

Сьогодні і майбутнє публічних закупівель в Україні

Стару систему державних закупівель, яка остаточно припинила своє існування в серпні 2016 року, недаремно вважали корумпованою, а її закриті процедури давали можливість учасникам і замовникам домовлятися про результати тендерів.

Серед найбільш поширених проблем були такі: участь технічних учасників, заміна конкуренції на координацію поведінки між ними, завищення вартості порівняно з ринковими цінами на аналогічну продукцію, перерозподіл тендерів між лідерами ринку задля утримання цін на вигідному для цих компаній рівні тощо.

Саме тому реформа нової системи, закладена Законом України «Про публічні закупівлі», мала передусім посилити прозорість та конкурентність закупівель, а також запровадити довершеніші механізми впливу на недобросовісних замовників та учасників, що вдаються до заходів спотворення торгів.

Прозорість та конкурентність втілились у системі ProZorro у вигляді головного принципу — «усі бачать усе». І це спрацювало. Уже в перші роки застосування нового законодавства система публічних закупівель стала відкритішою та ефективнішою. У результаті кожен може побачити повну інформацію про процес ведення торгів.

Безперечно, функціонування електронної системи закупівель має низку переваг, а саме:

велика кількість тендерів, у тому числі тих, які проводять державні та комунальні підприємства, стала доступнішою для бізнесу (малого та середнього), зокрема іноземного, що спростило доступ держави до якісної продукції;

завдяки вільному доступові учасників до участі в закупівлях збільшилася конкуренція;

учасники та інші зацікавлені особи отримали можливість слідкувати за процесом закупівлі;

розширилась можливість учасників щодо оскарження процедури проведення тендеру.

Функціонування ProZorro як обов'язкової системи для всіх закупівель, що перевищують порогові значення (відповідно до ч. 1 ст. 2 Закону України «Про публічні закупівлі»), дало можливість збільшити обсяг коштів, заощаджених в результаті проведення аукціонів, забезпечило можливість викриття порушень та зловживань, до яких вдаються замовники

та учасники закупівель для перемоги в тендері «потрібного» учасника.

Варто зазначити, що прозорість у сфері публічних закупівель не забезпечує відсутності порушень процедур, а питання про дискримінацію учасників торгів є предметом великої кількості оскаржень. При цьому доволі часто дискримінаційні вимоги замовники встановлюють не через недобросовісне ведення закупівлі, а через бажання уникнути ризику саме недобросовісності від учасників.

Тож реформування системи публічних закупівель передбачає розвиток інституційної структури та професіоналізацію цієї сфери. Так, Законом України «Про публічні закупівлі» передбачена нова організаційна форма проведення тендерів, а саме діяльність уповноваженої особи замовника, яка дає змогу невеликим замовникам, не створюючи тендерних комітетів, проводити закупівлі.

Крім того, задля централізації публічних закупівель, економії ресурсів та стимулювання сучасних методик закупівлі (зокрема, широкого застосування рамкових угод, систем динамічної закупівлі, електронних аукціонів, електронних каталогів та професіоналізації публічних закупівель) було створено Державну установу «Професійні закупівлі», на яку покладено функції централізованої закупівельної організації (далі — ЦЗО).

Світовий досвід засвідчує, що централізовані закупівлі сприяють стандартизації, професіоналізації, правовій визначеності, запровадженню гнучких методів закупівлі. А отже, мають чимало переваг, і їх користь для замовників очевидна. Можливість об'єднати однотипні закупівлі та проводити їх централізовано суттєво скорочує витрати часу і ресурсів, пов'язаних із закупівлями. А оскільки потреба в контролі державних фінансів й ефективному використанні наявних коштів постійно зростає, у багатьох державах Європейського Союзу (далі — ЄС) та світу вже давно централізували закупівлі в результаті створення ЦЗО на різних рівнях, які забезпечують централізацію попиту та проводять закупівлі для замовників і від імені замовників.

Створена в Україні перша пілотна ЦЗО ДУ «Професійні закупівлі» вже довела свою ефективність протягом 2017 року, провівши закупівлі в інтересах 13 замовників. Основні результати роботи ЦЗО за 2017 рік:

проведено 13 процедур відкритих торгів за 35 лотами в інтересах 20 замовників;

укладено 22 контракти на загальну суму 6 825 948 грн для 13 замовників;

закуплено 223 персональних комп'ютери, 23 принтери та багатофункціональних пристрої, 39 679 пачок офісного паперу для друку, 40 240 поштових конвертів, 1 750 папок-реєстраторів тощо;

досягнуто економії в розмірі 1 029 949 грн, або 13,14 % від очікуваної вартості закупівлі;

надано консультативні послуги для сімох замовників — центральних органів виконавчої влади, державних підприємств та органів місцевого самоврядування;

проведено 15 лекцій на тему «Централізація як явище. Особливості централізованих закупівель» у ході одноденних навчальних семінарів для закупівельників, які проводив навчальний центр Державного підприємства «Прозорро».

