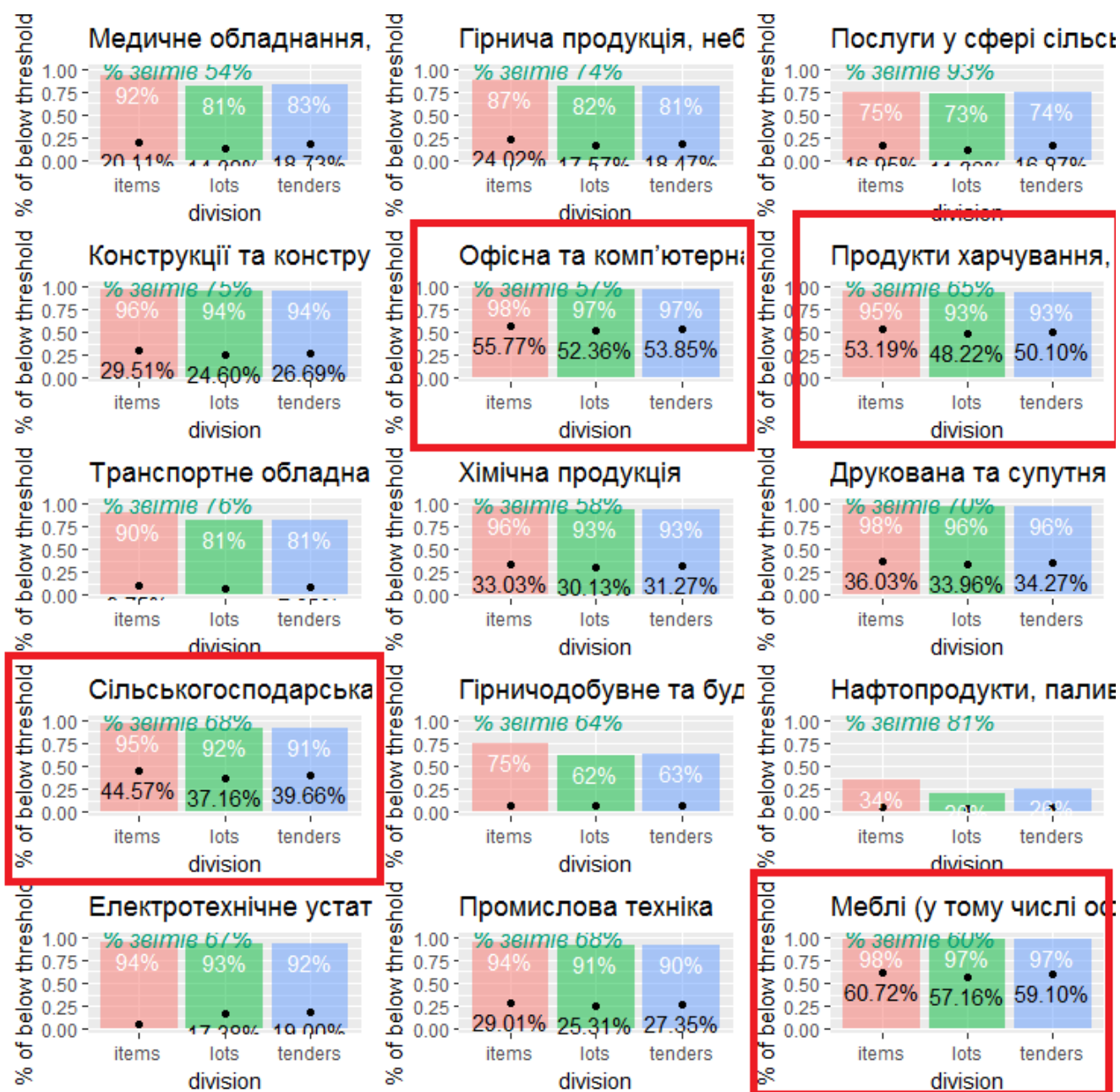


Рис. В.2. Розподіл частки та абсолютних значень кількості допорогових закупівель (білий шрифт) та частки допорогових закупівель за очікуваною вартістю (чорний шрифт) за ринками-1

