



CENTRE OF
EXCELLENCE IN
PROCUREMENT
at Kyiv School of Economics

ІНФОРМАЦІЙНО-АНАЛІТИЧНИЙ ЗВІТ ЦЕНТРУ ВДОСКОНАЛЕННЯ
ЗАКУПІВЕЛЬ КИЇВСЬКОЇ ШКОЛИ ЕКОНОМІКИ

Policy Brief

Як підвищити ефективність закупівель в Prozorro

Автори: Колектив Центру Вдосконалення закупівель Київської школи економіки, 2021

EXECUTIVE SUMMARY

Зазвичай закупівлі цікавили громадськість і експертне середовище в якості антикорупційного запобіжника. Ми ж хочемо подивитись на систему з точки зору її ефективності і дослідити можливі шляхи її покращення. До цього, зокрема, нас спонукало те, що останнім часом все помітніше лунають претензії до системи закупівель в Україні. У тому числі від народних депутатів, які пропонують виводити окремі категорії замовників із під дії закону. Ключовою претензією до системи (тут і далі під системою закупівель розуміємо законодавчу базу та електронну систему Прозорро) є складність закупівель, результатом якої можуть бути неуспішні закупівлі та довготривалість їх проведення. У пояснювальній записці до законопроекту¹, яким пропонується обмежити дію закону на закупівлі громад, вказано, що “у разі відсутності таких товарів профільна діяльність соціальних закладів унеможлиблюється, та місцеві громади вимушені зупиняти їх роботу, що вкрай негативно впливає на життєдіяльність членів громади”. Довготривалі закупівлі також є одним із ключових зауважень як замовників, так і учасників, про що свідчать опитування ТІ².

Щоб виявити проблеми і причини, які найчастіше призводять до неуспішності закупівель, та чому процес закупівель для замовника є критично довготривалим, ми проаналізували дані Прозоро, використовуючи ВІ модуль. За результатами проведеного аналізу з'ясувалося, що очікувана вартість кожної другої спрощеної закупівлі - нижче 50 тис грн, а кожні п'яті відкриті торги оголошуються на суми менше 200 тис грн. При цьому такі закупівлі складають лише пару відсотків від загального бюджету закупівельника, але суттєво менш успішні, ніж закупівлі на великі суми. Крім того, загальна

1

http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=71491

2

<https://ti-ukraine.org/news/sproshheni-zakupivli-potrebuyut-podalshogo-vdoskonalennya-rezultaty-doslidzheniya/>

кількість конкурентних надпорогових закупівель щорічно зростає приблизно на 6-7%, а кількість конкурентних допорогових закупівель за останні три роки зросла більш ніж в півтори рази, що не тільки збільшило тривалість процесу закупівлі, але й призвело до зниження конкуренції на таких торгах.

Основними причинами цього є:

- Застосування Порядку визначення предмету закупівлі з агрегацією на рівні 3-4 знаку коду ДК 021:2015;
- Встановлення на рівні законодавства надмірно низьких вартісних меж;
- Використання замовниками електронного каталогу швидше, як виключення.

Ми підтримуємо ряд рішень, які дозволять скоротити час на здійснення закупівельного процесу та знизити навантаження на замовників, учасників і електронну систему Прозорро:

- підняти пороги³ із 200 до 500 тис грн для звичайних замовників. На основі даних за 2020 рік таке рішення могло б потенційно **зменшити загальну кількість конкурентних тендерів на 20% в кількості і лише на 0,25% - в грошовому вимірі;**
- змінити порядок визначення предмету закупівлі на товари та послуги, а саме відмінити правила агрегації за 3-4 знаком коду ДК 021:2015 на товари та послуги. На основі даних за 2020 рік таке рішення могло б потенційно **зменшити загальну кількість конкурентних лотів на 12% в кількості і лише на 0,5% - в грошовому вимірі;**
- розширити використання електронного каталогу. На основі даних за 2021 рік таке рішення могло б потенційно **зменшити кількість спрощених закупівель на 12% без впливу на конкурентність.**

³ <https://blog.liga.net/user/trudenko/article/41782>

ЗМІСТ:

EXECUTIVE SUMMARY	1
ВСТУП: ВПЛИВ ЦІНИ ТА ЧАСУ НА ЕФЕКТИВНІСТЬ ЗАКУПІВЛІ	3
ВИЯВЛЕНІ ПРОБЛЕМИ ЗАКУПІВЕЛЬ	4
ЗРОСТАННЯ КІЛЬКОСТІ ЗАКУПІВЕЛЬ - НАВАНТАЖЕННЯ НА ЗАМОВНИКА, УЧАСНИКА І ЕЛЕКТРОННУ СИСТЕМУ ПРОЗОРРО	4
КОНКУРЕНТНІ ЗАКУПІВЛІ НА МАЛІ СУМИ - ДЖЕРЕЛО НЕУСПІШНИХ ТА ДОВГОТРИВАЛИХ ЗАКУПІВЕЛЬ	8
МОЖЛИВІ НАПРЯМКИ ВИРІШЕННЯ ПРОБЛЕМ СИСТЕМИ	10
ЗМІНА ПОРОГІВ	11
ЗМІНА ПОРЯДКУ ВИЗНАЧЕННЯ ПРЕДМЕТУ ЗАКУПІВЛІ	12
ДОБРОВІЛЬНЕ ТА ОБОВ'ЯЗКОВЕ ЗАСТОСУВАННЯ ЕЛЕКТРОННОГО КАТАЛОГУ	14
ДАНІ ТА МЕТОДОЛОГІЯ:	16

