

Публічні закупівлі Вінниччини за 3 роки дії закону: що вже є і що ще варто зробити

1 серпня 2019 року вся українська спільнота, дотична до тендерної сфери відзначила 3 річницю Закону «Про публічні закупівлі», який зобов'язав всіх замовників проводити закупівлі через електронну систему Прозорро. За три роки замовники Вінниччини непогано опанували процедури проведення закупівель за допомогою Прозорро. Проте їхній відсоток в загальній кількості закупівель, що були проведені у Вінницькій області за даними аналітичної системи <https://bi.prozorro.org/> склали 15,9% у 2018 році, 18,04% - у I півріччі 2019 році. Як бачимо, динаміка збільшення проведення надпорогових процедур у Вінницькій області повільна, однак на фоні зниження аналогічних показників на загальнонаціональному рівні, цей результат можна вважати задовільним.

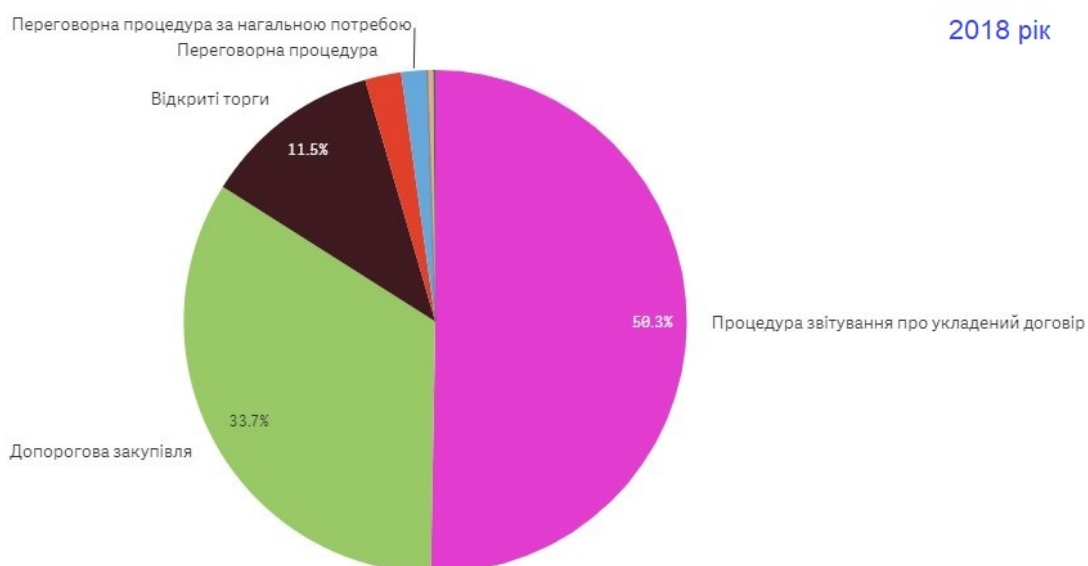


Рис. 1 Співвідношення процедур закупівель у Вінницькій області у 2018 році

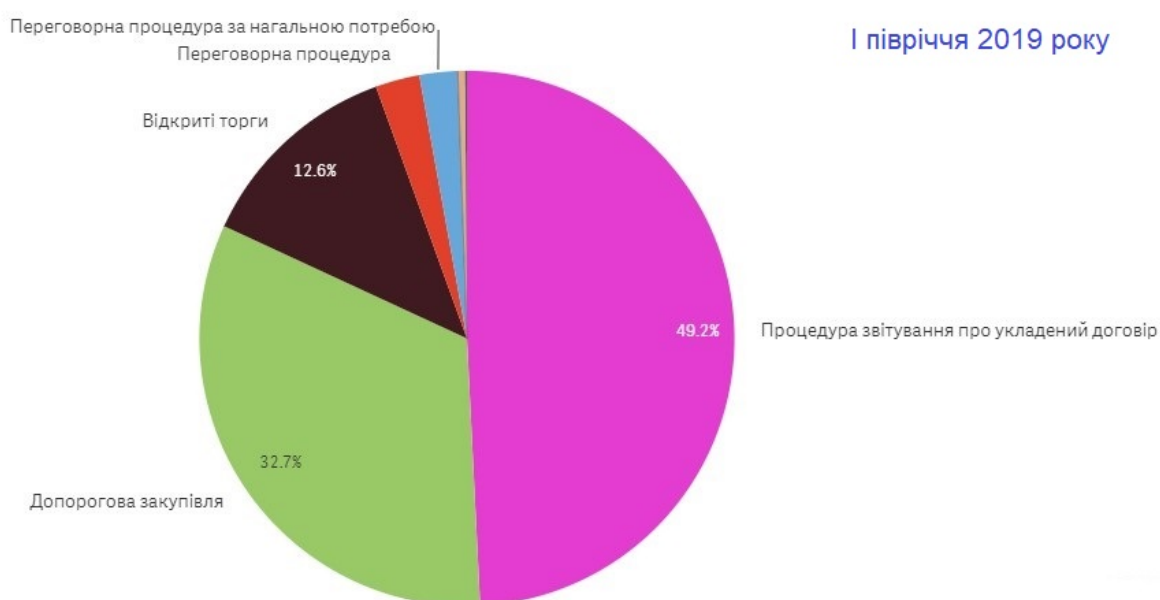


Рис. 2 Співвідношення процедур закупівель у Вінницькій області у I півріччі 2019 році

Цей показник серед замовників Вінницької міської ради трохи вищий, ніж загальний по області і складає 26,4% у 2018 році і 30,5% у I півріччі 2019 року.

Найбільше у Вінницькій області бюджетних коштів витратили на: роботи - 49,8% у 2018р. та 60,4% у 2019р., товари - 42,8% у 2018р. та 32,2% у 2019р., послуги - 7,4% у 2018р. та 7,4% у 2019р.

Серед поширених проблем у закупівельній сфері в області є уникнення процедури відкритих торгів, безпідставне проведення переговорної процедури, необґрунтоване/недоведене підвищення ціни не більше ніж на 10% у зв'язку з коливанням ціни на ринку, змова між учасниками закупівель.

Окремо варто зазначити проблему досить активної кадрової «текучки» в тендерних комітетах та недостатній рівень підготовки членів тендерних комітетів. Також великою проблемою є те, що робота в тендерних комітетах переважно є додатковим навантаженням на працівників, яке окремо не оплачується.

На рівні міста мала місце проблема невизнання себе замовниками в розумінні закону комунальними підприємствами Вінниці.

