

Інформаційний дайджест

Державні закупівлі в Україні: Проблеми. Досвід.
Перспективи розвитку.



Рейтинг тендерної прозорості регіонів

Центр політичних студій та аналітики пропонує Вашій увазі 8-й номер інформаційного дайджесту в рамках коаліційного проекту “Реалізація методики громадського моніторингу – основа прозорості державних закупівель”.

ТОП-новина:

Громадськість об’єднується у боротьбі за публічне використання податків

Продовження на

3

Рейтинг тендерної відкритості регіонів

ст.2

Результати круглого столу

ст.5

Вимушене життя під порогом

ст.8

Рейтинг тендерної прозорості регіонів України

Підготували Віктор Таран та Андрій Марусов
для forbes.ua

Прем'єр-міністр Микола Азаров заявив про впровадження «потужної підтримки вітчизняного виробника» під час державних закупівель. Її суть – преференції тим учасникам торгів, які мають в Україні виробничі потужності або центри обслуговування.

Втім, таким компаніям перемогти в тендерах заважають зовсім не іноземні конкуренти. Згідно з Держстатом, закордонні компанії у період з січня по вересень минулого року уклали лише 0,2% від загальної кількості договорів про держзакупівлі. Домогтися більшого в цій сфері не тільки вони, але й багато вітчизняних підприємств не можуть через те, що інформацію про торги влада намагається не афішувати, а деколи просто засекречує. Про тендери добре обізнані тільки «обрані» компанії.

Експерти Центру політичних студій та аналітики проаналізували тендерну відкритість регіональної і місцевої влади. Ці дані лягли в основу рейтингу, який відображає готовність чиновників різних рівнів надати інформацію про держзакупівлі на сайтах держструктур(ст.3).

Кожному своє

Рейтинг аналізує сайти регіональної влади чотирьох рівнів – обласних державних адміністрацій, мерій обласних центрів, міст обласного підпорядкування та районних адміністрацій.

Найповнішу інформацію публікують мерії обласних центрів. Їх середній бал – 4,7 (з десяти можливих). Лідер – Одеса (8 балів), найзакритіші – мерії Сімферополя, Хмельницького та Дніпропетровська (перші дві – 1 бал, остання – 2 бали).

Серед облдержадміністрацій передовики – сайти Київської та Луганської ОДА (8 і 7 балів). Аутсайтери – сайти Львівської (0 балів), Дніпропетровської, Черкаської та Тернопільської ОДА (по 1 балу).

Що їм заважає? У Львівській ОДА пояснюють: офіційний сайт нещодавно був повністю оновлений, і його модернізація ще триває.

Історія з Дніпропетровської ОДА – наочний приклад втрати спадкоємності у сфері держзакупівель. Кілька років тому команда обласного управління економіки створила перший регіональний державний закупівельний веб-портал в Україні. Але зараз сайт не оновлюється. Практично немає інформації про проведення тендерів і на сайті Дніпропетровської ОДА.

Тендерна прозорість сайтів мерій міст обласного підпорядкування трохи не дотягує до середньоукраїнського рівня і становить 2,9 бала. А найнижчу тендерну відкритість демонструють сайти районних держадміністрацій – всього 1,8 бала. Близько третини не мають навіть спеціального розділу або він не містить ніякої актуальної інформації.

Замість цього сайти переповнені застарілими нормативними актами в цій сфері. Наприклад, тендерний розділ Одеської облдержадміністрації містить посилання на Тендерну палату України, яка почала в бозі чотири роки тому – так, ніби одеські чиновники досі консультуються в ТПУ.

Ще одна принципова деталь: на жодному з усіх проаналізованих сайтів немає навіть гіперпосилання на порядок оскарження учасниками торгів рішень замовника в інтернеті.

Як ми рахували:

Підсумковий рейтинг області складається з оцінок сайту обласної держадміністрації (всього 27 сайтів, включаючи сайти Києва, Севастополя та Ради Міністрів АР Крим), мерії обласного центру (24 сайти), сайтів міст обласного підпорядкування (близько 180 сайтів) і районних держадміністрацій (за випадковою вибіркою було відібрано близько 120 сайтів). Оцінка проводилася в грудні 2012 – січні 2013 року.