ВСТУП: ВПЛИВ ЦІНИ ТА ЧАСУ НА ЕФЕКТИВНІСТЬ ЗАКУПІВЛІ

Система Прозорро довела свою ефективність, економлячи бюджету і розпорядникам публічних коштів мільярди гривень щороку. Згідно з офіційним модулем аналітики в 2020 році різниця між очікуваною вартістю і сумою укладених договорів склала 58 млрд грн при очікуваній вартості 822 млрд грн.

Не ставлячи під сумнів досягнення Прозорро, в рамках цієї роботи, ми спробуємо подивитися на здійснені закупівлі протягом 2020 року з точки зору ефективності системи закупівель в цілому.

Ефективною закупівлею вважаємо таку, що дозволила купити товар, роботу або послугу вчасно, необхідної якості за найкращою ціною.

Зосередимось на ціні і часі, які часто є взаємовиключними. Щоб купувати за кращою ціною необхідно проводити конкурентні процедури. Але це вимагає часу і на проведення процедури і на врахування додаткового часу в разі неспішності такої закупівлі.

Безперебійність закупівель вирішується шляхом укладання прямих договорів, тобто без використання будь-яких процедур. Такий підхід є ідеальними з точки зору економії часу, але неефективними з точки зору отримання найкращої/найнижчої ціни.

Зазвичай держава більше зацікавлена мати цінову вигоду від закупівель, враховуючи постійні обмеження бюджету. Натомість замовник більше переймається швидкістю закупівель.

Вочевидь система закупівель є ефективною при досягненні балансу між часом, витраченим на проведення закупівлі, та отриманням оптимальної ціни. Рамки цього балансу встановлює законодавче регулювання, наприклад, Закон України “Про публічні закупівлі” (далі-Закон). Вплив законодавчого регулювання на ефективність системи закупівель потребує постійного аналізу та коригування в разі потреби.

ВИЯВЛЕНІ ПРОБЛЕМИ ЗАКУПІВЕЛЬ

Аналізуючи дані електронної системи Прозорро, ми зосередили свою увагу на двох проблемах, які на нашу думку прямо впливають на те, що іноді закупівля перетворюється на безкінечний процес з непередбачуваним результатом. Нижче опис кожної з проблем.

ЗРОСТАННЯ КІЛЬКОСТІ ЗАКУПІВЕЛЬ - НАВАНТАЖЕННЯ НА ЗАМОВНИКА, УЧАСНИКА І ЕЛЕКТРОННУ СИСТЕМУ ПРОЗОРРО

Закон чітко визначає вартісні межі предмету закупівлі та типи закупівель (процедур), які можуть при цьому застосовуватись. Безпосередній порядок визначення предмету закупівлі затверджений наказом Мінекономіки від 15.04.2020 № 708 ⁴(далі - Порядок)⁵

Існують два основних типи замовників - “звичайні” (визначені пунктами 1-3 частини першої статті 2 Закону) та замовники в окремих сферах (4 пункт частини першої статті 2 Закону). Вартісною межею для

4

<https://infobox.prozorro.org/news-mert/nakaz-708-pro-zatverdzhennya-poryadku-viznachennya-p-redmeta-zakupivli>

5

<https://me.gov.ua/InfoRez/Details?id=b23af469-0a08-4fbb-84ac-f4025c9552eb&lang=uk-UA>

В цій роботі ми ставимо питання: чи можна підвищити ефективність системи, запроваджуючи різні сценарії змін, які б дозволили скоротити процес закупівлі і потенційно негативно не вплинути на конкуренцію?

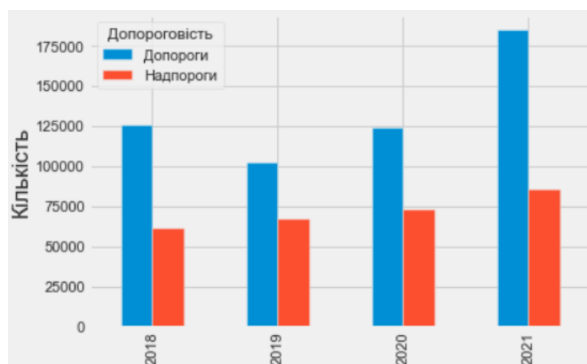
звичайних замовників при купівлі товарів і послуг є 200 тис грн, для робіт - 1,5 млн грн. Для замовників в окремих сферах - відповідно 1 млн та 5 млн грн.

Якщо очікувана вартість закупівлі менше встановлених вартісних меж, то замовник може провести спрощену закупівлю або закупівлю в електронному каталозі. Якщо вище встановлених меж, то він зобов'язаний проводити процедури закупівель, зокрема відкриті торги, як основну процедуру. Відкриті торги складніші у порівнянні із спрощеними закупівлями, а саме потребують наявності мінімум двох учасників, мають тривалішу і більш складну процедуру, для учасників передбачена можливість захисту своїх прав і інтересів (оскарження закупівлі), тощо. Разом з тим, відкриті торги підвищують прозорість витрачання публічних коштів.

