

# Інформаційний дайджест

“Реалізація методики громадського моніторингу – основа прозорості державних закупівель”



## Десять кроків назад у боротьбі із корупцією

Вилучення підприємств із-під дії Закону України “Про здійснення державних закупівель”

*Центр політичних студій та аналітики пропонує Вашій увазі 2-й номер інформаційного дайджесту в рамках коаліційного проекту “Реалізація методики громадського моніторингу – основа прозорості державних закупівель”.*

**ТОП-новина:**

**Оголошено конкурс журналістських розслідувань**

Продовження на **10**

### Перші результати

Як здійснюється дитяче оздоровлення по Україні.

ст.2

### Державні закупівлі по-Київськи

Цікаві факти державних закупівель в столиці.

ст.4

### Виведення у тінь

близько 90% закупівель природних монополій

ст.5

## Проект реалізації громадського моніторингу.

### *Перші результати – дитяче оздоровлення*

Оскільки, перші етапи реалізації проекту співпали з початком відпочинкового періоду, Центр політичних студій та аналітики в коаліції з партнерськими громадськими організаціями, досліджуючи ситуацію в сфері дитячого оздоровлення, отримав наступну інформацію щодо загального фінансового забезпечення, передбаченого на оздоровлення дітей пільгових категорій:

- **Волинська** область, заплановано фінансування у розмірі 15.580.710 грн, кількість дітей, яких заплановано оздоровити 58.022. В розрахунку на 1 дитину виходить сума в 268,5 грн.
- **Херсонська** область, заплановано фінансування в розмірі 3.104.900 грн, кількість дітей, яких заплановано оздоровити 39.711. В розрахунку на 1 дитину виходить сума 78,2 грн.
- **Львівська** область, заплановано фінансування у розмірі 12.387.900 грн, кількість дітей, яких заплановано оздоровити 140.000. В розрахунку на 1 дитину виходить сума 88,5 грн.
- Для порівняння, сума коштів, яка передбачена на оздоровлення дітей в **Донецькій** області становить 277.953.780 грн, кількість дітей, яких заплановано оздоровити складає 56.574. В розрахунку на 1 дитину виходить сума **4913,1** грн.

Чим можна пояснити таку варіацію фінансового забезпечення? В першу чергу тим, що плани по оздоровленню нагадують систему Радянського Союзу, де план значно перевищує реальні можливості. Враховуючи той факт, що, згідно доручення Президента України в 2012 році має бути забезпечено оздоровлення та відпочинок не менше 50 відсотків загальної кількості дітей шкільного віку - в тому числі, серед пільгових категорій дітей 100%-во мають бути оздоровлені діти-сироти та діти позбавлені батьківського піклування, потерпілі від наслідків Чорнобильської катастрофи та 70% дітей із багатодітних і малозабезпечених сімей, відповідальні органи місцевої влади будуть намагатися всіляко сприяти виконанню цього плану. Це є свідченням і поясненням того, чому щорічно разом із зростанням кількості дітей, що відпочили, зростає кількість пришкільних таборів, які, насправді, важко назвати справді відпочинковими і тим паче, оздоровчими. Проте вартість відпочинку в такому таборі значно легше забезпечити (суми коливаються в межах 150 – 300 грн), аніж відправити дитину на повноцінне оздоровлення на березі моря.

Якщо розглянути вартість путівок в дитячі заклади оздоровлення та відпочинку, то на **Волині** сума становить **100 грн за 1 людину-день**. Враховуючи те, що згідно Закону України “Про оздоровлення та відпочинок дітей” відпочинкова зміна становить не менше 14 днів, а оздоровча – 21 днів, то відповідно ціна путівки сягає **1400 грн та 2100** грн. Якщо брати в порівнянні з іншими регіонами України, то ця сума є однією з найнижчих.



**В Херсоні** вартість путівки в середньому складає **2609** грн (за 21 день).

Серед цінових лідерів по Україні є **Запорізька область**, путівка в якій коштує **3297** грн.