Що зробила місцева влада

Враховуючи той факт, що відсоток допорогових закупівель в області перевищує 80%, місцева влада прийняла відповідні документи, які регламентують їх здійснення.

Так, 1 грудня 2016 року виконком Вінницької міської ради прийняв рішення № 2832, яким затвердив Положення про проведення допорогових закупівель та встановив поріг для таких закупівель у 50 000 гривень. Зазначене Положення мало низку недоліків, які було визначено під час його дій. Тому, намагаючись вдосконалити закупівельний процес в допорогах, 1 березня 2018 року виконкомом було прийнято рішення № 432 та внесені зміни до діючого Положення. Серед таких змін варто зазначити, що поріг його дії встановлено на рівні 30 000 тисяч гривень та відповідно до нової редакції Положення всі замовники міської ради мали проводити закупівлі через систему Прозорро і переважно через конкурентні процедури. Однак в зв'язку із застосуванням Положення постала досить дивна ситуація, коли окремі комунальні підприємства, які не визнають себе замовниками в розумінні закону, проводять багатомільйонні закупівлі товарів і послуг як допорогові.

21 лютого 2017 року головою Вінницької обласної державної адміністрації було підписане розпорядження № 116 «Про ефективне використання бюджетних коштів при здійсненні публічних закупівель». Його метою було виконання завдань щодо реформування системи державних закупівель, ефективного використання бюджетних коштів при здійсненні допорогових державних закупівель, створення конкурентного середовища та усунення корупційних проявів у державній сфері. Для досягнення цієї мети керівники структурних підрозділів облдержадміністрації, апарат облдержадміністрації мали запровадити процедуру електронних закупівель товарів, робіт з будівництва, реконструкції, капітального або поточного ремонту приміщень та споруд, вартість яких більша ніж 3000 грн. та не перевищує суми, визначеної Законом України «Про публічні закупівлі», з використанням інформаційно-телекомунікаційної системи «Prozorro» за адресою в мережі Інтернет: www.prozorro.gov.ua та інтегрованих до неї авторизованих електронних майданчиків.