Через збільшення з року в рік грошей у замовників, що пов'язано з наявними інфляційними процесами, суттєво зростають обсяги конкурентних допорогових та надпорогових закупівель. (Мал.1.).

Наприклад, кількість конкурентних надпорогових закупівель щорічно зростає приблизно на 6-7%. Якщо за три квартали 2019 року їх було 67 тис, то в цьому році - вже 86 тис тендерів. В 2022 році їх буде в півтори рази більше, ніж на початку роботи Прозорро.

Мал.1. Кількість конкурентних надпорогових і допорогових закупівель за 3 кв кожного року.



Конкурентні допорогові закупівлі зросли ще більше через впровадження законодавчих змін. До весни 2020 року у звичайних замовників при закупівлі на суму до 200 тис грн був вибір - або укласти прямі договори, або проводити конкурентні допороги. З Мал.1. видно, що цим правом вони в 2019 році стали менше користуватись порівняно з 2018 роком. З весни ж 2020 року передбачено обов'язкове проведення спрощених закупівель, якщо вартість закупівлі дорівнює або перевищує 50 тис грн. Це призвело до імперативного виведення із "сірої" зони значної частини не конкурентних закупівель та відкриття цього

ринку для бізнесу. З іншого боку це збільшило тривалість закупівель та їх кількість, яка з 2019 року зросла більш ніж в півтори рази.

Як не дивно, зростання кількості конкурентних закупівель може негативно впливати на ефективність - як з точки зору часу на закупівлю, так і з точки зору економії (див Додаток 1).

Отже, можемо зробити висновки, що:

1. Кількість конкурентних процедур суттєво зростає внаслідок інфляційних процесів та наявних неуспішних закупівель. Це поступово збільшує навантаження на електронну систему.
2. Час на проведення закупівель з урахуванням неуспішних закупівель
3. збільшується, що спричиняє навантаження на замовника та не забезпечує безперервність закупівель.
4. Суттєве зростання закупівель спричиняє навантаження на учасників та призводить до зниження рівня конкуренції, що впливає на ціну.

Додаток 1: Чим більше конкурентно витрачають грошей, тим нижче рівень конкуренції

За останні два роки кількість конкурентних допорогів зросла в більш ніж півтори рази, а конкуренція впала з 2,1 учасника на тендер до 1,8. Про це свідчать дані модуля аналітики <http://bi.prozorro.org/>. Проблема в тому, що дивлячись на часові дані, ми не можемо із впевненістю пов'язувати зниження рівня конкуренції із різким зростанням кількості процедур.

Але щоб промодельювати подібну ситуацію, ми можемо розбити всі закупівлі протягом 2020 року на відрізки по тижнях і взяти середні значення конкуренції (див графік нижче). Червоним зображені надпорогові закупівлі, синім кольором - допорогові.



Оцінити вплив кількості процедур на конкуренцію дозволяє лінійна регресія. Малим точкам ми довіряємо менше, ніж великим, але, в будь-якому разі, маючи справу із агрегованими даними, ми зважимо їх на розмір групи, і отримаємо статистично значущі результати.

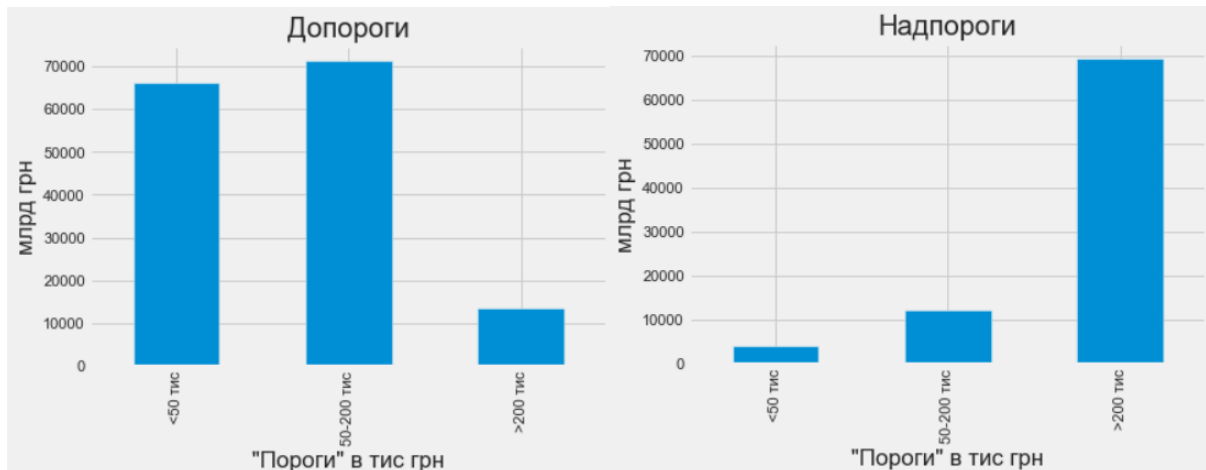
	coef	std err	t	P> t	[0.025	0.975]
Intercept	2.2367	0.081	27.736	0.000	2.077	2.397
S(Допороговість)[Т.Надпороги]	0.1137	0.044	2.606	0.011	0.027	0.200
count	-0.1528	0.019	-8.112	0.000	-0.190	-0.115

Вони вказують, що кожна додаткова тисяча процедур в допорогах на тиждень (зазвичай їх від 2-3 до 5-6) зменшує конкуренцію на 0,15 учасника. Якщо оцінювати вплив конкуренції на економію, то таке зниження буде вартувати близько 0,5-1% економії.