Однак, навіть ця цифра не є межею. Найбільше вражає коливання в ціні саме в **Донецькій області!!!** Згідно відповіді, отриманої від Донецької обласної державної адміністрації (далі цитата): “Середня вартість однієї дитячої путівки до дитячих заміських закладів оздоровлення та відпочинку у 2012 році складає **від 999 грн до 7500 грн**. Вона залежить від декількох факторів: тривалість змін (18 – відпочинкова, 21 – оздоровча), витрати власника (засновника) на утримання та організацію роботи закладу (комунальні послуги, заробітна плата, інші господарчі витрати) відповідно до переліку послуг державного соціального стандарту оздоровлення та відпочинку дітей. Крім цього до вартості дитячої путівки входять витрати на харчування дітей, медичне та культурне обслуговування (у 2012 році – 40 грн на 1 дитину).”

Це не єдиний цікавий факт, який має місце, коли мова йде про Донецький регіон. Зокрема управління освіти Донецької міської ради надало роз’яснення щодо суми коштів, запланованої на оздоровлення. “**У 2012 році** на організацію оздоровлення та відпочинку дітей планується витратити **біля 10 млн. грн.**: більш, ніж **7 млн. грн.** –кошти міського та районних бюджетів: (**745.100 грн.** - на путівки для дітей пільгових категорій; **169.200 грн.** – на оздоровлення працівників освіти та їх дітей; більш ніж **!!!6,0 млн.грн.** – на утримання дитячого позаміського закладу оздоровлення та відпочинку санаторного типу «Лісова казка»!!!; **687,0 тис. грн.** - кошти цільових та спеціальних фондів районів; більш, ніж **1,0 млн. грн.** спонсорських та батьківських коштів.”

Центр політичних студій та аналітики буде досліджувати ситуацію, що склалася із “Лісовою казкою”.



## Державні закупівлі по-Київськи.

### Цікаві факти.

На початку літа було відправлено 6 хвиль запитів до КОДА, 9 районних адміністрацій в Київській області, КМДА та 10 районних адміністрацій в м. Київ. Відповіді на поставлені питання дозволили зробити наступні висновки:

1) Найбільші витрати на власні потреби у КОДА та КМДА (у 2012 році КОДА передбачила 199000 грн на комп'ютери, оргтехніку та програмне забезпечення, а також закупить в одного учасника «сумнівні» послуги з передавання даних і повідомлень за 160400 грн. У КМДА резонансним є передбачені 9000000 грн на закупівлю в одного учасника транспортних послуг у 2012 році ).

2) Відбуваються маніпулювання з мінімальними цифрами державних закупівель. Відповідно до ЗУ «Про здійснення державних закупівель», тендер потрібно проводити, якщо сума товарів та послуг дорівнює та/або перевищує 100000 грн. Інколи, замовники розбивають одну можливу закупівлю на менші частини, з метою уникнути процедуру закупівлі (наприклад, відповідно до розрахунку капітальних видатків по відділу у справах сім'ї, молоді та спорту Деснянської РДА в м. Київ на 2011 рік було заплановано: **капітальний ремонт та заміна вікон – 80000 грн, капітальний ремонт та заміна дверей – 20000 грн. У сумі – 100000 грн, але замовник вирішив, що краще поділити предмет закупівлі, щоб не проводити тендер).**

3) У планах державних закупівель адміністрацій прослідковується заниження ціни товарів та послуг, з метою, знову-таки, уникнути процедуру закупівель (наприклад, **Відділ освіти Васильківської РДА у відповідь на запит надіслав Додатки до річного плану закупівель на 2011-2012 роки, за якими чітко прослідковується заниження очікуваної суми закупівель: 2012 рік, бензин – 99900 грн, виробу хлібобулочні – 99900 грн, м'ясо свіже – 99990 грн і т.д. )**