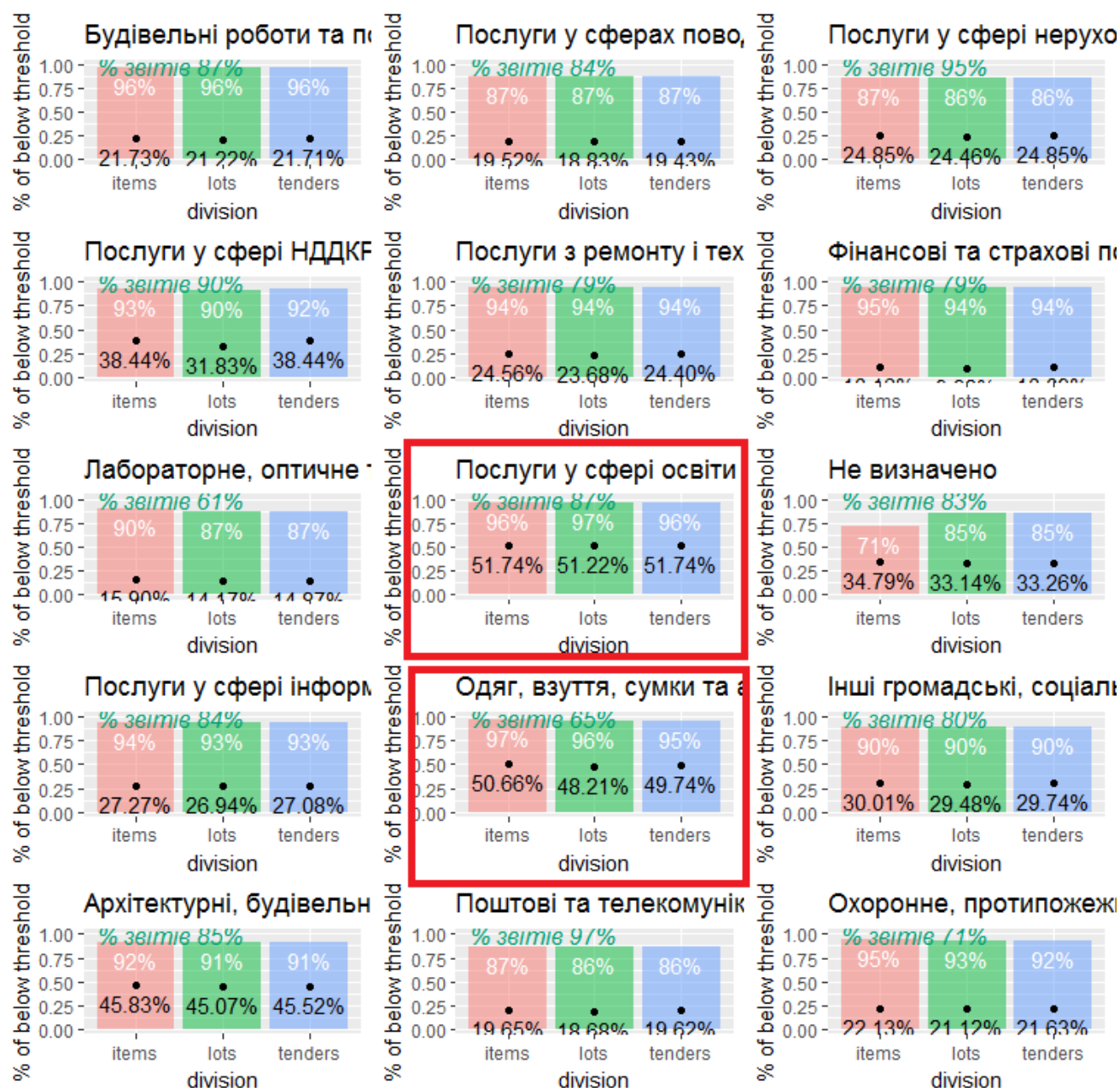


Рис. В.2. Розподіл частки та абсолютних значень кількості допорогових закупівель (білий шрифт) та частки допорогових закупівель за очікуваною вартістю (чорний шрифт) за ринками-2

Додаток С. Розподіл допорогових закупівель за проміжками сум (очікуваної вартості)

Аналіз нижче не передбачає збільшення кількості закупівель - нижче припускаємо, що закупівельна одиниця визначена за поточними правилами. Введення конкурентних допорогових закупівель зачепить як існуючі звіти про укладений договір, що вже відображені в системі, так і закупівлі «сірої зони» - до 50 тис, що не є обов'язковими до відображення в системі. Введення останніх збільшить навантаження на систему пропорційно зростанню кількості закупівель в сірій зоні (як за рахунок необхідності публікації звітів, так і за рахунок заміщення сірої зони конкурентними закупівлями). За оцінками планів частка закупівель в сірій зоні складає 55% від всіх планових закупівель, враховуючи зміни у визначенні предмету закупівлі тому при введенні сірої зони додаткове навантаження на систему складе приблизно до +55%.