Однак зазначене розпорядження містить неоднозначні трактування, тому проблематичне у застосуванні. Воно було прийнято для здійснення допорогових закупівель від 3000 гривень, але при цьому замовники мали запровадити процедуру електронних закупівель, тобто відкриті торги або переговорну процедуру. Зрозуміло, що такі умови значно б ускладнили процес проведення

допорогових закупівель замовниками області, тому більшість з них здійснюють допороги від 3000 гривень як допороги визначені у Наказі № 35 ДП «Зовнішторгвидав» «Про затвердження Порядку здійснення допорогових закупівель» (з 19.03.2019р. Наказ ДП «Прозорро» «Про затвердження Інструкції про порядок використання електронної системи закупівель у разі здійснення закупівель, вартість яких є меншою за вартість, що встановлена в абзацах 2 та 3 частини 1 статті 2 ЗУ «Про публічні закупівлі».

Громадський контроль за закупівлями області

До гільдії «Відкритості і прозорості» коаліції громадських організацій Ліга НІКА входять експерти громадської організації «Філософія Серця» зі спільноти Дозорро, яка здійснює громадський контроль держзакупівель. Станом на 1 серпня 2019 року громадськими експертами було опрацьовано майже 1 200 закупівель на загальну суму 1 301 428 790 грн. За результатами моніторингу і аналізу закупівель було підготовлено 2 796 звернень до контролюючих та правоохоронних органів. Майже у 500 випадках порушення були підтверджені і вжито відповідних заходів для їх усунення.

Окремо варто зазначити, що з введенням наприкінці 2018 року в дію функції моніторингу Держаудитслужбою у громадських моніторів з'явився більш ефективний спосіб співпраці. З початку 2019 року на адресу Управління Північного офісу Держаудитслужби у Вінницькій області моніторами Дозорро було скеровано 41 звернення про можливі порушення в 55 закупівлях. Більшість з них стосувалась «підвищення ціни на 10%» та «нездійснення перевірки учасників по п. 7 ч.1 ст 17».

В практиці Вінницької області є випадки, коли за відсутності реакції Вінницької ДАСУ, була адекватна реакція органу управління – Департаменту фінансів Вінницької облдержадміністрації. Так під час [закупівлі газу](#) Управлінням освіти, фізичної культури та спорту Гайсинської районної державної адміністрації неправомірно застосував переговорну процедуру. Департамент фінансів облдержадміністрації здійснив перевірку викладених у нашому зверненні фактів та зобов'язав Гайсинську райдержадміністрацію забезпечити належний контроль за бюджетно-фінансовою дисципліною підвідомчих закладів та вжити заходів дисциплінарного впливу до винних посадових осіб Управління освіти, а документи перевірки були направлені до Управління захисту економіки.

19 грудня 2018 року двома міністерствами – охорони здоров'я та економіки були прийняті [Рекомендації](#) замовникам лікарських засобів дотримуватись принципу недискримінації і не вимагати від учасників медичних закупівель гарантійні листи від виробника про поставку. Дискримінація таких вимог полягає в тому, що у тендері не можуть взяти участь ті постачальники, які не є виробниками лікарських препаратів чи їхніми представництвами, або не мають з ними договірних відносин. До того ж, виробники на власний розсуд вирішують, яким учасникам надавати гарантійні листи — і це суттєво звужує конкуренцію.

Таку позицію щодо гарантійних листів розділяють і на Вінниччині. Так, 29 березня 2019 року Департамент охорони здоров'я та Департамент економіки Вінницької міської ради за участі представників DOZORRO провели нараду для медзамовників та рекомендували не вимагати гарантійні листи виробника. Рівно за два місяця після міської ради, 29 травня, аналогічне рішення прийняли і на обласному рівні. Перший заступник голови Вінницької облдержадміністрації Андрій Гижко провів нараду, на якій Департамент охорони здоров'я та департамент фінансів дійшли згоди, що від гарантійних листів варто відмовитись, аби забезпечити здорову конкуренцію.

