
Policy Brief

Оцінка впливу зміни правил визначення предмету закупівлі (“4 знак срв-коду”) на конкуренцію в Prozorro

Автор: Олексій Грибановський, старший дата-аналітик Київської школи економіки

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

ЗМІСТ:

- ВСТУП
- ПОТОЧНЕ ВИКОРИСТАННЯ ДК 021:2015 В PROZORRO
- ОЦІНКА ЗМІНИ ПРАВИЛ ВИЗНАЧЕННЯ ПРЕДМЕТУ ЗАКУПІВЛІ
- НАСЛІДКИ ЗМІНИ ПОРЯДКУ ВИЗНАЧЕННЯ ПРЕДМЕТУ ЗАКУПІВЛІ
- ДАНІ ТА КОД РОЗРАХУНКІВ

ВСТУП

При визначенні предмету закупівлі використовують 9-ти значний класифікатор ДК 021:2015. В цій роботі ми оцінюємо, як зміна правил агрегування (визначення знаку) із, зазвичай, 4-го на користь найбільш глибокого, може вплинути на зміну вартісних меж (порогів) і відповідно типів закупівель.

Згідно наших розрахунків в такому випадку річна сума “надпорогових” закупівель зменшиться не більше ніж на 8,9-12,5 млрд грн, що становить всього 2,3-3,2% від усіх конкурентних завершених закупівель в 2019 році.

ПОТОЧНЕ ВИКОРИСТАННЯ ДК 021:2015 В PROZORRO

Закон “Про публічні закупівлі” чітко визначає вартісні межі предмету закупівлі та типи закупівель, які можуть при цьому застосовуватись. Безпосередній порядок визначення предмету закупівлі затверджений наказом Мінекономіки від 15.04.2020 № 708 (далі - Порядок)¹ згідно якого використовують класифікатор ДК 021:2015.

Державний класифікатор ДК 021:2015 - він же Єдиний закупівельний словник (ЄЗС) - набув чинності з першого січня 2016 року. ЄЗС гармонізований з європейським закупівельним словником Common Procurement Vocabulary (CPV). Словник базується на системі кодів, що мають ієрархічну структуру і складаються з дев'яти цифр. В попередньому аналізі², присвяченому практиці використання кодів в закупівлях, ми детально описували їх появу в Україні та Європейський досвід.

Довідково:

CPV має ієрархічну деревоподібну структуру. Розгалуженість (максимальна глибина) для кожної гілки різна та зменшується із заглибленням ієрархічної структури. Частина кодів не мають класу – визначаються за 3м знаком. Поточна версія CPV складається з головного і додаткового словника, переведеного на 22 офіційні мови ЄС. Головний словник налічує 9458 (9457+ код “Невизначено”) кодів, описуючи товари, роботи і послуги, які зазвичай використовуються в закупівлях. Структура являє собою дев'ятизначний код, остання цифра якого є контрольною цифрою. Перші дві цифри складають підрозділ (макс. 99), кожна наступна визначає групу, клас та категорію відповідно, а останні три цифри визначають підкатегорію. Нулі розміщуються серед перших двох цифр, коли і вони вказують розряд та у разі відсутності

¹ <https://me.gov.ua/InfoRez/Details?id=b23af469-0a08-4fbb-84ac-f4025c9552eb&lang=uk-UA>

² <https://cep.kse.ua/article/cpv/CPV.pdf>

більш глибокого поділу класифікації за ієрархічним деревом. Наприклад, Підрозділ (35000000-4 Охоронне, протипожежне, поліцейське та оборонне обладнання), Група (35100000-5 Аварійне та охоронне обладнання), Клас (35110000-8 Протипожежне, рятувальне та захисне обладнання), Категорія (35112000-2 Рятувальне та аварійне обладнання), Підкатегорія (35112100-3 Тренувальні манекени для відпрацювання аварійних ситуацій). Різні Класи (4 знак) мають різну глибину і кількість кодів. Наприклад, У Класі 09130000-9 Нафта і дистилляти максимальна глибина становить 8 знаків і всього є 18 детальних кодів. Тоді як Клас 65310000-9 Розподіл електричної енергії є кінцевим і немає більш глибоких варіантів.

ЄЗС допомагає зробити дієвішим механізм закупівель через присвоєння товарам, послугам та роботам, які закуповують в Prozorro, цифрового атрибуту, яким є код. Це дозволяє в першу чергу учасникам легше знаходити цікаві тендери та планувати свою участь у них заздалегідь.