Заміщення процедури звітування про укладений договір та частини сірої зони на конкурентні допорогові закупівлі збільшить адміністративні витрати на обслуговування (як для проведення конкурентних закупівель, так і для публікації звітів про укладені договори нижче визначеного порогу. За розрахунками, припускаючи, що на обслуговування конкурентної закупівлі потрібно 6 годин, а на публікацію звіту про укладений договір 15 хв, на адміністрування закупівель потрібно буде від 35 до 128 млн грн на рік (чим менша межа для застосування допорогової процедури, тим більше витрат)

Таблиця 1. Оцінка витрат на заміщення неконкурентних процедур конкурентними

Варіанти до розгляду	Межа, грн	Звіти та сіра зона, що має перейти в конкурентні допороги		
		Запланована очікувана вартість (січ-тра)	К-сть (січ-тра)	Вартість адміністрування в грн на рік
Варіант 1	>=3000	33,807,837,849	430,461	123,972,768
Варіант 2	>=10000	32,923,309,312	271,966	78,326,208
Варіант 3	>=50000	28,628,811,823	94,941	27,343,008

Таблиця 2. Оцінка витрат на звітування всіх «сірих» закупівель, що не входять в межі конкурентних закупівель

Варіанти до розгляду	Межа, грн	Сіра зона, що має перейти в звіти про укладений договір		
		Запланована очікувана вартість (січ-тра)	К-сть (січ-тра)	Вартість в грн на рік
Варіант 1	<3000	295,324,664	306,974	3,683,688
Варіант 2	<10000	1,124,358,408	455,806	5,469,672
Варіант 3	<50000	5,022,813,882	617,268	7,407,216

Таблиця 3. Оцінка загальних витрат на адміністрування допорогових процедур

Варіанти до розгляду	Вартість січ-тра, грн	Вартість на рік, грн
----------------------	-----------------------	----------------------

Варіант 1	53,190,190	127,656,456
Варіант 2	34,914,950	83,795,880
Варіант 3	14,479,260	34,750,224

Враховуючи, що значна частина допорогових закупівель стане конкурентною, то можна приблизно оцінити рівень очікуваної економії. Припускаючи, що % економії складе 5.5%¹⁸ за рік маємо економію від 3 до 4 млрд грн додатково.

Таблиця 4. Оцінка рівня економії закупівель, що мають стати конкурентними

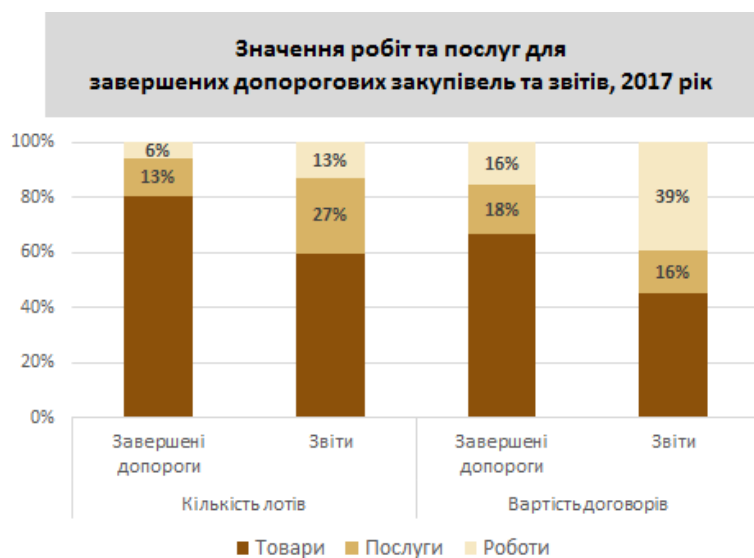
Варіанти розгляду	до	Запланована очікувана вартість (січ-тра)	Економія (січ-тра), грн	Економія (рік), грн
Варіант 1		33,807,837,849	1,690,391,892	4,056,940,542
Варіант 2		32,923,309,312	1,646,165,466	3,950,797,117
Варіант 3		28,628,811,823	1,431,440,591	3,435,457,419

% економії за результатами всіх конкурентних процедур, оголошених в січ-тра 2017

Отже, при заміщенні звітів конкурентними допорогами та введення сірої зони в ProZorro зросте як технічне навантаження на систему – 55% (табл. 3. % за кількістю+ табл.1 % за кількістю - 4% помилка замовників у визначенні процедури), так і адміністративний тягар замовника – від 34 до 128 млн грн (табл.3 вартість в грн+ табл.2 вартість в грн) на рік

¹⁸ % економії за результатами всіх конкурентних процедур, оголошених в січ-тра 2017

Додаток D. Розподіл допорогових закупівель товарів/робіт/послуг



Водночас структура послуг, які закуповують за допомогою допорогової процедури та звітів майже не відрізняється:



Додаток Е. Вартість оскарження в судах

Відповідно до <http://ki.arbitr.gov.ua/sud5011/gromadyanam/tax/> за подання позову майнового характеру зіймається плата в розрахунку 1.5%, але не менше прожиткового мінімуму 1,624 грн. Тобто для закупівель менше 108 тис грн вартість позову складе 1624 грн. За даними планів медіанні суми закупівель за діапазонами:

Діапазон	AVG (серая зона, допороги, звиты)	Розмір плати за оскарження
[3K;50K]	16261.56016	9.99%
(50K;200K]	116088.1525	1.50%
(200K+	1191106.363	1.50%