4) Ще однією особливістю державних закупівель по-українськи є витрачання коштів на придбання дорогих грамот, годинників, квітів і т.д. для урочистих подій (у 2012 році КМДА планувало **закупити годинники на руку з написом «від голови КМДА» на 1220000 грн, квіти на 200000 грн).**

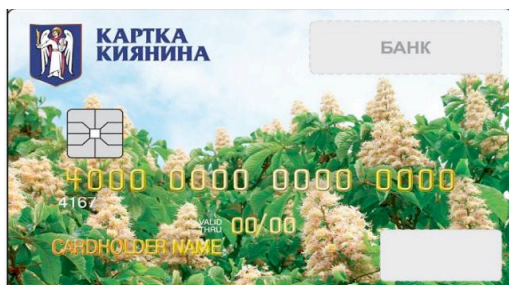
5) Не обійшовся моніторинг і без скандальних цін на продукти. (Наприклад, **Управління освіти Печерської районної в м. Києві державної організації у 2011 році закупило 6600 літрів кефіру та 3100 літрів сметани за загальною ціною 146180 грн. При нескладних підрахунках видно, що дана продукція у 2011 році була закуплена за роздрібними цінами 2012 року)**

Також одним із цікавих моментів моніторингу стали відповіді про цільові програми м. Києва. Так у 2012 році значно зросли видатки на соціальні програми, що, можливо, є однією із технологій маніпулювання провладними силами під час виборчих кампаній. Так видатки на цільові програми «Турбота» та «Турбота. Назустріч киянам» зросли у 6 разів:

У 2010 році – 55508,3 тис.грн.

У 2011 році – 81659,4 тис.грн.

У 2012 році передбачено **503559,3 тис. грн.** (станом на 21.06.2012 року профінансовано 146484,3



## Виведення у тінь близько 90% закупівель природних монополій

Близько 90% закупівель природних монополій опинились «у тіні» внаслідок підписання Віктором Януковичем законопроекту № 10006 про особливості здійснення закупівель в окремих сферах господарської діяльності. Такими є результати оцінки наслідків законопроекту Центром політичних студій та аналітики.

Закон № 4851-17 був підписаний президентом України та вступив в дію 17 червня 2012 року. Згідно з ним, природні монополії отримали право проводити закупівлі за власні кошти без застосування процедур закупівель, визначених профільним законом про здійснення державних закупівель, якщо вартість предмету закупівлі товарів та послуг не перевищує 5 мільйонів, а робіт – 10 мільйонів гривень.

Первісний варіант законопроекту, який розроблявся урядом у співробітництві із експертами ЄС та Світового банку та був поданий до Верховної Ради, передбачав нижчі пороги – 2,5 млн. для товарів та послуг, та 5,5 млн. гривень – для робіт.



У тексті для остаточного голосування депутатами парламентської більшості вони були підвищені майже вдвічі. Президент України підписав цей варіант, попри критичні зауваження міжнародних експертів.

Для оцінки наслідків закону експерти Центру політичних студій та аналітики провели аналіз всіх закупівель у 2011 році таких природних монополій як ДК «Укртрансгаз», ДП НЕК «Укренерго», УДППЗ «Укрпошта» та ПАТ «Укртранснафта». Згідно з результатами, у минулому році кількість тендерів «Укртрансгазу» нижче 5 або 10 млн. грн. склала 91%, «Укренерго» - 98%, «Укрпошти» - 97%, а «Укртранснафти» - 98% (див. Таблицю нижче).

«Таким чином, із червня цього року щонайменше 90% закупівель природних монополій будуть проводитися керівництвом цих компаній на власний розсуд, як зазначає директор Центру Віктор Таран. Це відкриває величезний простір для корупційних обходів. Зміни, підписані президентом, також фактично закривають цей великий ринок для малого та середнього бізнесу, оскільки відтепер природні монополії не зобов'язані оприлюднювати оголошення про закупівлі або здійснювати закупівлі шляхом відкритих конкурентних процедур. Між тим, саме Віктор Янукович оголошував підтримку малого та середнього бізнесу пріоритетом своєї діяльності».