Також ЄЗС служить основою для планування і агрегування потреби і визначення предмету закупівлі, які згідно Закону “Про публічні закупівлі” регламентують правила обрання типу закупівлі в залежності від типу замовника. Існують два основних типи замовників - “звичайні” (визначені пунктами 1-3 частини першої статті 2 Закону) та замовники в окремих сферах (4 пункт). Вартісною межею для перших при купівлі товарів і послуг є 200 тис грн, для робіт - 1,5 млн грн. Для других - відповідно 1 млн та 5 млн грн.

Якщо закупівля менша вартісних меж, то замовник, наприклад, може провести Спрощену закупівлю або закупівлю в Електронному каталозі. Якщо вище - він зобов'язаний проводити Відкриті торги, Конкурентний діалог або Переговорну процедуру (ч.2 статті 40). Відкриті торги складніші у порівнянні із Спрощеними: вимагають наявності мінімум двох учасників, мають тривалішу і більш складну процедуру, містять більше важелів для учасників у захисті своїх прав (оскарження закупівлі), тощо. Разом з тим, Відкриті торги підвищують ефективність і прозорість витрачання публічних коштів.

Вартісні межі, а відповідно і типи закупівлі, визначаються зараз за 2-5 знаком класифікатора, але в більшості випадків - за 4-им знаком (класом). Така “агрегація” була зроблена для того, щоб замовники навмисно (штучно) не подрібнювали закупівлі на окремі, зменшуючи кількість “надпорогових” (а іноді і конкурентних) закупівель.

Рис.1. Використання глибини знаків при визначенні предмету закупівлі

ВИД	КЛАСИФІКАТОР
Товар (стаття 1, п. 34 Закону)	ДК 021:2015 – 4 цифра ДК 021:2015 – 3 цифра + МНН (згідно з Постановою КМУ №1071) для закупівлі медикаментів) ДК 018:2000 – 2 цифра для закупівлі будівель та споруд
Послуги (стаття 1, п. 21 Закону)	ДК 021:2015 – 4 цифра Послуги для поточного ремонту визначаються згідно з нормативами ДБН А.2.2-3-2014 та/ або ГБН Г.218-182:2011 за кожним окремим об'єктом ДК 015-97 – 4 цифра для науково-технічних робіт ДК 003:2010 для послуг з профпідготовки чи перепідготовки, підвищення кваліфікації для безробітних громадян, які надаються за кошти ФСС
Роботи (стаття 1, п. 21 Закону)	Будівельні роботи, капітальний ремонт визначаються згідно з нормативами ДСТУ Б.Д.1.1-1:2013 або ГБН Г.1-218-182:2011 та ДК 021:2015 – 2-5 цифри

3

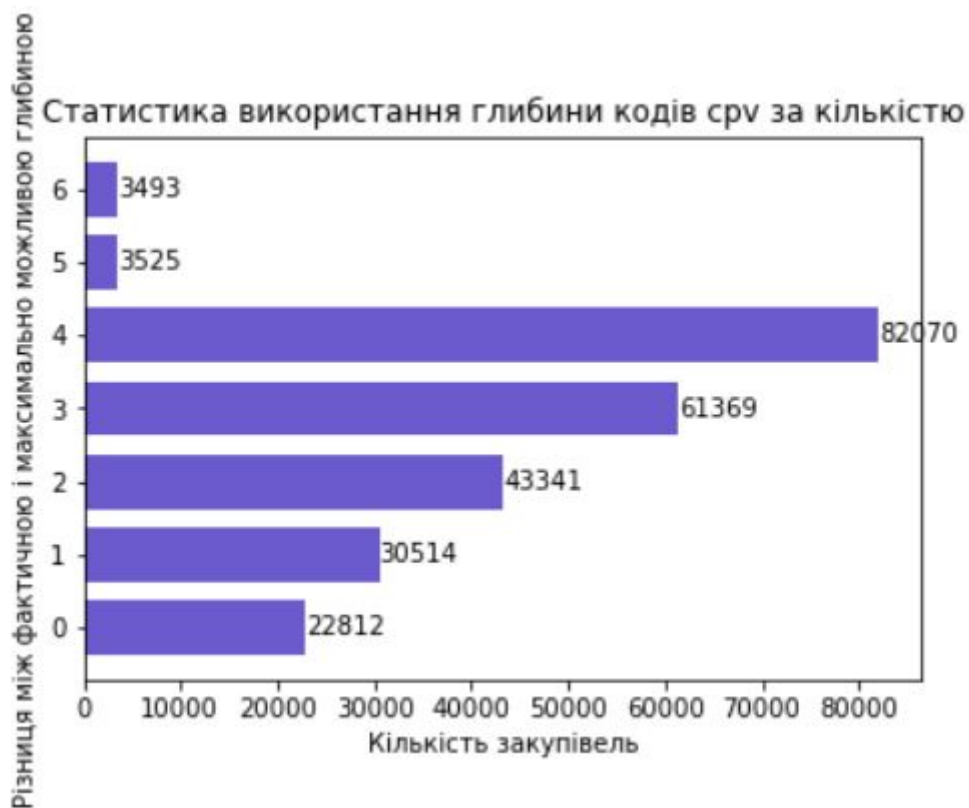
Наприклад, якщо у замовника за класом 15510000-6 (Молоко та вершки) є три окремі закупівлі кожна на 150 тис грн (не важливо, цей той самий товар, чи різні: молоко, вершки, згущене молоко), то всі ці три закупівлі в рамках одного бюджетного року будуть вважатись "надпороговими": їх загальна річна сума перевищує 200 тис грн і становить 450 тис грн. (Рис.1.)

