

Policy Brief

Як покращити якість державних закупівель та мінімізувати шахрайство

Дослідження ґрунтується на аналізі 35 тисяч «протоколів розкриття» Вісника держзакупівель та порівнянні результатів переможців конкурсу з результатами Prozorro в 2017 році.

Texty.org.ua, 2017 рік

Короткий зміст

Для порівняння старої та нової систем закупівель (далі — «Вісника» та «Prozorro»), а також для пошуку потенційної корупції та покращання алгоритмів проведення тендерів важливо не тільки те, хто виграє тендери, а й хто їх програє, та як це відбувається.

Саме тому ми обробили 150 тисяч «протоколів розкриття цінових пропозицій» у Віснику державних закупівель за період із 2008 по 2015 рік і вперше змогли виділити ціни та ідентифікувати учасників для 35 тисяч таких протоколів. Дані з цією інформацією відтепер розміщені у [відкритому доступі](#).

За нашою оцінкою, вибірка адекватно відображає схеми, за якими проходили закупівлі, і серед іншого є дуже корисною для наступних досліджень у галузі економіки, корупції та теорії аукціонів.

Аукціон «Вісника». Більшість тендерів, що проходили до запровадження Prozorro, були «реверсним (коли ціна знижується) аукціоном із закритими пропозиціями» — учасники надсилали свої пропозиції організаторам, і перемогала найнижча ціна.

Усі пропозиції фіксувалися у протоколі розкриття — це список цін від постачальників, за якими останні згодні поставити товар чи послугу замовнику. За правилами, у процесі торгів учасники не повинні знати про ціни один одного, хоча на практиці траплялися й витоки такої інформації, що дозволяло гарантовано вигравати тендери учасникам, що перебували у змові із замовником.

Якщо з документами в учасників «усе в порядку», то перемогала найнижча ціна. Після цього протокол із цінами стає доступним для кожного учасника. Як уже вказано вище, ми отримали 35 тисяч таких протоколів.

Аукціон Prozorro. Це так званий реверсний англійський аукціон. Протоколів розкриття цін немає, однак є значно більш прозора система: список учасників із їхніми пропозиціями ціни відкритий і доступний в електронному вигляді — за природою відкритого аукціону — і може відбуватися відкрите змагання цін.

Ми зробили набір даних (випадкова 10% вибірка з останніх 100 000 угод, що видає API Prozorro) станом на квітень 2017 року, щоб порівняти характеристики старої та нової систем.

Висновки нашого дослідження

- Для тендерів із Prozorro відсоток так званої «дискваліфікації» зріс. Це означає, що почастишали випадки, коли в тендері перемагає не найнижча ціна, а наступна — якщо переможця з найнижчою ціною «дискваліфікують».
- Збільшення кількості учасників впливає на ціну — і в старій, і в новій системах, ціна угод є нижчою, коли кількість учасників торгів більше двох.
- Варто враховувати «репутацію» компаній-учасників — частина сумнівних схем для старих тендерів продовжує діяти і зараз.

Коли ціна — не головне

Згідно з отриманою нами інформацією із протоколів розкриття, за старою схемою було менше 10% торгів (від усіх торгів, де брали участь більше двох учасників), де перемогала не найкраща (тобто не найнижча) ціна, і замовлення отримували учасники з другого, третього (і так далі) місць.

Натомість у торгах на Prozorro відсоток, коли перемагає не найвища ціна, а друга, третя або інші пропозиції, збільшився щонайменше удвічі, до більш ніж 20%. Нова тендерна процедура спрощує участь, однак для визначення переможців усе-таки можуть бути застосовані формальні механізми дискваліфікації (під час аналізу нам траплялися причини на кшталт «відсутня печатка/підпис» на одній із багаточисельних довідок).

Схоже, що за старим механізмом «непотрібні» компанії відсікалися на етапі до тендеру, а за новим — після його проведення. Однак це лише припущення, яке необхідно довести. Так само необхідно провести більш детальний аналіз змін у кількості тендерів із «дискваліфікованими» переможцями.