Профільний закон про здійснення держзакупівель вимагає від органів влади розміщення на своїх сайтах річних закупівельних планів. Тендерна відкритість кожної групи сайтів оцінювалася за 10-бальною шкалою.

В оцінці враховувалася наявність на сайті:

1. спеціального розділу про держзакупівлі;
2. річних закупівельних планів;
3. оголошень про проведення закупівель;
4. оголошень про результати закупівель;
5. документації конкурсних торгів;
6. протоколів розкриття конкурсних пропозицій або звіту про результати торгів;
7. складу комітету з конкурсних торгів;

8. опису процедури оскарження рішень замовника (або гіперпосилання на відповідну інформацію);

9. тексту закону про держзакупівлі (або посилання на нього).

За відповідність кожному з критеріїв учасники рейтингу отримували по одному балу, і тільки за наявність закупівельних планів – 2. Наявність документів оцінювалася не по всіх тендерах, а за розміщення документів хоча б по одній закупівлі.

У рейтингу не враховувалася наявність у АР Крим спеціального веб-порталу про всі держзакупівлі республіки www.zakup-crimea.gov.ua, який веде регіональне Міністерство економічного розвитку і торгівлі. Він дасть фору будь-яким аналогам на регіональному або місцевому рівні, але на веб-порталі Ради Міністрів Криму не вдалося знайти посилання або банера на цей ресурс, тому в рейтингу оцінювався тільки існуючий на порталі Радміну розділ про держзакупівлі.

Громадськість об'єднується у боротьбі за публічне використання податків

Підготувала Олена Долинна

14 лютого у Києві відбулись установчі збори, під час яких представники Центру Політичних Студій та Аналітики й інших неурядових громадських організацій розпочали створення коаліції задля просування ефективної системи прозорого використання бюджетних коштів як на законодавчому, так і на місцевому рівні. Наразі експерти ЦПСА завершують розробку законопроекту «Про публічність використання податків». Він має стати відправною точкою для започаткування найширшого громадського обговорення.

Прозорість використання податків громадян залишається в Україні нездійсненою мрією, попри неодноразові декларації політиків та високопосадовців. Між тим, її практична реалізація дозволить вирішити цілу низку важливих проблем політичного та соціально-економічного характеру.