Плануючи закупівлю замовники найчастіше обирають "4 знак" за замовчуванням, не витрачаючи час на дублювання інформації у вигляді більш детального і точного коду.

На Рис.2 показані всі конкурентні закупівлі в 2019 році із розподілом глибини кодів. По вертикалі зображена різниця між фактичною (що вказують замовники) і потенційно можливою глибиною кодів. "0" - означає, що вказаний максимально глибокий із можливих кодів (немає "куди рухатись далі"). "6" - максимально узагальнений, тобто є ще цілих шість цифр для деталізації коду. З Рис.1. видно, що в 2019 році найбільше було закупівель, де у замовника була можливість вказати більш глибокий код ще на 4 знаки. В ідеальній ситуації, коли всі замовники завжди вказують найбільш детальний код, всі закупівлі мають бути на "0".

Рис. 2. Розподіл закупівель за глибиною кодів в 2019 році

³ <https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/575/1.pdf>



Вважається що більш детальний код дає кращий опис потреби в закупівлі, покращує та полегшує взаємодію основних учасників процесу закупівлі. Також це покращує аналітику системи, як її безпосередніми учасниками, так і зовнішніми агентами. Держава і суспільство стають більш поінформованими, що саме та в якій кількості вона купує. Наприклад, 90% закупівель молочної продукції проходять за класом 15510000-6 (Молоко та вершки). Фактично ж ніхто достеменно не знає, в якій пропорції купуються різні товарні групи під цим класом (вершки, молоко звичайне, пастеризоване, згущене, тощо). Крім того практика агрегування закупівель на рівні 4 знаку не притаманна ЄС, з якою Україна гармонізує своє законодавство.

Тому 17 липня 2020 року набув чинності Наказ Мінекономрозвитку № 1082 від 11.06.2020 року "Про затвердження Порядку розміщення інформації про публічні закупівлі" (далі - Порядок). Згідно наказу 1082 при оголошенні закупівлі чи публікації переговорної процедури закупівлі, окрім узагальненого коду по 4 цифрі ДК 021:2015 в системі має також зазначатись назви товару кожної номенклатурної позиції та коду товару, що найбільше відповідає назві номенклатурної позиції предмета закупівлі.

ОЦІНКА ЗМІНИ ПРАВИЛ ВИЗНАЧЕННЯ ПРЕДМЕТУ ЗАКУПІВЛІ

В цій роботі ми оцінюємо можливі наслідки “відпускання 4 знаку” при визначенні предмету закупівлі (якщо його стануть визначати за найглибшою цифрою класифікатора), що вплине на визначення вартісних меж і як наслідок - типів закупівель.

Ми припускаємо, що замовники будуть максимально використовувати можливість розділення закупівель для зменшення “пороговості”, намагаючись мінімізувати кількість надпорогових процедур на користь допорогових.

В якості даних для аналізу ми використали всі завершені конкурентні закупівлі, оголошені в 2019 році (на суму 390 млрд грн). Джерело даних - <http://bipro.prozorro.org/>

Два різні підходи в оцінках дали дві цифри: **8,9 та 12,5 млрд грн**. Це суми, закупівлі на які могли б перетекти з надпорогових в допорогові значення, що становить всього **2,3-3,2%** від усіх конкурентних завершених закупівель в 2019 році.