Рекомендація:

При затвердженні переможця на рівні закону спростити вимоги до формальних документів та їх кількості. Варіант рішення: пакет підтверджених електронним підписом загальних документів учасників тримати в самій системі Prozorro в електронному вигляді. Інший спосіб — застосувати перекваліфікацію, за якої замовник підтверджує участь якоїсь компанії

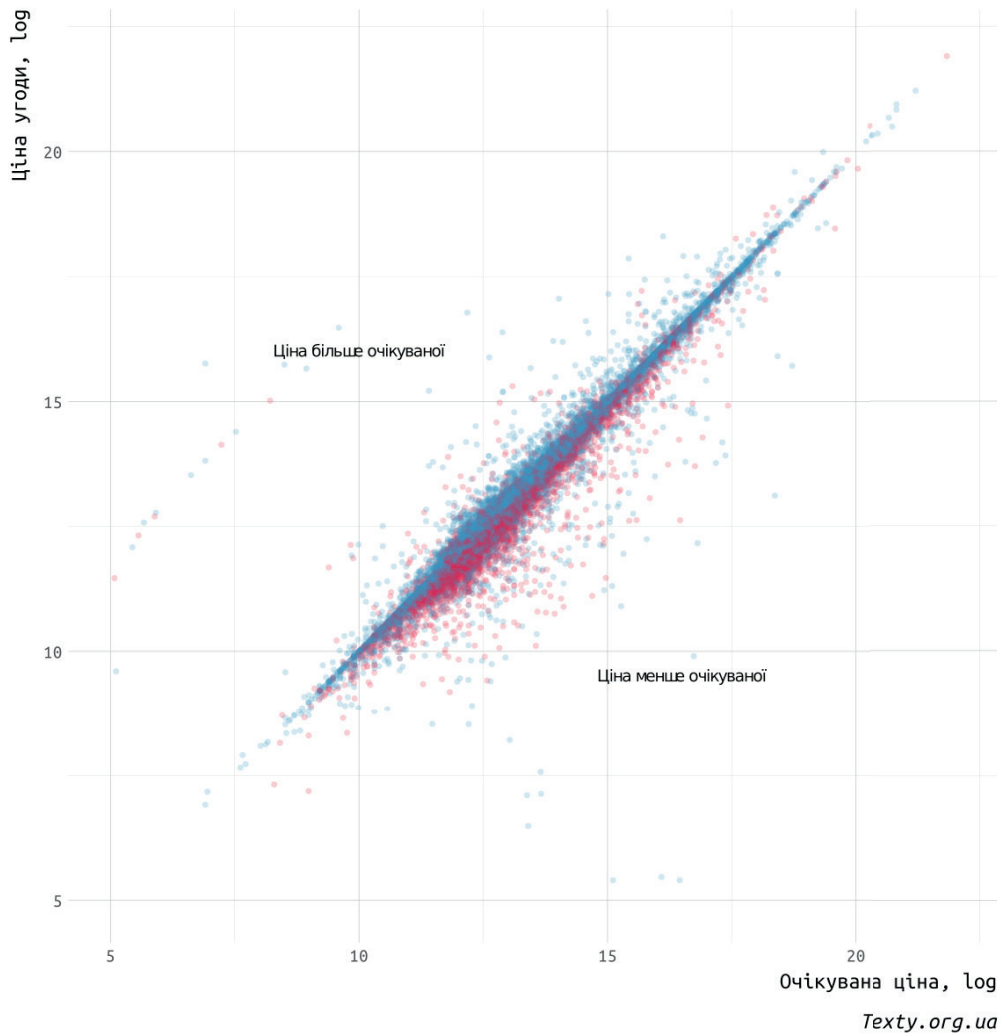
у конкурсі, якщо є необхідні документи, але при цьому не знає ціну її пропозиції. Такий механізм працює зараз на Prozorro для відкритих торгів із публікацією англійською мовою, і за цими торгами відсоток «дискваліфікацій» на порядок менше.

Більше двох учасників — цього варто прагнути

Наш аналіз показує, що коли в тендері беруть участь три і більше продавці, то ціна угод (у відсотковому значенні) є меншою, ніж коли змагаються два учасники.

Роль конкуренції ("Вісник")