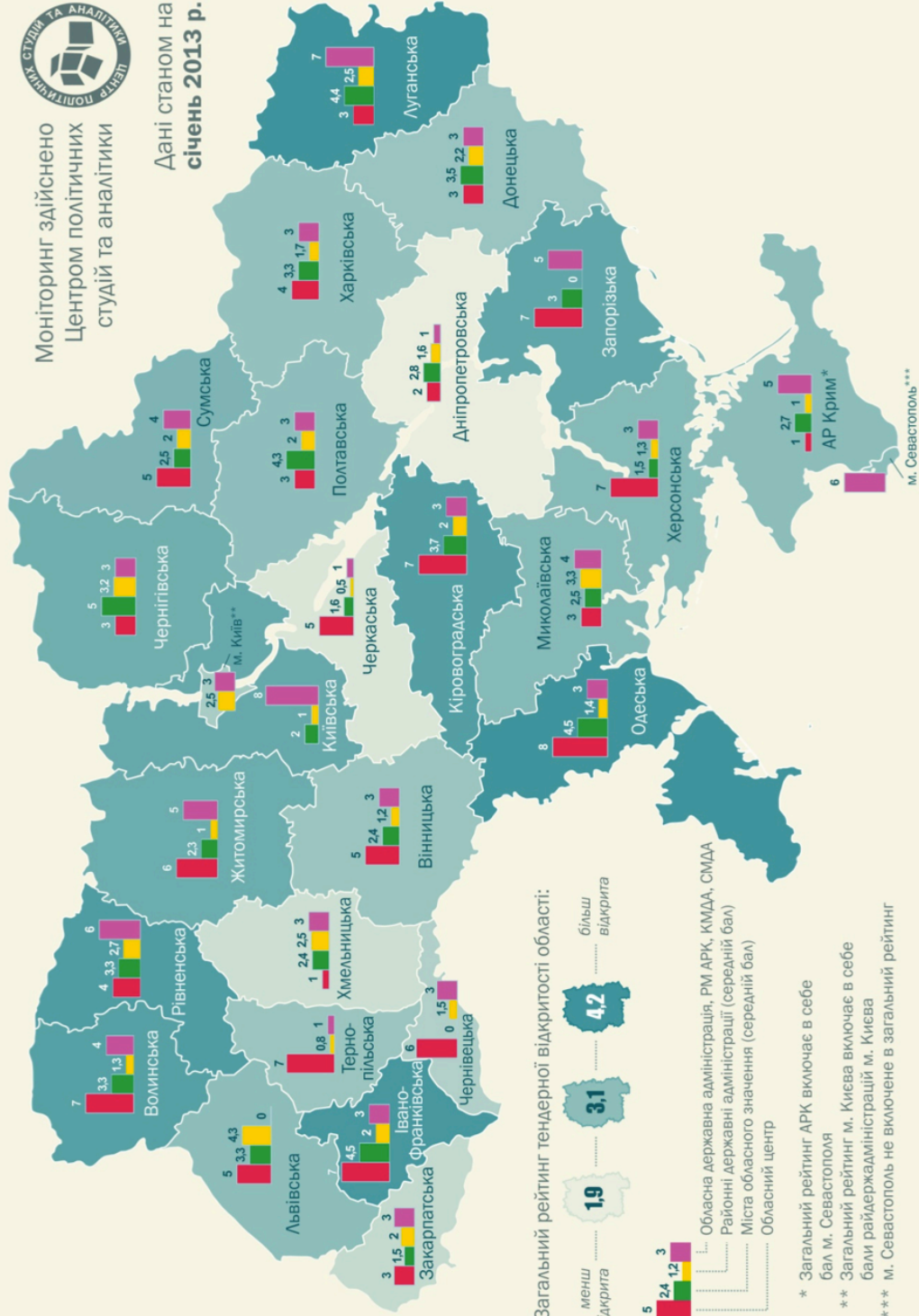
Прозорість та відкритість використання державних коштів є необхідною передумовою ефективної боротьби із корупцією завдяки залученню такого потужного ресурсу як громадський контроль із боку громадян, їх об'єднань або журналістів (далі с.4).

Рейтинг тендерної відкритості регіонів



Моніторинг здійснено
Центром політичних
студій та аналітики

Дані станом на
січень 2013 р.



В умовах фінансово-економічної кризи та зростаючого дефіциту державного бюджету питання ефективного використання бюджетних коштів набуває безпрецедентної гостроти.

Нарешті, прозорість використання податків громадян стає особливо актуальною у зв'язку із планами уряду запровадити цього року податок на нерухомість та обов'язкове особисте



декларування податків будь-яким громадянином України. Якщо держава вимагає значно більше податкове навантаження, то вона зобов'язана надати платникам податків ефективні інструменти для контролю за тим, яким чином податки будуть використовуватися.

На жаль, існуючий режим доступу до інформації про використання податків громадян є вкрай незадовільним. У найкращому випадку, у відкритому доступі можна знайти дані про державні закупівлі на офіційному веб-порталі із питань державних закупівель. Проте минулого року навіть цей

доступ був значно обмежений через закриття доступу до закупівель за власні кошти державних, комунальних та казенних підприємств, а також підприємств, що перебувають під контролем органів виконавчої влади та місцевого самоврядування.

Інформація про бюджети органів влади, витрачання бюджетних коштів поза межами державних закупівель або нижче встановлених законом порогів залишається недоступною для громадян через її розпорошеність та, найголовніше, через відсутність зобов'язань чиновників регулярно її оприлюднювати.

Вирішити цю проблему може запровадження комплексної системи прозорого використання податків, державних коштів та коштів підприємств, які належать органам влади або ними контролюються.

Відтак, Центр Політичних Студій та Аналітики закликає усіх небайдужих громадян, журналістів, народних депутатів та депутатів місцевих влад, представників виконавчої влади із усієї України приєднатися до коаліції. Нашою метою є просування ефективної системи прозорого використання бюджетних коштів як на законодавчому, так і на місцевому або регіональному рівні.