КОНКУРЕНТНІ ЗАКУПІВЛІ НА МАЛІ СУМИ - ДЖЕРЕЛО НЕУСПІШНИХ ТА ДОВГОТРИВАЛИХ ЗАКУПІВЕЛЬ

Очікувана вартість кожної другої спрощеної закупівлі - нижче 50 тис грн, а кожні п'яті відкриті торги оголошуються на суми менше 200 тис грн (Мал.2.). При тому, що в грошах вони займають менше 1% від очікуваної вартості закупівель.

Мал.2. Розподіл кількості завершених конкурентних процедур за ціновими діапазонами в 2020 році для "звичайних" замовників



Є декілька причин, чому закупівлі очікувана вартість, яких є меншою встановлених вартісних меж, проводяться за непередбаченими процедурами:

- замовники та не замовники у розумінні закону, які відповідно до вимог статей 75, 77, 78, 79 Господарчого кодексу України зобов'язані звітувати про укладені договори про закупівлю товарів, робіт і послуг за кошти підприємств хочуть купувати на конкурентній основі. Найчастіше це відбувається, коли закупівлі є багатолотовими або сезонними;
- замовники не вміють правильно визначити новий предмет закупівлі. Наприклад, за 4 знаком 15510000-6 (Молоко та вершки) ДК 021:2015 очікувана вартість закупівлі складає 250 тис грн. Замовник логічно здійснює закупівлю, застосовуючи процедуру відкритих торгів. Через певний час у замовника з'являється необхідність придбати додатково молоко за тим же 4 знаком 15510000-6 (Молоко та вершки) з очікуваною

вартістю в 75 тис грн. В даному випадку, в разі виділення замовнику додаткового фінансування або перерозподілу ним коштів в межах всього бюджету для закупівлі, яка не була передбачена, замовник має проводити спрощену закупівлю, оскільки це новий предмет закупівлі. При цьому найчастіше замовник здійснює закупівлю за відкритими торгами, аргументуючи тим, що оскільки попередня процедура відкриті торги, то закупівля за тим самим 4 знаком має здійснюватися за аналогічною процедурою;

- замовники зловживають, проводячи закупівлю з дискримінаційними вимогами з метою укладення договору із зручним для себе виконавцем/постачальником;

На нашу думку, основною причиною наявності великої кількості конкурентних закупівель на малі суми є особливості Порядку визначення предмету закупівлі, а саме обов'язкова агрегація закупівель на рівні 2-4 знаків коду ДК 021:2015.

Довідково:

Вартісні межі, а відповідно і типи закупівлі, визначаються зараз за 2-5 знаком класифікатора ДК 021:2015, але в більшості випадків - за 4-им знаком (класом). Така "агрегація" була зроблена для того, щоб замовники проводили конкурентні закупівлі за встановленими

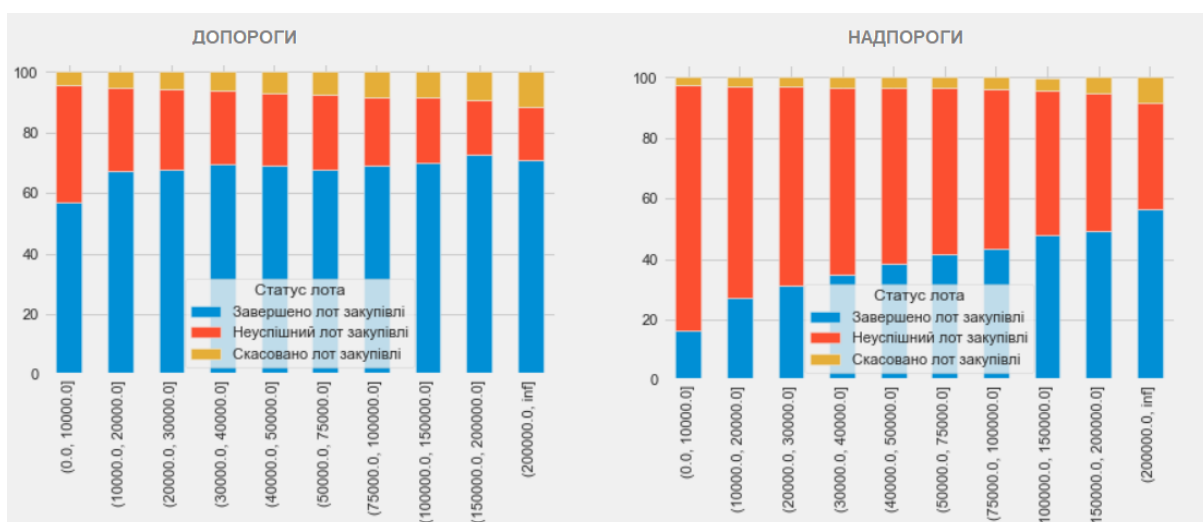
законом правилами. В той же час такий підхід може призводити до того, що замовники іноді проводять конкурентні “надпорогові” закупівлі на очікувану вартість, меншу за визначені вартісні межі.

