



CENTRE OF
EXCELLENCE IN
PROCUREMENT
at Kyiv School of Economics



Kyiv
School of
Economics

Policy paper

Пропозиції щодо оптимізації механізму оскарження

Автори: Наталія Шаповал, Олексій Грибановський,
Олекса Степанюк, Інна Меметова

Рецензенти: Лілія Лахтіонова, Наталія Шимко, Тарас Товстоп'ят



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

ЗМІСТ

Executive summary.....	2
ВСТУП	4
ЕФЕКТИВНІСТЬ СТАВКИ ОПЛАТИ ЗА СКАРГИ.....	6
ЗРОСТАННЯ СЕРЕДНЬОГО ЧАСУ НА ЗАКУПІВЛЮ.....	8
КОЛИ І НА ЯКИХ ЕТАПАХ МОЖУТЬ СКАРЖИТИСЬ В АМКУ УЧАСНИКИ.....	9
ЯК ВИГЛЯДАЄ ДИНАМІКА СКАРГ.....	10
ПРОБЛЕМА БІЛЬШОЮ МІРОЮ СТОСУЄТЬСЯ ТОРГІВ З АНГЛ. МОВОЮ.....	11
ЯК САМЕ ВПЛИВАЮТЬ СКАРГИ НА ЧАС ЗАКУПІВЛІ.....	12
ПРОБЛЕМА ОБРАНИХ ЗАМОВНИКІВ.....	14
НА ЩО СКАРЖАТЬСЯ І НАСКІЛЬКИ УСПІШНО	16
ЗВ'ЯЗОК СКАРГ З СУМОЮ ЗАКУПІВЛІ ТА ІНШИМИ ФАКТОРАМИ.....	17
РЕЗУЛЬТАТИ ОПИТУВАННЯ	19
ВАРТІСТЬ ПОДАННЯ СКАРГИ. ДОСВІД ЄС.....	21
Додаток А. ПРАКТИКА КРАЇН ЄС.....	22
Додаток В. РЕЗУЛЬТАТИ РЕГРЕСІЇ	25

Executive summary

Механізм оскарження дискримінаційних вимог чи рішень замовника – важливий інструмент учасників торгів для захисту їхнього права перемогти у тендері. В той же час, для держави це спосіб здійснення контролю за виконавчою дисципліною замовника/закупівельника та запобігання корупції «руками» конкуруючих учасників, найкращих знавців ринку. Хороший механізм має бути (одночасно):

- швидким, простим, зручним,
- таким, що виявляє максимум порушень,
- рівнодоступним для всіх учасників,
- таким, що реалізується в рамках наявних ресурсів держави на підтримку цієї функції.

Аналіз даних про оскарження торгів за період з 2016-2017 року свідчить про ряд слабких місць реалізації цього механізму в Україні:

1. **Механізм подачі скарги не дозволяє фільтрувати невірні/неоплачені скарги, що призводить до безпідставного затягування торгів і неефективних витрат часу членами Колегії АМКУ.** Зокрема, з квітня 2016 по вересень 2017 року 2024 скарг, або майже 40% від усіх скарг було відхилено. При цьому, кожна така скарга змушує членів Колегії готувати рішення і робити ряд завантажень до/з системи, друкувати та підписувати документи протягом приблизно 4 днів.
2. **Вартість оскарження є обмежуючим фактором для подачі скарги на тендерах з невисокою очікуваною вартістю.** Наприклад, навіть на тендері з очікуваною вартістю близько 250 000 з маржинальністю 5% для переможця, подача скарги є нераціональною навіть при дуже високій ймовірності задоволення скарги (в 32%). Це призводить до того, що механізм на малих торгах фактично не виконує своїх функцій та провокує недовіру учасників (адже вартість програшу в оскарженні призводить до прямих втрат, які не будуть компенсовані). Тобто, за такою логікою, для більш ніж 30% торгів¹ на суму менше 250 000 грн, учасникам було не вигідно подавати скарги.
3. **Механізм не стримує від подачі помилкових скарг або скарг з метою призупинення торгів.** Це створює можливість для маніпулювання механізмом оскарження. Наприклад, 396 скарг, або 14% скарг завершених закупівель склали скарги, які було відкликано. 40% цих скарг було подано на євроторгах. Розгляд цих скарг тривав в середньому 11 днів. Це гальмує роботу АМКУ і, ймовірно, ряд тендерів. За цей час може змінитись ціна предмету закупівлі, чи інші умови, що призведуть до ще більших втрат.
4. **Учасники недостатньо обізнані в тому, як саме працює механізм оскарження і/або не довіряють йому.** Це призводить до того, що частина порушень лишається в «сліпій зоні» роботи механізму. Так, під час [аналізу](#) переговорної процедури для потреб оборони ми виявили численні випадки дискваліфікації учасників через помилки в оформленні банківської гарантії. Водночас згідно із законом “Про особливості”² лише відсутність банківської гарантії може бути підставою для дискваліфікації. Тим не менше тільки частина дискваліфікованих учасників

¹ За весь період роботи Прозорро було проведено 58865 конкурентних надпорогових торгів, з яких 31% або 18364 були на суму <=250 000грн

² ЗУ “Про особливості здійснення закупівель товарів, робіт і послуг для гарантованого забезпечення потреб оборони”

звернулася до АМКУ. З 164 учасників торгів, яких ми опитали, третина не довіряють або не обізнані з механізмом³.

На нашу думку, механізм оскарження міг би краще виконувати свої функції, за умов:

- **Системного/технічного обмеження подачі неоплачених та невірних скарг.** Цього можна досягти, наприклад, якщо система не пропускати неоплачені скарги, а форму скарги буде стандартизовано і подано в електронному форматі. Таким чином, кількість скарг, які надходять до Колегії зменшить на 40%.
- **Зміни схеми оплати скарги з фіксованої на диференційовану,** зменшення вартості скарг для тендерів на невеликі суми. Визначення конкретних сум потребує подальших розрахунків.
- **Введення механізмів, які обмежують подання помилкових скарг.** Цього можна досягти, наприклад,
 - введенням депозитної системи оплати за скарги (певна частина оплати за скаргу - фіксована, а інша частина - оплачується лише у випадку якщо скаргу не задоволено)
 - зобов'язанням учасників подавати Вимогу перед подачею скарги та
 - Забороною відзиву скарг учасником крім випадків, коли помилка усувається замовником до винесення рішення АМКУ.
- **Створення бази даних рішень АМКУ, яка дозволяє учаснику перевірити рішення по схожим випадкам та посилення інформування про процедуру оскарження.**

³ Відповідь на питання "Чому саме Ви не подавали скарги до АМКУ?"

ВСТУП

З початку введення нової системи річна кількість скарг значно зросла і змінила динаміку. Зокрема, кількість скарг в системі публічних закупівель в січні-вересні 2017 порівняно з квітнем-груднем 2016 (період який є в даних) зросла більш ніж на 30%.

1. В 2017 в порівнянні з 2016 тривалість розгляду однієї скарги Колегією АМКУ зросла в середньому на 2 дні (з 23 до 25) для євроторгів хоча лишилась незмінною для відкритих торгів.
2. Оскарження євроторгів більш поширене за оскарження відкритих торгів. 2% оголошених відкритих торгів було оскаржено (3633-ма скаргами), 11% євроторгів було оскаржено (1590 скаргами).
3. Розподіл скарг між замовниками є не рівномірним. Половина замовників, які проводили торги з публікацією на англійській мові в 2016-2017 роках отримали лише одну скаргу на цей тип торгів, в той час, як п'ять замовників, які провели 10% євроторгів зібрали 40% всіх скарг на цю процедуру.
4. Близько половини всіх скарг, не залежно від процедури, складають відкликани та відхилені скарги.
5. За словами самого органу оскарження навантаження на них значно збільшилось.