Чекатимемо на ваші пропозиції та подання щодо об'єднання зусиль за адресою: Київ, вул. Михайлівська, 24 в, оф.43. Пишіть нам на скриньку: office@cpsa.org.ua або телефонуйте за номером: (067) 506 8162.

Державні закупівлі в Україні: масштаб зловживань, шляхи вирішення, персоналії, регіони

За результатами круглого столу

26 лютого 2013 року відбувся круглий стіл «Державні закупівлі в Україні: масштаб зловживань, шляхи вирішення, персоналії, регіони». Учасники зібрання зазначили, що найбільшими проблемами в сфері державних закупівель в Україні є: підпорогові закупівлі, закритість інформації про держзакупівлі, неготовність замовників до здійснення електронних аукціонів, «змовні» тендери, невідповідність законодавства сучасним реаліям.

Експерти обговорили найбільш гострі проблеми державних закупівель, що відбувся за участі керівників центральних органів виконавчої влади, профільних комітетів Верховної Ради та ключових неурядових організацій, що здійснюють моніторингову діяльність у цій сфері.



У ході обговорення кожен із учасників висловив свій погляд на проблему та надав рекомендації щодо підсилення заходів по боротьбі із корупцією під час здійснення державних тендерів.

Зокрема, за результатами моніторингу державних закупівель на регіональному та місцевому рівнях та тематичних дослідженнях запровадження електронних аукціонів, «тендерної відкритості» регіонів, підпорогових закупівель та змов учасників під час державних торгів експерти Центру Політичних студій та Аналітики (ЦПСА) виявили системні порушення на рівні всієї України.

Найбільш поширеними проблемами, що суттєво впливають на ефективність, прозорість та конкурентність державних торгів, за словами директора ЦПСА Віктора Тарана, є низький професійний рівень замовників та обтяжливі для бізнесу умови участі у державних торгах. За його словами, експертами ЦПСА був здійснений проект «Реалізація методики громадського моніторингу - основа прозорості державних закупівель» у восьми регіонах України. Загалом, предметом моніторингу була діяльність 98 органів влади. А загальний обсяг закупівель, який досліджувався становить 550 млн. грн. В процесі дослідження експерти надіслали близько 1 300 інформаційних запитів та декілька десятків скарг до ГПУ, відділень АМКУ, ОДА тощо.

Для виходу із цієї ситуації експерти ЦПСА розробили низку пропозицій для вирішення проблеми непрозорих державних закупівель. За словами Андрія Марусова, необхідно:

На довготривалу перспективу:

Забезпечити підвищення професійного рівня державних службовців можливо шляхом поступового формування корпусу спеціалістів із держзакупівель у кожному органі влади

Значно спростити процедури участі у державних закупівлях. Таке спрощення має стосуватися як «паперових», так і електронних процедур. Як приклад, доцільним може бути надання кваліфікаційних документів переможцем торгів, а не кожним учасником

На короткострокову перспективу:

У постанову Кабінету Міністрів України № 3 від 4 січня 2002 року «Про Порядок оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади» потрібно внести зміни, які б чітко зобов'язали органи виконавчої влади оприлюднювати на власних веб-сайтах наступну інформацію: річні плани закупівель, оголошення про початок закупівлі, звіт про її результати, посилання на актуальні ключові нормативні акти, опис порядку оскарження дій замовника

Як перехідний етап до запровадження комплексної системи звітування органів влади про власні витрати, ЦПСА пропонує зобов'язати центральні органи влади оприлюднювати щорічний реєстр всіх їхніх закупівель - як вищих, так і нижчих за пороги, встановлені законом про здійснення державних закупівель. Така норма вже існувала декілька років тому.



У наказі Міністерства економічного розвитку та торгівлі № 922 від 26.07.2010 потрібно чітко зазначити, що замовники зобов'язані оприлюднювати інформацію про заплановані підпорогові закупівлі (разом із їхньою очікуваною вартістю) разом із річним планом закупівель.