Наприклад, якщо у замовника за класом 15510000-6 (Молоко та вершки) є три окремі закупівлі - молока, вершків та згущеного молока - кожна на 20, 150 та 300 тис грн, то всі ці три закупівлі в рамках одного бюджетного року будуть вважатись “надпороговими”, оскільки їх загальна річна сума перевищує 200 тис грн і тому вони мають здійснюватись за надпороговими процедурами. В разі, коли замовник вирішує провести закупівлі окремо, то при закупівлях і на 20 тис грн, і на 150 тис грн він має застосувати відкриті торги.

Основна проблема конкурентних закупівель на малі суми порівняно із великими навіть не в їх великій кількості, а в тому, що вони в своїй більшості неспішні (Мал.3.). Для спрощених

закупівель “критичною” межею є сума до 10 тис грн, а для відкритих торгів - все, що нижче 200 тис грн.

Мал.3. Успішність закупівель на малі суми для допорогових і надпорогових закупівель в певних цінових діапазонах в 2020 році.



Результати аналізу показали:

1. І в надпорогових, і в допорогових закупівлях замовники проводять закупівлі, очікувана вартість яких - нижче встановлених вартісних меж. Це збільшує кількість процедур, що поступово збільшує навантаження на електронну систему;
2. Більша частина конкурентних закупівель з очікуваною вартістю нижче встановлених вартісних меж є неспішними. Це створює додаткове

навантаження на замовника та збільшує час на проведення закупівель, оскільки він має забезпечити їх безперервність, проводячи додаткові закупівлі.

3. Зростання конкурентних закупівель, очікувана вартість яких менше встановлених меж, спричиняє навантаження на учасників та призводить до неспішності закупівель.

МОЖЛИВІ НАПРЯМКИ ВИРІШЕННЯ ПРОБЛЕМ СИСТЕМИ

Обидві проблеми - і зростаюча з року в рік кількість процедур, і велика кількість закупівель на малі суми - призводять до збільшення тривалості закупівель. По-перше, закупівель стає просто більше. По-друге, майже кожна друга конкурентна закупівля - не успішна. Медіанна тривалість успішної надпорогової закупівлі складає 39 днів, допорогової - 23 дні, а в разі їх неуспішності тривалість додатково зростає відповідно на 16 і 10 додаткових днів.

Ми досліджуємо декілька сценаріїв моделювання регулювання, які можуть допомогти системі закупівель стати ефективнішою:

- Підняти пороги із 200 до 500 тис грн для звичайних замовників;
- Змінити порядок визначення предмету закупівлі на товари та послуги, а саме відмінити правила агрегації за 3-4 знаком коду ДК 021:2015 на товари та послуги;
- Розширити використання електронного каталогу.

ЗМІНА ПОРОГІВ

В 2020 році було успішно проведено 289 тис конкурентних закупівель (308 тис лотів). З них 103 тис (117 тис лотів) - надпорогові закупівлі (в більшості - відкриті торги), в тому числі 88 тис - це товари і послуги (без робіт). З них 72 тис - провели "звичайні" замовники.

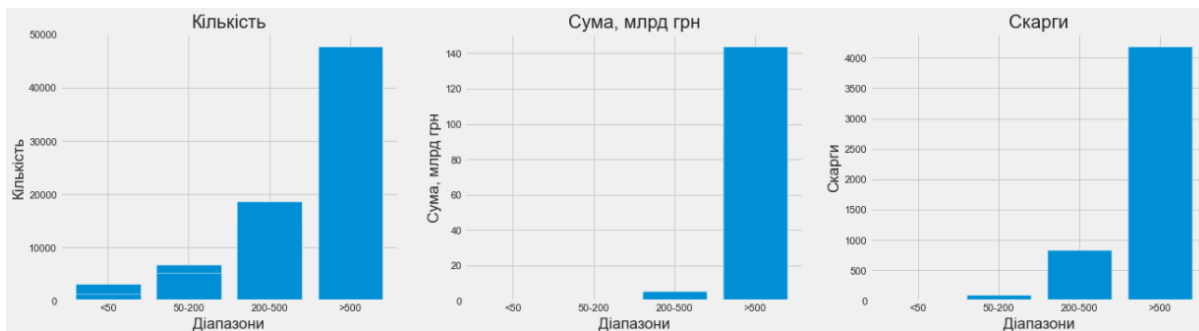
Що буде, якщо саме для цієї категорії підняти поріг із 200 тис грн, наприклад, до 500 тис грн?