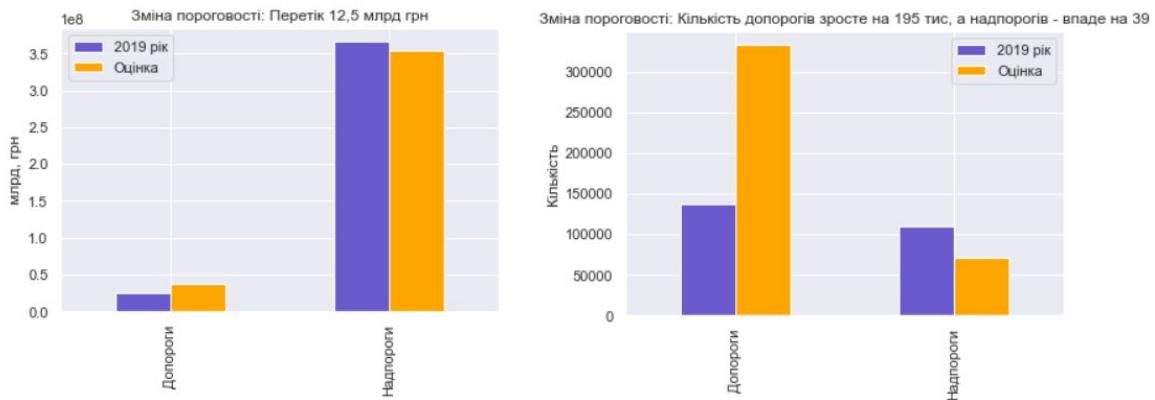
Більш консервативна оцінка в 8,9 млрд отримана наступним чином. Це сума всіх товарів, робіт і послуг в 2019 році в завершених конкурентних закупівлях, яка формально помічена системою під статусом надпорогової, але фактично (вартісно) є нижче порогового значення. Наприклад, закупівля молока на 150 тис грн, що фактично менше порогу в 200 тис грн, проте вона є надпороговою, адже у цього замовника в поточному році є ще інші закупівлі під класом “1551” (Молоко і вершки), загальна сума яких все ж таки перевищує 200 тис грн. Ми припустили, що всі такі закупівлі в майбутньому стануть допороговими (тому що будуть мати свою окрему підкатегорію коду). Ця консервативна оцінка не враховує багатоайтемні закупівлі, які і далі будуть купуватись “одним набором” (наприклад, фармація, канцелярія, тощо), а також випадки, коли замовник купую протягом року один і той самий товар декілька разів.

Більш радикальна оцінка передбачає, що ці багатоайтемні закупівлі також будуть розбиватись в окремі, тобто ми припускаємо, що айтеми з різними назвами можуть бути віднесені до різних підрозділів класифікатора. Наприклад, замовник купує за класом “1551” три різні молочні продукти одним лотом (молоко, згущене молоко, вершки) на суму 300 тис грн. Це надпорогова закупівля. Ми ж припускаємо, що в майбутньому така закупівля буде розбита на три окремі допорогові” по 100 тис грн (кожен із трьох вказаний товарів має свою окрему підкатегорію коду).

Це чисто теоретичний і максимально негативний сценарій зменшення пороговості, який не завжди можливий в реальному житті. В такому разі перетік

між “надпорогами” в “допороги” ми оцінюємо максимум в 12,5 млрд грн. (Рис.4). Також для реалізації цього сценарію замовникам треба буде зменшити кількість надпорогових процедур на 39 тис, натомість збільшити кількість допорогових – на 195 тис.

Рис.4. Оцінка зміни структури пороговості



Крім того, ми окремо оцінюємо перетік в суми менше 50 тис грн. Згідно нашої оцінки закупівлі на 3,1 млрд грн опиняться нижче цього значення в теоретичній зоні неконкурентних закупівель ("Звіт про укладений договір")

Варто відзначити, що в 2019 році було проведено неконкурентних закупівель на 243 млрд грн (“переговорні”, “звіти”). Лише “звітів” - 124 млрд грн (в 2020 році ця сум повинна бути менша через обов'язкові конкурентні торги від 50 тис грн за спрощеною чи допороговою процедурою). Тільки закупівлі природного газу в 2019 році по неконкурентній процедурі (при наявності ринку і відсутності такої необхідності) пройшли на майже 24 млрд грн.