На думку експертів Центру, ситуацію не рятують навіть норми закону, які зобов'язують природні монополії оприлюднювати свої річні плани та звіти щодо закупівель, які будуть проводитися або проводилися без застосування процедур.

**Характеристики закупівель низки природних монополій у 2011 році** (на основі даних офіційного веб-порталу з питань державних закупівель [www.tender.me.gov.ua](http://www.tender.me.gov.ua))

	Загальний обсяг закупівель (у грн.)	Вартість закупівель < 5 \ 10 млн. грн.	У % до загального обсягу закупівель	Кількість торгів, що відбулися, та лотів	Кількість торгів \ лотів ,< 5 \ 10 млн. грн.	У % до загальної кількості торгів \ лотів
ДУ «Укртрансгаз»	7,1 млрд.	1,7 млрд.	24	1965	1780	<b>91</b>
ДП «Укренерго»	2,9 млрд.	0,6 млрд.	22	2162	2121	<b>98</b>
УДППЗ «Укрпошта»	611 млн.	201,4 млн.	33	847	821	<b>97</b>
ПАТ «Укртранснафта»	263,9 млн.	76,9 млн.	29	396	389	<b>98</b>

**Десять кроків назад у боротьбі із корупцією .**

**Вилучення підприємств із-під дії закону про державні закупівлі.**

Боротьба із корупцією може мати перспективи лише за умови, що у відкритому безкоштовному доступі знаходиться хоча б мінімальна інформація щодо того, яким чином держава розпоряджається бюджетними коштами, тобто коштами громадян країни, усіх платників податків. Без такого доступу громадяни не мають можливості здійснювати власну обґрунтовану оцінку.

Ця аксіома стосується і комунальних, державних, казенних підприємств або товариств із державною часткою більше 50 відсотків. Той факт, що ці підприємства засновані державою та місцевими громадами або держава володіє певною часткою, робить повністю легітимним інтерес громадян до того, яким чином ці підприємства функціонують, як вони проводять закупівлі тощо.



Більш того, майже кожного тижня українські мас медіа, Держфінінспекція, МВС або СБУ повідомляють про випадки, коли управлінці цих підприємств зловживають своїми посадами, присвоюють їхні кошти або намагаються їх довести до штучного банкрутства з метою їхнього подальшого привласнення задарма.

Іншими словами, в умовах України громадський контроль над цими підприємствами є необхідним, якщо боротьба з корупцією є справжнім пріоритетом діючої влади та всього суспільства. Без залучення громадськості така боротьба дуже швидко перетворюється у роздачу хабарів державним контролерам, щоб вони «закривали очі» на зловживання.

Вилучення підприємств означатиме, що громадяни будуть позбавлені будь-якої інформації щодо їхніх закупівель. Наразі вона перебуває у відкритому безкоштовному доступі на державному веб-порталі з питань державних закупівель. І лише протягом останніх місяців були випадки, коли саме завдяки цьому доступу українські журналісти або громадські активісти змогли звернути увагу влади на зловживання під час закупівель підприємств. Як наслідок, торги скасовувалися, а підприємства змушували використовувати мільйони гривень саме для розвитку підприємств, а не для власного збагачення або забезпечення комфорту їхніх менеджерів.

Представники Партії регіонів, які одногосно підтримали законопроект 9634, висувують аргументи, що, мовляв, із-під дії Закону виводяться лише закупівлі підприємств за власні кошти, що існуючий законодавчий закупівельний режим перешкоджає ефективній роботі виробничих підприємств тощо.

На перший погляд, вони мають рацію. Проте насправді такий підхід лише маскує небажання законодавців від парламентської більшості виконувати роботу, за яку вони щомісяця отримують платню та мільйонні пільги за рахунок простих громадян. Суть цієї роботи проста – вони покликані забезпечувати розумний баланс інтересів різних груп в суспільстві. Боротьба з корупцією є однією із ключових складових такої роботи.