Відповідно до результатів регресійного аналізу ймовірність оскарження тендеру залежить від:

- очікуваної вартості - зі збільшенням очікуваної вартості зростає абсолютне значення прибутку, яке очікує отримати учасник,
- кількості учасників - чим більшою є кількість учасників, тим ймовірніше, що певне порушення буде помічене та оскаржене,
- досвіду учасника - якщо учасник мав досвід оскарження у минулому, то він з більшою ймовірністю подасть скаргу знову, якщо помітить порушення,
- досвіду замовника - якщо замовник мав досвід оскарження і врахував помилки минулих скарг, то це зменшує ймовірність того, що його дії будуть оскаржені знову,
- частки учасників, що зареєстровані в Київській області - за спостереженням, відповідні учасники подають скарги частіше з урахуванням їх частки і частоти оскарження.

За результатами опитування, більшість учасників вважають рівень оплати за скарги завеликим, що разом із відсутністю впевненості щодо виконання замовником рішень АМКУ та нерозумінням механізму оскарження формують упередження проти використання відповідного механізму. Незважаючи на певний антагонізм з боку опитаних, більшість з них вважають введення гнучкої системи оплати скарг доцільною до впровадження.

На що вказує ця статистика?

- відсутній механізм балансування ресурсів Колегії з попитом на "послуги" з розгляду скарг, що призводить до перевантаження членів Колегії та збільшує ризик погіршення якості роботи чи помилок, збільшення часу розгляду і, відповідно, збільшення тривалості торгів. Збільшення часу необхідного для проведення тендеру - це втрати для держави та бізнесу.
- оплата за скаргу є недостатньо ефективним та справедливим способом балансування кількості скарг та їхньої якості. Це призводить до того, що для учасників малих торгів скарги дорогі і їм

не вигідно їх подавати, у той час, як учасникам великих торгів вигідно подавати навіть неякісні скарги.

- механізм подачі та обробки скарг недостатньо ефективний. Це означає, що організація технічного та організаційного процесу недостатньо сучасна і призводить до втрати часу та ресурсів
- недовіра до механізму оскарження учасниками торгів та низька поінформованість про те, як він працює

В цій роботі ми встановлюємо факти щодо проблем механізму оскарження та робимо ряд пропозицій щодо їх виправлення. Зокрема, ми сфокусувались на тому,

1. чи оплата за скарги є ефективним та справедливим способом балансування кількості скарг та їхньої якості.
2. чи добре працює сам механізм подачі та обробки скарг
3. чи довіряють цьому механізму учасники торгів

ЕФЕКТИВНІСТЬ СТАВКИ ОПЛАТИ ЗА СКАРГИ

Досвід Європейського Союзу визначає декілька моделей сплати за подані скарги: лише 11% країн ЄС не мають плати за скарги, інші ж використовують або фіксовану плату, або диференційовану (в залежності від типу контракту, очікуваної вартості тощо). Диференційована плата в залежності від очікуваної вартості в більшості країн коливається в межах 1-3%. Цікавим є підхід, реалізований в Румунії - скаржники сплачують диференційовану плату, яка залежить від вартості закупівлі та вносять депозит (1% вартості закупівель), який повертається, якщо скаргу задовольняють. Окрім Румунії, аналогічна система депозитів є ще у двох країнах ЄС.

Перед тим, як подати скаргу в АМКУ кожен постачальник зважує потенційну вигоду від задоволення скарги з її вартістю - п'ятьма тисячами гривень. Це рішення можна узагальнити за допомогою формули:

Вигода від скарги

$$= P(\text{задоволення скарги}) * P(\text{виграти}) * \text{Очікуваний прибуток від перемоги} - \text{Вартість подання скарги}$$

де $P(\text{задоволення скарги})$ - ймовірність, що скарга буде задоволеною АМКУ

$P(\text{виграти})$ - ймовірність, що скаржник виграє аукціон

Вставка 1. Приклад ТОВ “Швидка Справедливість”

Припустимо, що постачальник ТОВ “Швидка Справедливість” планує подати скаргу ймовірність задоволення якої він оцінює у 30%. У випадку задоволення цієї скарги він упевнений у своїй перемозі, в цьому випадку “Ймовірність виграти” = 1. Таким чином:

Очікувана вигода від подання скарги

$$= 30\% * \text{Очікуваний прибуток від перемоги в тендері} - 5 \text{ тис. грн.}$$

Для того, щоб подання скарги мало сенс очікуваний прибуток ТОВ “Швидка Справедливість” повинен бути принаймні:

$$\text{Очікуваний прибуток від перемоги в тендері} = \frac{5 \text{ тис. грн.}}{30\%} = 16,7 \text{ тис. грн.}$$

Відсоток прибутку для ТОВ “Швидка Справедливість” становить 3%, тому вартість контракту за результатом аукціону повинна бути принаймні 557 тис. грн. Якщо вартість контракту менша - підприємство не буде подавати скаргу в АМКУ.

У Вставці 1 описаний спрощений приклад, але він підкреслює декілька ключових рис існуючої системи:

- Чим меншою є вартість закупівлі тим більшою повинна бути ймовірність задоволення скарги, щоб постачальник вирішив її подати. Таким чином в даних ProZorro можна очікувати тим меншу кількість скарг у співвідношенні до кількості лотів, чим меншою є вартість закупівлі. Тобто існуюча система заохочує постачальників, які беруть участь у невеликих торгах дуже обережно ставитися до подання скарги і заохочує великих постачальників подавати всі скарги, навіть якщо ймовірність їхнього задоволення незначна.

- Оскільки втрата 5 тисяч гривень для невеликого постачальника має набагато більше значення ніж втрата 5 тисяч гривень для великого постачальника, невеликі постачальники значно гірше сприймають випадки незадоволення своєї скарги в АМКУ. Відповідно, можна очікувати, що негативне ставлення до існуючої процедури оскарження є більш поширеним серед невеликих постачальників.

ЗРОСТАННЯ СЕРЕДНЬОГО ЧАСУ НА ЗАКУПІВЛЮ

В 2017 році зростає середній час, який витрачають замовники на одну закупівлю – в середньому це +2 додаткових дні для відкритих процедур. Зростання не однакоє для закупівель на різні суми. Для закупівель до 2 млн грн цей час становить менше одного дня, для закупівель на суми від 10 до 50 млн грн +7,1 день, тоді як для закупівель на суми, які перевищують 50 млн грн, близько 9 днів.

На основі аналізу 60 тис відкритих надпорогових закупівель у 2016-2017 роках.
Порівняння закупівель, завершених у 2017 році, із закупівлями, які були початі та завершені у 2016 році.

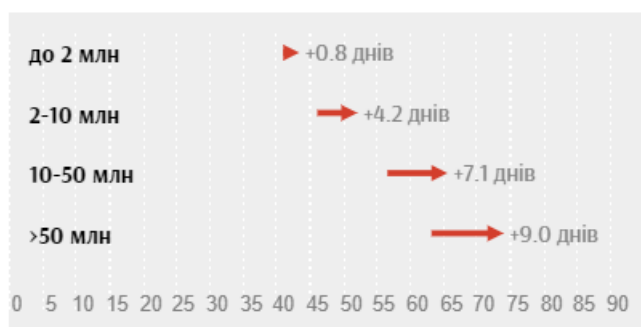


Рисунок 1. Зростання середньої тривалості закупівель у 2017 році порівняно з 2016 роком

В попередньому матеріалі (<http://cep.kse.org.ua/article/yak-zatyahuyut-chas-auktioniv-u-Prozorro/index.html>) ми висунули припущення, що зростання часу пов'язане зі скаргами учасників закупівель до Антимонопольного комітету України.

КОЛИ І НА ЯКИХ ЕТАПАХ МОЖУТЬ СКАРЖИТИСЬ В АМКУ УЧАСНИКИ

ЗУ «Про публічні закупівлі» визначає умови та строки, за яких учасники надпорогових конкурентних закупівель можуть реалізовувати своє право на оскарження дій замовника. Для процедури відкритих торгів з публікацією на англійській мові таких періодів три (див. рис. 2): протягом періоду подання пропозицій (крім останніх чотирьох днів) можна подати скаргу до АМКУ на наявність дискримінаційних вимог у тендерній документації; після прекваліфікації можна звернутись до Антимонопольного комітету щодо рішення замовника про недопущення учасника до подальших етапів закупівлі; та після визначення переможця (протягом 10 днів з моменту оприлюднення повідомлення про намір укласти договір), якщо наявні підстави, за якими замовник мав би відхилити пропозицію переможця, але (ненавмисно чи ні) не зробив цього.