На середньострокову перспективу:

Закупівлі державних, комунальних, казенних підприємств та підприємств, що перебувають під контролем органів влади, повинні бути відкритими! Як перехідний етап, ЦПСА пропонує зобов'язати підприємства оприлюднювати всі результати закупівель - як за бюджетні, так і за власні кошти. ЦПСА підтримує законопроект № 2207 від 06.02.2013, який втілює цю ідею

ЦПСА пропонує законодавчо заборонити учасникам змов на державних торгах брати участь у державних закупівлях протягом одного або двох років. Це потребуватиме запровадження Реєстру недобросовісних учасників державних закупівель

На стратегічну перспективу:

ЦПСА пропонує створити комплексну систему звітування органів влади та їхніх підприємств про використання бюджетних коштів, коштів платників податків. Разом із



партнерами, ЦПСА розпочав розробку законопроекту «Про публічність використання податків», який має стати першим кроком до побудови такої системи.

Основним напрацюванням круглого столу став розроблений законопроект «Про відкритість використання публічних коштів», котрий визначає умови та порядок забезпечення публічного доступу та інформаційної відкритості в питаннях використання публічних коштів

розпорядниками та одержувачами коштів державного і місцевого бюджетів, суб'єктів господарювання державної і комунальної власності, установами загальнообов'язкового державного страхування.

В ході обговорення свої думки щодо проблематики державних закупівель висловили: Віктор Чумак, народний депутат України, голова Комітету Верховної Ради України з питань боротьби з організованою злочинністю і корупцією, Святослав Пересунько, заступник директора Департаменту державних закупівель та державного замовлення Міністерства економічного розвитку та торгівлі України, Наталія Шимко, начальник відділу аналізу державних закупівель та державного замовлення Департаменту державних закупівель та державного замовлення Міністерства економічного розвитку та торгівлі України. Серед доповідачів були також: Віктор Таран, директор Центру Політичних Студій та Аналітики, Олексій Шалайський, головний редактор порталу «Наші Гроші», Олексій Хмара, президент Transparency International Україна, Віталій Шабунін, голова Правління Центру протидії корупції, Наталія Лаврецька, ГО «БРАМА», координатор проекту в Львівській області, Гліб Каневський та Андрій Марусов, експерти ЦПСА.

ЦПСА ініціював розслідування в лавах Деснянської райдержадміністрації

Розслідування ініціював Гліб Канєвський

Восени експерти Центру Політичних Студій та Аналітики (ЦПСА), за підтримки фонду «Відродження», провели моніторинг «підпорогових» закупівель районних державних в м. Київ адміністрацій. Відповідні результати були оприлюднені у статті Гліба Канєвського «Як уникати тендерів? «Досвід» київських РДА», яка викликала у суспільстві зацікавленість.

Родзинкою моніторингу став рейтинг товарів та послуг, які київські чиновники запланували купити без проведення конкурсних процедур. А саме: кондиціонери, метало-пластикові двері, копіювальні пристрої, оплата Інтернет-послуг та інше. Перше місце у рейтингу посіла Деснянська райдержадміністрація із загальною сумою «підпорогових» закупівель більше 1 млн. гривень.

Юристи ЦПСА направили результати рейтингу до Держфінінспекції в м. Київ, з клопотанням про перевірку правомірності дій посадових осіб (щодо визначення очікуваної вартості закупівель) на рівні «підпорогових» закупівель в Деснянському районі. На що, перший заступник начальника Держфінінспекції в м. Київ, - Ірина Горбанська, засвідчила включення порушеного питання до чергової перевірки райдержадміністрації, а також пообіцяла повідомити про результати окремо.

Нагадаємо, «підпорогові» закупівлі - це закупівлі вартістю від 90 тис. гривень - 99999 гривень. Відповідно ЗУ «Про здійснення державних закупівель», держслужбовці повинні проводити конкурсні торги у випадку, коли очікувана вартість товарів складає - 100 тис. гривень і більше, робіт - на 1 млн. гривень і більше. Якщо менше - чиновники самостійно визначають постачальника і заключають з ним договір. Очікувану вартість закупівель чиновники визначають також самі.



Деснянська райдержадміністрація

Вимушене життя під порогом

Гліб Канєвський для nashigroshi.org/

Масова закупівля харчів партіями до 100 000 грн часто відбувається через недосконалість законодавства. Зміни Уряд поки що обіцяє...