В 11 закупівлях громадські монітори виявили необґрунтоване обрання

переможця через нездійснення замовниками перевірки учасників по ст. 17 в частині пов'язаності осіб з іншими учасниками процедури закупівлі. У 7 випадках було розпочато заходи моніторингу і порушення підтверджено, а в 2 з них розпочата перевірка. У 3 – в зв'язку із виконанням договору, буде враховано у разі проведення планової перевірки.

Найдовше дослідження анти конкурентних узгоджених дій у закупівельній сфері здійснюють територіальні органи Антимонопольного комітету. Через складні процедури доведення самого факту змови розгляд звернень від громадських організацій триває роками. З період з 2017 по 2019 рік ними було опрацьовано і надіслано понад 100 звернень щодо анти конкурентних узгоджених дій учасників, які стосувалися понад 500 закупівель. За цей час є одне рішення про визнання порушення антиконкурентного законодавства і накладання штрафу на учасників закупівель.

Рекомендації щодо покращення показників в сфері закупівель

Проаналізувавши чинні місцеві документи, що регламентують допорогові закупівлі та за результатами постійного моніторингу закупівель в системі Прозорро, громадським експертами рекомендовано:

1. Вінницькій міській раді передбачити дисциплінарну відповідальність для замовників, які ігноруватимуть норми Положення про проведення допорогових закупівель, переглянути види товарів, робіт і послуг, які «звільняються» від дії Положення (наприклад послуги страхування), більш чітко виписати необхідність зазначати в оголошенні про закупівлю можливість подання пропозиції з аналогом/еквівалентом.

2. Вінницькій обласній державній адміністрації розробити і прийняти Порядок проведення допорогових закупівель, започаткувати навчальний курс зі здійснення публічних закупівель для усіх замовників області на базі Центру перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ і організацій Вінницької області, заснувати Центр вдосконалення публічних закупівель, проводити регулярні обговорення проблемних питань у сфері публічних закупівель за участі замовників, контролюючих органів та громадських експертів.

Резюме

1 серпня 2019 року вся українська спільнота, дотична до тендерної сфери відзначила 3 річницю Закону «Про публічні закупівлі», який зобов'язав всіх замовників проводити закупівлі через електронну систему Прозорро. За три роки замовники Вінниччини непогано опанували процедури проведення закупівель за допомогою Прозорро. Проте їхній відсоток в загальній кількості закупівель, що були проведені у Вінницькій області за даними аналітичної системи <https://bi.prozorro.org/> склали 15,9% у 2018 році, 18,04% - у I півріччі 2019 році. Як бачимо, динаміка збільшення проведення надпорогових процедур у Вінницькій області повільна, однак на фоні зниження аналогічних показників на загальнонаціональному рівні, цей результат можна вважати задовільним.

Цей показник серед замовників Вінницької міської ради трохи вищий, ніж загальний по області і складає 26,4% у 2018 році і 30,5% у I півріччі 2019 року.

Найбільше у Вінницькій області бюджетних коштів витратили на: роботи - 49,8% у 2018р. та 60,4% у 2019р., товари - 42,8% у 2018р. та 32,2% у 2019р., послуги - 7,4% у 2018р. та 7,4% у 2019р.

Рекомендації щодо покращення показників в сфері закупівель

Проаналізувавши чинні місцеві документи, що регламентують допорогові закупівлі та за результатами постійного моніторингу закупівель в системі Прозорро, громадським експертами рекомендовано:

3. Вінницькій міській раді передбачити дисциплінарну відповідальність для замовників, які ігноруватимуть норми Положення про проведення допорогових закупівель, переглянути види товарів, робіт і послуг, які «звільняються» від дії Положення (наприклад послуги страхування), більш чітко вписати необхідність зазначати в оголошенні про закупівлю можливість подання пропозиції з аналогом/еквівалентом.

4. Вінницькій обласній державній адміністрації розробити і прийняти Порядок проведення допорогових закупівель, започаткувати навчальний курс зі здійснення публічних закупівель для усіх замовників області на базі Центру перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ і організацій Вінницької області, заснувати Центр вдосконалення публічних закупівель, проводити регулярні обговорення проблемних питань у сфері публічних закупівель за участі замовників, контролюючих органів та громадських експертів.