Забезпечити баланс інтересів громадян, держави та вказаних підприємств у випадку державних закупівель не є надто складним завданням. Для цього потрібно було залучити представників підприємств, потенційних учасників їхніх торгів, громадських експертів, державних службовців та фахових юристів та виробити прийнятне рішення.

Більш того, таке рішення знаходиться на поверхні. Для реальних виробництв цілком можливим є радикальне спрощення процедур закупівель за обов'язкової умови оприлюднення базової інформації щодо закупівель. Як приклад, така інформація могла б складатися із оголошення про початок закупівлі та звіт про її результати.

Оголошення уможливило б участь у торгах якомога більшої кількості учасників (того ж малого або середнього бізнесу), тоді як звіт дозволив би як громадськості, так і державним контролерам оцінити, наскільки торги були конкурентними, чи були дотримані критерії вибору найкращих пропозицій тощо.

Спроба знайти таке рішення була продемонстрована у законі «Про особливості здійснення закупівель у окремих сферах господарської діяльності», який місяць тому вступив в силу. Її важко назвати цілком вдалою, оскільки завдяки цьому закону переважна більшість торгів природних монополій заводиться «у тінь». Проте закон залишив обов'язковим оприлюднення хоча б якоїсь інформації про їхні закупівлі (річні плани закупівель, звіти про результати закупівель).

Парадоксально, виведення вказаних підприємств із-під Закону про державні закупівлі на пряму шкодить і інтересам органів державної влади. Органи влади, які покликані контролювати їхню діяльність, зокрема в сфері закупівель, «завдяки» цьому законопроекту, підтриманому президентом, також позбавляються доступу до інформації про їхні закупівлі. Це значно погіршує їхню спроможність попереджувати зловживання.

Таким чином, ані парламентська більшість (профільний комітет ВРУ знаходиться під її контролем), ані уряд, ані президентська адміністрація не захотіли шукати оптимальне рішення, яке б задовольняло інтереси всіх зацікавлених сторін (громадяни, держава, місцеве самоврядування, бізнес, підприємства-замовники).

Що свідчить лише про одне: ефективна боротьба з корупцією та співпраця із громадським суспільством для Партії регіонів, КПУ, фракції Володимира Литвина, уряду та президента є просто лозунгом, обіцянкою, яку вони насправді не збираються виконувати.



### **Остання редакція Стратегії розвитку системи державних закупівель України була презентована у Міністерстві економічного розвитку та торгівлі**

Остання редакція Стратегія розвитку системи державних закупівель України, розроблена проектом ЛІНК USAID, була представлена у Міністерстві економічного розвитку та торгівлі України на засіданні Координаційної ради із підготовки Стратегії. У презентації та обговоренні взяли участь понад 30 представників Міністерства економічного розвитку та торгівлі, інших центральних органів виконавчої влади, експертів проекту, Торгово-промислової палати України, приватного бізнесу, недержавних організацій, включаючи представників Центру політичних студій та аналітики.

Сімеон Сагайдачний, ключовий експерт проекту ЛІНК із підготовки Стратегії, доповів про основні зміни в документі, які були зроблені за місяць після останнього засідання Координаційної ради.

До Стратегії була додана спеціальна глава щодо доброчесності у державних закупівлях. За словами пана Сагайдачного, фактично усі положення Стратегії підтримують доброчесність. Але у цій главі її автори звертаються до конкретних питань, що безпосередньо стосуються доброчесності та антикорупційних заходів при закупівлях.

Серед них – зростаюча роль громадянського суспільства у моніторингу закупівель не тільки на етапі проведення торгів, але й під час реалізації укладених договорів. Одним із найбільш яскравих прикладів, на думку пана Сагайдачного, є громадські ініціативи у Філіппінах із супроводження закупівель ліків та посібників для шкіл на всіх стадіях: від їх планування до постачання у лікарні та школи.