Рисунок 2. Етапи відкритих торгів з публікацією на англійській мові, протягом яких можливо подати скаргу до АМКУ

Приймаючи участь у процедурі відкритих торгів, учасник має право подати скаргу до АМКУ (див. рис. 3) протягом періоду подання пропозицій (крім 4х останніх днів) на умови в тендерній документації та протягом 10 днів з моменту оприлюднення про намір укласти договір на рішення замовника, щодо обрання переможцем певного учасника.

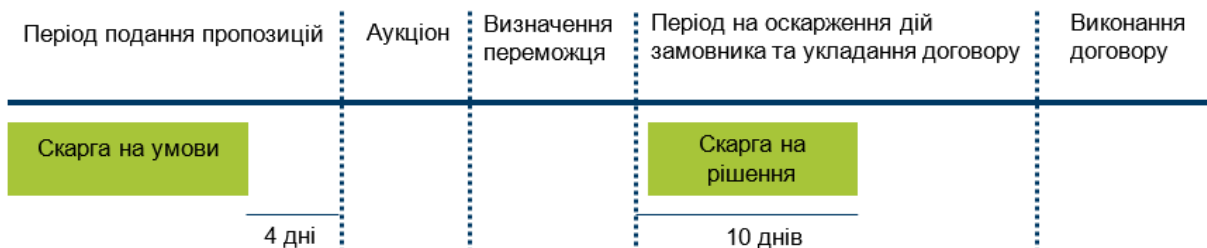


Рисунок 3. Етапи відкритих торгів, протягом яких можливо подати скаргу до АМКУ

ЯК ВИГЛЯДАЄ ДИНАМІКА СКАРГ

Кількість скарг зростає (рис.5), тоді як кількість скарг в розрахунку на закупівлю зменшується із часом (рис. 4). Відповідний тренд може свідчити про те, що замовники виправляють недоліки та враховують досвід оскарження під час проведення наступних закупівель. Слід зазначити, що кожна 9та процедура⁴ відкритих торгів з публікацією на англійській мові має принаймні одну скаргу, тоді коли серед відкритих торгів скаргу має лише кожна 36та процедура – серед закупівель на більшу суму скарги зустрічаються частіше. В середньому один стражник в рамках одного тендеру подає 1 скаргу, лише 6% учасників відкритих торгів та 14% учасників відкритих торгів з публікацією на англ. мові подають більше 2х скарг (але не більше 6 та 23⁵ скарг відповідно)

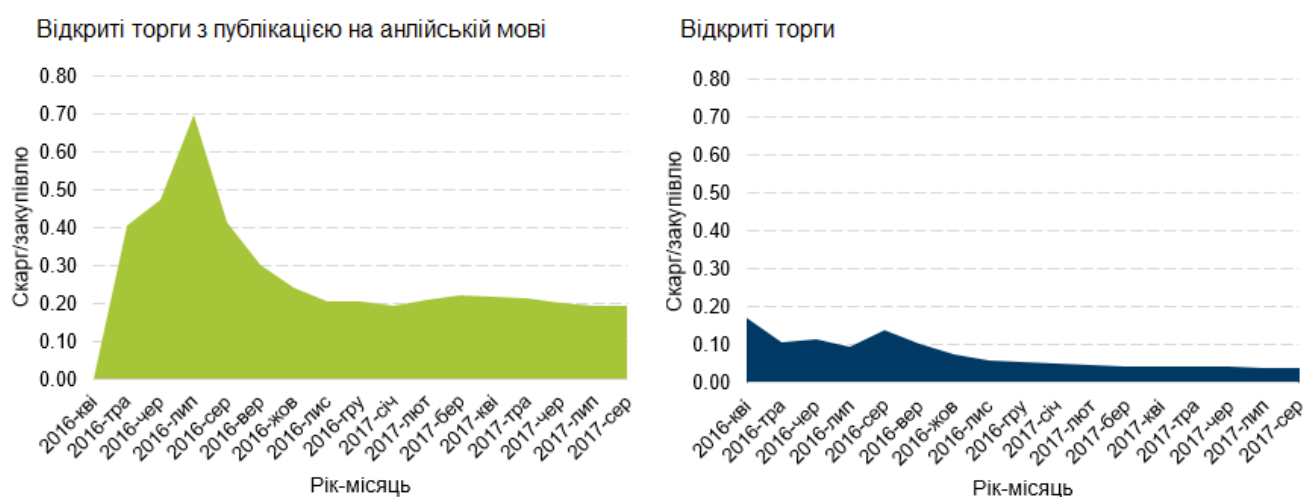


Рисунок 4. Спадна динаміка скарг на закупівлю

Відкриті торги				Відкриті торги з публікацією на англ мові			
Рік	К-сть тендерів	К-сть скарг	Скарг на тендер	Рік	К-сть тендерів	К-сть скарг	Скарг на тендер
2016	17,264	918	0.05	2016	2,617	296	0.11
2017	37,309	1,179	0.03	2017	4,146	472	0.11
Total	54,573	2,097	0.04	Total	6,763	768	0.11
Diff	116%	28%	-41%	Diff	58%	59%	0%

Рисунок 5. Розподіл кількості скарг

⁴ Вибірка: завершені тендери, оголошені протягом січ 2016-сер 2017

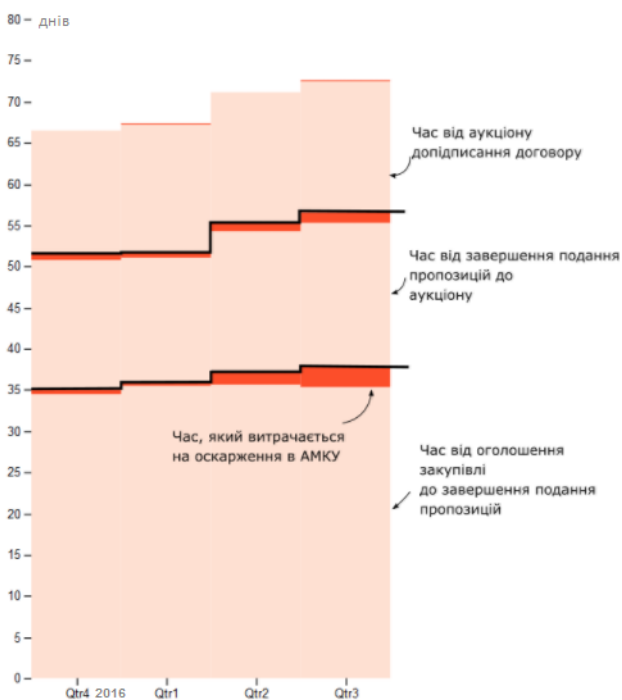
⁵ <https://prozorro.gov.ua/tender/UA-2016-07-14-000129-a>

ПРОБЛЕМА БІЛЬШОЮ МІРОЮ СТОСУЄТЬСЯ ТОРГІВ З АНГЛ. МОВОЮ

Не дивлячись на те, що кількість скарг в перерахунку на одну закупівлю падає, середня тривалість однієї скарги зростає – найбільше тих, які подають на першому етапі (від оголошення закупівлі до закінчення подання пропозицій) – з 0,5 дня в кінці 2016 року до 2,5 днів в 3 кв. 2017 року.

Крім того, проблема із збільшенням середньої тривалості закупівлі через скарги найбільш притаманна закупівлям з публікацією на англійській мові (на великі суми).