Сотні службовців нижчої ланки, які відповідають за організацію харчування в дитячих навчальних закладах, стали заручниками недосконалого тендерного законодавства.

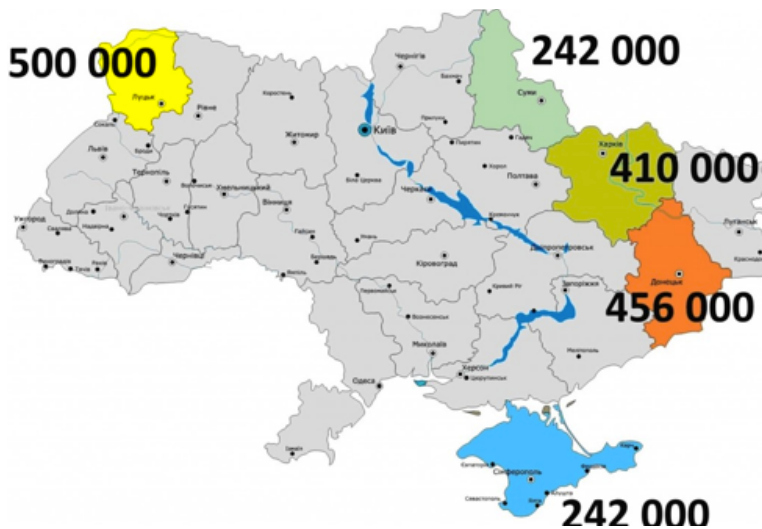
Річ у тому, що проведення відкритих торгів в середньому займає два місяці. Якщо ж від учасників з вищою ціною надійдуть скарги до компетентних органів, замовник має шанс ніколи не отримати товар.

Відтак перед замовниками часто постає дилема: провести відкриті торги відповідно до букви закону без впевненості у вчасності поставки харчів, і тим самим ризикуючи отримати скарги в прокуратуру. Або не проводити конкурс, встановити очікувану вартість на рівні 90 – 99 тис. гривень, і тим самим наразити себе на неприємні розмови з представниками контролюючих органів.

Скоротити строки по-іншому неможливо. Відповідно до чинного законодавства така можливість є при одній умові: через нагальну потребу в закупівлі, яка виникла НЕ через провину відповідальної особи.

Взагалі-то існують й інші процедури, якими б могли скористатися чиновники, але профільне Міністерство економічного розвитку і торгівлі ще не підготувало ряд нормативно-правових актів необхідних для введення в дію електронних майданчиків.

Що ж стосується закупівель за рамковими угодами, то вони - відносно нові (з літа 2012 року), і тому не встигли набути широкої популярності.



Проблема № 1. Чиновники-освітяни змушені уникати проведення відкритих торгів, через розтягнутість у часі. Як наслідок, ризикуючи власними посадами, держслужбовці вдаються до хитрощів. Відповідно до статті 2 Закону України «Про здійснення державних закупівель» відкриті торги необхідно проводити, якщо очікувана вартість товару(яку замовник визначає самостійно) становить 100 тисяч гривень або більше. Якщо визначена вартість менше 100 тисяч, тоді замовник не проводить торги, а власноруч визначає постачальника.

Така процедура називається «підпорогові» закупівлі. У 5-ти областях із 64 конкурсних комітетів управлінь, відділів у сфері освіти та шкіл, підпорогові закупівлі виявлені у 46(71,9%). Варто відзначити, що моніторинг охопив різні регіони України.

У Волинській області середня сума «підпорогових» на один орган освіти складає більше 500 тис. гривень. На Донеччині – 456 тис. гривень. В Харківській області – 410 тис. гривень. В Криму – 242 тис. гривень. На Сумщині – також близько 242 тисячі. Таким чином, відкриті торги у 5-ти областях не були проведені в середньому на суму більше півтори мільйона гривень.

Проблема № 2. Якість та ціна за одиницю товару залежить від суб'єктивного фактору. Більше половини придбаних товарів під час підпорогових закупівель – продукти харчування.