Згідно з нашою методологією (див в розділі методологія), в діапазоні між 200 до 500 тис

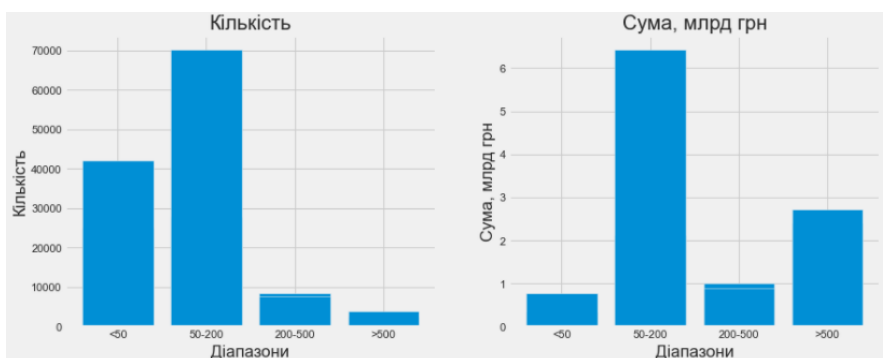
грн опиняться близько 18,5 тис тендерів, які можуть переміститися в спрощені (Мал.4.). Якщо ж передбачити обов'язкове застосування спрощених закупівель не з 50, а з 200 тис грн, то кількість останніх знизиться на 75 тис - вони перемістяться в сегмент прямих неконкурентних закупівель. Таким чином, чиста різниця конкурентних закупівель становитиме менше 56,5 тис процедур - це 20% від 286 тис усіх завершених конкурентних тендерів в 2020 році. Варто зауважити, що не все, що підпадає під певний ціновий поріг, дорівнює відповідній процедурі. Замовники можуть проводити спрощену процедуру і тоді, коли в них право на прямі закупівлі (про це детальніше зазначалося вище).

Мал.4. Результати моделювання зміни порогів для товарів і послуг для "звичайних" замовників на прикладі даних за 2020 рік (надпороги вгорі, допороги - внизу)

Надпороги



Допороги*



* В 2020 році є закупівлі на суму від 200 тис грн через те, що так в системі відзначені деякі закупівлі не замовників в розумінні закону, розпочаті весною 2020 року, коли в систему вводились спрощені закупівлі

Щодо сум, загальний обсяг надпорогових закупівель, відповідно до моделювання, в обсязі 5,5 млрд грн може переміститися в сегмент конкурентних допорогових закупівель, а конкурентні допорогові закупівлі в обсязі 7 млрд відповідно - в сегмент не конкурентних. Отже, фактично конкурентні закупівлі обсягом близько 1,5 млрд грн можуть закуповуватися в неконкурентний спосіб. Це становить менше чверті відсотка від загальної суми 2020 року.

Окремо слід згадати, що в зазначені діапазони також потрапили 26 тис конкурентних

неуспішних закупівель, що також займає час закупівельника.

Врешті решт, підняття порогів повинно зменшити кількість скарг на 10% або на 1300 скарг (в 2020 році було подано близько 13 тис скарг)

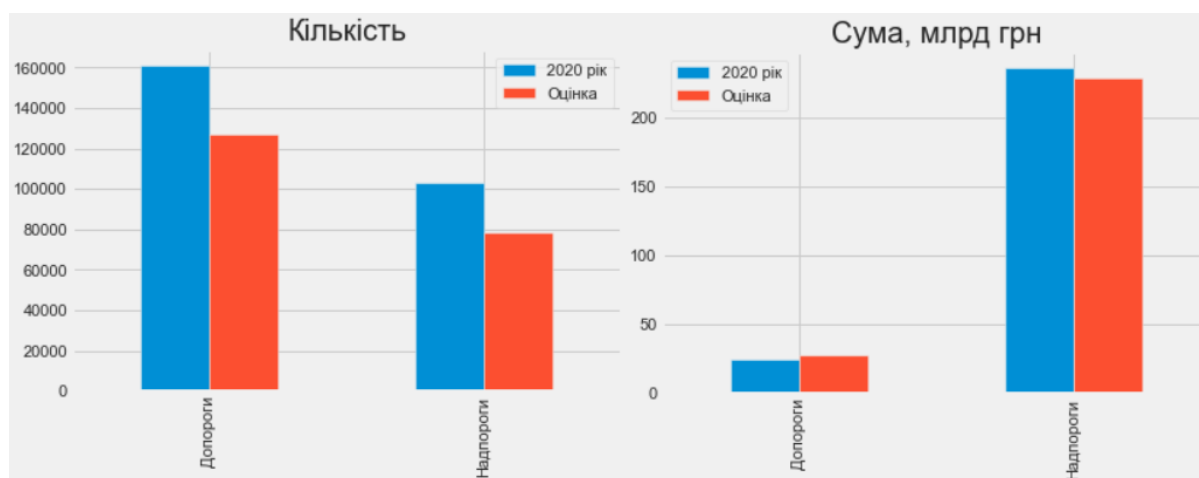
Підсумовуючи наведене, можна стверджувати, що підвищення вартісних меж для звичайних замовників з 200 тис грн до 500 тис грн на підставі обрахунку даних за 2020 рік може потенційно зменшити загальну кількість конкурентних процедур на 20% в кількості і лише на 0,25% - в грошовому вимірі.

ЗМІНА ПОРЯДКУ ВИЗНАЧЕННЯ ПРЕДМЕТУ ЗАКУПІВЛІ

У Європейському закупівельному законодавстві предмет закупівель визначається за тим кодом CPV (Єдиний закупівельний словник), який найчіткіше його описує. Тобто правила обов'язкової агрегації

за класом не передбачено. В Україні визначення предмету закупівлі за 2-4 знаком CPV стало додатковим антикорупційним запобіжником (замовники здійснюють закупівлі за передбаченими конкурентними процедурами в прозорий спосіб).