Етапи торгів з публ. англ.мовою з урахуванням часу оскарження в АМКУ



Етапи торгів з урахуванням часу оскарження в АМКУ

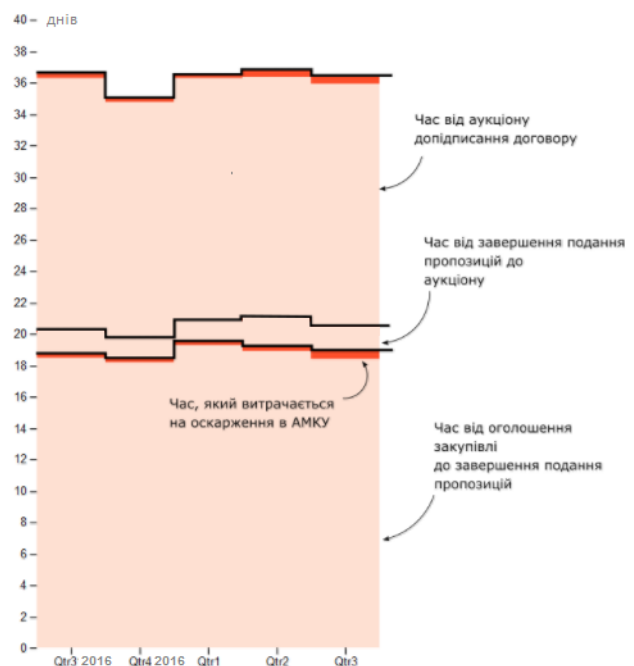


Рисунок 6. Збільшення тривалості процедури закупівлі та зв'язок із скаргами

ЯК САМЕ ВПЛИВАЮТЬ СКАРГИ НА ЧАС ЗАКУПІВЛІ

З 6800 лотів, з англ. мовою ми взяли 3200 завершених однолотових закупівель в 2016 і 2017 роках. Отже, середня тривалість закупівлі збільшилась з 68,5 в 2016 році (по даті завершення) до 72,1 днів в 2017 році, а середня тривалість скарги зросла з 1 дня до 2,5 днів. Тобто середня тривалість закупівлі зросла в 2017 році на 3,5 дні, тоді як час в АМКУ - лише на 1,1 день. Щоб зрозуміти, чому так, поділимо всі закупівлі на ті, де були скарги (330 тендерів), і на ті, де скарг не було (2900):

- Закупівлі без скарг в середньому тривають 68 днів.
- Закупівлі зі скаргами тривають 96,5 днів. З них 21,8 день в АМКУ. Тобто, без часу в АМКУ вони б номінально тривали 74,8 днів, що все одно на майже 7 днів довше, ніж ті, що без скарг. Ця різниця може бути пов'язано з імплементацією рішень АМКУ (зміни до тендерної документації і т. д.).



Рисунок 7. Приріст тривалості за рахунок розгляду в АМКУ

Подивимось те ж саме в розрізі трьох етапів закупівлі, щоб знайти на якому саме етапі з'являється цей "надлишок". Закупівлі, які не мали зовсім ніяких проблем з АМКУ на будь-якому з трьох етапів, в середньому тривають на кожному етапі відповідно 34,7, 14,7 та 15,7 днів (тут зображені тільки три етапи, де можуть бути скарги. Є ще період після аукціону і до визначення переможця - в цій графіці він не врахований, тому що без АМКУ).

Серед закупівель на які були скарги:

1. 164 закупівлі мали скарги на першому етапі. Середня тривалість першого етапу там збільшилась до 52,5 днів, з яких в середньому 18,8 день – час скарг в АМКУ.
2. На другому етапі проблеми у 177 закупівель. Тривалість другого етапу 41,3 днів з яких 22,1 у АМКУ.
3. На третьому етапі 38 закупівлі зі скаргами. 21,5 днів і в АМКУ – 8,6 днів.

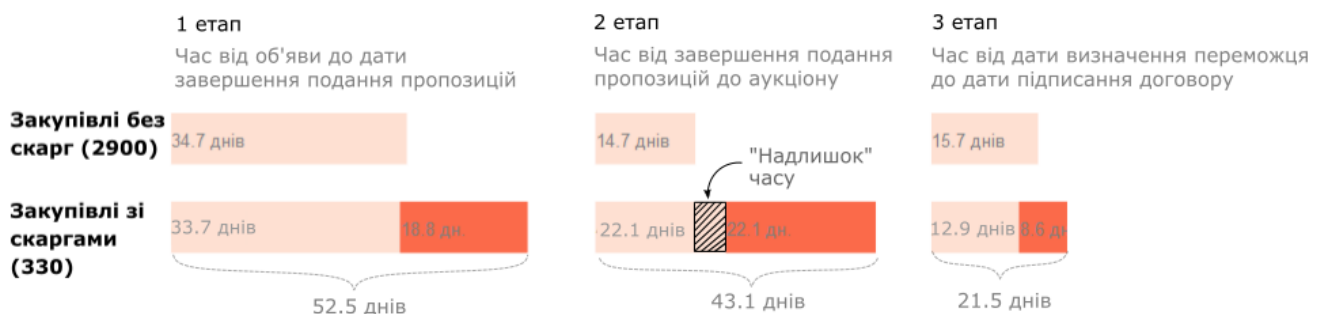


Рисунок 8. Порівняння тривалих закупівель з тими, що не мали скарг

Як видно з Рисунок 8, "надлишок" часу найбільше виникає на другому етапі - після завершення подачі документів і до аукціону. В той же час, на третьому етапі (після оголошення переможця і до підписання

контракту з ним) закупівельники дещо скорочують час. Це значить, що в закупівлях, де були скарги до АМКУ щодо визначення переможця, після подолання таких скарг, намагаються якнайшвидше підписати контракт, ніж звичайно.

ПРОБЛЕМА ОБРАНИХ ЗАМОВНИКІВ

В попередніх пунктах ми брали середні значення, якщо використати медіанні, то різниці в часі будуть меншими, хоча й зберігаються загальні пропорції) - через крайні випадки, які пояснить наступна графіка.

Справа в тому, що проблема зі скаргами (та, відповідно, зростанням часу на закупівлі) не однакова для різних замовників. Так, з майже 4029 “англомовних” тендерів 364 завершених закупівель (трохи менше 10%) припадає на п’ятірку замовників (Філія «Центр забезпечення виробництва» ПАТ «Українська залізниця», ДП “Національна атомна енергогенеруюча компанія “Енергоатом”, Міністерство оборони України, ДП “Національна енергетична компанія “Укренерго”, Державне агентство резерву України). При цьому вони отримали біля 36% всіх скарг (273 з 768).

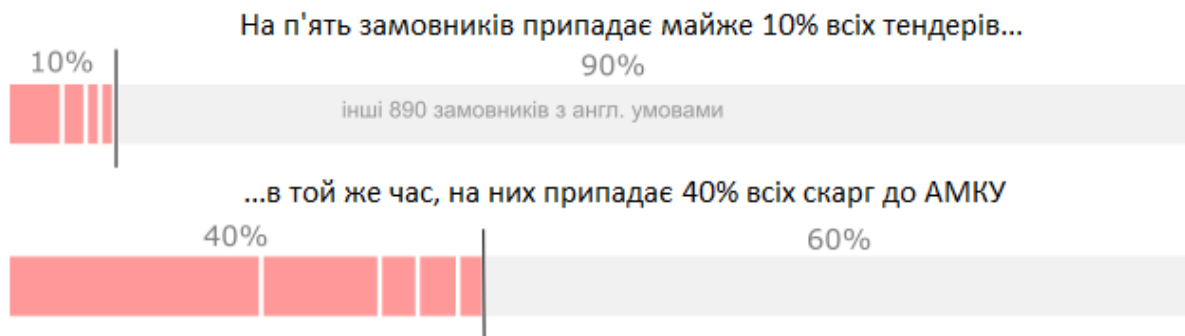


Рисунок 9. Нерівномірний розподіл кількості скарг

В той же час половина замовників, що використовують відкриті торги з публікацією на англ мові, мають лише одну скаргу. Загальна мережа зв'язків замовник-скаржник виглядає досить непов'язаною (рис. 10). Хоча існують замовники, на яких скаржаться досить часто.