Синій колір - лише два учасника, червоний - три і більше

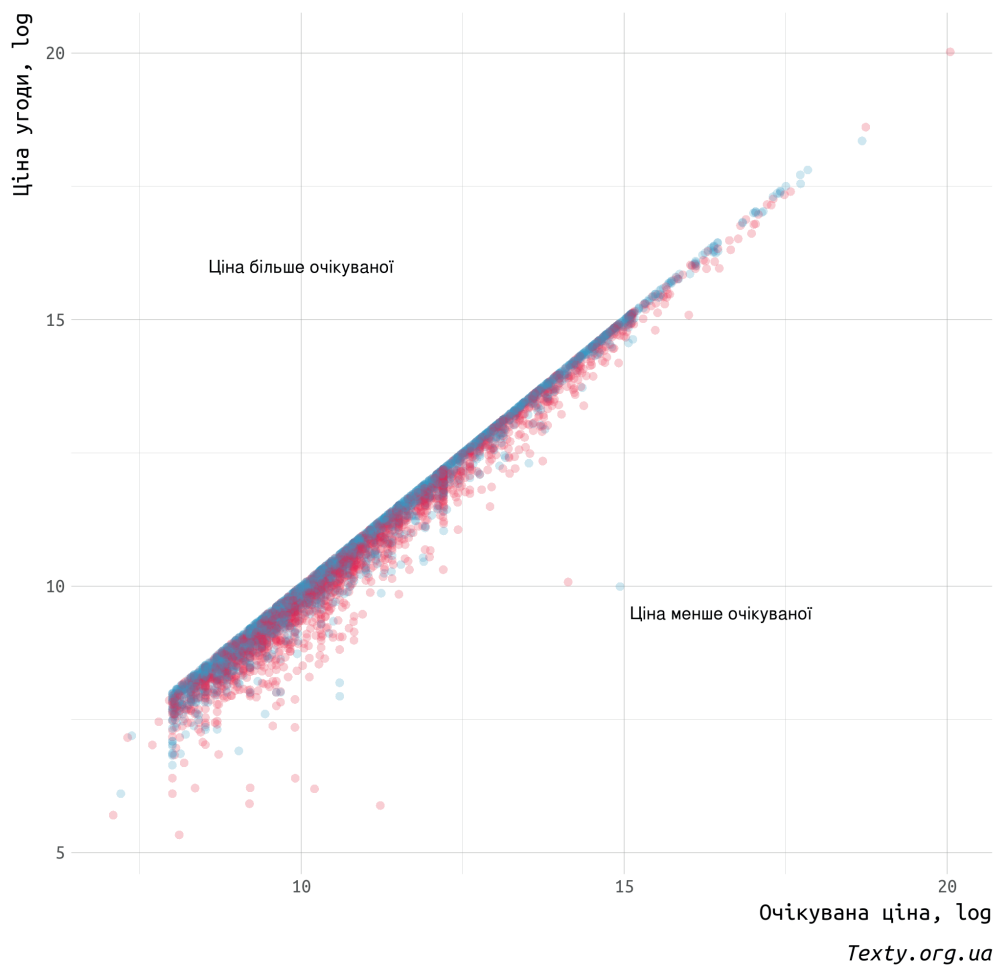


Це справедливо за старої системи «Вісника закупівель» (графік угорі). Зверніть увагу: сині точки, які показують ціни тендерів лише з двома учасниками, розташовані вище тендерів з трьома або більше учасників).

Також зі збільшенням числа учасників ціна є меншою і за нової системи Prozorro (графік унизу) — сині точки знову вищі за червоні, тобто ціна на тендерах із двома учасниками більша, ніж ціна на тендерах із кількістю учасників, що перевищувала число 2.

Роль конкуренції (Prozorro)

Синій колір - лише два учасника, червоний - три і більше



(Зверніть увагу, що ціна тендерів у Prozorro не може бути більшою, ніж початкова, через механізм аукціону, тому вище умовної лінії під 45 градусів точок немає.)

Більша кількість учасників ускладнює застосування корупційних схем, як-от: змова щодо фіксації ціни, виставлення фальшивих пропозицій тощо. Саме тому, скоріше за все, відбувається зменшення ціни.

Однак не варто забувати, що саме по собі зменшення ціни не є ознакою успішності закупівель, оскільки занадто низька ціна може призвести до часткового або неякісного виконання робіт, постачання неякісних товарів та послуг.

Крім того, наявний критерій перемоги «найнижча ціна», наприклад без механізму застави, дозволяє нечесним або нерозважливим гравцям зменшувати ціну, але потім не виконувати угоду.

Рекомендація:

- Стимулювати участь більшої кількості учасників аукціону, спростити процедури для іноземних учасників.
- Стандартизувати товари та послуги, які купують замовники у процесі закупівель. Замовники мають створити детальні технічні специфікації товарів і послуг, які хочуть купити. Це дозволить краще формувати ринкову ціну та перевіряти якість виконаних угод. Ще один варіант — передати закупівлі, коли доречно, на центральний закупівельний офіс, особливо у випадку малих закупівельників.

Варто враховувати «репутацію» компаній-учасників

Як ідеться в нашій [статті](#), частина сумнівних схем для старих тендерів продовжує діяти і зараз. Однак ми не пропонуємо дискримінувати компанії-учасники, керуючись їхньою тендерною історією. Ми пропонуємо на основі платформи Prozorro додати до компанії показник, що автоматично підраховував би «репутацію» компанії на основі попередніх торгів, виконання угод та надходження скарг (можливо, зі створенням тендерного омбудсмена, який би робив арбітраж).

У майбутньому такий критерій можна було б використовувати, наприклад, для спрощення участі в торгах або навіть для ще одного критерію визначення переможця.