Іншим інструментом громадського контролю можуть бути Пакти доброчесності (Integrity Pacts), які були запроваджені Transparency International. Громадськість виступає у якості незалежного гаранта та контролера доброчесності та прозорості державних тендерів. Вдалим прикладом може бути досвід таких Пактів в Індії.





Глава щодо доброчесності торкається також таких питань як запровадження Кодексу етики для чиновників, які відповідають за закупівлі, врегулювання конфлікту інтересів, започаткування «чорних списків постачальників» та втілення на практиці положень Конвенції ООН проти корупції, які стосуються сфери державних закупівель.

На думку пана Сагайдачного, за умови створення ефективної системи державних закупівель, немає необхідності вводити виключення із загального режиму закупівель, а спрощені закупівельні процедури можуть використовуватися навіть для закупівель нижче звичайних порогів.

До «Керівних принципів» Стратегії її автори додали положення, які підкреслюють важливість системи закупівель для надання ефективних послуг державою. Як зазначив Сімеон Сагайдачний, «ми зробили на цьому дуже чіткий наголос – оцінювати роботу системи закупівель потрібно не тільки за дотриманням формальних правил та процедур, але й за ефективністю надання послуг населенню».

Крім вище згаданих, під час засідання Координаційної ради обговорювалися інші актуальні питання розвитку державних закупівель: запровадження рамкових угод, доцільність створення регіональних офісів «Віснику державних закупівель», сталі («зелені») закупівлі, підвищення освітніх стандартів для тих, хто проводить тренінг відповідних чиновників, необхідність та перспективи професіоналізації закупівельної діяльності у органах влади тощо.

За словами Сімеона Сагайдачного, представлена редакція Стратегії є майже завершеною. Після незначних правок вона буде передана Міністерству економічного розвитку та торгівлі, яке є відповідальним за її розробку та затвердження, згідно із чинним Законом України «Про здійснення державних закупівель».

На завершення засідання Наталя Шимко, начальник відділу аналізу Департаменту державних закупівель та державного замовлення міністерства, відзначила доцільність подальшого включення до Стратегії ключових аспектів, що стосуються Угоди про створення Зони вільної торгівлі між Україною та Європейським Союзом. Як відомо, окрема частина цієї Угоди присвячена гармонізації законодавства України в сфері державних закупівель із стандартами ЄС.

Нагадаємо, що проект ЛІНК USAID готує Стратегію розвитку системи державних закупівель України на підставі Протоколу про наміри, підписаного у листопаді 2011 року між проектом та Міністерством економічного розвитку та торгівлі.

## Конкурс журналістських розслідувань

**Центр політичних студій та аналітики в рамках проекту “Реалізація методики громадського моніторингу – основа прозорості державних закупівель” оголошує конкурс на розслідувальні статті про зловживання у сфері державних закупівель, що здійснюються за бюджетні кошти.**

**Об’єктом розслідувань мають бути державні закупівлі, що здійснюються органами влади та місцевого самоврядування в усіх регіонах України.**

**Статті мають бути створені протягом січня-жовтня 2012р. та викривати резонансні факти порушень в сфері закупівель за кошти місцевих бюджетів. Заохочується викриття фактів причетності посадових осіб кандидатів у народні депутати до корупційних схем у сфері державних закупівель.**

Очолює журі експерт в сфері розслідувань фактів порушень та зловживань при здійсненні державних закупівель, координатор порталу “Наші Гроші” Олексій Шалайський. Інформаційними партнерами конкурсу виступають інтернет портали “Наші Гроші”, “Телекритика”, “Бюро журналістських розслідувань “Свідомо”.

Кращі статті будуть нагороджені призами.

Копію статті та заповнену анкету, що міститься на сайті, необхідно надіслати до 1 листопада на електронну адресу: [tender@cpsa.org.ua](mailto:tender@cpsa.org.ua)

Редактор: Ольга Будник.

Центр політичних студій та аналітики

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

із пропозиціями про співпрацю звертайтеся за адресою:

[tender@cpsa.org.ua](mailto: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.*