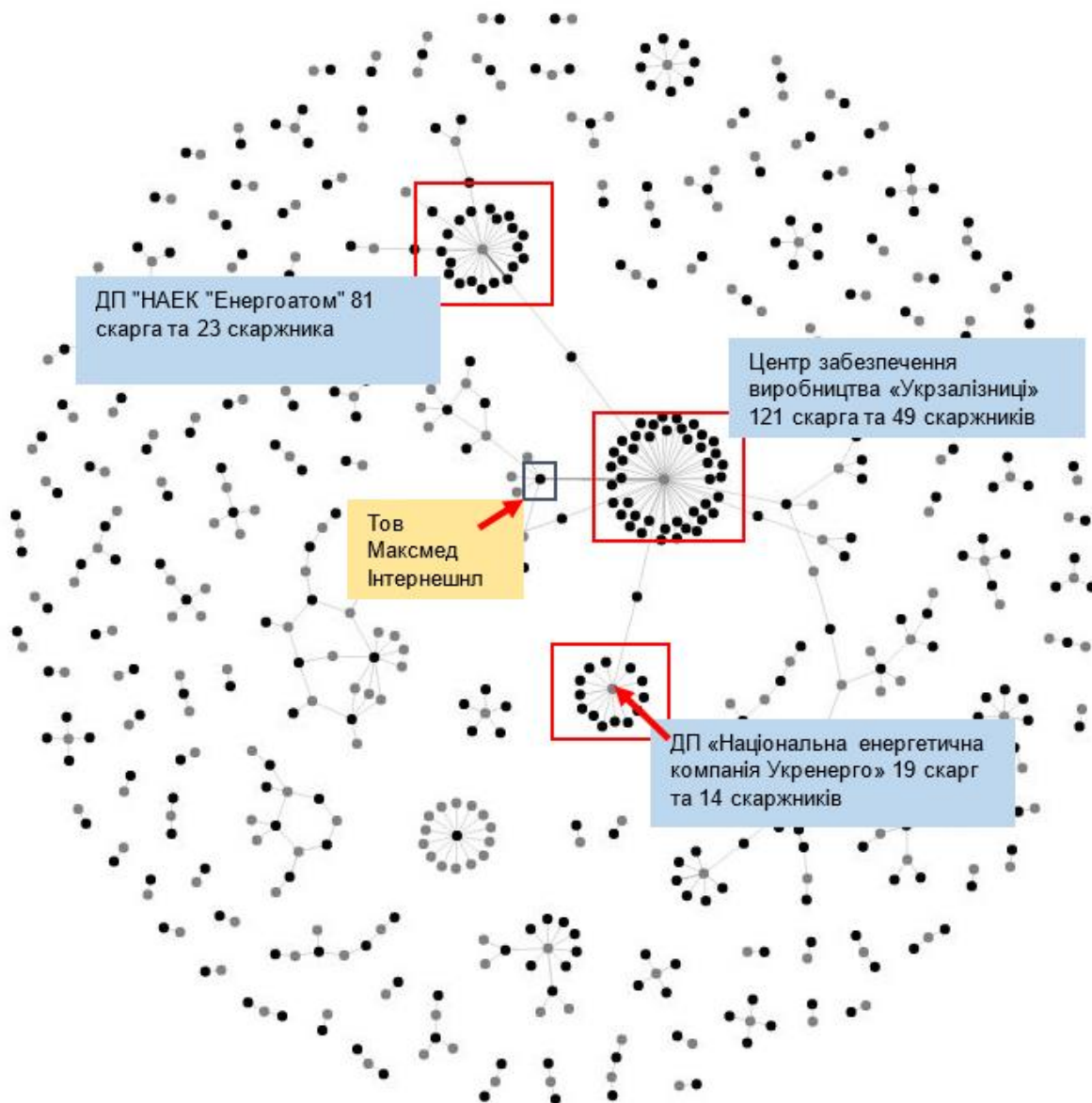


Рисунок 10. Діаграма зв'язків замовник (сірі точки) та скаржник (чорні точки)

НА ЩО СКАРЖАТЬСЯ І НАСКІЛЬКИ УСПІШНО

Більшість поданих⁶ скарг стосувалась рішення замовника щодо дискваліфікації або визначення переможця – скарги на тендерну документацію для процедури відкритих торгів з публікацією на англійській мові складають 41% відсотка, а для відкритих торгів – лише 18%. В структурі поданих скарг близько половини складають скарги, що були залишені без розгляду АМКУ через недотримання порядку їх подання⁷ (статус «Відхилено» на рис. 11) та відкликани скарги (відкликани скаржником або за наявності причин, що не дозволяють завершити процедуру закупівель успішно). Отже половину всіх скарг складають звернення, які не можуть мати впливу на процес публічних закупівель, а лише збільшують тривалість процедури. Позбутись накопичення скарг без розгляду можливо за рахунок затвердження чіткої форми подання скарги до АМКУ, технічної реалізації подання та сплати скарги (майданчики можуть стягувати сплату за скарги та слугувати певним фільтром – за відсутності оплати та невідповідності електронній формі не передавати скаргу до АМКУ). Для зменшення відкликаних скарг, особливо скарг, відкликаних скаржником, (такі скарги можуть ставати інструментом шантажу замовника) слід на рівні регуляторних документів унеможливити використання відповідної дії.

Відкриті торги з публікацією на англійській мові

Рік	Подано скарг	% скарг на умови
2016	610	27%
2017	980	49%
Total	1590	41%
2016 VS 2017	61%	

Серед 1590 скарг:



Відкриті торги

Рік	Подано скарг	% скарг на умови
2016	1489	11%
2017	2144	23%
Total	3633	18%
2016 VS 2017	44%	

Серед 3633 скарг:



Рисунок 11. Кількісні характеристики скарг до АМКУ

⁶ Вибірка: скарги подані до АМКУ учасниками конкурентних надпорогових закупівель, що оголошені протягом січ 2016-вер 2017

⁷ причини описані в ч.4 ст.18 ЗУ «Про публічні закупівлі»

ЗВ'ЯЗОК СКАРГ З СУМОЮ ЗАКУПІВЛІ ТА ІНШИМИ ФАКТОРАМИ

Аналіз показує, що чим більша сума закупівлі, тим більшою є ймовірність, що така закупівля буде оскаржена. Причому цей зв'язок зберігається для закупівель такого гомогенного товару як пальне. Однією з причин такої тенденції може бути те, що вартість скарги для товарів складає 5 тис грн і не залежить від суми.

Як залежать частка скарг від суми закупівлі

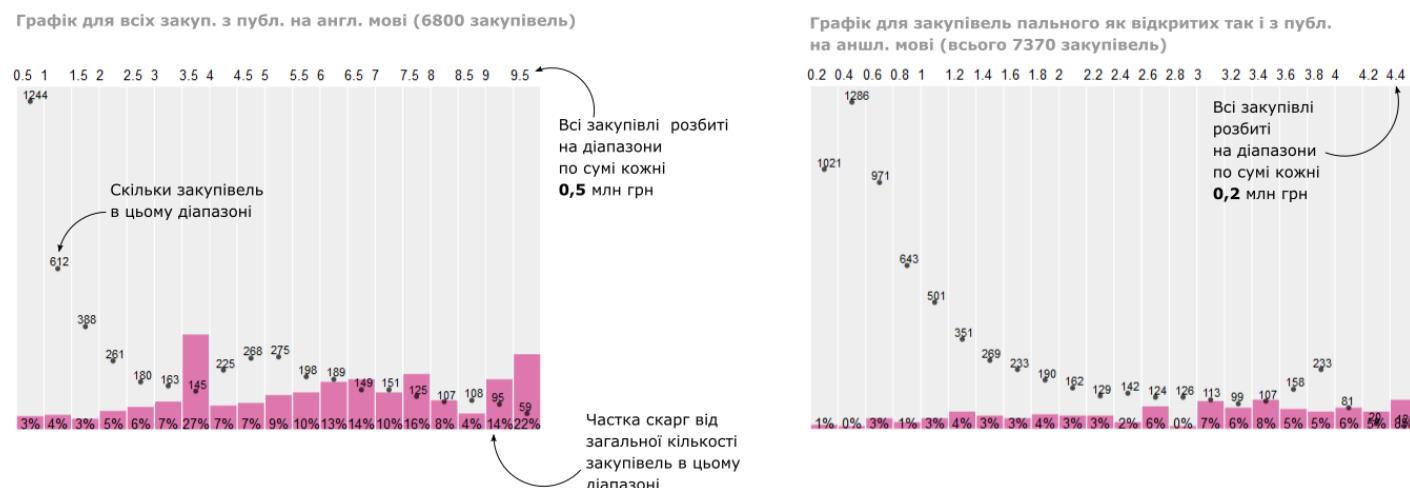


Рисунок 12. Кореляція кількості скарг та очікуваної вартості

Крім визначеної кореляції із очікуваною вартістю був досліджений зв'язок ймовірності скарги на відкритих торгах з публікацією на англійській мові з іншими факторами⁸. Відтак, за описового аналізу було виявлено, що учасники, які зареєстровані в Київській області подають скарги частіше, ніж учасники із інших регіонів. Іншим статистичним спостереженням є те, що середня кількість учасників закупівель, що мають скарги на рішення є більшим, ніж тих, що мають скарги на умови – більша кількість учасників підвищує ймовірність того, що наявні помилки замовника будуть помічені. Додатково до емпіричних спостережень було висунуто дві гіпотези: а) учасники, що історично мають досвід подання скарг («більш досвідчені») збільшують ймовірність подання скарги та б) замовники вчаться за рахунок власної історії оскаржень⁹. Кореляція скарг та очікуваної вартості, емпіричні дослідження та гіпотези були перевірені на статистичну значимість. Отримана логістична модель статистично підтвердила¹⁰ залежність ймовірності скарги від приросту кількості учасників; приросту очікуваної вартості; частки учасників, які історично мали досвід подання скарг; частки учасників, що зареєстровані в Києві та здатності замовника «навчатись».