Також задля професіоналізації триває системна робота зі створення та впровадження навчальних програм і тренінгів для закупівельників та учасників.

Що ж нового чекати від реформи публічних закупівель в найближчому майбутньому?

Уповноважений орган визначив такі кроки реформування системи публічних закупівель:

Покращення процесу оскарження в електронній системі.

Надання учасникам можливості в системі на виправлення помилок протягом 24 годин.

Закупівля за рамковими угодами.

Допорогові закупівлі та електронні каталоги.

Гармонізація з ЄС.

Уже сьогодні триває активна робота представників Департаменту регулювання публічних закупівель Мінекономрозвитку, спільно з фахівцями ДП «Прозорро», ДУ «Професійні закупівлі» та міжнародних організацій, які надають підтримку реформі публічних закупівель, над впровадженням рамкових угод та електронних каталогів (е-каталоги) у системі. Замовники вже давно очікують можливості укласти рамкові угоди і в такий спосіб проводити довготермінові закупівлі товарів широкого вжитку. А електронні каталоги нададуть можливість полегшити і пришвидшити процес закупівлі, особливо в умовах пониження порогу закупівель з 200 до 50 тис. грн.

Сама ідея полегшення процесу закупівлі для замовників у результаті створення простого механізму вибору товарів через е-каталоги не нова, її використовують усі країни, в яких працюють централізовані закупівельні організації. Завдяки е-каталогам замовник на допорогових закупівлях зможе просто вибрати з переліку товарів ті, що його цікавлять, і здійснити замовлення приблизно так, як у звичайних інтернет-магазинах. А от відбір

товарів у каталоги та кваліфікацію постачальників проводитиме адміністратор е-каталогів. На першому етапі це буде ЦЗО, але за прогнозами в подальшому такий інструмент зможуть використовувати і специфічні замовники для власних потреб. Наприклад, такі, як Міністерство оборони та Міністерство охорони здоров'я. Також інструмент е-каталогів заплановано використовувати для вибору товарів у рамкових угодах, які будуть укладені між постачальниками, ЦЗО та замовниками.

Задля покращення процесу оскарження в електронній системі заплановано здійснити такі кроки:

- оплата скарги через систему;
- оскарження лота в багатолотових закупівлях;
- оскарження відміни процедури;
- оскарження відхилення пропозиції;
- зменшення можливостей для «тролінгу».

Надання учасникам можливості в електронній системі протягом 24 годин виправити незначні помилки чи неточності уможливить уникнення вимушених відхилень переможця через неточність або неуважність учасника при підготовці та наданні тендерної пропозиції.

У межах роботи над гармонізацією системи з вимогами країн ЄС можна виділити передусім розробку нових процедур закупівлі — торгів з обмеженою участю та переговорної процедури з попередньою публікацією.

Також відбувається активне опрацювання можливості подання пропозиції від декількох юридичних осіб (консорціум), агрегації потреб та оцінки пропозицій з аномально низькими цінами (антидемпінг). Так, ЦЗО ДУ «Професійні закупівлі» 2017 року вже випробовувала механізм агрегації потреб декількох замовників для отримання найкращої цінової пропозиції. Ідея полягала в тому, щоб зібрати типові потреби від різних замовників (наприклад, потреби в закупівлі паперу) і провести одну процедуру на закупівлю одного товару для різних замовників. На жаль, на сьогодні система не може цього зробити, як і не дає можливості об'єднатись декільком замовникам для закупівлі одного товару з подальшим укладенням окремих договорів за результатами одних торгів. Впровадження такого механізму дасть можливість замовникам об'єднуватись для закупівлі типових товарів, збільшуючи таким чином обсяги і конкуренцію на торгах. Однією з найпоширеніших скарг щодо недобросовісних учасників є свідоме заниження ними цін на аукціоні і подальша зміна ціни при укладенні договору або після укладення в результаті

підписання додаткових угод. Цей механізм працює передусім через небажання або неможливість у зв'язку з обмеженістю термінів у замовника йти на повторні торги, чим і користуються недобросовісні постачальники. Зниження ціни нижче собівартості — аномально низька ціна (демпінг), один з механізмів перемоги на аукціонах, який можливий лише за умови подальшого підвищення ціни до ринкового рівня. Тому розроблення механізму оцінки пропозицій з аномально низькими цінами допоможе боротися з демпінгом та недобросовісними постачальниками. Такі антидемпінгові заходи допоможуть уникнути замовникам порушення законодавства щодо зміни ціни договору, позбавить аукціон недоброчесної конкуренції та забезпечить виконання умов договору без додаткових змін ціни.

Усі ці заходи покликані вдосконалити систему публічних закупівель і полегшити процес електронних закупівель для учасників.

Отже, не зважаючи на закиди деяких скептиків щодо недолугості системи електронних закупівель «Прозорро», уповноважений орган продовжує втілювати найкращі європейські практики в публічні закупівлі, розвиваючи як законодавчо, так і системно можливості учасників закупівель.