Мал.5. Результати моделювання зміни порядку визначення предмету закупівлі для всіх замовників, але тільки на товари і послуги



В сьогоднішній реальності це призводить до збільшення кількості неефективних закупівель. Ми вже робили подібний аналіз на даних за 2019 рік.⁶ Тут оновимо цифри на прикладі 2020 року.

В 2020 році замовники завершили 308 тис конкурентних лотів очікуваною вартістю 585 млрд грн. З них 260 млрд грн - лише товари та послуги (без робіт). З них 235 млрд грн - надпорогові закупівлі, решта - допорогові закупівлі.

Згідно з нашою методологією, в разі зміни Порядку визначення предмету закупівлі кількість надпорогових закупівель може зменшитись на 24,5 тис лотів (за рахунок відкритих торгів). Для здійснення цих закупівель замовникам довелося би провести додатково понад 300 тис окремих закупівель,

в основному спрощених. Проте, якщо такий самий підхід застосувати для спрощених закупівель, то частина таких закупівель має переміститися в сегмент неконкурентних. Таким чином "чисте" зменшення спрощених закупівель може скласти 34 тис лотів (результат на Мал.5.). Це приблизно 12% від загальної кількості завершених конкурентних лотів в 2020 році.

Зауважимо, що оцінка впливу зміни Порядку визначення предмету закупівлі дуже нестабільна порівняно із оцінкою зміни порогів. Все буде залежати від поведінки самих замовників, а саме чи стануть вони ділити закупівлі на дрібніші.

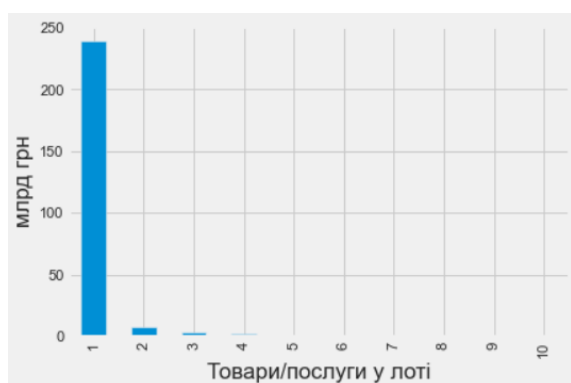
Щодо сум, то такий підхід до визначення предмету закупівель може зменшити обсяг надпорогових закупівель приблизно на 7,5 млрд грн, а обсяг конкурентних допорогових закупівель - на майже 5 млрд грн. Отже конкурентні закупівлі обсягом в 2,5 млрд грн

⁶ https://cep.kse.ua/article/policy_brief/CPV4.pdf

може бути здійснено у неконкурентний спосіб. Це становить менше ніж пів відсотка від загального обсягу конкурентних закупівель у 2020 році

Пересвідчитись в цій логіці не складно, якщо просто проаналізувати лоти в 2020 році (Мал.6.). Лоти, які складаються лише з одного товару чи послуги, здійснюються найчастіше, а саме у 92% обсягом в 239 млрд грн із 260 млрд грн.

Мал.6. Розподіл лотів за кількістю різних товарів і послуг в них



Важливо зауважити, що зміна порядку визначення предмету закупівлі і зміна порогів не доповнюють ефект один від одного, а поглинають. Піднімаючи пороги, ми зменшуємо кількість закупівель на малі суми. І це відбирає “поле” для поділу на менші при “відпусканні знаку коду ДК”. І навпаки. Наприклад, якщо в нас є відкриті торги на 300 тис грн із двома різними товарами, то, теоретично, вони можуть бути поділені на дві спрощені закупівлі. Проте, якщо поріг буде становити не 200, а, скажімо, 500 тис грн, то з самого початку будуть не відкриті торги, а спрощені.

ДОБРОВІЛЬНЕ ТА ОБОВ'ЯЗКОВЕ ЗАСТОСУВАННЯ ЕЛЕКТРОННОГО КАТАЛОГУ

Додатковим джерелом економії часу при проведенні закупівель може стати розширення використання електронного каталогу. Наразі

для здійснення закупівлі товару до 50 тис грн замовник може укласти прямий договір або використати е-каталог. Від 50 тис грн і до встановленого порогу - спрощену закупівлю або застосувати Запит цінових пропозицій в е-каталозі.

Згідно даних за 9 місяців 2021 року через е-каталог замовники купували 97 категорій товарів. Якби закупівлі всіх цих товарів були би здійснені через е-каталог, замість спрощених закупівель, то це дозволило б зменшити кількість останніх на 38 тис або на 12% від усіх конкурентних допорогових закупівель в 2020 році. Це наразі максимально теоретичний ефект, який втім може бути розширений через збільшення пропозицій товарів в е-каталозі.

Разом з цим, використання е-каталогу може значно скоротити тривалість здійснення закупівель у порівнянні з проведенням спрощеної закупівлі. Так, процедура закупівлі з використанням запиту цінових пропозицій в е-каталозі медіанно триває 8 днів на відміну від 23 днів при спрощених. При цьому залишається беззаперечним той факт, що закупівлі, здійснені через е-каталог є конкурентними, оскільки при здійсненні закупівлі на суму 50 і більше тис грн обов'язковим є застосування запиту цінових пропозицій.