Математична формула отриманої моделі має вигляд:

$$\frac{P(\text{скарги})}{1 - P(\text{скарги})} = \exp(-9.46 + 0.55[\% \text{ учасників, які мають досвід оскарження}] + 0.92[\% \text{ учасників, які зареєстровані в Києві}] +$$

⁸ До розгляду були обрані лише односторонні закупівлі

⁹ Вважаємо, що якщо кумулятивна кількість скарг в розрахунку на проведені конкурентні закупівлі менша за середньоринкову, то замовник вчиться

¹⁰ Додаток В

$$+1.84\ln ([\text{Кількість учасників}]) + 0.28\ln ([\text{Очікувана вартість}]) - 0.48[IF(\frac{\text{Скарг}}{\text{тендер}} < \text{за середньоринкову; 1; 0})]$$

Наприклад, якщо в закупівлі приймають участь 4 учасника, всі зареєстровані в Київській області, половина з них скаржилась раніше та замовник історично зменшує кількість скарг за рахунок «навчання на помилках», тоді розподіл ймовірності скарги в залежності від очікуваної вартості виглядатиме наступним чином:

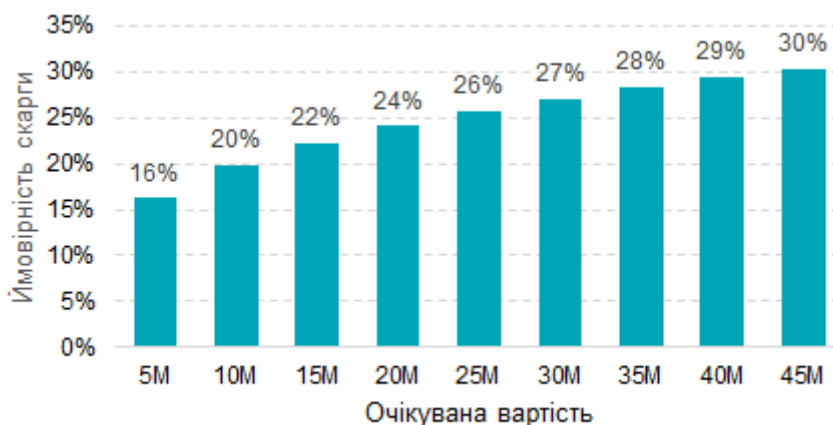


Рисунок 13. Приклад розподілу ймовірності подати скаргу в залежності від очікуваної вартості

Вплив зазначених факторів був перевірений на вибірці завершених закупівель за процедурою відкритих торгів¹¹. Всі фактори (крім частки учасників з Київської області) мають статистично значимий вплив¹², але описова спроможність цієї моделі нижче за модель на вибірці закупівель відкритих торгів з публікацією на англ. мові. Це свідчить, що окрім описаних залежностей, існують певні неквантифіковані поведінкові особливості, які також впливають на кількість поданих скарг. Для визначення таких причин ми провели опитування учасників конкурентних закупівель¹³, які ніколи не подавали скарги до АМКУ

¹¹ Завершені закупівлі оголошені протягом січ 2016-сер 2017 із очікуваною вартістю більше 200 тис грн

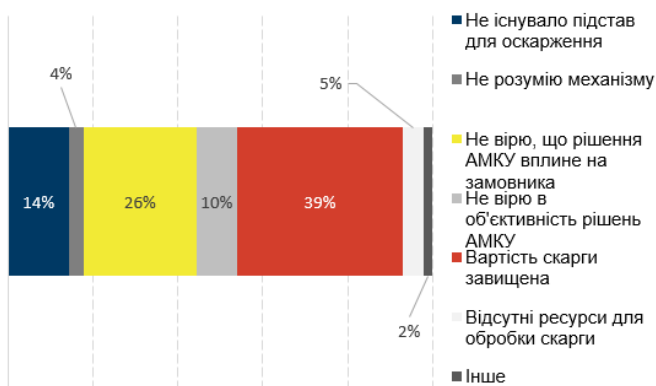
¹² Додаток В

¹³ Анкети були відправлені 9000 учасникам, що приймали участь в більш ніж одній надпороговій конкурентній закупівлі. Рівень відповідей склав 1.8% -результати представлені за 164 відповідями

РЕЗУЛЬТАТИ ОПИТУВАННЯ

За гіпотезою, що рівень сприйняття скарг залежить від успішності закупівель, ми поділили опитуваних на тих, хто хоч раз перемогали в закупівлях (група 1) та на тих, хто лише приймав участь (не мав жодної перемоги) – група 2. Більшість опитаних учасників групи 2 вказали, що основними причинами за якими вони не користуються функцією оскарження є визнання оплати за скаргу завищеною та відсутність впевненості, що рішення АМКУ вплине на дії замовника. Опитані відповідної групи не довіряють механізму оскарження, вважаючи його незрозумілим та складним. Переважна більшість опитаних, що мали досвід перемог, вважають що не скаржились, бо підстави для оскарження були відсутні або вартість скарги була зависокою.

Учасники, що не перемогали



Учасники, що мали досвід перемог

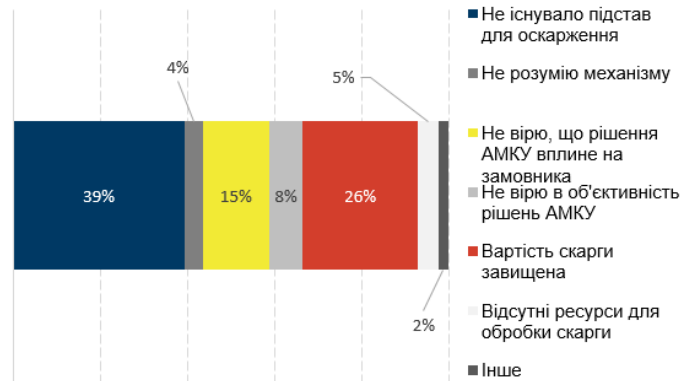


Рисунок 14. Розподіл причин, за якими учасники не подавали скарги до АМКУ

Можливо за рахунок недовіри до механізму, переважна більшість учасників другої групи вважає процедуру оскарження незручною та неефективною, тоді коли в першій групі, які за своєю більшістю не побачили в діях замовника порушення власних прав, незадоволеною механізмом оскарження залишилась лише третина опитаних.

Учасники, що не перемогали



Учасники, що мали досвід перемог



Рисунок 15. Оцінка зручності та ефективності механізму оскарження

Більшість опитаних з обох груп вважають доцільним перегляд існуючої системи оплати скарг на користь більш гнучкої, в залежності від очікуваної вартості закупівлі, в якій вони мають намір прийняти участь.

Учасники, що не перемогли

Учасники, що мали досвід перемог

Чи вважаєте Ви введення гнучкої системи оплати скарг доцільним?