На цьому фоні ризик перетоку 8,9-12,5 млрд грн з надпорогових в допорогові значення і 3,1 млрд - з конкурентних в неконкурентні, на нашу думку, виглядає набагато меншим, ніж той ресурс, який вже зараз втрачений в діючих неконкурентних закупівлях.

Варто відзначити, кілька важливих зауважень, щодо нашої оцінки.

По-перше, 8,9-12,5 млрд грн – це максимально можлива теоретична оцінка ризику перетоку з надпорогових в допорогові значення. В реальності ця цифра буде меншою, адже наша оцінка передбачає суто теоретичну ситуацію за якою взагалі не буде багатоайтемних закупівель (що складно уявити, наприклад, для ринку канцелярії, фармації, тощо). Крім того, великі замовники протягом року проводять кілька процедур на один і той самий предмет закупівлі (одна і та сама детальна підкатегорія, яку не можна поділити: наприклад, десятки торгів

на бензин протягом одного року). Тому частина таких процедур все одно залишаться у "надпорогах".

По-друге, потенційний перерозподіл може бути дуже нерівномірним. Він не зачепить цілі галузі, які мають найбільші витрати, наприклад будівництво доріг. Тоді як деякі майже повністю змінять структуру. Наприклад, за кодом 33600000-6 Фармацевтична продукція (він агрегується на рівні 3 знаків), в 2019 році було 4,8 млрд грн надпорогових закупівель і лише 0,193 млрд грн - допорогів. Якщо ж припустити, що всі ліки будуть максимально кожним замовником "розкидані" по майже 100 дрібніших кодів класифікатора (категорій і підкатегорій), то ця пропорція суттєво зміниться - відповідно 3,2 і 1,8 млрд грн.

НАСЛІДКИ ЗМІНИ ПОРЯДКУ ВИЗНАЧЕННЯ ПРЕДМЕТУ ЗАКУПІВЛІ

"Відпускання" 4 знаку і, як наслідок, зміна структури між надпороговими/допороговими та конкурентними/неконкурентними закупівлями буде мати різнобічні наслідки.

Наслідки	Плюс	Мінус
Замовники будуть витратити більше свого часу. Треба враховувати, що перехід з надпорогів в допороги (з відкритих в спрощені чи допорогові процедури), хоч і виглядає для замовників привабливо, несе для останніх ризик збільшення адміністративного навантаження. Раніше ми рахували, середній час, який витрачає закупівельник на підготовку і супроводження однієї допорогової процедури становить 30 годин, а надпорогової - 60 годин (детальніше за посиланням https://ser.kse.ua/osoba/). Наше моделювання вказує, що перетік 12 млрд з надпорогів в допороги збільшить кількість перших на 195 тис процедур, і зменшить другі на 39 тис.		X
Закупівлі стануть швидшими. Допорогові процедури тривають в середньому менше, ніж надпорогові (довші по законодавству + оскарження). Приблизно 15-20 проти 40 днів.	X	
Зменшиться конкуренція через зменшення об'ємів середньої закупівлі. Зменшення обсягів закупівлі (деагрегування закупівель), як результат зменшить конкуренцію. Ми порахували на даних 2019 року, що при збільшенні суми з 50 до 1 млн грн конкурентних надпорогів, кількість учасників збільшується з 2,4 до 2,8.		X

<p>Зменшення конкуренції через можливість участі одного учасника в допорогових процедурах. В допорогах в середньому 2,1 учасник на тендер проти 2,7 - в надпорогах.</p>		X
<p>Зростає успішність закупівлі. Конкурентні допороги в 2019 році 73,3% успішні. Надпороги - лише в 54%.</p>	X	
<p>Зменшення кількості скарг. В допорогах немає оскарження. Тож бізнесу складніше буде відстоювати свої права, в той же час це полегшить закупівлі замовникам і зменшиться навантаження на адмінколегію АМКУ.</p>	X	X
<p>Краща аналітика. Можливість більш ефективного пошуку необхідних процедур, а також принципово новий рівень доступного аналізу інформації з системи.</p>	X	

ДАНІ ТА КОД РОЗРАХУНКІВ

<https://drive.google.com/drive/folders/1TBy1GN6r9RhxFBAtFQTuSkVnB7vCByM6?usp=sharing>