Під час проведення відкритих торгів, замовник має юридичні механізми для перевірки у постачальника необхідного обладнання та умов для зберігання-транспортування товару. Але, при підпорогових закупівлях такі механізми відсутні. Фактично, службовець отримує лише копії документів про якість товару. Організація харчування у дитячих навчальних закладах – справа тонка. Продукти перевіряються пост-фактум, оскільки не кожен замовник має власну лабораторію. Таким чином, харчування і здоров'я кількох тисяч дітей опиняються в залежності від особистої відповідальності замовника.

Наостанок варто відзначити, що підпорогові закупівлі, не містять конкурентної складової. Якщо при відкритих торгах, зазвичай, перемагає нижча ціна, то під час підпорогових закупівель замовник сам вирішує, у кого на ринку ціна є найнижчою.

Рішення проблем.

Підпорогові закупівлі хоч і вимушене явище, але необхідне. На комплексне вирішення проблем у тендерному законодавстві України потрібен час. Тому, доки в коридорах профільного міністерства тривають узгодження і напрацювання нових проектів.

Вирішити проблему могли б як скорочення термінів проведення тендеру, так і введення електронних тендерів, ширше запровадження рамкових угод і зобов'язання замовників публікувати звіти про закупівлі до 100 тис. гривень із вказаною ціною за одиницю товару. Таким чином, і роль суб'єктивного фактору зменшиться під контролем громадськості, і державні службовці матимуть конкретні документи для перевірок компетентних органів.

Довідка: "Всеукраїнська ініціатива за чесні державні закупівлі в системі освіти" започаткована у листопаді 2012 року провідними аналітичними центрами - Лабораторією законодавчих ініціатив, Центром політичних студій та аналітики (Київ), за участі регіональних партнерів.

За участі: Центру політичного аналізу и прогнозування "Крим"(АРК), Центру досліджень регіональної політики(м. Суми), ГО "Батьківщина"(м. Макіївка), Центру політичного аналізу та виборчого консалтингу(м. Луцьк), ГО "Євросоціум" (м. Харків).



Проект фінансується Європейським Союзом



Як чиновники ризикують кар'єрою заради дітей

...через віхи Закону

За результатами «Всеукраїнської ініціативи за чесні державні закупівлі в системі освіти» експерти встановили дві проблеми

Проблема №_1.

Держслужбовці змушені уникати проведення конкурсних торгів, через їх затягнуті строки. Очікувану вартість на продукти харчування встановлюють на рівні 90 тис. - 99999 гривень і тим самим звільняють себе від обов'язка проводити тендер.

Проблема №_2.

Закупівля продуктів харчування для дітей без конкурсу ставить під сумнів ринкове співвідношення "ціна" - "якість".

*У той же час
фінінспекція фіксує
уникнення торгів, як
порушення*

Експерти підраховали, на яку суму в середньому на один орган освіти не були проведенні тендери у сфері освіти в 5 регіонах

ВОЛИНЬ
500000 грн

ДОНЕЦЬКА
ОБЛАСТЬ
456000 грн

ХАРКІВСЬКА
410000 грн

КРИМ
242000 грн

СУМСЬКА
242000 грн



Редактор: Ольга Будник.

Матеріали підготували: Гліб Каневський, Андрій Марусов, Віктор Таран, Олена Долинна.

Центр політичних студій та аналітики

<http://www.cpsa.org.ua/>

із пропозиціями про співпрацю звертайтеся за адресою:

tender@cpsa.org.ua

Проект “Реалізація методики громадського моніторингу – основа прозорості державних закупівель” реалізується Центром політичних студій та аналітики в межах спільної ініціативи Pact Inc., Міжнародного Фонду “Відродження” та Фонду Східна Європа.

Реалізація компоненту “Підтримка місцевих ініціатив” Програми “Об’єднуємося заради реформ (UNITER)”, що виконується Pact Inc., стала можливою завдяки щирій підтримці американського народу, наданої через Агентство США з міжнародного розвитку (USAID), та фінансовій підтримці Міжнародного Фонду “Відродження”.

Думки викладені в цьому документі, є винятковою відповідальністю Центру політичних студій та аналітики та не обов’язково відображають точку зору USAID, уряду США, Pact Inc., Міжнародного Фонду “Відродження” та Фонду Східна Європа.