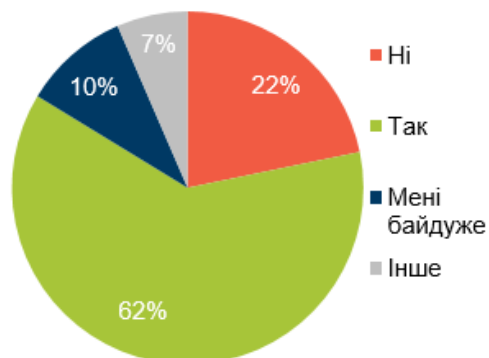
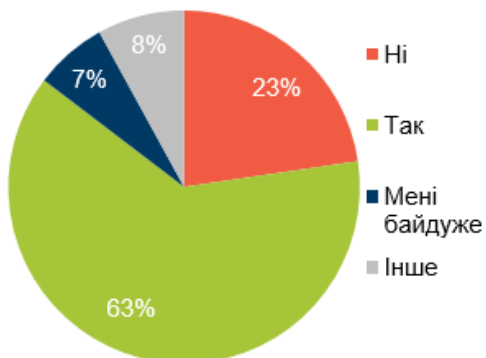


Рисунок 16. Рівень сприйняття змін в системі оплати скарг

Отже, за результатами короткого опитування, можна бачити, що існує певна недовіра до механізму оскарження (частково за рахунок необізнаності у процедурі оскарження). Одним із найбільших стримуючих факторів, за результатами опитування, є негнучка система оплати скарг, введення такої системи сприймається більшістю опитаних сприймається позитивно. За супротивом до системи оскарження вбачається необхідність створення роз'яснювальних матеріалів та прикладів, щодо механізму функціонування та алгоритму подання скарг саме у публічних закупівлях (можливо, розсилка таких матеріалів при реєстрації на майданчиках)

ВАРТІСТЬ ПОДАННЯ СКАРГИ. ДОСВІД ЄС

В 2015 році на замовлення Європейської Комісії було проведено опитування¹⁴ закупівельних організацій 28 країн-членів Європейського Союзу. В рамках дослідження була зібрана інформація про спосіб оплати за розгляд скарги на порушення правил проведення публічних закупівель в кожній з країн членів (див. Табл. 1).

	Кількість країн	% країн
Диференційована плата залежно від вартості контракту	9	32%
% від вартості контракту з визначеним максимальним значенням	4	14%
% від вартості контракту з визначеним максимальним значенням + депозит	1	4%
Лише депозит	2	7%
Фіксована плата	9	32%
Немає плати	3	11%

Таблиця 1. Способи оплати скарги прийняті в ЄС

Прикметно, що результати опитування показують відсутність єдиного підходу до оплати роботи апеляційного органу:

- в половині країн плата за розгляд скарги залежить від вартості контракту (встановлена диференційована ставка, або плата дорівнює певному відсотку від вартості контракту)
- в 9 країнах встановлена фіксована плата, яка не залежить від вартості контракту
- у 3 країнах подача скарги є безкоштовною (Люксембург, Латвія, Іспанія)
- у 2 країнах скаржники замість плати за скаргу вносять депозит (від 0,75 до 1% вартості контракту) який не повертається у разі відхилення скарги. В Румунія існує комбінована система, коли скаржники платять за скаргу (гроші вираховуються від їхньої гарантії) та вносять депозит

Застосування депозиту є найбільш цікавою європейською практикою для України, оскільки цей інструмент був спеціально розроблений для зменшення недобросовісних скарг, які затягують та блокують публічні закупівлі.

¹⁴ Economic efficiency and legal effectiveness of review and remedies procedures for public contracts, Europe Economics and Milieu, April 2015

Додаток А. ПРАКТИКА КРАЇН ЄС

Країна	Вартість подання скарги ¹⁵	Країна	Вартість подання скарги
Австрія	Плата: залежить від предмету закупівлі, процедури, об'єму закупівлі (допороговість/надпороговість).	Ірландія	Плата 6,5 тис. грн.
Бельгія	Процедурна плата: 6 тис. грн. Звичайний суд: 12 тис. грн. Плата за внесення в реєстр: 3 тис. грн. Разом від 4 тис. грн. до 15,5 тис. грн.	Італія	Вартість контракту < 6 млн. грн.: 62 тис. грн. Вартість контракту [6 млн. грн; 31 млн. грн.]: 124 тис. грн. Вартість контракту > 31 млн. грн.: 186 тис. грн. При оскарженні, плата збільшується на 50%
Болгарія	Допорогові закупівлі: 13,5 тис. грн. Надпорогові закупівлі: 27 тис. грн.	Литва	Гербовий збір: 9 тис. грн.
Кіпр	Плата залежно від вартості контракту від 124 тис. грн. до 620 тис. грн.	Люксембург	Плата: 0 грн. не враховуючи плати виконавцю рішення
Чеська Республіка	Депозит 1% контракту, але не менше ніж 60 тис. грн. та не більше 2,4 млн. грн. Невідома вартість контракту: 120 тис. грн. Скасоване рішення про обрання переможця: 36 тис. грн. Оскарження рішення в суді: 3,6 тис. грн. Оскарження рішення суду (перша інстанція): 6 тис. грн.	Латвія	Плата: 0 грн. Оскарження: 930 грн. Не включає плати адвокатам та виконавцям рішення
Німеччина	Плата від 78 тис. грн. до 1,6 млн. грн. Плата у виняткових випадках від 8 тис. грн. до 3,1 млн. грн.	Мальта	Депозит 0.75% вартості контракту але не менше 37 тис. грн. та не більше 1,8 млн. грн.
Данія	Плата: 80 тис. грн. (Публічний сектор) Плата: 40 тис. грн. (Інше)	Нідерланди	Плата: 120 тис. грн. (юр. особи) При вартості контракту > 3,1 млн. грн.: 47 тис. грн. (фіз. особи)
Греція	Плата 1% вартості контракту але не більше 1,6 млн. грн. Верховний суд: 76,5 тис. грн. Апеляційний суд: 32 тис. грн.	Польща	Для товарів та послуг: - Публічні установи та вартість менша за 4,2 млн. грн.: 56 тис. грн. ; більше 4,2 млн. грн.: 112 тис. грн. - Інші установи та вартість менша за 6,4 млн. грн.: 56 тис. грн.; більше 6,4 млн. грн.: 112 тис. грн. Для робіт:

¹⁵ вартість подання скарги перерахована у гривні за курсом 31 грн./євро

			- Публічні установи та вартість менша за 161 млн. грн.: 78 тис. грн.; більше 161 млн. грн.: 155 тис. грн. - Інші установи та вартість менша за 161 млн. грн.: 78 тис. грн.; більше 161 млн. грн.: 155 тис. грн.
Естонія	Плата для допорогів: €639.11 Плата для надпорогів €1278.23	Португалія	Судовий податок: 3 тис. грн. Судовий податок до підписання контракту: 6 тис. грн.
Іспанія	Плата: 0 грн.	Румунія	від 430 тис. грн. до 2,9 млн. грн.: 1% цієї вартості; від 2,9 млн. грн. до 29 млн. грн. : 29 тис. грн. + 0.1% суми понад 2,9 млн. грн.; від 29 млн. грн. до 290 млн. грн.: 54,4 тис. грн. + 0.01% суми понад 29 млн. грн. від 290 млн. грн. до 2,9 млрд. грн.: 80 тис. грн. + 0.001% суми понад 290 млн. грн. від 2,9 млрд. грн. до 29 млрд. грн.: 106 тис. грн. + 0.0001% суми понад 2,9 млрд. грн. від 29 млрд. грн. або більше: 132 тис. грн. + 0.00001% суми понад 29 млрд. грн. Примітка: ці кошти сплачуються не органу оскарження, а утримуються з гарантії учасника На додаток до цього слід зробити депозит на суму 1% від вартості контракту (але не більше 3,1 млн. грн.). Депозит не повертається у випадку відхилення скарги.
Фінляндія	Плата загальний суд: 7,6 тис. грн.	Швеція	Плата: 0 грн.
Франція	Адміністративний трибунал: 0 грн. Верховні суди: ~ 3 тис. грн. - включаючи збори ~[1,2 тис. грн.; 3 тис. грн.]	Словенія	2% найкращої пропозиції тендеру [15,5 тис. грн.; 775 тис. грн.] Товари та послуги: Низька вартість: 46,5 тис. грн.; Відкрита процедура: 109 тис. грн. Роботи: Низька вартість: 77,5 тис. грн.; Відкрита процедура: 217 тис. грн. Інше 31 тис. грн. (оборона; рамкові угоди; динамічні закупівельні системи чи особливі процедури).
Хорватія	від 0-6 млн. грн.: 41 тис. грн. від 6 млн. грн. - 31 млн. грн.: 102 тис. грн. від 31 млн. грн. - 102 млн. грн.: 183 тис. грн. від 102 млн. грн. - 245 млн. грн.: 285 тис. грн.	Словаччина	До початку тендера: Товари та послуги: -Надпорогові: 1% але не більше 124 тис, грн.,