Тож, обов'язкове застосування е-каталогу при здійсненні закупівель може значно скоротити закупівельний процес, зменшити кількість спрощених закупівель, що дозволить знизити навантаження на електронну систему, знизити рівень зловживань замовниками, які усвідомлено застосовують дискримінаційні вимоги при здійсненні спрощених закупівель та розширити доступ бізнесу до публічних закупівель.

Розширення використання е-каталогу може бути запроваджено шляхом прямого зобов'язання замовника здійснювати закупівлі відповідних товарів (чи за умови їх наявності) через е-каталог. При цьому за умови відсутності чи неуспішності такої закупівлі замовнику можна дозволити перейти до використання спрощеної закупівлі.

Варіанти запровадження обов'язкового використання е-каталогу можуть бути різними, а тому вони потребують обговорення. На нашу думку, поточна ситуація, коли замовники проводять в рік більше 30 тис конкурентних закупівель канцелярії за класом ДК 021:2015 “30190000-7 Офісне устаткування та приладдя різне” або майже 100 тис закупівель фармпродукції за класом ДК 021:2015“33600000-6 Фармацевтична продукція” у вигляді спрощених чи відкритих торгів, які можуть тривати кілька місяців,

заслугує на особливу увагу та потребує запровадження змін, які дозволять її змінити.

Впровадження навіть окремих описаних вище мін дизайну системи закупівель здатне підвищити її ефективність. Разом з тим комплексне впровадження запропонованих рішень дозволить значно знизити рівень критики щодо складності та довготривалості здійснення закупівель.

ДАНИ ТА МЕТОДОЛОГІЯ:

Всі дані, які використані для розрахунків, взяті із професійного модуля аналітики <http://bipro.prozorro.org/> станом на 1 листопада 2021 року.

Для оцінки зміни порогів:

Пропонуємо застосовувати лише для “звичайних” замовників і лише на закупівлю товарів і послуг.

З початку ми агрегували закупівлі на рівні замовника і класу коду ДК (щоб ідентифікувати шлейфи - закупівлі на малі суми/повторні закупівлі за агрегованим кодом ДК). І лише потім дивились на їх загальні суми: чи перевищують вони діючий поріг (200 тис для відкритих і 50 тис - для спрощених) чи прогнозований (відповідно 500 та 200 тис грн). Моделювання здійснювалось для закупівель товарів і послуг на підставі даних 2020 року для “звичайних” замовників .

Для оцінки зміни порядку визначення предмету закупівлі

Пропонуємо застосовувати для всіх закупівель товарів і послуг (крім робіт).

Методологія складається із двох припущень.

Перше: вважаємо всі закупівлі нижче порогів такими, що можуть бути розділені. Наприклад, у замовника за класом “15510000-6 (Молоко та вершки)” є дві окремі закупівлі - молоко та згущене молоко - кожна на 150 тис грн. Разом вони вище 200 тис грн, тому кожна проводиться за процедурою відкриті торги, якщо замовнику необхідно здійснювати закупівлю частинами. Якщо відмовитися від агрегації, то це будуть дві окремі спрощені закупівлі, адже кожний із товарів має свій більш високий рівень уточнення в рамках визначеної категорії ДК. Тут і далі також було враховано, чи є замовник замовником в окремих сферах господарювання і чи є замовником в розумінні закону і застосовані відповідні для них порогові значення.

Друге: вважаємо, що кожна закупівля, в якій закупається одразу декілька різних товарів/послуг, потенційно може бути розділена на дрібніші. Наприклад, у замовника за класом “15510000-6 (Молоко та вершки)” є одна закупівля на рік із трьома різними товарами

(молоко, вершки і згущене молоко) на загальну суму 120 тис грн. Оскільки очікувана вартість перевищує 50 тис грн, має бути застосована спрощена закупівля. Ми припускаємо, що така закупівля може бути розділена на три по 40 тис грн. Відповідно, кожна з них завершиться укладанням прямого договору та складанням Звіту.

Звісно, така ситуація суто теоретична. Не завжди замовники чітко вказують в системі кількість "айтемів" в лоті. В реальності їх може бути більше, особливо при закупівлі послуг. З іншого боку, навряд чи всі замовники стануть подрібнювати свої закупівлі на окремі лише через можливість зміни (спрощення) процедури. Тим не менш, на нашу думку, описаний підхід дозволяє досить реалістично оцінити песимістичний сценарій "поділу" закупівель на дрібніші.

Для оцінки впливу е-каталогу:

На основі підрахунку на даних за 2021 рік (станом на 1 листопада) ми виокремили 97 категорій товарів, які продаються в е-маркеті. І порахували ефект, якби всі вони купувались там, а не через спрощені закупівлі.

Ключові цифри, які використовуємо в розрахунках:

472 тис - кількість конкурентних тендерів в 2020 році різних статусів.

308 тис - кількість завершених конкурентних лотів в 2020 році.

286 тис - кількість завершених конкурентних тендерів в 2020 році.

586 млрд грн - сума завершених конкурентних тендерів/лотів