	понад 245 млн. грн.: 408 тис. грн.		-Допорогові: 3% але не більше 62 тис, грн, Роботи: -Надпорогові: 0,1% але не більше 310 тис, грн., -Допорогові: 5% але не більше 155 тис, грн, Після початку тендера: 1% вартості (але не більше 9,3 млн, грн,) Невідома вартість контракту: 93 тис, грн,
Угорщина	Плата: 1% вартості контракту/лоту Перегляд рішення: 3 тис. грн. Судовий збір: 6% вартості контракту [1,5 тис. грн. ; 152 тис. грн.] Надпорогові: (тах: 2,5 млн. грн.) Допорогові: [20 тис. грн.; 609 тис. грн.]	Об'єднане Королівство	Плата: [1,4 тис. грн.; 75 тис. грн.] (на основі вартості контракту) Вартість контракту 7,1 млн. грн.- 8,9 млн. грн.: 59 тис. грн. Вартість контракту >10,7 млн. грн.: 75 тис. грн.

Додаток В. РЕЗУЛЬТАТИ РЕГРЕСІЇ

```
Call:
glm(formula = claim ~ spartclaim + spartkyiv + LNpart + LEXV +
    HigherThanMarke, family = binomial(link = "logit"), data = train)

Deviance Residuals:
    Min       1Q   Median       3Q      Max
-1.6185  -0.4836  -0.3518  -0.2577   2.8657

Coefficients:
            Estimate Std. Error z value Pr(>|z|)
(Intercept)  -9.47572    1.00897  -9.391  < 2e-16 ***
spartclaim    0.54954    0.19854   2.768  0.00564 **
spartkyiv     0.92465    0.21490   4.303  1.69e-05 ***
LNpart       1.84171    0.17237  10.684  < 2e-16 ***
LEXV         0.28455    0.05728   4.967  6.78e-07 ***
HigherThanMarke1 -0.48236    0.21877  -2.205  0.02747 *
---
Signif. codes:  0 '***' 0.001 '**' 0.01 '*' 0.05 '.' 0.1 ' ' 1

(Dispersion parameter for binomial family taken to be 1)

    Null deviance: 1510.4  on 2248  degrees of freedom
Residual deviance: 1338.0  on 2243  degrees of freedom
AIC: 1350

Number of Fisher Scoring iterations: 5

Accuracy 0.902309058614565
```

Рисунок В1. Регресійні коефіцієнти результативної logit моделі (відкриті торги з публікацією на англ. мові)

```
> anova(model, test="chisq")
Analysis of Deviance Table

Model: binomial, link: logit

Response: claim

Terms added sequentially (first to last)
```

	Df	Deviance	Resid. Df	Resid. Dev	Pr(>Chi)
NULL			2248	1510.4	
spartclaim	1	15.203	2247	1495.2	9.656e-05 ***
spartkyiv	1	7.856	2246	1487.3	0.005064 **
LNpart	1	119.115	2245	1368.2	< 2.2e-16 ***
LEXV	1	24.867	2244	1343.4	6.142e-07 ***
HigherThanMarke	1	5.324	2243	1338.0	0.021036 *

```
---
Signif. codes:  0 '***' 0.001 '**' 0.01 '*' 0.05 '.' 0.1 ' ' 1
```

Рисунок В2. Статистики Хі-квадрат розподілу (відкриті торги з публікацією на англ. мові)

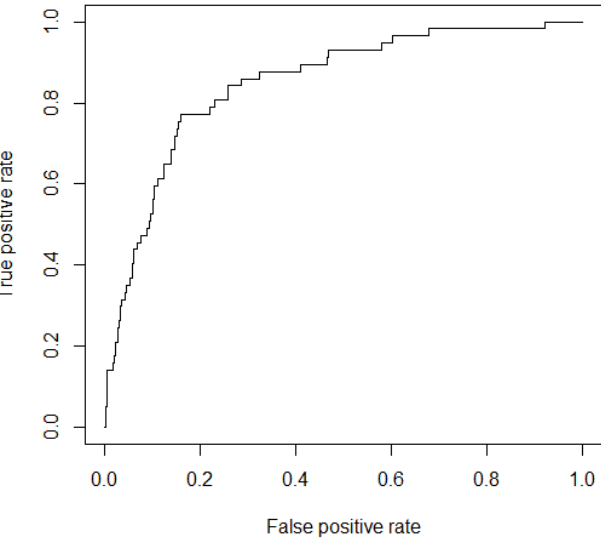


Рисунок В3. Крива ROC (AUC=0.8490396) (відкриті торги з публікацією на англ. мові)

```
Call:
glm(formula = claim ~ sclaim + LNpart + LEXV + LowerThanMarket,
    family = binomial(link = "logit"), data = train)

Deviance Residuals:
    Min       1Q   Median       3Q      Max
-1.1568  -0.2667  -0.1957  -0.1533   3.2128

Coefficients:
            Estimate Std. Error z value Pr(>|z|)
(Intercept)  -9.52524    0.42095 -22.628  < 2e-16 ***
sclaim       1.35874    0.13627   9.971  < 2e-16 ***
LNpart       1.69235    0.07422  22.801  < 2e-16 ***
LEXV         0.29243    0.02905  10.066  < 2e-16 ***
LowerThanMarket1 -0.41345    0.11183  -3.697  0.000218 ***
---
Signif. codes:  0 '***' 0.001 '**' 0.01 '*' 0.05 '.' 0.1 ' ' 1

(Dispersion parameter for binomial family taken to be 1)

    Null deviance: 8260.4  on 29934  degrees of freedom
Residual deviance: 7586.6  on 29930  degrees of freedom
AIC: 7596.6

Number of Fisher Scoring iterations: 7

Accuracy 0.665927311598076
```

Рисунок В4. Регресійні коефіцієнти результативної logit моделі (відкриті торги)

```
> anova(model, test="chisq")
Analysis of Deviance Table

Model: binomial, link: logit
Response: claim
Terms added sequentially (first to last)
```

	Df	Deviance	Resid. Df	Resid. Dev	Pr(>Chi)
NULL			29934	8260.4	
Sclaim	1	72.90	29933	8187.5	< 2.2e-16 ***
LNpart	1	492.64	29932	7694.9	< 2.2e-16 ***
LEXV	1	93.19	29931	7601.7	< 2.2e-16 ***
LowerThanMarket	1	15.08	29930	7586.6	0.000103 ***

```
---
Signif. codes:  0 '***' 0.001 '**' 0.01 '*' 0.05 '.' 0.1 ' ' 1
```

Рисунок В5.Статистики Хі-квадрат розподілу (відкриті торги)

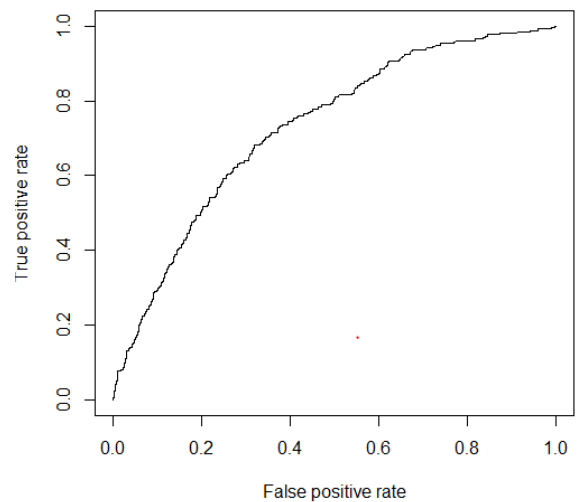


Рисунок В6.Крива ROCR (AUC=0.6290198) (відкриті торги)